

stas
cc: dpg
r&p
G.P.

22474

R&P

Ministerie van SZW
Mevrouw drs. J.K. Klijnsma
Postbus 16375
2500BJ S GRAVENHAGE

Graag een concept-artikel
J 4/10

Referentie: 09/01064

Utrecht, 29 september 2009

Geachte mevrouw Klijnsma,

Regelmatig komt het voor dat mensen met een bijstandsuitkering geconfronteerd worden met een te betalen belastingaanslag. Wanneer de belastingaanslag het gevolg is van inkomen dat in mindering is gebracht op verstrekte bijstand, dient de sociale dienst de aanslag te betalen. Op zich is dit gunstig, maar het levert ook weer nieuwe problemen op. De verstrekte bijstand om de aanslag te vergoeden wordt namelijk betrokken bij de berekening van de loonheffing. Dit heeft tot gevolg dat het fiscaal loon in dat jaar hoger wordt, met allerlei gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen en voorzieningen. Op zich is dit geen nieuw probleem - Sociaal Raadslieden signaleren dit al jaren - maar de gevolgen zijn dermate groot dat er nu echt wat moet gebeuren.

Wanneer moet de sociale dienst een belastingaanslag betalen?

Bij de vaststelling van de maandelijkse bijstandsuitkering houdt de sociale dienst rekening met alle netto inkomsten van de bijstandsgerechtigde. In bepaalde situaties wordt het jaar daarna een belastingaanslag opgelegd, met het gevolg dat er achteraf gezien teveel netto inkomen is gekort. Voor deze aanslagen is geen kwijtschelding mogelijk.¹ De sociale dienst moet dan de aanslag betalen. De volgende twee situaties komen het meest voor:

1. Achteraf geen recht hebben op een bepaalde heffingskorting

Wanneer de sociale dienst een voorlopige teruggaaf heffingskortingen in mindering brengt op de uitkering en betrokkene blijkt achteraf bij de belastingaangifte niet meer aan de voorwaarden voor de heffingskortingen te voldoen, dan dient de sociale dienst de belastingaanslag die hierdoor ontstaat te betalen. Dit komt onder andere voor in de volgende situaties:

¹ Artikel 26.1.9 Leidraad invordering 2008

- algemene heffingskorting minst verdienende partner ontvangen en in de loop van het jaar gaan scheiden;
- alleenstaande ouder korting ontvangen en binnen 6 maanden alleenstaand worden of gaan samenwonen;
- (aanvullende) combinatiekorting (in 2009 de inkomensafhankelijk combinatiekorting) ontvangen, terwijl men achteraf onvoldoende inkomsten uit werk heeft ontvangen;
- te laag inkomen om alle ontvangen heffingskortingen volledig te kunnen verzilveren.

2. Aanvullende bijstand op een inkomen waarover geen of onvoldoende loonheffing is afgedragen

Wanneer de sociale dienst een inkomen in mindering brengt op de uitkering en over het inkomen is geen of onvoldoende loonheffing afgedragen, dan dient de sociale dienst de belastingaanslag die hierdoor ontstaat te betalen. Dit komt onder andere voor in de volgende situaties:

- freelance-inkomen, alpha-helpenden, gastouders;
- algemene heffingskorting op meerdere inkomsten toegepast.

Minder toeslagen als gevolg van betalen belastingaanslag

Als er in bovengenoemde situaties een belastingaanslag ontstaat, zal de sociale dienst deze vergoeden op grond van art. 31 Wet werk en bijstand. Deze vergoeding is eigenlijk een nabetaling van algemene bijstand en de sociale dienst dient hier dan ook belasting over af te dragen. Dit heeft tot gevolg dat de vergoeding van de belastingaanslag deel uit maakt van de jaaropgave en het daarop vermelde loon. Op papier is het inkomen hierdoor hoger dan bijstandsniveau en dat heeft dan weer een negatief effect op allerlei inkomensafhankelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag. De volgende tabel laat het negatief effect van het betalen van de belastingaanslag op de huur- en zorgtoeslag zien:²

