

Doc. nr.	ID	Datum	Titel doc.	Toelichting
1	1032687	1-4-2008	Brief beroepsvereniging beeldend kunstenaars aan minister Bos	
2	1032700	11-11-2010	Memo - Vragen van de leden Spekman en Monasch over huurtoeslag en papieren inkomen	
3	1032692	22-5-2013	Nota beantwoording kamervragen Mei li Vos, Groot en Kerstens	
4	1032698	14-10-2013	Brief Gemeente Amsterdam Bbz / toeslagen	
5	1032710	23-10-2013	Memo terugbetaling leenbijstand casus x	
6	1032702	8-4-2014	Brief gemeente Amsterdam 2	
7	1032726	6-6-2014	nota Bbz - jaren toewijzen en belast van uitkering	
8	1032690	1-12-2014	Brief aan NO over papieren inkomen	voor bijlage zie ID: 1032739
9	1032706	1-12-2014	Brief NO aan Stas Fin	
10	1032739	16-12-2014	Memo commissie verzoekschrift + nota 12 december 2014 over bbz inkomenssfeer	twee documenten
11	1032723	30-9-2015	Afschrift brief NO aan VKC Financiën + Stas Wiebes	
12	1075178	10-3-2016	Nota Stas - 17e Halfjaarsrapportage	Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
13	1032730	21-3-2016	Stas - verzoek akkoord met antwoorden op kamervragen over problematiek van het papieren inkomen.pdf	Twee documenten: nota's van 21 maart en 10 maart 2016.
14	1075179	6-4-2016	Notitie aan de Stas inzake 17 en een half jaarsrapportage	Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
15	1032738	28-6-2016	Nota oplossingsrichtingen Bbz problematiek en akkoord Kamerbrief	Voor onderste nota zie: 1032730 (10 maart 2016)
16	1032718	27-9-2016	Nota - Kamerbrief aan VKC Financiën over afhandeling klacht en verzoek oplossing	Datum onbekend, maar na 27 september.
17	1032720	27-9-2016	Notitie inzake antwoorden op vragen VKC Fin inzake de Bbz.docx.docx	Datum onbekend, maar gelet op 1032718 ergens rond 27
18	1032756	29-9-2016	Info bespreking met NO op 30 september 2016	
19	1032748	21-12-2016	Kamervragen Bbz - uitwerking motie Groot.docx	
20	1033156	16-1-2017	Vorbereiden VAO 19 januari 2016	
21	1033135	26-1-2017	Notitie Beantwoording Kamervragen Groot en Omtzigt	
22	1033141	21-2-2017	Nota Stas - spreektekst Bbz tbv AO 22 februari	
23	1032760	22-2-2017	Nota - Spreektekst Bbz VAO 23 februari	
24	1075177	28-3-2017	Brief BZK aan FIN - aanvulling beleidsbrief wonen en rijksdienst	Aantal pagina's die niet relevant zijn zijn weggelaten.
25	1075181	1-5-2017	Concernrapportage directie FEZ 2017	Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
26	1033150	11-5-2017	Nota Stas - akkoord reactie 2e motie Groot en Omtzigt inzake Bbz	
27	1032746	30-5-2017	Nota Bbz - tweede motie Groot en Omtzigt	
28	1075180	6-6-2017	MT concernstaf 6 juni	Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
29	1033161	9-6-2017	Nota Stas - reactie Bbz 2e motie Groot en Omtzigt	
30	1075182	13-6-2017	MT concernstaf 13 juni	Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
31	1033167	20-6-2017	Notitie aanpassing brief Tweede Kamer Bbz-problematiek.docx.docx	Vrijwel identiek aan 1033219, wel ander notanummer
32	1033219	20-6-2017	Notitie aanpassing brief TK BBZ-problematiek.docx.docx	
33	1033132	28-9-2017	Nota Stas - reactie brief Vaste Commissie Financiën over Bbz-regeling.docx.docx	
34	1033174	28-9-2017	Nota Stas - reactie Brief VKC Fin inzake Bbz	
35	1033186	29-11-2017	Nota Stas - BWO met Stas over Bbz	
36	1033144	1-12-2017	Terugkoppeling MR 1 december 2017.pdf	

37	1075175	1-1-2018	Inventarisatie wensen Belastingdienst 2018	Datum onbekend maar in titel stond wel 2018. Aantal pagina's die niet relevant zijn, zijn weggelaten.
38	1033198	3-2-2018	Annotatie weekoverleg.docx	
39	1033193	8-2-2018	Nota Stas - ter info stand van zaken problematiek Bbz	
40	1033210	19-2-2018	Voorbespreking en nota bespreking actualiteiten/voorjaarsbesluitvorming met bewindspersonen en ambtenaren	Twee notas, zelfde datum
41	1033201	20-2-2018	Beleidsbrief 2018 van Financiën-1	
42	1033191	6-3-2018	Stavaza uitvoering motie Omtzigt - over compensatieregeling Bbz.docx.docx	
43	1033203	6-3-2018	Nota Min- inzet akkoord Beleidsbrief 2018 Financiën-1	
44	1033206	6-3-2018	Nota min - stavaza uitvoering motie Omtzigt compensatieregeling Bbz	
45	1033208	6-3-2018	Nota Stas - stavaza uitvoering motie Omtzigt over compensatieregeling Bbz	
46	1033216	6-3-2018	Nota Stas - inzet akkoord Beleidsbrief 2018 Financiën-1	
47	1033209	7-4-2018	Geannoteerde agenda M-staf 9 maart 2018.docx.docx	Datum matcht niet met onderwerp.
48	1033200	5-6-2018	Nota Stas - brief uitvoering motie inzake compensatieregeling Bbz (leenbijstand)	
49	1033217	5-6-2018	Nota Stas - akkoord brief over uitvoering motie inzake bbz	
50	1033188	7-6-2018	Nota Stas - aangepaste brief aan TK over compensatieregeling Bbz.docx.docx	
51	1033222	8-6-2018	Nota Stas - laatste aanpassingen in brief aan TK over compensatieregeling Bbz.docx.docx	
52	1040025	12-6-2018	Uitvoeringstoets compensatieregeling Bbz	
53	1033227	14-6-2018	Nota Stas - Akkoord Kamerbrief nadere reactie mbt belasting inzake Bbz.docx.docx	
54	1034051	11-9-2018	Nota stas - brief compensatieregeling Bbz	
55	1075176	17-9-2018	Factsheetbundel BP 2019	
56	1034066	7-3-2019	Nota Stas - akkoord brief reactie VKC Financiën burgerbrief inzake Bbz	
57	1034088	7-3-2019	Nota Stas - akkoord brief reactie VKC Financiën burgerbrief inzake Bbz (ongescand)	Vrijwel identiek aan nr 1034066, wel ander nota nr.
58	1034080	21-3-2019	Nota Stas - akkoord moties- en toezeggingenbrieven	
59	1034070	12-6-2019	Nota Stas - Beantwoording schriftelijke vragen n.a.v. fiscale moties- en toezeggingenbrief	
60	1075295	22-8-2019	Nota Stas - Ractie brief VKC FIN over klacht inzake compensatieregeling bbz	
61	1033229	25-9-2019	Verslag procedurevergadering 25 september	
62	1033189	7-1-2020	Top-25 Belastingdienst verlengen tijdelijke compensatieregeling Bbz	
63	1034092	3-12-2020	Stas FB - toezeggingen AO 2 december	
64	1034079	28-1-2021	Nota Stas - Kamervragen D66 Bbz compensatieregeling	



# BEROEPSVERENIGING VAN BEELDENDE KUNSTENAARS

Ministerie van Financiën  
t.a.v. minister van financiën  
dhr. Wouter Bos  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Datum: Amsterdam, 1 april 2008  
Ons kenmerk: Brf-08-minfin 02e  
Uw kenmerk:  
Communicatie: Zie onderzijde pagina

6.2

**Betreft:** Lening omniëten en toeslagen

Ministerie van Financiën
DGB 2008 / 1886
Ontv. - 3 APR 2008
Uitert. aflevering 28-5-2008
Deelname/nummer
Trefwoord/DSP code Klachten
Paraaf voor archiveren

Geachte minister,

Graag vraag ik uw aandacht voor de volgende kwestie.

Onlangs kregen we een vraag van een van onze leden inzake haar Bbz-uitkering (Bijstandsbesluit Zelfstandigen 2004) en de zorg-, huur-, kinder- en kinderopvangtoeslag. De Dienst Werk en Inkomen (als uitvoerder van de Bbz) had haar gewaarschuwd voor een toekomstige mogelijke cumulatie van inkomen. De Bbz is een lening omniëten en rekent daarom een jaar en soms zelfs twee jaar later af. Het gevolg is dat de ontvangen uitkering in 2008 pas gefiscaliseerd wordt in 2009. In 2009 zal zij straks de Bbz niet meer ontvangen, maar wel een ander inkomen genieten. E.e.a. resulteert in een dubbel fiscaal jaarinkomen in 2009.

Gevolg hiervan is dat haar inkomen in 2009 te hoog wordt voor het recht op toeslagen. Op dit moment krijgt ze huur-, zorg-, kinder- en kinderopvangtoeslag. Hier kan ze straks geen recht op doen gelden.

In het recente verleden is een dergelijke situatie wel eens aan de orde geweest met de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK) die ook een lening omniëten was en de huursubsidie. Hiervoor (en voor andere situaties) bestond de zgn. Vangnetregeling bij de afdeling wonen van de gemeente. Omdat voor de Vangnetregeling de noodzaak is weggenomen bestaat deze regeling niet meer. Het zou overigens ook vreemd zijn de kwestie met bv. misgelopen zorgtoeslag bij de woningdienst van de gemeente neer te leggen.

Dit neemt echter niet weg dat het probleem blijft bestaan. Het effect van het probleem zal ook verder gaan dan een enkel persoon. Jaarlijks maken ruim 2.000 mensen gebruik van de Bbz. Velen onder hen zullen tegen dit probleem aanlopen.

