

GESTROOMLIJND, TRANSPARANT, EFFECTIEF?

Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

1. Inleiding

Op 1 september 2005 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)¹ in werking getreden. Deze wet, die geldt voor berekeningsjaren vanaf 2006, is een kaderwet voor regelingen die van rijkswege een inkomensafhankelijke aanspraak geven op een financiële bijdrage in kosten of bijdrageverplichtingen. Daartoe bevat de Awir een geharmoniseerd begrippenkader dat geldt voor – in principe alle – inkomensafhankelijke regelingen en tevens procedureregels voor de uitvoering van een aantal van die regelingen door de Belastingdienst/Toeslagen. Deze laatste groep regelingen, in dit rapport aangeduid als “toeslagen”, betrof in eerste instantie de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Vanaf 2008 is daaraan de kindertoeslag toegevoegd, die met ingang 2009 is omgezet in het kindgebonden budget.

Ook de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) zijn door middel van de Aanpassingswet Awir aangepast aan het geharmoniseerde begrippenkader voor inkomensafhankelijke regelingen. Zo is de correctie op het verzamelinkomen in de WSF 2000 en de WTOS in drie jaren na inwerkingtreding van de Awir afgebouwd. Ook is aangesloten bij het partnerbegrip in de Awir. Deze aanpassingen hebben de inzichtelijkheid van de regelgeving voor de burger vergroot. De Awir heeft verder geen wijzigingen tot gevolg gehad voor de wijze van uitvoering door de Informatie Beheer Groep (het orgaan dat de WSF en de WTOS uitvoert). Vanwege deze beperkte wijzigingen zullen de ervaringen met de WSF 2000 en de WTOS in deze evaluatie niet verder aan de orde komen

Artikel 48 van de Awir bepaalt dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van die wet, voor het eerst dus uiterlijk 1 januari 2009, en vervolgens vijfjaarlijks, aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Awir in de praktijk. Bij brief van 3 september 2008² heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsbesluit een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van toeslagen te starten. Bij brief van 28 oktober 2008³ heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geschreven er de voorkeur aan te geven om de Awir-evaluatie gelijk met de eindrapportage van het interdepartementaal beleidsonderzoek aan de Tweede Kamer te zenden, gelet op de nauwe verwevenheid tussen beiden.

Dit evaluatierapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen van de Awir geëvalueerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan zaken als transparantie, vermindering van uitvoeringskosten, gebruik actuele jaarinkomen, terugdringen niet-gebruik. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op onderwerpen waarover tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is toegezegd ze te evalueren: de rentesystematiek, de liquiditeitseffecten/schuldpositie en de rechtsgangen. In hoofdstuk 4 worden ten slotte enkele onderwerpen behandeld die vanuit uitvoeringsoogpunt een evaluatie verdienen en wellicht aanleiding geven tot aanpassing in de wet- of regelgeving.

¹ Wet van 23 juni 2005 tot harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (*Stb.* 2005, 344).

² Kamerstukken II 2007–2008, 31 580, nr. 1.

Een belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie is dat, deels doordat de problemen uit de loonaangifteketen in de uitvoering van de toeslagen doorwerken, het proces rond de definitieve toekenning over de berekeningsjaren 2006 en 2007 vertraging heeft opgelopen. Inmiddels functioneert de loonaangifteketen beter. De definitieve toekenning van de huur- en de zorgtoeslag over 2006 is in december 2008 afgerond. Het berekeningsjaar 2007 is in juni 2009 goeddeels afgerond, behalve die aanvragen waarbij actie van burgers is vereist (dit kan zijn omdat zij nog geen aangifte van inkomstenbelasting hebben gedaan of omdat burgers in het kader van toezicht nog nadere uitleg moeten geven).⁴ Met de definitieve toekenning over 2008 is in juli 2009 begonnen. Dit betekent dat de vertraging van de afgelopen berekeningsjaren binnen afzienbare tijd zal zijn ingelopen. De opgetreden vertraging betekent wel dat er nog maar in beperkte mate beleidsinformatie over de toeslagregelingen voorhanden is. Hierbij speelt tevens een rol dat de huidige geautomatiseerde toeslagensystemen onvoldoende zijn toegerust op het verstrekken van de benodigde beleidsinformatie⁵. Ook hebben de problemen uit de loonaangifteketen en de andere knelpunten die zich in de eerste jaren bij de uitvoering van de toeslagregelingen hebben voorgedaan, genoodzaakt tot een aantal tijdelijke noodmaatregelen. Zo zijn er zijn kantoorapplicaties ontwikkeld om over het berekeningsjaar 2006 voorschotten buiten het reguliere proces om te kunnen betalen. Al met al is met verschillende onderdelen van het beoogde reguliere uitvoeringsproces van de Awir maar beperkt ervaring opgedaan.

2. Doelstellingen van de wet

2.1 Inleiding

In de memorie van toelichting bij de Awir is het doel van die wet als volgt geformuleerd: "Het kabinet streeft ernaar [...] om inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen, verder te stroomlijnen. Deze stroomlijning moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval." In paragraaf 2.2 tot en met 2.4 zullen deze onderdelen afzonderlijk worden geëvalueerd. In paragraaf 2.5 zullen de ervaringen worden besproken met het toekennen van aanspraken op basis van gegevens uit het actuele berekeningsjaar in plaats van een peilmoment uit het verleden. Dit is een wezenlijk verschil met de systematiek van de voormalige huursubsidie. In het verlengde hiervan zal worden ingegaan op de ervaringen met de bevoorschottings-/eindafrekeningsysteem van de Awir. Ten slotte wordt in paragraaf 2.6 besproken in hoeverre de invoering van de Awir heeft geleid tot vermindering van het niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

³ Kamerstukken II 2008–2009, 31 580, nr. 2.

⁴ Derde tweemaandsrapportage Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst, kamerstukken II 2008-2009, 31 066, nr. 70.

⁵ Kamerstukken II 2006-2007, 30 800 IXB, nrs. 33 en 38

2.2 Transparantie voor de burger

2.2.1 Algemeen

Met transparantie wordt bedoeld dat de burger op een toegankelijke manier inzicht krijgt in inkomensafhankelijke regelingen waarop hij recht heeft, en dat hij zijn rechten makkelijk kan verzilveren. De transparantie van een regeling is afhankelijk van de kwaliteit van voorlichting en dienstverlening, eenheid en begrijpelijkheid van gebruikte begrippen, het aanwezig zijn van één uitvoeringsloket, de toegang tot hulp- en informatiepunten en de toegankelijkheid van de aanvraag- en wijzigingsprocedures. Tenslotte draagt ook de eenvoud van de verschillende materiewetten (de wetten waarin de verschillende inkomensafhankelijke regelingen zijn opgenomen) bij aan transparantie. Dit onderwerp valt buiten deze evaluatie, maar heeft zeker de aandacht van de regering. Verwezen wordt naar het eerdergenoemde interdepartementale beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van de toeslagen.

2.2.2 Harmonisatie begrippenkader

Harmonisatie van de belangrijkste kernbegrippen maakt de betrokken inkomensafhankelijke regelingen transparanter voor zowel de burgers als de uitvoeringsorganen. In hoofdstuk 1 van de Awir is een begrippenkader opgenomen, waarin het element 'draagkracht' een belangrijke rol speelt. Voor de toepassing van de Awir wordt onder draagkracht verstaan het toetsingsinkomen van de belanghebbende, zijn partner en, daar waar dat in de materiewetten is bepaald, medebewoners. De volgende begrippen geven in gezamenlijkheid invulling aan het begrip draagkracht:

1. toetsingsinkomen;
2. vermogenstoets;
3. berekeningsjaar;
4. partner;
5. medebewoner;
6. kind.

Naast dit algemene begrippenkader kennen de afzonderlijke wetten waarin de toeslagen zijn vormgegeven eigen afwijkende en/of aanvullende begrippen. Deze afwijkingen van het Awir-begrippenkader kunnen samenhangen met specifieke beleidsdoelstelling van de individuele toeslagregelingen. Bij de huurtoeslag vindt daarnaast een aantal afwijkingen zijn oorsprong in het feit dat deze regeling als enige van de toeslagen al een lange voorgeschiedenis kende voordat de Awir van kracht werd. Om nadelige inkomensgevolgen ten gevolge van de overgang naar de Awir tegen te gaan en ook vanwege in het verleden gedane toezeggingen door de regering is bijvoorbeeld het hardheidsclausulebeleid uit de Huursubsidiewet gecontinueerd in de wet- en regelgeving vanaf 2006. Dit onderwerp komt in de hierna volgende paragrafen nader aan de orde.

Toetsingsinkomen

Het toetsingsinkomen is gedefinieerd als het verzamelinkomen of, als er geen aanslag inkomstenbelasting is of wordt opgelegd, het belastbare loon. De gegevens aan de hand waarvan het

toetsingsinkomen kan worden vastgesteld zijn vanaf 1 april na afloop van het jaar bij de 'blauwe' Belastingdienst bekend en kunnen zodoende door de Belastingdienst/Toeslagen worden gebruikt. Tot 2006 werd in een aantal inkomensafhankelijke regelingen nog gewerkt met een gecorrigeerd verzamelinkomen dan wel gecorrigeerd belastbaar loon. Dit zorgde voor onduidelijkheid voor de belanghebbende over de hoogte van het voor de regeling relevante inkomen en was bovendien omslachtig voor de uitvoeringsorganen. In de Awir zijn deze correcties vervallen en is gezorgd voor een directe aansluiting op het fiscale inkomensbegrip. Bij de WSF 2000 en de WTOS is dit gefaseerd gebeurd. Bij de huurtoeslag heeft de afbouw in een keer plaatsgevonden, namelijk bij de inwerkingtreding van de Awir.

De Awir kent ten aanzien van het fiscale inkomensbegrip één disharmonisatie: het niet in Nederland belastbare inkomen hoort wel tot het toetsingsinkomen, maar niet tot het verzamelinkomen en het belastbare loon.

De huurtoeslag kent uitzonderingen op het toetsingsinkomen. Deze zijn afkomstig uit het hardheidsclausulebeleid dat onder het regime van de Huursubsidiewet van kracht was en dat bij wijze van overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Awir in stand is gebleven. Hierop wordt in paragraaf 2.2.5 uitvoeriger ingegaan.

Vermogenstoets

De vermogenstoets houdt in dat geen aanspraak op een tegemoetkoming bestaat als de belanghebbende dan wel zijn partner en eventuele medebewoners in het berekeningsjaar voordeel uit sparen en beleggen in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 (box 3) heeft genoten. Alleen de huurtoeslag kent een vermogenstoets. De vermogenstoets is afkomstig uit de voormalige Huursubsidiewet

Er wordt geen rekening gehouden met de vrijstellingen voor maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal. Hierdoor wijkt de vermogenstoets van de Awir af van de systematiek in de IB 2001. Het kan dus zo zijn dat iemand die volgens de regels van de Wet IB 2001 geen belastbaar box 3-vermogen heeft, maar wel volgens de Awir omdat het niet meerekenen van de vrijstellingen voor groen en maatschappelijk beleggen de rendementsgrondslag boven de algemene vrijstellingsbedragen doet uitstijgen. Verder kan op grond van de hardheidsclausulebepaling van artikel 47 van de Awir een aantal specifieke bestanddelen van het box 3-vermogen buiten toepassing blijven (zie ook paragraaf 2.2.5).

Berekeningsjaar

Het berekeningsjaar is het jaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft. In de Awir wordt voor de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen het kalenderjaar als berekeningsjaar gehanteerd, waar dat voorheen voor de huursubsidie bijvoorbeeld het tijdvak van 1 juli tot 1 juli van het daarop volgende jaar was. Om de tegemoetkoming zo veel mogelijk te laten aansluiten op de daadwerkelijke situatie in het berekeningsjaar, wordt steeds uitgegaan van de actuele persoonlijke situatie en de draagkracht in het berekeningsjaar, in plaats van een in het verleden liggend peiljaar (zoals voorheen bij de

huursubsidie het geval was: zie punt 2.5)⁶. In de memorie van toelichting bij de Awir is daarover vermeld: *“Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling ondervinden nog een jaar moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming. Ook wordt voorkomen dat mensen die een grote sprong in inkomen maken, nog steeds een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen.”*⁷ De mate waarin deze doelstelling wordt bereikt, is afhankelijk van de mate waarin toeslaggerechtigden tijdig de relevante wijzigingen in hun persoonlijke situatie doorgeven.

