

Vergaderjaar 2005–2006

30 337

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 november 2005

Algemeen

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA en PvdA over het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) en enige andere wetten.

Inleiding

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en zien dat een aantal zaken nog voor 1 januari geregeld moeten worden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een aantal van de voorgestelde wijzigingen een verbetering vormen in de wijze van uitbetaling van de voorschotten, maar volgens deze leden blijven de Awir en de reparatiewetten die volgden op een aantal punten echter in gebreke.

Inkomensbegrip

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven tot hoeveel extra beschikkingen, extra bezwaren en extra (administratieve) lasten het vaststellen van het buitenlandse inkomen leidt. Daarnaast wordt gevraagd of het wetsvoorstel ook ter toetsing aan ACTAL is voorgelegd.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. De Belastingdienst houdt rekening met ongeveer 15 000 huishoudens die als gevolg van de zorgtoeslag voor het eerst met de vaststelling van een verzamelinkomen te maken krijgen. Het gaat dan om huishoudens die aanspraak op de zorgtoeslag kunnen maken terwijl ze op dit moment geen aangifte hoeven te doen, noch als buitenlandse-, noch als binnenlandse belastingplichtige. Het aantal extra bezwaren dat hier het gevolg van kan zijn schat de Belastingdienst op 1200. Overigens leiden deze aantallen niet tot extra beschikkingen, bezwaren en administratieve lasten ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarbij de vaststelling van het inkomen was voorzien door de Belastingdienst/Toeslagen. Ook dan zou voor bovengenoemde 15 000 huishouden een verzamelinkomen moeten worden vastgesteld.

De gevolgen voor de administratieve lasten zoals die zijn opgenomen in het algemene deel van de memorie van toelichting zijn vooraf aan ACTAL voorgelegd. ACTAL gaf aan daarmee in te stemmen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om toe te lichten welke bezwaaren beroepstermijnen van toepassing zullen zijn, nu de belanghebbenden immers woonachtig zijn buiten Nederland.

In het bestuursrecht gelden voor alle situaties dezelfde bezwaar- en beroepstermijnen, ongeacht of de belanghebbende in Nederland woont of daarbuiten. Er is dan ook geen reden om daarvan af te wijken voor de beschikkingen die met dit wetsvoorstel in het leven worden geroepen. Wij merken overigens op dat de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat niet-ontvankelijkverklaring van een te laat ingediend bezwaar- of beroep-schrift achterwege blijft als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Vertragingen die samenhangen met het feit dat de belanghebbende in het buitenland woont en die hem niet kunnen worden aangerekend, zouden op grond van die regeling geen invloed hebben op de ontvankelijkheid van het geschrift. Daarnaast is hier van belang dat de bezwaar- of beroepstermijn niet eerder aanvangt dan nadat het besluit aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Eventuele vertraging in de toezending van het besluit naar het buitenland leiden daardoor niet tot een bekorting van de termijn.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat voor mensen met een inkomen uit het buitenland, mensen die grensarbeider zijn, een nadere definitie van het begrip verzamelinkomen c.q. toetsingsinkomen nodig is in relatie tot het niet in Nederland belastbaar inkomen. De leden van de CDA-fractie vragen in dat verband hoe het verzamelinkomen zal worden vastgesteld van iemand die in Duitsland en België woonachtig is en daar belasting betaald heeft. Hoe wordt bijvoorbeeld het inkomen in box 3 vastgesteld, zo wilden deze leden weten. Ook vragen zij hoe het verzamelinkomen wordt vastgesteld van iemand die bij een internationale organisatie werkzaam is en daar onder een mooi belastingregime valt. Voor inwoners van België of Duitsland die aanspraak maken op een tegemoetkoming dient de draagkracht uiteraard op dezelfde wijze te worden vastgesteld als voor inwoners van Nederland. De in dit wetsvoorstel neergelegde systematiek leidt daartoe. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen degenen die als buitenlandse belastingplichtige worden aangemerkt en degenen die niet belastingplichtig zijn in Nederland. Buitenlandse belastingplichtigen genieten inkomen vanuit Nederland en zijn daarvoor in beginsel ook in Nederland belastingplichtig. Te denken valt aan een grensarbeider die in België of Duitsland woont, en die in Nederland belasting betaalt over zijn loon. Zijn verzamelinkomen omvat dan alleen de inkomensbestanddelen waarvoor buitenlandse belastingplicht bestaat. Bij inwoners van Nederland is het verzamelinkomen echter samengesteld uit alle inkomsten, ongeacht vanuit welk land deze zijn opgekomen. Dit verschil dient ter bepaling van de draagkracht voor inkomensafhankelijke tegemoetkomingen te worden gecorrigeerd. De buitenlandse belastingplichtige die een aanvraag om een tegemoetkoming doet, zal dan ook aan de inspecteur van de Belastingdienst een opgave moeten verstrekken van de inkomsten waarvoor hij niet in Nederland belastingplichtig is. De inspecteur stelt het niet in Nederland belastbare inkomen vervolgens vast alsof die inkomsten wél in Nederland belast zouden zijn. Het op deze wijze vastgestelde inkomen vormt samen met het verzamelinkomen het toetsingsinkomen. De vraag of de betrokkene in zijn woonland al dan niet belasting heeft betaald over deze inkomsten is hierbij niet van belang. Gaat het om inkomsten die naar Nederlandse maatstaven in box 3 zouden vallen, dan worden ook deze inkomsten berekend alsof de belanghebbende in Nederland zou wonen, dus via het systeem van de

vermogensrendementsheffing, uiteraard met inachtneming van de vrijstellingen waarop recht zou bestaan.