Tot slot willen we nog opmerken dat de DWI aangaf dat middelen een oplossing voor het probleem kan bieden. Na navraag bij de afdeling Toeslagen van de Belastingtelefoon bleek dat dit geen oplossing is, omdat middelen geschiedt op basis van de definitieve aanslagen. Dit kan

UITERWAARDENSTRAAT 209, 1079 CN AMSTERDAM  
TELEFOON 020-6235456 - FAX 020-6249585 - POSTBANK 583458  
WEBSITE WWW.BBKNET.NL - E-MAIL BBK@BBKNET.NL



tot drie jaar duren, terwijl de Toeslagen tot maximaal een jaar later aangevraagd kunnen worden (mits er overigens uitstel voor Inkomstenbelasting is verleend).

Omdat dit voor veel mensen een dringende situatie wordt en hier op dit moment geen regeling voor is getroffen, willen we u vriendelijk doch zeer dringend verzoeken spoedig tot een oplossing te komen.

Uiteraard zijn we bereid tot nadere toelichting indien gewenst.

Met vriendelijke groet,

10.2.e

10.2.e



Aan  
de staatssecretaris

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

**Inlichtingen**

10.2.e

T 070-10.2.e  
F 070-10.2.e

10.2.e@minfin.nl

**Datum**

11 november 2010

**Auteur**

10.2.e

# memo

Vragen van de Tweede Kamerleden Spekman en Monasch (PvdA) over het terugbetalen van huurtoeslag in het geval van een papieren inkomen

## **Samenvatting en beslispunt**

De Kamerleden willen bepaalde bijstandsuitkeringen niet laten meetellen in het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag. Het vereenvoudigingsstreven is er echter juist op gericht zulke verfijningen te doen verdwijnen.

Kunt u met de concept-antwoorden instemmen? Deze zijn afgestemd met BZK.

### *Inleiding*

Bijstand is belast met inkomstenbelasting en telt daardoor ook mee als toetsingsinkomen voor toeslagen. Bij zelfstandigen kan pas na afloop van het jaar de behoefte aan bijstand worden bepaald. Daarom wordt die bijstand (BBZ) aanvankelijk als lening verstrekt. Pas na afloop van het jaar bepaalt de gemeente in hoeverre de zelfstandige de bijstand niet hoeft terug te betalen.

### *Probleem*

De bijstand voor zelfstandigen wordt pas als belast inkomen beschouwd in het jaar waarin de lening daadwerkelijk wordt omgezet in een 'bedrag om niet'. Verhoudingsgewijs komt het inkomen in het jaar van ontvangst daardoor laag uit en het inkomen in het omzettingjaar hoog. Dit kan gevolgen hebben voor aftrekposten in de inkomstenbelasting en vooral ook voor toeslagen.

De problematiek komt aan de orde in publicaties van de Sociaal Raadslieden (bijlage 1 en 2) en in een procedure over de huurtoeslag, waarin de Raad van State de hiervoor geschetste gevolgen bevestigde (bijlage 3).

### *Uitzonderingen*

In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) wordt nadrukkelijk aangesloten bij het fiscale inkomen als toetsingsinkomen. De Awir kent geen hardheidsclausule op dit punt. Wel bestaan er uitsluitend voor de huurtoeslag enkele uitzonderingsregelingen om bepaalde inkomsten, zoals nabetalings, op verzoek niet mee te tellen. Deze regelingen vormen een voortzetting van het oude hardheidsclausulebeleid onder de Huursubsidiwet. In de genoemde uitspraak oordeelde de Raad van State ook dat de BBZ-uitkeringen niet met de daar bedoelde inkomsten kunnen worden gelijkgesteld.

### *Beschouwing*

De strekking van de Kamervragen is nu om de BBZ ook onder een van de uitzonderingsregelingen voor de huurtoeslag te brengen.

In het interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging toeslagen (IBO) en bij de evaluatie van de Awir in 2009 is geconstateerd dat de bedoelde uitzonderingsregelingen de uitvoering bemoeilijken. Daarom is in het IBO-rapport voorgesteld om die uitzonderingen af te schaffen. Dit geeft een belangrijke vereenvoudiging en zorgt voor meer uniformiteit van de toeslagen. Het vorige kabinet heeft het voorstel overgenomen en daarbij aangegeven de inkomensgevolgen te accepteren (bijlage 4). Na de val van het kabinet is de behandeling van het rapport door de Tweede Kamer opgeschort.

De vereenvoudigingsdoelstelling waaruit het voorstel tot afschaffing is voortgekomen past volledig in uw beleid zoals u dat kortgeleden tijdens het wetgevend overleg met de Tweede Kamer meermalen hebt benadrukt.

In de concept-antwoorden op die vragen is, daarvan uitgaande, het standpunt verwoord dat, nu enerzijds wordt voorgesteld om verfijningen in het inkomensbegrip af te schaffen, het niet opportuun is om een nieuwe verfijning aan te brengen.

Overigens zou van de gevraagde maatregel ook een ongewenste precedentwerking kunnen uitgaan. In de winstsfeer is het immers niet ongebruikelijk dat baten en lasten in aanmerking worden genomen die op een ander jaar zien of anderszins wellicht als 'papieren inkomen' beschouwd zouden kunnen worden (bijvoorbeeld de regeling voor willekeurige afschrijving, of vrijval van oudedagsreserve). Het zou zeer ongewenst zijn als daaraan zou worden gemorrelt.

Bijlage 1

## **Toeslag of tegenslag?**

**Knelpunten in regelgeving en  
uitvoering van de Awir**

## Colofon

Toeslag of tegenslag?  
Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir\*

### **Uitgave**

MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LOSR  
Newtonlaan 115  
Postbus 3332  
3502 GH Utrecht  
tel: 030 – 298 34 34  
fax: 030 – 298 34 37  
[www.mogroep.nl/welzijn](http://www.mogroep.nl/welzijn)

### **Tekst**

Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/MOgroep W&MD

10.2.e	Sociaal raadslieden Rijnstad Arnhem
10.2.e	Sociaal raadslieden Welzijn Eindhoven
10.2.e	Sociaal raadslieden Rotterdam

### **Eindredactie**

MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LOSR

### **Bestelwijze**

Deze publicatie (WMDB0036) is te downloaden van de website [www.mogroep.nl/welzijn](http://www.mogroep.nl/welzijn).

Utrecht, december 2009

ISBN 978 90 5568 257 7  
NUR 752

\* Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

### **Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden**

Sociaal raadslieden zijn georganiseerd in de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR). De LOSR is ondergebracht bij de brancheorganisatie MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. Jaarlijks hebben de sociaal raadslieden zo'n 500.000 cliëntcontacten. Zij helpen burgers met belastingzaken, huur- en zorgtoeslagen, sociale zekerheid en andere financiële en juridische kwesties.



Het kabinet wil echter de uitzonderingen die gelden voor bijzondere situaties onder het motto van 'vereenvoudiging' schrappen, zonder stil te staan bij nut en noodzaak en zonder alternatieven te onderzoeken.

De uitzonderingen die nu gelden voor de afkoop van pensioenen en nabetalings vinden hun rechtvaardiging in de nadelige gevolgen voor het recht op huurtoeslag.

- *Sociaal raadslieden zijn van mening dat deze uitzonderingen moeten blijven gelden en ook moeten gaan gelden voor andere toeslagen.*

De uitzonderingen die gemaakt zijn voor het in huis nemen van een verzorgingsbehoefte en de toeslag voor hulpbehoefte zijn gemaakt met een bepaald beleidsdoel, namelijk om te stimuleren dat mensen zo lang mogelijk thuis blijven wonen en een opname in een dure verpleeginstelling te voorkomen. *Wellicht kan deze beleidsdoelstelling ook op andere wijze dan via de huurtoeslag gerealiseerd worden. Het is dan van belang om eerst alternatieven te onderzoeken.*

#### **4.4. Ook een uitzondering voor een 'papierinkomen'**

In de paragraaf 4.2 beschreven we de relatief veel voorkomende bijzondere situatie, 'de nabetaaling', die bij huurtoeslag onder bepaalde voorwaarden buiten beschouwing wordt gelaten. Een situatie die hier op lijkt, maar waarin geen regeling voorziet, is het 'papierinkomen'.

*Voorbeeld:*

*Per 1 november 2008 vraagt cliënt een uitkering aan. De sociale dienst verstrekt eerst voorschotten en pas in januari 2009 vindt de definitieve toekenning van de uitkering plaats. De voorschotten die betaald zijn in november en december 2008, worden fiscaal toegerekend aan het jaar 2009. Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst/Toeslagen over 2009 ongeveer € 700 minder huur- en zorgtoeslag verstrekt. Wanneer de cliënt in 2008 een minimuminkomen heeft wordt dit niet gecompenseerd door een hogere toeslag over 2008.*

In deze situaties is echter geen sprake van een echte nabetaaling, maar van een papierinkomen. Het inkomen is immers ontvangen in 2008, maar wordt op papier toegerekend aan 2009. Eigenlijk een situatie die nog schrijnender is dan een nabetaaling, want er is geen sprake van extra draagkracht.

- *Sociaal raadslieden vinden dat het zogenaamde 'papierinkomen' ook als een bijzondere situatie moet gelden zodat deze buiten beschouwing kan worden gelaten.*

#### **4.5. Onbekendheid van de uitzonderingen**

Sociaal raadslieden merken geregeld dat de uitzonderingen die gelden voor huurtoeslag bij de burger behoorlijk onbekend zijn. Dat geldt voor alle uitzonderingen: zowel voor de mogelijkheid om eenmalige inkomstenbestanddelen (nabetalingen, afkoop pensioenen) buiten beschouwing te laten, als ook voor de mogelijkheid om het inkomen van een verzorgingsbehoefte medebewoner buiten beschouwing te laten.

