

Vergaderjaar 2005–2006

**30 337**

## **Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 november 2005

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

Inleiding	1
Inkomensbegrip	1
Gezamenlijk huishouden	2
Verzilvering	2
Beslagvrije voet	3
Artikelsgewijs	3

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Ondervoorzitter Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Voorzitter Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Egerschot (VVD) en Irrgang (SP).

Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), Van Beek (VVD) en Gerkens (SP).

### **Inleiding**

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben kennis genomen van het wetsvoorstel: zij zien in dat een aantal zaken nog voor 1 januari geregeld moet worden en hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een aantal van de voorgestelde wijzigingen een verbetering vormen in de wijze van uitbetaling van het voorschot voor de huurtoeslag. Op een aantal punten blijven de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen en reparatiewetten die volgden echter in gebreke.

### **Inkomensbegrip**

De leden van de CDA fractie lezen dat ook het buitenlands inkomen altijd vastgesteld dient te worden voor de bepaling van de hoogte van het verzamelinkomen. Deze leden verzoeken de regering aan te geven tot hoeveel extra beschikkingen dit leidt, hoeveel extra bezwaren en hoeveel

extra lasten en administratieve lasten. Zij menen namelijk te lezen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot extra administratieve lasten, maar kunnen zich dat niet goed voorstellen. Is het wetsvoorstel ook ter toetsing voorgelegd aan ACTAL? En zo nee, waarom niet? Kan de regering toelichten welke bezwaar- en beroepstermijnen van toepassing zullen zijn? De belanghebbenden zijn immers woonachtig buiten Nederland. Hoe zal het verzamelinkomen worden vastgesteld van iemand die in Duitsland en België woonachtig is en daar belasting betaald is? Hoe wordt bijvoorbeeld het inkomen in box 3 vastgesteld? En hoe wordt het verzamelinkomen vastgesteld van iemand die bij een internationale organisatie werkzaam is en daar onder een mooi belastingregime valt?

Ook 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. toetsinkomen nodig is in relatie tot het niet in Nederland belastbaar inkomen. Deze leden hebben enkele vragen over het toetsinkomen. Indien iemand jonger dan 65 jaar geen werkgever heeft een stamrecht uitkering waardoor hij geen recht heeft op een werkgeversbijdrage moet hij dan zelf de 6,5% werkgeversbijdrage ziektekosten betalen? Wat is dan de grondslag voor het toetsinkomen? 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?

### **Gezamenlijk huishouden**

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 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Kan de regering aangeven hoe en waar dit begrip nu gedefinieerd is en waar die verwijzing staat? Is de regering bereid om alsnog een eenduidige definitie in de Awir zelf op te nemen?

### **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 ouderenkorting – in 2008 via de systematiek van de Wet Awir als toeslagen te gaan uitkeren. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om een door de meerderheid van de Kamer gewilde voorziening te realiseren. Het gaat dan om het verzilveren van de heffingskortingen ouderentoeslagen en kinderkortingen van het toetsjaar 2006 en 2007. Als blijkt dat bij de behandeling van het Belastingplan het 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 werkwijze van de wet Awir maakt het mogelijk dat na afloop van een toetsjaar er een aanvulling op het inkomen gegeven wordt in de vorm van een toeslag. Zie ook 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. De leden van de PvdA-fractie menen dat het mogelijk is om enerzijds oog te hebben voor de grote belasting van de Belastingdienst toeslagen bij de invoering van het nieuwe toeslagensysteem om in 2006 geen extra taken te moeten uitvoeren en anderzijds over het jaar 2006 mensen wel de

mogelijkheid om hun ouderen of kinderkorting te verzilveren door de uitvoering daarvan pas in 2007 te laten plaatsvinden over het jaar 2006 en in 2008 over het jaar 2007 bij het vaststellen van de definitieve aanslag.

### **Beslagvrije voet**

Iemand die in een schuldsanering (Wet schuldsanering natuurlijke personen en minnelijke regeling) zit heeft te maken met het feit dat de hoogte van de zorgtoeslag, de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag gebaseerd is op het volledige inkomen. Aan de schuldenaar wordt slecht een inkomen gelaten van 94% van het relevante bijstandsinkomen en soms nog minder. Uit dat inkomen kan als regel niet de huur, de zorgverzekering en de kinderopvang betaald worden omdat ook daarvoor het volledige inkomen het toetsinkomen is en er geen rekening gehouden wordt dat er de facto maar een inkomen onder bijstandsniveau voor het betalen van deze verplichtingen beschikbaar is. Op eerdere vragen van de leden van de fractie van de PvdA heeft de minister van Justitie gezegd dat dan het vrij te laten inkomen in de schuldsanering moet qua hoogte worden aangepast aan de betaling voor de zorgverzekering, de huur en de kosten van kinderopvang. Daarover hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen Is het niet juist om de berekeningssystematiek van de beslagvrije voet opnieuw vast stellen vanwege de nieuwe toeslagen-systematiek? Is de regering bereid de regeling Invordering aan te passen voor 1 januari 2006. Zo niet, is de regering dan bereid de Belastingdienst, alle deurwaarders, incassobureau's, sociale diensten, bewindvoerders te instrueren over de nieuwe berekeningssystematiek?

Mensen die wonen in een AWBZ gefinancierde vorm hebben een zak- en kleedgeldregeling. Is de hoogte van de 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.

### **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. Deze leden merken op dat dit betekent dat bijvoorbeeld in een studentenhuis iedereen constant van elkaar zou moeten weten of één van de bewoners wel een legale verblijfs-status heeft. Bij niet legaal verblijf kan dan immers de al toegekende zorgtoeslag van medebewoners worden teruggevorderd en bestaat er voor het hele huishouden geen recht op huursubsidie. Is de regering voornemens de terugwerkende kracht ook te gebruiken in die situaties, waarin er financieel voordeel was van het delen van een huishouden met iemand, die niet legaal in Nederland verblijft? De leden van de CDA-fractie vragen zich dan ook af hoe met terugwerkende kracht de verblijfplaats van iemand wordt vastgesteld? Leidt dit niet tot vele juridische procedures, zowel van de niet legaal in Nederland verblijvende persoon als andere direct belanghebbenden? Er volgt immers een administratieve straf, namelijk het intrekken van alle toeslagen in het kader van de Awir voor deze persoon zelf en zijn of haar bedebewoners. Dit is echter niet in het strafrecht vastgelegd en daarom vragen genoemde leden waarom zo sterk is gekozen voor de mogelijkheid om dit met terugwerkende kracht vast te stellen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen deze toch belangrijke

regels bij ministeriele regeling vast te leggen en niet in de wetstekst zelf, zodat de Staten-Generaal hier controle op kunnen uitoefenen?

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 gemeentelijke basisadministratie nodig is. Deze leden zien dat met name dak- en thuislozen bijna onvindbaar zijn omdat ze een achterhaalde inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) hebben op adressen waar ze lang geleden waren. De sociale diensten accepteren een postadres bij het Leger des Heils of een beperkt aantal andere adressen in het kader van dak- en thuislozen beleid. Kan voor een actuele inschrijving in het GBA, voor het burgerservice nummer en voor de toekenning van toeslagen, gebruik gemaakt worden van de inschrijvingsadressen voor dak- en thuislozen? Zo niet hoe denkt de regering deze groep – vaak mensen met een psychische stoornis – te bereiken? Moet voor deze groep mensen voor de inschrijving in het GBA geen gelijkstelling in deze wet worden opgenomen?

### **Artikel C**

Over het toetsinkomen hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. Welke aftrekposten worden in mindering gebracht op het toetsinkomen alvorens de hoogte van de drie relevante (zorg, huur-, en kinderopvang-) toeslagen wordt berekend. Hoeveel extra toeslagen moeten worden uitgekeerd (in geld) indien de hypotheekaf trek in mindering wordt gebracht op het toetsinkomen voordat de hoogte van de toeslagen wordt vastgesteld.

Een aantal organisaties hebben gewezen op de onbillijkheid van het in mindering nemen van de hypotheekaf trek op het toetsinkomen 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. Wat is de opvatting van de regering over dat verschil.

### **Artikel D**

Waarom kan de Belastingdienst/Toeslagen geen beschikking vaststellen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **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 huishoudensamenstelling zijn direct van invloed op de hoogte van de huurtoeslag. Deze leden willen er op wijzen dat veranderingen in inkomen en huishoudensamenstelling 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. Deze betaling wordt niet uitgesmeerd over de resterende maandelijkse termijnen. Het

direct uitbetalen van de eerste maandbedragen vermindert het risico op betalingsproblemen.

Deze leden willen er echter graag op wijzen dat het risico op betalingsproblemen voor mensen die met een sterke inkomensdaling geconfronteerd worden met deze wijziging niet helemaal is opgelost. 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 huursubsidielgrens 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 jaarincome 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 jaarincome 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. Tot slot willen de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor het beperkte aantal onzelfstandige wooneenheden die bij de huursubsidie een vrijstelling hebben gehad en zo toch in aanmerking kwamen voor huursubsidie. Door de overgang naar de huurtoeslag is voor een aantal van deze erkende wooneenheden (bijvoorbeeld 14 eenheden in een begeleid wonen project van Traverse in Tilburg) dit ingetrokken. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de reden is dat bij de omschakeling van de huursubsidie naar de huurtoeslag deze aanwijzing als onzelfstandige wooneenheid waar wel huursubsidie op ontvangen kan worden is ingetrokken? Om hoeveel onzelfstandige eenheden gaat dit? En wat is hiervan de motivatie? Deze leden willen deze bijzondere onzelfstandige eenheden in stand houden. Volgens hen is er geen enkele aanleiding om bij de omschakeling van huursubsidie naar huurtoeslag deze regeling te veranderen.

## **Artikel J**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de uitbetaling van voorschotten op de toeslagen. Indien in een woning mensen toeslag partner zijn maar zij niet gehuwd zijn, geen samenlevingscontract hebben en geen familie van elkaar zijn hoe vindt de uitbetaling van de toeslagen dan plaats? Stel twee mensen bewonen één woning. De een heeft een inkomen dat anderhalf maal zo hoog is als de ander. Beiden hebben zelfstandig de aanvraag voor een zorgtoeslag gedaan en daarbij het inkomen van de andere bewoner vermeld. Zij hebben beiden een andere verzekeraar en volstrek gescheiden financiële huishouding. Ontvangen zij beiden ieder de helft van de zorgtoeslag die op basis van het opgetelde inkomen wordt verstrekt op hun eigen girorekening? Moeten zij dan zelf de toeslag onderling verrekenen opdat de minst verdienende een groter aandeel krijgt dan de meest verdienende?

Of wordt in de uitbetaling aan hen door de Belastingdienst toeslagen rekening gehouden het verschil in hoogte van inkomen? Of wordt de zorgtoeslag uitbetaald aan de meest verdienende en moet men zelf maar zorgen dat de huisgenoot zijn of haar deel krijgt en hoe hoog moet dat dan zijn? Hoe werkt dat voor de huurtoeslag en voor de kindertoeslag? Stel dat een onderhuurder een hoger inkomen heeft dan de verhuurder (woningdeler) wordt dan de kinderopvangtoeslag aan de woningdeler uitbetaald; of aan degene die de aanvraag doet?

### Artikel IIIA

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing kennis genomen van dit artikel, dat ook in wetsvoorstel Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringwet (30 124) staat. Deze leden hebben daar een aantal vragen gesteld over de voorgestelde wijziging, die het hart van de AWIR raakt. De leden van de CDA-fractie zijn voor een aanpassing, waarmee de regering haar belofte gestand doet dat de marginale lastendruk op het afbouwtraject van de huurtoeslag met 11% daalt, mede gezien de recente brief van de regering<sup>1</sup> over marginale lastendruk. Ook is in de Kamer toegezegd dat het aantal mensen met een negatief inkomensgevolg zeer beperkt zou blijven. De hier beschreven technische aanpassing raakt de kern van de doelstelling van de AWIR, namelijk verlaging van de marginale lastendruk en de leden van de CDA-fractie hechten er dan ook zeer aan eerst de antwoorden in het verslag op wetsvoorstel Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringwet (30 124) te zien. Verder ontvangen deze leden graag een heldere toelichting op het waarom de hier voorgestelde wijziging een wetstechnische omissie zou zijn, zoals vermeld in de memorie van toelichting, terwijl diezelfde wijziging in het geciteerde wetsvoorstel en de begroting van Sociale Zaken 20 miljoen euro kost en als een ander soort omissie of rekenfout wordt betiteld. Bij welk wetsvoorstel wil de regering dit voorstel behandelen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Tichelaar

De adjunct-griffier van de commissie,  
Vente

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2005–2006, Kamerstuknummer 29 764, nr. 41.