

Vergaderjaar 2004–2005

**29 764**

## **Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. INLEIDING**

###### **1.1 Algemeen**

Het kabinet streeft ernaar, zoals ook in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd, om inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen, verder te stroomlijnen. Deze stroomlijning moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval<sup>1</sup>. Het onderhavige wetsvoorstel is daar de uitwerking van. De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 september 2005. De voorgestelde wet en de bijbehorende aanpassingswet gelden voor de berekeningsjaren 2006 en verder. Om de beoogde inwerkingtredingsdatum te kunnen halen, is tijdige afronding van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen noodzakelijk. In verband met de implementatie en de daarmee samenhangende automatiseringstrajecten is het streven erop gericht dat de behandeling door de Tweede Kamer uiterlijk eind 2004 heeft plaatsgevonden.

De bestaande inkomensafhankelijke regelingen verschillen sterk van elkaar, zowel qua gehanteerde begrippen als qua wijze van uitvoering. Het resultaat is een niet-coherent en voor burgers ondoorzichtig systeem van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen in, onder meer, de kosten van wonen, zorg, kinderen en onderwijs. Op onderdelen, zoals bij de huursubsidie, zijn wel stappen gezet om de doelmatigheid te verbeteren (automatische controle van de inkomensgegevens, de gegevens van de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, en huurgegevens bij de desbetreffende bron), het niet-gebruik te verminderen (automatisch continueren van aanvragen) en de armoedeval te mitigeren. In het totale stelsel van inkomensafhankelijke regelingen is het vooral voor kwetsbare groepen echter nog moeilijk zelfstandig de weg te vinden en te weten op welke regelingen zij aanspraak kunnen maken. De heterogeniteit van regelingen maakt het daarnaast moeilijk om de armoedeval scherp in beeld te krijgen en dus ook om deze te bestrijden.

<sup>1</sup> De situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke vergoedingen.

De introductie van de zorgtoeslag, met een omvangrijke doelgroep die grotendeels doelgroepen van overige inkomensafhankelijke regelingen overlapt, is de directe aanleiding om over te gaan tot stroomlijning en harmonisatie van de diverse inkomensafhankelijke regelingen. De opties voor stroomlijning en harmonisatie zijn in beeld gebracht in twee recente interdepartementale onderzoeken (het Interdepartementaal Beleidsonderzoek uitvoering inkomensafhankelijke regelingen en het onderzoek van de interdepartementale werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 287, nr. 1)). Het voorliggende wetsvoorstel vormt de nadere uitwerking van deze beide rapporten.

Met de keuze voor een algemene wet geeft het kabinet de ambitie aan op het punt van harmonisatie en stroomlijning: in principe strekt de wens tot harmonisatie zich uit tot alle bestaande actieve<sup>1</sup> en nieuwe inkomensafhankelijke regelingen, waaronder worden verstaan de bij of krachtens wet vastgestelde regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de tegemoetkoming in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht. Belastingwetten, die voor een deel ook inkomensafhankelijke elementen bevatten, vallen buiten deze definitie. Belastingwetten zijn immers niet gericht op het verstrekken van een inkomensafhankelijke bijdrage, maar juist op een inkomensafhankelijke heffing. Ook de wetten ten behoeve van inkomensvoorziening in het kader van sociale zekerheid (zoals WW, WAO en WWB) vallen niet onder de gegeven definitie. Deze regelingen geven niet een bijdrage in kosten of bijdrageverplichtingen, maar een inkomenssuppletie met het oogmerk een tekort aan bestaansmiddelen aan te vullen. De harmonisatie beperkt zich niet alleen tot de begrippen die een rol (kunnen) spelen bij de bepaling van de draagkracht van de belanghebbende. Zij strekt zich tevens uit tot de wijze waarop de draagkracht bepaald wordt. Voor inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van de thans voorgestelde wet vallen, is minimaal de draagkracht van de aanvrager én zijn partner van belang. Daarnaast kan, afhankelijk van het feit of dit in de desbetreffende inkomensafhankelijke regeling bepaald is, de draagkracht van eventuele medebewoners nog worden meegenomen.

In lijn met de ambitie van het kabinet tot harmonisatie vallen alle nieuwe inkomensafhankelijke regelingen direct onder de werkingssfeer van deze wet. Dit betekent dat op nieuwe inkomensafhankelijke regelingen automatisch het begrippenkader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing zal zijn (hetgeen overigens aanvullend is op het begrippenkader dat de Algemene wet bestuursrecht reeds biedt). Voor een aantal bestaande inkomensafhankelijke regelingen is dit nu nog een brug te ver. Aanpassing van een bepaald begrip (zoals het partnerbegrip of het inkomensbegrip) in een bestaande inkomensafhankelijke regeling zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot ongewenste inkomenseffecten bij (delen van) de doelgroep. Daarom is gekozen voor een opzet waarbij voor wat betreft de op 1 januari 2006 reeds bestaande inkomensafhankelijke regelingen per regeling in de desbetreffende wet kan worden bepaald of de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen geheel of gedeeltelijk van toepassing is. Daarbij geldt het uitgangspunt dat het kabinet ernaar streeft om op een zo kort mogelijke termijn ook bestaande inkomensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk onder het begrippenkader van deze wet te brengen. Om deze inspanningsverplichting gestand te kunnen doen, zal ook de komende jaren door het kabinet expliciet tijd ingeruimd worden voor verdere uitbouw van het bereik van deze wet. Besloten is dat het geharmoniseerde begrippenkader vanaf de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel in elk geval gaat gelden voor een aantal omvangrijke inkomensafhankelijke regelingen met een relatief

---

<sup>1</sup> Regelingen die inmiddels zijn ingetrokken (zogenaamde «dode» regelingen) en waar alleen nog oude verplichtingen op worden uitbetaald, worden hier niet toe gerekend.

groot bereik. Het gaat dan om de Huursubsidiewet, de Wet kinderopvang, de Wet op de zorgtoeslag, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). In de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zullen van de hiervoor genoemde regelingen, die op 1 januari 2006 reeds bestaande regelingen onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen worden gebracht en aan deze wet worden aangepast. In dat verband moet voor de volledigheid worden opgemerkt, dat ten tijde van het concipiëren van het onderhavige wetsvoorstel, de parlementaire behandeling van de Wet op de zorgtoeslag nog niet was afgerond.

Het harmoniseren van de belangrijkste kernbegrippen maakt de betrokken inkomensafhankelijke regelingen transparanter voor zowel burgers als beleidsmakers. Bovendien kunnen hiermee ook synergievoordelen in de uitvoering behaald worden. Onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel is daarom – naast de invoering van een geharmoniseerd begrippenkader – de invoering van één uitvoeringsloket voor de burger voor het aanvragen van huursubsidie, tegemoetkoming kinderopvang en zorgtoeslag en voor het in behandeling nemen van deze aanvragen.

Eén loket voor verscheidene inkomensafhankelijke regelingen is klantgericht, kan het niet-gebruik verminderen en kan leiden tot een meer doelmatige uitvoering van de regelingen. Deze gezamenlijke uitvoering van een aantal daartoe aangewezen inkomensafhankelijke regelingen, zal in handen worden gegeven van de Belastingdienst Toeslagen. Deze dienst maakt organisatorisch onderdeel uit van de Belastingdienst.

Zoals al gememoreerd wordt het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen geflankeerd door een Aanpassingswet. In de Aanpassingswet worden die wijzigingen in overige regelgeving, hoofdzakelijk de hiervoor genoemde «materiewetten», opgenomen die het gevolg zijn van invoering van het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Met materiewetten worden hier de wetten bedoeld waarin de gerechtigdheid tot de tegemoetkoming is geregeld. Daarnaast wordt ook overgangsrecht, voorzover dit nodig is, in de Aanpassingswet opgenomen.

#### *Leeswijzer*

In de paragrafen 1.2 en 1.3 van dit hoofdstuk wordt een nadere uitwerking van de verdeling van (ministeriële) verantwoordelijkheden en samenwerking tussen beleid en uitvoering geschetst. Ook de informatie-uitwisseling die nodig is voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen komt hierbij aan bod. In paragraaf 1.4 komt de verhouding van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen tot de Algemene wet bestuursrecht aan bod. Tot slot worden de door geraadpleegde adviesorganen uitgebrachte adviezen, weergegeven in paragraaf 1.5.

Inhoudelijk worden de geharmoniseerde begrippen nader toegelicht in hoofdstuk 2. Het gaat daarbij om sleutelbegrippen als toetsingsinkomen, berekeningsjaar, en om begrippen die samenhangen met de samenstelling van het huishouden. Voor de invulling van deze begrippen is getracht een zo groot mogelijke gemene deler te vinden die voor alle inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van dit hoofdstuk vallen, kan gelden en die tevens recht blijft doen aan het streven om verstrekking van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen zo nauwkeurig mogelijk te doen plaatsvinden aan degenen die dit nodig hebben. Voor de definitie van het inkomensbegrip is expliciet aangesloten bij het begrip verzamelinkomen zoals dit geformuleerd is in de Wet inkomstenbelasting 2001. De meer regelingspecifieke elementen worden in de wetten waarin de gerechtigdheid tot de tegemoetkoming is geregeld, de zogenoemde materiewetten,

opgenomen. De gezamenlijke uitvoering van een aantal inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst Toeslagen en de procedures en bepalingen die daarop betrekking hebben, worden nader toegelicht in hoofdstuk 3. Dat hoofdstuk is uitsluitend van toepassing op die regelingen die door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd. Naast procedurele bepalingen die betrekking hebben op de aanvraag en toekenning van een tegemoetkoming bevat dit hoofdstuk bepalingen die betrekking hebben op onder meer de uitbetaling en terugvordering van bedragen en op het verstrekken van gegevens. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de inkomenseffecten van de voorstellen. Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van de implementatie door de Belastingdienst Toeslagen, waarna de financiële gevolgen en de gevolgen voor de administratieve lasten in hoofdstuk 6 worden beschreven.

## **1.2. Ministeriële verantwoordelijkheid**

Gezamenlijke uitvoering van een aantal inkomensafhankelijke regelingen betekent een gedeelde ministeriële verantwoordelijkheid voor die regelingen. Immers, het beleid op het terrein van inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van kinderen, zorg en wonen blijft de verantwoordelijkheid van de betrokken vakministers. Zo blijft de minister van VROM verantwoordelijk voor (de ontwikkeling van) het huursubsidiebeleid, blijft de minister van VWS verantwoordelijk voor (de ontwikkeling van) het beleid voor de zorgtoeslag en blijft de minister van SZW verantwoordelijk voor de (ontwikkeling van) het beleid als het gaat om de tegemoetkoming kinderopvang. De uitvoering van voornoemd beleid is daarentegen voortaan in handen van één ambtelijke dienst (de Belastingdienst Toeslagen) die als organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst onder het gezag staat van de minister van Financiën.

Alhoewel ten principale geldt dat de vakinhoudelijke ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid en de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering, is de samenhang tussen beleid en uitvoering zodanig, dat een duidelijke scheiding niet altijd te maken is. Beleidsaspecten kunnen immers de uitvoering raken en de wijze van uitvoering kan weer beleidsmatige consequenties hebben. Dit betekent dat de betrokken vakinhoudelijke ministers en de minister van Financiën voortaan voor wat betreft de door de Belastingdienst Toeslagen uit te voeren inkomensafhankelijke regelingen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. Dit laat onverlet dat de minister van Financiën kan worden aangesproken op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl de ministers van de beleidsmakende departementen kunnen worden aangesproken op de kwaliteit van hun beleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat in het kader van de kinderopvang de vaststelling van de doelgroep en de hoogte van de tegemoetkoming de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van SZW blijft, net zoals de minister van VROM bijvoorbeeld beleidsverantwoordelijk blijft voor de vaststelling van de normhuuroverzichten. De Belastingdienst Toeslagen is vervolgens verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen op basis van zowel de materiewetten waarin de gerechtigdheid tot de tegemoetkoming is geregeld als de bepalingen in dit wetsvoorstel. Dit komt erop neer dat de Belastingdienst Toeslagen verantwoordelijk is voor de beoordeling van de aanvraag op de persoonlijke, administratieve en financiële aspecten die in het kader van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming van belang zijn (zoals de samenlevingsvorm, de inkomenspositie en de kosten waarvoor een tegemoetkoming wordt gevraagd) en vervolgens verantwoordelijkheid draagt voor het toekennen van de tegemoetkoming en de uitbetaling daarvan.

### **1.3. Interdepartementale samenwerking en informatie-uitwisseling**

De afstemming van beleid en uitvoering vergt een nauwe samenwerking tussen beleidsdepartementen en het ministerie van Financiën als uitvoerder. Zo zullen bij de beleidsvorming en daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving de uitvoeringsaspecten door het beleidsdepartement in het besluitvormingsproces moeten worden meegenomen. Het gaat dan om zaken als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving en de benodigde financiële middelen voor een efficiënte uitvoering. Ook de Belastingdienst Toeslagen zal deze aspecten bij de invoering van nieuw beleid toetsen (uitvoeringstoets). Anderzijds kunnen de beleidsdepartementen niet zonder relevante en tijdige informatie vanuit de uitvoering, onder andere voor het monitoren en ramen van de ontwikkeling van de uitgaven, voor de presentatie van de effecten van beleid in onder andere de begroting en verantwoording en voor de evaluatie en bijstelling van gevoerd beleid. Verder moeten de beleidsdepartementen ook kunnen toetsen of de uitvoering plaatsvindt overeenkomstig het geformuleerde beleid (beleidstoets). Het voorgaande vergt in de nieuwe situatie een goede informatie-uitwisseling tussen de Belastingdienst Toeslagen en betrokken beleidsdepartementen. In het wetsvoorstel is hiertoe een wettelijke basis opgenomen.

De samenwerking zal nader worden uitgewerkt aan de hand van conventanten die tussen de Belastingdienst Toeslagen en de verschillende vakdepartementen zullen worden opgesteld. Daarin worden de afspraken tussen de betrokken departementen en de dienst vastgelegd op bijvoorbeeld het punt van de afstemming van beleidsvoornemens, de periodiciteit en de aard van de informatie-uitwisseling, de rechtshandhaving, het toezicht op de Belastingdienst Toeslagen, het afleggen van verantwoording door de dienst over haar werkzaamheden, en het beslechten van geschillen.

### **1.4 Verhouding tot Algemene wet bestuursrecht**

Hoewel de Algemene wet bestuursrecht geen hogere rangorde heeft dan andere wetten in formele zin, fungeert zij binnen het bestuursrecht toch als het algemene kader voor een groot aantal bijzondere wetten. Dit leidt ertoe dat bij de totstandkoming van nieuwe wetten in beginsel geen regels meer behoeven te worden gesteld over onderwerpen die reeds in de Algemene wet bestuursrecht geregeld zijn. Zo dient dan ook bij toepassing van dit wetsvoorstel – voorzover niet anders is bepaald – steeds te worden uitgegaan van de algemene gelding van de Algemene wet bestuursrecht en dient aan de in dit wetsvoorstel gehanteerde begrippen zowel materieel als formeel in het algemeen die betekenis te worden toegekend die de Algemene wet bestuursrecht hieraan geeft. In de Algemene wet bestuursrecht wordt het begrip «belanghebbende» gedefinieerd als degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. Naar de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht kunnen onder belanghebbende derhalve ook worden begrepen de partner en de medebewoner. Ook zij hebben immers een rechtstreeks belang bij het besluit om al dan niet een tegemoetkoming te verlenen. De Algemene wet bestuursrecht laat echter de ruimte om in specifieke wetten het begrip «belanghebbende» in de context van die specifieke wet te gebruiken. Zo worden in dit wetsvoorstel naast het begrip «belanghebbende» de begrippen partner en medebewoner afzonderlijk gebruikt om onderscheid te maken tussen diegene die een inkomensafhankelijke regeling heeft aangevraagd en aan wie de tegemoetkoming al dan niet wordt toegekend, dan wel de partner of medebewoner van deze persoon. Dit laat onverlet dat ook de partner en medebewoner ingevolge de Algemene wet bestuursrecht ook als belang-

hebbenden kunnen fungeren en voor hen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open staat. Dit in tegenstelling tot de fiscaliteit, waarbij sprake is van een gesloten systeem van rechtsbescherming met (vooralsnog) het gerechtshof als eerste feitelijke beroepsinstantie en de Hoge Raad als cassatierechter. Hiermee wordt voor de bestaande inkomensafhankelijke regelingen de reeds bestaande praktijk gecontinueerd. Naast een – op termijn – voor alle inkomensafhankelijke regelingen relevant begrippenkader bevat dit wetsvoorstel een hoofdstuk dat uitsluitend betrekking heeft op de uitvoering van een aantal inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst Toeslagen. Gelet op het kabinetsbesluit om voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen door deze dienst zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande processen en procedures van de Belastingdienst, is er voor gekozen de processen van aanvragen en toekennen van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen in dit wetsvoorstel zelfstandig te formuleren en niet aan te sluiten bij het proces van subsidiëring zoals neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo geldt voor de uitbetaling van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming een systematiek die overeenkomt met de wijze waarop de Belastingdienst heffingskortingen door middel van de zogeheten voorlopige teruggaaf rechtstreeks uitbetaalt. Hiermee samenhangend wordt dan ook voorgesteld de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing te verklaren op de door de Belastingdienst Toeslagen uit te voeren inkomensafhankelijke regelingen. Zou deze titel wel van toepassing zijn, dan zou de beoogde aansluiting bij de fiscale processen niet volledig tot stand kunnen komen. Overigens betekent het buiten toepassing verklaren van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht niet dat daarmee ook de (gesloten) fiscale rechtsgang in plaats van de rechtsgang van de Algemene wet bestuursrecht op deze inkomensafhankelijke regelingen van toepassing is. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, dient immers voor alle inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen steeds te worden uitgegaan van de algemene gelding van de Algemene wet bestuursrecht, waaronder het daarin voorgeschreven open systeem van rechtsbescherming. Dat daarnaast ook artikel 3:40 en de hoofdstukken 4, 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing blijven bij enkele invorderingsmaatregelen hangt samen met het feit dat deze bepalingen ook in de Invorderingswet 1990 buiten toepassing zijn verklaard.

### **1.5. Uitgebrachte adviezen**

Over de voorstellen is advies gevraagd aan het College Bescherming Persoonsgegevens, Actal en de Raad voor de rechtspraak. Hierna volgt een korte samenvatting van deze adviezen, waarbij tevens wordt aangegeven op welke wijze het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van deze adviezen.

#### *Advies College Bescherming Persoonsgegevens*

Het College bescherming persoonsgegevens heeft zich in zijn advies geconcentreerd op het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer bij de verstrekking van gegevens. Het College heeft geen onoverkomelijke bezwaren tegen het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer door (semi-)overheidsinstellingen. Dit ligt anders waar het gegevensverstrekking betreft door natuurlijke personen en rechtspersonen die niet te kwalificeren zijn als overheidslichaam. Naar aanleiding van het advies van het College is met betrekking tot deze gegevensverstrekking een delegatiebepaling in artikel 38 opgenomen, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur natuurlijke personen, maaten vennootschappen, verenigingen en andere rechtspersonen, instellingen en diensten kunnen worden aangewezen. In deze algemene maatregel van bestuur kunnen

tevens regels worden gesteld inzake het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer.

Daarnaast heeft het College aangegeven dat informatieverstrekking door de Belastingdienst Toeslagen aan de inspecteur logisch en efficiënt lijkt aangezien het gaat om inkomensregelingen die van belang zijn voor de heffing van inkomstenbelasting. In het wetvoorstel is nu een bepaling opgenomen die ziet op uitwisseling van gegevens en inlichtingen die nodig zijn bij de uitvoering van deze wet en bij de uitvoering van de belastingwet.

#### *Advies Adviescollege toetsing administratieve lasten*

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten staat positief tegenover het onderhavige wetsvoorstel. Zowel de uniformering van begrippen als de uitbreiding van het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer en het concentreren van de uitvoering bij één uitvoeringsorganisatie worden door het Adviescollege toegejuicht. Het Adviescollege adviseert voorts om gegevens die bij de Belastingdienst of andere overheidsinstellingen bekend zijn, zoveel mogelijk te hergebruiken en slechts terughoudend gebruik te maken van de mogelijkheid om nog aanvullende gegevens bij bedrijven op te vragen. Dit advies sluit aan op de doelen die de Belastingdienst in verband hiermee nastreeft. Het Adviescollege adviseert tevens de administratieve lasten van het onder de toepassing van deze wet brengen van de Huursubsidiewet, de Wet kinderopvang en de Wet op de zorgtoeslag, nader uit te werken in de toelichting op de Aanpassingswet Awir. Er is echter gekozen voor het weergeven van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in hoofdstuk 6 van de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel. De Aanpassingswet Awir zal gezamenlijk met en flankerend aan dit wetsvoorstel worden ingediend.

#### *Advies Raad voor de rechtspraak*

Het advies van de Raad voor de rechtspraak beperkt zich tot het uitspreken van een oordeel over het opnemen van een hardheidsclausule in het onderhavige wetsvoorstel en tot de regeling omtrent het hoger beroep. De Raad wijst er op, dat het opnemen van een hardheidsclausule een bron van conflicten kan zijn en om die reden aanleiding kan zijn tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad en de kritiek die Justitie in het kader van de wetgevingstoets heeft geuit over het opnemen van een hardheidsclausule in de thans voorgestelde wet, is na heroverweging besloten geen hardheidsclausule in dit wetsvoorstel op te nemen.

Daarnaast merkt de Raad op dat niet voor alle inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van de voorgestelde wet vallen, geldt, dat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State aangewezen is als hogerberoepsinstantie. Naar aanleiding van deze opmerking is de desbetreffende passage in paragraaf 1.4 verduidelijkt in die zin, dat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State de hogerberoepsinstantie is voor die inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van de wet vallen en die tevens uitgevoerd worden door de Belastingdienst Toeslagen.

## **2. GEHARMONISEERD BEGRIPPENKADER**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden kort de begrippen toegelicht die zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel. Het betreft begrippen die voor (nagenoeg) alle inkomensafhankelijke regelingen relevant zijn. Dat zijn in de eerste plaats begrippen als toetsingsinkomen en berekeningsjaar die refereren aan het element van draagkracht dat iedere inkomensafhanke-

lijke regeling eigen is. Daarnaast is getracht een zoveel mogelijk uniform begrippenkader te creëren voor personen andere dan de belanghebbende, die bij de beoordeling van het recht op de tegemoetkoming relevant kunnen zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de partner, het kind en de medebewoner.

Door het begrippenkader van zoveel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen op het terrein van kinderen, wonen en zorg te harmoniseren, wordt de transparantie van die regelingen voor burgers en beleidsmakers bevorderd. Het gebruik van het algemene begrippenkader biedt daarmee ook voordelen voor regelingen die niet door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd. Het wordt namelijk eenvoudiger om de effecten van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke regelingen te meten. Ook het effect van inkomenspolitieke maatregelen kan daarmee meer inzichtelijk worden.

Harmonisatie van begrippen, zoals het inkomensbegrip of de vermogens-toets, zal voor (delen van) de doelgroepen van de diverse regelingen onvermijdelijk tot inkomenseffecten leiden. Deze effecten zijn voor wat betreft de Huursubsidiewet en de Wet kinderopvang nader toegelicht in hoofdstuk 4.

Inhoudelijk is bij de harmonisatie van begrippen waar mogelijk aangesloten bij begrippen zoals deze gehanteerd worden in het wetsvoorstel Wet kinderopvang. De keuze voor dat wetsvoorstel als referentiemodel is ingegeven door het feit dat dit een recente regeling is die (mede) is gemodelleerd naar de mogelijkheden van uitvoering door de Belastingdienst.

## **2.2 Toetsingsinkomen**

De definitie van het begrip toetsingsinkomen in dit wetsvoorstel sluit aan bij het begrip verzamelinkomen zoals dat geformuleerd is in de Wet inkomstenbelasting 2001. Hierdoor hoeft de Belastingdienst Toeslagen bij de toekenning van tegemoetkomingen niet zelf een toetsingsinkomen vast te stellen, maar kan de dienst gebruik maken van de bij de Belastingdienst aanwezige gegevens.

Het onverkort aansluiten bij het verzamelinkomen betekent dat de correctie op het verzamelinkomen, die tot op heden onder meer nog is opgenomen in de Huursubsidiewet, moet worden afgebouwd. Deze correctie op het verzamelinkomen was ingevoerd bij de Belastingherziening 2001, om te voorkomen dat bepaalde gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen te maken zouden krijgen met overgangseffecten. Zonder correctie zou het toetsingsinkomen voor bestaande inkomensafhankelijke regelingen als gevolg van de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 ten opzichte van de eerdere jaren namelijk stijgen waardoor de te ontvangen subsidies zouden dalen. Voor regelingen die na 2001 zijn ingevoerd, was geen sprake van een dergelijke overgangsproblematiek. Daarom gaan deze regelingen al uit van het (ongecorrigeerde) verzamelinkomen. Ook de Wet kinderopvang hanteert het ongecorrigeerde verzamelinkomen als uitgangspunt.

De afbouw van de correctie op het verzamelinkomen wordt vormgegeven in de Aanpassingswet die behoort bij het onderhavige wetsvoorstel. De wijze waarop de afbouw plaatsvindt is toegelicht in hoofdstuk 4.

Bij het bepalen van de draagkracht wordt het toetsingsinkomen van inwonende kinderen jonger dan 23 jaar slechts meegenomen voorzover het meer dan € 4100 bedraagt. Deze bepaling is ontleend aan de Huursubsidiewet en is verbreed naar alle inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van het begrippenkader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen vallen. Hiervoor is gekozen, omdat het



maatschappelijk niet gebruikelijk is dat kinderen met geringe inkomsten een bijdrage leveren in de kosten van een huishouding.

Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt, dat inkomensafhankelijke tegemoetkomingen zelf veelal niet worden gerekend tot het verzamelinkomen en daardoor ook niet meetellen bij het bepalen van de draagkracht voor een andere inkomensafhankelijke tegemoetkoming.

### **2.3 Toetsingsinkomen in het berekeningsjaar**

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel worden de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen gebaseerd op het toetsingsinkomen dat in het berekeningsjaar, dat wil zeggen het jaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft, wordt genoten. In de regel zal een voorschot op de tegemoetkoming voorafgaand aan, of in de loop van het berekeningsjaar worden aangevraagd en verleend. Voor deze situaties betekent dit dat de tegemoetkoming moet worden gebaseerd op het te verwachten toetsingsinkomen in het berekeningsjaar, ook wel aangeduid als het jaar t. In de praktijk vergt dat een schatting van het inkomen door de aanvrager of uitvoerende instantie. Bijstelling in de loop van of na afloop van het berekeningsjaar zal hierdoor vaak nodig zijn (zie hierover ook meer uitgebreid paragraaf 3.3.3). Het belangrijkste voordeel van het gebruik van het actuele inkomen is dat dit het beste aansluit bij de draagkracht van een huishouden. Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling onderkennen nog een jaar of langer moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming. Ook wordt voorkomen dat mensen die een grote sprong in inkomen maken, nog steeds een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen.

Voor de huursubsidie hebben de voorstellen tot gevolg dat niet langer wordt uitgegaan van het vastgestelde inkomen uit het verleden (jaar t-1½), maar van het actuele inkomen in het berekeningsjaar zelf. Dit betekent enerzijds dat huurders die worden geconfronteerd met een plotselinge inkomensdaling volgens de nieuwe aanvraagprocedure direct een beroep kunnen doen op (meer) huursubsidie, waardoor de vangnetregeling waarin de Huursubsidiewet nu voorziet, overbodig wordt. Anderzijds worden huurders met een inkomensstijging direct geconfronteerd met een lagere huursubsidie.

Tegelijkertijd wordt voor het vaststellen van het recht op huursubsidie en de hoogte ervan niet langer gewerkt met een peilmoment zoals dat bij toepassing van bijvoorbeeld de Huursubsidiewet naar huidig recht nog wel het geval is. Naar huidig recht geldt de aanvang van het subsidietijdvak (1 juli of de datum van eerste aanvraag) als peilmoment voor bijvoorbeeld de samenstelling van het huishouden. Wijzigt de samenstelling van het huishouden na de peildatum, dan heeft dit in beginsel geen invloed op het bedrag dat aan huursubsidie ontvangen wordt. Uitzondering hierop vormt de situatie dat de aanvrager van huursubsidie na de peildatum 20% van zijn inkomen verliest (door welke omstandigheid dan ook). In een dergelijke situatie kan de aanvrager in aanmerking komen voor de zogenoemde vangnetregeling, op grond waarvan hij een bijzondere bijdrage in de huurlasten kan verkrijgen.