Wie door een nabetaaling of een afgekocht pensioen geconfronteerd wordt met een terugvordering van teveel ontvangen toeslagen, zoekt in het beste geval hulp om de terugvordering te laten controleren. Sociaal raadslieden en andere intermediairs zullen voor huurtoeslag dan op de uitzonderingen wijzen. Ongetwijfeld is er een veelvoud aan mensen die geen hulp zoeken en maar proberen de terugvordering te betalen.

Als er sprake is van samenwonen vanwege een verzorgingsbehoefte of hulpbehoefte, zal de onbekendheid van de bijzondere regels vermoedelijk nog groter zijn. Deze mensen ontvangen daardoor geen of een lagere toeslag en zullen veelal denken dat het klopt.

Bijlage 2



## Geen huurtoeslag door papieren inkomen

08 september 2010 | 10.2.e | Werk

Huurtoeslag is voor mensen met een laag inkomen een harde noodzaak om de huur te kunnen betalen. Het is dan ook van groot belang dat de burger daadwerkelijk krijgt wat 'm toekomt. Helaas is dat niet altijd het geval. In bepaalde situaties kan het gebeuren dat het fiscaal inkomen eenmalig hoger is waardoor men geen of minder huurtoeslag ontvangt of deze moet terugbetalen. Bijvoorbeeld wanneer men een nabetaling heeft ontvangen. Of nog erger, wanneer op papier lijkt dat men een nabetaling heeft ontvangen, terwijl dat niet zo is.



### Echte nabetalingen

Van een echte nabetaling is bijvoorbeeld sprake wanneer een arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2009 wordt toegekend, met als ingangsdatum 1 augustus 2008. Een deel van de uitbetaling in 2009 heeft dan betrekking op 2008, maar staat in de jaaropgave van 2009. Dit heeft doorgaans tot gevolg dat er teveel toeslagen zijn verstrekt en dat de Belastingdienst Toeslagen deze zal terugvorderen.

Voor huurtoeslag bestaat echter de mogelijkheid om de Belastingdienst Toeslagen te verzoeken de nabetaling buiten beschouwing te laten. De volgende regels gelden:

- Een nabetaling van € 2300 of minder gemiddeld per jaar waarover is nabetaald, kan zonder nadere voorwaarden buiten beschouwing blijven.
- Een nabetaling die gemiddeld per jaar waarover is nabetaald meer dan € 2300 per jaar is, moet worden herberekend: Hoeveel huurtoeslag zou betrokkene hebben ontvangen indien de betalingen in de juiste jaren waren gedaan? Alleen als het nadeel van de nabetaling groter is dan het voordeel in het jaar waarop de nabetaling betrekking heeft, mag de nabetaling buiten beschouwing blijven.

### Papieren inkomen

Bij een nabetaling heb je tenminste nog geld in het betreffende jaar ontvangen. Dat is niet het geval bij het zogenaamde 'papieren inkomen'. Een tweetal voorbeelden:

- Betrokkene heeft per 1 november 2008 een bijstandsuitkering aangevraagd. De sociale dienst verstrekt eerst voorschotten in de vorm van een lening. In januari 2009 wordt het recht op uitkering vastgesteld en toegekend met ingang van 1 november 2008. Het voorschot in de vorm van een lening wordt dan omgezet in een gift. Fiscaal heeft dit echter tot gevolg dat de maanden november en december verwerkt worden in de jaaropgave over 2009, met alle nadelen van dien.
- Een zelfstandige is genoodzaakt om bijstand voor zelfstandigen aan te vragen omdat het wat slechter gaat met het bedrijf. Deze bijstand wordt in de vorm van een lening verstrekt.

Wanneer na het boekjaar blijkt dat betrokkene daadwerkelijk een laag inkomen heeft ontvangen, wordt de lening omgezet in een gift. De ontvangen bijstand wordt fiscaal toegerekend aan het jaar waarin dat besluit wordt genomen.

In beide situaties is sprake van een 'papieren inkomen', want in het betreffende jaar is in werkelijkheid geen inkomen ontvangen. Toch heeft dit tot gevolg dat de toeslagen moeten worden terugbetaald.

Geldt ook hier een uitzondering voor huurtoeslag?

### **Raad van State**

De Raad van State kreeg te oordelen over de kwestie dat aan een zelfstandige verstrekte lening een jaar later werd omgezet in een gift, met het gevolg dat op papier leek alsof er sprake was van een hoog inkomen. De huurtoeslag moest worden terugbetaald.

De Raad van State oordeelde dat het niet mogelijk was dit inkomensbestanddeel buiten beschouwing te laten, eenvoudigweg omdat dit niet wettelijk geregeld is.

### **Bizar en onredelijk**

Op zich is de uitspraak van de Raad van State te begrijpen. Een 'papieren inkomen' wordt niet als uitzondering in de wet genoemd en het is immers geen echte nabetaling. De Raad van State kan de regels uitleggen, maar niet veranderen.

Het eindresultaat is echter wel bizar en onredelijk. Voor de nabetaling geldt wel een bijzondere regeling op grond waarvan deze buiten beschouwing kan blijven. Voor het papieren inkomen geldt dit niet. Vreemd, want met een papieren inkomen kan de huur niet betaald worden.

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) heeft in haar rapport 'Toeslag of tegenslag?' aandacht gevraagd voor dit probleem. Er is slechts één oplossing en dat is dat de regels aangepast worden.

10.2.e

### **Meer informatie**

- [Raad van State 7 juli 2010](#)
- [LOSR-rapport 'Toeslag of tegenslag?'](#)
- [Achtergrondinfo bijzondere situaties huurtoeslag](#)

Sociaal Totaal.nl is onderdeel van Kluwer.



**LJN: BN0487, Raad van State , 200908038/1/H2**

Datum uitspraak: 07-07-2010  
Datum publicatie: 07-07-2010  
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig  
Soort procedure: Hoger beroep  
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 1 november 2007 heeft de Belastingdienst de aan [appellant] betaalde voorschotten huurtoeslag over het jaar 2006 teruggevorderd. Bij besluit van 19 mei 2008 heeft de Belastingdienst een verzoek van [appellant] om een inkomensbestanddeel buiten beschouwing te laten bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag over het jaar 2006 afgewezen.

---

### **Uitspraak**

200908038/1/H2.  
Datum uitspraak: 7 juli 2010

**AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 17 september 2009 in zaak nr. 08/2724 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

#### **1. Procesverloop**

Bij besluit van 1 november 2007 heeft de Belastingdienst de aan [appellant] betaalde voorschotten huurtoeslag over het jaar 2006 teruggevorderd. Bij besluit van 19 mei 2008 heeft de Belastingdienst een verzoek van [appellant] om een inkomensbestanddeel buiten beschouwing te laten bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag over het jaar 2006 afgewezen.

Bij besluit van 5 november 2008 heeft de Belastingdienst het door [appellant] tegen die besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 september 2009, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 oktober 2009, hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 juni 2010, waar de Belastingdienst, vertegenwoordigd door mr. C.J.M. Kluytmans, werkzaam bij de Belastingdienst, is verschenen.

#### **2. Overwegingen**

2.1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag is het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.

Ingevolge artikel 1a, eerste lid, is op deze wet de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir) van toepassing, met uitzondering van artikel 6, eerste en tweede lid.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Awir wordt het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, van de belanghebbende en dat van zijn partner in aanmerking genomen ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, is, indien over het berekeningsjaar een aanslag inkomstenbelasting is of wordt vastgesteld, toetsingsinkomen het verzamelinkomen, zoals dat in die aanslag is opgenomen of zoals dat bij beschikking is vastgesteld.

Ingevolge artikel 2b, eerste lid, van het Besluit op de huurtoeslag (hierna: het Besluit) blijven bij de toepassing van artikel 7, eerste en tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor zover het betreft het toekennen van een huurtoeslag, op verzoek de navolgende bestanddelen van het toetsingsinkomen buiten beschouwing:

- a. afkoopsommen van ouderdoms- of nabestaandenpensioen die in het berekeningsjaar niet meer bedragen dan het bedrag dat is opgenomen in artikel 66, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 78, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling;
- b. nabetalings van inkomsten als bedoeld in afdeling 3.3 en 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001;
- c. wezenuitkeringen die met toepassing van artikel 49 van de Algemene nabestaandenwet aan een ander dan de wettelijke vertegenwoordiger van het kind betaalbaar zijn gesteld;
- d. afkoopsommen op grond van de Liquidatiewet ongevalwetten;
- e. verhogingen op grond van artikel 10 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, artikel 9 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten of artikel 22 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zover het bedrag van de verhoging niet hoger is dan het in artikel 6.24, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inkomstenbelasting 2001 genoemde drempelbedrag voor buitengewone uitgaven.

2.2. De Belastingdienst heeft de aan [appellant] uitbetaalde voorschotten huurtoeslag over het jaar 2006 geheel teruggevorderd, omdat voor dat jaar van een te hoog inkomen was gebleken. Voorts heeft de Belastingdienst het verzoek van [appellant] om toepassing van de hardheidsclausule als bedoeld in artikel 2b, van het Besluit afgewezen, nu de door hem in 2005 krachtens het Besluit bijstandverlening zelfstandigen ontvangen renteloze lening in 2006 is omgezet in een bedrag om niet (hierna: de bijstand) en dit niet valt onder de in die bepaling opgenomen opsomming. Bij het besluit op bezwaar heeft de Belastingdienst de bezwaren tegen deze besluiten kennelijk ongegrond verklaard.

2.3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij geen recht op huurtoeslag heeft. Hij voert daartoe aan dat het onbegrijpelijk is dat de rechtbank heeft overwogen dat de Belastingdienst gehouden was uit te gaan van het inkomen zoals dit is vastgesteld door de belastinginspecteur, terwijl door de belastinginspecteur geen inkomen is vastgesteld. Verder voert hij aan dat de in 2005 ontvangen bijstand, in het kader van de belastingheffing, niet toegerekend mag worden aan het jaar 2006, daar die in 2006 slechts is omgezet in een bedrag om niet en niet in dat jaar is toegekend.