Partner

Het partnerbegrip behoort tot de kernbegrippen van de Awir. Zo wordt voor de bepaling van de draagkracht het toetsingsinkomen van de partner meegerekend. Tot 2006 gold een versnipperd partnerbegrip. Zo kende de Huursubsidiewet geen partnerbegrip, maar hanteerde in plaats daarvan het ruimere begrip medebewoner. De Wet kinderopvang daarentegen kende weer een geheel ander partnerbegrip dan bijvoorbeeld de Wet IB. De Awir heeft een uniform partnerbegrip voor alle onder die wet vallende inkomensafhankelijke regelingen geïntroduceerd. De Wet op de huurtoeslag kent een aantal uitzonderingen hierop. Zo geldt als aanvullende voorwaarde op het Awir-partnerbegrip dat een partner alleen meetelt als hij op hetzelfde adres in de GBA staat ingeschreven als de aanvrager. Daarnaast kent de Wet op de huurtoeslag uitzonderingen op het partnerbegrip die afkomstig zijn uit het hardheidsclausulebeleid zoals dat onder Huursubsidiewet gold. Het betreft situaties waarin een huurder, diens partner of een medebewoner thuis wordt verzorgd en zonder deze zorg niet thuis zou kunnen wonen. In dat geval wordt de partner (of medebewoner) bij het bepalen van de draagkracht en de huishoudsamenstelling buiten beschouwing gelaten. Ook als sprake is van langdurig verblijf buitenshuis (langer dan een jaar) wegens bijvoorbeeld opname in een verpleeghuis, kan de buitenshuis verblijvende persoon buiten beschouwing worden gelaten. Opvallend is verder dat het partnerbegrip van de Awir afwijkt van de Wet inkomstenbelasting 2001, waar een keuzeregeling geldt voor ongehuwd samenwonenden die een duurzame gezamenlijke huishouding voeren.

Medebewoner

Voor zover dat in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald, wordt het inkomen van een medebewoner tevens meegenomen in de beoordeling van de draagkracht. De Awir definieert als medebewoner de persoon die op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de GBA, niet zijnde de partner van de belanghebbende of een onderhuurder en degenen die tot de huishouding van de onderhuurder behoren.

Van de inkomensafhankelijke regelingen die onder de werking van de Awir vallen, wordt alleen in de Wet op de huurtoeslag rekening gehouden met de aanwezigheid van medebewoners. De reden voor het meetellen van de draagkracht van medebewoners hangt samen met de aard van de huurtoeslag: voor de huurtoeslag wordt er vanuit gegaan dat iedereen die deel uitmaakt van een huishouden geacht wordt de kosten van het wonen gezamenlijk te delen (het principe van schaalvoordelen). De

⁶ Voor zowel de WSF 2000 als de WTOS geldt thans het jaar t – 2 als peiljaar.

grondslag van de huurtoeslag wijkt hierin wezenlijk af van bijvoorbeeld de zorgtoeslag, waarbij elk gezinslid dat niet de aanvrager of diens partner is hetzij geen zorgkosten heeft want gratis is verzekerd (minderjarige kinderen), hetzij zelfstandig een verzekering moet afsluiten en dan ook zelf een aanvraag zorgtoeslag kan indienen.

Op grond van de vroegere hardheidsclausule worden bepaalde medebewoners buiten beschouwing gelaten. Het gaat net als bij de partners om langdurig verblijf buitenshuis wegens een bijzondere omstandigheid en ingeval van een verzorgingsbehoefte.

Kind

Het begrip 'kind' werd voor de inwerkingtreding van de Awir in de diverse inkomensafhankelijke regelingen steeds anders gedefinieerd. Om hierin harmonisatie aan te brengen is bij de invoering van de Awir gekozen voor een basisdefinitie van 'kind'. Enige uitzondering is de Wet op het kindgebonden budget, die vanwege de koppeling met de kinderbijslag aansluit bij de definitie van de Algemene kinderbijslagwet. Effect hiervan is dat de dubbele voorwaarde van de Awir (in belangrijke mate onderhouden én op hetzelfde adres in de GBA staan ingeschreven) niet van toepassing is. Voldoende is dat het kind tot het huishouden behoort (mits jonger dan 16 jaar) óf in belangrijke mate wordt onderhouden.

Punt van aandacht is de positie van pleegouders. Onder 'pleegkind' wordt zowel naar burgerlijk recht als naar sociale zekerheidsrecht verstaan een kind dat wordt opgevoed en onderhouden als een eigen kind. Op dit punt kent de Wet kinderopvang een bijzondere regeling. Een ontvangen pleegvergoeding staat niet in de weg aan het recht op kinderopvangtoeslag. Dit leidt tot ondoorzichtige regelgeving ten aanzien van pleegkindfaciliteiten. De Minister voor Jeugd en Gezin heeft aan de Tweede Kamer een nota toegezegd waarin een overzicht zal worden gegeven van de financiële regelingen voor pleegouders. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan dit onderwerp.

Conclusie

Bij de invoering van de Awir zijn de meeste begrippen die de verschillende inkomensafhankelijke regelingen gebruiken, geharmoniseerd. Dit heeft geleid tot meer transparantie voor de burger en een beter gestroomlijnde uitvoering. Met name door de harmonisatie van het gebruikte inkomensbegrip is er bij de burger meer inzicht ontstaan in het recht op de verschillende toeslagen. Maar op een aantal onderdelen is, om beleidsmatige redenen of vanwege eerdere toezeggingen, gekozen voor het handhaven van disharmonisaties in het begrippenkader.

Gebleken is dat deze disharmonisaties leiden tot onduidelijkheid bij de burger, wat weer aanleiding geeft tot vragen, foutief ingevulde aanvraag- en wijzigingsformulieren en dientengevolge extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst/Toeslagen. Zo is het voor iemand die zowel aanspraak maakt op huur- als op zorgtoeslag (deze regelingen kennen een grote overlap in doelgroepen) verwarrend dat voor de huurtoeslag bepaalde inkomensbestanddelen buiten beschouwing kunnen worden gelaten, die daarentegen voor de zorgtoeslag wel moeten worden meegeteld.

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p.9.

Ook is het voor de burger niet altijd duidelijk waarom voor de huurtoeslag een vermogenstoets plaatsvindt terwijl de andere toeslagen die toets niet kennen.

In het in hoofdstuk 1 aangehaalde interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van toeslagen zullen de problemen rond de disharmonisaties uitgebreid aan bod komen en zal worden ingegaan op mogelijke oplossingen.

Overigens is inmiddels al een aantal maatregelen getroffen om de disharmonisaties terug te brengen, zoals het per 1 januari 2010 invoeren van het berekeningsjaar als peiljaar voor de aanpassing van alle parameters in de huurtoeslag (voorheen werden de huurparameters jaarlijks per 1 juli aangepast).

Samenvattend zijn de belangrijkste nog bestaande disharmonisaties:

1. Toetsingsinkomen: de huurtoeslag zondert in bijzonder gevallen bepaalde inkomenscomponenten uit op grond van het vroegere hardheidsclausulebeleid. Dit zorgt voor afwijkingen met het verzamelinkomen uit de Wet IB 2001 en met het toetsingsinkomen voor de andere toeslagen.
2. Vermogenstoets: alleen de huurtoeslag hanteert de vermogenstoets die bovendien afwijkt van het vermogen dat in de Wet IB 2001 voor box 3 wordt gehanteerd.
3. Partner: de huurtoeslag hanteert een aanvullende voorwaarde ten opzichte van het Awir-partnerbegrip (de inschrijving in de GBA) en kent op basis van het vroegere hardheidsclausulebeleid enkele uitzonderingscategorieën.
4. Medebewoner: alleen de huurtoeslag rekent de medebewoner mee voor de samenstelling van het huishouden en de draagkracht. Ook hier gelden uitzonderingen op basis van het vroegere hardheidsclausulebeleid.
5. Kind: de Wet op het kindgebonden budget sluit aan bij de definitie van de Algemene kinderbijslagwet in plaats van de Awir-definitie. Daarnaast wordt het begrip pleegkind niet eenduidig uitgelegd in de verschillende kindgerelateerde regelingen.

2.2.3 Eén uitvoeringsloket en Hulp- en informatiepunten

De invoering van één uitvoeringsloket voor het aanvragen van huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag is naast harmonisatie van het begrippenkader de tweede pijler van de Awir. Eén loket voor verscheidene inkomensafhankelijke regelingen is klantgericht. Zeker als dat wordt gecombineerd met dienstverlening die het mogelijk maakt dat de burger zijn gegevens niet vaker dan nodig is hoeft te verstrekken ("one-stop-shopping"). Hierbij wordt opgemerkt dat aanvragen en wijzigingen per toeslag afzonderlijk moeten worden ingediend. Voor het via internet doorgeven van wijzigingen van inkomen is het overigens wel mogelijk dit in één keer voor alle toeslagen te doen. De ervaringen met het eerdere gebruik van de gecombineerde aanvraagformulieren huur-/zorgtoeslag worden besproken in onderdeel 2.2.4.

Wat betreft de eenheid van uitvoering kan ook nog worden gewezen op de rol van de zogenoemde Hulp- en informatiepunten (hierna: HIP's). In het verleden is bij de huursubsidie gebleken dat het inschakelen van intermediairs, met name gemeenten en verhuurders (de toenmalige huursubsidie-informatiepunten), een goede manier is om burgers beter te informeren. De transparantie wordt

daardoor vergroot. Daarom heeft de Belastingdienst/Toeslagen het gebruik van intermediairs verder uitgebreid naar andere instellingen die vaak goed op de hoogte zijn van de inkomensafhankelijke regelingen, en waar toeslaggerechtigden ook al voor andere zaken aankloppen. Er zijn op dit moment tussen de 900 en 1000 HIP's. Daarnaast kunnen toeslaggerechtigden voor meer informatie en hulp terecht bij de balies van de Belastingdienst en bij de BelastingTelefoon.

Over de ervaringen met de HIP's kan het volgende worden gemeld. Er komen bij de Belastingdienst/Toeslagen regelmatig vragen van HIP's, die voortvloeien uit de contacten die zij hebben met de toeslaggerechtigden. Voor de snelle beantwoording van deze vragen zijn relatiebeheerders ingesteld. Ook levert de B/T aan de HIP's foldermateriaal en informatie om aan burgers aan te reiken. De tendens die zichtbaar is, is dat de "klassieke" HIP's - veelal verhuurders - minder vragen krijgen. Een relatieve toename doet zich voor bij de HIP's die burgers helpen bij meerdere regelingen, zoals gemeenten. Uit contacten met HIP's blijkt dat zij met name vragen krijgen over de huur-, de zorg- en de kinderopvangtoeslag. Over het kindgebonden budget worden nagenoeg geen vragen gesteld (hetgeen waarschijnlijk kan worden toegeschreven aan de eenvoud van de regeling).

De indruk bestaat dat het merendeel van de burgers die een beroep doen op een HIP, daar zeer tevreden over is. Voor een enkeling geldt dat men een drempel ervaart om direct met de Belastingdienst/Toeslagen (telefoon of balie) contact te zoeken, in dat geval bieden de HIP's ook uitkomst. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de kwaliteit en het functioneren van de HIP's onderzocht. Deze kwaliteit is zonder meer goed, maar het vergt wel aandacht en inspanning om deze op peil te houden. Een bijzonderheid is dat de Belastingdienst/Toeslagen samen met organisaties die actief zijn in het veld van de kinderopvangtoeslag een speciale variant heeft gerealiseerd (op dit moment zijn hiervoor zo'n 125 convenanten afgesloten). Daarmee kunnen deze organisaties ook gegevens van de kinderopvangtoeslaggerechtigden krijgen, ondanks dat de huidige applicatie deze informatie niet biedt (de huidige HIP-applicatie biedt alleen klantinformatie over de huur- en zorgtoeslag). Overigens maken de 125 genoemde convenanten onderdeel uit van het eerdergenoemde totaal aantal HIP's van 900 à 1000.