De omschakeling van peilmoment naar berekeningsjaar en het tegelijkertijd hanteren van het actuele inkomen, maakt de vangnetregeling overbodig. Met wijzigingen in inkomen van personen die tot het huishouden van de aanvrager van huursubsidie behoren, wordt in het nieuwe systeem direct al rekening gehouden, omdat wordt aangesloten bij het actuele jaarinkomen. Bij een plotselinge daling van inkomen kan de aanvrager door het jaar heen bovendien al om herziening van zijn voorschot vragen. Onverkort uitgaan van het jaarinkomen van de aanvrager en zijn partner

en eventuele medebewoners ligt alleen dan moeilijk, als gedurende het jaar de samenstelling van het huishouden wijzigt, zoals in de twee hierna besproken situaties.

#### *De rol van het toetsingsinkomen in de berekening van de tegemoetkoming*

Het toetsingsinkomen is gedefinieerd als het fiscale inkomen of het fiscale loon. Dit zijn jaarbedragen. De tegemoetkomingen worden op basis van dit jaarinkomen per maand afzonderlijk berekend. Deze maandelijkse berekeningen zijn nodig omdat de tegemoetkoming niet alleen is afgestemd op het toetsingsinkomen van de belanghebbende, maar ook op dat van zijn partner en, voor de huursubsidie, dat van de medebewoners. Omdat een partner of medebewoner niet steeds het volle berekeningsjaar aanwezig is, kan het totaal van de relevante toetsingsinkomens in de loop van het jaar veranderen.

Ter illustratie een tweetal voorbeelden<sup>1</sup>:

#### *Voorbeeld 1*

De belanghebbende is het gehele jaar 2006 gehuwd. Hij vraagt over het jaar 2006 huursubsidie aan. Zijn toetsingsinkomen in 2006 bedraagt € 14 000 en dat van zijn partner bedraagt € 11 000. De huur bedraagt € 450 per maand.

Voor de berekening van de huursubsidie wordt het toetsingsinkomen van de belanghebbende en dat van zijn partner samen in aanmerking genomen, te weten € 14 000 plus € 11 000 is € 25 000.

Het huishouden wordt aangemerkt als een meerpersoonshuishouden. Bij het inkomen van € 25 000 hoort een maandelijkse basishuur van (stel afgerond) € 430. De belanghebbende ontvangt het gehele berekeningsjaar 2006 € 20 per maand huursubsidie. Uiteindelijk wordt hem dus over 2006 € 240 toegekend.

Aangezien de belanghebbende over het gehele jaar de huursubsidie aanvraagt en het hele jaar dezelfde partner heeft, komt zijn partner gedurende die periode niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

#### *Voorbeeld 2*

De belanghebbende is gehuwd. Op 5 mei 2006 gaan de belanghebbende en zijn partner duurzaam gescheiden leven. De partner verhuist op die dag naar een andere huurwoning. Op 9 juli 2006 wordt het huwelijk ontbonden. Er behoren geen andere personen tot het huishouden van de belanghebbende.

Het toetsingsinkomen van de belanghebbende in 2006 bedraagt € 14 000 en het toetsingsinkomen van de partner in dat jaar bedraagt € 11 000. De belanghebbende vraagt over het jaar 2006 huursubsidie aan. De huur van zijn woning bedraagt € 450 per maand. De partner vraagt over de periode nadat het partnerschap is beëindigd ook huursubsidie aan. De huur van haar woning bedraagt € 250 per maand.

De berekening van de huursubsidie wordt uitgewerkt in twee perioden: de «partnerperiode» van januari tot en met mei en de niet-partnerperiode van juni tot en met december. Relevant voor het partnerschap is de datum waarop de echtgenoten duurzaam gescheiden zijn gaan leven (5 mei 2006); ingevolge artikel 47 worden zij vanaf 1 juni 2006 niet meer als partners aangemerkt.

#### *Januari tot en met mei 2006:*

Voor de berekening van de huursubsidie in deze periode wordt het toetsingsinkomen van de belanghebbende en dat van zijn partner samen in aanmerking genomen, te weten € 14 000 plus € 11 000 is € 25 000. Het huishouden wordt in die periode aangemerkt als een meerpersoonshuishouden. Bij het inkomen van € 25 000 hoort een maandelijkse basis-

---

<sup>1</sup> Ten behoeve van de leesbaarheid is in de voorbeelden uitgegaan van afgeronde bedragen en is geen rekening gehouden met de kwaliteitskorting in de huursubsidie.

huur van (afgerond) € 430. De belanghebbende ontvangt € 20 per maand huursubsidie.

Aangezien de belanghebbende over de partnerperiode de huursubsidie aanvraagt, komt zijn partner gedurende die periode niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

#### *Juni tot en met december 2006:*

Voor de berekening van de huursubsidie van de belanghebbende wordt in deze periode alleen zijn eigen toetsingsinkomen in aanmerking genomen, te weten € 14 000. Zijn huishouden wordt in deze periode aangemerkt als een eenpersoonshuishouden.

Bij het inkomen van € 14 000 hoort een maandelijkse basishuur van (afgerond) € 235. De belanghebbende ontvangt € 215 per maand huursubsidie. Ook voor de berekening van de huursubsidie van de voormalige partner wordt in deze periode alleen haar eigen toetsingsinkomen in aanmerking genomen, te weten € 11 000. Haar huishouden wordt in deze periode aangemerkt als een eenpersoonshuishouden.

Bij het inkomen van € 11 000 hoort een maandelijkse basishuur van (afgerond) € 192. Zij ontvangt € 58 per maand huursubsidie.

#### *Jaartoekenning*

Uiteindelijk wordt aan de belanghebbende dus over 2006 toegekend 5 maal € 20 en 7 maal € 215 is € 1 605. Aan de partner wordt 7 maal € 58 is € 406 toegekend.

#### *Vertrek partner of medebewoner in de loop van het jaar*

De systematiek van de wet is geënt op jaarinkomens. Dit is het gemakkelijkst uitvoerbaar en geeft in reguliere gevallen een goed beeld van de draagkracht. Ook als er in de loop van het jaar inkomenspieken of -dalen optreden leidt dit niet tot onevenwichtige resultaten, zeker niet nu het actuele inkomen maatstaf is: een plotselinge inkomensstijging leidt meteen tot meer draagkracht. Als partners uiteen gaan, kan de gekozen systematiek wel leiden tot onwenselijke uitkomsten als het inkomen van de voormalige partner na diens vertrek aanzienlijk toeneemt. Hetzelfde geldt bij vertrek van een medebewoner. Bij de belanghebbende zou de draagkracht in de partnerperiode dan worden beïnvloed door een inkomensstijging die pas daarna is opgetreden en waarvan hij niet heeft kunnen profiteren.

Als oplossing voor dit probleem wordt in die gevallen op verzoek van de belanghebbende in het jaar van (echt)scheiding of van vertrek van een medebewoner uitgegaan van een lager toetsingsinkomen van de partner. In de wet is aangegeven hoe in die situaties dat toetsingsinkomen moet worden berekend. Daarnaast is een delegatiebepaling opgenomen voor verdere verfijning bij ministeriële regeling.

De regeling heeft overigens een globaal karakter. Een uitzonderingsbepaling als deze dient alleen in beeld te komen bij onevenwichtigheden die als onbillijk kunnen worden beschouwd. Dit zal zich het sterkst doen gevoelen bij een stijging van het arbeidsinkomen van de vertrokken partner, voortvloeiend uit de (echt)scheiding. Een aanzienlijke toename van inkomen speelt vooral in situaties waarin een partner tijdens het huwelijk geen of een laag inkomen genoot en na (echt)scheiding een betaalde baan krijgt, een onderneming start of resultaatinkomen gaat genieten, of een uitkering gaat ontvangen. Bij andere inkomensbestanddelen zal het effect van een aanzienlijke wijziging die vooral wordt veroorzaakt door de (echt)scheiding, niet voorkomen. Er is dan eerder sprake van een inkomenswijziging in het berekeningsjaar die ook in andere gevallen dan bij (echt)scheiding niet wordt gecorrigeerd.

Een uitbreiding tot andere inkomensbestanddelen zou bovendien afbreuk doen aan een van de belangrijkste doelstellingen van deze wet, een doelmatige en geharmoniseerde uitvoering.

Om het aantal gevallen te beperken wordt tevens voorgesteld om die regeling alleen te laten gelden bij een substantiële toename van het inkomen in de na-partnerperiode.

#### *Overlijden in de loop van het jaar*

Als slechts in een deel van het jaar inkomen is genoten, valt daardoor het jaarinkomen relatief laag uit. In de systematiek van berekeningsjaren wordt impliciet verondersteld dat iemand het in een korte periode verdiende inkomen ook nodig heeft om de rest van het hele jaar rond te komen. Ingeval van overlijden in de loop van het berekeningsjaar is die veronderstelling uiteraard niet juist. Dit kan onevenwichtig uitwerken. Bij iemand met een hoog maandinkomen die eind januari komt te overlijden zou zonder nadere bepaling het maandinkomen over januari het jaarinkomen worden. Om te voorkomen dat in een dergelijke situatie een onbedoeld recht op een tegemoetkoming zou ontstaan, wordt bij overlijden in de loop van het berekeningsjaar het maandinkomen tijdsevenredig verhoogd naar een jaarbedrag.

## **2.4 Vermogenstoets**

Naast een inkomenstoets kan als aanvullend criterium voor de aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ook een vermogenstoets worden gebruikt. Van de inkomensafhankelijke regelingen die vanaf de inwerkingtreding van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen al onder de reikwijdte van deze wet vallen, gebruikt uitsluitend de Huursubsidiewet de vermogenstoets bij het bepalen van de financiële draagkracht.

De vermogenstoets in het onderhavige wetsvoorstel is zodanig vormgegeven dat geen recht meer op een tegemoetkoming op grond van een inkomensafhankelijke regeling bestaat, indien de belanghebbende en diens eventuele partner en medebewoners voordeel genieten uit sparen en beleggen (het fiscale box-3-inkomen).

Volledige harmonisatie van de vermogenstoets met uitsluitend het box-3-vermogen brengt vooral in de uitvoering efficiencywinst met zich mee.

De vermogenstoets in dit wetsvoorstel houdt in dat geen aanspraak bestaat op een tegemoetkoming als het vermogen van de belanghebbende, de partner of één van de medebewoners een zodanige omvang heeft dat daarover in de inkomstenbelasting voordeel uit sparen en beleggen in aanmerking wordt genomen. Dat is het geval als de «gemiddelde rendementsgrondslag» (het vermogen in box 3) hoger is dan het heffingvrije vermogen.

De voorgestelde vermogenstoets wijkt af van de toets die momenteel voor de huursubsidie wordt gehanteerd. Weliswaar is ook in de Huursubsidiewet de gemiddelde rendementsgrondslag van box 3 het uitgangspunt, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met de in de inkomstenbelasting geldende vrijstellingen voor maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal. In dit opzicht is er dus sprake van een verruiming van de vermogenstoets.

Daarnaast hanteert de Huursubsidiewet eigen vermogensgrenzen waaraan het vermogen wordt getoetst. Deze grensbedragen komen ruwweg overeen met het heffingvrije vermogen in de inkomstenbelasting. De voor de inkomstenbelasting geldende ouderentoeslag werkt echter maar ten dele door in de grenzen die in de Huursubsidiewet gelden. Ouderen zullen daardoor in het voorgestelde systeem sneller in aanmerking komen voor huursubsidie dan thans. Ook met vermogen van kinderen wordt in de Huursubsidiewet op andere wijze rekening gehouden dan in het wetsvoorstel.

Een ander verschil is dat voor de huidige vermogenstoets in de Huursubsidiewet de «rekenvermogens» van de huurder en de medebewo-

ners worden opgeteld en getoetst aan een vermogensgrens voor meer-persoonshuishoudens. De vermogenstoets wordt dus collectief toegepast, waardoor een hoger vermogen bij de één kan worden gecompenseerd door een laag vermogen bij de ander. De voorgestelde vermogenstoets is individueel. Heeft een van de bewoners voordeel uit sparen en beleggen, dan bestaat er geen aanspraak op een tegemoetkoming. Als de medebewoner niet tevens de partner van de belanghebbende is voor de inkomstenbelasting, hebben de belanghebbende en de medebewoner geen recht op overdracht van het heffingvrije vermogen. Een laag vermogen van de één compenseert dan niet een hoog vermogen van de ander. Om ongewenste effecten te voorkomen in jaren waarin partnerschap of medebewonerschap aanvangt of eindigt, wordt de vermogenstoets voor de partner of medebewoner alleen toegepast als deze het gehele berekeningsjaar als partner of medebewoner wordt gekwalificeerd.

De Wet kinderopvang kent geen vermogenstoets. Harmonisatie richting die wet zou dan ook inhouden dat de vermogenstoets in de huursubsidie verdwijnt. Dit betekent een uitbreiding van het aantal huursubsidie-gerechtigden. Het schrappen van de vermogenstoets voor de huursubsidie zou leiden tot een uitgavenstijging van tenminste € 80 mln. Dat toepassing van een vermogenstoets en verschuiving van vermogensgrenzen van substantiële betekenis is voor het huursubsidiegebruik moge blijken uit de gevolgen van de aanscherping van de vermogenstoets in 1997: mede daardoor bedroeg de uitstroom uit de huursubsidie circa 80 000 huishoudens. Omdat de budgettaire effecten bij het loslaten van de vermogenstoets naar verwachting aanzienlijk zijn en het handhaven van de vermogenstoets uitvoering door de Belastingdienst Toeslagen niet in de weg staat, is uiteindelijk gekozen voor handhaving van de vermogenstoets voor de huursubsidie.

## **2.5 Berekeningsjaar**

Het berekeningsjaar is de periode waarover de tegemoetkoming wordt berekend en toegekend. In dit wetsvoorstel wordt voor alle inkomensafhankelijke tegemoetkomingen het kalenderjaar als berekeningsjaar gehanteerd.

Voor de huursubsidie betekent dit een wijziging ten opzichte van het huidige tijdvak, dat loopt van juli tot en met juni, hetgeen aansluit bij de jaarlijkse huurverhoging per 1 juli. De datum van de jaarlijkse huurverhoging (1 juli) kan echter desgewenst losgekoppeld worden van het tijdvak van de huursubsidie. Een voordeel hiervan is dat voor een deel van het tijdvak de huur al vaststaat (namelijk voor de periode tot 1 juli). Dit zal derhalve nauwelijks correcties behoeven. Wel zal per 1 juli van het berekeningsjaar het voorschot worden aangepast aan de alsdan verhoogde huurprijs.

## **2.6. Het partnerbegrip**

Om een reëel beeld van de draagkracht te hebben is het niet alleen noodzakelijk om het toetsingsinkomen van de belanghebbende in aanmerking te nemen, maar ook dat van de partner. Daarnaast kan ook inkomen of vermogen van overige leden van het huishouden relevant zijn bij het bepalen van het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming.

### *2.6.1 Vormgeving in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*

Uitgangspunt voor de definitie van het begrip partner is het partnerbegrip van de Wet inkomstenbelasting 2001. Degene die partner is voor de inkomstenbelasting, is dat tevens voor toepassing van inkomensafhankelijke regelingen (het gaat dan om gehuwden of ongehuwd samenwo-

nenden die ervoor kiezen partner te zijn voor de inkomstenbelasting). Dit betekent dat (een keuze voor) partnerschap in het kader van de inkomstenbelasting direct doorwerkt naar de inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast zijn er enkele situaties waarin partnerschap voor de toepassing van de inkomensafhankelijke regelingen wordt aangenomen waarin dat voor de inkomstenbelasting niet het geval is.

In dit wetsvoorstel is een materieel ruimer partnerbegrip voor ongehuwd samenlevenden opgenomen dan in de Wet inkomstenbelasting 2001. Naast de keuze voor fiscaal partnerschap voor de inkomstenbelasting zijn er in dit wetsvoorstel enkele situaties benoemd waarin partnerschap voor toepassing van de inkomensafhankelijke regelingen wordt aangenomen waarin dat voor de inkomstenbelasting niet het geval is. Dit onderscheid houdt verband met karakter van inkomensafhankelijke regelingen waarbij om een reëel beeld te hebben van de draagkracht het noodzakelijk is tevens de draagkracht van de partner in de beschouwing te betrekken. Een keuzeregeling zoals in de Wet inkomstenbelasting 2001 is opgenomen zou hieraan onvoldoende recht doen. De omschrijving van het partnerbegrip in dit wetsvoorstel is voor ongehuwd samenlevenden tevens meer uitgebreid dan de omschrijving in enkele socialezekerheidswetten. De omschrijving leidt materieel vrijwel niet tot een afwijkend partnerbegrip. In dit wetsvoorstel wordt, net zoals bij bijvoorbeeld in de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) en in de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW), voorgesteld om indien twee ongehuwde personen een gezamenlijke huishouding voeren zij hetzelfde worden behandeld als gehuwden. Wel bevat dit wetsvoorstel een uitgebreidere opsomming van omstandigheden waarin partnerschap wordt aangenomen dan bijvoorbeeld de AOW en de Wwb. Deze uitgebreide, uitputtende, opsomming maakt het mogelijk om een rangorde aan te geven binnen de genoemde omstandigheden zodat, wanneer een belanghebbende met meer dan één andere persoon aan de voorwaarden voor partnerschap voldoet, de opgenomen rangorde bepalend is voor de vraag welke persoon als partner wordt aangemerkt. De belanghebbende heeft hierin dan geen keuze.

De in het wetsvoorstel opgenomen situaties zijn de volgende.

In de eerste plaats gaat het om ongehuwd samenwonenden die in de basisadministratie persoonsgegevens op hetzelfde woonadres staan ingeschreven en daarnaast voldoen aan één of meer van de in de wet opgenomen criteria. Deze criteria zijn: partnerschap in een voorgaand jaar, de ongehuwden hebben samen een kind of één van beiden heeft een kind van de andere ongehuwde erkend, de ongehuwden hebben een samenleefcontract afgesloten, voor de toepassing van de pensioenregeling is de ongehuwde als partner van de ander aangemeld of de ongehuwden bewonen samen een eigen woning en zijn beiden aansprakelijk of mede aansprakelijk voor een schuld waarbij de eigen woning als onderpand dient. Er hoeft in de hiervoor genoemde gevallen dus niet te worden beoordeeld of sprake is van een duurzame gezamenlijke huishouding. Daarnaast is er, anders dan in de inkomstenbelasting, geen referentieperiode van zes maanden. Ook wanneer het partnerschap in het kalenderjaar korter dan zes maanden heeft geduurd, worden de ongehuwd samenwonenden in deze gevallen als duurzame partners aangemerkt.

In de tweede plaats worden ongehuwd samenwonenden die niet voldoen aan de criteria die hiervoor genoemd zijn, maar die wel duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, aangemerkt als partner. Uitzondering hierop vormen de eerstegraads bloedverwanten in de opgaande lijn. Met deze uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een bij haar dochter inwonende hulpbehoevende moeder als partner zou worden aangemerkt. Daarnaast zijn uitgezonderd de tweedegraads bloedverwanten in de zijlijn voorzover deze meerderjarig zijn en nog bij hun ouders inwonen. Deze uitzondering voorkomt dat kinderen die

nog bij hun ouders inwonen en die niet kiezen voor partnerschap voor de toepassing van de inkomstenbelasting, toch als partner worden aangemerkt.

Het kan zijn, dat de (ongehuwde) aanvrager van een tegemoetkoming staat ingeschreven op een woonadres waarop meer dan een andere ongehuwde persoon staat ingeschreven. In dat geval moet bepaald worden wie van deze anderen kan worden aangemerkt als partner van de aanvrager. Om dit te bepalen is geen keuzeregeling, maar een rangorderegeling opgenomen. Een keuzeregeling zou er namelijk voor kunnen zorgen dat altijd gekozen wordt voor de persoon met het laagste inkomen en niet voor de persoon die naar maatschappelijke opvattingen als partner aangemerkt zou moeten worden. Met het opnemen van een rangorderegeling wordt dit voorkomen. De rangorderegeling leidt verder tot een eenvoudiger uitvoering van de regeling aangezien niet jaarlijks aan de belanghebbende een keuze hoeft te worden gevraagd. De uitvoerende instantie kan met toepassing van de rangorderegeling zelfstandig de partnerregeling toepassen. Dit is alleen anders voor de situaties waarin geen sprake is van partnerschap voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 en evenmin wordt voldaan aan de voorgestelde objectieve criteria, maar waarin wel een duurzame gezamenlijke huishouding wordt gevoerd met twee of meer personen die in aanmerking komen voor het partnerschap. In deze situatie kan geen rangorderegeling worden toegepast. In dergelijke gevallen kan de belanghebbende wél kiezen welke persoon als partner aangemerkt dient te worden.

### *2.6.2 Wijzigingen ten opzichte van bestaande regelingen*

Voor de Huursubsidiewet leidt het voorgestelde partnerbegrip tot een inperking van de mogelijkheid om medebewoners als onderhuurders aan te merken. In de Huursubsidiewet worden thans, naast bloedverwanten in de eerste lijn, alleen echtgenoten en geregistreerde partners uitgesloten van het begrip onderhuurder. Door een uitbreiding van het partnerbegrip is het in situaties waarin materieel sprake is van partnerschap niet langer mogelijk een zakelijke relatie van onderhuur voor te stellen. Een dergelijke materiële wijziging wordt als een gewenst effect beschouwd.

Daarnaast zou onverkorte toepassing van het partnerbegrip uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor de Huursubsidiewet betekenen dat het inkomen en vermogen van partners die niet samen in de huurwoning wonen, meetelt voor de inkomstenstoets en vermogensstoets voor de huursubsidie. Dit doet zich overigens uitsluitend voor bij gehuwden en geregistreerde partners, aangezien alleen voor gehuwden en geregistreerde partners geldt dat zij, ongeacht of er sprake is van een inschrijving op hetzelfde adres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, als partners voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen worden aangemerkt. Dit gevolg wordt ongewenst geacht aangezien het niet past binnen het specifieke karakter van de huursubsidie. Om deze reden zal in de Aanpassingswet een wijziging van de Huursubsidiewet worden opgenomen, inhoudende een uitzondering op het partnerbegrip van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De uitzondering houdt in dat degenen die niet op het adres van de belanghebbende ingeschreven staan voor de huursubsidie niet als partner worden aangemerkt.

## **2.7 Medebewoner**

In dit wetsvoorstel wordt naast het partnerbegrip het begrip medebewoner gedefinieerd. Voor de Huursubsidiewet zijn beide begrippen naast elkaar van belang. Het inkomen (en eventueel het vermogen) van de

partner en van de medebewoners is relevant voor het bepalen van het recht op respectievelijk de hoogte van de huursubsidie. Afgezien van de gevolgen van het in dit wetsvoorstel gehanteerde partnerbegrip voor het begrip onderhuur, worden met het in dit wetsvoorstel opgenomen begrip medebewoner geen wijzigingen beoogd.

## **2.8 Kind**

Het kindbegrip is voor diverse inkomensafhankelijke regelingen relevant. Een inventarisatie van de verschillende regelingen waarin het begrip gebruikt wordt, leert dat de gehanteerde begrippen sterk uiteen lopen. De reden hiervoor is dat regelingen veelal zijn toegespitst op bepaalde specifieke kinderen (variërend van algemene specificaties als leeftijdsgrenzen tot verdergaande specificaties als «kinderen waarvoor kinderopvang wordt genoten» of «schoolgaande kinderen»). Zo wordt bijvoorbeeld in de Wet kinderopvang het begrip kind niet afzonderlijk gedefinieerd, maar wordt dit afgeleid uit de ouderdefinitie. Een ouder in de zin van de Wet kinderopvang is een persoon die met het kind waarop de kinderopvang betrekking heeft een huishouding voert en dit kind in belangrijke mate onderhoudt en wat de leeftijdscriteria betreft geldt de Wet kinderopvang voor kinderen tot en met het primair onderwijs. De ouder is tevens de gerechtigde tot de tegemoetkoming kinderopvang.

Gelet op de diversiteit aan begrippen en regelingspecifieke kenmerken is het niet wenselijk om in deze wet, waarin een algemeen kader wordt geboden voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen, de begrippen ouder/kind zodanig te harmoniseren dat zij onverkort kunnen worden toegepast op de verschillende inkomensafhankelijke regelingen waarin deze begrippen een rol spelen. Dit heeft geleid tot het in dit wetsvoorstel opgenomen kindbegrip dat als een uniform toepasbaar basisbegrip kan dienen en in de materiewetten nader kan worden aangevuld met de regelingspecifieke kenmerken. Daarbij is ervoor gekozen om te volstaan met de definiëring van het begrip kind, en het begrip ouder niet te definiëren. Daarmee wordt voor dit wetsvoorstel het begrip «ouder» in de civielrechtelijke betekenis opgevat, terwijl de ouder in de Wet kinderopvang als gerechtigde tot de tegemoetkoming een definitie heeft gekregen die daarvan afwijkt. De aanwezigheid van een kind bepaalt de aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming op grond van een kinderegeling. De kinddefinitie in dit wetsvoorstel bevat als samenstellende vereisten dat het een kind betreft dat in belangrijke mate wordt onderhouden door belanghebbende of zijn partner en op hetzelfde adres als belanghebbende staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. De definitie in het wetsvoorstel omvat daarmee ook (achter)kleinkinderen. Doordat deze voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen mede als kind worden aangemerkt wordt bereikt dat grootouders die bijvoorbeeld de kosten van kinderopvang voor bij hen inwonende kleinkinderen van «tiernermoeders» betalen, daarvoor een tegemoetkoming kunnen krijgen. Ook wordt met de huidige definitie bereikt dat eventueel inkomen van inwonende kleinkinderen net als het inkomen van inwonende kinderen tot een bepaald bedrag niet meetelt als draagkrachtbepalend inkomen.



### **3. VOORGESTELDE UITVOERING DOOR BELASTINGDIENST TOESLAGEN**

#### **3.1 Belastingdienst Toeslagen**

Artikel 11, tweede lid, definieert de Belastingdienst Toeslagen als het organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst dat is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen. De Belastingdienst Toeslagen vormt hierdoor binnen de Belastingdienst een organisatieonderdeel dat, in afwijking van de organisatieonderdelen van de rijksbelastingdienst die zijn belast met de heffing en inning van rijksbelastingen, belast is met een bijzondere taak. De organisatie van de Belastingdienst is op hoofdlijnen uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. Deze ministeriële regeling, die is gebaseerd op art. 3, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, stelt regels omtrent de inrichting van de rijksbelastingdienst. In artikel 2, eerste lid, van de uitvoeringsregeling is bepaald dat de rijksbelastingdienst onder de naam Belastingdienst belast is met de heffing en inning van rijksbelastingen en met andere bij of krachtens de wet opgedragen taken. De Belastingdienst Toeslagen zal als specifiek organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst eveneens in de uitvoeringsregeling worden opgenomen. Omdat dit wetsvoorstel rechtstreeks taken en bevoegdheden toekent aan de Belastingdienst Toeslagen is de Belastingdienst Toeslagen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Belastingdienst Toeslagen zal onder leiding staan van een managementteam met een voorzitter. Het managementteam bepaalt de interne taakverdeling binnen de Belastingdienst Toeslagen. Ook bepaalt het managementteam wie de Belastingdienst Toeslagen in rechte vertegenwoordigt.

#### **3.2 Hoofdlijn**

De toekenning van de tegemoetkomingen geschiedt op basis van de gegevens en omstandigheden van het berekeningsjaar zelf. Deze staan pas na afloop van dat jaar vast. Om de tegemoetkomingen toch te laten aansluiten bij de uitgaven waarvoor zij worden verleend, worden zij in het berekeningsjaar maandelijks uitbetaald op basis van een voorschot. Na afloop van het berekeningsjaar volgt een «definitieve» tegemoetkoming, waarmee het voorschot wordt verrekend. Als men voorafgaand aan of in de loop van het berekeningsjaar geen voorschot heeft ontvangen, bijvoorbeeld omdat men pas na afloop van dat jaar een aanvraag indient, kan ook nadien nog een voorschot worden toegekend. Dit wordt dan in één keer uitbetaald. Vervolgens wordt ook dit voorschot verrekend met de tegemoetkoming.

Een derde mogelijkheid is dat na afloop van het berekeningsjaar meteen een tegemoetkoming wordt toegekend. Dit kan zich voordoen als een aanvraag na afloop van het berekeningsjaar wordt ingediend en deze vrijwel meteen kan worden afgewikkeld. In dat geval is er geen voorschot nodig.