2.3.1. Voor zover [appellant] heeft beoogd te betwisten dat de inspecteur voor de inkomstenbelasting een aanslag inkomstenbelasting voor het jaar 2006 heeft vastgesteld, faalt dit, nu de Belastingdienst een uitdraai uit het bij de dienst intern beschikbare, zogenoemde, ABS-systeem heeft overgelegd, waaruit is gebleken dat deze aanslag wel is vastgesteld en de Belastingdienst ter zitting heeft toegelicht dat aan de hand daarvan door de dienst wordt nagegaan of in een individueel geval een aanslag is vastgesteld.

Ter bepaling van de draagkracht, waarvan het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk is, dient ingevolge artikel 7, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awir het verzamelinkomen, zoals in de aanslag inkomstenbelasting is opgenomen, in aanmerking te worden genomen.

Dit wordt bevestigd in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8, van de Awir (Kamerstukken 2004-2005, 29 764, nr. 3, blz. 41), waarin, voor zover thans van belang, het volgende wordt vermeld:

"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."

Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat de Belastingdienst bij de bepaling van de draagkracht gehouden was de aanslag inkomstenbelasting te volgen, zoals vastgesteld door de inspecteur voor de inkomstenbelasting. Het betoog faalt.

2.3.2. Voor zover [appellant] met het betoog eveneens heeft beoogd aan te voeren dat de bijstand als bestanddeel van het toetsingsinkomen buiten toepassing dient te worden gelaten bij de toekenning van huurtoeslag, als bedoeld in artikel 2b, eerste lid, van het Besluit, faalt dit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 juni 2009 in zaak nr. 200805661/1), bestaat er geen wettelijke grondslag voor de Belastingdienst voor afwijking van het Besluit of de Wet op de huurtoeslag buiten de daarin omschreven specifieke gevallen. Bijstand is niet opgenomen onder de bestanddelen die op grond van artikel 2b, eerste lid, van het Besluit op verzoek buiten beschouwing moeten worden gelaten. De rechtbank heeft dit terecht overwogen.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.A. Offers, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, ambtenaar van Staat.

w.g. Offers w.g. Van Meurs-Heuvel  
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 juli 2010

47-658.

---

Vergaderjaar 2009–2010

**31 580**

**Vereenvoudiging toeslagen**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2009

Hierbij biedt het kabinet U het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Toeslagen aan. Zoals aangegeven in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2008<sup>1</sup> wordt u gelijktijdig de uitkomst van de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aangeboden.

De resultaten van de eerste jaren Awir (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) zijn gemengd. De keuze om de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget bij Belastingdienst/Toeslagen te beleggen heeft het inzicht in en het gebruik van de verschillende toeslagen vergroot. Tegelijkertijd hebben zich in deze eerste jaren van de Awir uitvoeringsproblemen voorgedaan, die onder meer tot uiting zijn gekomen in klachten en complexe vragen van burgers en een substantieel aantal terugvorderingen. Deels heeft dit te maken met de aanloopproblemen – het aantal klachten neemt inmiddels af – maar deels ligt de oorzaak in het complexe karakter van de regelingen.

Vanuit beleidsperspectief kan het wenselijk zijn om een toeslag van een groot aantal grondslagen afhankelijk te maken. Hiermee wordt het immers mogelijk de toeslag op een meer verfijnde manier in te zetten waardoor beter gestuurd kan worden op het specifieke beleidsdoel. Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat een groter aantal grondslagen dat moet worden ingevuld, de kans op het maken van fouten verhoogt, het verband tussen grondslagen en toeslag voor burgers minder inzichtelijk en voorspelbaar maakt, de uitvoeringslast doet toenemen (meer grondslagen om te controleren, meer vragen aan de Belastingdienst) en de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar vergroot. Regelingen met veel grondslagen die bovendien veel uitzonderingen kennen, lenen zich niet goed voor een massaal proces. De uitvoering is toevertrouwd aan de Belastingdienst, o.a. omdat deze organisatie goed is toegerust voor het uitvoeren van massale processen. Wanneer aan de voorwaarden voor een massaal proces niet wordt voldaan, betekent dit een risico voor de uitvoering. Deze

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008–2009, 31 580, nr. 2.

nadelen van verfijning in de toeslagen blijken goed uit het eindrapport. De daaruit voortvloeiende uitvoeringsproblematiek zet de effectiviteit van toeslagen als instrument voor het financieel ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk.

Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe de verschillende toeslagen zodanig kunnen worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen goed begrijpt en eenvoudig kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst zonder grote problemen kan uitvoeren. Uitgangspunten hierbij waren budgettaire neutraliteit en recht doen aan de achterliggende doelstellingen van de individuele toeslagen. Het kabinet geeft met deze brief een reactie op de verschillende vereenvoudigingsvoorstellen.

De voorstellen zijn daarbij in drie categorieën geclusterd. Een eerste categorie waarvan het kabinet voorstelt om deze maatregelen per 2011 in te voeren. Voor een tweede categorie geldt dat deze niet eenvoudig op korte termijn worden geïmplementeerd. Technische aanpassing van de automatische systemen bij Belastingdienst/Toeslagen vergen enige tijd, waardoor de meeste vereenvoudigingen per 1 januari 2012 of later kunnen worden ingevoerd, afhankelijk van het aantal en de impact van de aanpassingen. Bij de verschillende voorstellen wordt daarom aangegeven per wanneer de maatregelen in werking zouden kunnen treden. Een aantal van deze voorstellen hebben verstrekkende budgettaire en/of inkomensgevolgen, waardoor het wenselijk is hier niet alleen vanuit vereenvoudigingsperspectief te kijken, maar vooral ook vanuit budgettaire- of koopkracht-perspectief. De voorstellen uit deze tweede categorie worden derhalve doorverwezen naar de brede heroverweging. Een derde categorie betreft voorstellen die door de IBO werkgroep om verschillende redenen niet zijn uitgewerkt. Gezien de andere doelstelling van de brede heroverweging lenen deze vereenvoudigingsvoorstellen zich bij uitstek voor nadere uitwerking binnen deze operatie.

#### **Uitvoerbaarheidscriteria**

Uit de analyse van de ambtelijke werkgroep blijkt dat de geconstateerde problematiek valt te herleiden naar vier kernoorzaken:

- de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn (te) talrijk en bevatten (te) veel uitzonderingen
- de grondslagen voor de toeslag zijn lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar.
- de grondslagen voor de verschillende toeslagen zijn ongelijk (disharmonisatie)
- De grondslagen zijn onvoorspelbaar

Het spiegelbeeld van de oorzaken kan worden gezien als de criteria voor vormgeving van toeslagen om deze effectief en inzichtelijk uit te voeren. Dit resulteert dan in de volgende vier «uitvoerbaarheidscriteria»:

1. Het aantalcriterium. De toeslag is afhankelijk van zo min mogelijk grondslagen.
2. Het begrijpelijkheid- en controleerbaarheidscriterium. De grondslagen waarop de toeslag is gebaseerd zijn makkelijk te begrijpen voor de burger, snel terug te vinden in bestaande administraties van burger en/of overheidsinstanties en hierdoor makkelijk automatisch controleerbaar.
3. Het harmonisatiecriterium. De grondslagen die in meer dan één toeslag voorkomen zijn inhoudelijk gelijk.
4. Het voorspelbaarheidscriterium. Het is bij voorschotbepaling mogelijk een goede inschatting te maken van de definitieve waarde van de grondslagen.

Bij deze en volgende aanpassingen in de toeslagen dienen deze criteria in ogenschouw te worden genomen voor de gebruiksvriendelijkheid voor de



burger en een goede uitvoeringsmogelijkheid door Belastingdienst/Toeslagen.

### **Vereenvoudigingsvoorstellen**

De in het rapport gedane voorstellen kunnen worden gegroepeerd in enerzijds procesmatige aanpassingen (mn. hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6) en anderzijds aanpassingen in de toeslagen zelf.

Het kabinet onderschrijft de hierboven besproken «uitvoerbaarheids-criteria». Een beperkt aantal grondslagen vergroot de begrijpelijkheid en voorspelbaarheid van toeslagen. Uitzonderingssituaties maken de vaststelling van het begrip voor en controle op de grondslag daarbij minder eenvoudig. Dit doet afbreuk aan de begrijpelijkheid en geeft meer ruimte voor fout- en fraudesituaties. Disharmonisaties (met betrekking tot het huishoud-, vermogen- of inkomensbegrip) tussen grondslagen hebben een complicerende werking en maken de toeslagen minder inzichtelijk. Aanpassingen in dit opzicht komen de werking van het systeem ten goede, bijvoorbeeld omdat de uitvoeringslast afneemt, de begrijpelijkheid verbetert en onwenselijke terugvorderingen worden tegengegaan. Duidelijk is dat – gegeven de specifieke doelstelling – hierbij sprake is van een afweging tussen enerzijds het beter richten van toeslagen («verfijning») en anderzijds de begrijpelijkheid voor de burger en de uitvoerbaarheid door Belastingdienst/Toeslagen. Het verminderen van de complexiteit c.q. het beter toesnijden van de regelingen op het massale proces van Belastingdienst/Toeslagen gaat dan vaak gepaard met gevolgen voor het budgettaire beslag van de toeslagen en voor individuele inkomens. Deze gevolgen zijn beschreven in het IBO-rapport. Het kabinet geeft in het navolgende een reactie op de vereenvoudigingen, waarbij het kabinet van mening is dat bij de weging van de voorstellen deze belangen in balans moeten blijven.

#### *1. Voorstellen die per 2011 door het kabinet worden overgenomen*

De grondslag verzekerd is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie. Dit voorstel wordt door het kabinet overgenomen. Per 1 januari 2011 zal Belastingdienst/Toeslagen, in overleg met VWS en ZN, de zorgtoeslag baseren op registratie in het RBVZ (Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet). Gezien de toegenomen kwaliteit van het RBVZ neemt Belastingdienst/Toeslagen daarbij de informatieplicht op zich om burgers die wel een voorschot zorgtoeslag ontvangen en volgens het RBVZ niet zijn verzekerd hierover gedurende het berekeningsjaar te informeren.