Voor mensen die geen in Nederland belastbare inkomsten hebben vindt de berekening op dezelfde wijze plaats. In dat geval vormt het bij beschikking vastgestelde niet in Nederland belastbare inkomen het toetsingsinkomen.

Voor mensen die bij een internationale organisatie werken en vrijgesteld inkomen genieten, wordt dezelfde systematiek voorgesteld, waarbij het vrijgestelde inkomen meetelt alsof het in Nederland belast zou zijn. De vraag of zij al dan niet onder een «mooi» belastingregime vallen bij die organisatie doet daarbij niet terzake, aangezien de betaalde belasting geen invloed heeft op het toetsingsinkomen. Het zou wellicht denkbaar zijn om correcties toe te passen bij degenen die slechts aan een zeer laag belastingtarief zijn onderworpen, maar dit zou tot een verdere complicering van deze regeling leiden, nog afgezien van de problemen die dit mogelijk zou oproepen met het gelijkheidsbeginsel. Naar verwachting zal het aantal mensen dat vrijgesteld inkomen van een internationale organisatie geniet en dat in aanmerking komt voor een tegemoetkoming bovendien gering zijn, zodat ook vanuit die invalshoek weinig aanleiding bestaat tot nadere verfijningen.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over het toetsinkomen. Wat is de grondslag voor het toetsingsinkomen voor iemand jonger dan 65 jaar met een stamrecht uitkering en geen werkgever heeft waardoor hij geen recht heeft op een werkgeversbijdrage. Moet hij dan zelf de 6,5% werkgeversbijdrage ziektekosten betalen, zo vragen deze leden. Indien iemand jonger dan 65 jaar leeft van het interen op zijn of haar hypotheek op de eigen woning wat is dan het toetsinkomen voor een zorgtoeslag? Indien iemand jonger is dan 65 jaar en een niet meer actieve oudere zelfstandige die geen recht heeft op een Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ) en een klein inkomen heeft uit private verzekeringen of inteert op een klein vermogen, wie betaalt dan de werkgeverspremie en wat is dan het toetsinkomen voor de zorgtoeslag?

Hierop kunnen wij antwoorden dat de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) over een stamrechtuitkering 4,40% bedraagt; de lagere regelgeving zal op dit punt nog worden aangepast. De grondslag voor het toetsingsinkomen voor een zorgtoeslag is net als voor elke andere verzekerde het in artikel 8 van de Awir genoemde verzamelinkomen. Ook voor iemand die leeft van via een hypotheek op de eigen woning beschikbare gelden is het toetsingsinkomen voor de zorgtoeslag zijn verzamelinkomen. Daar in de formule voor de berekening van de zorgtoeslag het uitgangspunt besloten ligt dat de verzekerde ten minste het wettelijk minimumloon geniet, ontvangt een verzekerde die een lager inkomen heeft de maximale zorgtoeslag.

Indien het inkomen uit private verzekeringen van een persoon jonger dan 65 jaar niet onder de loon- of inkomensbelasting valt, is betrokkene over de uitkering geen inkomensafhankelijke bijdrage Zvw verschuldigd. Valt de uitkering wel onder de loon- of inkomstenbelasting dan bedraagt de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw 4,40%. Belanghebbende betaalt dat zelf. De heffing geschiedt door de Belastingdienst hetzij aan de bron volgens de regels van de loonheffing, hetzij op aanslag volgens de regels van de inkomstenbelasting. Voor de zorgtoeslag is het toetsingsinkomen het verzamelinkomen van belanghebbende. Indien het verzamelinkomen minder bedraagt dan ongeveer € 17 000 heeft betrokkene recht op de maximale zorgtoeslag. Een alleenstaande verzekerde heeft recht op een zorgtoeslag tot een inkomen van ongeveer € 25 000 en een verzekerde met een partner tot een inkomen van ongeveer € 40 000.

Gezamenlijke huishouding

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij het een omissie vinden dat het begrip gezamenlijk huishouden niet goed gedefinieerd is in de Awir. Zij vragen hoe en waar dit begrip nu gedefinieerd is en of de regering bereid is om alsnog een eenduidige definitie in de Awir zelf op te nemen. In de Awir is geen definitie van het begrip gezamenlijke huishouding opgenomen, maar is gekozen voor het opnemen van een aantal objectieve criteria waarbij het voeren van een duurzame gezamenlijke huishouding wordt verondersteld. Voorts is een rangorderegeling opgenomen voor de situatie waarin meerdere personen als partner kunnen kwalificeren. Pas wanneer deze objectieve criteria niet van toepassing zijn, vindt voor een beperkte groep belanghebbenden een materiële beoordeling plaats of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Deze materiële beoordeling wijkt niet af van de beoordeling van het begrip gezamenlijke huishouding in de sociale-zekerheidswetgeving. Dit begrip is gestoeld op een jarenlange parlementaire geschiedenis en stevig verankerd in de jurisprudentie. Kern van de jurisprudentie is dat het uiteindelijke oordeel het resultaat is van een afweging van alle factoren, die uitsluitend in het individuele geval kan plaatsvinden. Een concrete invulling van dit begrip, vastgelegd in de wet, zou hieraan niet volledig recht kunnen doen. Voor de uitleg van het begrip gezamenlijke huishouding voor toepassing van de Awir en de sociale-zekerheidswetten moet sprake zijn van een hoofdverblijf in dezelfde woning waarbij ongehuwden blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Er is geen sprake van een gezamenlijke huishouding bij een commerciële relatie zonder wederzijdse zorg. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderverhuur, het houden van kostgangers en inwonend huispersoneel.