Conclusie

De één-loketgedachte – één uitvoeringsorgaan, de Belastingdienst/Toeslagen, verstrekt meerdere toeslagen - is vooral gerealiseerd op het gebied van informatie en hulp bij het aanvragen van een toeslag. In dit verband wordt gewezen op de sterkere rol die de HIP's spelen sinds de invoering van de Awir. Ook is het aantal HIP's uitgebreid ten opzichte van de klassieke HIP's van voor de inwerkingtreding van de Awir. Voor de verschillende toeslagen moet echter nog steeds per toeslag afzonderlijk een aanvraag worden gedaan c.q. een wijziging worden doorgegeven. Op dit punt zal het nieuwe automatiseringssysteem van de Belastingdienst/Toeslagen dat momenteel wordt ontwikkeld, mogelijkheden tot verbetering bieden (wel apart nog aanvragen, maar wijzigingen maar één keer doorgeven. Ook worden alle toeslagen op één beschikking vermeld).

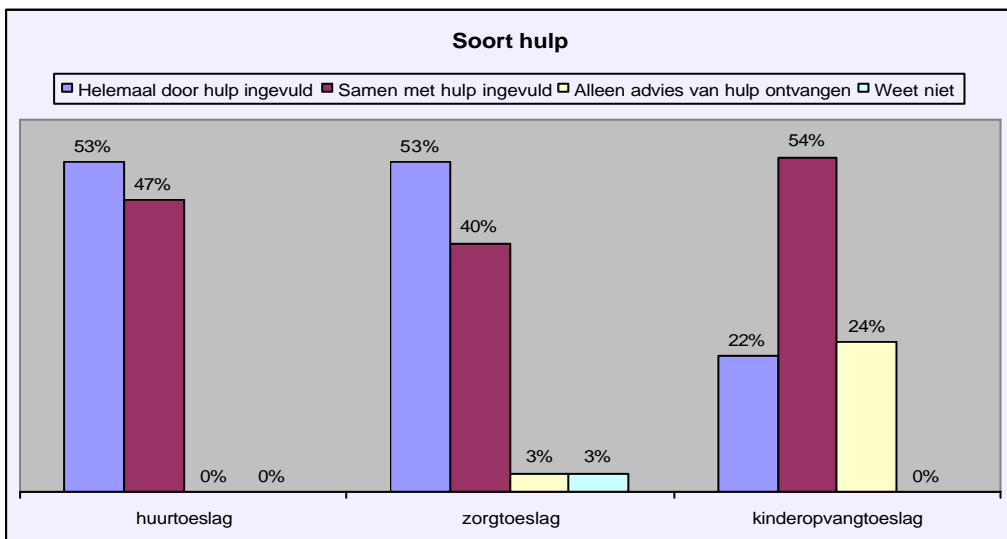
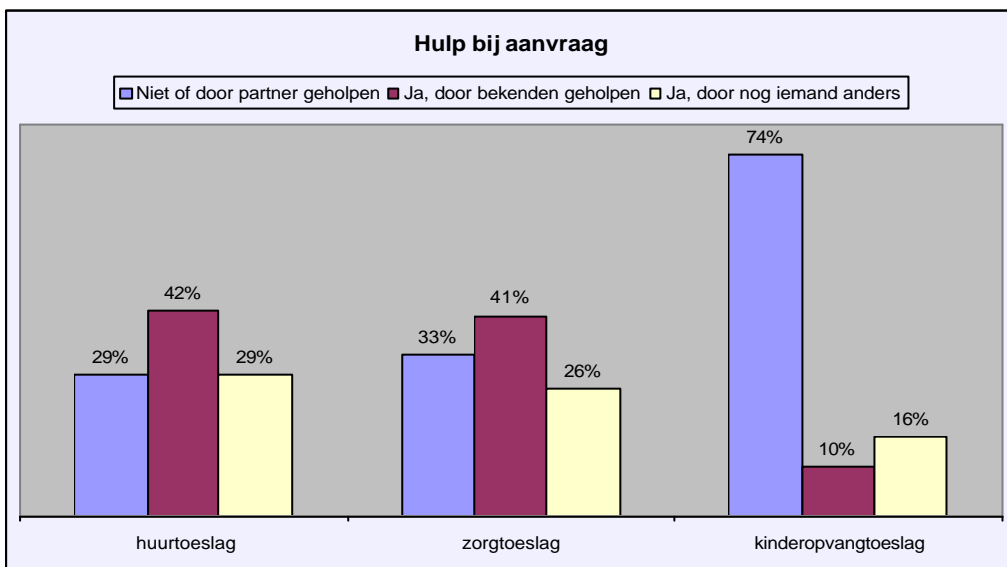
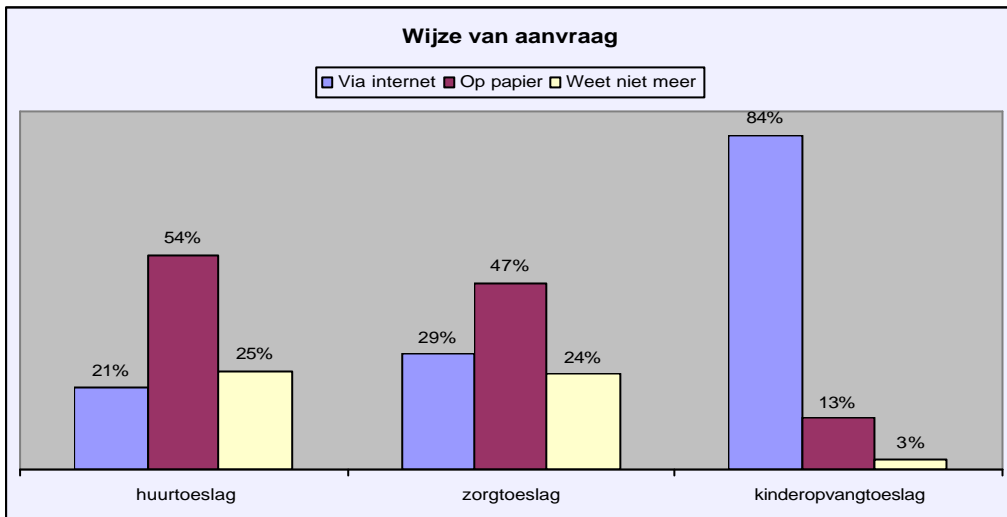
2.2.4 De aanvraag- en wijzigingsprocedures

Een ander aandachtspunt voor de transparantie is het uitvalpercentage dat wordt veroorzaakt door foutief invullen van de aanvraag- en mutatieformulieren. Als een formulier 'uitvalt' betekent dit dat het formulier niet geautomatiseerd kan worden verwerkt. Dit leidt ertoe dat medewerkers handmatig een aanvraag en/of mutatie moeten verbeteren voordat deze verwerkt kan worden. Dit kost capaciteit en levert vertraging op. In dit verband wordt opgemerkt dat sinds de splitsing van de - aanvankelijk – gecombineerde - huur- en zorgformulieren in afzonderlijke aanvraagformulieren voor huur en voor zorg de uitval sterk is teruggedrongen. Dit gebeurde voor het eerst voor het berekeningsjaar 2008. In elektronische formulieren worden controles ingebouwd zodat veel fouten - zoals noodzakelijke velden open laten of dubbele aanvragen – niet kunnen worden gemaakt. Een hoger percentage digitaal ingevulde aanvraag- en mutatieformulieren resulteert dientengevolge in een lager uitvalpercentage en leidt tot een sneller en efficiënter proces van toekenning. Het beleid van de Belastingdienst/Toeslagen is erop gericht belanghebbenden zoveel mogelijk digitaal aanvragen en wijzigingen te laten indienen. Zo worden belanghebbenden die zich melden bij de BelastingTelefoon altijd verwezen naar de elektronische formulieren die via de website kunnen worden opgehaald. Voor de huur- en de zorgtoeslag geldt dat tussen de 20 en 30% inmiddels een elektronisch formulier verstuurt. Bij de kinderopvangtoeslag is dit meer dan 85%. Mensen die de BelastingTelefoon bellen worden er overigens op gewezen dat het ook mogelijk is telefonisch bepaalde wijzigingen door te geven. Als de belanghebbende dat niet wenst of als dat niet mogelijk is voor de betreffende wijziging, worden alsnog papieren formulieren toegezonden.

Uit de publieksmonitor 2008 is gebleken dat burgers het gecombineerde papieren aanvraagformulier huur-/zorgtoeslag te moeilijk vonden. Voor het berekeningsjaar 2008 is dit formulier gesplitst in een apart formulier voor de huur- en een formulier voor de zorgtoeslag.

De uitval voor de huur- en zorgtoeslag is thans gemiddeld 4%. Het uitvalpercentage van de papieren formulieren kinderopvangtoeslag ligt rond de 20%. Gezien het feit dat minder dan 15% van de aanvragen en wijzigingen kinderopvangtoeslag op papier worden ingediend, gaat het hier om kleine absolute aantallen. Een verklaring voor de uitval bij de kinderopvangtoeslag is overigens dat er meer vragen worden gesteld dan voor de huur- en zorgtoeslag, waardoor er meer fouten kunnen worden gemaakt.

De publieksmonitor 2008 bevat cijfers over het gebruik van de digitale aanvraag- en wijzigingsmogelijkheden. Deze cijfers zijn verwerkt in de navolgende grafieken.



2.2.5 Hardheidsclausulebeleid

Met het oog op het behalen van regelings specifieke doeleinden, het voorkomen van ongewenste inkomenseffecten voor de burger, en het vertrouwen dat de burger mag ontlenen aan toezeggingen van de overheid, is bij de invoering van de Awir ervoor gekozen om het onder de Huursubsidiewet gevormde hardheidsclausulebeleid te handhaven dat van kracht was onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Awir. Dit is op twee plaatsen uitgewerkt. Allereerst is in de Wet op de huurtoeslag een overgangsbepaling opgenomen voor het op 31 december 2005 geldende hardheidsclausulebeleid ter zake van bijzondere inkomensbestanddelen en bepaalde categorieën partners en medebewoners. Het gaat om specifieke inkomenscategorieën zoals nabetalings van inkomsten, bepaalde afkoopsommen e.d.

Daarnaast is in artikel 47 van de Awir een bepaling opgenomen op grond waarvan bepaalde categorieën vermogen buiten beschouwing worden gelaten voor de toepassing van de vermogenstoets⁸. Deze bepaling, die eveneens afkomstig is uit het onder de Huursubsidiewet geldende hardheidsclausulebeleid, is bedoeld voor situaties waarin de vermogenstoets ertoe zou leiden dat in strijd met de bedoeling van de wetgever geen of een lagere tegemoetkoming zou worden toegekend. Aangezien de huurtoeslag de enige inkomensafhankelijke regeling is waar de vermogenstoets wordt toegepast, werkt artikel 47 van de Awir feitelijk alleen voor die toeslag. Deze regeling maakt het bijvoorbeeld mogelijk om bij de vermogenstoets het vermogen van pleegkinderen vrij te stellen. Artikel 9 van de Uitvoeringsregeling Awir geeft uitwerking aan de in de Awir opgenomen hardheidsclausule voor de vermogenstoets. Nieuwe categorieën die na de inwerkingtreding van de Awir zijn toegevoegd, betreffen uitkeringen uit het DES-Fonds die zijn verstrekt aan slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (2007) en tegemoetkomingen en bijdragen voor materiële schade uitgekeerd aan slachtoffers van de Volendambrand van 1 januari 2001 (2008).