#### **3.3 Klantgerichte procedure**

Een belangrijke reden om een aantal belangrijke inkomensafhankelijke regelingen te laten uitvoeren door de Belastingdienst Toeslagen is dat de Belastingdienst al beschikt over veel gegevens die nodig zijn voor de bepaling van een tegemoetkoming. De toekenningsprocedure kan daardoor zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Om voldoende flexibiliteit te bereiken is ervoor gekozen bij de vormgeving van de procedure rondom aanvraag en toekenning van tegemoetko-

mingen rekening te houden met de benodigde ruimte om deze procedure te kunnen toespitsen op de omstandigheden van het geval met een minimum aan administratieve lasten.

Vermoedt een belanghebbende dat hij in aanmerking komt voor een tegemoetkoming, dan kan hij het initiatief nemen door de Belastingdienst Toeslagen te verzoeken hem een aanvraagformulier toe te zenden. De aanvraag kan op papier, maar ook elektronisch worden gedaan.

### *3.3.1 Behandeling aanvraag*

In beginsel wordt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de beschikking tot verlening van een voorschot op de tegemoetkoming gegeven. De Belastingdienst Toeslagen gaat daarbij in eerste instantie uit van de in de aanvraag verstrekte gegevens. Beschikt de Belastingdienst Toeslagen over afwijkende gegevens dan wordt daarover contact opgenomen met de aanvrager.

De wijze waarop aan een aanvraag gevolg wordt gegeven hangt af van het moment van indiening. Daarin zijn vier verschillende perioden te onderkennen:

#### *1. Indiening aanvraag ten minste acht weken voor de aanvang van het berekeningsjaar*

In reguliere gevallen zal de aanvraag voorafgaand aan het berekeningsjaar worden ingediend. De aanvraag die ten minste acht weken voor de aanvang van het aan het berekeningsjaar voorafgaande jaar wordt ingediend, zal leiden tot een voorschot dat wordt verleend voor de aanvang van het berekeningsjaar en dat vervolgens in twaalf maandelijkse termijnen wordt uitbetaald, te beginnen in de maand december voorafgaand aan het berekeningsjaar. Na afloop van het berekeningsjaar wordt de tegemoetkoming vervolgens toegekend op basis van de definitieve gegevens. Het voorschot wordt met de tegemoetkoming verrekend. Een eventueel verschil wordt in één keer uitbetaald dan wel teruggevorderd.

#### *2. Indiening vanaf acht weken voor aanvang van het berekeningsjaar*

Een aanvraag die wordt ingediend in het berekeningsjaar of binnen acht weken daaraan voorafgaand, kan ook leiden tot een voorschot dat in maandelijkse termijnen wordt uitbetaald. Het voorschot wordt in dat geval verleend binnen acht weken na indiening van de aanvraag. In dat geval komt het aantal termijnen overeen met het aantal resterende maanden in het berekeningsjaar: vindt de toekenning van het voorschot plaats in de maand mei van het berekeningsjaar, dan wordt het toegekende bedrag in zeven maandelijkse termijnen betaald, te beginnen met de maand mei. Ook in dit geval wordt de tegemoetkoming na afloop van het berekeningsjaar toegekend op basis van de definitieve gegevens. Het voorschot wordt met de tegemoetkoming verrekend. Een eventueel verschil wordt in één keer uitbetaald dan wel teruggevorderd.

#### *3. Indiening vanaf acht weken voor het einde van het berekeningsjaar maar uiterlijk 1 april volgend op het berekeningsjaar*

De aanvraag die wordt ingediend vanaf acht weken voor het einde van het berekeningsjaar zal niet meer leiden tot uitbetaling van een voorschot op de tegemoetkoming in het berekeningsjaar zelf. In dat geval wordt het voorschot steeds in één keer uitbetaald in het jaar erna. Uiteindelijk volgt ook in dit geval een toekenning op basis van de definitieve gegevens, waarmee het voorschot wordt verrekend. In deze situatie is het overigens ook mogelijk dat toekenning van de tegemoetkoming plaatsvindt zonder een daaraan voorafgaand voorschot.

#### *4. Indiening na 1 april volgend op het berekeningsjaar*

De uiterlijke datum voor indiening van een aanvraag is 1 april volgend op

het berekeningsjaar. Een na die datum ingediende aanvraag zal dan ook niet meer in behandeling worden genomen. Het karakter van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen laat niet toe dat deze ook nog worden verleend als er een lange tijd is verstreken na het moment waarop de desbetreffende uitgaven zijn gedaan. De tegemoetkomingen worden immers juist gegeven omdat ervan wordt uitgegaan dat de belanghebbende de bewuste uitgaven niet zou kunnen doen zonder tegemoetkoming. De uiterlijke indieningsdatum van 1 april betekent overigens een verruiming ten opzichte van hetgeen momenteel ingevolge de Huursubsidiewet mogelijk is. Ingevolge die wet moeten tegemoetkomingen altijd vooraf worden aangevraagd.

### *3.3.2 Voorschot en eindafrekening*

Een voorschot wordt verleend tot het bedrag van de vermoedelijke tegemoetkoming. In de aanvraag die wordt gedaan voorafgaand aan of tijdens het berekeningsjaar moet daartoe worden uitgegaan van geschatte bedragen en vermoedelijke omstandigheden. Pas na afloop van het jaar kan de tegemoetkoming definitief worden berekend op basis van de in de wet genoemde criteria. Daartoe dient dan ook de «eindafrekening» die na afloop van het berekeningsjaar plaatsvindt in de vorm van de toekenning van de tegemoetkoming. De betaling van het voorschot vindt voor wat betreft huursubsidie en zorgtoeslag plaats in de maand voorafgaand aan de maand waarop de tegemoetkoming betrekking heeft. De tegemoetkoming die wordt verstrekt op grond van de Wet kinderopvang, wordt in 2005 uitbetaald in de maand waarop de tegemoetkoming betrekking heeft. Met de inwerkingtreding van deze wet wordt het betaalmoment ook voor de tegemoetkoming kinderopvang gelijkgesteld met dat voor de huursubsidie en de zorgtoeslag. Bij die aanpassing is dan eenmalig sprake zijn van zowel een inkomenseffect voor de belanghebbende als een kaseffect voor het Rijk. De uitbetaling van de laatste voorschottermijn kinderopvang van het lopende berekeningsjaar in december valt dan namelijk samen met de uitbetaling van de eerste voorschottermijn van het komende berekeningsjaar.

Wanneer voor de uiteindelijke berekening van de tegemoetkoming nog aanvullende gegevens of bewijsstukken nodig zijn, zal de Belastingdienst Toeslagen de belanghebbende verzoeken om deze te verstrekken. Het is echter denkbaar dat de Belastingdienst Toeslagen al over alle benodigde gegevens beschikt. Een belangrijk element voor alle tegemoetkomingen, het toetsingsinkomen, heeft de Belastingdienst Toeslagen bijvoorbeeld al voorhanden in de fiscale gegevens uit aangiften en loonbelastingopgaven. In gevallen waarin geen gegevens van de kant van belanghebbende meer nodig zijn wordt de tegemoetkoming op basis van de definitieve gegevens meteen door de Belastingdienst Toeslagen toegekend.

In het geval dat de belanghebbende voor meer tegemoetkomingen in aanmerking komt, zal de Belastingdienst Toeslagen waar mogelijk de bekendmaking daarvan combineren in één voorschotof tegemoetkomingsbeschikking. Die beschikking zal overigens specifieke informatie bevatten per individuele tegemoetkoming zodat de belanghebbende weet waar hij aan toe is. Ook in de sfeer van de uitbetaling zal er voor worden gezorgd dat belanghebbende een en ander goed kan herleiden. De uitbetaling van de verschillende voorschotten wordt niet in één bedrag gecombineerd. Voor iedere tegemoetkoming zal een apart bedrag op het bankafschrift van belanghebbende worden vermeld met een omschrijving.

### *3.3.3 Wijziging omstandigheden na verlening van het voorschot*

De basis voor de toekenning van een tegemoetkoming is het inkomen in het berekeningsjaar zelf. Dit staat uiteraard pas vast na afloop van het berekeningsjaar. Het voorschot wordt verleend tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden toegekend. Dit brengt mee dat bij de verlening van een voorschot uitgegaan moet worden van een schatting. Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico's van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt. In de begeleiding en voorlichting zal daaraan ruime aandacht worden besteed. Een tweede gevolg van een voorschot op basis van geschatte gegevens is dat er onverwachte wijzigingen in de omstandigheden plaatsvinden nadat verlening van het voorschot heeft plaatsgevonden.

Beide gevallen, foutieve schattingen en wijziging van de omstandigheden, leveren een gerede kans op dat hetzij na afloop van het jaar een deel van de tegemoetkoming moet worden terugbetaald, hetzij een aanvullende betaling moet worden verleend. Dergelijke afwijkingen zijn nooit helemaal te voorkomen, maar zijn niet wenselijk. Bij afwijkingen wordt geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat de tegemoetkoming zo nauw mogelijk moet aansluiten op de uitgaven waarvoor zij zijn bedoeld. Het is dan ook noodzakelijk dat belanghebbende in de genoemde gevallen via melding van wijzigingen het bedrag van het voorschot eenvoudig kan «bijsturen», zowel in opwaartse als in neerwaartse richting. De Belastingdienst Toeslagen kan daarbij zelf een rol spelen door belanghebbenden actief te benaderen bij kennisneming van wijzigingen in diens omstandigheden. Uiteraard is het niet te bedoeling dat belanghebbenden voor elke geringe wijziging van omstandigheden in actie moeten komen. Alleen wijzigingen die de tegemoetkoming met een bedrag van enige omvang doen toe- of afnemen zullen moeten worden gemeld. Wijzigingen die bij de Belastingdienst Toeslagen vanzelf bekend worden hoeven uiteraard in het geheel niet te worden doorgegeven. De criteria voor het al dan niet doorgeven van wijzigingen zullen nader bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

### *3.3.4 Vervolgtoekenning op basis van dezelfde aanvraag*

Uit het voorgestelde systeem volgt uiteindelijk dat een aanvraag niet jaarlijks hoeft te worden herhaald. Op termijn kan een eenmaal gehonoreerde aanvraag in een volgend berekeningsjaar automatisch door een nieuw voorschot op de tegemoetkoming worden gevolgd. In dat geval gaat de Belastingdienst Toeslagen op basis van de hem ter beschikking staande gegevens na of er aanleiding bestaat een voorschot te verlenen over het nieuwe berekeningsjaar. Is dat het geval, dan gaat hij automatisch daar toe over als hij over alle gegevens beschikt die noodzakelijk zijn om de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen bepalen. Beschikt hij niet over alle gegevens, dan kan hij de belanghebbende verzoeken om nadere informatie.

Ook in dat geval kan voorafgaand aan de voorschotverlening eventuele wijzigingen ten opzichte van de in de oorspronkelijke aanvraag opgenomen gegevens worden doorgevoerd. Zulke wijzigingen kunnen zowel op initiatief van de belanghebbende als op initiatief van de Belastingdienst Toeslagen worden aangebracht. Door dit systeem kunnen de in de aanvankelijke aanvraag opgenomen feiten en omstandigheden dus doorlopend worden aangepast aan de actuele situatie.

## **3.4 Handhavingsbeleid**

Doel van de rechtshandhaving is te zorgen dat iedereen de tegemoetkoming krijgt waar hij of zij recht op heeft. Het is daarbij ook van belang dat de maandelijkse uitbetalingen gedurende het berekeningsjaar zo dicht

mogelijk blijven bij de uiteindelijk toe te kennen tegemoetkoming. Een te hoog voorschot plaatst de belanghebbende voor een terugbetalingsplicht, een te laag voorschot leidt tot een recht op nabetaling. In het eerste geval dreigt voor de belanghebbende na afloop van het berekeningsjaar een liquiditeitsprobleem, in het tweede geval dreigt dat probleem al in de loop van het berekeningsjaar zelf.

De grondslagen voor de vaststelling van de omvang van de tegemoetkoming zijn voor een belangrijk deel pas na afloop van het jaar met zekerheid te bepalen. Dit geldt in ieder geval voor het toetsingsinkomen en de huishoudsituatie. Gevolg hiervan is dat bij de maandelijkse voorschotbetalingen nog moet worden uitgegaan van schattingen van het inkomen en veronderstellingen over de huishoudsituatie.

De uitvoering zal rusten op drie pijlers, te weten:

1. dienstverlening gericht op het verlenen van ondersteuning bij het doen van aanvragen. Uitgangspunt is het bevorderen van de zelfredzaamheid van belanghebbenden en het minimaliseren van de nodige inspanning van de kant van de belanghebbende;
  2. toezicht en correctief optreden daar waar onjuiste toekenning dreigt, gericht op het borgen van de rechtmatigheid van de toekenningen;
  3. strafrechtelijk optreden als sluitstuk in gevallen van bewust misbruik.
- Deze driedeling sluit aan op het bestaande rechtshandavingsbeleid van de Belastingdienst. Wel gelden er bij de uitvoering van de toeslagen specifieke accenten. Deze hangen samen met de samenstelling van de doelgroep en de aard van de regelingen. Een deel van de doelgroep die in aanmerking komt voor een regeling is minder vertrouwd met administratieve procedures. Veel aandacht zal worden gegeven aan het ondersteunen van deze groep. Daarnaast vergt de aard van de regelingen dat veel aandacht wordt gegeven aan het vooraf zo juist mogelijk vaststellen van de voorschotten. Hieraan zal in de behandelaanpak specifiek aandacht worden gegeven. Belangrijk kenmerk van de regelingen is dat deze zoveel als mogelijk worden gebaseerd op bij de Belastingdienst Toeslagen beschikbare gegevens.

Het streven is om een optimale informatiepositie op te bouwen ten aanzien van de grondslagen voor de bepaling van de tegemoetkoming. Deze moet de Belastingdienst Toeslagen in staat stellen de aanvraag en de wijzigingsmeldingen van belanghebbenden adequaat te toetsen. Blijkt de kwaliteit van die informatie voldoende dan kan deze op termijn de basis vormen voor een pro-actieve dienstverlening.

Bij de controle van ingediende aanvragen en bij de toekenning wordt gebruik gemaakt van de gegevens waarover de Belastingdienst reeds beschikt. Zo beschikt de Belastingdienst reeds over de inkomensgegevens en gegevens over de huishoudsituatie. Voor de huurgegevens bestaat in het kader van de uitvoering van de Huursubsidiewet reeds een automatische uitwisseling van huurgegevens met een aantal verhuurders (deels woningcorporaties). Op basis van deze gegevens kan een effectieve controle van de huurgegevens plaatsvinden. De controlemogelijkheden die deze automatische uitwisseling van huurgegevens met zich meebrengt, blijft ook in de toekomst, als de uitvoering van de huursubsidie in handen van de Belastingdienst Toeslagen komt, gewenst.

Voor een doelmatige uitvoering van de zorgtoeslag, kan een dergelijke controle door middel van een (automatische) uitwisseling van gegevens wenselijk zijn op het vlak van het verzekerd zijn van personen voor een ziektekostenverzekering. Onderzocht kan worden in welke mate het mogelijk is gegevensuitwisseling tot stand te brengen met ziektekostenverzekeraars.

In gevallen waarin geen contra-informatie beschikbaar is, vindt controle van de gegevens die de aanvrager heeft aangeleverd plaats door toetsing aan de hand van risicoprofielen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring bij de Belastingdienst en van de ervaringen die in het uitvoeringsproces bij de huursubsidie zijn opgedaan. Voor zover het grensoverschrijdende situaties betreft zal de Belastingdienst Toeslagen, conform de huidige socialeverzekeringspraktijk, gebruik moeten maken van bestaande verdragen en regelgeving om aan geverifieerde gegevens te komen.

Er zal sprake zijn van een groei in de richting van het hier geschetste model. Zo zullen voor adequate schattingen van inkomens de recente, vaststaande inkomensgegevens nodig zijn. Voor een belangrijk deel van de belanghebbenden zal daar op termijn in voorzien kunnen worden door de maandelijkse loongegevens uit de polisadministratie van het UWV. Totdat deze beschikbaar komen staan de Belastingdienst Toeslagen hiertoe twee jaar oude loongegevens en aangegeven en vastgestelde verzamelinkomens ter beschikking. In alle gevallen zal onderzoek en ervaring moeten uitwijzen in welke mate op grond van deze gegevens goede schattingen mogelijk zijn. Op grond van onderzoek dat verricht is naar de huidige genietters van huursubsidie is de verwachting dat met de thans ter beschikking staande gegevens redelijk nauwkeurige inkomensschattingen mogelijk zijn voor minima en ouderen met lage inkomens.

Voorlopig zal de invulling van de aanvraag en de melding van wijzigingen voor het merendeel nog door de belanghebbende moeten worden gedaan. Hierbij zal de Belastingdienst Toeslagen de belanghebbenden op de van de Belastingdienst bekende wijze behulpzaam zijn. Dat wil zeggen met voorlichting en informatiemateriaal op papier en via internet en, zonodig door in hulp te voorzien bij het invullen van aanvragen of wijzigingsformulieren. De Belastingdienst is voornemens op dit punt ook gebruik te gaan maken van de bestaande Huursubsidie Informatiepunten (HIP's). Resterende vragen kunnen telefonisch gesteld worden.

### **3.5 Terugvordering**

De procedure zoals die door de Belastingdienst Toeslagen zal worden gehanteerd om ervoor te zorgen dat teveel betaalde bedragen aan tegemoetkoming door belanghebbende worden terugbetaald, verschilt niet wezenlijk van de wijze waarop terugvordering tot dusverre in de diverse regelingen gestalte heeft gekregen. Verder is het voor de Belastingdienst niet nieuw om (een deel van) het invorderingsproces van inkomensafhankelijke regelingen uit te voeren. Zo verzorgt de Belastingdienst voor VROM al jarenlang het dwanginvorderingsproces in het kader van de huursubsidie met toepassing van een aantal artikelen van de Invorderingswet 1990.

Als aan een belanghebbende meer is uitbetaald dan waar hij recht op heeft, kan het teveel betaalde bedrag worden teruggevorderd. Het terug te vorderen bedrag wordt bij beschikking vastgesteld, die vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Betaling van het terug te vorderen bedrag moet binnen twee maanden geschieden. Als het van de belanghebbende teruggevorderde bedrag na die termijn niet of slechts gedeeltelijk is betaald, kan betaling van de nog openstaande schuld met behulp van een aantal maatregelen worden bewerkstelligd.

Een van de middelen die de Belastingdienst Toeslagen dan ter beschikking staat is de verrekening van de openstaande schuld met een aan de belanghebbende uit te betalen bedrag, zowel als het gaat om bedragen in

het kader van dezelfde regeling als ook tussen inkomensafhankelijke regelingen onderling. Verrekening is ook mogelijk met een teruggaaf inkomstenbelasting.

De onderlinge verrekeningsbevoegdheid van de Belastingdienst Toeslagen is gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen en houdt in, dat bijvoorbeeld nog uit te betalen huursubsidie kan worden verrekend met door de belanghebbende terug te betalen zorgtoeslag. Door gebruik te maken van deze bevoegdheid wordt ten eerste het inefficiënt «rondpompen» van geld voorkomen en ten tweede de noodzaak tot het inzetten van dwanginvordering aanzienlijk beperkt. Een en ander laat de beleidsverantwoordelijkheid van de betrokken vakministers voor de financiering en toepassing van de betreffende regelingen echter onverlet. Budgettair gezien heeft het voor de betrokken departementen ook geen gevolgen. In het hiervoor gegeven voorbeeld zou bij normale betaling van teruggevoerde zorgtoeslag de betaling in de administratie van de Belastingdienst Toeslagen worden geboekt als «ontvangst zorgtoeslag». In het geval van een verrekening wordt het uit te betalen bedrag huursubsidie dat daarvoor wordt aangewend op dezelfde manier geboekt: als ontvangst voor de zorgtoeslag en als uitgave voor de huursubsidie. Boekhoudkundig is dus wel sprake van een uitgave en ontvangst voor de betreffende toeslag, maar in de kassfeer wordt gesaldeerd, voordat tot uitbetaling wordt overgegaan.

Bij niet-tijdige betaling wordt rente berekend volgens het renteregime van de Invorderingswet 1990 en wordt een aanmaning gestuurd om binnen tien dagen na de dagtekening van de aanmaning te betalen. Is ook dan nog niet betaald dan kunnen executoriale maatregelen – zonder rechterlijke tussenkomst – op grond van een dwangbevel worden genomen. Tegen die maatregelen kan belanghebbende in verzet komen bij de civiele rechter. Het is mogelijk uitstel van betaling te verlenen, dan wel een betalingsregeling te treffen. De partner van belanghebbende kan, tenslotte, aansprakelijk worden gesteld voor de schuld die onbetaald blijft.

### **3.6 Bestuurlijke boeten**

In dit wetsvoorstel worden strafrechtelijke sancties aangevuld met bestuurlijke boeten. Bij de handhaving van inkomensafhankelijke regelingen is het wenselijk om naast de mogelijkheid tot herziening van tegemoetkomingen, in daartoe aanleiding gevende gevallen ook tegen misbruik van tegemoetkomingen op te kunnen treden door het opleggen van een boete. Indien door de Belastingdienst Toeslagen gevraagde gegevens en inlichtingen niet, of opzettelijk onjuist of onvolledig worden verstrekt kan de Belastingdienst Toeslagen gelijktijdig met de herziening een bestuurlijke boete opleggen. De boete bedraagt 25 procent van het terug te vorderen bedrag, ook indien dit bedrag betrekking heeft op de herziening van meer tegemoetkomingen. De boete bedraagt niet meer dan € 3000.

Bij het opleggen van bestuurlijke boeten dient te zijn voorzien in voldoende, aan het strafrecht gelijkwaardige, rechtsbescherming van de burger. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een beschikking, zodat de voorschriften van hoofdstuk 3 en titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Tevens is gewaarborgd dat de opgelegde sanctie door een onafhankelijke rechter kan worden getoetst. Voor zover het betreft de voorschriften die gelden bij het opleggen van een bestuurlijke boete is om praktische redenen aangesloten bij de voorschriften die gelden bij het opleggen van bestuurlijke boeten in de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

### **3.7 Rente**

Indien na 1 juli volgend op het berekeningsjaar wordt vastgesteld dat er met betrekking tot dat berekeningsjaar bedragen (alsnog) moeten worden uitbetaald of teruggevorderd, wordt over die bedragen rente vergoed respectievelijk in rekening gebracht. Deze rentesystematiek is ontleend aan de heffingsrenteregeling zoals de Belastingdienst die hanteert bij de betaling of teruggave van belasting die na het verstrijken van het belastingtijdvak wordt vastgesteld. Ook het te hanteren rentepercentage volgt die regeling.

Ook voor de tegemoetkoming geldt dat eerst na afloop van het berekeningsjaar definitief kan worden bepaald of en tot welk bedrag belanghebbende daarop aanspraak heeft. Dit bedrag kan overeenstemmen met het bedrag dat reeds in de vorm van een voorschot is verstrekt. De toekenning zal in dat geval niet meer leiden tot een nieuwe betalingsverplichting. Immers, het verleende voorschot wordt verrekend met de toegekende tegemoetkoming. Het is echter ook mogelijk dat de toekenningsbeschikking wél een betalingsverplichting in het leven roept omdat het bedrag van het voorschot te hoog of te laag blijkt te zijn geweest of omdat er helemaal geen voorschot is verstrekt. In dat geval zal er sprake zijn van hetzij een (aanvullende) betalingsplicht voor de Belastingdienst Toeslagen hetzij een verplichting voor de belanghebbende tot terugbetaling. Ook een herziening van een reeds toegekende tegemoetkoming kan die betalingsverplichtingen doen ontstaan. In dergelijke situaties wordt, voor zover de betalingsverplichting ontstaat op of na 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar, over het te betalen bedrag rente berekend.

Te zijner tijd zal bij de evaluatie van deze wet worden gezien of de aanvangsdatum van 1 juli kan worden aangepast naar 1 januari volgend op het berekeningsjaar. Daarmee zou de rentesystematiek volledig aansluiten op de renteregeling van de Belastingdienst.

In de sfeer van de terugvordering is dat ook het geval voor wat betreft de verzuimrente. Als de belanghebbende niet binnen de daarvoor gestelde termijn terugbetaalt hetgeen hij teveel aan tegemoetkoming of voorschot op de tegemoetkoming heeft gekregen, wordt hem rente in rekening gebracht geheel conform de invorderingsrenteregeling van de Invorderingswet 1990.

## **4. INKOMENSEFFECTEN EN FINANCIËLE CONSEQUENTIES**

### **4.0 Inkomenseffecten en programmakosten**

Dit wetsvoorstel schept voor diverse nieuwe en bestaande inkomensafhankelijke regelingen de wettelijke randvoorwaarden. Door de harmonisatie van begrippen kunnen er diverse inkomenseffecten en budgettaire effecten optreden. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de diverse effecten bij de huursubsidie, de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de studiefinanciering. De zorgtoeslag is een nieuwe regeling die van het begin af aan geheel wordt vormgegeven conform dit wetsvoorstel. De budgettaire gevolgen en de inkomenseffecten van de zorgtoeslag zullen bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet op de zorgtoeslag zelf worden behandeld en blijven hier dan ook buiten beschouwing. Voor de tegemoetkoming kinderopvang geldt dat de Wet kinderopvang nagenoeg is vormgegeven conform dit wetsvoorstel. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dan ook slechts op enkele technische details invloed hebben, zonder gevolgen voor inkomens of budget. In deze paragraaf behandelen we eerst de inkomenseffecten en budgettaire effecten van dit wetsvoorstel voor de huursubsidie. Vervolgens gaan we in op de effecten voor WTOS en WSF 2000.



#### 4.1 Huursubsidie

De volgende wijzigingen van de huursubsidie als gevolg van de invoering van deze wet worden nagelopen op mogelijke budgettaire en inkomenseffecten:

1. Wijzigen tijdvak van 1 juli t/m 30 juni naar 1 januari t/m 31 december
2. Wijzigen peiljaar inkomen van  $t-1\frac{1}{2}$  naar  $t$  in combinatie met afschaffen vangnetbepaling
3. Wijzigen van de vermogenstoets
4. Wijzigen inkomensbegrip van gecorrigeerd verzamelinkomen naar verzamelinkomen
5. Partnerbegrip meer stroomlijnen met fiscale partnerbegrip
6. Introductie aanvraag achteraf
7. Afschaffen van het op nihil stellen van negatieve inkomens

##### *4.1.1 Wijzigen tijdvak huursubsidie van 1 juli t/m 30 juni naar 1 januari t/m 31 december*

Het wijzigen van het tijdvak van de huursubsidie betekent dat de inkomensgrenzen waar in de tabellen van wordt uitgegaan niet ieder jaar op 1 juli worden aangepast, maar op 1 januari. Deze wijziging wordt gelijk doorgevoerd met de overgang op actueel inkomen. Het verschuiven van het moment van aanpassing heeft op zich geen budgettaire gevolgen; de inkomenseffecten van de overgang naar actueel inkomen worden onder punt 2 behandeld. De aanpassing van de normhuren zal ook na 2006 op 1 juli (gelijk met de jaarlijkse huurverhogingen) plaatsvinden. Uitgangspunt bij deze voorziene aanpassingen is dat deze op zo inkomensneutraal mogelijke wijze plaatsvinden.

##### *4.1.2. Wijzigen peiljaar inkomen van $t-1\frac{1}{2}$ naar $t$ in combinatie met afschaffen vangnetbepaling.*

Wijziging van het peiljaar betekent dat de hoogte van de huursubsidie beter aansluit op het werkelijke inkomen (en daarmee de werkelijke draagkracht) van de ontvangers van huursubsidie. Deze wijziging heeft inkomenseffecten voor zover mensen een (substantiële) wijziging van hun inkomen hebben gehad tussen jaar  $t-1\frac{1}{2}$  en het actuele jaar. Voorbeelden zijn: het aanvaarden of verliezen van werk, pensionering of een scheiding. Voor huishoudens met een minimuminkomen, die de maximale huursubsidie hebben, heeft de wijziging van het peiljaar naar het actuele inkomen geen gevolgen, als er geen wijziging in hun situatie heeft plaatsgevonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die zowel in jaar  $t-1\frac{1}{2}$  als in jaar  $t$  in de bijstand zitten of AOW-ers met geen of een klein aanvullend pensioen. Dit is ruim de helft van het aantal huishoudens dat huursubsidie ontvangt. Voor de overige groepen kan de wijziging van het peiljaar een positief of een negatief effect hebben al naar gelang de inkomensmutatie tussen de jaren  $t-1\frac{1}{2}$  en  $t$ . Bij personen die in jaar  $t$  65 jaar worden en met pensioen gaan, maar ook personen die met VUT/Prepensioen gaan, kan een eenmalig positief effect optreden aangezien het inkomen jaar  $t$  dan doorgaans lager zal zijn dan  $t-1\frac{1}{2}$ . Voorheen konden mensen in deze gevallen een beroep doen op de Vangnetregeling, mits de inkomensachteruitgang groot genoeg was.