Verzilvering

De leden van de PvdA-fractie hebben met genoeg gezien dat de regering het voornemen heeft om kinderkortingen – en naar deze leden aannemen ook ouderenkortingen – in 2008 via de systematiek van de Awir als toeslagen uit te keren. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel de mogelijkheid biedt het verzilveren van de heffingskortingen ouderentoeslagen en kinderkortingen van het toetsjaar 2006 en 2007 te realiseren. Als blijkt dat het bij de behandeling van het Belastingplan niet tot een voorziening komt om de verzilvering van de bedoelde heffingskortingen te realiseren binnen het fiscale domein, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om dat op andere wijze te doen, zo menen de leden van de PvdA-fractie.

De regering zet in op de omzetting van de kindgerelateerde kortingen in een kindertoeslag met ingang van het eerste begrotingsjaar van het volgende kabinet. Daartoe zal het kabinet begin volgend jaar over de verschillende mogelijkheden rapporteren. Hierbij kan ook de WTOS betrokken worden maar zullen de ouderenkortingen buiten beschouwing blijven. In het rapport zal er aandacht zijn voor de budgettaire gevolgen, de inkomenseffecten en het belang van de afzonderlijke instrumenten als eigenstandig beleidsinstrument. Om uitvoeringstechnische redenen is het niet mogelijk om de kindgerelateerde kortingen voor de jaren 2006 en 2007 om te zetten in een toeslag.

Volgens de leden van de PvdA-fractie maakt de Awir het mogelijk dat na afloop van een toetsjaar een aanvulling op het inkomen wordt gegeven in de vorm van een toeslag en deze leden verwijzen hierbij naar het wetsvoorstel Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (29 948) waarbij de regering tegen dit onderdeel van de systematiek van het wetsvoorstel geen bezwaren had. Deze leden menen dat het mogelijk moet zijn

om de verzilvering van de ouderen- of kinderkorting pas in 2007 te laten plaatsvinden over het jaar 2006 en in 2008 over het jaar 2007 bij het vaststellen van de definitieve aanslag.

De systematiek van de Awir maakt het inderdaad mogelijk na afloop van het berekeningsjaar een aanvulling op het inkomen te geven in de vorm van een toeslag (voor specifieke kosten zoals huur, zorg en kinderopvang, die in relatie tot de draagkracht te hoog zijn). Zoals ook bij brief van 14 september 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 948, nr. 16) inzake genoemd wetsvoorstel door de eerste ondergetekende is aangegeven zou de uitvoering van een nieuwe toeslag door de Belastingdienst/Toeslagen niet eerder dan 1 januari 2008 kunnen plaatsvinden.

Beslagvrije voet

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet juist is de berekenings-systematiek van de beslagvrije voet opnieuw vast te stellen in verband met de nieuwe toeslagensystematiek.

Op grond van artikel 45 Awir is een tegemoetkoming in beginsel niet vatbaar voor beslag, waaronder begrepen beslag ingevolge faillissement of toepassing van de schuldsaneringsregeling. Dit betekent dat ook tijdens een schuldsaneringsregeling of na een gelegd loonbeslag de tegemoetkoming alleen kan worden aangewend voor desbetreffende kosten van kinderopvang, wonen of zorg. De tegemoetkoming dient dan ook onverkort in handen van de belanghebbende te worden gesteld. Aangezien het voorgaande rechtstreeks uit de wettekst volgt, acht ik het niet noodzakelijk de in het slot van de vraag genoemde partijen daarover separaat te instrueren.

Bovendien is in artikel 295 Faillissementswet specifiek geregeld dat gedurende de looptijd van een schuldsaneringsregeling een zogenoemd vrij te laten bedrag, oftewel het bedrag waarover de schuldenaar mag beschikken ten behoeve van zijn maandelijkse levensonderhoud, buiten de boedel blijft. Onder dit zogenoemde vrij te laten bedrag vallen zowel onder het nieuwe regime als in de huidige situatie de reële kosten van kinderopvang, ziektekostenverzekering en wonen. In door de landelijke vergadering van rechters-commissaris in faillissementen (Recofa) vastgestelde rekenmethode «Vrij te laten bedrag», die de rechter in alle negentien arrondissementen volgt bij de vaststelling van het vrij te laten bedrag, wordt deze berekeningssystematiek voor de rechtspraak nader uitgewerkt.

Dit betekent dat de continuïteit van kinderopvang, verzekering en wonen gedurende de schuldsaneringsregeling geen gevaar loopt omdat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld de betalingen voor de betreffende voorzieningen voort te zetten. Er bestaan geen aanwijzingen en het ligt niet voor de hand dat de bestaande rechtspraak met de komst van de toeslagen per 1 januari 2006 wezenlijk verandering zal ondergaan.

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over mensen die wonen in een AWBZ gefinancierde vorm die een zak- en kleedgeldregeling hebben. Is de hoogte van het zak- en kleedgeld aangepast aan het nieuwe toeslagen systeem, is er geen koopkrachtverlies? Als iemand de kosten van huisvesting geheel of gedeeltelijk via eigen bijdrage uit eigen middelen betaalt is de hoogte van de eigen bijdrage dan per 1 januari 2006 aangepast aan het nieuwe systeem van zorgpremie en zorgtoeslagen, zodat geen sprake is van koopkrachtverlies, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De eigen bijdrage AWBZ die een cliënt betaalt die in een instelling verblijft, wordt in de regel berekend aan de hand van de financiële situatie van twee jaar geleden van betrokkene. In 2006 is dat dus de situatie in 2004. Bepalend voor de eigen bijdrage zijn onder meer het bijdrageplichtige inkomen en de wijze waarop de cliënt in dat jaar tegen ziektekosten

verzekerd was. De ziektekostenpremie wordt in mindering gebracht op het inkomen, voordat de eigen bijdrage wordt bepaald.