Conclusie

Gevolg van het continueren van het hardheidsclausulebeleid uit de Huursubsidiewet is dat er disharmonisaties tussen verschillende toeslagen ontstaan. Dit levert onduidelijkheid op voor de burger en leidt tot complexe en lastig uitvoerbare regelingen voor de Belastingdienst/Toeslagen. Het gaat hierbij om diverse grondslagen die van belang zijn voor de vaststelling van de draagkracht, te weten inkomen, vermogen en partners/medebewoners waarvoor de Belastingdienst/Toeslagen niet zonder meer de gegevens uit de inkomstenbelasting (inkomen/vermogen) c.q. de GBA (partners/medebewoners) kan volgen. Dit vergt veelal een handmatige bewerking die gezien de geringe omvang van de doelgroep relatief kostbaar is.

Deze uitzonderingen verminderen de transparantie voor de burger. Met name bij de uitzonderingen op het inkomensbegrip is het vaak verwarrend voor de burger dat deze wel gelden voor de huurtoeslag, maar niet voor de overige door hem aangevraagde toeslagen.

⁸ Amendement Omtzigt/Weekers, kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 32

2.3 Vermindering uitvoeringskosten

Eén van de achtergronden bij het beleggen van de uitvoering van de toeslagen bij één uitvoeringsorganisatie was de gedachte dat hiermee een besparing op de uitvoeringskosten kon worden bereikt. Het is niet eenvoudig om te evalueren in hoeverre deze besparing is gerealiseerd. Hiertoe zouden de uitvoeringskosten voor de invoering van de Awir en de huidige situatie met elkaar moeten worden vergeleken. Dit is lastig omdat deze situaties niet vergelijkbaar zijn. Er zijn nu vier toeslagen die door de Belastingdienst worden uitgevoerd die voorheen niet bestonden of door afzonderlijke uitvoeringsorganisaties werden uitgevoerd. Bv de huursubsidie die door VROM werd uitgevoerd⁹.

Dat speelt destemee daar de kosten die op dit moment voor de uitvoering van alle vier de toeslagen worden gemaakt niet eenduidig te splitsen zijn per toeslag. De medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen behandelen bijvoorbeeld alle toeslagen. Voorts worden de huur- en de zorgtoeslag door één automatiseringssysteem verwerkt. Daarbij komt dat, door de problemen die de uitvoering in de eerste jaren door uiteenlopende oorzaken heeft ondervonden, de beoogde doelmatigheidswinst in de uitvoering tot dusver nog niet volledig gerealiseerd kon worden.¹⁰ Bovenstaande betekent dat het niet goed mogelijk is om de gerealiseerde besparing te evalueren.

Wat in deze evaluatie wel is gedaan is een grove vergelijking van de reguliere uitvoeringskosten van de huursubsidie met de reguliere uitvoeringskosten voor de huidige vier toeslagen¹¹. Wanneer deze kosten worden afgezet tegen de doelgroep die met de subsidie/toeslag wordt bediend geeft dit een grove indicatie van het voordeel dat bereikt wordt door één uitvoeringsorganisatie alle toeslagen te laten uitvoeren. Uit de tabel blijkt dat de uitvoeringskosten met een factor van 3,5 zijn toegenomen terwijl de doelgroep die door de Belastingdienst wordt bediend ongeveer 6 keer zo groot is.

	Regeling	Doelgroep	Uitvoeringskosten
VROM	huursubsidie	1 mln.	36 mln. (2005)
Belastingdienst	huurtoeslag	1,1 mln.	
	zorgtoeslag	5,1 mln.	
	kinderopvangtoeslag	0,47 mln.	
	kindgebonden budget	1,1 mln.	
	cumulatief	7,77 mln.	127 mln. (2008)
	Unieke huishoudens	ong. 6 mln.	

2.4 Armoedeval

Het doel van de Awir is onder meer het transparanter maken van de armoedeval teneinde gemakkelijker beleid te kunnen ontwikkelen om deze te bestrijden. Voor de inwerkingtreding van de

⁹ In 2005 is de Belastingdienst ook gestart met de uitvoering van de voorloper van de kinderopvangtoeslag (Wet basisvoorziening kinderopvang). Aangezien 2005 het eerste jaar van uitvoering was zijn deze cijfers niet meegenomen in de evaluatie. Een aanloopjaar is over het algemeen niet representatief.

¹⁰ Over deze problemen en de extra maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn genomen is regelmatig aan de Tweede Kamer gerapporteerd Zie voor een beschrijving de voortgangsrapportages, brieven en antwoorden op kamervragen die de Belastingdienst heeft gestuurd (bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 IXB, nrs 29, 38 en Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 XI, nr. 77).

¹¹ Exclusief nieuwbouw ICT systemen.

Awir, verschilden inkomensafhankelijke tegemoetkomingen sterk van elkaar. Zowel in gehanteerde begrippen als qua wijze van uitvoering. Het resultaat was een niet-coherent en ondoorzichtig systeem van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Met name de verschillende definities van het begrip 'inkomen' maakten het moeilijk om de armoedeval beleidsmatig scherp in beeld te krijgen en dus ook om deze te bestrijden. Door de Awir is beter zicht op de armoedeval binnen inkomensafhankelijke regelingen gekomen. Voor de ontvangers is het makkelijker om het effect van een inkomensstijging op de hoogte van de toeslagen te zien. Ook is het makkelijker de armoedeval in kaart te brengen voor het beleid.

2.5 Consequenties gebruik toetsingsinkomen van het actuele berekeningsjaar

2.5.1 Algemeen

Uitgangspunt van de Awir bij de vaststelling van het recht op een tegemoetkoming is het gebruik van het actuele jaarinkomen. Vooraf moet daartoe het jaarinkomen worden geschat door de belanghebbende. Wijzigingen die zich in de loop van het jaar voordoen, werken direct door in de hoogte van de toeslag. Hierdoor wordt de inzichtelijkheid voor de burger vergroot omdat daadwerkelijke veranderingen in zijn situatie direct kunnen leiden tot een hogere of lagere tegemoetkoming. Een systeem dat een inkomen van een of meer jaren geleden tot maatstaf heeft, sluit niet aan bij de actuele inkomenssituatie van de betrokkene en maakt aanvullende maatregelen nodig, zoals de vangnetregeling in de voormalige huursubsidie.

De Awir gaat uit van het jaarinkomen om de draagkracht te bepalen. In de meeste gevallen levert dit geen problemen op, omdat het inkomen vaak gelijkmatig over het jaar verdeeld is.

Als iemands inkomen gedurende een aantal maanden lager ligt dan in de rest van het jaar, heeft dit tot gevolg dat de hoogte van het voorschot toeslag in de loop van het jaar ook fluctueert. In de maanden met een laag inkomen ontvangt de aanvrager een bij dat lage maandinkomen horende toeslag krijgt. Als het inkomen stijgt, dient de aanvrager die stijging vervolgens direct door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Vervolgens wordt de toeslag verlaagd tot onder het niveau dat hoort bij het hogere inkomen, want de te veel ontvangen toeslag in de eerdere maanden moet ook worden verrekend. In de praktijk komt het echter vaak ook voor dat de inkomensstijging niet tijdig wordt doorgegeven en dat het hele jaar een te hoge toeslag wordt ontvangen die na afloop van het berekeningsjaar moet worden teruggevorderd.

Per saldo heffen deze effecten elkaar op, zodat op jaarbasis dezelfde toeslag wordt genoten als iemand met eenzelfde jaarinkomen dat gelijkmatig over het jaar is verspreid. Dit correctiemechanisme levert vanuit de draagkrachtgedachte ook het meest zuivere resultaat. Het voorgaande kan met het volgende voorbeeld worden toegelicht.

Voorbeeld:

Burger A is alleenstaand en vraagt eind 2008 zorgtoeslag aan voor 2009. Het geschatte toetsingsinkomen bedraagt 28.500, gebaseerd op een maandinkomen van 2200 euro + vakantiegeld. A ontvangt 19 euro per maand zorgtoeslag (gebaseerd op een jaarbedrag van 224 euro). In juni 2009

verliest A plotseling zijn baan. Zijn inkomen daalt ruim 30 procent, tot 1500 euro per maand. Zijn nieuwe geschatte toetsingsinkomen is $(28500/2 + 19500/2)$ 24.000. Het nieuwe jaarbedrag zorgtoeslag is 449 euro. Over de eerste zes maanden heeft A in totaal 114 euro ontvangen, over de resterende zes maanden ontvangt hij in totaal 335 euro. Per maand is dat 56 euro.

2.5.2 Bijzondere situaties

In het rapport "Knelpunten in de regelgeving en uitvoering van de Awir Toeslagen" wijzen de Sociaal Raadslieden op ongewenste effecten van deze dempende werking bij bijstandsgerechtigden¹². De huishoudsituatie kan gedurende het jaar veranderen (bijv. het krijgen van een kind of samenwonen). Dergelijke veranderingen werken door in de hoogte van het bijstandsinkomen en daarmee op de hoogte van toeslag.

Voorbeeld zorgtoeslag:

Man en vrouw gaan samenwonen per 1 juli. Beiden zijn het gehele jaar aangewezen op een bijstandsuitkering.

WWB- fiscaal jaarinkomen 2008

Alleenstaande € 14 260

Samenwonend, per partner € 9 190

Het individuele toetsingsinkomen voor zowel vrouw als man wordt bij 6 maanden alleen zijn, 6 maanden samenwonen:

$€ 14\ 260 / 12 * 6 = € 7\ 130,$

$€ 9\ 190 / 12 * 6 = \underline{€ 4\ 595}$

Som: € 11 725

De draagkracht voor de partnerperiode (opgetelde toetsingsinkomens) wordt dan € 23 450 (2 * € 11 725)

De zorgtoeslag voor de 2^e helft van het jaar wordt gebaseerd op de gezamenlijke toetsingsinkomens van € 23 450 en bedraagt voor deze zes maanden in totaal € 306 per persoon. De zorgtoeslag voor de eerste helft van het jaar wordt gebaseerd op het individuele toetsingsinkomen van € 11 725 en bedraagt voor die zes maanden in totaal € 276 per persoon. Over het hele jaar krijgen ze dus per persoon € 582 per persoon, terwijl een paar dat het hele jaar in de bijstand zit samen € 1464 dus per persoon € 732 zorgtoeslag ontvangt.

Naar de mening van Sociaal Raadslieden zou in dergelijke situaties altijd de maximumtoeslag moeten worden toegekend. Dit zou echter een inbreuk vormen op het uitgangspunt van de Awir dat de draagkracht op jaarbasis wordt vastgesteld. Daarnaast betekent het voorstel een ongelijke behandeling ten opzichte van werkenden met een minimuminkomen, die dezelfde effecten ervaren.

¹² 'KNELPUNTEN in de REGELGEVING en UITVOERING van de Awir TOESLAGEN'; Signaleringscommissie Landelijke Organisatie.

2.5.3 *Verschil voorschot en definitieve toekenning*

Een ander aspect dat samenhangt met het gebruik van het toetsingsinkomen van het actuele berekeningsjaar, is het gebruik maken van inkomensschattingen. Pas na afloop van het berekeningsjaar komt het toetsingsinkomen definitief vast te staan. Een gevolg van deze systematiek is dat bij het definitief toekennen nog een nabetaling of terugvordering kan volgen. Dit kan zoveel mogelijk worden voorkomen door de inkomensschatting aan te passen aan de actualiteit gedurende het berekeningsjaar. Gebleken is overigens dat in de eerste periode na de inwerkingtreding van de Awir het toeslagensysteem nog niet goed in staat was om tussentijdse mutaties, zoals van de inkomensgegevens, te verwerken.

Uitgangspunt van de Awir is dat de belanghebbende mutaties tijdig doorgeeft (artikel 17 Awir). De Belastingdienst/Toeslagen vestigt via allerlei communicatiekanalen aandacht op de plicht van de aanvrager om zelf mutaties door te geven (via een bijsluiter/wijzigingswijzer bij beschikkingen, aanvraagformulieren, internet etc.). De ervaring is momenteel dat inkomenswijzigingen nog niet heel frequent worden doorgegeven. Dit kan veroorzaakt worden doordat de burger nog moet wennen aan de methodiek van inkomensschatting.