Mensen die vanuit een uitkeringssituatie zijn gaan werken, worden voortaan eerder met een verlaging van de huursubsidie geconfronteerd. De werkloosheidsval wordt door dit wetsvoorstel dan ook eerder zichtbaar.

Door uit te gaan van het actuele inkomen kan de vangnetbepaling komen te vervallen. Mensen hoeven immers niet meer anderhalf jaar te wachten voordat het lagere inkomen recht geeft op huursubsidie, maar kunnen

meteen op basis daarvan huursubsidie aanvragen. In het voorgestelde systeem kunnen ook huishoudens die een inkomensdaling tussen de 0–20% hebben, per direct (meer) huursubsidie aanvragen. De overgang naar het actuele jaar heeft daarmee voor deze groep een positief inkomenseffect. Daartegenover hebben huishoudens die ten opzichte van jaar  $t-1\frac{1}{2}$  een inkomensstijging hebben gehad niet meer het voordeel van de vertraagde doorwerking.

Wel is een afwijkende regeling getroffen voor mutaties in de samenstelling van het huishouden (zie hoofdstuk 2.3 van deze toelichting). Hiermee worden inkomenseffecten voorkomen doordat de belanghebbende na het vertrek van de partner of medebewoner niet meer van een eventuele stijging van hun inkomen profiteert.

Naast deze koopkrachteffecten treden er ook liquiditeitseffecten op. De overgang naar draagkrachtberekening op basis van het actuele inkomen, betekent dat gewerkt wordt met een schatting van het inkomen van dat jaar. Het is mogelijk dat het inkomen te laag wordt ingeschat, met als gevolg een te hoge subsidie. Anderzijds kan een te hoge schatting een te laag bedrag aan subsidie tot gevolg hebben. Onderzoek van de Belastingdienst en VROM geeft aan dat als de Belastingdienst op basis van  $t-1$  inkomen een schatting geeft van het inkomen  $t$ , 156 400 huishoudens te laag worden ingeschat en 124 000 te hoog worden ingeschat. Twee kanttekeningen kunnen hierbij worden gemaakt. Op de eerste plaats zal onder het regime van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen de schatting van het inkomen in jaar  $t$  door de Belastingdienst plaatsvinden op basis van het vastgestelde inkomen  $t-2$ , waardoor meer afwijkingen kunnen optreden. Daar staat tegenover dat de cijfers lager zullen zijn naar mate meer mensen gedurende het jaar relevante wijzigingen (zoals het vinden of verliezen van werk) zullen doorgeven. Voorts zal naar verloop van enkele jaren de Belastingdienst belanghebbenden zelf kunnen wijzen op wijzigingen in inkomen, die gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de tegemoetkomingen.

Het bovenbeschreven liquiditeitseffect treedt ook op wanneer na afloop van het subsidiejaar mensen uiteindelijk geen recht blijken te hebben op huursubsidie, omdat achteraf hun inkomen te hoog was in relatie tot de betaalde huur. Bij de huidige huursubsidie wordt nu circa één op de tien huishoudens de aanvraag om die reden afgewezen en wordt niet overgegaan tot betaling. Omdat straks pas na afloop van het jaar een definitief inkomen kan worden vastgesteld, zal de afwijzing in de nieuwe situatie in een aantal gevallen ook pas plaatsvinden na afloop van het berekeningsjaar. Overigens is het in het voorgestelde systeem mogelijk dat geen voor-schot wordt verleend omdat het geschatte inkomen te hoog is, terwijl na afloop blijkt dat het inkomen toch zodanig is dat recht op huursubsidie bestaat.

In alle gevallen wordt het eventueel te veel of te weinig uitgekeerde bedrag bij de definitieve vaststelling van het inkomen, na afloop van het subsidiejaar gecorrigeerd. Er ontstaan dan ook geen koopkrachteffecten. Er kunnen echter wel liquiditeitsproblemen ontstaan: indien de subsidie te laag is vastgesteld gedurende het actuele jaar, indien de subsidie te hoog is vastgesteld, het jaar daarop, wanneer mensen worden geconfronteerd met terugbetalingen.

#### *4.1.3 Wijzigen van de vermogenstoets*

In dit wetsvoorstel wordt de vermogensnorm voor de huursubsidie gekoppeld aan het heffingvrije vermogen in Box 3. Voor personen onder de 65 jaar zijn de vermogensgrenzen voor de huidige huursubsidie en het heffingvrije vermogen in Box 3 redelijk gelijk. Voor personen boven de 65

jaar kunnen er effecten optreden. Het heffingvrije vermogen in Box 3 is voor ouderen mede afhankelijk van het inkomen in Box 1 en van het totale vermogen in Box 3. In het algemeen kan gesteld worden dat – nog afgezien van de voorgenomen verruiming t.a.v. de vrijstelling voor maatschappelijk beleggen (zie hierna) – de aanpassing van de vermogensnorm voor ouderen onderin de huursubsidietabel (lager inkomen) een voordeel kan opleveren (wel recht op huursubsidie, door verruiming van de doelgroep), en voor meerpersoonsouderenshuishoudens hoger in de tabel (hoger inkomen) een nadeel (verlies van recht op huursubsidie).

Een ander effect betreft de vrijstelling van circa € 51 000 per belastingplichtige, voor maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal. Deze beleggingen vormen nu wel onderdeel van de vermogensnorm in de Huursubsidiewet en zouden op grond van dit wetsvoorstel eruit vallen. Personen met een laag inkomen in Box 1 en een redelijk vermogen in Box 3 (vnl. ouderen) zouden na invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wel in aanmerking kunnen komen voor huursubsidie, ondanks een relatief hoog vermogen. Deze verruiming van de doelgroep zou positieve inkomenseffecten met zich meebrengen.

#### *4.1.4 Wijzigen inkomensbegrip van gecorrigeerd verzamelinkomen naar verzamelinkomen*

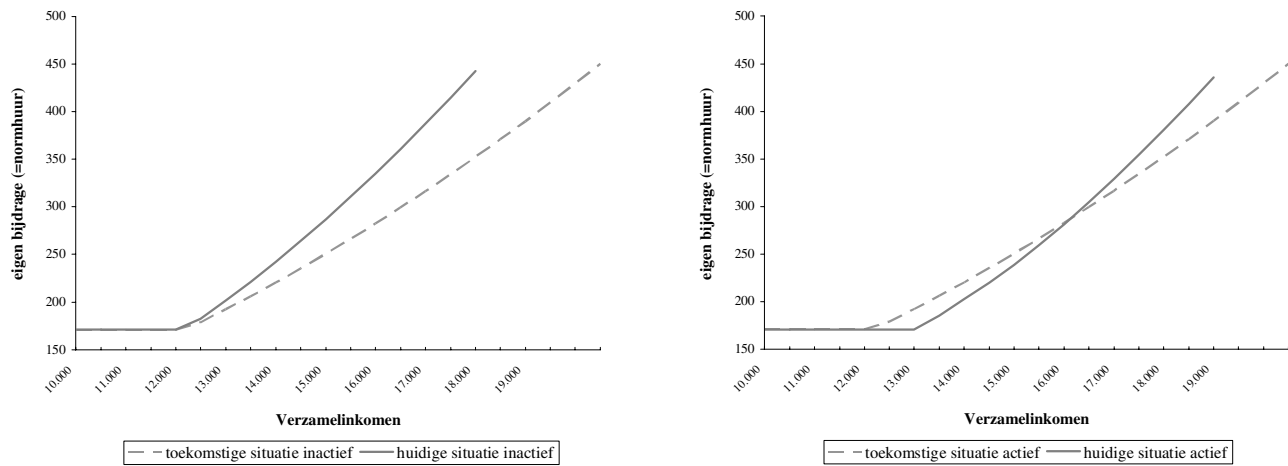
Sinds de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 werkt de huursubsidie met het begrip gecorrigeerd verzamelinkomen. De (neerwaartse) correctie van het verzamelinkomen bestaat sinds 2001 (structureel) uit:

- Voor inactieven het inactievenforfait zoals dat in 2000 bestond; € 487 per belastingplichtige.
- Voor werkenden het arbeidskostenforfait zoals dat in 2000 bestond; 12% van het inkomen uit werk met een minimum van € 119 en een maximum van € 1605 per belastingplichtige.
- Voor zelfstandigen: € 1355.

Door deze correctie wordt het inkomen fictief lager vastgesteld. Dit wetsvoorstel bepaalt dat het ongecorrigeerde verzamelinkomen de basis vormt voor draagkrachtbepaling. Afschaffing van de correctie zonder meer zou betekenen dat een grote groep mensen minder of zelfs geen huursubsidie zou krijgen. Daarom heeft het kabinet besloten om met de afschaffing van de correctie, enige wijzigingen in de normhuren toe te passen, waardoor de inkomenseffecten beperkt blijven.

Inkomenseffecten treden met name op bij huursubsidiegerechtigden jonger dan 65 jaar (zie tabel 1). In figuur 1 is ter illustratie voor inactieve en actieve 65 eenpersoonshuishoudens de huidige situatie en de toekomstige situatie weergegeven. In de toekomstige situatie is de regeling aangepast en de correctie op het verzamelinkomen afgeschaft.

**Figuur 1: De huursubsidie voor inactieve eenpersoonshuishoudens in de huidige en toekomstige situatie**



Voor 65+ huishoudens geldt dat het overgrote deel alleen te maken heeft met een correctie op het verzamelinkomen ter grootte van het inactievenforfait. Voor deze groep huishoudens is het dus niet noodzakelijk een gemiddelde te kiezen tussen het bedrag van het inactievenforfait en het bedrag van het arbeidskostenforfait. Om die reden is ervoor gekozen om voor 65+ huishoudens te volstaan met een aanpassing van de inkomensijkpunten ter grootte van het inactievenforfait. Met deze aanpassing ondervindt het overgrote deel van de 65+ huishoudens dus geen enkel inkomenseffect. Een beperkte groep van tussen de 10 en 20 000, vooral meerpersoons-, 65+ huishoudens ondervinden negatieve inkomenseffecten. Bij afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen in één jaar ondervinden deze huishoudens, waar in het algemeen de (jongere) partner nog werkt, een daling van de huursubsidiebijdrage van gemiddeld € 77 per jaar.

De effecten van het aanpassen van de regeling en het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen in de huursubsidie zijn weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1: Effecten van aanpassen regeling en afschaffen correctie op het verzamelinkomen voor de huursubsidie voor beneden 65-jarigen.**

<i>Inkomenseffect (in % gem.inkomen)</i>	1p. 65-huish. minimum	- €4 (0,0%)
	1p. 65-huish. actief bovenminimum	- €56 (0,4%)
	1p. 65-huish. niet-actief bovenminim.	+ €187 (1,5%)
	2p. 65-huish. minimum	- €4 (0,0%)
	2p. 65-huish. actief bovenminimum	- €38 (0,2%)
	2p. 65-huish. niet-actief bovenminim.	+ €122 (1,6%)
<i>Verdeling inkomenseffect. (in % totaal)</i>	Meer dan - € 60,=	4 100 (1,1%)
	Tussen de - € 60 en + € 60	358 000 (97,0%)
	Meer dan + € 60,=	7 100 (1,9%)
<i>Werkloosheidsval</i>	Alleenstaande (per jaar)	+ € 28
<i>Marginale druk</i>	Alleenverdiener (per jaar)	0
	Eenpersoonshuishouden	- 16%-punt
	Meerpersoonshuishouden	- 5%-punt
<i>Budgettaire effecten</i>		nihil

Voor huursubsidiegerechtigden jonger dan 65 jaar wordt de afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen zo veel mogelijk opgevangen door een verlaging van de referentie-inkomensijkpunten. Er resteert dan voor 4 100 huishoudens (1,1%) een inkomensderiving van meer dan € 60

op jaarbasis. Het merendeel van de 65-min-huishoudens (97%) wordt geconfronteerd met een inkomenseffect dat varieert van – 60 tot + 60 euro op jaarbasis. Op WML-niveau betekent dat een inkomenseffect dat ligt tussen – ½% en + ½%. Een klein deel van de huishoudens (2%) gaat er meer dan € 60 op vooruit.

Het effect op de werkloosheidsval voor een alleenstaande bedraagt + € 28 en voor een alleenverdiener € 0. Dit betekent dat de armoedeval voor wat betreft deze indicator verslechtert. Daar staat tegenover dat een andere indicator, zijnde de marginale druk (= de netto-inkomenstijging na een verbetering van het bruto-inkomen) een positief beeld laat zien. De marginale druk voor een eenpersoonshuishouden daalt met 16%-punt en voor meerpersoonshuishoudens met 5%-punt.

Deze normhuuraanpassingen zijn budgettair neutraal vormgegeven.

#### *4.1.5 Partnerbegrip meer stroomlijnen met fiscale partnerbegrip*

Het partnerbegrip wordt met dit wetsvoorstel aangescherpt, waardoor het beter aansluit bij de fiscale definitie van partnerschap. Aangezien het inkomen en vermogen van alle medebewoners (inclusief partners) thans in de Huursubsidiewet al wordt meegenomen in de berekening van de draagkracht en het recht op huursubsidie, heeft deze aanpassing geen inkomenseffecten of budgettaire gevolgen. De harmonisatie van het partnerbegrip kan er wel toe leiden minder makkelijk dan voorheen gesteld kan worden dat sprake is van onderhuur. Op deze manier wordt oneigenlijk gebruik van de regeling voorkomen. De groep die hiervan mogelijk inkomensgevolgen kan ondervinden, is slechts zeer beperkt van omvang.

#### *4.1.6 Introductie aanvraag achteraf*

In de nieuwe situatie wordt huursubsidie pas achteraf, na het einde van het subsidietijdvak, definitief vastgesteld. Dit brengt met zich mee dat een aanvraag eveneens achteraf, tot drie maanden na het einde van het subsidietijdvak, kan worden ingediend. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij de bijdrage vooraf moet worden aangevraagd en direct definitief wordt vastgesteld met als ingangsdatum de maand na het moment van indiening. Niet-gebruikers van de huursubsidie (die hier wel recht op zouden hebben) kunnen door dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie maximaal 15 maanden huursubsidie met terugwerkende kracht ontvangen. Het betreft dan 12 maanden (definitief) van het voorafgaande jaar en een voorschot voor het al lopende jaar. Dit kan het niet-gebruik van de regeling terugdringen.

#### *4.1.7 Afschaffen van het op nihil stellen van negatieve inkomens*

Door (binnen een peiljaar) een negatief inkomen met een positief partner-inkomen te verrekenen wordt aan een beperkt aantal huursubsidie-gerechtigden een hogere huursubsidie verstrekt.

### **4.2. WTOS en WSF 2000**

Na aanpassing van de WTOS en de WSF 2000 wordt getoetst aan het verzamelinkomen. Dit betekent twee wijzigingen. Het verzamelinkomen wordt niet meer gecorrigeerd voor het inactievenforfait, het arbeidskostenforfait en de zelfstandigenaftrek. Tevens wordt een negatief verzamelinkomen niet meer op nihil gesteld.

Het afschaffen van deze persoonsgebonden correcties op het verzamelinkomen betekent dat met een hoger toetsingsinkomen wordt gerekend en minder tegemoetkoming wordt toegekend.

De persoonsgebonden correctie wordt op vier onderdelen afgeschaft (WTOS, aanvullende beurs van de WSF2000, draagkrachtregeling van de WSF2000 en kwijtscheldingsregeling voor de aanvullende beurs), daarnaast wordt de correctie op het negatieve inkomen bij de bepaling van de aanvullende beurs (WSF 2000) afgeschaft. De persoonsgebonden correctie op het verzamelinkomen wordt vervangen door een generieke correctie op de inkomensgrenzen. Door het verhogen van de toepasselijke grensbedragen wordt bewerkstelligd dat deze operatie op macroniveau over het totaal van deze maatregelen voor WSF2000 en WTOS budgettair neutraal verloopt. Op het niveau van een individuele aanvrager, kunnen wel positieve en negatieve inkomenseffecten optreden. Deze worden in het navolgende besproken.

#### *4.2.1 Afschaffen correctie op het verzamelinkomen in WTOS en WSF 2000 voor wat betreft de aanvullende beurs*

Alleen wanneer het inkomen waaraan getoetst wordt uit twee inkomens bestaat én dat gezamenlijk inkomen rond de inkomensgrens ligt, kan er sprake van zijn dat ouders (WTOS) of student (WSF2000) er in inkomen op achteruit gaan.

Berekend is in hoeveel gevallen er een inkomensachteruitgang van meer dan € 60 per jaar wordt ervaren als gevolg van het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen. Bij de WTOS geldt dit voor circa 19 000 huishoudens (7%). Bij de WSF2000 gaat het om circa 27 000 studenten (13%) die een lagere aanvullende beurs ontvangen. De betreffende studenten ontvangen een lagere aanvullende beurs omdat de veronderstelde ouderlijke bijdrage hoger wordt als deze aan de hand van een hoger toetsingsinkomen wordt vastgesteld.

Om de gevolgen van de afschaffing van de correctie niet te abrupt te laten intreden, is er voor gekozen de afbouw van de correctie op het verzamelinkomen in de WTOS en de WSF 2000 te spreiden over een periode van drie jaar.

#### *4.2.2 Afschaffen correctie voor het verzamelinkomen in WSF 2000 voor wat betreft de draagkrachtregeling en in lagere regelgeving voor de kwijtscheldingsregeling voor de aanvullende beurs.*

Bij de draagkrachtregeling in de WSF 2000 en bij de kwijtscheldingsregeling voor de aanvullende beurs, wordt de correctie zowel bij het toetsingsinkomen als bij de inkomensgrens toegepast. Doordat de correctie op de inkomensgrens soms hoger kan zijn dan de correctie op het toetsingsinkomen, kan bij afschaffen van de correctie de inkomensgrens sterker stijgen dan het toetsingsinkomen. In zo'n geval kan voor een ex-student een positief inkomenseffect ontstaan.

De budgettaire gevolgen hiervan zijn beperkt. Het gaat immers voor een groot gedeelte om uitstel van betaling: alleen als gevolg van personen die door het grotere gebruik van de draagkrachtregeling na 15 jaar terugbetalen nog een restschuld hebben, ervaart het rijk een budgettair effect. Gedeeltelijk gaat het hier bij overigens om niet-relevante ontvangsten omdat het gaat om aflossing van eveneens niet-relevante vorderingen van het rijk.

#### *4.2.3 Afschaffen van het op nihil stellen van negatieve inkomens in WSF 2000 (aanvullende beurs)*

Door (binnen een peiljaar) een negatief inkomen met een positief partnerinkomen te verrekenen wordt aan een beperkt aantal studenten een hogere aanvullende beurs verstrekt. De budgettaire gevolgen hiervan zijn beperkt van omvang.

### 4.3 Uitvoeringskosten

De Belastingdienst zal per 1 januari 2005 de Wet kinderopvang uitvoeren en per 1 januari 2006 de zorgtoeslag en de huursubsidie uitvoeren. De hoogte van de uitvoeringskosten van deze regelingen, die op zichzelf zijn voorzien op hoofdstuk IX B van de rijksbegroting, worden zoals gebruikelijk gepresenteerd in de paragraaf over uitvoeringsaspecten in de desbetreffende materiewetten. Om een integraal beeld te krijgen van de uitvoeringskosten van de verschillende regelingen, worden deze hieronder op hoofdlijnen nader uiteengezet.

Uitgangspunt bij de raming van de uitvoeringskosten is dat er circa 6,1 mln rechthebbenden zijn voor de zorgtoeslag, 950 000 rechthebbenden voor huursubsidie en 200 000 rechthebbenden voor een tegemoetkoming op grond van de Wet kinderopvang.

De bedoeling is voor zorgtoeslag en huursubsidie een integraal aanvragen-toekenningsproces in te richten omdat de regelingen een grote overlap in doelgroep en toekenningsproces vertonen. Dit uitvoeringsproces ziet er in grote lijnen als volgt uit. In de tweede helft van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het berekeningsjaar kunnen potentiële gerechtigden een aanvraag voor zowel huursubsidie als zorgtoeslag indienen. Vervolgens zal een voorschot worden verstrekt dat in het tegemoetkomingsjaar in 12 maandelijkse termijnen wordt uitbetaald. In het tegemoetkomingsjaar zullen verder nieuwe aanvragen en mutaties in lopende aanvragen worden verwerkt. Zo zal voor de huursubsidie een aanpassing van de beschikking nodig zijn in verband met de jaarlijkse huuraanpassing die per 1 juli van het tegemoetkomingsjaar wordt doorgevoerd. Na afloop van het tegemoetkomingsjaar zal een definitieve vaststelling plaatsvinden en zal in voorkomende gevallen een verrekening van te veel of te weinig uitbetaalde voorschotten plaatsvinden.

De Wet kinderopvang wordt in de aanvangsjaren nog separaat uitgevoerd. Vanaf naar verwachting 2007 vindt een integratie plaats van werkprocessen van Wet kinderopvang en die van zorgtoeslag en huursubsidie.

De jaarlijkse kosten voor de uitvoering van de drie regelingen bedragen structureel € 124,6 mln. Daarnaast zijn er incidentele kosten die voor de drie regelingen totaal € 90,3 mln bedragen.

In onderstaande tabel worden de kosten van de uitvoering (x 1 mln euro) per regeling in de tijd weergegeven.

	2004	2005	2006	2007 e.v.	Totaal incidenteel
Zorgtoeslag:					
– incidenteel	13,4	30,3			43,7
– structureel		35,9	72,6	72,6	
– totaal	13,4	66,2	72,6	72,6	
Huursubsidie:					
– incidenteel	10,1	22,8	0	0	33,9
– structureel	0	18,2	36,5	36,5	
– totaal	10,1	41,0	36,5	36,5	
Kinderopvang:					
– incidenteel	9,3	2,9	0,5	0	12,7
– structureel	5,4	16,1	18,5	15,5	
– totaal	14,7	19,0	19,0	15,5	
Totaal	38,2	126,2	128,1	124,6	

De incidentele kosten hebben voor het grootste deel betrekking op de ontwikkeling van ICT-systemen ter ondersteuning van de toeslagenprocessen (€ 42 mln), de ontwikkeling van aanvraagformulieren, opleiding van personeel en extra communicatie en dienstverlening in de eerste twee jaar van het uitvoeringsproces (€ 25 mln).

De structurele kosten hebben voor het belangrijkste deel betrekking op het aanvraag- en behandelproces dat bestaat uit de verzending en verwerking van aanvragen, het verwerken van mutaties, het definitief vaststellen van de tegemoetkoming, betalingen en inningen en het behandelen van bezwaar en beroep. Hiermee is ook het overgrote deel van de personele inzet gemoeid. De totale structurele personele uitgaven bedragen € 59 mln. In aantallen gaat het om de 920 fte, waarvan 500 voor de uitvoering van de zorgtoeslag, 290 voor de uitvoering van de huursubsidie en 130 voor de uitvoering van de Wet kinderopvang. De overige structurele kosten hebben voor een belangrijk deel betrekking op de onderhoud en exploitatie van de ICT-systemen (€ 19 mln), de communicatie en dienstverlening (€ 34 mln). Voor het overige zijn er nog materiële kosten, waaronder drukwerk, verzendkosten en inhuur van tijdelijk personeel in piekperiodes.

## **5. IMPLEMENTATIE**

Om op 1 januari 2006 over een werkende organisatie te beschikken die de toeslagen huur en zorg uit kan voeren moeten per 1 september 2005 de aanvraag- en dienstverleningsprocessen gereed zijn en moet het bijbehorende deel van de organisatie operationeel zijn.

De aanvragen worden tussen 1 september en 1 oktober 2005 naar de betrokken huishoudens gestuurd om na anderhalve maand respons-termijn op 15 november 2005 tot volledige aanvragen te leiden. Daarna heeft de Belastingdienst Toeslagen nog een kleine anderhalve maand om voorschotbeschikkingen op te maken en in de maand december uit te betalen.

Met name tijdige ontwikkeling van de benodigde automatisering is hierbij van cruciaal belang. Voor het bereiken van de doelstelling is het nodig dat op 1 juli 2005 de belangrijkste onderdelen van de systemen operationeel zijn. Dit, om de juiste huishoudens vanaf 1 september 2005 de juiste aanvraagformulieren te kunnen toesturen, deze te kunnen verwerken en voorschotten uit te kunnen betalen.

De ontwikkeling en realisatie van de voor een groot deel nieuwe systemen en de aansluiting op bestaande systemen van de Belastingdienst kent een doorlooptijd van ongeveer een jaar. Medio 2005 moet ook de massamediale campagne van start om de bestaande huursubsidiegerechtigden over de veranderingen te informeren en rechthebbenden op de zorgtoeslag adequaat over hun rechten te informeren. De Belastingdienst Toeslagen moet vanaf dat moment vragen over de nieuwe regelingen kunnen beantwoorden. Voor de tijdige implementatie is het daarom noodzakelijk dat de parlementaire behandeling van de wet- en regelgeving eind 2004/begin 2005 is afgerond.

Naar verwachting zal het aantal medewerkers van het nieuw op te richten uitvoeringsorgaan Belastingdienst Toeslagen uitkomen op ruim 770 fte (voor zorgtoeslag, huursubsidie en tegemoetkoming kinderopvang). Daarvan zal een aantal van maximaal 340 medewerkers bestaan uit medewerkers van het Ministerie van VROM die nu belast zijn met de uitvoering van de huursubsidie. Voor het overige deel zijn de medewerkers afkomstig uit de Belastingdienst. De verwachting is dat op deze manier nagenoeg alle medewerkers van het Ministerie van VROM, betrokken bij de uitvoering van de huursubsidie in de nieuwe organisatie kunnen instromen. Mocht dit niet het geval zijn dan zal voor de resterende medewerkers door het Ministerie van VROM en Belastingdienst samen een passende oplossing gezocht worden.



## **6 GEVOLGEN VOOR DE ADMINISTRatieve LASTEN**

Uit deze wet vloeien geen directe administratieve lasten voor bedrijven voort. Wel kunnen bij de uitvoering van de materiewetten administratieve verplichtingen aan bedrijven worden opgelegd, waarbij de juridische basis voor de verplichtingen voortvloeit uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Zo biedt de wet de uitvoeringsorganisatie mogelijkheden om bij derden (contra)informatie in te winnen die van belang is voor het vaststellen van het recht op een tegemoetkoming van een aanvrager.

Bij de uitvoering van de Wet kinderopvang vindt de controle van regeling-specifieke gegevens (factuurbedragen, aantal uren kinderopvang) primair plaats op basis van gegevens van aanvragers voor een tegemoetkoming. Daarbij is bewust afgezien van een verplichte rensigneringsstroom van deze gegevens door kinderopvanginstellingen, mede ter vermijding van onnodige extra administratieve verplichtingen. In de huidige huursubsidiewet zijn verhuurders verplicht om huurgegevens aan VROM te verstrekken, waarbij VROM deze gegevens gebruikt voor vaststelling van en controle op het recht op huursubsidie. Bij uitvoering van de huursubsidie door de Belastingdienst zal uitgegaan worden van eenzelfde aanlevering van huurgegevens aan de Belastingdienst, zodat op dit punt geen additionele administratieve lasten voortvloeien.

In het voorstel voor de Wet op de zorgtoeslag is het recht op een toeslag mede afhankelijk van het daadwerkelijk verzekerd zijn door de aanvragers. Toetsing van deze gegevens zou kunnen geschieden door uitvraag van deze gegevens bij verzekeraars. In het voorstel voor een nieuwe zorgverzekeringwet worden aan verzekeraars reeds verplichtingen opgelegd om aan het College zorgverzekeringen gegevens over verzekerden te verstrekken, onder meer voor de uitvoering van een vereveningsregeling tussen verzekeraars. De Belastingdienst zal daarom in overleg met het College zorgverzekeringen bezien of de gegevens die voor de uitvoering van de zorgtoeslag noodzakelijk zijn vanuit de administratie van het College kunnen worden vertrekt. In dat geval wordt voorkomen dat verzekeraars met additionele administratieve lasten worden geconfronteerd.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

#### **Paragraaf 1 Toepassingsgebied**

##### *Artikel 1 Toepassingsgebied*

Het eerste lid van artikel 1 geeft aan dat de wet geldt voor alle inkomensafhankelijke regelingen. Hiermee wordt het algemeen geldende karakter van deze wet aangegeven. Overigens is in het tweede lid bepaald dat in afwijking van deze algemene werking deze wet voor bestaande inkomensafhankelijke regelingen alleen geldt voor zover dat in die regelingen uitdrukkelijk is bepaald. Hiermee wordt voorkomen dat bestaande wetten waarin draagkrachtelementen zijn opgenomen, meteen binnen het bereik van deze wet komen. Inkomensafhankelijke regelingen die in werking treden na 1 januari 2006, de aanvang van het eerste berekeningsjaar waarin deze wet geldt, zullen evenwel automatisch onder de reikwijdte daarvan vallen, al kan daarin uiteraard ook worden bepaald dat dit niet of niet geheel het geval is. Vanzelfsprekend zal dit in voorkomend geval worden gemotiveerd.