*Verschuiving huurverhoging naar 1 januari.* De traditionele huurverhogingsdatum van 1 juli leidt tot uitkomsten die ingaan tegen het voorspelbaarheid- en begrijpelijkheids criterium. Het kabinet is daarom voorstander van het verschuiven van de huurverhoging naar 1 januari. Dit is een logisch vervolg op de wetwijziging [Staatsblad 2009, 138] waarmee de indexering van de huurgerelateerde huurtoeslagparameters naar 1 januari is verplaatst. De jaarlijkse datum van de huurverhoging valt momenteel onder contractvrijheid en is niet bij wet vastgelegd. Wel heeft de minister voor WWI heeft bij de parlementaire behandeling van bovengenoemde wetwijziging toegezegd zich te zullen inzetten voor deze verschuiving van de huurverhogingsdatum. Uw Kamer zal hierover in de eerste helft van 2010 nader worden geïnformeerd.

*Toetsingsinkomen huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen in de IB.*

Het (toetsings-)inkomen waarop de toeslagen worden gebaseerd wijkt in een aantal opzichten af van het verzamelinkomen in de IB. Op basis van

een vroegere hardheidsclausule bestaat een aantal uitzonderingen (zie box 2 in annex), waarvoor geldt dat over het inkomen wel inkomstenbelasting moet worden betaald, maar dat dit inkomen niet wordt meegerekend in het toetsingsinkomen. Deze uitzonderingsclausules gelden voor kleine aantallen toeslagontvangers, waarbij de identificatie nu via een bezwaarschrift op de eerste beschikking verloopt. Door het opheffen van deze uitzonderingen voldoet de huurtoeslag beter aan het harmonisatie- en aantalcriterium, waarbij ook een complexe administratieve procedure komt te vervallen. Het kabinet acht de voordelen in termen van begrijpelijkheid, harmonisatie, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de nadelige inkomensgevolgen en neemt derhalve dit voorstel over per 1 januari 2011. Belangrijke overweging hierbij is dat de inkomenseffecten bij het opheffen van deze uitzonderingen veelal eenmalig van aard zijn.

*Opheffen 10% regeling.* De 10% regeling heeft als doel te voorkomen dat toeslagontvangers die gedurende het jaar scheiden het recht op toeslag verliezen doordat het inkomen van de partner na scheiding sterk toeneemt. Bij beëindiging van het partnerschap in de loop van het berekeningsjaar wordt namelijk voor de hoogte van de toeslag over de maanden waarin het partnerschap heeft bestaan gekeken naar het jaarincome van de inmiddels vertrokken partner. Dit is inherent aan de jaarinkomensystematiek van de Awir. Het is een ingewikkelde regeling, waar in de praktijk zelden gebruik van wordt gemaakt. Daarbij zijn de benodigde gegevens niet altijd toegankelijk (de partner kan bv. zijn medewerking niet verlenen). Ook hiervoor geldt dat het kabinet de voordelen in termen van begrijpelijkheid, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de nadelige inkomensgevolgen. Het kabinet neemt het voorstel over om deze regeling op te heffen per 2011. Vanwege het beperkte gebruik zijn de budgettaire en inkomenseffecten beperkt.

*Opheffen herleiden inkomen bij overlijden.* Bij overlijden is het jaarincome van een overledene meestal lager dan op voorhand kon worden verwacht. Doordat de draagkracht wordt afgemeten aan het jaarincome, wordt daarmee impliciet verondersteld dat iemand het in een korte periode verdiende inkomen ook nodig heeft om de rest van het jaar rond te komen. Net als bij de 10% regeling is de jaarinkomensystematiek van de Awir in dergelijke gevallen niet maatgevend voor iemand zijn draagkracht in een bepaalde periode. Belastingdienst/Toeslagen past op dit moment een handmatige bewerking toe waarbij het genoten maandinkomen wordt omgerekend naar een jaarincome. Het opheffen van deze regeling bespaart deze handmatige bewerking voor 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar. Doordat het inkomen van de overledene niet wordt herleid tot jaarincome, neemt de toeslag – die de erven ontvangen – toe en wordt het aantal terugvorderingen beperkt. Gezien de beperkte budgettaire effecten van deze maatregel neemt het kabinet dit voorstel over per 1 januari 2011.

*Verminderen aantal huishoudencategorieën.* Verderop in deze reactie wordt beschreven hoe de uitvoeringslast van de toeslagen kan worden verminderd door de reikwijdte van basisadministraties te vergroten. De toeslagen zijn op dit moment echter eveneens afhankelijk van een aantal huishoudencategorieën dat niet eenvoudig in administraties is te vatten. Het voorstel is deze te schrappen. Hiervoor is geen aanpassing van basisadministraties noodzakelijk. Het gaat dan om:

- a. Langdurig verblijf buitenshuis (langer dan een jaar) van een persoon uit het huishouden die verblijft in verpleeghuis, psychiatrische inrichting of penitentiaire inrichting (art. 2 Bht). Deze persoon mag op dit moment voor de huurtoeslag buiten beschouwing gelaten worden ondanks dat deze staat ingeschreven op het toeslagadres.

- b. Verzorgingssituatie waarbij een lid van het huishouden thuis wordt verzorgd waardoor opname in een verpleeginstelling wordt voorkomen.
- c. Ongehuwd samenwonenden die een «gezamenlijke huishouding voeren» (maar niet getrouwd, geregistreerd partner of gemeenschappelijk ouders zijn en die geen notarieel samenlevingscontract, een gezamenlijke pensioenregeling of een gezamenlijke eigen woning hebben).
- d. Gehuwden die «duurzaam gescheiden van elkaar leven».

Uit het IBO blijkt dat uitzonderingen a en b slechts beperkte aantallen betreft, waarbij voor b geldt dat de uitzonderingsmogelijkheid vooral wordt benut ingeval van verzorging van of door partners of andere inwonende familieleden waarbij geen reden is hiervan het inkomen niet mee te rekenen in de draagkracht van het huishouden. Hierom is het kabinet voornemens om het voorstel v.w.b. a en b over te nemen. Vereenvoudigingen onder c en d zijn in lijn met het uniforme partnerbegrip dat voor de fiscaliteit en de toeslagen door het kabinet in het Belastingplan 2010 is opgenomen. Dit uniforme partnerbegrip bestaat uit een basispartnerbegrip dat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt opgenomen. In de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Awir worden aanvullend op het basispartnerbegrip enkele partnercategorieën opgenomen, die overeenkomen met de huidige partnercategorieën van de Awir (kinddelers, pensioendelers en eigenwoningdelers en degenen die het voorafgaande jaar partner waren).

Voor de toeslagen leidt de regeling tot een beperkt aantal wijzigingen. Er wordt ook in de Awir gebruik gemaakt van objectieve criteria. Alleen de materiële toets of bij ongehuwden die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de GBA sprake is van een gezamenlijke huishouding komt straks te vervallen. Ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract, gezamenlijk kind, een gezamenlijke eigen woning of een gezamenlijke pensioenregeling zijn straks dus geen partners meer voor de toeslagen. Voor de huurtoeslag heeft deze wijziging beperkte betekenis aangezien ongehuwden die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de GBA wel als medebewoners in de zin van de huurtoeslag worden aangemerkt en dus meetellen voor de draagkracht van het «huishouden» en ook meetellen om te bepalen of er sprake is van een meerpersoonshuishouden. Bij de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget geldt dat er sprake moet zijn van een kind en wordt om die reden veelal voldaan aan de objectieve criteria voor partnerschap. Voor categorie d geldt dat de huidige uitzondering in de huurtoeslag wel blijft bestaan, omdat anders apart wonende gehuwden niet meer elk voor de eigen woonruimte huurtoeslag kunnen aanvragen. Dit zou, met name in de gevallen dat een der echtgenoten een woonruimte huur in een woonzorggebouw en de andere zelfstandig thuis woont, ongewenste consequenties hebben.

De Belastingdienst is vergevorderd met de overstap naar een nieuw automatiseringssysteem. Met de introductie van nieuwe begrippen wordt gewacht totdat het nieuwe systeem is geïmplementeerd<sup>1</sup>. Zodra de implementatie is voltooid, gaat het partnerbegrip ook gelden voor de inkomensafhankelijke regelingen die onder de werking van de Awir vallen.

#### *Aanpassen definitie meerpersoonsouderenuishouden*

In de huurtoeslag is voor de bepaling van een meerpersoonsouderenuishouden niet alleen de leeftijd van de leden van het huishouden maar ook de verdeling van het inkomen over de leden hiervan van belang. Het IBO doet het voorstel de definitie aan te passen zodat van een meerpersoonsouderenuishouden sprake is indien één van de leden van het

<sup>1</sup> Zie kamerstukken II 2009–2010, 32 130, nr. 2 en 3.

huishouden op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder is. Tot nu toe is de leeftijd bepalend van degene die meer dan 50% van het totale inkomen in het huishouden verdient. De aanpassing van de definitie draagt bij aan de voorspelbaarheid en de begrijpelijkheid van deze grondslag. De aanpassing heeft gevolgen voor een beperkte groep van 5 000 huishoudens (zowel 65+ als 65-) variërend tussen 30 euro voordeel en 10 euro nadeel (per maand). Het kabinet acht de voordelen in termen van begrijpelijkheid en voorspelbaarheid harmonisatie, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de inkomensgevolgen en neemt derhalve dit voorstel over per 1 januari 2011.