In 2006 is iedereen op grond van de Zorgverzekeringswet verplicht een zorgverzekering te sluiten. De premielasten voor de zorgverzekering die in 2006 opgebracht moeten worden, bestaan uit een nominale premie en een inkomensafhankelijke bijdrage. Degenen met een laag inkomen ontvangen een zorgtoeslag. In 2006 zullen de wettelijke premielasten vaak hoger zijn dan in 2004. Dit komt door de hogere nominale premie, maar ook door de normale jaarlijkse premiestijging. Hier staat echter tegenover dat het inkomen waaruit de premie moet worden betaald in 2006 vermoedelijk hoger is dan in 2004.

In onderstaande tabel is zowel voor een alleenstaande als een gehuwde AOW'er zonder aanvullend pensioen weergegeven welke ziektekostenpremie en welk bijdrageplichtige inkomen bepalend is voor de eigen bijdrage in 2006. Tevens is aangegeven hoe hoog de ziektekostenpremie en het bijdrageplichtig inkomen in werkelijkheid zullen zijn. Bij de gehuwden is verondersteld dat beiden verblijven in een AWBZ-instelling.

65 jaar en ouder, AOW, geen aanvullend pensioen

	alleenstaand, verblijft in AWBZ-instelling			gehuwd, beiden verblijven in AWBZ-instelling		
	2004	2006	verschil	2004	2006	Verschil
<i>bedragen in € per maand</i>						
<i>Ziektekostenpremie</i>						
nominale premie	26	92	67	51	184	133
no-claimteruggaaf	0	- 8	- 8	0	- 15	- 15
inkomensafhankelijke bijdrage	77	65	- 12	106	89	- 17
Zorgtoeslag	0	- 34	- 34	0	- 96	- 96
totaal ziekekostenpremies	103	116	13	157	162	5
<i>bijdrageplichtig inkomen</i>						
verzamelinkomen	964	996	32	1 324	1 371	47
betaalde belastingen en premies volksverzekeringen	- 24	- 5	19	0	- 3	- 3
bijdrageplichtig inkomen	940	991	52	1324	1 368	44

De tabel maakt duidelijk dat de totale ziektekostenpremie die bij een alleenstaande voor eigen rekening komt, in 2006 € 116 per maand bedraagt. Dit is € 13 meer dan in 2004, het jaar dat bepalend is voor de eigen bijdrage. Hier staat tegenover dat het inkomen € 52 per maand hoger is dan in 2004. De hogere ziektekostenpremie kan dus ruimschoots betaald worden uit het hogere inkomen. Bij gehuwden kan een vergelijkbare conclusie getrokken worden.

Ook het besteedbaar inkomen na aftrek van de eigen bijdrage, is in 2006 meer is dan de norm voor zak- en kleedgeld. Zie onderstaande tabel.

65 jaar en ouder, AOW, geen aanvullend pensioen

	alleenstaand, verblijft in AWBZ-instelling 2006	gehuwd, beiden verblijven in AWBZ-instelling 2006
<i>bedragen in € per maand</i>		
AOW	996	1 371
betaalde belastingen en premies volksverzekeringen	- 5	- 3
Ziektekosten	- 116	- 162
eigen bijdrage AWBZ	- 583	- 774
totaal besteedbaar inkomen	293	432
zak- en kleedgeldnorm*	267	416

* raming

De personen in de genoemde voorbeelden kunnen dus in 2006 de hogere nominale premie betalen, zonder dat hun besteedbaar inkomen daalt tot onder de grens van het zak- en kleedgeld. In uitzonderingsgevallen kan het besteedbaar inkomen in 2006, na aftrek van ziektekostenpremies en eigen bijdrage AWBZ, toch lager is dan de zak- en kleedgeldnorm (in 2006 per maand € 257 voor een alleenstaande en € 400 voor gehuwden). In dat geval verlaagt het zorgkantoor de bijdrage op verzoek van de cliënt zo ver, dat betrokkene dit inkomen wèl overhoudt.

Voor degenen die zijn opgenomen in een 24-uurs-instelling en geen eigen inkomen genieten, wordt het zak- en kleedgeld dat zij op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) ontvangen aan de gewijzigde verzekerings-situatie aangepast. In de Tweede nota van wijziging bij het Wetsvoorstel tegemoetkoming AOW (Kamerstukken TK nr. 30 314) is de norm van het zak- en kleedgeld in de WWB verhoogd met een bedrag ter dekking van kosten voor de zorgverzekeraar, zodat het uitgangspunt dat de premie voor een zorgverzekeraar die op grond van de Zorgverzekeringswet is verschuldigd, niet uit het normbedrag voor personen in inrichtingen *bepaling die tot de invoering van de Zoprgrverzekeringswet is verschuldigd niet uit het normbedrag kan word* kan worden voldaan, blijft gelden. Het bedrag van de verhoging komt neer op het verschil per maand tussen de standaardpremie en de maximale zorgtoeslag.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel B

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe met terugwerkende kracht de verblijfplaats van een niet legaal in Nederland verblijvende persoon kan worden vastgesteld en merken op dat dit betekent dat bijvoorbeeld in een studentenhuus iedereen constant van elkaar zou moeten weten of één van de bewoners wel een legale verblijfsstatus heeft. Bij niet legaal verblijf kan de al toegekende zorgtoeslag van medebewoners worden teruggevorderd en bestaat er voor het hele huishouden geen recht op huursubsidie, aldus deze leden. Voorts vragen zij in welke situaties de terugwerkende kracht zal worden gebruikt en of dit niet leidt tot vele juridische procedures. Tenslotte vragen zij waarom ervoor is gekozen deze toch belangrijke regels bij ministeriële regeling vast te leggen en niet in de wet zelf.

Allereerst merken wij op dat de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde opmerking inzake terugwerkende kracht in de memorie van

toelichting geen betrekking heeft op de niet-rechtmatig hier verblijvende vreemdeling. In de voorgestelde ministeriële regeling worden twee afzonderlijke zaken geregeld: een correctie met terugwerkende kracht bij gebleken onjuistheden in de GBA en een inschrijvingsfictie voor mensen die zich niet in de GBA kunnen inschrijven, waaronder vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

In de situaties waarin sprake is van een onjuiste inschrijving én deze onjuistheid wordt hersteld via een correctie in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), geldt deze correctie voor de toepassing van de Awir met terugwerkende kracht tot het moment waarop die onjuistheid aantoonbaar is opgetreden. Hiermee wordt een (handhavings)instrument geboden voor die gevallen waarin duidelijk is dat een tegemoetkoming is verstrekt op basis van onjuiste gegevens. Daarbij is niet alleen de situatie van oneigenlijk gebruik beoogd, maar ook de situatie waarin belanghebbende bijvoorbeeld een te lage tegemoetkoming zou krijgen omdat blijkt dat de ex-partner ten onrechte op zijn oude adres in de GBA is ingeschreven en het inkomen van die ex-partner ten onrechte nog een rol speelt bij de vaststelling van het toetsingsinkomen. Of sprake is van een onjuiste inschrijving moet blijken uit de gegevens waarover de Belastingdienst/Toeslagen of de gemeenten al dan niet via derden (zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst) de beschikking krijgen. De gemeenten verrichten op basis van de hun ter beschikking staande of gestelde gegevens een onderzoek dat uiteindelijk kan leiden tot een correctie in de GBA. Deze correctie wordt in de GBA aangebracht met ingang van de datum waarop het onderzoek is gestart.

Wat de positie van de niet rechtmatig verblijvende vreemdeling betreft zij opgemerkt dat deze zich niet in de GBA kan inschrijven. In de ministeriële regeling zal daarom worden geregeld dat zij geacht worden te zijn ingeschreven op hun feitelijke woonadres. Aldus kunnen ook niet-rechtmatig hier verblijvende vreemdelingen worden aangemerkt als partner of als medebewoner. Zonder deze inschrijvingsfictie zou dat niet kunnen en zou de bepaling in de Awir op grond waarvan geen aanspraak op een tegemoetkoming bestaat voor een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling, zijn partner en zijn medebewoners, illusoir zijn. Ten principale is de positie van de vreemdeling, die overeenkomt met de regeling die thans is opgenomen in de Huursubsidiewet en de Wet kinderopvang, overigens geregeld in de wet.

In de door deze leden geschetste situatie van een studentenhuis zal veelal geen sprake zijn van het voeren van een gezamenlijke huishouding met een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling. Studenten in een studentenhuis huren veelal op individuele basis woonruimte en voeren geen gezamenlijke huishouding. De motieven voor het wonen op één adres worden dan niet ingegeven door de wens zorg te dragen voor elkaar. In dergelijke gevallen spelen veelal louter economische en praktische motieven een rol, namelijk het gebruik maken van betaalbare studentenhuisvesting. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen spelen medebewoners voor de zorgtoeslag geen rol en, zoals uit het voorgaande moge blijken, zal ook veelal geen sprake zijn van een partnerrelatie. Dit leidt ertoe dat het door deze leden geschetste risico dat bij niet legaal verblijf van, wij veronderstellen, een partner in een studentenhuis de zorgtoeslag wordt teruggevorderd beperkt is. Een gezamenlijke huishouding kan zich wel voordoen in de situatie waarin bijvoorbeeld twee studenten samen een huurcontract afsluiten met een huiseigenaar, samen de woning inrichten en samen de gemeenschappelijke ruimtes gebruiken en gezamenlijk – al dan niet naar draagkracht – een bijdrage in de huishouding leveren. In zo'n situatie spelen ook eventuele medebewoners een rol voor de huurtoeslag. Voor deze situatie geldt, net als voor de huursubsidie nu het geval is, dat geen aanspraak op huurtoeslag bestaat ingeval de partner of medebewoner niet rechtmatig in Nederland verblijft. Het onderhavige wetvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Raad

voor de Rechtspraak. Het wetsvoorstel geeft de Raad geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen en leidt naar verwachting niet, de leden van de CDA-fractie vragen daarnaar, tot vele juridische procedures. Er is voor gekozen de mogelijkheid om het feitelijke woonadres in aanmerking te nemen wettelijk te regelen, maar de situaties waarin dit zich kan voordoen bij ministeriële regeling te beschrijven. Vastlegging bij ministeriële regeling biedt niet alleen de nodige flexibiliteit, maar ook de mogelijkheid om de details nader uit te werken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er niet anderen zijn dan degenen die in het buitenland werken waarvoor een gelijkstelling met de inschrijving van de GBA nodig is. Genoemd worden dak- en thuislozen die veelal een achterhaalde inschrijving in de GBA hebben en daardoor bijna onvindbaar zijn. Gevraagd wordt of ten aanzien van deze groep de inschrijvingsadressen zoals de sociale diensten die hanteren, te weten een postadres bij het Leger des Heils of een beperkt aantal andere adressen in het kader van het dak- en thuislozen beleid, kunnen worden gebruikt voor de toepassing van de Awir.

De GBA kent naast het woonadres ook het zogenoemde briefadres. Dak- en thuislozen kunnen, mits de briefadresgever er mee instemt, zich laten inschrijven op een briefadres. Deze inschrijving op het briefadres zal op basis van de wettelijke systematiek (GBA is leidend) voor de toepassing van de Awir worden gevolgd, zonodig met terugwerkende kracht. Een afzonderlijke wettelijke bepaling is daarvoor niet nodig. Zouden er echter anderen zijn waarvoor een gelijkstelling met de inschrijving in de GBA nodig is, dan kan dit in de Uitvoeringsregeling Awir, waarin de situaties worden beschreven waarin het feitelijke woonadres in aanmerking wordt genomen, worden geregeld.

Artikel C

Over het toetsingsinkomen hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. In de eerste plaats vragen zij welke aftrekposten in mindering worden gebracht op het toetsinkomen alvorens de hoogte van de drie relevante (zorg-, huur-, en kinderopvang-)toeslagen wordt berekend. Inkomensafhankelijke toeslagen worden toegekend op basis van het gezamenlijke toetsingsinkomen van de belanghebbende, diens partner, en voor de huurtoeslag de medebewoners. Het toetsingsinkomen is het verzamelinkomen in de inkomstenbelasting, waardoor voor de toeslagen hetzelfde draagkrachtbegrip geldt als in de fiscaliteit. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin overigens geen verandering. Dat betekent dat alle fiscale bepalingen die invloed hebben op het verzamelinkomen, doorwerken naar het toetsingsinkomen. Dit kan zowel gaan om waarderingregels, zoals de bijtelling voor privé-gebruik auto en het eigenwoningforfait, vrijstellingen en aftrekposten.

Wat aftrekposten en vrijstellingen betreft gaat het om de volgende bepalingen:

- kosten, lasten en afschrijvingen in de sfeer van winst uit onderneming en resultaat uit overige werkzaamheden;
- vrijstellingen in de winstsfeer, zoals de land- en bosbouwvrijstelling en de kwijtscheldingswinstvrijstelling;
- faciliteiten in de winstsfeer, zoals willekeurige afschrijving, investeringsaftrekken, oudedagsreserve, ondernemingsaftrek, zelfstandigenaftrek, aftrek speur- en ontwikkelingswerk, meewerkaftrek en stakingsaftrek;
- reisaftrek en zeedagenaftrek voor werknemers;
- kosten tot verwerving, inning en behoud van periodieke uitkeringen en verstrekkingen;
- op de voordelen uit eigen woning drukkende aftrekbare kosten (eigen-

- woningrente, kosten van geldleningen, en periodieke betalingen op grond van rechten van opstal, erfpacht en beklemming);
- vrijstelling voor rente die is begrepen in de uitkering uit een kapitaalverzekering eigen woning;
- aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld («Hillen»);
- aftrek van uitgaven voor inkomensvoorzieningen (voornamelijk lijfrentepremie en premie voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid);
- kosten tot verwerving, inning en behoud van inkomen uit aanmerkelijk belang;
- heffingvrij vermogen bij de berekening van voordeel uit sparen en beleggen;
- vrijstellingen inkomen uit sparen en beleggen, zoals vrijstelling voor bos- en natuurterreinen en landgoederen, voorwerpen van kunst en wetenschap, bepaalde rechten, spaarloon, kortlopende termijnen, maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal;
- persoonsgebonden aftrekposten, zoals uitgaven voor onderhoudsverplichtingen, verliezen op beleggingen in durfkapitaal, uitgaven voor levensonderhoud van kinderen, buitengewone uitgaven, weekenduitgaven voor gehandicapten, scholingsuitgaven, uitgaven voor monumentenpanden, en aftrekbare giften.

Daarnaast werken vrijstellingen en andere faciliteiten in de loonheffing door naar het loon dat in het verzamelinkomen is opgenomen. Het gaat dan om vrije vergoedingen en verstrekkingen, vrijgestelde aanspraken (zoals pensioenaanspraken), vrijgestelde uitkeringen, zoals de uitkering bij ambtsjubileum, uitkeringen bij ziekte of overlijden, spaarloon- en levensloopfaciliteiten, en regelingen voor eindheffingsbestanddelen.

Ook wat betreft de vermogenstoets wordt in de Awir aangesloten bij het inkomen uit sparen en beleggen in de inkomstenbelasting. Met ingang van 2007 bestaat hierop één uitzondering. Naar aanleiding van de motie Vendrik c.s. (Kamerstukken II, 2004/05, 29 765, nr. 10) wordt vanaf dat jaar de vermogenstoets toegepast zonder rekening te houden met de vrijstellingen voor maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal. Hiermee wordt de voor de huursubsidie tot en met 2005 geldende systematiek op dit punt vanaf 2007 weer hersteld voor de huurtoeslag.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens hoeveel extra toeslagen moeten worden uitgekeerd (in geld) indien de hypotheekaf trek in mindering wordt gebracht op het toetsingsinkomen voordat de hoogte van de toeslagen wordt vastgesteld.

Zoals uit het voorgaande blijkt is inderdaad de aftrek van eigenwoningrente verwerkt in het toetsingsinkomen. Zou deze aftrek achterwege blijven (onder handhaving van de bijtelling eigenwoningforfait), dan wordt voor 2006 geraamd dat € 404 mln minder aan toeslagen zou worden verstrekt: € 294 mln zorgtoeslag en € 110 mln kinderopvangtoeslag. Voor de huurtoeslag heeft dit uiteraard nauwelijks gevolgen. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat een aantal organisaties heeft gewezen op de onbillijkheid van het in mindering nemen van de hypotheekaf trek op het toetsingsinkomen omdat bij gelijke inkomens een huurder met een zelfde inkomen als de buurman met hypotheek een lagere zorgtoeslag krijgt. Zij menen dat het hebben van een hypotheek zo dubbel profijt oplevert met de introductie van het toeslagensysteem. Namelijk een fiscale aftrekpost en een extra zorg- en kinderopvangtoeslag. Deze leden vragen wat de opvatting van de regering is over dat verschil. In de visie van de regering is er op dit punt geen onbillijkheid. Anders dan de door de leden van de PvdA aangehaalde organisaties zijn wij van mening dat hier geen sprake is van gelijke gevallen. De eigen woning is, anders dan een huurwoning, in fiscale zin voor de bewoner een bron van inkomen. Het inkomen daaruit wordt berekend door de voordelen te belasten na aftrek van de op die voordelen drukkende uitgaven, met als belangrijkste uitgave de eigenwoningrente. Doordat die uitgaven bij veel mensen hoger zijn dan de inkomsten, ontstaat per saldo een aftrek in box