In het derde lid wordt het begrip inkomensafhankelijke regeling gedefinieerd. Deze definitie omvat financiële bijdragen van het Rijk die aan

burgers worden betaald als tegemoetkoming in kosten of bijdrageverplichtingen, zoals de kosten voor huur of bijdrageverplichtingen in het kader van de zorgverzekering. Zoals in het algemene deel van deze toelichting al is aangegeven, wordt het begrip financiële bijdrage letterlijk opgevat, en wordt daaronder bijvoorbeeld niet verstaan een draagkracht-afhankelijke reductie van belastingen of premie.

Een belangrijk kenmerk is dat de inkomensafhankelijke regeling ziet op een financiële bijdrage naar draagkracht. Elke wet geeft daaraan momenteel een eigen invulling, zij het dat in de meeste inkomensafhankelijke regelingen het fiscale inkomen een rol speelt. Eén van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is om harmonisatie van het draagkrachtbegrip te bewerkstelligen. Daarom zal in de regelingen zelf slechts worden bepaald dat zij aanspraken geven op een financiële bijdrage naar draagkracht, voor welk begrip in dit wetsvoorstel een kader wordt gegeven.

In de Wet kinderopvang zijn zowel aanspraken op tegemoetkomingen van het Rijk geregeld als aanspraken op tegemoetkomingen door gemeente en Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Dit is op zichzelf geen belemmering voor de toepasselijkheid van deze wet, al is deze toepasselijkheid dan beperkt tot tegemoetkomingen van het Rijk.

## **Paragraaf 2 Begrippen**

### *Artikel 2 Definities*

In artikel 2 zijn definities opgenomen van begrippen die in dit wetsvoorstel, in de daarop berustende bepalingen, en in de inkomensafhankelijk regelingen zelf, worden gehanteerd. Dit heeft, net als in andere wetten, mede als doel om het formuleren van wettelijke bepalingen te vereenvoudigen. Daarnaast, en dat is bij dit wetsvoorstel een veel belangrijker aspect, draagt een uniformering van kernbegrippen als partner, toetsingsinkomen en berekeningsjaar bij aan de beoogde harmonisatie van de verschillende regelingen. Niet alleen wordt daardoor voor een aantal wetten de uitvoering door één instantie vergemakkelijkt, ook de duidelijkheid voor de belanghebbenden is gebaat bij uniformiteit van begrippen. Het is vaak niet begrijpelijk voor de belanghebbende waarom men voor de ene regeling bijvoorbeeld wel als partner zou worden aangemerkt en voor de andere niet, of waarom draagkracht in de ene regeling anders wordt gemeten dan in de andere.

Door de uniformering van begrippen wijken de definities in een aantal gevallen af van de definitie van hetzelfde of het soortgelijke begrip in de oorspronkelijke wet. Zo geldt in de voorgestelde wet als toetsingsinkomen onverkort het fiscale verzamelinkomen, waar in sommige inkomensafhankelijke regelingen een aangepast inkomen werd gehanteerd. Met het uniformeren van begrippen als deze is een groot deel van de efficiencywinst die met dit wetsvoorstel wordt behaald te verklaren. Ook biedt het opnemen van uniforme definities helderheid bij de verschillende elementen die voor het bepalen van de draagkracht van belang kunnen zijn. Deze wet beoogt daarvoor een kader te bieden door aan te geven welke elementen in de materiewetten in aanmerking kunnen worden genomen bij het bepalen van de draagkracht. Deze elementen dienen daarom vastomlijnd en uniform te zijn. De definitie van «medebewoner» geeft bijvoorbeeld invulling aan het begrip dat in artikel 7 wordt gehanteerd, en dat bepalend is voor het tot de draagkracht rekenen van het inkomen van medebewoners.

De begrippen belastbaar loon, jaaropgaaf en verzamelinkomen, die in de onderdelen a, d, en l zijn gedefinieerd, zijn door verwijzing naar bepalingen in de belastingwetgeving, synoniem aan de in de fiscaliteit gebruikte begrippen. Daarmee wordt bereikt dat het begrip «inkomensafhankelijk» de betekenis krijgt van «afhankelijk van het inkomen zoals dat geldt voor de belastingheffing». Er is in dit wetsvoorstel naar gestreefd

om zo min mogelijk af te wijken van de fiscale begrippen, teneinde de transparantie van de begrippen te vergroten en de uitvoering voor de Belastingdienst Toeslagen te vergemakkelijken.

Onderdeel b geeft aan dat onder berekeningsjaar wordt verstaan het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft. Dit hangt samen met het feit dat de draagkracht voor de bepaling van de tegemoetkoming wordt bepaald aan de hand van het fiscale inkomen, dat ook per kalenderjaar wordt vastgesteld.

Onderdeel c omschrijft de bestuurlijke boete als de bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder. De bestuurlijke boete is derhalve een bestraffende sanctie die kan worden opgelegd voor een overtreding, dat wil zeggen een verboden gedraging. De bestuurlijke boete onderscheidt zich hiermee van verplichtingen tot betaling van een geldsom die door de overheid worden opgelegd terzake van toegelaten gedragingen die op zichzelf niet in strijd zijn met het bestuursrecht, zoals heffingen, retributies en (andere) belastingen. De in dit onderdeel opgenomen omschrijving van de bestuurlijke boete stemt inhoudelijk overeen met de omschrijving van het begrip bestuurlijke boete in artikel 5.4.1.1 van het ontwerp-wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en kan komen te vervallen op het moment dat de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking treedt.

Onderdeel e verwijst voor de definitie van kind, zoals deze wordt voorgesteld voor de inkomensafhankelijke regelingen, naar artikel 4. In de toelichting op dat artikel wordt die definitie nader behandeld.

Onderdeel f definieert het begrip lidstaat. Sommige inkomensafhankelijke regelingen beperken de aanspraak op tegemoetkomingen tot inwoners van lidstaten. Hieronder worden dan niet alleen verstaan de staten die lid zijn van de Europese Unie, maar ook staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europees Economische Ruimte.

De definitie van medebewoner in onderdeel g is gestoeld op de omschrijving in de Huursubsidiewet. Medebewoners zijn degenen die op hetzelfde adres als de belanghebbende zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, tenzij zij als huurder of als onderhuurder zijn te beschouwen. Het medebewonerschap beperkt zich tot de periode van inschrijving. Een verschil met de definitie van de medebewoner in de Huursubsidiewet is dat in de voorgestelde definitie de partner van de belanghebbende nooit als huurder of onderhuurder kan worden aangemerkt. In de Huursubsidiewet is de uitsluiting van partners voor het aanmerken als onderhuurder tot uitdrukking gebracht in de definitie van onderhuurder. Aansluiting bij het partnerbegrip in deze wet betekent dat niet slechts – zoals thans voor de huursubsidie het geval is – voor de echtgenoot of geregistreerde partner geen sprake kan zijn van onderhuur, maar dat geldt voor de partner in de ruimere betekenis die in artikel 3 is omschreven.

In onderdeel h wordt voor het begrip partner verwezen naar artikel 3. In de toelichting op dat artikel wordt dit begrip nader toegelicht.

De onderdelen i en m bewerkstelligen dat onder de begrippen sociaal-fiscaalnummer en vreemdeling hetzelfde wordt verstaan als in de Algemene wet inzake rijksbelastingen respectievelijk de Vreemdelingenwet 2000.

Zoals uit onderdeel j blijkt, worden de uitkeringen op grond van inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van deze wet vallen *tegemoetkomingen* genoemd. Deze term is neutraler dan bijvoorbeeld het begrip «subsidie», onder welk begrip blijkens titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht een aanspraak wordt verstaan met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat begrip is te beperkt om daaronder alle uitkeringen waarop dit wetsvoorstel ziet te begrijpen. Overigens is waar mogelijk in het wetsvoorstel steeds aansluiting gezocht bij het bepaalde in de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt evenzeer

voor de inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd, en waarop de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel niet van toepassing is (artikel 12). Het toetsingsinkomen, opgenomen in onderdeel k, wordt nader behandeld bij de toelichting op artikel 8.

### *Artikel 3 Partner*

Uitgangspunt voor het in artikel 3 opgenomen partnerbegrip is het partnerbegrip van de inkomstenbelasting. Degene die partner is voor de inkomstenbelasting is dat tevens voor de toepassing van dit wetsvoorstel. In het eerste lid, onderdeel a, wordt de niet duurzaam gescheiden levende echtgenoot en de niet duurzaam gescheiden levende geregistreerde partner als partner aangemerkt. Dit geldt ook voor in het buitenland woonachtige echtgenoten en geregistreerde partners, indien zij althans niet duurzaam gescheiden leven van de belanghebbende.

Op grond van het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, worden ook ongehuwd samenwonenden die voor de inkomstenbelasting de partnerkeuze hebben gemaakt als partner aangemerkt voor de toepassing van deze wet.

Naast de situatie waarin men in de inkomstenbelasting heeft gekozen voor partnerschap, wordt in enkele situaties partnerschap aangenomen waarin dat voor de inkomstenbelasting niet het geval is. In paragraaf 2.6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is dit nader toegelicht. Het gaat hier om degene die op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en die aan één van de in onderdeel b genoemde criteria voldoet. In deze gevallen geldt geen referentieperiode. De beschreven criteria zijn ontleend aan de aanwijzingen voor de regelgeving en aan artikel 3.91, tweede lid, onderdeel b, onder 2° tot en met 4°, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Het eerste lid, onderdeel c, regelt dat tevens als partner wordt aangemerkt de meerderjarige die in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding voert met de (eveneens meerderjarige) belanghebbende en gedurende die tijd op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Hiermee wordt bereikt dat ongehuwd samenwonenden die voor de inkomstenbelasting geen keuze hebben gemaakt voor het partnerschap, en bij wie evenmin sprake is van een van de situaties zoals deze zijn genoemd in onderdeel b, toch als partner kunnen worden aangemerkt indien er sprake is van het duurzaam voeren van een gezamenlijke huishouding. De toets of daadwerkelijk sprake is van een gezamenlijke huishouding is op deze wijze nog slechts voor een beperkte groep belanghebbenden relevant. In onderdeel c is voor bloedverwanten in de rechte lijn die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren een uitzondering gemaakt. Zij worden voor de toepassing van deze wet niet zonder meer als partners aangemerkt. Zij zijn wel partner als een van de omstandigheden zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel b, van toepassing is. Met deze uitzondering voor bloedverwanten in de rechte lijn wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een bij haar dochter inwonende hulpbehoevende moeder automatisch als partner zou worden aangemerkt.

Er is in onderdeel c eveneens een uitzondering gemaakt voor bepaalde tweedegraads bloedverwanten in de zijlijn. Hiermee wordt voorkomen dat meerderjarige kinderen die nog bij hun ouders wonen louter op grond van onderdeel c als partner zouden worden aangemerkt. Te denken valt aan een bij haar ouders inwonende «tiernmoeder», die belanghebbende is voor de tegemoetkoming kinderopvang. Het is niet de bedoeling dat één van haar eveneens thuiswonende broers of zussen louter op grond van onderdeel c als partner wordt aangemerkt.

Zoals uit de aanhef blijkt, heeft het eerste lid een rangorde. De partner van

belanghebbende is degene die als eerste in het eerste lid wordt genoemd. Deze rangorde is van belang voor de situatie waarin meer dan één van de genoemde personen tegelijkertijd als partner zou worden aangemerkt. In een dergelijke situatie wordt de eerstgenoemde persoon als partner aangemerkt. Daarnaast vloeit uit de systematiek van deze bepaling voort dat iemand die als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt, niet tegelijkertijd partner kan zijn van iemand anders.

In het tweede lid is bepaald dat indien iemand op grond van het eerste lid als partner wordt aangemerkt, het partnerschap tevens geldt voor de periode in het berekeningsjaar waarin hij op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, maar niet aan de in het eerste lid genoemde voorwaarden voldoet. Hiermee wordt bijvoorbeeld bereikt dat ingeval een belanghebbende in het jaar van huwelijk voorafgaand aan dit huwelijk heeft samengewoond, de samenwoonperiode meetelt. Als een belanghebbende bijvoorbeeld op 1 augustus van het berekeningsjaar gaat samenwonen en op 1 december van dat zelfde jaar in het huwelijk treedt, wordt de huwelijkspartner van de belanghebbende vanaf 1 augustus als partner aangemerkt voor de toepassing van deze wet. Hetzelfde geldt voor ongehuwden die bijvoorbeeld op 1 september 2004 gaan samenwonen en zich per die datum laten inschrijven op hetzelfde woonadres bij de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Zouden zij op 1 december 2004 een samenlevingscontract afsluiten, dan worden zij vanaf 1 september 2004 als partners van elkaar aangemerkt. Sluiten zij het samenlevingscontract pas af op 1 maart 2005, dan worden zij in het kalenderjaar 2004 niet als partners van elkaar aangemerkt omdat zij niet aan de ingevolge onderdeel c geldende zesmaandseis voor partnerschap voldoen. Zou in deze casus de samenwoonperiode zijn gestart voor 1 juli 2004, dan worden zij in ieder geval als partner aangemerkt, namelijk ofwel op grond van het eerste lid, onderdeel b, onder 1° – mits zij voor partnerschap in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 kiezen – ofwel op grond van onderdeel c.

Er kunnen overigens in een kalenderjaar voor de toepassing van deze wet volgtijdelijk meer partners zijn wanneer een partnerrelatie in de loop van het jaar wordt beëindigd en in hetzelfde jaar een andere partnerrelatie ontstaat.

In het derde lid is een keuzeregeling opgenomen voor gevallen waarvoor de rangorderegeling geen uitsluitel biedt. Dit betreft de situatie waarin tegelijkertijd met meer dan één persoon een duurzame gezamenlijke huishouding wordt gevoerd als bedoeld in onderdeel c en geen van deze personen als partner wordt aangemerkt op grond van onderdeel a of b. Deze keuze wordt gemaakt bij de aanvraag.

#### *Artikel 4 Kind*

In dit artikel is de definitie opgenomen van het begrip «kind» in de zin van deze wet. Deze definitie kent de volgende elementen: bloed- of aanverwantschap in neergaande lijn, in belangrijke mate worden onderhouden, en inschrijving op hetzelfde adres als de belanghebbende. Zoals in het algemene deel van deze toelichting al is uiteengezet, omvat deze definitie ook inwonende (achter)kleinkinderen. De meer regelingspecifieke voorwaarden, zoals die bijvoorbeeld gelden voor het kind waarvoor de opvang wordt genoten voor de toepassing van de Wet kinderopvang en de leeftijd, worden opgenomen in de materiewetten. Een pleegkind wordt voor de toepassing van deze wet tot de bloed- en aanverwanten gerekend. Onder «pleegkind» wordt zowel naar burgerlijk recht als naar sociale-zekerheidsrecht verstaan een kind dat wordt opgevoed en onderhouden als een eigen kind. Deze definitie heeft ook in de fiscale jurisprudentie ingang gevonden. Deze jurisprudentie heeft daarmee dus ook betekenis voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 4 heeft betrekking op situaties waarin een kind tegelijkertijd tot het huishouden van beide ouders behoort. Dit kan zich voordoen bij co-ouderschap. Aan het formele vereiste van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens kan dan niet worden voldaan omdat een kind slechts op één adres ingeschreven kan staan. Het is niet wenselijk dat in zulke gevallen de ouder bij wie het kind niet staat ingeschreven louter om die reden wordt uitgesloten van een tegemoetkoming.

Het derde lid sluit voor het begrip «onderhoud in belangrijke mate» aan bij de regels die op dit punt zijn gesteld krachtens artikel 1.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Op basis van die bepaling is in artikel 2 van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001 bepaald dat van onderhoud in belangrijke mate sprake is bij degene die voor het kind recht bestaat op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet of een naar aard en strekking daarmee overeenkomende buitenlandse regeling. Heeft men geen recht op kinderbijslag, dan is sprake van onderhoud in belangrijke mate bij een bijdrage in de kosten van het onderhoud van het kind van ten minste € 386 per kwartaal.

#### *Artikel 5 Tijdvak partnerschap en medebewonerschap*

In dit artikel is geregeld dat met de aanwezigheid van een partner of medebewoner geen rekening wordt gehouden in de kalendermaand waarin het partnerschap of medebewonerschap aanvangt of eindigt. De achtergrond van deze bepaling is vooral de doelmatigheid. De tegemoetkomingen worden berekend per maand, waarbij per maand moet worden bepaald wiens toetsingsinkomen bij de berekening moet worden betrokken. Zonder de voorgestelde bepaling van dit artikel zou bij beëindiging van het partnerschap in de loop van een maand een berekening op dagbasis moeten worden gemaakt, waarbij een deel van de maand het toetsingsinkomen van de partner zou meetellen en een deel van de maand niet. Een dergelijke verfijning zou de regeling aanmerkelijk compliceren. Om een evenwichtig geheel te verkrijgen ziet deze bepaling niet alleen op deze wet en de daarop berustende bepalingen, maar ook op bepalingen over partners en medebewoners in de inkomensafhankelijke regelingen. Zo blijft de aanwezigheid van de partner of medebewoner bijvoorbeeld niet alleen buiten aanmerking voor de bepaling van de draagkracht voor de huursubsidie, maar ook voor de vraag of er sprake is van een eenpersoons- of meerpersoonshuishouden. Overigens is deze bepaling voor de huursubsidie en de zorgtoeslag tijdelijk buiten werking gesteld. Tot en met 2008 geldt daarvoor de systematiek zoals geregeld in artikel 47, die inhoudt dat wijzigingen in de huishoudsamenstelling in aanmerking genomen worden vanaf de daaropvolgende maand.

#### *Artikel 6 Gelijkstelling met gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens*

Het begrip «gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens» is ontleend aan de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 6 is bepaald dat met de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wordt gelijkgesteld een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland. Hiermee wordt bereikt dat ook personen die in het buitenland wonen als partner of kind van de belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de Belgische grensarbeider die ongehuwd samenwoont. Zonder de regeling van artikel 6 zou de partner van deze grensarbeider niet als partner worden aangemerkt voor deze wet. Dat zou betekenen dat ook geen partnerinkomen in aanmerking kan worden genomen. De delegatiebepaling van het tweede lid is opgenomen om regels te

kunnen stellen voor de situatie dat iemand zich niet kan inschrijven in een naar aard en strekking met de gemeentelijke basisadministratie overeenkomende administratie buiten Nederland. Dit kan zich voordoen bij bijvoorbeeld personeel verbonden aan een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging en bij uitgezonden militairen werkzaam op NAVO-bases in het buitenland. Dit personeel wordt op grond van internationale regelingen niet ingeschreven in de bevolkingsadministratie van het werkland. Ook kan zich de situatie voordoen dat belanghebbenden in een land wonen dat geen bevolkingsadministratie voert. Op grond van de ministeriële regels kunnen de betrokkenen dan geacht worden te zijn ingeschreven op hun woonadres. Het begrip «woonadres» wordt naar de omstandigheden bepaald, zo is in het vierde lid geregeld.

Krachtens het derde lid kunnen regels worden gegeven voor gevallen waarin iemand niet ingeschreven kan worden in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in Nederland. Zoals al gememoreerd in de toelichting op artikel 9 kan dit zich voordoen bij vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. De omstandigheid dat zij niet in de gemeentelijke basisadministratie zijn ingeschreven zou er zonder nadere regeling toe leiden dat het tweede lid van artikel 9 niet kan worden toegepast. Een andere reden voor het opnemen van het derde lid van artikel 6 is dat personeel verbonden aan een buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging op grond van internationale regelingen niet wordt ingeschreven in de bevolkingsadministratie van het werkland. Zonder nadere regeling zou in die gevallen degene met wie de belanghebbende ongehuwd samenwoont nimmer als partner kunnen worden aangemerkt. Voor partnerschap van ongehuwd samenwonenden wordt in artikel 3 immers de voorwaarde gesteld dat men bij de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens op hetzelfde adres ingeschreven staat. Dit zou ertoe leiden dat het inkomen van bijvoorbeeld een met de belanghebbende samenwonend personeelslid van een diplomatieke vertegenwoordiging buiten beschouwing blijft bij de draagkrachtbepaling. Ook voor de definitie van een kind in de zin van deze wet geldt als voorwaarde dat het kind op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven bij de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Als ouder of kind niet ingeschreven kunnen worden, zou men zonder nadere regeling worden uitgesloten van tegemoetkomingen in verband met kinderen. Bij ministeriële regeling kunnen daarom regels worden gesteld op basis waarvan mensen in deze situaties geacht worden op hun woonadres te zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Het in het tweede en derde lid gehanteerde begrip «woonadres» vergt een bepaling van de plaats waar iemand woont. In het vierde lid is daartoe geregeld dat dit naar de omstandigheden moet worden beoordeeld. De belangrijkste omstandigheid is uiteraard het al dan niet hebben van een duurzame woongelegenheden, dus van een eigen of gehuurde woning waarin men, – indien men een gezin heeft, met degenen die tot het gezin behoren – woont in de gebruikelijke betekenis van dat woord.

### **Paragraaf 3 Bepaling draagkracht**

#### *Artikel 7 Draagkracht*

Het voorgestelde artikel 7 bevat de kern voor het begrip inkomensafhankelijk. Zoals uit artikel 1, derde lid, blijkt is draagkracht het belangrijkste kenmerk van een inkomensafhankelijke regeling. Artikel 7 noemt de maatstaf voor de draagkracht: het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, van de belanghebbende en diens partner. Er zijn echter regelingen, zoals de Huursubsidiewet, waarin ook het inkomen van medebewoners meetelt. Het tweede lid van artikel 7 heeft op die situatie betrekking. De materie-wetten bevatten de regels waarmee de hoogte van die tegemoetkoming

wordt bepaald op basis van de som van de toetsingsinkomens van de belanghebbende en diens partner, en eventueel van medebewoners. Ingeval partnerschap of medebewonerschap slechts gedurende een deel van het berekeningsjaar bestaat, zal door de werking van artikel 5 het jaarinkomen van de partner slechts in aanmerking worden genomen voor de tabeltoepassing over de maanden waarin sprake was van partnerschap of medebewonerschap.

Het derde en vierde lid zien op de vermogenstoets. Naast het inkomen is soms ook het vermogen van belang voor de aanspraak op een tegemoetkoming. Om de regelingen op dit punt te harmoniseren is hier bepaald dat geen aanspraak op een tegemoetkoming bestaat als het vermogen zodanig hoog is, dat daarvan voor de inkomstenbelasting voordeel uit sparen en beleggen in aanmerking wordt genomen. Dit is het geval als het vermogen – de «gemiddelde rendementsgrondslag» in box 3 – hoger is dan het heffingvrije vermogen. Het grote voordeel van de in het voorstel opgenomen vermogenstoets is dat door een aansluiting bij box-3-vermogen de uitvoering effectiever en efficiënter kan worden vormgegeven. Een verzwaring van de uitvoeringslast wordt daarmee voor alle betrokkenen voorkomen. Het vermogen in box III3 wordt immers, anders dan de waarde van het vermogen in de boxen 1 en 2, in de voor de vermogenstoets relevante gevallen in de aangiften inkomstenbelasting opgenomen en is steeds als zodanig bekend bij de Belastingdienst Toeslagen.

Consequentie van de voorgestelde vermogenstoets is dat het vermogen van de boxen 1 en 2 buiten beschouwing wordt gelaten. Zoals ook in de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Wet IB 2001 (Kamerstukken II 1999/2000, 27 184, nr. 3. blz. 6) in het kader van het hanteren van de vermogenstoets voor de Huursubsidiewet is aangegeven, ligt aan deze keuze de overweging ten grondslag dat het meetellen van ondernemingsen aanmerkelijkbelangvermogen slechts een beperkt belang heeft, gelet op het beperkt voorkomen van deze vermogensbestanddelen in de doelgroep. Daarnaast passen de in de boxen 1 en 2 voorkomende vermogensbestanddelen naar hun aard minder in de gedachte achter de vermogenstoets dat vermogen extra draagkracht geeft. Het gaat in de boxen 1 en 2 veelal om «beclaimd» vermogen dat de belanghebbende nodig heeft om zijn inkomen te verwerven. In de voormalige vermogensbelasting bestonden om die reden hoge vrijstellingen voor bedrijfsvermogen en voor aanmerkelijkbelangvermogen. Voor zover het de eigen woning en de kapitaalverzekering betreft gaat het om vermogen dat vastligt om aan de woonbehoefte van de belanghebbende te voldoen. Overigens vormt de eigenwoningschuld in zoverre een compenserende factor, aangezien deze ook niet in de rendementsgrondslag van box 3 is opgenomen.

De persoonsgebonden aftrek en de heffingskortingen in de inkomstenbelasting, die de uiteindelijk te betalen belasting over het voordeel uit sparen en beleggen mede bepalen, zijn voor dit criterium niet van invloed. Dit zijn algemene faciliteiten, die los van de hoogte van het vermogen worden verleend. Naast het vermogen van de belanghebbende is ook dat van zijn partner, en soms ook dat van zijn medebewoners van belang voor de aanspraak op een tegemoetkoming. De vermogenstoets ten aanzien van de partner en de medebewoners geldt alleen indien het partnerschap of het medebewonerschap het gehele berekeningsjaar heeft geduurd. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een belanghebbende die in de loop van het berekeningsjaar in het huwelijk treedt met een vermogende persoon ook in de voorhuwelijkse periode in het berekeningsjaar geen aanspraak kan maken op een tegemoetkoming. Ook wordt voorkomen dat in situaties waarin door een medebewoner of een partner in het berekeningsjaar vermogen wordt vergaard na beëindiging van de



partnerperiode of de periode van medebewonerschap, dit alsnog invloed zou hebben op de aanspraak op een tegemoetkoming door de belanghebbende.

In het vijfde lid is een drempelbedrag opgenomen voor het inkomen van kinderen. Dit wordt buiten beschouwing gelaten voor zover het niet hoger is dan € 4 100. Deze bepaling is ontleend aan de Huursubsidiewet. Het is maatschappelijk niet gebruikelijk dat geringe inkomsten van kinderen, zoals de opbrengst van vakantiebaantjes, krantenwijken en dergelijke, mede worden aangewend voor uitgaven waarop deze wet betrekking heeft. Deze inkomsten hebben dan ook geen invloed op de draagkracht. Alleen voorzover het toetsingsinkomen van inwonende kinderen hoger is dan € 4100 telt het mee voor de draagkracht.

Het zesde lid verklaart de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 van overeenkomstige toepassing op het hiervoor bedoelde bedrag van € 4100. Op het drempelbedrag van € 4100 voor het inkomen van kinderen wordt aldus jaarlijks bij het begin van het berekeningsjaar een inflatiecorrectie toegepast. Bij ministeriele regeling wordt het drempelbedrag vervangen door het gecorrigeerde bedrag. De inflatiecorrectie wordt toegepast aan de hand van de tabelcorrectiefactor die de verhouding is van het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de achttiende tot en met de zevende aan het kalenderjaar voorafgaande maand, tot het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de dertigste tot en met de negentiende aan het kalenderjaar voorafgaande maand. De prijsindexcijfers zijn de cijfers uit de «Consumentenprijsindex Alle Huishoudens, afgeleid» van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

#### *Artikel 8 Toetsingsinkomen.*

Het toetsingsinkomen is het instrument waarmee voor de verschillende tegemoetkomingen de draagkracht wordt gemeten. In artikel 8 is gedefinieerd wat onder toetsingsinkomen wordt verstaan. Daarbij is aansluiting gezocht bij fiscale inkomensbegrippen. In het eerste lid zijn twee situaties te onderscheiden: er is of wordt een aanslag inkomstenbelasting vastgesteld of er is of wordt geen aanslag inkomstenbelasting vastgesteld. Voor de eerstgenoemde situatie bepaalt onderdeel a van het eerste lid dat het verzamelinkomen zoals dat in die aanslag is opgenomen als toetsingsinkomen geldt. De toevoeging «zoals dat in die aanslag is opgenomen» dient een eenvoudige en doelmatige uitvoering. Het in de aanslag opgenomen verzamelinkomen is toetsingsinkomen zelfs al zou het niet overeenstemmen met het volgens de Wet inkomstenbelasting 2001 te berekenen verzamelinkomen. De uitvoerende instantie en de bestuursrechter hoeven zich daardoor niet in te laten met de vraag of het verzamelinkomen wel op het juiste bedrag is vastgesteld. Pas als het in de aanslag opgenomen verzamelinkomen door de Belastingdienst is gewijzigd, bijvoorbeeld na bezwaar of navordering, heeft dit gevolgen voor het toetsingsinkomen. In dat geval vindt ingevolge artikel 20 eventueel herziening van de tegemoetkoming plaats. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het hier, gelet op het karakter van deze bepaling, moet gaan om een feitelijk opgelegde, en dus voor de betrokkene kenbare aanslag. Met de «fictieve aanslag» van artikel 9.4, zesde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt dan ook geen rekening gehouden.