Hoogte aanslag	Hoger fiscaal loon	Minder huurtoeslag	Minder zorgtoeslag	Totaal nadeel
€ 500	€ 781	€ 84	€ 24	€ 108
€ 1000	€ 1563	€ 264	€ 72	€ 336
€ 1500	€ 2344	€ 456	€ 108	€ 564
€ 2000	€ 3126	€ 648	€ 144	€ 792
€ 2500	€ 3907	€ 852	€ 180	€ 1032

De lagere huurtoeslag kan overigens door betrokkene, als hij daarvan op de hoogte is, worden gecorrigeerd.

Het betalen van een belastingaanslag door de sociale dienst is namelijk een nabetaling en voor de huurtoeslag is de nabetaling als bijzondere situatie genoemd. Indien aan de volgende voorwaarden voldaan wordt kan de nabetaling op verzoek buiten beschouwing blijven:³

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

Voor de zorgtoeslag, het kindgebondenbudget en de kinderopvangtoeslag geldt niet een soortgelijke regeling. Dit betekent dat slechts de mogelijkheid resteert om de sociale dienst te verzoeken de lagere toeslag met bijzondere bijstand te vergoeden.

² De berekeningen zijn gebaseerd op de volgende situatie. Het betreft een echtpaar met bijstand. De aanslag wordt in 2008 door de sociale dienst betaald. Het fiscaal loon wordt hierdoor hoger met het gevolg dat er minder huur- en zorgtoeslag wordt verstrekt.

³ Zie art. 2b Besluit op de huurtoeslag.

Een systeem met veel nadelen

Alles overziend brengt dit systeem, gezien vanuit verschillende invalshoeken, grote nadelen met zich mee:

Niet-gebruik:

De burger die te maken krijgt met een te betalen belastingaanslag moet behoorlijk goed op de hoogte zijn van de verschillende regels en over behoorlijke administratieve vaardigheden beschikken, om er voor te zorgen dat hij ook krijgt waarop hij recht heeft.

1. Hij moet weten dat de sociale dienst de belastingaanslag moet betalen.
2. Hij moet weten dat het betalen van de belastingaanslag door de sociale dienst tot gevolg heeft dat het loon op de jaaropgave hoger wordt, met een negatief effect op allerlei inkomensafhankelijke regelingen.
3. Hij moet weten op welke wijze hij de negatieve effecten op de inkomensafhankelijke regelingen ongedaan kan maken. Bijvoorbeeld:
 - huurtoeslag: verzoek toepassing bijzondere situaties;
 - zorgtoeslag: verzoek om bijzondere bijstand
 - kindgebondenbudget: verzoek om bijzondere bijstand
 - kinderopvangtoeslag: verzoek om bijzondere bijstand
 - studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten, toevoegingen voor rechtsbijstand verlegging peiljaar. (De problemen met deze voorzieningen zijn voor mensen en instanties lastiger, omdat deze voorzieningen 2 jaar terugkijken naar het inkomen. Betaling van aanslagen in het jaar 2007 kunnen problemen opleveren in 2009. De burger en de instanties weten dan vaak niet meer wat er precies is gebeurd twee jaar geleden)

Apparaatkosten:

Niet alleen voor de burger, maar ook voor de overheid is dit systeem nadelig. Verschillende overheidsdiensten houden elkaar onnodig bezig met allerlei werkzaamheden, en dat brengt behoorlijke apparaatkosten met zich mee:

1. Sociale diensten moeten beoordelen of en in hoeverre een belastingaanslag betaald moet worden. Voor veel sociale diensten is dit een ingewikkelde materie.
2. Sociale diensten moeten na het jaar waarin de belastingaanslag is betaald, schriftelijk verklaren welk deel van de jaaropgave betrekking heeft op de betaalde belastingaanslag. Dit is nodig om o.a. een verzoek om toepassing bijzondere situaties bij de Belastingdienst/Toeslagen in te kunnen dienen.
3. De Belastingdienst / Toeslagen moet i.v.m. de huurtoeslag een verzoek om toepassing bijzondere situaties beoordelen.
4. De sociale dienst moet een verzoek om bijzondere bijstand voor de misgelopen voorzieningen afhandelen
5. Belastingdienst zal mogelijk aanvragen om middeling moeten beoordelen.
6. Raad voor rechtspraak (gesubsidieerde rechtsbijstand), Informatie beheer groep (studiefinanciering en tegemoetkoming in de studiekosten) en Centraal administratie kantoor (AWBZ en WMO) zullen verzoeken om verlegging van een peiljaar moeten beoordelen.

Voorstel tot vereenvoudiging

Sociaal Raadslieden zien twee mogelijkheden om dit systeem aanmerkelijk te vereenvoudigen.

Belastingdienst legt nihilaanslag op

De meest verstrekkende wijze is dat de belastingdienst geen te betalen belastingaanslag oplegt indien de aanslag het gevolg is van een combinatie van bijstand met een ander inkomen (w.o. heffingskortingen).⁴ De belastingdienst hoeft in deze situaties slechts vast te stellen of het inkomen daadwerkelijk op de uitkering gekort is. Dit kan de belastingdienst bij de sociale dienst informeren. Voordeel van deze werkwijze is dat burgers die niet weten dat de sociale dienst in bepaalde situaties een aanslag moet betalen, hiermee ook geholpen zijn.

Bijstand voor belastingaanslag geen fiscaal loon

Een tweede mogelijkheid is dat er een uitzondering in de fiscale regelgeving wordt gemaakt voor het vergoeden van de belastingaanslag door de sociale dienst. De vergoeding zou onbelast moeten worden uitgekeerd als bijzondere bijstand. Voordeel hiervan is dat er geen negatieve effecten meer zijn op allerlei inkomensafhankelijke regelingen.

Met deze vereenvoudiging worden veel problemen van veelal kwetsbare burgers voorkomen en de apparaatkosten worden tot een minimum beperkt.

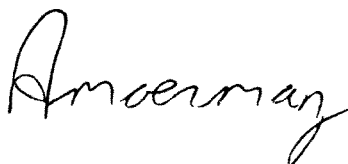
Graag vernemen wij van u of en op welke wijze u bereid bent dit probleem op te lossen.

Met vriendelijke groeten,

Saskia Noorman - den Uyl
Voorzitter LOSR



André Moerman
Voorzitter signaleringscommissie LOSR



I.a.a.: vaste commissie Financiën en vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage: Voorbeeld gevolgen van betaalde belastingaanslagen

⁴ Het oude belastingstelsel kende ook de mogelijkheid dat de aanslag op nihil werd gesteld indien deze het gevolg was van een combinatie van bijstand met een ander inkomen.

Bijlage: Voorbeeld gevolgen van betaalde belastingaanslagen

Mevrouw R. leefde in 2006 en 2007 van haar inkomsten als gastouder, een voorlopige teruggaaf heffingskortingen en een aanvullende bijstandsuitkering. Netto ontving mevrouw in 2006 en 2007 het bedrag van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande ouder.

In 2008 ontvangt mevrouw belastingaanslagen over de jaren 2006 en 2007. Ze moet over deze jaren de ontvangen kinderkorting en alleenstaande ouderkorting terugbetalen, omdat er geen loonheffing is afgedragen. Daarnaast ontvangt ze aanslagen voor de zorgverzekeringswet in verband met haar werk als gastouder. Alle aanslagen zijn correct. Omdat ze in 2006 en 2007 op het sociaal minimum heeft geleefd vergoed de sociale dienst de aanslagen in 2008.

Door alle vergoedingen ontvangt mevrouw een jaaropgave met daarop het bedrag aan inkomen van € 26984,-. Dat is de maandelijkse bijstandsuitkering inclusief de vergoeding van de aanslagen. Hierdoor ontstaan de volgende problemen.

De zorgtoeslag (2008) zal voor een deel teruggevorderd worden. Mevrouw zal vergoeding voor de zorgtoeslag bij de sociale dienst moeten vragen.

Mevrouw zal worden geconfronteerd met een terugvordering van de huurtoeslag. Met een beroep op een bijzondere situatie (vroeger de hardheidsclausule) zullen de betalingen van de aanslagen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Daarbij moet de sociale dienst voor de belastingdienst toeslagen duidelijk op papier zetten welke bruto bedrag voor welk jaar gelden. Omdat de bruto bedragen meer zijn dan € 2300,- dient de belastingdienst toeslagen de bedragen ook toe te rekenen naar de jaren 2006 en 2007. De huurtoeslag voor die jaren moet dus opnieuw worden vastgesteld. Per saldo zal het bedrag aan huurtoeslag voor de jaren 2006 en 2007 niet veranderen, omdat mevrouw in die jaren een veel lager inkomen had dan het sociaal minimum. Dit moet echter wel worden vastgesteld door de belastingdienst Toeslagen.

De betaling van de aanslag heeft ook gevolgen voor de studiebeurs van haar dochter. De aanvullende beurs van de dochter in 2010 is afhankelijk van het verzamelinkomen van mevrouw R. Omdat dit inkomen op papier erg hoog was, zal de aanvullende beurs minimaal zijn. Mevrouw zal dan moeten vragen om een verlegging van peiljaar.

Mevrouw R. heeft ook nog een 13-jarige dochter in het voortgezet onderwijs. Voor deze dochter heeft ze recht op de tegemoetkoming in de studiekosten. Ook hiervoor geldt dat ze een verlegging van peiljaar moeten aanvragen.

Doordat bij de vaststelling van de loonheffing in 2008 alleen rekening mag worden gehouden met de laagste belastingschijf en het inkomen van mevrouw in 2008 ook onder de hogere belastingschijf valt ontstaat er weer een belastingaanslag over het jaar 2008. Ook voor deze aanslag zal weer bijstand aangevraagd moeten worden. Mevrouw zal er rekening mee moeten houden dat de sociale dienst voor het vergoeden van de aanslag, mevrouw zal opdragen om een middeling bij de belastingdienst aan te vragen. Ondanks een eventuele middeling zal het inkomen van mevrouw in 2009 ook boven het sociaal minimum komen. Dat zal dan ook weer gevolgen hebben voor de voorzieningen. Met name de hierboven genoemde verlegging van het peiljaar levert dan weer problemen op. Het verleggen van het peiljaar van 2008 naar 2009 is immers geen goede oplossing. Omdat 2009 ook een hoger inkomen is dan het sociaal minimum.

~~Dan moet mevrouw in 2010 ook alert zijn op toevoegingen (Wrb), eigen bijdrage WMO en AWBZ. Bij deze regelingen wordt immers ook gekeken naar verzamelinkomen.~~

Heel 2008 heeft mevrouw de R. geleefd van een minimum inkomen. De gevolgen voor het op de huidige manier vergoeden van de aanslagen zijn de volgende.

inkomen van € 26984	schade	acties
huurtoeslag	€ 2016,-	beroep bijzondere situatie
zorgtoeslag	€ 432,-	bijzondere bijstand
belastingaanslag	€ 773,-	middeling/bijzondere bijstand
aanvullende beurs (dochter)	€ 1348,-- (raming)	verlegging peiljaar
mogelijke gevolgen		
toevoeging (rvr)	€ 368,- (raming)	verlegging peiljaar
wbz hulp	€ 730,- (raming)	verlegging peiljaar