1. In de methodiek van de inkomstenbelasting veronderstelt een dergelijke aftrek een verminderde draagkracht. Dit heeft invloed op de drempels voor inkomensafhankelijke aftrekposten en voor de hoogte van het tarief. Men betaalt dus minder belasting en premie volksverzekeringen dan zonder die aftrek. Aangezien het draagkrachtbegrip in de inkomstenbelasting één op één doorwerkt naar de inkomensafhankelijke regelingen, wordt in dat geval ook voor de toeslagen een verminderde draagkracht verondersteld. Het uniforme draagkrachtbegrip is immers de kern van de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen die eerder dit jaar haar beslag heeft gekregen met de invoering van de Awir. Het zou naar de mening van de regering juist onlogisch zijn als voor de inkomstenbelasting een andere draagkracht zou worden aangenomen dan voor de toeslagen.

Anderzijds ziet de regering ook geen aanleiding om het draagkrachtbegrip in de inkomstenbelasting op dit punt ter discussie te stellen. Bij de Belastingherziening 2001 is uitvoerig tussen regering en parlement van gedachten gewisseld over de positie van de eigen woning in de inkomstenbelasting. Het huidige regime, dat het resultaat vormt van deze gedachtewisseling, werkt in onze opvatting bevredigend, en leidt niet tot onevenwichtige gevolgen.

Artikel D

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de Belastingdienst/Toeslagen geen beschikking kan vaststellen.

De formele procedure zoals die in het nieuwe artikel 8a van de Awir is geregeld, past in het beleid om alle inkomens – dus ook het niet in Nederland belastbare inkomen zoals dat voor de bepaling van de draagkracht in het kader van de Awir wordt meegeteld – door de «gewone» Belastingdienst te laten vaststellen. Dit hangt samen met de positionering van de inspecteur van de Belastingdienst als bestuursorgaan voor de vaststelling van het inkomen. Bovendien bevordert dit een eenduidige rechtsgang ter zake van het toetsingsinkomen. De Belastingdienst/Toeslagen zou dus weliswaar de beschikking kunnen vaststellen, maar dat past niet in bovengenoemde strategie.

Artikel G

De leden van de PvdA-fractie willen er graag op wijzen dat het voor mensen die in aanmerking komen voor huurtoeslag van groot belang is dat zij gedurende het jaar kunnen beschikken op het voorschot huurtoeslag waar zij recht op hebben. Zowel het inkomen als de huishoudsamenstelling zijn direct van invloed op de hoogte van de huurtoeslag. Deze leden willen er op wijzen dat veranderingen in inkomen en huishoudsamenstelling zeker niet zeldzaam zijn. De groep huurders die binnen een jaar een sterke terugval van het inkomen doormaken is aanzienlijk. Zo stromen er jaarlijks alleen al 40 000 mensen de werkloosheidswet in, met alle gevolgen voor het inkomen van dien. De leden van de PvdA-fractie zien de voorgestelde wijziging van artikel 22 lid vier, de uitbetaling van het voorschot, dan ook als wenselijk. Mensen die direct op het moment dat de aanspraak op toeslag ontstaat voor de eerste maal in een jaar huurtoeslag aanvragen, kunnen een deel van de al verstreken maanden in één betaling uitgekeerd krijgen. Het direct uitbetalen van de eerste maandbedragen vermindert het risico op betalingsproblemen, maar lost dit niet helemaal op. De hoogte van de huurtoeslag wordt immers berekend op basis van het totale inkomen. Wanneer een huurder die een half jaar een inkomen van net boven de huursubsidiegrens heeft, terugvalt naar een inkomen op bijstandniveau (bijvoorbeeld door het vertrek of overlijden van de partner) is de maandelijkse toeslag waar de huurder dat jaar recht op heeft lager dan wanneer de huurder het hele jaar al een inkomen op bijstandniveau

heeft. Het verschil tussen de huurtoeslag waar de huurder op basis van het maandinkomen recht op heeft en de huurtoeslag die op basis van het jaarinkomen wordt berekend, wordt niet vereffend bij de eindafrekening van de huurtoeslag. Deze leden willen er op wijzen dat het berekenen van de maandelijkse huurtoeslag bij op basis van het jaarinkomen bij sterke inkomensdalingen en het ontbreken van een vangnet kan leiden tot ernstige betalingsproblemen voor deze huurders. De leden van de PvdA-fractie willen om deze reden nogmaals wijzen op het belang van een vangnet huurtoeslag voor mensen die geconfronteerd worden met een sterke inkomensdaling. Voorts vragen deze leden om een zorgvuldige monitoring van de inkomenspositie van huurders die met sterke inkomensdalingen te maken.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie de voorgestelde wijziging in de uitbetalingssystematiek als positief ervaren. Inderdaad kunnen hierdoor de betalingen nauwkeuriger worden afgestemd op de uitgaven. Voor het daarnaast invoeren van een vangnetbepaling, zoals deze leden voorstaan, zien wij echter geen aanleiding. Een dergelijke regeling, die in de Huursubsidiewet voorzorg in het overbruggen van verschillen die konden ontstaan doordat het actuele inkomen aanzienlijk afweek van dat in het peiljaar, verdraagt zich niet met de systematiek van de Awir, waarin juist het actuele inkomen als toetsingsinkomen fungeert. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Awir is deze problematiek uitvoerig aan de orde geweest. Wij zien geen reden om daarover thans een ander standpunt in te nemen.