Als geen aanslag is of wordt vastgesteld wordt volgens onderdeel b het belastbare loon voor de loonbelasting aangemerkt als toetsingsinkomen. Ook hier dient een kenbaar gegeven als bron: het loon zoals dat op de jaaropgaven is vermeld, ongeacht of dit loon overeenstemt met het loon volgens de Wet op de loonbelasting 1964. Het doel hiervan is wederom om de uitvoerende instelling en de bestuursrechter te vrijwaren van het beoordelen van de fiscale juistheid van het vermelde loon. Pas bij een gewijzigde jaaropgave is er aanleiding een ander toetsingsinkomen in aanmerking te nemen.

Het tweede lid bepaalt dat bij vaststelling van een navorderingsaanslag inkomstenbelasting niet langer het in de aanslag opgenomen verzamelinkomen of het belastbare loon als toetsingsinkomen geldt, maar het verzamelinkomen zoals dat in die navorderingsaanslag is opgenomen. Het derde lid bevat een bepaling die moet voorkomen dat in bepaalde internationale situaties een onevenwichtig resultaat zou ontstaan doordat draagkrachtbepalende inkomsten die niet tot het fiscale inkomen behoren, ook niet zouden meetellen voor inkomensafhankelijke regelingen. Op grond van het derde lid wordt dit inkomen voor de bepaling van het toetsingsinkomen alsnog in aanmerking genomen. De inkomensbestanddelen die op grond van het derde lid moeten worden toegevoegd worden in aanmerking genomen alsof zij op reguliere wijze in Nederland zouden zijn belast. Het verschil met het fiscale verzamelinkomen of belastbaar loon vormt de correctie op grond van het derde lid.

Daarbij kunnen zich twee situaties voordoen:

- er is geen verzamelinkomen of belastbaar loon;
- er is wel een verzamelinkomen of belastbaar loon, maar niet al het inkomen is hierin begrepen.

In het eerste geval kan het bijvoorbeeld gaan om de partner van een in België wonende grensarbeider. Als deze partner uitsluitend inkomen in België heeft, behoort zijn of haar inkomen niet tot het Nederlandse verzamelinkomen of belastbare loon. Het fiscale inkomensbegrip voor niet-inwoners is immers beperkt tot inkomsten uit bepaalde Nederlandse bronnen. Het derde lid bewerkstelligt nu dat het toetsingsinkomen in deze situatie het buitenlandse inkomen omvat als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen. Een soortgelijke correctie vindt plaats bij degene die wel in Nederland woont maar die uitsluitend inkomen geniet dat is vrijgesteld van belasting op grond van het internationale recht. Hierbij kan gedacht worden aan mensen met een bijzondere fiscale status, zoals ambassadepersoneel of werknemers van internationale organisaties.

De tweede situatie, er is wel een verzamelinkomen of belastbaar loon, maar niet al het inkomen is hierin begrepen, kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de werknemer van een internationale organisatie die vrijgesteld salaris geniet en die daarnaast inkomen uit sparen en beleggen heeft (box 3). Het verzamelinkomen bestaat dan slechts uit het inkomen uit sparen en beleggen. Het derde lid rekent dan het vrijgestelde inkomen tot het toetsingsinkomen als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen. Een ander voorbeeld in deze categorie is een in het buitenland wonende belanghebbende die buitenlands belastingplichtig in Nederland is (bijvoorbeeld omdat hij in Nederland werkt) en die ook inkomen in het woonland heeft. Zonder het derde lid zou als toetsingsinkomen gelden het verzamelinkomen of het belastbare loon, dat bij buitenlandse belastingplichtigen slechts inkomen in Nederland omvat. Voorzover er een verzamelinkomen of belastbaar loon als bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 8 is, wordt dit bij die vaststelling als een vaststaand gegeven beschouwd. Zoals bij de behandeling van het eerste lid al is aangegeven, kunnen bezwaar en beroep niet gegrond zijn op de stelling dat het verzamelinkomen zoals dat in de aanslag inkomstenbelasting is opgenomen of het belastbare loon zoals dat uit de jaaropgave blijkt, onjuist is. Daarvoor geldt een eigen (fiscale) rechtsgang. Als met inachtneming van het derde lid een toetsingsinkomen is bepaald, kan bezwaar en beroep tegen een beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming wel gericht zijn tegen dat toetsingsinkomen. Ook hierbij geldt, dat voorzover bij de bepaling van de toetsingsinkomens rekening is gehouden met een verzamelinkomen of belastbaar loon als bedoeld in het eerste lid, dit verzamelinkomen of belastbaar loon een vaststaand gegeven is. Bezwaar of beroep kan in die situaties alleen zijn gericht tegen de ophoging van het verzamelinkomen of belastbaar loon.

In het vierde tot en met het zevende lid van artikel 8 zijn bijzondere rege-

lingen opgenomen ter bepaling van het toetsingsinkomen in gevallen waarin het onverkort in aanmerking nemen van het jaarinkomen tot onevenwichtige resultaten leidt.

Het vierde lid gaat over beëindiging van partnerschap in de loop van het berekeningsjaar. In dat geval blijft het volledige jaarinkomen van de inmiddels vertrokken partner bepalend voor de tegemoetkoming over de maanden waarin het partnerschap heeft bestaan. Is het inkomen van de partner echter aanzienlijk gestegen na diens vertrek, dan zou bij de belanghebbende een draagkrachtverhoging in aanmerking worden genomen die hij feitelijk niet heeft. Het vierde lid bepaalt daarom dat hij in dat geval kan verzoeken om ten aanzien van de partner een afwijkend (lager) toetsingsinkomen in aanmerking te nemen. Daarbij wordt dan geen rekening gehouden met inkomensstijgingen van de partner na het vertrek. Zoals in het algemene deel van deze memorie is aangegeven, is deze bijzondere regeling beperkt van opzet. Zo wordt met inkomensstijgingen in de sfeer van winst uit onderneming en resultaat uit overige werkzaamheden alleen rekening gehouden als de onderneming of de overige werkzaamheden van de partner pas na het vertrek zijn gestart. In andere gevallen is het nagenoeg ondoenlijk om deze inkomensbestanddelen toe te rekenen aan een bepaalde periode van het jaar. Bij looninkomsten speelt dat probleem niet. Daarbij kan wel aan de hand van loonopgaven worden beoordeeld in welke periode de inkomsten zijn genoten. Met een stijging van andere inkomensbestanddelen dan loon, winst of resultaat wordt mede vanwege doelmatigheidsredenen geen rekening gehouden.

Om tot een uitvoerbaar geheel te komen is tevens bepaald dat een afwijkend toetsingsinkomen alleen in aanmerking wordt genomen als dit ten minste 20 procent lager is dan het reguliere toetsingsinkomen. Dit percentage komt overeen met het percentage dat in de Huursubsidiewet wordt gehanteerd voor de zogenoemde vangnetbepaling.

Het vijfde lid stelt de afwijkende regeling van het vierde lid open voor gevallen waarin medebewonerschap in het berekeningsjaar is geëindigd. In het zesde lid is een bijzondere bepaling opgenomen voor overlijdenssituaties. Doordat de draagkracht wordt afgemeten aan het inkomen in een kalenderjaar, kan inkomen dat slechts in een deel van het jaar is genoten, als jaarinkomen relatief laag uitvallen. Impliciet wordt daarmee verondersteld dat iemand het in een korte periode verdiende inkomen ook nodig heeft om de rest van het hele jaar rond te komen. Deze veronderstelling gaat niet op ingeval van overlijden in de loop van het berekeningsjaar. Daardoor kan dan een onevenwichtigheid optreden. Te denken valt aan iemand met een maandinkomen van € 5000, die eind januari komt te overlijden. Zijn maandinkomen over januari wordt dan het jaarinkomen, waarmee voor die maand recht op een tegemoetkoming zou kunnen ontstaan. Dit effect kan worden voorkomen door in dat geval het maandinkomen te extrapoleren naar een jaarbedrag. Het zesde lid strekt daartoe. Het zevende lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor de deeljaarberekeningen die op grond van het vierde tot en met zesde lid worden gemaakt.

#### **Paragraaf 4 Afwijkende rechten bij vreemdelingen**

##### *Artikel 9 Wijziging status vreemdelingen; partner of medebewoner is vreemdeling*

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 is dat de aanspraak van vreemdelingen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, onthefingen en vergunningen is gekoppeld aan het rechtmatige verblijf in Nederland. Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Slechts

voor aanspraken die betrekking hebben op onderwijs, noodzakelijke medische zorg en rechtsbijstand kan hiervan worden afgeweken. In artikel 11 van de Vreemdelingenwet 2000 zijn regelingen opgenomen ten aanzien van de aanspraken van de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft. In dit artikel is bepaald dat de vreemdeling die rechtmatig verblijft heeft, als bedoeld in artikel 8, onderdelen a, tot en met e, en l, van de Vreemdelingenwet 2000, aanspraak kan maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen. Voor de vreemdeling die rechtmatig verblijft heeft, als bedoeld in artikel 8, onderdelen f, g en h, van de Vreemdelingenwet 2000 geldt ingevolge artikel 11, tweede lid, onderdeel b, van die wet, dat deze vreemdeling alleen aanspraak kan maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen indien deze aanspraak wordt toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dan wel bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift, waarin aanspraken van deze vreemdelingen zijn neergelegd.

Een tegemoetkoming in de zin van dit wetsvoorstel is aan te merken als een uitkering in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

Als vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 worden overigens niet aangemerkt buitenlanders, die niet in Nederland verblijven maar in het buitenland woonachtig zijn, en die op grond van bijvoorbeeld hun arbeid hier te lande of hun verzekering hier te lande aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming.

In artikel 9 van dit wetsvoorstel is in aanvulling op de bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 nog het volgende geregeld.

In het eerste lid wordt in aanvulling op artikel 11, tweede lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 geregeld dat vreemdelingen die niet meer rechtmatig verblijft houden als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van die wet maar in aansluiting op dit verblijf in afwachting van een beslissing op een verblijfsvergunning rechtmatig verblijft houden als bedoeld in artikel 8, onderdeel g of h, niet worden uitgesloten van een tegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel indien zij een zelfde tegemoetkoming al ontvingen over het berekeningsjaar waarin ze voor het laatst rechtmatig verblijft hielden op grond van artikel 8, onderdelen a tot en met e, en l, van de Vreemdelingenwet 2000. Gedurende de duur van de procedure voor voortgezet verblijf kan de vreemdeling de tegemoetkoming blijven ontvangen. Hiermee wordt de regeling voor vreemdelingen zoals die is opgenomen in de Huursubsidiewet voortgezet. De regeling geldt uitsluitend voor de tegemoetkoming die de vreemdeling al ontving. Indien de vreemdeling bijvoorbeeld uitsluitend huursubsidie ontving over het berekeningsjaar waarin hij voor het laatst rechtmatig verblijft hield op grond van artikel 8, onderdelen a tot en met e, en l, van de Vreemdelingenwet 2000, dan geldt de in dit lid bedoelde verruiming alleen voor de huursubsidie en niet voor de andere tegemoetkomingen zoals de zorgtoeslag en de tegemoetkoming kinderopvang.

In het tweede lid is, eveneens in overeenstemming met de huidige regeling in de Huursubsidiewet, en in overeenstemming met de Wet kinderopvang, bepaald dat indien een partner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijft houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, de belanghebbende geen aanspraak heeft op een tegemoetkoming. Bij afwezigheid van een dergelijke bepaling zou een vreemdeling die niet rechtmatig verblijft houdt indirect kunnen meeprofiteren van tegemoetkomingen die aan belanghebbende worden toegekend. Dit is in strijd met hetgeen destijds met de Koppelingswet is beoogd. Daarom worden er tevens eisen gesteld aan de verblijfsstatus van de partner.

In het derde lid is bepaald dat een uitsluiting van een aanspraak ook geldt ingeval de medebewoner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijft houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit geldt dan uitsluitend voor inkomensafhankelijke regelingen waarvoor de draagkracht van de medebewoners van belang is voor de aanspraak op een tegemoetkoming, zoals de huursubsidie.

De bepalingen van het tweede en derde lid gelden voor partners en medebewoners. Voor zowel ongehuwde partners als medebewoners geldt dat zij slechts als partner of medebewoner kunnen worden aangemerkt als zij bij de belanghebbende op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de basisadministratie persoonsgegevens. Vreemdelingen die niet rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen zich in het algemeen niet laten inschrijven in de basisadministratie persoonsgegevens. Met toepassing van artikel 6, derde lid, zullen hiervoor regels worden gesteld, zodat zij voor de toepassing van deze bepaling als partner of medebewoner kunnen worden aangemerkt, ongeacht het feit of zij bij belanghebbende op het zelfde woonadres staan ingeschreven bij de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

## **Paragraaf 5 Uitoefening rechten door minderjarigen**

### *Artikel 10 Uitoefening rechten door minderjarigen*

Het eerste lid van deze bepaling geeft een afwijking van de algemene handelingsonbekwaamheid van minderjarigen. Artikel 234, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek biedt hiertoe de mogelijkheid. Het is van belang dat een minderjarige, bijvoorbeeld een «tienermoeder» die aanspraak heeft op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, deze tegemoetkoming zelf kan aanvragen. Ter voorkoming van misverstanden wordt opgemerkt dat deze bepaling geen aanspraken op tegemoetkomingen doet ontstaan. Zij geeft minderjarigen de mogelijkheid om aanspraken die zij op basis van een inkomensafhankelijke regeling hebben, zelfstandig te effectueren.

Het tweede lid kan wél aanspraken op een tegemoetkoming doen ontstaan. In dat lid is bepaald dat een minderjarige in een tweetal situaties als meerderjarig wordt aangemerkt voor het verkrijgen van een aanspraak op grond van een inkomensafhankelijke regeling: de minderjarige die een kind heeft en de minderjarige van wie beide ouders zijn overleden. Deze uitzonderingen golden voor de Huursubsidiewet al met toepassing van de hardheidsclausule. Door overname in deze wet gaan zij gelden voor alle inkomensafhankelijke regelingen waarin voor de aanspraak een meerderjarigheidseis wordt gesteld. Vanzelfsprekend ontstaat de aanspraak op grond van het tweede lid alleen als aan de overige voorwaarden daarvoor is voldaan. Zo kent de Wet op de Zorgtoeslag alleen aanspraken toe aan verzekerden.

## **HOOFDSTUK 2. PROCEDURE BIJ UITVOERING DOOR BELASTINGDIENST TOESLAGEN**

### **Paragraaf 1 Algemene bepalingen**

#### *Artikel 11 Toepassingsgebied*

Hoofdstuk 2 geldt uitsluitend voor de inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen, zo bepaalt het eerste lid. Deze dienst staat onder gezag van de Minister van Financiën. Het gaat daarbij vooralsnog om de huursubsidie ingevolge de Huursubsidiewet, de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang ingevolge de Wet kinderopvang en de zorgtoeslag ingevolge de Wet op de zorgtoeslag.

In het tweede lid wordt de Belastingdienst Toeslagen in dit wetsvoorstel geïntroduceerd. Deze dienst, die een onderdeel is van de rijksbelastingdienst, kent de tegemoetkomingen toe. Ook verricht deze dienst de financiële afwikkeling van de toekenning, zoals het uitbetalen van tegemoetkomingen, het terugvorderen van ten onrechte of tot een te hoog bedrag

toegekende tegemoetkomingen, en de daarmee samenhangende werkzaamheden.

#### *Artikel 12 Uitzonderingen op de Algemene wet bestuursrecht*

In titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is voor alle subsidies van het Rijk en de decentrale overheden een wettelijk kader neergelegd. Wil deze titel toepassing kunnen vinden dan dient sprake te zijn van een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Dit betekent in feite dat bij verstrekking van de financiële middelen, voorafgaand aan de te verrichten activiteit, de bestedingsrichting van de te verstrekken middelen moet zijn vastgelegd. Omdat deze invulling van het begrip subsidie niet op alle tegemoetkomingen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft van toepassing is, en omdat het proces van subsidiëring zoals neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet is toegesneden op de bestaande processen en procedures van de Belastingdienst, is ervoor gekozen om expliciet vast te leggen dat titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht voor de toepassing van dit hoofdstuk buiten toepassing blijft. Wel is binnen de in dit hoofdstuk gekozen systematiek van aanvragen en toekennen van tegemoetkomingen op grond van door de Belastingdienst Toeslagen uitgevoerde inkomensafhankelijke regelingen waar mogelijk aansluiting gezocht bij de relevante bepalingen uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals in paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze toelichting reeds is opgemerkt, betekent het uitsluiten van titel 4.2 nadrukkelijk niet dat de overige bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, waaronder begrepen het open systeem van rechtsbescherming, hiervoor geen gelding zouden hebben. Op de toekenning van tegemoetkomingen door de Belastingdienst Toeslagen is dan ook normaal de bezwaar- en beroepsregeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waarbij de bestuursrechter van de rechtbank fungeert als rechter in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hogerberoepinstantie. Ten aanzien van de verrekeningsbeschikking (artikel 30), en de aanmaning en het dwangbevel (artikel 32) is in dit artikel bovendien bepaald dat artikel 3:40 en de hoofdstukken 4, 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht op deze besluiten niet van toepassing zijn. Met het opnemen van deze bepaling is ten aanzien van de dwanginvordering bij tegemoetkomingen van het Rijk beoogd aansluiting te zoeken bij hetgeen thans ook geldt voor de dwanginvordering van rijksbelastingen.

#### *Artikel 13 Gebruik sociaal-fiscaalnummer*

De verplichting tot het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer door de Belastingdienst Toeslagen wordt voorgesteld, onder meer om het toekennen van tegemoetkomingen te vergemakkelijken. Omdat alle bij de uitvoering van dit wetsvoorstel betrokkenen verplicht zijn gebruik te maken van het sociaal-fiscaalnummer, kunnen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel de benodigde gegevens snel bij elkaar worden gebracht.

### **Paragraaf 2 Tegemoetkoming**

#### *Artikel 14 Toekennen tegemoetkoming*

In dit artikel is geregeld dat de Belastingdienst Toeslagen de tegemoetkoming toekent. Tegemoetkomingen worden toegekend per inkomensafhankelijke regeling. Naar verwachting zullen vanwege efficiencyvoordelen

verschillende tegemoetkomingsbeschikkingen ten name van dezelfde belanghebbende over hetzelfde berekeningsjaar in één geschrift worden vevat.

Voor situaties waarin partners gezamenlijk één aanspraak hebben, zoals bijvoorbeeld bij de Wet kinderopvang en de Wet op de zorgtoeslag, is in het tweede lid geregeld wie van de partners in dat geval de tegemoetkoming krijgt: degene die de aanvraag doet.

In het derde lid is bepaald dat de tegemoetkoming op hele euro's wordt afgerond. Deze (rekenkundige) afronding vindt alleen plaats op het eindbedrag van de tegemoetkoming. Tussenliggende berekeningen, zoals de berekening van de maandelijks gedeelten van de tegemoetkoming, worden niet afgerond. Overigens zullen ook de maandelijks voorschotten in gehele euro's worden uitbetaald. Gezien het voorlopige karakter daarvan is een uitdrukkelijke bepaling daarvoor niet nodig.

Het vierde lid bepaalt dat een tegemoetkoming niet wordt toegekend indien deze minder zou bedragen dan € 24. Deze bepaling voorkomt dat ook zeer kleine bedragen van wellicht zelfs enkele euro's per berekeningsjaar zouden moeten worden uitbetaald. Hoewel inkomensafhankelijke tegemoetkomingen bestemd zijn voor mensen met een laag inkomen, zal er toch een zeker evenwicht moeten bestaan tussen het voordeel voor de gerechtigde en de uitvoeringslast voor de overheid. Bij een tegemoetkoming van een paar euro is dat evenwicht er niet; ook niet als de financiële situatie van de gerechtigde daarbij wordt meegewogen. De huidige Huursubsidiwet kent momenteel ook een doelmatigheidsgrens van € 4 per maand. Zou deze grens voor elk van de door de Belastingdienst Toeslagen uit te voeren tegemoetkomingen gaan gelden dan zouden de doelmatigheidsgrenzen kunnen cumuleren. Om te voorkomen dat daaruit ongewenste inkomenseffecten voortvloeien is in dit wetsvoorstel uitgegaan van een doelmatigheidsgrens die is gebaseerd op de helft van het voor de huursubsidie geldende bedrag.

#### *Artikel 15 Aanvraag tegemoetkoming*

In dit artikel zijn, in aanvulling op hetgeen daarover in de Algemene wet bestuursrecht is bepaald, enkele formaliteiten rondom de aanvraag vastgelegd. In het eerste lid is bepaald dat een aanvraag om een tegemoetkoming kan worden ingediend vóór 1 april van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar.

Indien vóór 1 april een onvolledige aanvraag wordt ingediend stelt de Belastingdienst Toeslagen de belanghebbende in de gelegenheid binnen een te stellen termijn de aanvraag aan te vullen. Wordt een aanvraag na 1 april ingediend, dan wordt niet voldaan aan het wettelijk voorschrift. De aanvraag wordt dan niet in behandeling genomen op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. De Belastingdienst Toeslagen deelt dit de belanghebbende bij beschikking mee.

De belanghebbende kan de aanvraag uiteraard eigener beweging doen. Als de Belastingdienst Toeslagen over gegevens beschikt die het vermoeden rechtvaardigen dat de belanghebbende aanspraak heeft op een tegemoetkoming, kan de dienst de belanghebbende daarop attenderen. Deze mededeling heeft voor de belanghebbende een vrijblijvend karakter. Als hij er niet op ingaat blijft verdere actie van de dienst achterwege.

Indien de belanghebbende een partner heeft, zal deze moeten instemmen met de aanvraag. In het tweede lid is daartoe bepaald dat ook de partner de aanvraag zal moeten ondertekenen. Er zullen immers gegevens van hem aan de dienst verstrekt worden en hij wordt aansprakelijk voor eventuele schulden aan het Rijk ingevolge deze wet.

Voor gevallen waarin de hoogte van de tegemoetkoming in de inkomensafhankelijke regeling mede afhankelijk is gesteld van het inkomen van

medebewoners is in het derde lid bepaald dat ook zij de aanvraag medeondertekenen.

Met de ondertekening van de aanvraag geven de partner en de eventuele medebewoners aan dat de op het aanvraagformulier vermelde, hen betreffende, gegevens betreffende inkomen en vermogen juist zijn. Tevens wordt met de ondertekening aangegeven dat de Belastingdienst Toeslagen terzake van deze gegevens inlichtingen kan inwinnen bij en informatie kan verschaffen aan de belanghebbende. De inkomens- en vermogensgegevens van een partner en een eventuele medebewoner zijn immers van invloed op de hoogte van de aanspraak van de belanghebbende. De Belastingdienst Toeslagen communiceert met de belanghebbende over de hoogte van de aanspraak en zal daarbij ook moeten kunnen communiceren over de hoogte van het inkomen of vermogen van een partner of een medebewoner.

Het vierde lid bepaalt dat een aanvraag over enig berekeningsjaar doorwerkt naar de berekeningsjaren daarna. De Belastingdienst Toeslagen kent na een aanvraag dus over volgende jaren een tegemoetkoming toe zonder dat daaraan opnieuw een aanvraag voorafgaat. Deze toekenning kan, net als de toekenning op de oorspronkelijke aanvraag, worden voorafgegaan door een voorschot. Eventueel verzoekt de dienst de belanghebbende om voorafgaand aan het verlenen van een voorschot of voorafgaand aan de toekenning om nadere informatie te geven of om bewijsstukken over te leggen.

Het op deze wijze continueren van een eenmaal gedaan verzoek eindigt indien voortzetting niet langer zinvol is. Te denken valt aan het jaar waarin de omstandigheden die recht geven op een tegemoetkoming, zoals het hebben van kinderopvang of het huren van een woning, worden beëindigd. De Belastingdienst Toeslagen laat de belanghebbende in zulke situaties schriftelijk weten dat en vanaf welk moment de eerder gedane aanvraag niet langer zal gelden. Meent de belanghebbende dat hij toch in aanmerking komt voor een tegemoetkoming, dan weet hij dat hij in dat geval een nieuwe aanvraag moet indienen.

#### *Artikel 16 Voorschot op de tegemoetkoming*

In dit artikel is geregeld dat de Belastingdienst Toeslagen een voorschot verleent, vooruitlopend op de toekenning van de tegemoetkoming. Het voorschot wordt verleend tot het vermoedelijke bedrag van de tegemoetkoming. Het wordt in het berekeningsjaar in maandelijkse termijnen uitbetaald. Net als bij de toekenning zullen vanwege efficiencyvoordelen verschillende voorschotten ten name van dezelfde belanghebbende over hetzelfde berekeningsjaar in één geschrift worden vervat.

Een voorschot kan ook worden verleend in de situatie bedoeld in artikel 15, vierde lid, waarin is bepaald dat een aanvraag doorwerkt naar jaren volgend op het berekeningsjaar waarin voor het eerst een aanvraag is gedaan. In dat geval zal de dienst uitgaan van de gegevens die ten grondslag lagen aan de (vermoedelijke) tegemoetkoming over het voorafgaande berekeningsjaar. Uiteraard kan de belanghebbende de dienst voorafgaand aan of na ontvangst van de jaarlijkse voorschotbeschikking informeren over wijzigingen in de omstandigheden die de grondslag vormen voor het bedrag van het voorschot. Zie daarvoor de toelichting op artikel 17. Er wordt geen voorschot verleend in gevallen waarin het verlenen van een voorschot zinloos zou zijn omdat de tegemoetkoming binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag kan worden toegekend. In dat laatste geval kan worden gedacht aan een eenvoudige aanvraag, die pas na afloop van het berekeningsjaar wordt ingediend. De tegemoetkoming zal dan meteen worden toegekend, zodat een voorafgaand voorschot niet nodig is.

In het tweede lid is aangegeven op welk moment de Belastingdienst Toeslagen het voorschot verleent. Het gaat dan om het moment waarop



de beschikking aan de belanghebbende wordt bekendgemaakt. In de reguliere gevallen, waaronder worden verstaan de gevallen waarin ruim (ten minste acht weken) vóór de aanvang van het berekeningsjaar een aanvraag is ingediend, zal de belanghebbende de voorschotbeschikking vóór de aanvang van het berekeningsjaar ontvangen. Dat geldt ook in gevallen bedoeld in artikel 15, vierde lid, waarin is bepaald dat een aanvraag doorwerkt naar jaren volgend op het berekeningsjaar waarin voor het eerst een aanvraag is ingediend. Is voor de toekenning een aanvraag vereist en wordt deze niet ten minste acht weken vóór de aanvang van het berekeningsjaar ingediend, dan wordt het voorschot verleend binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

Het derde lid bevat een bepaling voor gevallen waarin de belanghebbende slechts voor een deel van het berekeningsjaar aanspraak heeft op een tegemoetkoming. Een voorschot wordt dan niet eerder verleend dan in de maand voorafgaand aan de maand waarin de aanspraak ontstaat. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie waarin iemand in de loop van het jaar gebruik gaat maken van kinderopvang. Het wettelijke systeem verhindert niet dat hij dan al voorafgaand aan of in de loop van het berekeningsjaar een tegemoetkoming aanvraagt op basis van de kosten die hij in het berekeningsjaar naar verwachting zal maken. Het is vanuit oogpunt van controle evenwel niet gewenst dat een voorschot wordt verleend voordat op basis van «tastbare» gegevens kan worden vastgesteld dat daarop aanspraak bestaat. Daarnaast is het streven om de voorschottermijnen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het moment waarop de kosten daadwerkelijk worden gemaakt. Omdat uitbetaling van de voorschottermijnen plaats vindt voorafgaand aan de maand waarin de kosten worden gemaakt, zal ook de verlening van het voorschot (dat wil zeggen de bekendmaking aan de belanghebbende dat hem een voorschot is verleend) plaats vinden in de maand die vooraf gaat aan de maand waarin de aanspraak ontstaat.

In het vierde lid is bepaald dat de Belastingdienst Toeslagen het voorschot kan herzien. Deze mogelijkheid ziet op situaties waarin na de verlening van het voorschot blijkt, bijvoorbeeld uit door de belanghebbende verstrekte gegevens, dat dit tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan dat waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld. Nadat toekenning van de tegemoetkoming heeft plaatsgevonden wordt de voorschotbeschikking uiteraard niet meer herzien. Feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de tegemoetkoming niet juist was, kunnen – met toepassing van de artikelen 20 en 21 – leiden tot herziening van de tegemoetkoming.