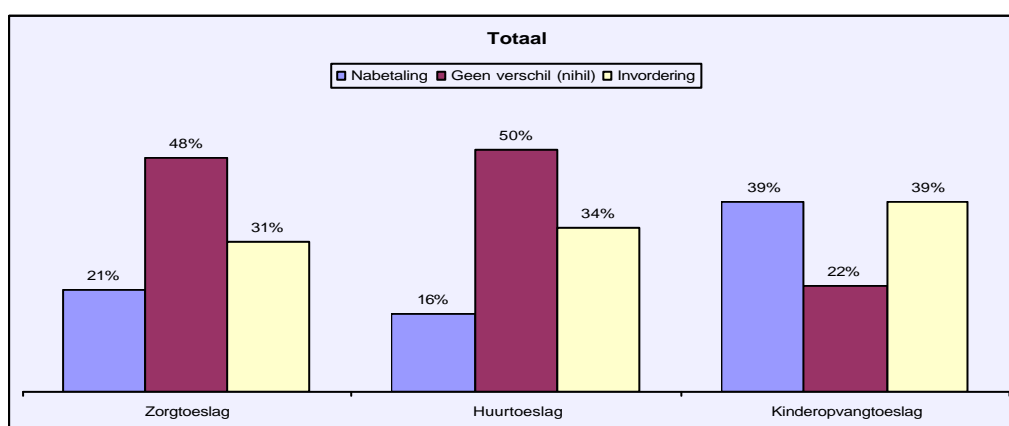
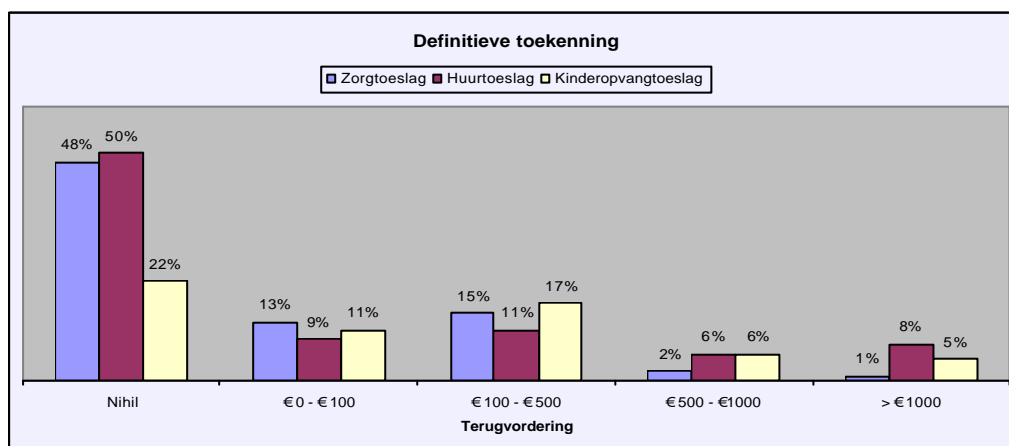
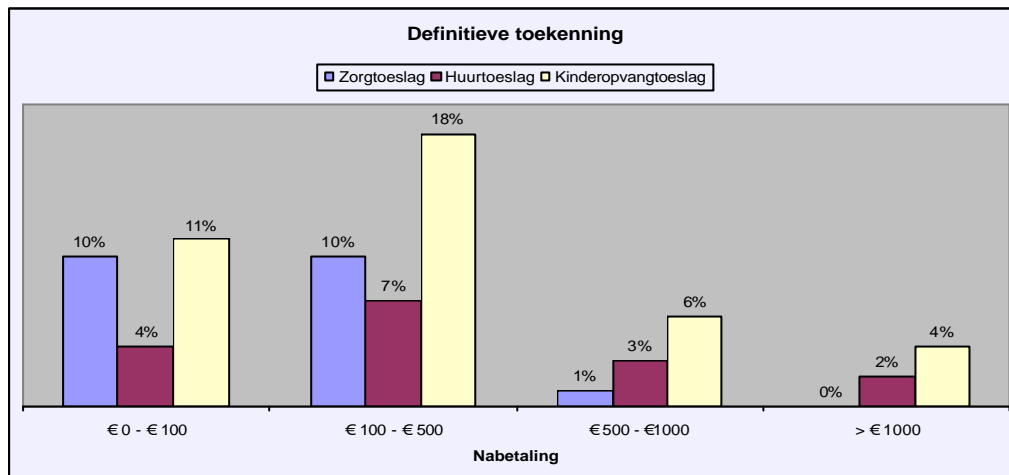
Illustratief hiervoor is de situatie rond de te verwachten inkomenswijzigingen ten gevolge van het afschaffen van de fiscale aftrek Buitengewone Uitgaven per 2009. De Belastingdienst heeft toeslagontvangers die in het verleden gebruik maakten van deze aftrekmogelijkheid individueel per brief gewezen op de wenselijkheid van herziening van het geschatte inkomen in 2009. Dit heeft weliswaar geleid tot een waarneembare toename van het aantal inkomensmutaties maar betreft nog steeds een beperkt deel van de geadresseerden.

Er wordt gewerkt aan het vergroten van de mogelijkheden om mutaties op een eenvoudige manier door te geven. Begin 2007 is een pilot gestart, waarbij de burger via de BelastingTelefoon enkele soorten mutaties voor de toeslagen kan laten doorvoeren. In de pilotsituatie ging het onder meer om de mogelijkheid tot het stopzetten van een lopende beschikking voor de huur- en zorgtoeslag. De pilot is in het laatste kwartaal van 2007 geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan is besloten om door te gaan met telefonisch muteren. Vanaf 1 mei 2008 is het telefonisch muteren uitgebreid met het doorgeven van inkomensmutaties.

Voor het uitvoeren van inkomensmutaties door de Belastingdienst op eigen initiatief, bijvoorbeeld op basis van een recente definitieve toekenning over een eerder berekeningsjaar is tot dusver niet gekozen. Voor de invoering van de Awir is een onderzoek gedaan naar de voorspellende kracht van het definitieve inkomen van T-2 voor het inkomen in het berekeningsjaar. Die voorspellende waarde bleek heel laag. Dit onderzoek zal dit najaar worden herhaald. Mocht dit onderzoek een andere uitslag hebben dan voor de invoering van de Awir dan zal worden bekeken of in de toekomst (niet eerder dan vanaf 2012) iets met deze gegevens kan worden gedaan. Ook bestaat de mogelijkheid dat belanghebbenden in de tussentijd al zelf een inkomensmutatie hebben doorgegeven, die dan zou worden 'overschreven'. Het gevolg hiervan is dat voor een deel van de toeslagaanvragen het geschatte inkomen ook in 2009 nog steeds is afgeleid van een verouderd inkomensgegeven dat

jaarlijks door de Belastingdienst wordt geïndexeerd. Daarnaast is het voor een aantal groepen (als ondernemers) voor de Belastingdienst onmogelijk om gedurende het jaar een schatting van het inkomen te geven. De enige die dat kan is de betrokkene zelf.

De cijfers over de definitieve toekenning 2006 worden hieronder in grafieken weergegeven.



Uit dit overzicht blijkt dat 71% (10% nabetalings, 48% nihil en 13% terugvordering) van de definitief toegekende zorgtoeslagen tussen de +100 en -100 euro is vastgesteld. Voor de huurtoeslag bedraagt dit percentage 63 en voor de kinderopvangtoeslag 44. Een belangrijke notie bij deze cijfers is dat de Awir voorschrijft dat iedere euro verschil bij definitieve toekenning met de burger verrekend moet

worden. Met andere woorden: toeslagen moeten exact worden uitgekeerd. Met dat uitgangspunt is het percentage nihilbeschikkingen (geen verschil tussen voorschot en definitieve toekenning) hoog te noemen. Bij de huurtoeslag bedroeg het over 2006 50% bij de zorgtoeslag 48% en bij de kinderopvang 22%. Dit vindt voor een belangrijk deel zijn oorzaak in het feit dat een groot deel (ca. 70%) van de huur- en zorgtoeslagontvangers een inkomen heeft op of onder de minimuminkomensgrens. Zolang het inkomen niet boven dit minimum uitstijgt, zijn mutaties in het inkomen niet relevant voor de hoogte van de toeslag: bij een minimuminkomen geldt altijd de maximale toeslag. Met name de terugvorderingen betekenen veel werk voor de Belastingdienst/Toeslagen, vooral wanneer aanvragers een betalingsregeling op maat willen treffen.

Binnen deze grafieken valt op dat de kinderopvangtoeslag veel pieken kent. Zo is het aantal nabetalings en terugvorderingen buiten het vak van 100 en -100 euro veel hoger dan bij de andere toeslagen. Dit komt mede doordat met kinderopvangtoeslag veel hogere bedragen gemoeid zijn dan met de andere toeslagen. Dit betekent dat een kleine onjuistheid in de aanvraag of de mutatie kan leiden tot een hoge vordering.

2.5.4 Tijdsevenredige herleiding jaarinkomen (ingeval van overlijden dan wel de 10%-regeling bij scheiding)

Alle toeslagen zijn afhankelijk van het *toetsingsinkomen* (=verzamelinkomen of belastbaar loon) in het berekeningsjaar. Dit gegeven is ex post goed vast te stellen voor zowel de Belastingdienst als de burger. Er zijn echter twee situaties waarin het jaarinkomen geen representatief beeld geeft van de feitelijke draagkracht.

Ten eerste is er een uitzonderingsregeling voor mensen die gedurende het jaar een verandering in de partnersituatie hebben. Voor deze mensen geldt dat het inkomen van de partner *gedurende het hele jaar* relevant is voor de toeslag, niet alleen het inkomen van de partner gedurende de periode dat zij bij elkaar waren. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat een hoger inkomen van de partner na het uit elkaar gaan er toe leidt dat de toeslag naar beneden wordt bijgesteld, zelfs al profiteert de toeslagontvanger niet van deze inkomensstijging. Om veranderingen in het inkomen buiten beschouwing te laten die wel in het berekeningsjaar hebben plaatsgevonden maar niet in de partnerperiode is een 10% regeling bedacht. Als een toeslagpartner na de partnerperiode er in inkomen meer dan 10% op vooruit gaat, wordt uitgegaan van het inkomen dat de toeslagpartner verdiende in de toeslagperiode (i.p.v. het jaarinkomen van de toeslagpartner). Het is een ingewikkelde regeling die burgers niet goed blijken te begrijpen. Daarenboven zijn veelal de benodigde gegevens niet toegankelijk (partner kan b.v. medewerking niet verlenen). Mensen doen hier nauwelijks een beroep op (het gaat om minder dan honderd gevallen). De regeling is kennelijk te moeilijk om goed uit te leggen en lastig uitvoerbaar.

Ten tweede wordt bij overlijden het inkomen dat tot overlijden is verdiend herleid naar een jaarinkomen. Dit om te voorkomen dat nabestaanden onbedoeld voordeel hebben van een eventueel laag inkomen van de overledene in het jaar van overlijden. De herberekening naar een jaarinkomen kan niet goed door een automatiseringssysteem plaatsvinden. Ook dient op verzoek van de

nabestaanden in sommige gevallen handmatig een onderscheid gemaakt te worden in inkomensbestanddelen die regulier zijn en die éénmalig zijn vanwege het overlijden. Dit maakt de regeling lastig uitvoerbaar.

Conclusie

De Awir gaat voor de bepaling van de draagkracht uit van het jaarinkomen van het actuele berekeningsjaar. Deze systematiek heeft ten opzichte van het werken met een peilmoment uit het verleden als voordeel dat onmiddellijk bij inkomenswijzigingen kan worden aangesloten. Bovendien geeft het een zuiver beeld van de draagkracht wanneer deze op jaarbasis wordt bepaald. Van de jaarsystematiek gaat een dempende werking uit op de hoogte van de toeslag indien het inkomen gedurende het jaar wijzigt. Zowel bij een inkomensdaling als een inkomensstijging is dit te rechtvaardigen aangezien op jaarbasis dezelfde toeslag wordt toegekend als wanneer iemand een gelijkmatige inkomensverdeling kent in een berekeningsjaar.

Wat betreft het verschil tussen voorschotten en definitieve toekenningen kan worden geconcludeerd dat dit inherent is aan het werken met geschatte inkomensgegevens. Het systeem van het doorgeven van inkomenswijzigingen heeft in de afgelopen periode nog niet optimaal gefunctioneerd, met name doordat de burger er nog aan moest wennen om mutaties tijdig door te geven. Inmiddels heeft de Belastingdienst/Toeslagen verschillende initiatieven ontwikkeld om ervoor te zorgen dat wijzigingen eerder en gemakkelijker kunnen worden doorgegeven (wijzigingswijzers, mededelingen over inkomenswijzigingen, telefonisch muteren), maar het is de belanghebbende zelf die uiteindelijk zijn inkomen moet aanpassen.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat de tijdsevenredige herleiding van het jaarinkomen bij beëindiging van het partnerschap dan wel overlijden complex is en daardoor niet inzichtelijk is voor de belanghebbende. Daarnaast leiden deze regelingen tot relatieve hoge uitvoeringslasten bij de Belastingdienst/Toeslagen. In het in hoofdstuk 1 aangehaalde interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van toeslagen zal worden ingegaan op mogelijke oplossingen voor deze problematiek.

2.6 Terugdringen niet-gebruik van toeslagen

Eén van de beoogde effecten van de vergroting van de transparantie door de Awir is het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. In dat kader zijn de volgende aanvullende voorzieningen getroffen:

- Automatisch continueren van aanvragen: nadat een toeslag eenmaal is toegekend, stuurt de Belastingdienst/Toeslagen voorafgaand aan het volgende berekeningsjaar automatisch een nieuwe voorschotbeschikking (tenzij blijkt dat de belanghebbende geen aanspraak meer heeft).
- Ambtshalve toekennen van het kindgebonden budget (voor 2008: de kindertoeslag): door de koppeling met het recht op kinderbijslag is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om belanghebbenden die al voor een andere toeslag beschreven zijn, automatisch het kindgebonden budget toe te kennen.

- De Belastingdienst/Toeslagen heeft in 2005 belanghebbenden een (deels) voorgevuld aanvraagformulier toegezonden; bij de invoering van de Awir. De verwerking van deze formulieren heeft tot grote uitvoeringsproblemen geleid, zodat de Belastingdienst/Toeslagen aanvankelijk bijna 1 miljoen aanvragen niet op tijd kon verwerken. Bij de invoering van de kindertoeslag is derhalve deze strategie niet opnieuw gevolgd.
- Belanghebbenden kunnen tot 1 april van het jaar volgend op het berekeningsjaar een toeslag aanvragen (eventueel verlengd een extra termijn in geval van uitstel van de aangifte inkomstenbelasting); toeslagen kunnen dus met terugwerkende kracht worden aangevraagd in tegenstelling tot bijvoorbeeld de voormalige huursubsidie.

Conclusie

Er is, behalve door vergroting van de transparantie en het overstappen naar één uitvoeringsloket, nog een aantal aanvullende maatregelen genomen om het niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Er zijn aanwijzingen dat dit beleid succesvol is. Zo is het aantal huurtoeslagontvangers in 2006 ten opzichte van de geraamde aantallen gestegen met 23.500 extra huishoudens. Verondersteld kan worden dat een deel van deze niet geraamde toename van het volume veroorzaakt wordt door een daling van het niet-gebruik van de regeling¹³, die mogelijkerwijs toegeschreven kan worden aan de Awir en de overgang van de uitvoering naar de Belastingdienst. Wat het voorinvullen van aanvraagformulieren betreft, wordt, gezien de ervaringen hiermee in de aanvangsfase, voornamelijk grote terughoudendheid betracht.

¹³ Zie brief van 16 april 2009 van de minister voor WWI (Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 XVII, nr. 79).

3. Evaluatiepunten uit de parlementaire behandeling van de Awir

3.1 Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir en de Aanpassingswet Awir is toegezegd de volgende onderwerpen in de evaluatie mee te nemen: de rentesystematiek, de schuldpositie/liquiditeitseffecten en de rechtsgangen. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen geëvalueerd.

3.2 Rentesystematiek

3.2.1 Algemeen

Het regime van de Awir voorziet in aanvraag vóór het berekeningsjaar, bevoorschotting in het berekeningsjaar en een eindafrekening na afloop van het berekeningsjaar. Belanghebbende moet rente betalen als hij bij de definitieve toekenning in het jaar volgend op het berekeningsjaar voorschot terug moet betalen. Belanghebbende krijgt rente vergoed als de eindafrekening hoger uitvalt dan de gezamenlijke voorschotten. De rente, niet te verwarren met de verschuldigde rente bij te late betaling van een terugvordering, gaat pas in na 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar ($t + 1$). Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is aangegeven dat een aanzienlijk deel van de toeslagen voor 1 juli van jaar $t + 1$ zou zijn vastgesteld om zo te voorkomen dat mensen met het fenomeen 'rente' geconfronteerd zouden worden. Tevens is aangegeven dat de uitkomsten van de evaluatie van de Awir zullen worden gebruikt om de aanvangsdatum van de renteregeling zonodig aan te passen.

3.2.2 Ongewenste effecten van renteregeling Awir

Kenmerkend voor de toekenning van toeslagen is dat mensen gedurende het berekeningsjaar een voorschot ontvangen, terwijl de toeslag na afloop van het berekeningsjaar definitief wordt toegekend. Gevolg hiervan is dat in de gevallen waarin bij het definitief toekennen blijkt dat het verleende voorschot te hoog of te laag is geweest, er nog een nabetaling dient plaats te vinden of een deel teruggevorderd moet worden. Het nabetalen of terugvorderen leidt tot een economisch voor- of nadeel voor de toeslaggerechtigden. Het economisch voordeel bestaat eruit dat de toeslaggerechtigde gedurende de berekeningsperiode ten onrechte over geld heeft kunnen beschikken waar hij achteraf gezien geen recht op had. Van economisch nadeel is sprake als de toeslaggerechtigde gedurende de berekeningsperiode ten onrechte niet over geld heeft kunnen beschikken waar hij achteraf gezien wel recht op had. Om dit economische effect te compenseren is de heffingsrente geïntroduceerd in artikel 27 van de Awir.

Als een terugvordering (deels) teniet wordt gedaan, bijvoorbeeld naar aanleiding van een uitspraak op een bezwaar, dan zou eventueel in rekening gebrachte heffingsrente evenredig moeten worden verminderd. Dit vloeit voort uit de systematiek die aan de berekening van heffingsrente ten grondslag ligt. In de praktijk ontstaan er ongewenste neveneffecten doordat de Belastingdienst/Toeslagen in dergelijke gevallen de terugvordering niet vermindert maar corrigeert door middel van verrekening met

een uit te betalen toeslag inclusief te vergoeden heffingsrente. Het gevolg is dat de toeslaggerechtigde in dat geval een compensatie ontvangt voor een economisch nadeel dat hij niet heeft gehad. Dit strookt niet met de uitgangspunten van artikel 27 van de Awir. Bezien zal worden in hoeverre wetswijziging vereist is om deze ongewenste neveneffecten te voorkomen door bijvoorbeeld uitsluitend de eerder in rekening gebrachte rente te verminderen.

3.2.3 Gevolgen vertraging definitieve toekenning voor heffingsrente

Bij zowel beschrevenen (mensen die een aangifte inkomstenbelasting hebben ingediend) als niet-beschrevenen (mensen die geen aangifte inkomstenbelasting hoeven in te dienen), is bij de toekenning over 2006 en 2007 vertraging ontstaan in het definitief vaststellen van de hoogte van de toeslag. Belangrijkste knelpunt is dat de Belastingdienst/Toeslagen door problemen in de loonaangifteketen niet tijdig over inkomensgegevens beschikte.

Gevolg is dat de toeslagen over 2006 en 2007 zijn vastgesteld ruim na 1 juli van jaar $t + 1$ (het drempeltijdvak voor de renteberekening in de Awir). Om te voorkomen dat belanghebbenden door omstandigheden waarop zij zelf geen invloed hebben rente zouden moeten gaan betalen over mogelijke teruggaven is bij beleidsbesluit goedgekeurd dat over de berekeningsjaren 2006 en 2007 geen rente in rekening is gebracht bij terugvorderingen, maar dat wel rente wordt vergoed indien de belanghebbende recht heeft op een nabetaling. Inmiddels is ook een dergelijke toezegging gedaan voor 2008. Door de gebreken in de huidige automatisering in combinatie met de tijd die nodig is om door de Belastingdienst ontvangen loongegevens beschikbaar te stellen aan de verschillende afnemers (waaronder de Belastingdienst/Toeslagen), zal het niet lukken om voor 1 juli $t + 1$ definitief toekennen af te ronden. Met het nieuwe systeem zal naar verwachting de automatisering aan de toeslagenkant niet meer de bottleneck zijn.

3.2.4 Heroverweging drempeltijdvak

Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is aangegeven dat bij de evaluatie van de Awir zal worden gezien of de aanvangsdatum van 1 juli voor het rekenen van heffingsrente kan worden vervroegd naar 1 januari volgend op het berekeningsjaar. Daarmee zou de rentesystematiek volledig aansluiten op de toenmalige renteregeling van de Belastingdienst. Dit zou de druk op het toewerken naar nihilbeschikkingen (voorschot is gelijk aan definitieve toekenning) vergroten. Gezien de ervaringen over de eerste berekeningsjaren van de Awir op dit punt (zie paragraaf 2.5.3) lijkt dit nu nog te vroeg. Bovendien zal het definitieve toekenningsproces volledig Awir-conform moeten draaien willen de rente-effecten beperkt blijven. De conclusie is dan ook dat het vooralsnog niet voor de hand ligt om de datum van 1 juli van jaar $t + 1$ te wijzigen.

3.3 Liquiditeitseffect en schuldpositie

Bij de parlementaire behandeling van de Awir is de vrees geuit dat extra druk op de bijzondere bijstand zou ontstaan door de systematiek van het actuele jaarinkomen. Op maandbasis kan het inkomen fluctueren, zonder dat dit tot een overeenkomstige mutatie van de toeslag leidt. Dit is de dempende werking die uitgaat van de systematiek van het gemiddelde jaarinkomen (zie ook paragraaf

2.5). Er zijn door de Belastingdienst/Toeslagen geen signalen ontvangen dat huishoudens door deze systematiek in grote mate liquiditeitsproblemen zouden ondervinden. De Financiële Jaarstatistiek Bijzondere Bijstand, zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek, laat over de periode 2004-2007 weliswaar een stijging van de uitgaven van gemeenten aan bijzondere bijstand zien maar door de veelheid aan uitgaven die daaronder vallen, is moeilijk na te gaan wat de eventuele invloed van de Awir is in dit verband. Daarbij dient volledigheidshalve te worden aangetekend dat er uiteraard meerdere factoren zijn die het beroep op de bijzondere bijstand beïnvloeden, waaronder de algemene economische situatie in de desbetreffende jaren. Ook de sociale diensten hebben aangegeven dat het moeilijk is om vast te stellen of de nieuwe berekeningssystematiek van de Awir heeft geleid tot een toenemend beroep op bijzondere bijstand, omdat zij niet over de relevante gegevens beschikken om dat vast te stellen.

3.4 Rechtsgangen

3.4.1 Inleiding

Volgens artikel 11, tweede lid, van de Awir is de Belastingdienst/Toeslagen belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen. Tegen de beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen staat bezwaar en beroep open. Hieronder wordt ingegaan op een aantal aspecten van bezwaar en beroep. Er is echter nog weinig jurisprudentie voorhanden op grond waarvan duidelijke analyses kunnen worden gemaakt. Toch lijkt op grond van de uitvoeringspraktijk en enige jurisprudentie wel duidelijk dat er een aantal punten is dat in het kader van deze evaluatie aandacht verdient.

3.4.2 Bezwaar en beroep volgens de wet

Het open systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het uitgangspunt voor bezwaar en beroep bij de Awir. Beslissingen van de Belastingdienst/Toeslagen zijn altijd mede gebaseerd op de hoogte van het inkomen. Dit toetsingsinkomen is een fiscaal gegeven, dat door de inspecteur van de Belastingdienst wordt vastgesteld. Een bezwaar tegen een toekenningsbeschikking van de Belastingdienst/Toeslagen kan daardoor (mede) zijn gericht tegen de hoogte van dat inkomensgegeven. Een belanghebbende moet daarvoor bezwaar maken bij de inspecteur van de Belastingdienst. Voor de burger is deze tweedeling in competentie vaak onbegrijpelijk. Zijn bezwaar richt zich vaak niet expliciet tegen de gehanteerde hoogte van het inkomen of een bepaalde grondslag. De burger vindt in het algemeen de verleende toeslag te laag of de terugvordering te hoog. Het kan daarom lastig zijn voor de Belastingdienst/Toeslagen om te bepalen waar het bezwaar thuishoort: bij de Belastingdienst/Toeslagen of bij de inspecteur. Risico hiervan is dat de wettelijke bezwaartermijn wordt overschreden. Daarnaast is het voor de burger en soms ook voor rechters moeilijk te begrijpen dat Awir-uitzonderingen op het toetsingsinkomen moeten worden getoetst door de bestuursrechter. Het toetsingsinkomen zelf is een fiscale zaak, de vermindering daarvan op grond van bijvoorbeeld de 10%-regeling, niet.

3.4.3 Relatieve competentie – zetel Belastingdienst/Toeslagen

In wet- en regelgeving is niet vastgelegd wat de vestigingsplaats is van Belastingdienst/Toeslagen. Dit is van belang voor de rechterlijke competentie in situaties waar een in het buitenland wonende belanghebbende in beeld is. Artikel 8:7, tweede lid, tweede volzin, van de Awb wijst de rechtbank binnen het rechtsgebied waarin het bestuursorgaan haar zetel heeft als bevoegde rechtbank aan, indien de belanghebbende geen woonplaats in Nederland heeft. Rechtbank Utrecht heeft op 2 juli 2008 hierover uitspraak gedaan (nr. SBR 07/1362). De rechtbank heeft vastgesteld dat Utrecht de vestigingsplaats is voor het organisatieonderdeel Toeslagen. De zaak had betrekking op de zorgtoeslag, waarbij in de bijlage bij EU-verordening 574/72 is bepaald dat de zorgtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht. In andere procedures zou wellicht anders beslist kunnen worden, namelijk dat de Belastingdienst/Den Haag bevoegd is. Dit zou tot gevolg hebben dat medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen voor zaken naar Den Haag zouden moeten. Dat de zetel van het bestuursorgaan Belastingdienst/Toeslagen desalniettemin in Utrecht kan worden gevonden, kan worden geadstrueerd door te wijzen op de plaats van de hoofdvestiging en de plaats waar de leiding van dit organisatieonderdeel van de Belastingdienst zich bevindt (te weten: Utrecht). Mochten zich in de toekomst meer vragen op dit punt voordoen, dan zou de Nederlandse regelgeving, in het bijzonder de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, kunnen worden aangevuld met een bepaling die er in voorziet dat de Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht is gevestigd.

3.4.4 Bezwaar/beroep bij een toekenning

Het kan voorkomen dat de Belastingdienst/Toeslagen na afloop van het berekeningsjaar een toeslag toekent terwijl nog een bezwaar of (hoger) beroep aanhangig is tegen de voorschotbeschikking. Uit lagere rechtspraak blijkt dat in dergelijke gevallen soms wordt geoordeeld dat de toeslaggerechtigde geen belang meer heeft bij een besluit over het voorschot, omdat een eventueel voorschot in de toekenning is verrekend. Het bezwaar of (hoger) beroep tegen het voorschot wordt dan niet-ontvankelijk verklaard.

Uit de praktijk blijkt dat het voor toeslaggerechtigde soms onduidelijk is dat zij tegen de toekenning opnieuw bezwaar moeten aantekenen, omdat zij hun bezwaar inhoudelijk al kenbaar hebben gemaakt in bezwaar of (hoger) beroep. De bezwaartermijn verstrijkt dan ongebruikt en er vindt geen finale geschilbeslechting door de rechterlijke macht plaats.

3.4.5 Schorsende werking hoger beroep voor de Belastingdienst/Toeslagen

Voor toeslaggerechtigden geldt dat uitstel van betaling wordt verleend zolang een beschikking of een rechtbankuitspraak nog niet onherroepelijk is komen vast te staan. Voor de Belastingdienst/Toeslagen geldt dit niet. Hierdoor moet de Belastingdienst/Toeslagen gevolg geven aan de uitspraak van een rechtbank, bijvoorbeeld door een toeslag uit te keren, terwijl die uitspraak in hoger beroep nog gewijzigd of vernietigd kan worden.

De bestaande praktijk is dat de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens een voorlopige voorziening aanvraagt om te voorkomen dat er eerst een toeslag wordt toegekend en uitbetaald, en later eventueel zou moeten worden teruggevorderd. Hoewel de praktijk leert dat het verzoek om een

voorlopige voorziening meestal wordt toegewezen, in die zin dat de Belastingdienst/Toeslagen geen nieuwe beslissing op bezwaar hoeft te nemen dan wel een toeslag hoeft toe te kennen, levert dit onnodige administratieve lasten op.

Conclusie

Jurisprudentie en praktijk hebben moeten wennen aan het duiden van de Belastingdienst/Toeslagen als bestuursorgaan. Zo gebruiken rechtbanken onderling afwijkende benamingen voor de Belastingdienst/Toeslagen. Verder is er discussie geweest over de toebedeling van de bevoegdheid tot het handelen als bestuursorgaan en het optreden namens de Belastingdienst/Toeslagen. Al met al zijn er geen grote problemen in de praktijk ontstaan door de introductie van het bestuursorgaan Belastingdienst/Toeslagen.

Wat betreft het de samenloop tussen een definitieve toekenning en een lopende bezwaar-/beroepsprocedure tegen de voorschotbeschikking wordt het volgende opgemerkt. Om te voorkomen dat in deze gevallen de rechtsbescherming verloren gaat, wordt gezien in hoeverre het bezwaar of (hoger) beroep tegen een voorschotbeschikking ook kan gelden als een bezwaar of (hoger) beroep tegen een toekenning als de belanghebbende verzuimt bezwaar aan te tekenen tegen die toekenning. Dit zou dan wellicht in breder perspectief moeten worden geregeld, aangezien dit probleem niet alleen bij de toeslagen speelt maar ook in de fiscaliteit.

Ten slotte de schorsende werking bij hoger beroep: net als in de fiscaliteit zou kunnen worden overwogen om aan het instellen van hoger beroep schorsende werking te koppelen voor de Belastingdienst/Toeslagen. Dit heeft als voordeel dat pas uitvoering aan een uitspraak hoeft te worden gegeven als de uitspraak niet meer aangetast kan worden. Bovendien bespaart het de Belastingdienst/Toeslagen en de rechtspraak de rechtsgang van de voorlopige voorziening.

4. Overige evaluatiepunten

4.1 Gegevensverrijking door de Belastingdienst/Toeslagen

Het blijkt voor de Belastingdienst/Toeslagen arbeidsintensief te zijn om alle gegevens te vergaren die de hoogte van de toeslag bepalen. Dit leidt tot extra administratieve lasten voor zowel de belanghebbenden als de Belastingdienst/Toeslagen. Het vorenstaande laat zich het best illustreren aan de hand van de ervaringen met de definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag over 2006.

Voor de vaststelling van de kinderopvangtoeslag zijn naast inkomensgegevens ook urengegevens nodig (hoeveel uur heeft een kind opvang genoten). Gebleken is dat het werkelijke aantal uren kinderopvang dat is genoten over het gehele jaar in ongeveer 80% van de onderzochte aanvragen over 2006 afweek van het in de aanvraag opgegeven aantal uren opvang. De betrokkenen hadden in die gevallen een wijziging op hun aanvraag moeten indienen. Dit is in veel gevallen echter niet gebeurd. De reden hiervoor is dat toen de kinderopvangtoeslag in 2006 werd geïntroduceerd, er in datzelfde jaar nog een definitieve opgave werd gevraagd over de tegemoetkoming kinderopvang voor 2005. Sinds 1 januari 2006 valt de kinderopvangtoeslag onder de Awir. De Awir kent geen definitieve opgave. Het is de verantwoordelijkheid van de ouder zelf om de wijzigingen door te geven. Gebleken is dat veel ouders zich niet realiseren dat eventuele verschillen nu zelf doorgegeven moeten worden. Daarom is besloten om voor de vaststelling van de kinderopvangtoeslag over 2006 ouders waarvan de Belastingdienst/Toeslagen nog geen wijziging had ontvangen, te verzoeken de jaaropgaven van de kinderopvanginstellingen te overleggen. Deze gegevens zouden via de kinderopvanginstellingen kunnen worden opgevraagd. De Awir voorziet in een wettelijke regeling die hen daartoe desgevraagd verplicht. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat deze instellingen onder andere geen sofi-nummers gebruiken in hun administratie. Voor 2007 is op dezelfde manier gehandeld.

Bij de huurtoeslag ligt dit anders. De Belastingdienst/Toeslagen krijgt de huurprijzen voor een belangrijk deel gerenseigneerd van de verhuurders. Er zijn echter meer dan 300.000 huurders waarvan de gegevens niet door de verhuurder worden verstrekt. Deze gegevens moeten dus afzonderlijk gecontroleerd worden.

Ten slotte de huishoud- en bewoningsgegevens. Een vergelijking van de gegevens op de aanvragen met de GBA levert op een peilmoment eind van het jaar 460.000 verschillen op. Daarvan blijkt in een aanzienlijk deel van de gevallen de aanvraaggegevens toch juist te zijn. De Awir neemt weliswaar de GBA als uitgangspunt, maar uiteindelijk is de feitelijke woonsituatie doorslaggevend (zie artikel 6 van de Awir, uitgewerkt in artikel 3 van de Uitvoeringsregeling Awir). Deze controle is voor de Belastingdienst/Toeslagen arbeidsintensief en kost veel handmatige capaciteit.

Conclusie

Door het ontbreken van (voldoende betrouwbare) basisregistraties moeten vaak grote aantallen burgers worden benaderd met controlevragen, om de groep personen die misbruik maakt klein te

houden en op te sporen. Bij de inrichting van het toezicht wordt voor ieder onderwerp de afweging gemaakt op welke manier zo goed en doelmatig mogelijk gecontroleerd kan worden.

4.2 Beslagverbod

Uitgangspunt van de Awir is dat schuldeisers geen beslag op de toeslagen kunnen leggen. Dit strookt met de gedachte dat een toeslag dient te worden gebruikt voor het doel waarvoor die is bestemd (de boter-bij-de-vis gedachte). Een uitzondering op dit beslagverbod geldt voor schulden ter zake van een prestatie waarop de toeslag ziet. Zo kan een verhuurder op grond van artikel 45 van de Awir beslag leggen op de huurtoeslag, kan een zorgverzekeraar beslag leggen op de zorgtoeslag en kan een kinderopvanginstelling beslag leggen op de kinderopvangtoeslag (voor het gemak wordt hierna in de voorbeelden over een huursituatie gesproken, maar dat kan dus ook een zorgverzekering of kinderopvangcontract betreffen). In de Leidraad Invordering 1990 werd uitdrukkelijk geregeld dat de vordering waarvoor beslag werd gelegd betrekking moest hebben op het niet naleven van betalingsverplichtingen in hetzelfde jaar als het berekeningsjaar van de toeslag. Hierdoor zou een beslag voor oude schulden niet mogelijk zijn en zouden de lopende betalingen niet in het gedrang komen. Zo werd voorkomen dat de schulden nog verder zouden oplopen. Met de invoering van de Leidraad Invordering 2008 is de hiervoor genoemde eis komen te vervallen en zou het dus mogelijk zijn om beslag op de toeslagen te leggen voor schulden uit eerdere jaren. Een restrictieve uitleg van artikel 45 van de Awir, zoals dat in de Leidraad Invordering 1990 was vastgelegd, werkt echter onbedoeld als een beslagverbod. Immers, als een huurschuld in de loop van het jaar ontstaat en de huurder blijft vervolgens in gebreke om te betalen, dan is het jaar meestal al verstreken voordat de verhuurder uiteindelijk een vonnis krijgt om beslag te kunnen leggen. Aan het eind van het jaar resteert vaak dan nog een schuld die niet meer is in te vorderen door beslaglegging op de toeslag over datzelfde jaar.

Conclusie

De conclusie is dan ook dat artikel 45 van de Awir verhaalsmogelijkheden zou moeten bieden aan de verhuurder voor beslaglegging op een lopend voorschot voor huurschulden etc. van voorgaande jaren. Voor de vraag of een verhuurder etc. beslag kan leggen op een toeslag moet bepalend zijn of er op het moment van beslagleggen sprake is van een bestaande rechtsverhouding tussen verhuurder etc. en de belanghebbende (oftewel een lopend huurcontract). Het moment van ontstaan van de schuld is niet relevant zolang het ontstaansmoment maar is gelegen na 1 januari 2006 (het eerste berekeningsjaar van de Awir). Wellicht is wenselijk om artikel 45 van de Awir op dit punt te verduidelijken.

4.3 Aanpassingswet vrijstelling vermogen

De Aanpassingswet Awir bevat een overgangsbepaling voor de huurtoeslag. De bepaling geldt voor de huurder die jonger is dan 65 jaar, aan wie in de periode van 1 juli 2005 tot en met 30 juni 2006 huursubsidie is verstrekt en die in het daarvoor geldende peiljaar een rekenvermogen heeft van meer van € 20.300. Als de betrokkene in het berekeningsjaar bovendien recht heeft op de alleenstaande-

ouderkorting, dan geldt de fictie dat voor de vermogenstoets uit artikel 7, tweede lid, van de Awir recht bestaat op tweemaal het heffingsvrije vermogen. Deze overgangsbepaling is ontwikkeld om negatieve financiële gevolgen door het invoeren van huurtoeslag te beperken.

Een belanghebbende heeft geen aanspraak op de overgangsbepaling als in het jaar voorafgaand aan het berekeningsjaar op basis van de vermogenstoets uit artikel 7, tweede lid, van de Awir geen huurtoeslag is toegekend. In alle daaropvolgende jaren bestaat ook geen aanspraak meer op de overgangsbepaling. Indien een belanghebbende echter in enig berekeningsjaar om een andere reden dan de toepassing van de vermogenstoets geen recht heeft op huurtoeslag, dan heeft dat geen gevolgen voor zijn aanspraak op de vermogenstoets. Hierdoor kan de aanspraak op de overgangsbepaling herleven nadat een belanghebbende een aantal jaren geen huurtoeslag heeft ontvangen. Bovendien is het mogelijk dat een belanghebbende in 2009 voor het eerst aanspraak maakt op de overgangsbepaling. Voor deze nieuwe gevallen is het voor de Belastingdienst/Toeslagen lastig en bewerkelijk om te achterhalen of de belanghebbende aan de voorwaarden van de overgangsbepaling voldoet. In beide situaties is er geen rechtstreeks verband meer met het overgaan van de Huursubsidiewet naar de Wet op de huurtoeslag en is er dus ook geen noodzaak voor een overgangsregime. Op dit punt lijkt de overgangsbepaling een ruimere werking te hebben dan oorspronkelijk is bedoeld.

Conclusie

Bezien wordt in hoeverre de overgangsbepaling dusdanig aangepast kan worden dat zich geen nieuwe gevallen meer kunnen voordoen, en de aanspraak op de overgangsbepaling blijvend vervalt nadat in enig jaar geen recht op huurtoeslag meer bestaat of het vermogen is gezakt tot onder de reguliere vermogensgrens. Om te voorkomen dat belanghebbenden in draagkracht achteruit gaan, zou eerbiedigende werking kunnen worden geregeld voor degenen die in het berekeningsjaar voorafgaand aan de wijziging nog gebruik hebben gemaakt van het overgangsrecht.

5. Conclusies

5.1 Harmonisatie begrippenkader

Harmonisatie van het begrippenkader dat in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen wordt gebruikt, is een van de twee pijlers waarop de Awir rust. Met name door de harmonisatie van het gebruikte inkomensbegrip is er bij de burger meer inzicht ontstaan in het recht op de verschillende toeslagen, maar op een aantal onderdelen is gekozen voor het handhaven van disharmonisaties in het begrippenkader. Gebleken is dat deze disharmonisaties leiden tot onduidelijkheid bij de burger, wat weer aanleiding geeft tot vragen, foutief ingevulde aanvraag- en wijzigingsformulieren en dientengevolge extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst/Toeslagen. Inmiddels is al een aantal maatregelen getroffen om de disharmonisaties terug te brengen, zoals het per 1 januari 2010 invoeren van het berekeningsjaar als peiljaar voor de aanpassing van alle parameters in de huurtoeslag. Daarnaast zullen in het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vereenvoudiging van toeslagen de problemen rond de disharmonisaties uitgebreid aan bod komen en zal worden ingegaan op mogelijke oplossingen.

5.2 Eén uitvoeringsloket en Hulp- en informatiepunten

De invoering van één uitvoeringsloket voor de toeslagen is de tweede pijler waarop de Awir rust. De één-loketgedachte is vooral gerealiseerd op het gebied van informatie en hulp bij het aanvragen van een toeslag. In dit verband wordt gewezen op de sterkere rol die de HIP's spelen sinds de invoering van de Awir. Ook is het aantal HIP's uitgebreid ten opzichte van de klassieke HIP's van voor de inwerkingtreding van de Awir. Voor de verschillende toeslagen moet echter nog steeds per toeslag afzonderlijk een aanvraag worden gedaan c.q. een wijziging worden doorgegeven. Op dit punt zal het nieuwe automatiseringssysteem van de Belastingdienst/Toeslagen dat momenteel wordt ontwikkeld, mogelijkheden tot verbetering bieden.

5.3 Hardheidsclausulebeleid

Bij de invoering van de Awir is ervoor gekozen om het onder de Huursubsidiewet gevormde hardheidsclausulebeleid te handhaven zoals dat onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Awir gold. Gevolg hiervan is dat er disharmonisaties tussen verschillende toeslagen ontstaan. Dit levert onduidelijkheid op voor de burger en leidt tot complexe en lastig uitvoerbare regelingen voor de Belastingdienst/Toeslagen. Het gaat hierbij om diverse grondslagen die van belang zijn voor de vaststelling van de draagkracht. Dit vergt veelal een handmatige bewerking die gezien de geringe omvang van de doelgroep relatief kostbaar is.

5.4 Gebruik toetsingsinkomen van het actuele berekeningsjaar

Kenmerkend voor de Awir is dat voor de bepaling van de draagkracht wordt uitgegaan van het actuele jaarinkomen. Deze systematiek heeft ten opzichte van het werken met een peilmoment uit het verleden als voordeel dat onmiddellijk bij inkomenswijzigingen kan worden aangesloten. Bovendien geeft het een zuiver beeld van de draagkracht wanneer deze op jaarbasis wordt bepaald. Inherent aan

het gebruik van het actuele jaarinkomen is dat gebruik wordt gemaakt van inkomensschattingen bij het vaststellen van voorschotten. Bij de eindafrekening volgt veelal een nabetaling of terugvordering, hetgeen voor de Belastingdienst/Toeslagen veel werk met zich brengt. Het systeem van het doorgeven van inkomenswijzigingen heeft in de afgelopen periode nog niet optimaal gefunctioneerd, met name doordat de burger er nog aan moest wennen om mutaties tijdig door te geven. Inmiddels heeft de Belastingdienst/Toeslagen verschillende initiatieven ontwikkeld om ervoor te zorgen dat wijzigingen eerder en gemakkelijker kunnen worden doorgegeven (wijzigingswijzers, mededelingen over inkomenswijzigingen, telefonisch muteren).

5.5 Terugdringen niet-gebruik van toeslagen

Er is bij de invoering van de Awir een aantal aanvullende maatregelen genomen om het niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Er zijn aanwijzingen dat dit beleid succesvol is. Zo is het aantal huurtoeslagontvangers in 2006 ten opzichte van de geraamde aantallen gestegen met 23.500 extra huishoudens. Wat het voorinvullen van aanvraagformulieren betreft, wordt, gezien de ervaringen hiermee in de aanvangsfase, voornamelijk grote terughoudendheid betracht.

5.6 Rentesystematiek

De Awir hanteert bij de renteberekening een drempeltijdvak van een half jaar na afloop van het berekeningsjaar. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is aangegeven dat een aanzienlijk deel van de toeslagen voor 1 juli van jaar $t + 1$ zou zijn vastgesteld om zo te voorkomen dat mensen met het fenomeen 'rente' geconfronteerd zouden worden. Tevens is aangegeven dat de uitkomsten van de evaluatie van de Awir zullen worden gebruikt om de aanvangsdatum van de renteregeling zodanig aan te passen. Gezien de ervaringen over de eerste berekeningsjaren van de Awir op dit punt lijkt dit nu nog te vroeg. Bovendien zal het definitieve toekenningsproces volledig Awir-conform moeten draaien willen de rente-effecten beperkt blijven. De conclusie is dan ook dat het voornamelijk niet voor de hand ligt om de datum van 1 juli van jaar $t + 1$ te wijzigen. Wel zal zodanig worden bezien in hoeverre wetwijziging vereist is om ongewenste neveneffecten ingeval van vermindering van een terugvorderingsbeschikking kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld uitsluitend de eerder in rekening gebrachte rente te verminderen.

5.7 Rechtsgangen

Jurisprudentie en praktijk hebben moeten wennen aan het duiden van de Belastingdienst/Toeslagen als bestuursorgaan. Toch zijn er geen grote problemen in de praktijk ontstaan door de introductie van het bestuursorgaan Belastingdienst/Toeslagen. Wel is er een tweetal punten waar mogelijk wetwijziging vereist is, te weten samenloop tussen een definitieve toekenning en een lopende bezwaar-/beroepsprocedure tegen de voorschotbeschikking en schorsende werking bij hoger beroep.

5.8 Gegevensverrijking door de Belastingdienst/Toeslagen

Door het ontbreken van (voldoende betrouwbare) basisregistraties moeten vaak grote aantallen burgers worden benaderd met controlevragen, om de groep personen die misbruik maakt klein te

houden en op te sporen. Bij de inrichting van het toezicht wordt voor ieder onderwerp de afweging gemaakt op welke manier zo goed en doelmatig mogelijk gecontroleerd kan worden.

5.9 Beslagverbod

De reikwijdte van de beslagmogelijkheden die artikel 45 van de Awir biedt, is thans niet geheel duidelijk. De bedoeling is dat de Awir verhaalsmogelijkheden biedt voor beslaglegging op toeslagen over verschillende jaren. Voor de vraag of een verhuurder etc. beslag kan leggen op een toeslag moet bepalend zijn of er op het moment van beslagleggen sprake is van een bestaande rechtsverhouding tussen verhuurder etc. en de belanghebbende (oftewel een lopend huurcontract etc.). Het moment van ontstaan van de schuld is niet relevant zolang het ontstaansmoment maar is gelegen na 1 januari 2006 (het eerste berekeningsjaar van de Awir). Wellicht is wenselijk om artikel 45 van de Awir op dit punt te verduidelijken.

5.10 Aanpassingswet vrijstelling vermogen

Bezien wordt in hoeverre de overgangsbepaling dusdanig aangepast kan worden dat zich geen nieuwe gevallen meer kunnen voordoen, en de aanspraak op de overgangsbepaling blijvend vervalt nadat in enig jaar geen recht op huurtoeslag meer bestaat of het vermogen is gezakt tot onder de reguliere vermogensgrens. Om te voorkomen dat belanghebbenden in draagkracht achteruit gaan, zou eerbiedigende werking kunnen worden geregeld voor degenen die in het berekeningsjaar voorafgaand aan de wijziging nog gebruik hebben gemaakt van het overgangsrecht.