*Verruiming aanvraagtermijn toeslagen.* De huidige toeslagensystematiek leidt er toe dat sommige burgers pas in een laat stadium beseffen dat zij recht hadden op een toeslag. Een toeslag moet nu aangevraagd zijn voor 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waar de toeslag betrekking op heeft. De toeslag over het jaar 2008 moet bijvoorbeeld voor 1 april 2009 zijn aangevraagd (dit geldt alleen voor nieuwe toeslagaanvragen omdat bestaande toeslagen automatisch gecontinueerd worden). Er is op dit moment een uitzondering op deze regel. De mensen die uitstel aanvragen voor hun IB-aangifte krijgen daarmee ook recht op het uitstellen van de toeslagaanvraag (met dezelfde termijn). Om te controleren of werkelijk IB-aangifte uitstel is aangevraagd moet de Belastingdienst een koppeling leggen tussen verschillende IB-gegevens en de toeslaggegevens. Om het risico op ongelijke behandeling te vermijden en de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst te verlagen besluit het kabinet dat de termijn voor het indienen van een toeslagaanvraag per 1 januari 2011 wordt verruimd van 1 april naar 1 september in het jaar dat volgt op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Hierbij wordt harmonisatie bereikt met de standaard verlengingstermijn voor uitstel IB.

#### *II Voorstellen die verder worden uitgewerkt in de Brede Heroverweging*

*De grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie.* Gegeven de beperkte inkomens- en begrotingsgevolgen, maar grote vereenvoudigingwinst wordt dit voorstel door het kabinet positief beoordeeld. Voorbereidingen zullen worden getroffen zodat het aantal afgenomen uren kinderopvang kan worden afgeleid uit een basisadministratie die wordt gevuld door de instellingen, en niet langer uit de opgave van de burger. Dit beperkt de uitvoeringslast bij de Belastingdienst en ontlast ouders/verzorgers. Per 1 januari 2012 zou op dit nieuwe systeem kunnen worden overgegaan.

*Uitbreiden reikwijdte basisregistraties.* Overheidsinstanties maken gebruik van verscheidene basisregistraties en andere bronnen voor hun gegevens; de persoonsgegevens van burgers in Nederland, waaronder familie-relaties en de samenstelling van het huishouden op één adres, komen uit de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Niet alle informatie die voor toeslagen nodig is, is opgenomen in een basisregistratie. Het gaat dan met name om bepaalde financiële relaties tussen personen (pensioendelers, hypotheekdelers en notariële samenlevingscontractanten). Daarom moet alsnog uit andere bronnen of bij de burgers zelf de informatie worden verzameld: dat betekent extra lasten voor de burgers, maar ook voor de overheidsinstanties die deze gegevens nodig hebben. De betrokken gegevens zouden op één plaats moeten worden vastgelegd en het IBO suggereert na te denken over het uitbreiden van de reikwijdte van basisadministraties. Het kabinet onderschrijft de overwegingen die achter dit voorstel liggen in die zin dat het kabinet zal onderzoeken hoe kan worden geregeld dat gegevens rond (financiële) partnerschappen die overheidsinstanties benutten beschikbaar komen in een passende basisregistratie.

*Vermogenstoets in de huurtoeslag.* De huurtoeslag is de enige toeslag met een vermogenstoets. Afschaffen van de vermogenstoets levert echter een beperkte winst in uitvoeringslast op, die niet in verhouding staat tot de beleidsdoelstelling en budgettaire gevolgen van deze maatregel c.q. de inkomensgevolgen die gemoeid zijn met een budgettair neutrale implementatie. Hierom handhaaft het kabinet de vermogenstoets in de huurtoeslag. Wel wordt een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd door het vermogensbegrip waarop wordt getoetst te laten aansluiten bij het box 3 vermogensbegrip uit de inkomstenbelasting. Hierdoor vervallen uitzonderingen op basis van vroegere hardheidsclausule (zie box 1 in annex) en vallen beleggingen in durfkapitaal en maatschappelijke beleggingen niet langer onder het toetsvermogen. Dit betekent dat de gegevens over vermogen één op één uit de inkomstenbelasting kunnen worden gebruikt en hiervoor geen aparte, arbeidsintensieve onderzoeken meer nodig zijn. In 2007 is bij ca. 500 huishoudens de huurtoeslag teruggevoerd omdat zij een vermogen hadden groter dan het toetsvermogen, maar wel waren vrijgesteld van box 3 inkomstenbelasting vanwege maatschappelijke beleggingen of durfkapitaal. Het harmoniseren van de vermogenstoets conform de box 3 vermogensdefinitie vergroot de prikkel voor huurders om eventueel vermogen in maatschappelijke beleggingen te alloceren vanwege de huurtoeslag. In de heroverwegingsoperatie zal nader worden uitgewerkt wat het budgettaire risico is, dat samenhangt met de verwachte omvang van het gedragseffect.

*Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag («rechte lijn»).* Het voorstel is de systematiek achter de afbouw van de huurtoeslag te laten aansluiten bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, waarbij vanaf een minumincome-niveau de toeslag met een vast percentage van het inkomen daalt, naarmate het inkomen toeneemt. Dit vergroot de begrijpelijkheid van de toeslag en betekent een harmonisatie met de overige toeslagen. Het IBO heeft twee mogelijkheden uitgewerkt om deze aanpassing budgettair neutraal te maken: a. via een verhoging van de basishuur en b. via een verhoging marginale druk. Beide varianten hebben nadelige effecten op respectievelijk de koopkracht van lage inkomens of de participatie. Het kabinet onderschrijft de analyse uit het IBO. Binnen de heroverweging zullen de mogelijkheden voor deze maatregel en eventuele compensatie nader worden bezien.

*Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17jarigen) verwijderen.* Het kindgebonden budget is opgezet als een eenvoudige regeling waarbij recht op kinderbijslag in combinatie met een inkomensgrens recht geeft op kindgebonden budget. De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt gegevens van de Sociale VerzekeringsBank (SVB) over de kinderbijslag en kan de toeslag eenvoudig berekenen. Hierop bestaat echter een uitzondering: ouders van 16 en 17 jarigen die voor deze kinderen geen kinderbijslag ontvangen (bijvoorbeeld omdat zij niet genoeg uren school genieten of studiefinanciering ontvangen) kunnen wel voldoen aan de voorwaarden voor het kindgebonden budget als het kind niet meer dan een bepaald eigen inkomen per kwartaal heeft. Hiervoor voert de SVB ieder kwartaal een toets uit. Het kabinet meent dat het kindgebonden budget in de huidige vorm goed werkt. Niettemin zal in de heroverwegingsoperatie nader worden bekeken hoe de (grote) individuele negatieve inkomenseffecten opwegen tegen de verwachte vereenvoudigingswinst bij de SVB.

*De kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde uurprijs.* Het baseren van de kinderopvangtoeslag op feitelijke uurprijzen levert problemen op voor de begrijpelijkheid en controleerbaarheid van deze toeslag. Omdat de gemiddelde uurprijs van instellingen al vrij dichtbij de maximale uurprijs ligt, wordt voorgesteld van genormeerde prijzen uit te gaan in het bepalen van de toeslag. De burger hoeft dan

geen wijzigingen van uurprijzen meer door te geven, en ervaart een prikkel om kritisch te kijken naar door de instellingen gehanteerde tarieven. De inkomenseffecten variëren al naar gelang hoe het huidige tarief zich verhoudt met de vast te stellen genormeerde uurprijs. Het kabinet zal technische voorbereidingen treffen om per 1 januari 2012 op genormeerde uurprijzen te kunnen overgaan.

*De huurtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde huurprijs.* De subsidiabele huurprijs (de rekenhuur) in de huurtoeslag is nu niet eenvoudig te bepalen, omdat deze bestaat uit een aantal verschillende componenten, dat niet eenduidig uit het huurcontract is af te leiden. Hierdoor is de opgegeven rekenhuur moeilijk te controleren. Om controle op de juistheid van de opgegeven huurprijs uit te voeren, vindt jaarlijks een uitwisseling van deze gegevens met corporaties en andere grote huurders plaats. Daarnaast moeten de huurders van wie de gegevens niet van de verhuurder worden verkregen individueel worden benaderd (ca. 300 000 gevallen). Dit is belastend voor huurder en voor de verhuurder. Het IBO concludeert dat de huurprijs voor problemen zorgt met betrekking tot het aantal-, het begrijpelijkheid-, het controleerbaarheid- en het voorspelbaarheidscriterium. Deze problemen vervallen indien niet langer wordt uitgegaan van de feitelijk verschuldigde huurprijs inclusief eventuele subsidiabele servicekosten, maar van een vast, genormerd huurbedrag dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Nagenoeg alle huishoudens ontdekken hiervan inkomenseffecten die vaak fors kunnen zijn (zowel negatief als positief). Om deze gevolgen te beperken kan worden gekozen voor infasering, waarvoor het IBO ook een suggestie doet. Het kabinet meent dat de besparing op de uitvoeringslast, de positieve effecten op administratieve lasten en de baten in termen van begrijpelijkheid en controleerbaarheid van dit voorstel groot zijn. De vraag of deze ook opwegen tegen de inkomenseffecten is mede afhankelijk van de mogelijkheden om deze inkomenseffecten door een zorgvuldige infasering te matigen. Een andere wijze van het mitigeren van ongewenste effecten zou kunnen zijn om apart aandacht te besteden aan specifieke woonvormen met een relatief hoge huurprijs, zoals ouderen- en gehandicaptenwoningen. Voor deze specifieke gevallen zou – waar nodig – een aparte oplossing gevonden kunnen worden via een andere inrichting van het (niet-massale) proces. Het kabinet zal de vorm van dit vereenvoudigingsvoorstel nader laten onderzoeken in de heroverwegingsoperatie.

*Schrappen service kosten.* Als eventueel alternatief voor bovengenoemd voorstel om huurtoeslag vast te stellen op basis van een genormeerde huur stelt het IBO voor de servicekostencomponent uit de subsidiabele huur te schrappen. Bij de kale huur kunnen in toepasselijke gevallen vier kostenposten worden opgeteld om de subsidiabele huur (rekenhuur) te verkrijgen. Dit zijn de servicekosten die betrekking hebben op schoonmaken, energievoorziening en onderhoud van gemeenschappelijke ruimten en kosten van een huismeester. Deze servicekosten zijn in strijd met het aantal- en controleerbaarheidscriterium. Het IBO doet het voorstel om deze bijtelling af te schaffen. Inkomenseffecten die hierdoor ontstaan kunnen worden gemitigeerd door een lagere basishuur te berekenen, dan wel door in plaats van de feitelijk doorberekende servicekosten een forfaitair bedrag vast te stellen dat mee wordt gerekend met subsidiabele huur. Ouderen- en gehandicaptenwoningen, waar vaker relatief hoge servicekosten worden doorberekend, kunnen door deze maatregel minder goed betaalbaar worden voor de specifieke doelgroep, met als gevolg minder mogelijkheden om zelfstandig te blijven wonen. Voor deze specifieke gevallen zou waar nodig een aparte oplossing kunnen worden gevonden via een niet-massaal proces. Het kabinet meent dat deze vereenvoudiging een zinvol alternatief kan vormen voor het geval dat blijkt dat huurtoeslag op basis van een genormeerde prijs niet haalbaar is.

Het kabinet zal deze maatregel derhalve nader laten overwegen in de heroverwegingsoperatie, indien daarin niet (op korte termijn) gekozen wordt voor een overstap naar een genormeerde huurprijs.

*Uitsluitend uitbetalen op rekening van de aanvrager.* Als dienstverlening aan de burger en om ontvangende instanties te beschermen tegen mogelijke wanbetaling is de mogelijkheid gecreëerd om de toeslag uit te betalen aan anderen dan de aanvrager. Dit betreft met name de huurtoeslag die in veel gevallen geclusterd wordt betaald aan corporaties. Nadelen van deze faciliteit zijn dat de burger het zicht op de toeslag verliest, en de kans op fouten bij zowel Belastingdienst/Toeslagen als de ontvangende instantie groter is. Deze uitvoeringsproblematiek kan bij invoering van de Single European Payments Area (SEPA, naar verwachting in 2012) toenemen omdat aanvullende eisen worden gesteld aan de congruentie van naam en rekeningnummer van begunstigden. Overigens raakt deze maatregel niet aan de wetgeving voor het terugdringen van het aantal wanbetalers. Deze vereenvoudiging kan op zijn vroegst per januari 2012 worden gerealiseerd.

*Uitkeren 90% van voorschot.* De toeslagen worden nu bij voorschot volledig uitgekeerd op het moment dat de uitgaven moeten worden gedaan. Dit is conform het actualiteitsprincipe waarbij de toeslag wordt ontvangen voorafgaand aan de maand waarin de uitgaven moeten worden gedaan. Het blijkt echter dat huishoudens vaak hun inkomen te laag inschatten, waardoor veel terugvorderingen ontstaan. Indien huishoudens naar aanleiding van de terugvordering hun inkomen zelf wijzigen, worden zij door verrekening met te ontvangen toeslagen dubbel geraakt. Om deze problematiek tegen te gaan kan worden overwogen om 90% van de toeslag uit te keren als voorschot, waarbij de laatste 10% wordt uitgekeerd bij definitieve toekenning. Meer mensen zullen prettig verrast worden door een nabetaling, minder mensen zullen worden geraakt door een terugvordering. Dit voorstel kent echter ook belangrijke nadelen. In de eerste plaats wordt deels afgestapt van het actualiteitsprincipe. In de tweede plaats krijgen bijna alle burgers na afloop van het jaar met een verschil tussen voorschot en definitieve berekening te maken, terwijl dit nu voor slechts 50% van de zorg- en huurtoeslagontvangers het geval is. Hierbij moet wel worden aangetekend dat definitieve beschikkingen altijd verstuurd worden ook wanneer de definitieve berekening niet afwijkt van het voorschot. In de heroverwegingsoperatie zal dit voorstel worden meegenomen en zal worden beoordeeld of de verwachte vermindering van de uitvoeringslasten opweegt tegen de zware gevolgen voor de minima van het korten op de toeslag.

#### **Evaluatie Awir**

Daar waar bij de evaluatie van de Awir dezelfde knelpunten worden gesignaleerd als in het IBO-eindrapport, zijn de mogelijke oplossingen in het IBO-rapport opgenomen. Het betreft hierbij met name de bestaande disharmonisaties van het begrippenkader. De voorstellen met betrekking tot de vermogenstoets, het toetsingsinkomen versus het verzamelinkomen in de IB en de vermindering van het aantal huishoudcategorieën moeten dan ook in dit licht worden gezien. Hiernaast worden in het evaluatierapport van de Awir enkele suggesties gedaan voor wetswijziging die los staan van het IBO-rapport. Het gaat om de volgende voorstellen:

- verfijning van de rentesystematiek in de Awir om ongewenste neveneffecten bij vermindering van een terugvorderingbeschikking te voorkomen;
- aanpassingen in de sfeer van de rechtsbescherming:
  - a een voorziening voor samenloop tussen een definitieve toekenning

en een lopende bezwaar-/beroepsprocedure tegen een voorschotbeschikking;

b schorsende werking bij hoger beroep (overeenkomstig de fiscaliteit)

- verduidelijking van de reikwijdte van het beslagverbod in de Awir
- aanpassing van de overgangsbepaling vermogensvrijstelling alleenstaande ouders.

Het kabinet neemt de suggesties over zoals die in het evaluatierapport worden gedaan.

### **Tot slot**

Met de hierboven genoemde vereenvoudigingen wordt naar mening van het kabinet een grote verbetering in de uitvoerbaarheid van de verschillende toeslagen bewerkstelligd. De begrijpelijkheid en controleerbaarheid van de verschillende toeslagen neemt toe, terwijl de kans op fouten in het massale proces afneemt. Ook zullen administratieve lasten voor de burger door veel vereenvoudigingen afnemen. Hiermee ontstaat een effectiever en efficiënter stelsel van toeslagen, opdat de beleidswerking van het instrument verbetert.

Naast de besproken vereenvoudigingsvoorstellen, bevat het IBO eindrapport in hoofdstuk 7 een aantal niet uitgewerkte voorstellen. Deze zijn niet uitgewerkt omdat ze bijvoorbeeld afbreuk doen aan de achterliggende doelstellingen, de relatie met het product doorbreken, afstappen van het verzamelinkomen als draagkrachtbegrip, of de relatie met actualiteit doorbreken.

In de werkgroep is zo onder meer gesproken over de mogelijkheid om als toetsingsinkomen voor de toeslagen te definiëren als «het bruto inkomen uit box 1, box 2 en box 3». Hierdoor vervallen alle aftrekposten uit het toetsingsinkomen. Hoewel dit ervoor zorgt dat het inkomen en de toeslag jaarlijks minder muteren (omdat veranderingen in aftrekposten niet worden meegenomen) ziet het kabinet ook belangrijke nadelen van een dergelijke aanpassing omdat dan zou worden uitgegaan van een verschillend draagkracht begrip tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen. Dit is in strijd met het begrijpelijkheids criterium, waarbij de vraag kan worden gesteld of er goede beleidsredenen zijn waarom bepaalde aftrekposten wel tellen voor de inkomstenbelasting maar niet voor de toeslagen. Ook vanuit het oogpunt van de basisregistratie inkomen is het van belang dat alleen het verzamelinkomen als toetsingsinkomen wordt gebruikt. Niettemin zal dit voorstel in de heroverwegingsoperatie nader kunnen worden bekeken.

Ook is door de werkgroep gesproken over vergaande vereenvoudigingen zoals het vervangen van kinderopvangtoeslag door een opslag op het kindgebonden budget, het opheffen van de zorgtoeslag, omdat deze in de huidige vorm onhoudbaar is (nominale zorgpremies stijgen sneller dan het inkomen, waardoor steeds meer huishoudens de toeslag zullen ontvangen uitgaande van de huidige systematiek rondom de norm premie), het baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden, of het ambtshalve toekennen van toeslagen. Voor dit kabinet ligt op de voorstellen die in dit hoofdstuk worden gedaan geen taboe. Duidelijk is wel dat deze voorstellen buiten het bestek van het IBO of evaluatie Awir vallen. Deze voorstellen kunnen daarentegen wel aan bod komen in de heroverwegingsoperatie waarover U separaat wordt geïnformeerd.

Tenslotte heeft het IBO de vraag aangestipt in hoeverre de huidige budgettaire inrichting van en de verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid respectievelijk de uitvoering van de verschillende



toeslagen effect heeft op de complexiteit van de vormgeving. De Studiegroep Begrotingsruimte kan nadenken over de vraag of een uitgaven kader «toeslagen» wenselijk kan zijn voor het mogelijk maken van een integrale afweging over budgettaire aspecten rondom de verschillende toeslagen.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager



TER BESLISSING (UTTERLIJK AFDOEN VOOR VRIJDAG)

Aan  
staatssecretaris

*cl. WB*  
*nie akk. sta*  
*con. op de 2 ibm*  
*hetel finiet op momente*  
*social herien*

notitie

Kamervragen, problematiek voor zzp-er i.v.m. bijzondere  
bijstand en reguliere bijstand op een jaaropgave.

Paraaf  
staassecretaris

*[Handwritten signature]*  
22/5

Via  
SG

*[Handwritten signature]*  
22/5

DGBel

*[Handwritten signature]*

Medeparaaf  
DGFZ

*[Handwritten signature]*  
22/5

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Inlichtingen

10.2.e	
T	10.2.e
F	10.2.e
10.2.e@minfin.nl	

Datum  
22 mei 2013

Notitienummer  
DGB/2013/2767N

Rubriek  
Kamervragen

Auteur  
dhr. mw. 10.2.e

Van  
cluster uitvoeringsbeleid

*[Handwritten signature]*  
22/5

Kopie aan  
voorlichting  
PA

Bijlagen  
Concept antwoord

**Aanleiding**

Kamervragen van de leden Mei Li Vos, Groot en Kerstens (allen PvdA) aan de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën over zzp'ers die door de Bbz-regeling in de knel raken (ingezonden 8 april 2013, 2013Z06967). Het conceptantwoord is ambtelijk afgestemd en wordt na akkoord door u (stas) en de minister van SZW ter ondertekening voorgelegd aan de minister van EZ.

**Beslispunten**

- [Handwritten mark]* Bent u akkoord met het concept antwoord en de insteek om maatregelen te nemen om de gevolgen van stapeling weg te nemen?
- [Handwritten mark]* Zo ja, dan stellen wij voor om als oplossingsrichting het verleggen van het fiscale genietingsmoment nader te onderzoeken.

**Kern**

In de Kamervragen wordt de problematiek aangestipt van een zzp-er die een beroep doet op de bijzondere bijstand en in het jaar daarop in de bijstand terecht komt. Omdat de definitieve toekenning van bijzondere bijstand volgt op het jaar waarin de financiële ondersteuning is verleend, heeft volgens de fiscale regels een zzp-er in dat jaar van definitieve toekenning een verhoogd inkomen bestaand uit de bijzondere bijstand en reguliere bijstand. Deze stapeling leidt ertoe dat hij in dat jaar minder of geen recht heeft op inkomensafhankelijke regelingen in dat jaar.

Wij gaan ervan uit dat dit een ongewenst gevolg betreft. Daarom wordt in het antwoord op vraag 7 aangegeven dat Fin een oplossing voor de geschetste problematiek wil onderzoeken.

Daarbij zijn een aantal varianten denkbaar die nog niet geheel uitgewerkt zijn. Het meest kansrijk lijkt de verschuiving van het fiscale genietingsmoment. We stellen voor deze nader te onderzoeken, zodat de aanpassingen met de Belastingplancyclus meegenomen kunnen worden.

### Toelichting

Zelfstandigen die (tijdelijk) in financiële problemen komen die het voortbestaan van hun bedrijf bedreigen, kunnen in bepaalde gevallen een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). De gemeente voert deze regeling uit. Na een voorlopige vaststelling van het recht op bijstand wordt in het jaar van aanvraag een lening verstrekt. Een lening blijft buiten de fiscaliteit, waardoor de uitvoeringslasten voor uitkerende instantie (gemeente) beperkt kunnen blijven. Er zijn pas fiscale gevolgen op het moment dat vast kan komen staan dat de lening niet terugbetaald hoeft te worden, maar dat sprake is van een belastbare uitkering. Omdat een jaarrekening pas achteraf kan worden opgesteld, kan ook de toekenning van bijzondere bijstand pas definitief worden vastgesteld na afloop van het jaar van aanvraag.

Het fiscale genietingsmoment valt op het moment van definitieve toekenning en heeft tot gevolg dat in dat jaar naast het daadwerkelijke jaarinkomen ook de uitkering van bijzondere bijstand die op het vorig jaar betrekking heeft staat vermeld. Die stapeling zorgt ervoor dat in dat jaar geen of lagere rechten op inkomensafhankelijke uitkeringen bestaat.

Voor de zpper valt dus een jaarmoot weg bij de toekenning van toeslagen en is daarom niet wenselijk.

Een voorlopige verkenning geeft de volgende oplossingsrichtingen om de geschetste gevolgen te beperken of weg te nemen.

- Het meest voor de hand lijkt een aanpassing van de regels voor bijzondere bijstand zelf, waardoor niet eerst een lening wordt verstrekt maar direct een (voorlopige) bijstandsuitkering die belast wordt op het moment van uitkeren. Dit heeft twee nadelen. A) De groep die wél de lening moet terugbetalen wordt de fiscaliteit binnen gehaald. Zij genieten in het jaar van voorschot een inkomen, maar moeten in het jaar van terugbetalen de terugbetaling als negatief loon opvoeren. B) Voor de gemeente als uitkeringsinstantie is deze oplossing onwenselijk omdat de uitkeringslast daardoor aanzienlijk toeneemt.
- Een andere oplossing die wel kansrijk kan zijn, lijkt het opnemen van een fictief genietingsmoment voor bijzondere bijstandsuitkeringen zodat deze toegerekend worden aan het jaar waarin de lening verstrekt wordt. Nog niet onderzocht is wat deze oplossing betekent voor vergelijkbare leningen in andere materieregelingen en in hoeverre sprake is van doorwerking. Voor het overige raakt deze oplossing ook de uitvoering van de gemeente als uitkeringsinstantie, maar lijkt meer uitvoerbaar.

Uitlooppunt van efficiency stellen we voor deze laatste oplossing nader te onderzoeken, zodat de aanpassingen met de Belastingplancyclus meegenomen kunnen worden.

part by  
beoordeling  
in wet voorstel  
Soepel herzien

↳ materieel komt het er toch op neer dat alsnog bijstand is uitkering over het jaar waarin het aanvankelijk een lening was

Bezoekadres  
Weesperstraat 117  
1018 VN Amsterdam



## Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

Strategie en Mensen  
Strategisch Beleid - Cliëntenraad

Postbus 90395  
1006 BJ Amsterdam  
Telefoon 020 346  
Fax 020 346

Ministerie van Financiën	
DB 2013/490	
Ontv.	21-10-2013
Uiterl. afdoening	
Dossiernummer	
Trefwoord/DSP code	
Paraaf voor archiveren	

NP

Retouradres: Postbus 90395, 1006 BJ Amsterdam

Ministerie van Financiën  
Directie Algemene Fiscale Politiek (AFP)  
Postadres 20201  
2500 EE Den Haag

www.amsterdam.nl/werk-en-inkomen

Ministerie van Financiën	
A.F.P. 2013-697	
Ontv.	16-10-2013
Uiterl. afdoening	
Dossiernummer	
Trefwoord/DSP code	
Datum	17/10
Paraaf voor archiveren	14 oktober 2013
Ons kenmerk	23292
Behandeld door	10.2.e
Faxnummer	10.2.e
E-mail	10.2.e@dwi.amsterdam.nl

→ AFP - Beleid  
DB - AV S  
Bezien wie dit  
op past  
→ naar FRI

Kopie aan Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderwerp Bbz-uitkering, jaaropgaaf en knelpunten in de berekening van toeslagen

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief vraag ik uw aandacht voor een knelpunt bij de berekening van toeslagen voor (ex-)ondernemers die een Bbz-uitkering hebben ontvangen. De Bbz-uitkering (Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004) is bedoeld om ondernemers te ondersteunen die tijdelijk een inkomen hebben onder het bijstandsniveau. Het is een aanvulling van de bedrijfsinkomsten tot het bijstandsniveau.

Deze uitkering wordt bij toekenning in eerste instantie als renteloze lening verstrekt. Na afloop van het boekjaar waarin de lening is verstrekt, wordt op basis van de jaarrekening en de opgave van overige inkomsten, de Bbz-uitkering over het gehele boekjaar definitief vastgesteld. De vaststelling kan leiden tot (gedeeltelijke) omzetting in een bedrag om niet, en/of in (gedeeltelijke) terugvordering van de verleende bijstand.

Het moment van de definitieve vaststelling van een Bbz-uitkering is bepalend voor de fiscale gevolgen. Indien er sprake is van een (gedeeltelijke) omzetting van de verstrekte lening in een bedrag om niet, is het bedrag om niet in het jaar van de omzetting (dus niet in het jaar waarin de lening is uitbetaald) belast inkomen voor de inkomstenbelasting. Over dit inkomen wordt loonheffing afgedragen en hierover wordt een jaaropgave verstrekt. De belanghebbende dient dit inkomen over het jaar van de omzetting op te geven bij de aangifte inkomstenbelasting.

In het jaar van de omzetting zal de belanghebbende echter vaak ook een ander belast inkomen ontvangen uit zijn werkzaamheden, of, indien hij gestopt is, wellicht uit een uitkering. Doordat zowel de inkomsten uit de definitieve vaststelling van de Bbz-uitkering als de overige inkomsten belast zijn, is er dan sprake van een relatief hoog belastbaar inkomen in een jaar.

Dit hoge belastbaar inkomen heeft gevolgen voor het recht op toeslagen in het jaar van de omzetting. Het komt herhaaldelijk voor dat belanghebbenden niet meer of voor een lager bedrag aan toeslagen in aanmerking komen, terwijl zij wel van een minimum inkomen, bijvoorbeeld een WWB uitkering, hebben geleefd. De bij bevoorschotting teveel verstrekte toeslag moet belanghebbende vervolgens terugbetalen aan de Belastingdienst.

De Belastingdienst biedt bij de berekening van het recht op toeslagen de mogelijkheid om nabetalingen uit een uitkering over een voorgaand jaar als "bijzonder inkomen" op te geven. Wij hebben onze klanten analoog hieraan geadviseerd de definitieve vaststelling op te geven als bijzonder inkomen, aangezien het om belast inkomen gaat, dat een jaar eerder daadwerkelijk is ontvangen. Uit ongegrond verklaarde bezwaarschriften van belanghebbenden blijkt echter dat de Belastingdienst het Bbz-inkomen niet accepteert als "bijzonder inkomen" maar dit kwalificeert als "papieren" inkomen en het inkomen daarbij wel in aanmerking neemt voor de berekening van het recht op toeslagen. Wij zouden graag zien dat de definitieve vaststelling van de Bbz-uitkering als bijzonder inkomen kan worden opgegeven.

Als noodoplossing om de belanghebbenden te helpen ziet de Dienst Werk en Inkomen zich genoodzaakt om bijzondere bijstand te verstrekken ter hoogte van het bedrag aan teruggevorderde toeslagen. Ons inziens is bijzondere bijstand niet bedoeld om dit op te lossen.

Wij willen graag met u in gesprek om hier een oplossing voor te bieden. U kunt hiervoor contact opnemen met Mevrouw  telefoonnummer  of mobiel: 06

Ik zie uit naar uw reactie.

Met vriendelijke groet,

Kopie aan:  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Directie Inkomensverzekeringen en -voorzieningen  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag



Ministerie van Financiën

notitie

Directie Algemene  
Fiscale Politiek

10.2.e

D&I,  
overdragen naar  
DB / FRI

gr.

10.2.e