Het vijfde lid geeft aan wat de gevolgen kunnen zijn van een herziening. In de meeste gevallen zal er sprake zijn van een wijziging die leidt tot een aanpassing in de hoogte van het nog uit te betalen voorschotbedrag. Het is echter ook mogelijk dat een voorschot wordt herzien omdat blijkt dat het ten onrechte of tot een beduidend te hoog bedrag is verleend. Het teveel of ten onrechte uitbetaalde bedrag kan dan door de Belastingdienst Toeslagen worden teruggevorderd.

#### *Artikel 17 Melding gewijzigde gegevens door de belanghebbende*

Het toekenningsstelsel gaat uit van een voorschotverlening, waarna later optredende wijzigingen die de Belastingdienst Toeslagen niet ambtshalve bekend zijn via melding door de belanghebbende dienen te worden doorgevoerd. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dit. Het gaat hier dus om informatie die de belanghebbende eigener beweging moet verstrekken.

De behoefte aan zulke meldingen is afhankelijk van de vraag welke gegevens de dienst al uit anderen hoofde bekend zijn. Het is immers niet de bedoeling dat belanghebbenden mutaties moeten doorgeven die de dienst al kent. Daarnaast ligt het niet voor de hand om belanghebbenden

ook feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot zeer geringe correcties in de tegemoetkoming steeds te laten doorgeven. Daarom is in het tweede lid geregeld dat bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke gevallen en op welke wijze belanghebbenden wijzigingen moeten melden. In de ministeriële regeling zal ernaar worden gestreefd om daarbij het juiste evenwicht te vinden tussen het ongemak voor de belanghebbende, het risico voor de overheid, en beperking van administratieve handelingen door de Belastingdienst Toeslagen. In de communicatie met belanghebbenden zal uiteraard ruime aandacht worden besteed aan dit aspect. Net als een aanvraag dient ook een melding als bedoeld in dit artikel in voorkomend geval te worden medeondertekend door de partner en door medebewoners. Dit is in het derde en vierde lid bepaald.

#### *Artikel 18 Verzoeken tot informatieverstrekking*

Naast het bepaalde in artikel 17 waarin is geregeld wanneer de belanghebbende gehouden is om uit zichzelf melding te maken van gewijzigde omstandigheden, verplicht dit artikel de belanghebbende, zijn partner of medebewoner om op verzoek van de Belastingdienst Toeslagen alle gegevens en inlichtingen te verstrekken, die deze nodig heeft om te kunnen beoordelen of en tot welk bedrag aanspraak bestaat op een tegemoetkoming. De dienst kan in verschillende fasen van de toekenningsprocedure om gegevens en inlichtingen vragen: voorafgaand aan de verlening van een voorschot, lopende de uitbetaling van het voorschot, voorafgaand aan toekenning van de tegemoetkoming, of nadat de toekenning heeft plaatsgevonden.

In het tweede lid is bepaald dat de dienst een termijn moet stellen voor het verstrekken van de gevraagde gegevens en inlichtingen. Worden de gevraagde gegevens en inlichtingen niet tijdig verstrekt, dan zal de dienst op basis van het derde lid de betrokkene aanmanen onder het stellen van een nieuwe termijn. Vanzelfsprekend zal de dienst dan wijzen op de gevolgen die optreden als de gevraagde informatie ook dan niet wordt verstrekt. Dit kan er allereerst toe leiden dat de uitbetaling van de termijnen van een voorschot tijdelijk wordt opgeschort (artikel 23). Zou de belanghebbende, zijn partner of de medebewoner in gebreke blijven te voldoen aan het in dit artikel bepaalde, dan kan de dienst het voorschot herzien. Dit kan inhouden dat de tegemoetkoming nader op nihil wordt bepaald.

Gaat het om het inlichtingen die gevraagd worden voorafgaand aan het definitief toekennen van de tegemoetkoming, dan leidt het niet-verstrekken ertoe dat de Belastingdienst Toeslagen de hoogte van de tegemoetkoming ambtshalve bepaalt en op basis daarvan de tegemoetkoming toekent. Dit is geregeld in het vierde lid. Daarbij zal het niet-verstrekken van de gevraagde informatie kunnen leiden tot de conclusie dat niet is voldaan aan alle voorwaarden die voor de tegemoetkoming gelden, zodat toekenning tot een lager bedrag of zelfs tot nihil plaatsvindt. Aan het niet-verstrekken van inlichtingen die betrekking hebben op feiten die na de toekenning bekend zijn geworden, kan de Belastingdienst Toeslagen het vermoeden ontlenen dat de toekenning te hoog is geweest en kan de tegemoetkoming op basis van artikel 21, eerste lid, onderdeel a, worden herzien.

#### *Artikel 19 Beslistermijn toekenning tegemoetkoming*

Dit artikel regelt de termijn waarbinnen de Belastingdienst Toeslagen de tegemoetkoming toekent. Doordat voor de toekenning het toetsingsinkomen van belang is, is het moment van toekenning mede afhankelijk van het moment waarop een eventuele aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld. Pas op dat moment staan de inkomensgegevens vast die nodig zijn voor de bepaling van het toetsingsinkomen. Het gaat dan om

de vaststelling van de aanslagen van al degenen van wie de draagkracht een rol speelt voor de hoogte van de tegemoetkoming, dus zowel de belanghebbende, diens partner, als in voorkomend geval een of meer medebewoners. Daarom is voor gevallen waarin voor een of meer van deze personen een aanslag wordt vastgesteld de beslistermijn (van acht weken) gekoppeld aan het moment waarop deze aanslag (of indien het om meer betrokkenen gaat: de laatste van deze aanslagen) is vastgesteld. In alle andere gevallen dient de beschikking tot toekenning te zijn genomen vóór 1 december van het jaar volgend op het berekeningsjaar. In het derde lid wordt de dienst de mogelijkheid gegeven om de beslistermijn te verlengen als de in het eerste lid bedoelde termijn te kort blijkt te zijn. Hiervoor dient vanzelfsprekend een gegronde reden te bestaan, bijvoorbeeld twijfel die is gerezen over de gegevens die ten grondslag liggen aan de gevraagde tegemoetkoming. De dienst zal dan de belanghebbende vragen om nadere informatie of om bewijsstukken. Bij verlenging van de termijn zal de dienst moeten aangeven vóór welke datum de belanghebbende de beschikking wel tegemoet kan zien.

#### *Artikel 20 Herziening tegemoetkoming wegens wijziging fiscale gegevens na toekenning*

In dit artikel is geregeld in welke gevallen de tegemoetkoming wordt herzien door een wijziging van gegevens die zijn ontleend aan de fiscaliteit. Het toetsingsinkomen is gebaseerd op de fiscale begrippen verzamelinkomen en loon, en op internationaal vrijgesteld of elders belast inkomen. Ook de vermogenstoets van artikel 7, derde en vierde lid, is afgeleid van de belastingheffing; deze toets omvat de vraag of er in het berekeningsjaar al dan niet voordeel uit sparen en beleggen in aanmerking is genomen.

Deze grootheden kunnen veranderen nadat een tegemoetkoming is toegekend. Te denken valt aan een uitspraak op bezwaar of beroep, waarbij op grond van een lager verzamelinkomen de aanslag wordt verminderd. Dit kan aanleiding zijn om de tegemoetkoming te herzien als er met inachtneming van het nieuwe toetsingsinkomen een hogere tegemoetkoming geldt dan aanvankelijk is toegekend. Een navorderingsaanslag kan het omgekeerde effect hebben.

Ook kan een wijziging in het verzamelinkomen invloed hebben op de vermogenstoets. Als in het nieuw vastgestelde verzamelinkomen immers geen voordeel uit sparen en beleggen in aanmerking is genomen, terwijl dat in het oorspronkelijke verzamelinkomen wel het geval was, heeft de belanghebbende, aan wie oorspronkelijk een tegemoetkoming van nihil is toegekend, wellicht wel aanspraak op een tegemoetkoming. Andersom kan een nieuw vastgesteld verzamelinkomen waarin voor het eerst voordeel uit sparen en beleggen in aanmerking is genomen ertoe leiden dat nader de tegemoetkoming op nihil moet worden bepaald.

Dit artikel voorziet erin dat de Belastingdienst Toeslagen na wijziging van de fiscale gegevens beoordeelt of de tegemoetkoming wijziging zou ondergaan als deze zou worden berekend met inachtneming van die nieuwe gegevens. Is dat het geval, dan herziet de dienst de toekenning automatisch binnen acht weken nadat de nieuwe vaststelling onherroepelijk is geworden of, als het gaat om een gewijzigd belastbaar loon, nadat de herziene loonopgaaf terzake daarvan bij de dienst bekend is geworden. Het voorgestelde artikel laat de toepassing van artikel 21 onverlet, voorzover de tegemoetkoming om andere dan de hiervoor geschetste redenen dient te worden herzien. Daaronder valt ook een herziening wegens gewijzigde (internationale) inkomensgegevens bedoeld in artikel 8, derde lid, die buiten het fiscale inkomen vallen. Deze worden immers niet door de Belastingdienst vastgesteld of herzien.

Dit artikel vormt een aanvulling op de in artikel 20 opgenomen mogelijkheid om de tegemoetkoming te herzien indien de aan het toetsingsinkomen ten grondslag liggende fiscale gegevens worden gewijzigd. Het geeft aan in welke gevallen de tegemoetkoming na de toekenning kan worden herzien ten nadele van de belanghebbende, in andere gevallen dan de in artikel 20 genoemde.

Dit artikel heeft geen betrekking op voorschotten. Deze kunnen op grond van artikel 16 immers steeds worden herzien tot het moment waarop de toekenning definitief plaatsvindt.

Het uitgangspunt bij herziening van een tegemoetkoming ten nadele van de belanghebbende is dat gegevens die de Belastingdienst Toeslagen bij de toekenning al bekend waren of redelijkerwijs bekend hadden kunnen zijn, niet kunnen leiden tot herziening. Dit is vastgelegd in onderdeel a van het eerste lid. Een toekenning kan bijvoorbeeld wel worden herzien in de situatie waarin nadien blijkt dat het kind waarvoor een tegemoetkoming in de kosten kinderopvang is toegekend is opgevangen in een niet-erkende instelling. Normaal gesproken zal de Belastingdienst Toeslagen bij een vermoeden dat de tegemoetkoming tot een te hoog bedrag is toegekend de belanghebbende verzoeken om nadere gegevens of inlichtingen te verstrekken. Blijft de belanghebbende in gebreke om te voldoen aan zijn verplichting om daarover gegevens of inlichtingen te verstrekken, dan kan dat voor de dienst aanleiding zijn de tegemoetkoming op grond van het vermoeden van nieuwe feiten of omstandigheden te herzien.

Zoals bij de toelichting op artikel 20 al is gememoreerd is herziening op grond van artikel 21 ook mogelijk bij een herziening wegens gewijzigde (internationale) inkomensgegevens bedoeld in artikel 8, derde lid, die niet door de Belastingdienst worden vastgesteld of herzien. Voor wijziging in deze gegevens geldt dus het algemene herzieningsregime van artikel 21. Onderdeel b van het eerste lid biedt een mogelijkheid tot herziening in gevallen waarin een tegemoetkoming tot een te hoog bedrag is toegekend en de belanghebbende of zijn partner dit wist, of behoorde te weten. Het kan hier gaan om bijvoorbeeld evidente fouten, zoals toekenningen die significant afwijken van hetgeen de belanghebbende mocht verwachten op grond van zijn aanvraag, of op grond van overleg met de Belastingdienst Toeslagen.

Dit artikel bevat geen nadere bepalingen over gevallen waarin de Belastingdienst Toeslagen de toekenning ten voordele van de belanghebbende kan wijzigen. Als de tegemoetkoming in de visie van de belanghebbende tot een te laag bedrag is toegekend, gelden de normale regels van bezwaar en beroep. Daarvoor gelden de termijnen die daarvoor zijn gesteld in de Algemene wet bestuursrecht. Dit laat uiteraard onverlet dat de Belastingdienst Toeslagen de tegemoetkoming ook na afloop van die termijnen ten voordele van de belanghebbende kan herzien in situaties waarin handhaving van de toegekende tegemoetkoming in strijd zou komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Te denken valt aan gevallen waarin de tegemoetkoming door een fout van de Belastingdienst Toeslagen tot een te laag bedrag is toegekend. Overigens is ook voorstelbaar de situatie waarin het toegekende bedrag weliswaar correct is maar door een fout van de dienst een verkeerde uitbetaling plaats vindt. Ook in die gevallen vereisen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de dienst zorgdraagt voor reparatie daarvan, zeker wanneer de belanghebbende door die fout is benadeeld. Reparatie door middel van een herziening is in dat laatste voorbeeld overigens niet het geëigende middel. De toekenning op zichzelf was namelijk juist. In het omgekeerde geval zal de dienst wanneer abusievelijk meer is uitbetaald dan was toegekend, op civielrechtelijke wijze het onverschuldigd betaalde moeten terugvorderen.

Het is mogelijk dat de belanghebbende op het moment waarop hij

bezwaar maakt nog niet over alle informatie beschikt om in zijn bezwaarschrift aan te geven hoe hoog de tegemoetkoming in zijn visie zal moeten bedragen. Hierbij kan worden gedacht aan een lopend geschil over de hoogte van de huur bij de Huurcommissie. De belanghebbende kan dan toch in bezwaar komen. De Belastingdienst Toeslagen zal het bezwaarschrift vervolgens aanhouden totdat de huurcommissie een beslissing heeft genomen.

Het tweede lid bevat de termijn waarbinnen wijzigingen ten nadele van de belanghebbende met toepassing van dit artikel dienen plaats te vinden. Het derde lid geeft aan dat als gevolg van de herziening teveel betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd.

### **Paragraaf 3 Uitbetaling en terugvordering**

#### *Artikel 22 Uitbetaling voorschot*

Dit artikel bevat de uitbetalingsregelingen die gelden voor de verleende voorschotten. Voor die uitbetalingsregelingen geldt een systematiek die is ontleend aan die voor de uitbetaling van een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting. Dat houdt in dat voor wat betreft voorschotten die worden verleend vóór de aanvang van het berekeningsjaar, uitbetaling van het voorschotbedrag plaats vindt in twaalf gelijke maandelijkse termijnen. Anders dan de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting vindt de uitbetaling van de termijnen (die corresponderen met de kalendermaanden van het berekeningsjaar) plaats voorafgaand aan de kalendermaand waarop de termijn betrekking heeft en niet in die maand zelf. Als bijvoorbeeld voor het jaar 2008 een voorschot kinderopvangsubsidie van € 1200 wordt verleend met een dagtekening in de maand december 2007, vindt de eerste termijnbetaling van € 100 plaats in december 2007. De laatste termijn van € 100 wordt dan uitbetaald in november 2008. Uitbetaling in de maand december 2008 vindt dan overigens weer plaats op basis van een verleend voorschot voor het berekeningsjaar 2009.

Door de uitbetaling voorafgaand aan de maandelijkse termijn is de belanghebbende beter in staat de maandelijkse kosten waarvoor de tegemoetkoming dient, te betalen. Immers, die kosten moeten in de regel ook bij vooruitbetaling worden voldaan.

Het tweede lid bevat een regeling voor de uitbetaling van voorschotten met een dagtekening die ligt tussen 1 januari en 1 november van het berekeningsjaar. Uitbetaling daarvan vindt plaats in zoveel gelijke termijnen als er na de maand die is vermeld in de dagtekening nog maanden in het berekeningsjaar resteren. Als in het hiervoor genoemde voorbeeld het voorschot wordt verleend met een dagtekening in de maand juli 2008, vindt de uitbetaling plaats in vijf gelijke termijnen (maanden augustus tot en met december) van € 240. De eerste termijn wordt uitbetaald in juli, de laatste termijn in november.

Tot slot is er ook een regeling voor voorschotten die aan het eind van het berekeningsjaar of na dat jaar worden verleend. Zo'n voorschot wordt niet in termijnen maar ineens uitbetaald.

#### *Artikel 23 Opschorten uitbetaling voorschot*

In dit artikel is geregeld dat de Belastingdienst Toeslagen de bevoegdheid heeft zijn verplichting tot uitbetaling van het voorschot op te schorten. Omdat het voorschot in de regel in maandelijkse termijnen wordt uitbetaald, houdt opschorting in dat uitbetaling van de maandelijkse termijnen die nog zouden moeten worden uitbetaald wordt gestaakt. Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt als er een aanleiding is om herziening van het verleende voorschot te overwegen. Vooruitlopend op de herziening kan de dienst daarmee voorkomen dat uitbetaalde bedragen alsnog moeten worden teruggevorderd. De dienst zal slechts van deze

bevoegdheid gebruik kunnen maken als er sprake is van een concrete aanwijzing die het onmiddellijk stopzetten van de uitbetaling wenselijk maakt. Hiervan zal in de regel sprake zijn in het geval van een aan de belanghebbende toe te rekenen handeling of nalaten. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin de belanghebbende door de Belastingdienst Toeslagen is gevraagd informatie te verstrekken en hij daaraan geen gehoor geeft binnen de gestelde termijn.

De opschorting van de uitbetaling zal belanghebbende schriftelijk kenbaar worden gemaakt. Deze mededeling kan worden aangemerkt als een beschikking. Bezwaar en beroep tegen de opschorting is derhalve mogelijk.

#### *Artikel 24 Uitbetaling tegemoetkoming*

Het eerste lid bevat de uitbetalingstermijn die geldt voor een tegemoetkoming. Daarbij is aangesloten op de termijn van uitbetaling zoals die in afdeling 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht wordt genoemd voor het uitbetalen van subsidiebedragen. Het bedrag van de tegemoetkoming wordt in één keer uitbetaald met dien verstande dat indien, zoals het tweede lid bepaalt, voorafgaand aan de tegemoetkoming een voorschot op diezelfde tegemoetkoming is verleend – hetgeen in de regel het geval zal zijn –, uitbetaling slechts plaats vindt voorzover er na verrekening met het voorschotbedrag nog grond daartoe bestaat.

Het derde lid geeft aan dat de verrekening van een verleend voorschot niet alleen kan leiden tot een uitbetaling maar ook kan leiden tot een terugvordering. Een en ander is afhankelijk van de hoogte van het voorschot en het uiteindelijk vastgestelde bedrag van de tegemoetkoming. Een te laag voorschot leidt tot een nabetaling. Een te hoog voorschot tot een terugvordering.

#### *Artikel 25 Wijze van uitbetaling*

Het eerste lid van dit artikel strekt ertoe duidelijk te maken dat uitbetaling van de tegemoetkoming uitsluitend op girale wijze plaatsvindt. Een andere vorm van betaling zou te bezwaarlijk zijn vanwege de massaliteit van het uitbetalingsproces dat door de Belastingdienst Toeslagen wordt uitgevoerd. De Belastingdienst Toeslagen kan aan zijn betalingsverplichting jegens de belanghebbende voldoen door het bedrag van de tegemoetkoming of het voorschot bij te schrijven op zijn bank- of girorekening of dat van zijn partner. Veelal zal overigens sprake zijn van bijschrijving op een zogenaamde «en/of rekening» ten name van hen beiden. Door een rekening van een derde voor de uitbetaling aan te wijzen kan door de belanghebbende worden bewerkstelligd dat de uit te betalen tegemoetkoming wordt uitbetaald aan een ander dan de persoon die daar formeel gesproken recht op heeft. Op die manier is het mogelijk dat, bijvoorbeeld, op verzoek van de huurder de huursubsidie door de Belastingdienst Toeslagen rechtstreeks op de rekening van de verhuurder wordt gestort.

Het tweede lid biedt de grondslag voor het stellen van regels als het gaat om de aanwijzing door de belanghebbende van een rekening van een derde teneinde een goede uitvoering van het uitbetalingsproces te kunnen waarborgen.

#### *Artikel 26 Terugvordering is verschuldigd door belanghebbende*

De noodzaak tot terugvorderen zal zich in de regel voordoen in de situatie waarin de reeds toegekende tegemoetkoming wordt herzien in het nadeel van de belanghebbende of als bij de toekenning van de tegemoetkoming blijkt dat er sprake is geweest van een onterecht of tot een te hoog bedrag verleend voorschot. Ook lopende het berekeningsjaar kan er aanleiding

zijn voor de Belastingdienst Toeslagen reeds uitbetaalde bedragen terug te vorderen als blijkt dat een voorschot ten onrechte is verleend of als op voorhand duidelijk is dat het verleende voorschot de toe te kennen tegemoetkoming ruimschoots zal overstijgen. In dit artikel wordt de betalingsverplichting benadrukt die op de belanghebbende rust om het bedrag dat wordt teruggevorderd (het teveel uitbetaalde bedrag) te voldoen. Indien de belanghebbende problemen heeft het gehele bedrag binnen de gestelde termijn te betalen bestaat overigens de mogelijkheid het verschuldigde bedrag door middel van een betalingsregeling te voldoen (artikel 31). Een besluit tot terugvordering is vatbaar voor bezwaar bij de Belastingdienst Toeslagen en voor beroep tegen diens uitspraak bij de bestuursrechter.

#### *Artikel 27 Rente bij beschikkingen na een half jaar na berekeningsjaar*

Over de periode tussen 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar en het moment waarop de toekenning of de herziening van de tegemoetkoming plaatsvindt wordt rente berekend, zowel over bedragen die belanghebbenden verschuldigd zijn aan het Rijk als over bedragen die zij van het Rijk te vorderen hebben. Het percentage van de rente wordt op grond van artikel 30, vijfde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ieder kwartaal opnieuw vastgesteld en volgt de door de Europese Centrale Bank voor basisherfinancieringstransacties toegepaste interestvoet (de minimale biedrente), verhoogd met 1,5. Anders dan de renteregeling zoals die voor de belastingpraktijk wordt gehanteerd, vangt de periode waarover rente wordt berekend, zoals hiervoor is aangegeven, niet aan op 1 januari volgend op het berekeningsjaar maar op 1 juli van dat jaar. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie van deze wet (artikel 46), waarin met name aan de rentesystematiek zoals vastgelegd in dit artikel aandacht zal worden geschonken, zal te zijner tijd worden besloten over een eventuele aanpassing van deze aanvangsdatum.

#### *Artikel 28 Betalingstermijn van twee maanden bij terugvordering*

De betalingstermijn die de belanghebbende wordt gegund om een door de Belastingdienst Toeslagen teruggevorderd bedrag te betalen, is ontleend aan de algemene betalingstermijn zoals die in de Invorderingswet 1990 voor een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting wordt gehanteerd. Dat houdt in dat de belanghebbende twee maanden de tijd krijgt voor de betaling van het op de terugvorderingsbeschikking vermelde bedrag. De geboden termijn van twee maanden is dusdanig ruim dat de belanghebbende die het niet zou lukken om de benodigde liquide middelen daarvoor vrij te maken, voldoende gelegenheid heeft zich te wenden tot de Belastingdienst Toeslagen voor het maken van afspraken om het verschuldigde bedrag geholpen door een betalingsregeling te kunnen voldoen. Als de belanghebbende de tweemaandsperiode laat verstrijken zonder maatregelen te treffen terzake van de betaling, dan wordt hij geconfronteerd met dwanginvorderingsmaatregelen.

In het tweede lid is geregeld dat voor de betaling van een bestuurlijke boete een betalingstermijn van twee maanden geldt, dezelfde termijn zoals die ook geldt voor betaling van de terugvordering. Degene aan wie de boete is opgelegd (dat kan niet alleen de belanghebbende zijn maar ook diens partner of een medebewoner) dient de boete ook te betalen. De dagtekening van de terugvorderings- of boetebeschikking bepaalt wanneer de betalingstermijn begint te lopen. Het niet van de toepassing zijn van de Algemene termijnenwet brengt met zich mee dat de in dit artikel genoemde betalingstermijnen niet worden verlengd als ze eindigen op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag.

### *Artikel 29 Rente bij te late betaling terugvordering*

Naast de rentebepaling van artikel 27 bevat dit artikel een bepaling over de berekening van rente in de sfeer van de invordering. In het geval de belanghebbende een bedrag moet terugbetalen en hij de betalingstermijn overschrijdt, wordt rente berekend. Uit het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 28 Invorderingswet 1990 vloeit voort dat de rente enkelvoudig wordt berekend over het tijdvak dat aanvangt op de dag na de vervaldag van de geldende betalingstermijn en eindigt op de dag voorafgaand aan die van de betaling. Tevens vloeit daaruit voort dat rente ook kan worden vergoed door de Belastingdienst Toeslagen. Dat gebeurt met name in het geval de belanghebbende aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan en het bedrag van de daaraan ten grondslag liggende beschikking naderhand wordt verminderd.

Het percentage van de rente wordt op grond van artikel 29 van de Invorderingswet 1990 ieder kwartaal opnieuw vastgesteld en volgt de door de Europese Centrale Bank voor basisherfinancieringstransacties toegepaste interestvoet (de minimale biedrente), verhoogd met 1,5.

### *Artikel 30 Verrekening*

Artikel 30 bevat het verrekeningsregime zoals dat geldt voor inkomensafhankelijke regelingen die door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd. Voorwaarde voor verrekening is dat er sprake moet zijn van een door de Belastingdienst Toeslagen in te vorderen schuld die voortvloeit uit een terugvordering. Verrekening van die schuld is in de eerste plaats mogelijk met een aan dezelfde belanghebbende uit te betalen bedrag. In de regel zal het dan gaan om een uit te betalen bedrag op grond van dezelfde inkomensafhankelijke regeling als die waar de terugvordering betrekking op heeft (bijvoorbeeld de situatie waarin sprake is van een verleend voorschot voor het berekeningsjaar dat volgt op het jaar waarop de terugvordering betrekking heeft). Verrekening met een nog uit te betalen bedrag op grond van een andere inkomensafhankelijke regeling is echter ook mogelijk. Voor de verrekening is niet relevant, behoudens de situaties waarin de verjaring van de bevoegdheid tot dwanginvordering een rol speelt, op welk berekeningsjaar de terugvordering of het uit te betalen bedrag betrekking heeft. Het initiatief om tot verrekening over te gaan zal in de regel liggen bij de Belastingdienst Toeslagen. De belanghebbende kan de Belastingdienst Toeslagen echter ook verzoeken om van de verrekeningsbevoegdheid gebruik te maken. De aanleiding daartoe zal zich met name voordoen in de situatie waarin de betalingstermijn van de terugvorderingsbeschikking nog niet is verstreken. Aan zo'n verzoek zal gehoor worden gegeven, tenzij dat niet zou passen binnen het verrekeningsregime van dit artikel.

In het tweede lid is geregeld dat voor verrekening met een teruggevoerd bedrag ook een aan dezelfde belanghebbende uit te betalen bedrag dat voortvloeit uit een aanslag inkomstenbelasting – al dan niet met een voorlopig karakter – kan worden aangewend. Omdat inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen in één gecombineerde aanslag worden geheven, is volledigheidshalve aangegeven dat beide componenten onderwerp kunnen zijn van de verrekening. Dat geldt ook voor de heffingsrente die op grond van artikel 30g Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt vergoed: ook die maakt deel uit van de aanslag.

De Belastingdienst Toeslagen is het bestuursorgaan dat het besluit tot verrekening neemt. Omdat het uitbetalen van belastingteruggaven tot de taken van de belastingontvanger behoort is benadrukt dat de Belastingdienst Toeslagen de bevoegdheid heeft om, voor wat betreft de verrekening, te treden in de taken die op grond van artikel 3 van de Invorderingswet 1990 zijn toebedeeld aan de belastingontvanger. Overigens zal van deze bevoegdheid alleen gebruik worden gemaakt als de



belastingontvanger de belastingteruggaaf niet met belastingschulden kan verrekenen. Is dat wel het geval, dan zal de teruggaaf door de ontvanger verrekend worden met die belastingschuld en niet kunnen worden aangewend door de Belastingdienst Toeslagen voor de verrekening met een teruggevorderd bedrag. Indien tot verrekening met een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting wordt overgegaan zal dat gebeuren met inachtneming van de beslagvrijevoetregeling van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Uit het derde lid vloeit voort dat de terugvorderingsschuld opeisbaar moet zijn alvorens tot verrekening kan worden overgaan. Dat houdt in dat na het vaststellen van de beschikking waaruit de betalingsverplichting voortvloeit de belanghebbende niet direct met een verrekening – van bijvoorbeeld lopende voorschotten – wordt geconfronteerd. De belanghebbende krijgt eerst de gelegenheid om de betalingstermijn te benutten (een periode van twee maanden) om betalingsmaatregelen te treffen. Voor de eventueel in rekening gebrachte rente of bestuurlijke boete geldt dat zij de verrekening zoals die wordt toegepast op de hoofdsom (de terugvordering) volgen.

#### *Artikel 31 Uitstel van betaling bij terugvordering*

De tekst van het eerste lid van artikel 31 is ontleend aan artikel 25, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. De delegatiebepaling van het tweede lid biedt de grondslag voor een ministeriële regeling. In die regeling zullen de uitvoeringsvoorschriften voor de Belastingdienst Toeslagen worden vastgelegd met betrekking tot de procedure voor het in aanmerking komen voor uitstel van betaling, de periode waarover het uitstel zich uitstrekt alsmede de voorwaarden waaronder uitstel van betaling wordt verleend. Een en ander naar het voorbeeld van de uitvoeringsvoorschriften die voor de Belastingdienst gelden met betrekking tot belastingschulden.

#### *Artikel 32 Dwanginvordering bij terugvordering*

Als na de betalingstermijn blijkt dat de belanghebbende niet of slechts gedeeltelijk aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, wordt hij schriftelijk aangemaand om alsnog binnen een termijn van tien dagen te betalen. De belanghebbende wordt dan tevens gewaarschuwd voor mogelijke invorderingsmaatregelen. Als na het verstrijken van de aanmaningstermijn de openstaande schuld nog steeds niet is voldaan, heeft de Belastingdienst Toeslagen de bevoegdheid een dwangbevel uit te vaardigen. Daarmee verschafft de dienst zichzelf een executoriale titel zonder daartoe de tussenkomst van de burgerlijke rechter nodig te hebben.

In het derde lid wordt artikel 13 van de Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt in – kort samengevat – dat naast de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voorgeschreven wijze van betekening van het dwangbevel door een belastingdeurwaarder, betekening ook kan geschieden door verzending van het dwangbevel per post.

Het vierde lid brengt met zich dat tenuitvoerlegging van het dwangbevel dient te geschieden volgens de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dan wel, indien er sprake is van een per post betekend dwangbevel, de specifieke regels van tenuitvoerlegging die daarvoor op grond van het tweede lid van artikel 14 van de Invorderingswet 1990 gelden.

Het vijfde lid geeft aan dat verzet mogelijk is tegen de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. De invorderingsprocedure bevindt zich op dat moment in de executiefase. Daaraan voorafgaand heeft zich dan reeds het nodige afgespeeld. Zo is de vraag of de belanghebbende het teruggevorderde bedrag daadwerkelijk verschuldigd is reeds beantwoord. Immers,

tegen de terugvordering staat bezwaar en beroep bij de Belastingdienst Toeslagen open. Daarna heeft de belanghebbende vervolgens de betalingstermijn laten verstrijken en heeft ook de toegezonden aanmaning hem er niet toegebracht het verschuldigde bedrag te betalen. Uiteindelijk heeft ook de betekening van het dwangbevel niet voor de gewenste betaling kunnen zorgen, waarna de Belastingdienst Toeslagen geen andere mogelijkheid meer resteert dan het treffen van executoriale maatregelen, zoals het leggen van beslag. Tegen die maatregelen richt zich het verzet. Formeel gesproken is in dat geval sprake is van een executiegeschil waarvoor de burgerlijke rechter competent is. Uit het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 17 van de Invorderingswet 1990 vloeit voort dat het instellen van verzet een schorsende werking heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Artikel 17 bevat ook enkele uitsluitingsgronden voor het kunnen instellen van verzet, zoals het aanvoeren van de stelling dat de terugvorderingsbeschikking niet ontvangen zou zijn. Het in het zesde lid van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 19 van de Invorderingswet 1990 brengt mee dat de Belastingdienst Toeslagen gebruik kan maken van de bevoegdheid tot het doen van een zogenoemde «loonvordering» onder een derde, veelal een werkgever of uitkeringsinstantie. Overeenkomstige toepassing van artikel 19 houdt ook in dat bij het doen van een vordering de dienst rekening dient te houden met de beslagvrije voet regeling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat wil zeggen dat de dienst er rekening mee moet houden dat die vordering slechts wordt gedaan voor zover er sprake is van periodieke inkomsten (zoals loon of een uitkering), die uitstijgen boven een vrij te laten normbedrag bestemd om te kunnen voorzien in de kosten van het bestaan.

Het zevende lid van dit artikel regelt de verjaring met betrekking tot het door de Belastingdienst Toeslagen uit te oefenen recht van dwanginvordering en zijn bevoegdheid tot verrekening. De verjaringstermijn bedraagt, op grond van artikel 27 van de Invorderingswet 1990, vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de vordering opeisbaar is. Op grond van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 27 kan de verjaringstermijn zowel worden gestuit (dat wil zeggen dat de termijn opnieuw begint te lopen) als worden verlengd. Stuiting vindt plaats als een akte van vervolging is betekend. Als bijvoorbeeld terzake van een terugvorderingsbeschikking met dagtekening 31 mei 2007 op 19 oktober 2007 een dwangbevel wordt betekend, begint de verjaringstermijn van vijf jaar opnieuw te lopen op 20 oktober 2007. Verlenging van de verjaringstermijn kan op diverse gronden plaats vinden. Zo kan de termijn worden verlengd met de tijd dat de belanghebbende uitstel van betaling geniet of met de tijd waarin een rechtsgeding loopt. Zo zal in bovenstaand voorbeeld de verjaringstermijn ten aanzien van de belanghebbende die op 20 oktober 2007 een betalingsregeling treft die zes maanden duurt, vijf en een half jaar bedragen te rekenen vanaf 20 oktober 2007.

#### *Artikel 33 Aansprakelijkheid bij terugvordering*

Het voorgestelde artikel 33 voorziet in de hoofdelijke aansprakelijkheid van degene die partner is van de belanghebbende. Aan het partnerschap ingevolge deze wet zijn – kort samengevat – de volgende consequenties verbonden: het inkomen telt mee voor de draagkrachtbepaling, de partner is medeondertekenaar van de aanvraag en de partner is aansprakelijk voor de eventuele schulden die uit de aanvraag voortvloeien. Aansprakelijkheid bestaat voor de schuld die voortvloeit uit een terugvordering welke de belanghebbende onbetaald laat. Conform de systematiek van deze wet is de aansprakelijkheid beperkt tot schuld die zijn ontstaansgrond vindt gedurende de periode van partnerschap waarin de partner feitelijk mede heeft geprofiteerd van de, naar achteraf is gebleken, teveel of ten onrechte door de dienst verstrekte gelden. Van aansprakelijkheid

voor eventueel met de terugvordering samenhangende schulden in de vorm van een bestuurlijke boete is slechts sprake wanneer sprake is van een gedraging van de partner die ten grondslag ligt aan of mede ten grondslag ligt aan het feit dat een boete is opgelegd.

Uit het tweede lid blijkt dat formalisering van de aansprakelijkheid bij beschikking plaatsvindt. Voor de partner staat derhalve tegen dit besluit van de dienst dezelfde rechtsgang open als de rechtsgang die de belanghebbende heeft tegen de terugvordering. Dat wil zeggen dat voor wat betreft het bezwaar de aansprakelijkgestelde zich zal moeten richten tot de dienst en voor wat betreft het beroep tegen die uitspraak tot de bestuursrechter van de rechtbank. Als hoger beroepsinstantie fungeert de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook voor de aansprakelijkgestelde geldt een betalingstermijn van twee maanden. Ten aanzien van de in te vorderen aansprakelijkheidsschuld gelden dezelfde dwanginvorderingsbepalingen als die voor de belanghebbende gelden. Dat geldt ook voor het verkrijgen van uitstel van betaling.

#### *Artikel 34 Aanvullende bepalingen inzake invordering van een terugvordering*

In het eerste lid is aangegeven dat de Belastingdienst Toeslagen ook andere wettelijke invorderingsmiddelen mag gebruiken dan de in deze wet gegeven bevoegdheden. Deze bepaling strekt ertoe te voorkomen dat de dienst wordt achtergesteld bij andere schuldeisers die ook van die mogelijkheid gebruik kunnen maken.

Het tweede lid regelt dat de dienst voor de door de wet aan een deurwaarder opgedragen werkzaamheden, gebruik maakt van de bij de Belastingdienst werkzame deurwaarders. Zou deze regeling niet van toepassing zijn dan zou de dienst voor die werkzaamheden een beroep moeten doen op de tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder.

De bepaling van het derde lid brengt mee dat de Belastingdienst Toeslagen voor het treffen van invorderingsmaatregelen (zoals het sturen van een aanmaning, de betekening van een dwangbevel of het leggen van beslag) de forfaitaire tarieven in rekening brengt zoals die in de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn vastgelegd. De in die wet geregelde fiscale rechtsgang tegen de in rekening gebrachte kosten is eveneens van toepassing. Dat houdt in dat bezwaar tegen de in rekening gebrachte kosten mogelijk is bij de Belastingdienst Toeslagen en beroep tegen diens beslissing bij de belastingrechter van de rechtbank.

Het vierde lid bevat de toerekeningsregels voor de Belastingdienst Toeslagen met betrekking tot de volgorde waarin (deel)betalingen moeten worden afgeboekt op de geldschuld van de belanghebbende. Daarbij is aangesloten op de systematiek van artikel 7 van de Invorderingswet 1990, die inhoudt dat afboeking van een betaling eerst plaatsvindt op schuld die het verst verwijderd is van de hoofdsom.

#### **Paragraaf 4 Bezwaar en beroep**

##### *Artikel 35 en 36 Aanvang bezwaartermijn en beroepstermijn*

Artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Artikel 35 en 36 wijken van deze regel af door in beginsel de dagtekening van de beschikking en de uitspraak als uitgangspunt voor de aanvang van de bezwaar- en beroepstermijn te nemen. Achtergrond van deze afwijking is de geautomatiseerde werkwijze bij de Belastingdienst. Deze werkwijze komt erop neer dat beschikkingen die van de Belastingdienst uitgaan, veelal op een latere dag zijn gedateerd dan die waarop de feitelijke bekendmaking plaatsvindt. Omdat de administratieve processen

bij de uitvoering van dit wetsvoorstel grote gelijkens zullen vertonen met de overige processen van de Belastingdienst is ook in dit wetsvoorstel deze van artikel 6.8 van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende bepaling opgenomen. Hierdoor wordt de bezwaartermijn in de praktijk verlengd met de periode tussen het moment van bekendmaking en de dagtekening.

De bezwaar- of beroepstermijn begint overigens niet te lopen indien de bekendmaking van de beschikking of uitspraak door toezending of uitreiking niet heeft plaatsgehad. Mocht de beschikking of uitspraak onverhoopt worden verzonden na de dag van dagtekening dan geldt weer het bepaalde in artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 37 Bezwaar inzake meer beschikkingen vervat in één geschrift*

In artikel 37, eerste lid, is bepaald dat een bezwaarschrift tegen de toekenning of herziening van een tegemoetkoming geacht wordt mede gericht te zijn tegen de overige toekenningen of herzieningen over hetzelfde berekeningsjaar en de in verband daarmee berekende rente, tenzij uit het bezwaarschrift het tegendeel blijkt. De belanghebbende dient het bezwaarschrift in dat geval wel in te dienen binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken te rekenen vanaf de dag na die van dagtekening van de desbetreffende toekennings- of herzieningsbeschikking.

Omdat een aan de belanghebbende opgelegde bestuurlijke boete in voorkomend geval gelijktijdig met de herzieningsbeschikking zal worden opgelegd, is in het tweede lid bepaald dat een bezwaarschrift tegen de herzieningsbeschikking in dat geval geacht wordt mede gericht te zijn tegen de boete. De Belastingdienst Toeslagen zal in situaties als hiervoor beschreven in beginsel in één geschrift uitspraak doen. Dit heeft voor de belanghebbende het voordeel dat hij in een eventuele beroepsprocedure ook met één beroepschrift kan volstaan.

### **Paragraaf 5 Informatieverstrekking en informatie-uitwisseling**

#### *Artikel 38 Informatieverstrekking aan de Belastingdienst Toeslagen*

Dit artikel regelt de kosteloze verstrekking aan de Belastingdienst Toeslagen van gegevens en inlichtingen waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van deze wet. Omdat, afhankelijk van de regeling waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, de aanspraak op of de hoogte van een tegemoetkoming mede afhankelijk kan zijn van informatie die niet binnen de rijksbelastingdienst of de Belastingdienst Toeslagen voorhanden is, is in het eerste lid voor decentrale overheden, bepaalde semi-overheidslichamen en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen natuurlijke personen, maat- en vennootschappen, verenigingen en andere rechtspersonen, instellingen en diensten een verplichting tot informatieverstrekking opgenomen. Het gaat dan vanzelfsprekend om gegevens en inlichtingen waarover die betrokken persoon of instantie redelijkerwijs geacht wordt te beschikken. Als voorbeeld kan hierbij worden gedacht aan informatie over facturen die in verband met een tegemoetkoming kinderopvang wordt verlangd van degene die een geregistreerd kindercentrum of een gastouderbureau exploiteert. In een algemene maatregel van bestuur zal de wijze waarop de verstrekking aan de Belastingdienst Toeslagen dient plaats te vinden worden geregeld. Daarbij is het denkbaar dat bepaalde informatie in een gestructureerde rensigneringsstroom zal worden voorgeschreven. Indien bij de verstrekking van gegevens en inlichtingen ook het sociaal-fiscaalnummer dient te worden vermeld, zal dit bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Als voorbeeld kan in dit verband worden verwezen naar het Besluit van 15 augustus 2001 inzake het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer (Besluit gebruik sofi-nummer Wbp).

Het derde lid bevat de verplichting voor degene op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben, zijn sociaal-fiscaalnummer te verstrekken aan de in het eerste lid bedoelde openbare lichamen, rechtspersonen, natuurlijke personen, maat- en vennootschappen, verenigingen, instellingen en diensten voorzover bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat deze instellingen of personen de gegevens en inlichtingen moeten verstrekken onder vermelding van het sociaal-fiscaalnummer.

#### *Artikel 39 Informatie-uitwisseling*

De Belastingdienst Toeslagen en de inspecteur en ontvanger belast met respectievelijk de heffing en invordering van rijksbelastingen wisselen de gegevens en inlichtingen uit die nodig zijn bij de uitvoering van deze wet en bij de heffing en invordering van rijksbelastingen, onder vermelding van het sociaal-fiscaalnummer van degene op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. De Belastingdienst Toeslagen krijgt hiermee de beschikking over gecontroleerde gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de aanspraak op of de hoogte van de tegemoetkoming. De inspecteur en ontvanger van de rijksbelastingdienst krijgen op hun beurt de beschikking over gegevens en inlichtingen die van belang kunnen zijn om voornoemde controle efficiënt en doelmatig te kunnen uitvoeren, en de gegevens en inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de heffing en invordering van rijksbelastingen.

De beleidsmatig bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen betrokken departementen dienen te beschikken over informatie vanuit de uitvoering. Nu de uitvoering plaatsvindt door een dienst van een ander dan het eigen departement, zal er een informatiestroom moeten zijn van de Belastingdienst Toeslagen (die opereert onder gezag van de Minister van Financiën) naar de ministers die verantwoordelijk zijn voor het beleid van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen. De afstemming van beleid en uitvoering vergt immers een nauwe samenwerking tussen de beleidsdepartementen en het ministerie van Financiën als uitvoerder. Enerzijds kan daarbij worden gedacht aan zaken als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving en de beschikbaarheid van voldoende budgettaire ruimte voor een efficiënte uitvoering. Anderzijds dienen de beleidsdepartementen op hun beurt tijdig te beschikken over relevante informatie vanuit de uitvoering onder andere voor het monitoren en ramen van de ontwikkeling van de uitgaven. Het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel maken de hiertoe benodigde informatie-uitwisseling mogelijk.

#### **Paragraaf 6 Bestuurlijke boete**

##### *Artikel 40 Boete bij opzettelijk onjuiste informatieverstrekking*

Dit artikel biedt de Belastingdienst Toeslagen de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen indien sprake is van een herziening als bedoeld in artikel 21. Het eerste lid bepaalt dat als het aan opzet van de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner is te wijten dat aan de belanghebbende een tegemoetkoming ten onrechte of tot een te hoog bedrag is toegekend, een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De boete wordt opgelegd aan degene bij wie de opzet is geconstateerd. Is er sprake van gezamenlijke opzet, dan wordt de boete opgelegd aan de belanghebbende. De Belastingdienst Toeslagen dient de aanwezigheid van opzet te stellen en te bewijzen.

De bestuurlijke boete wordt steeds berekend over het bedrag dat ingevolge de herzieningsbeschikking van de belanghebbende wordt teruggevorderd. Omdat aan een belanghebbende over het berekeningsjaar meer tegemoetkomingen kunnen zijn toegekend, kan het voorkomen dat ook het terug te vorderen bedrag betrekking heeft op de herziening van

verschillende tegemoetkomingen. In een stelsel waarbij gekozen is voor een verband tussen de hoogte van de boete en het ten onrechte genoten geldelijk voordeel, past het om voor het bepalen van de boete van dat voordeel uit te gaan, ook al heeft dit voordeel betrekking op meer tegemoetkomingen. De boete zal echter nooit meer bedragen dan € 3000. In het tweede lid is vastgelegd dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete de voorschriften en waarborgen zoals deze gelden bij het opleggen van bestuurlijke boeten op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen overeenkomstige toepassing vinden. In het kader van de invoering van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht zal later moeten worden gezien of en in hoeverre de onderhavige bepaling aanpassing behoeft.

In het derde lid wordt bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door tijdsverloop vervalt. Bij de bepaling van de termijn is aansluiting gezocht bij de termijn waarop de Belastingdienst Toeslagen de toegekende tegemoetkoming kan herzien.

#### *Artikel 41 Vrijwillige verbetering*

Om betrokkenen zo veel mogelijk te stimuleren de Belastingdienst Toeslagen juiste en volledige informatie te verschaffen waarover deze voor het toekennen van een tegemoetkoming moet kunnen beschikken, is in de wet tevens een inkeerbepaling opgenomen. Op grond daarvan wordt de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 40, niet opgelegd aan degene die de dienst alsnog de juiste en volledige gegevens en inlichtingen verstrekt voordat hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de dienst met de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden. Of in voorkomend geval sprake is van een vrijwillige verbetering als bedoeld in deze bepaling zal steeds per geval moeten worden beoordeeld. Van een vrijwillige verbetering is in elk geval geen sprake als de juiste informatie wordt verstrekt nadat daarom door de dienst is gevraagd. In dat geval zal immers het vermoeden bestaan dat de dienst al met de onjuistheid bekend is.

### **HOOFDSTUK 3 TOEZICHT EN OPSPORING**

#### *Artikel 42 Toezichthouders*

In dit artikel wordt de aanwijzing van de toezichthouders bij besluit geregeld. De toezichthouders verrichten werkzaamheden om na te gaan of voorschriften worden nageleefd. De bevoegdheden van de toezichthouders zijn vastgelegd in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 43 Opsporingsambtenaren*

Het verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan wettelijke verplichtingen tijdig gegevens te verstrekken zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Deze algemene strafbaarstellingen gelden ook voor het niet verstrekken van gegevens en het verstrekken van onjuiste gegevens in het kader van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld de inlichtingen die voor de aanspraak op of de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn. Een en ander wordt in de eerste volzin van het eerste lid tot uitdrukking gebracht. De voorgestelde tweede volzin van het eerste lid maakt mogelijk dat bijzondere opsporingsambtenaren worden aangewezen voor het opsporen van die strafbare feiten in het kader van het wetsvoorstel.

Verwacht wordt, gezien de positionering van de Belastingdienst Toeslagen, dat bij de aanwijzing aansluiting wordt gezocht bij het huidige

rechtshandavingsbeleid van de Belastingdienst. De Belastingdienst beschikt over een bijzondere opsporingsdienst; de Belastingdienst/FIOD-ECD.

## **HOOFDSTUK 4 BIJZONDERE BEPALINGEN**

### *Artikel 44 Beslagverbod*

Ter bescherming van de belanghebbende en om te waarborgen dat de toegekende tegemoetkoming daadwerkelijk wordt aangewend voor het doel waarvoor deze is bestemd, is in dit artikel geregeld dat de in civielrechtelijke zin gebruikelijke rechtshandelingen met betrekking tot vermogensbestanddelen niet het daarmee beoogde rechtsgevolg hebben als het gaat om de tegemoetkoming. De Huursubsidiewet en de Wet kinderopvang bevatten tot aan de inwerkingtreding van deze wet een soortgelijke bepaling.

In een tweetal gevallen geldt hierop een uitzondering. Met de in onderdeel a genoemde prestatie van een schuldeiser wordt bedoeld op, bijvoorbeeld, het beschikbaar stellen van een woning door een verhuurder of het verlenen van zorg voor een kind door een gastouder. Als de belanghebbende niet aan zijn betalingsverplichtingen jegens die schuldeisers voldoet, is het billijk dat door hen verhaal kan worden gezocht op de tegemoetkoming. De tegemoetkoming is immers bedoeld de belanghebbende beter in staat te stellen aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen juist als het gaat om die prestaties.

Het bepaalde in onderdeel b bestendigt de lijn zoals die ook is opgenomen in de verrekeningsbevoegdheid van de Belastingdienst Toeslagen om een nog uit te betalen tegemoetkoming te kunnen aanwenden ten behoeve van de voldoening van een terug te vorderen bedrag terzake van een eerder uitbetaalde tegemoetkoming in het kader van dezelfde regeling.

### *Artikel 45 Samenloop met buitenlandse tegemoetkomingen*

Deze bepaling heeft betrekking op de mogelijke samenloop van tegemoetkomingen op grond van het wetsvoorstel met soortgelijke buitenlandse tegemoetkomingen. Om te voorkomen dat dubbele faciliteiten ontstaan, moet de mogelijkheid bestaan om voorrangregels te geven. Met het oog hierop kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter voorkoming of beperking van een dergelijke samenloop.

## **HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN**

### *Artikel 46 Evaluatie*

Gelet op het belang dat wordt gehecht aan daadwerkelijke realisatie van harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen, zal na verloop van 3 jaar na de inwerkingtreding van deze wet evaluatie plaats vinden van de mate van verwerkelijking van de doelstelling en beoogde neveneffecten. In de evaluatie zal tevens aandacht worden geschonken aan de mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de procedureregels die daarvoor gelden.

Bijzondere aandacht zal in de evaluatie worden besteed aan de effecten van de renteberekening, op basis van artikel 27, over de bedragen die de belanghebbende te vorderen heeft van het Rijk en andersom, de bedragen die het Rijk te vorderen heeft van de belanghebbende. De aanvangsdatum van het tijdvak waarover de rente wordt berekend is nu bepaald op 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar, hetgeen afwijkend is van de

wijze van renteberekening die de Belastingdienst hanteert voor de belastingheffing, te weten renteberekening vanaf 1 januari van het jaar volgend op het belastingjaar.

Hoewel deze rente uitdrukkelijk niet als sanctie is bedoeld (er wordt immers ook rente aan de belanghebbende vergoed) is om reden van gewenning van de doelgroep aan deze rentesystematiek besloten de renteperiode te laten aanvangen op 1 juli van het jaar dat volgt op het berekeningsjaar. Bij de evaluatie van deze wet zal worden bezien of de aanvangsdatum van 1 juli kan worden aangepast naar 1 januari volgend op het berekeningsjaar.

Een ander onderwerp waaraan in de evaluatie aandacht zal worden besteed, is de te hanteren systematiek in gevallen waarin wijzigingen in de loop van het jaar optreden. Zo is om uitvoeringstechnische redenen in afwijking van de systematiek van de Wet kinderopvang gekozen voor een tijdelijke regeling waarin wijzigingen die in de loop van een maand optreden pas met ingang van de volgende maand in aanmerking te nemen (zie artikel 47). Te denken valt voorts aan de vermogenstoets in gevallen waarin de belanghebbende niet het gehele jaar dezelfde partner heeft gehad. In het wetsvoorstel wordt in dat geval het vermogen van de partner niet meegenomen bij de vermogenstoets. De Huursubsidiewet kende daarvoor een peildatumsysteem, met eventuele correctie via de vangnetregeling.

#### *Artikel 47 Tijdelijke regeling wijziging van omstandigheden en wijziging leeftijd*

In de Wet kinderopvang, waarvan het ontwerp model heeft gestaan voor dit wetsvoorstel, is gekozen voor een systematiek waarbij wijzigingen van relevante omstandigheden direct met ingang van de datum waarop deze zich voordoen gevolgen hebben voor de tegemoetkoming. Hierbij kan gedacht worden aan wijzigingen in de huishoudsamenstelling, de leeftijd, de huur, de verzekeringsplicht en de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Bij de uitvoering van de huidige Huursubsidiewet geldt een peildatumsystematiek. Deze systematiek gaat steeds uit van het bepalen van de situatie voor de vaststelling van de subsidie per volle kalendermaand, zoals vanaf de eerste van de maand volgend op die waarin de aanvraag is ingediend. Het abrupt overgaan op de systematiek van de Wet kinderopvang zou leiden tot uitvoeringsproblemen. Daarom is in deze bepaling een tijdelijke regeling neergelegd waarin wijzigingen die in de loop van een maand optreden pas met ingang van de volgende maand in aanmerking worden genomen. Als een wijziging zich op de eerste dag van de maand voordoet, leidt de verwerking daarvan met ingang van dezelfde datum overigens niet tot uitvoeringsproblemen, zodat de tijdelijke regeling alleen van toepassing is voor wijzigingen die zich op of na de tweede dag van de maand voordoen. Omdat de zorgtoeslag en de huursubsidie tegelijkertijd worden uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen, en daarvoor gebruik wordt gemaakt van dezelfde automatiseringssystemen, zouden afwijkingen tussen beide tegemoetkomingen efficiencyverlies opleveren. Daarom wordt voorgesteld de tijdelijke regeling ook te laten gelden voor de zorgtoeslag. De tijdelijke regeling geldt voor de berekeningsjaren 2006, 2007 en 2008 en werkt uitsluitend voor inkomensafhankelijke regelingen waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Belastingdienst Toeslagen. De regeling is een tussenstap in de richting van de gewenste situatie zoals die in de Wet kinderopvang is neergelegd. Bij de evaluatie op grond van artikel 46 zal de regeling worden geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zullen moeten leiden tot een keuze voor één geharmoniseerd systeem voor alle inkomensafhankelijke regelingen waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Belastingdienst Toeslagen. De tijdelijke regeling is uiteraard alleen effectief voor wijzigingen die rele-



vant zijn voor de aanspraak. Als in een inkomensafhankelijke regeling bijvoorbeeld al een peildatum is opgenomen (zoals in artikel 2 van de Huursubsidiewet de peildatum van 1 januari voor de leeftijd van 65 jaar) dan heeft de tijdelijke regeling daarvoor geen gevolgen. Het in enige maand bereiken van de leeftijd van 65 jaar leidt dan immers ook met ingang van de maand daarop niet tot een verandering in de aanspraak, maar pas op 1 januari van het volgende jaar. Gedurende de periode dat de tijdelijke regeling geldt, blijft artikel 5 buiten toepassing. Dat artikel is opgenomen om een doelmatige regeling te treffen voor gevallen waarin sprake is van deelmaandpartnerschap of -medebewonerschap. Vornoemde bepaling is overbodig gedurende de periode dat de tijdelijke regeling geldt, omdat de tijdelijke regeling zelf een doelmatige oplossing biedt voor deeljaarpartnerschap of medebewonerschap. Een nieuwe partner of medebewoner die bijvoorbeeld per 5 juli bij de belanghebbende op het woonadres intrekt wordt pas per 1 augustus als partner of medebewoner aangemerkt.

De tijdelijke regeling geldt niet voor de Wet kinderopvang. Via de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zal in die wet worden bepaald dat de regeling niet van toepassing is.

#### *Artikel 48 Inwerkingtreding*

Deze wet gaat gelden voor berekeningsjaren vanaf 2006, hetgeen meebrengt dat tegemoetkomingen over eerdere perioden nog worden afgewikkeld op basis van de regelingen zoals die golden tot 1 januari 2006.

De Belastingdienst Toeslagen zal vanaf december 2005 maandelijks termijnen van de voorschotten voor het berekeningsjaar 2006 gaan verstrekken. Om de eerste uitbetaling in december 2005 te kunnen doen is het noodzakelijk dat aanvragen al in 2005 kunnen worden gedaan en dat voorschotbeschikkingen al vóór 1 januari 2006 aan de betrokkenen kunnen worden verzonden. Om daarvoor een wettelijke basis te hebben is inwerkingtreding van deze wet voorzien op 1 september 2005.

#### *Artikel 49 Citeertitel*

In dit artikel is bepaald dat deze wet wordt aangehaald als «Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen». Deze naam kan desgewenst worden afgekort tot *Awir*.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus