Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

29 764 Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Nr. 4

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD[1]

I Voorstel van wet

1. Artikel 1, derde lid, van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

3. Onder inkomensafhankelijke regelingen worden verstaan bij of krachtens wet vastgestelde regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een tegemoetkoming van het Rijk waarvan de hoogte afhankelijk is van draagkracht.

en is vervangen door:

3. Onder inkomensafhankelijke regelingen worden verstaan 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 bijdrage in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht.

2. Artikel 11, tweede lid, van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

2. Onder Belastingdienst Toeslagen wordt verstaan: het organisatie-onderdeel van de rijksbelastingdienst dat is belast met het toekennen van tegemoetkomingen.

en is vervangen door:

2. Onder Belastingdienst Toeslagen wordt verstaan: het organisatie-onderdeel van de rijksbelastingdienst dat is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen.

3. In artikel 16, derde lid, van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is na «niet eerder verleend dan in de maand» ingevoegd: voorafgaand aan de maand.

4. Artikel 18, derde lid, van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

3. Indien de gegevens of inlichtingen niet op tijd zijn verstrekt door de persoon aan wie dit is gevraagd, herinnert de Belastingdienst Toeslagen hem aan het verzoek en stelt hem in de gelegenheid om binnen een nader te stellen termijn alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.

en is vervangen door:

3. Indien de gegevens of inlichtingen niet op tijd zijn verstrekt door de persoon aan wie dit is gevraagd, maant de Belastingdienst Toeslagen hem aan onder het stellen van een nadere termijn om alsnog de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.

5. Artikel 30, tweede lid, van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

2. In aanvulling op artikel 24 van de Invorderingswet 1990 is de ontvanger als bedoeld in die wet tevens bevoegd het geheel van uit te betalen bedragen begrepen in een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting van de belanghebbende te verrekenen met een door hem verschuldigd bedrag aan terugvordering.

en is vervangen door:

2. De Belastingdienst Toeslagen is tevens bevoegd, in afwijking van artikel 3 van de Invorderingswet 1990, een door de belanghebbende verschuldigd bedrag aan terugvordering te verrekenen met aan hem uit te betalen bedragen inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen, en heffingsrente begrepen in een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting.

6. In artikel 47 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is na «medebewoner» ingevoegd: die zich voordoet na de eerste dag van de maand,.

KST79591
0405tkkst29764-4
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

II Memorie van toelichting

Algemeen

1. De derde alinea van paragraaf 1.1 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

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[2] en nieuwe inkomensafhankelijke regelingen, waaronder worden verstaan de bij of krachtens wet vastgestelde regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een tegemoetkoming van het Rijk en waarvan de hoogte afhankelijk is 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 tegemoetkoming, 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 reikwijdte van deze wet. Voor deze wetgeving is ofwel het verzekeringsprincipe leidend (niet het draagkrachtbeginsel), ofwel de inkomenssuppletie met het oogmerk een tekort aan bestaansmiddelen aan te vullen staat centraal.

en is vervangen door:

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 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 laatste volzin van de vijfde alinea van paragraaf 1.1 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

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 kinderopvang en die van de Wet op de zorgtoeslag nog niet was afgerond.

en is vervangen door:

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.

2. In de eerste alinea van paragraaf 1.4 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is de oorspronkelijke passage:

Dat dit niet in alle gevallen mogelijk is blijkt bijvoorbeeld uit het gebruik van het begrip belanghebbende in het wetsvoorstel. Verstaat de Algemeen wet bestuursrecht in artikel 1:2, eerste lid, onder «belanghebbende» degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is, voor het toekennen van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming geldt dat met het begrip «belanghebbende» uitsluitend wordt bedoeld degene die een inkomensafhankelijke tegemoetkoming heeft aangevraagd en aan wie deze tegemoetkoming al dan niet is toegekend. Binnen het kader van het onderhavige wetsvoorstel worden onder «belanghebbende» derhalve niet automatisch ook de partner of het kind van belanghebbende dan wel(ten aanzien van de Huursubsidiewet) een medebewoner begrepen. Reden waarom in het onderhavige wetsvoorstel de begrippen belanghebbende, partner en kind of medebewoner veelal naast elkaar worden gebruikt. Wel geldt voor de inkomensafhankelijke regelingen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen en door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd, het in de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven open systeem van rechtsbescherming, waarbij de bestuursrechter van de rechtbank als rechter in eerste aanleg fungeert en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hogerberoepsinstantie.

vervangen door:

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 de Awir 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 belanghebbenden kunnen fungeren en voor hen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open staat.

3. In paragraaf 2.3 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is na de tweede alinea de volgende passage ingevoegd:

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[3]:

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 basishuur 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.

4. In het onderdeel *«Vertrek partner of medebewoner in de loop van het jaar»* in paragraaf 2.3 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is na de eerste alinea een nieuwe tweede alinea ingevoegd.

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.

5. Na de eerste alinea van paragraaf 2.6.1 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is de volgende nieuwe alinea opgenomen:

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.

6. Aan de eerste alinea van paragraaf 2.8 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel is toegevoegd:

De ouder is tevens de gerechtigde tot de tegemoetkoming kinderopvang.

De tweede alinea van paragraaf 2.8 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

Gelet op de diversiteit aan begrippen en regelingspecifieke kenmerken is het niet mogelijk 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. De reikwijdte van dit wetsvoorstel is – waar het gaat om regelingen waar het kind/ouderbegrip van belang is – vooralsnog beperkt tot de uitvoering van de Wet kinderopvang en het bieden van een – voorzover mogelijk – geharmoniseerd begrippenkader voor de uitvoering van de WTOS en de WSF 2000. Doel daarbij is daar waar mogelijk te harmoniseren en te trachten een zo groot mogelijke gemene deler te vinden zonder te treden in de regelingspecifieke kenmerken. 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 voorzien van de regelingspecifieke kenmerken. Daarbij is ervoor gekozen – vooralsnog – te volstaan met de definiëring van het begrip kind, en het begrip ouder niet te definiëren. De aanwezigheid van een kind bepaalt immers het recht op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming op grond van een kinderregeling. 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.

en is vervangen door:

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 kinderregeling. 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 «tienermoeders» 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.

7. Onder invoeging van een nieuwe paragraaf 3.1 worden de paragrafen 3.1 t/m 3.6 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel vernummerd in 3.2 t/m 3.7; de nieuwe paragraaf 3.1 luidt:

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.

8. Paragraaf 4.3 van het bij de Raad ingediende wetsvoorstel luidde oorspronkelijk:

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.

Uitgangpunt bij de raming van de uitvoeringskosten zijn circa 4,4 mln rechthebbenden op een zorgtoeslag, 950 000 rechthebbenden op huursubsidie en 200 000 rechthebbenden op een tegemoetkoming op grond van de Wet kinderopvang.

De bedoeling is voor zorgtoeslag en huursubsidie een integraal aanvraag- en 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 € 111 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			
	– structureel		29,1	59	59	43,2
	– totaal	13,4	59,4	59	59	
Huursubsidie:	– incidenteel	10,1	22,8	0	0	
	– 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	119,4	114,5	111,0	

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 (€ 18,5 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 € 46 mln. In aantallen gaat het om de 770 fte, waarvan 350 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 (€ 16 mln). Voor het overige zijn er nog materiële kosten, waaronder drukwerk, verzendkosten en inhuur van tijdelijk personeel in piekperioden.

en is vervangen door:

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 vandeze 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

aanvraag- en 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 piekperioden.

Toelichting op de artikelen

Artikel 1. De tweede volzin in de derde alinea luidde oorspronkelijk:

Deze definitie omvat die regelingen op grond waarvan tegemoetkomingen van het Rijk aan burgers worden betaald, zoals huursubsidie of zorgtoeslag.

en is vervangen door:

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.

Voorts is aan de vierde alinea toegevoegd: 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.

Tenslotte is aan de vijfde alinea toegevoegd de zinsnede:, al is deze toepasselijkheid dan beperkt tot tegemoetkomingen van het Rijk.

Artikel 2. Naast de verlettering van de definities in verband met het opnemen daarvan in alfabetische volgorde is aan de eerste alinea het volgende toegevoegd:

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.

Artikel 4. Na de tweede volzin is toegevoegd:

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.

Artikel 5. Na de tweede volzin is toegevoegd:

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.

Voorts is aan het slot toegevoegd:

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 7. Na de vierde volzin van de tweede alinea is toegevoegd:

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 ondernemings- en 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.

Artikel 16, derde lid. Aan het slot is toegevoegd:

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.

Artikel 30. Aan de eerste alinea is toegevoegd:

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.

De tweede alinea luidde oorspronkelijk:

In het tweede lid is geregeld dat voor verrekening met een teruggevorderd bedrag ook een aan de belanghebbende uit te betalen teruggaaf – al dan niet met een voorlopig karakter – inkomstenbelasting aangewend kan worden. De gebruikte formulering «uit te betalen bedragen begrepen in een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting» houdt verband met het feit dat een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting naast inkomstenbelasting ook betrekking kan hebben op premie volksverzekeringen. Ook heffingsrente kan in zo'n aanslag zijn begrepen. Al deze componenten kunnen onderwerp zijn van de verrekening. Omdat het uitbetalen van belastingteruggaven tot de bevoegdheid van de belastingontvanger behoort is er voor gekozen de mogelijkheid van verrekening van het tweede lid vorm te geven door middel van een uitbreiding van de verrekeningsbevoegdheid van de ontvanger op grond van de Invorderingswet 1990. Die bevoegdheid strekt zich als gevolg van die uitbreiding ook uit tot door de Belastingdienst Toeslagen terug te vorderen bedragen. Overigens zal van deze bevoegdheid alleen gebruik worden gemaakt als de belastingontvanger de belastingteruggaaf niet op andere wijze kan verrekenen. 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.

en is vervangen door:

In het tweede lid is geregeld dat voor verrekening met een teruggevorderd 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 AWR 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.

Artikel 47, eerste lid. De eerste alinea luidde oorspronkelijk:

In de Wet kinderopvang, waarvan het ontwerp model heeft gestaan voor dit wetsvoorstel, is gekozen voor een systematiek waarbij wijzigingen van relevante omstandigheden meteen 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 peildatumregeling. 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. 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.

en is vervangen door:

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.

[1] Wijzigingen van redactionele aard zijn niet opgenomen.

[2] Regelingen die inmiddels zijn ingetrokken (zogenaamde «dode» regelingen) en waar alleen nog oude verplichtingen op worden uitbetaald, worden hier niet toe gerekend.

[3] Ten behoeve van de leesbaarheid is in de voorbeelden uitgegaan van afgeronde bedragen en is geen rekening gehouden met de kwaliteitskorting in de huursubsidie.