Wat betreft de vraag van deze leden om een zorgvuldige monitoring van de inkomenspositie van huurders die met sterke inkomensdalingen te maken hebben, delen wij mee dat wij de werking van de Wet op de huurtoeslag in combinatie met de Awir in de praktijk nauwlettend volgen. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de inkomensposities van mensen wier inkomen in de loop van een jaar sterk daalt. De resultaten daarvan zullen bij de evaluatie van de Awir aan de orde komen.

De regeling in de Wet op de huurtoeslag voor het verstrekken van huurtoeslag aan huurders van aangewezen onzelfstandige woonruimten is niet gewijzigd ten opzichte van de regeling die in de thans geldende Huursubsidiewet voorkomt. Het feit dat in sommige gevallen – zoals de genoemde casus – de huursubsidie bij dit soort woonruimte is ingetrokken heeft dan ook niets van doen met de overgang naar de Wet op de huurtoeslag. Voor alle aangewezen onzelfstandige woonruimten kan dus gewoon huurtoeslag worden aangevraagd.

Artikel J

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de uitbetaling van voorschotten op de toeslagen. Zij vragen hoe de uitbetaling plaatsvindt indien in een woning mensen toeslagpartner zijn, maar niet gehuwd zijn, geen samenlevingscontract hebben en geen familie van elkaar zijn.

Ervan uitgaande dat de door deze leden beschreven mensen kunnen worden aangemerkt als partners in de zin van artikel 3 van de Awir, leidt dit tot een gezamenlijke tegemoetkoming die wordt uitbetaald aan degene die de aanvraag heeft ingediend of diens partner. De veronderstelling van deze leden dat de partners beiden zelfstandig een aanvraag voor een zorgtoeslag kunnen indienen en daarbij het inkomen van een andere bewoner vermelden is niet juist. Indien twee personen op grond van de Awir worden aangemerkt als partner, geldt dat één van hen een aanvraag kan indienen voor hun beiden. De hoogte van de zorgtoeslag, die wordt uitbetaald aan de aanvrager is afhankelijk van het toetsingsinkomen van beide partners samen. Het inkomen van een andere bewoner speelt daarbij geen rol. Indien beide partners een inkomen hebben, betalen zij individueel een premie zorgverzekering aan de verzekeraar. Bij een volstrekt gescheiden financiële huishouding, kunnen zij de zorgtoeslag

onderling verrekenen. Ook voor de kinderopvangtoeslag geldt dat in een partnerrelatie de aanvraag door één van beiden wordt gedaan en voor de hoogte van de kinderopvangtoeslag het toetsingsinkomen van beide partners tezamen in aanmerking wordt genomen. Voor de huurtoeslag wordt daarbij tevens het toetsingsinkomen (inclusief box 3 inkomen) van de medebewoners in aanmerking genomen. Een onderhuurder wordt daarbij niet als medebewoner aangemerkt.

Artikel IIIA

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing kennis genomen van dit artikel, dat ook in het wetsvoorstel Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet (30 124) staat en vragen naar een heldere toelichting op de voorgestelde wijziging.

Hierop kunnen wij antwoorden dat bedoelde wijzigingen niet voorkomen in het door deze leden genoemde wetsvoorstel, maar in het wetsvoorstel houdende wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (30 134). Met de wijziging in artikel 16, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag wordt een omissie rechtgezet. Wat betreft de achterliggende gedachte kan worden verwezen naar de toelichting bij de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel, houdende wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Kamerstukken II 2004/05, 30 134, nr. 7) of naar de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Zoals in de toelichting op de tweede nota van wijziging is aangegeven is in de voorgestelde gewijzigde onderdelen a en b van artikel 17, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag voor de een- en meerpersoonshuishoudens een verhoging van de minimum-inkomensijkpunten opgenomen ter minimalisering van de effecten van het afschaffen van de correctie op het verzamelinkomen. Deze verhoging was abusievelijk in artikel 16 van de Wet op de huurtoeslag opgenomen. Met de Aanpassingswet Awir is in artikel 16, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag de laagste inkomensklasse gelijkgesteld aan het minimum-inkomensijkpunt, verhoogd met het inactievenforfait voor ouderenhuishoudens en een extra compensatie voor werkenden (€ 313 voor eenpersoonshuishoudens en € 251 voor meerpersoonshuishoudens). Deze compensatie wordt nu verwerkt door de voorgestelde aanpassing van het minimum-inkomensijkpunt in artikel 17. Derhalve dient deze ophoging in artikel 16 ongedaan te worden gemaakt.

In de ophoging was tevens een bedrag verwerkt als marge bij de bovengrens van de laagste inkomensklassen om te voorkomen dat huishoudens met een minimuminkomen of lager onbedoeld in een hogere inkomensklasse vallen en daardoor een hogere eigen bijdrage moeten betalen. Deze marge van € 200 voor eenpersoonshuishoudens en een marge van € 300 voor meerpersoonshuishoudens blijft onverminderd van kracht. Voorts is met het voorstel op dit onderdeel geen enkele wijziging beoogd en is geen sprake van negatieve inkomenseffecten. De regering geeft er de voorkeur aan dit voorstel te behandelen bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker