

# Toeslag of tegenslag?

Knelpunten in regelgeving en  
uitvoering van de Awir

## Colofon

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

### **Uitgave**

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

### **Tekst**

Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/MOgroep W&MD  
mr. A.J. Moerman, Sociaal raadslieden Rijnstad Arnhem  
H. Oberzaucher, Sociaal raadslieden Welzijn Eindhoven  
mr. drs. T.C.E. Runhaar, Sociaal raadslieden Rotterdam

### **Eindredactie**

MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LOSR

### **Bestelwijze**

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

Utrecht, december 2009

ISBN 978 90 5568 257 7  
NUR 752

\* Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

### **Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden**

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

# Toeslag of tegenslag?

Knelpunten in regelgeving en  
uitvoering van de Awir



## Voorwoord

In 2006 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd. Op basis van deze wet verstrekt de Belastingdienst/Toeslagen aan meer dan 5 miljoen huishoudens één of meerdere toeslagen. Doel van de Awir is mensen te ondersteunen met een inkomensafhankelijke toeslag in de kosten voor wonen, zorg en kinderopvang. De basis waarop het recht en de hoogte en toeslag wordt bepaald is het geschat actueel inkomen, bij wijze van voorschot. Pas na het kalenderjaar wordt op basis van het daadwerkelijk genoten inkomen de hoogte van de toeslag door de Belastingdienst bepaald. Het kabinet heeft de Tweede Kamer recent een evaluatie van de Awir en beleidsvoornemens voorgelegd.

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) signaleert vanuit de uitvoeringspraktijk van de sociaal raadslieden ernstige knelpunten in de regelgeving en uitvoering van de Awir. Het rapport *Toeslag of Tegenslag?* laat zien hoe de Awir werkt en waar het fout gaat: forse nadelen voor grote groepen mensen en vooral voor die met een minimuminkomen.

Voor 40% van de 1,2 miljoen mensen die huurtoeslag ontvangen blijkt de toeslag een tegenslag: ze krijgen teveel of te weinig geld, met een terugvordering of nabetaling van minimaal € 100 tot gevolg. Men heeft dus een schuld, of een jaar lang te weinig geld gekregen. Dat kan om forse bedragen gaan zo blijkt uit de laatste gegevens:<sup>1</sup>

- In 120.000 huishoudens is er vanwege huurtoeslag een schuld van €1000 of meer ontstaan (10%);
- Een jaar lang van €500 tot meer dan €1000 te weinig huurtoeslag krijgen was in 72.000 gezinnen aan de orde.

Voor mensen met een minimuminkomen – en dat zijn 70% van de huurtoeslagontvangers – is dat een ramp. Zij komen met forse Awir-schulden of Awir-tekorten onder het bestaansminimum terecht.

Hetzelfde doet zich voor bij de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Uit cijfers over 2007 blijkt:

- dat van de 5,3 miljoen mensen die zorgtoeslag ontvangen 31% minimaal €100 te veel of te weinig heeft ontvangen.
- dat van de 0,3 miljoen huishoudens die kinderopvangtoeslag ontvangen 48% minimaal €100 te veel of te weinig heeft ontvangen. De helft kreeg te weinig en de andere helft te veel.

De uitvoering van de Awir schiet ernstig tekort. Dat raakt vooral mensen met een laag inkomen waar iedere euro telt. Dit is een zeer teleurstellende conclusie die ik liever niet had hoeven trekken.

De Awir is in 2006 ingevoerd omdat van de vele inkomensafhankelijke regelingen de inkomenseffecten ondoorzichtig waren. Voor die tijd konden sommige regelingen, zoals fiscale heffingskortingen, door honderdduizenden mensen met een minimum inkomen die daar op papier recht op hadden in werkelijkheid niet verzilverd worden. Omdat mensen met een laag inkomen nu eenmaal weinig belasting betalen. Dat trof vooral mensen met een minimuminkomen, alleenstaande ouders, ouderen en mensen met forse ziektekosten. Een toeslagensysteem zou ondermeer deze problemen moeten oplossen.

Na drie jaar is ondertussen de vraag gerechtvaardigd of de Belastingdienst/Toeslagen met de Awir die beoogde verbetering in het inkomen heeft bewerkstelligd voor deze meest kwetsbare burgers. De LOSR ziet grote knelpunten niet alleen in de uitvoering van de wet maar om het systeem en de regels van de wet.

- *In de eerste plaats komt dat door het gekozen systeem.*

De Awir is star en kent als maatstaf voor een toeslag alleen het jaarinkomen. Als gevolg daarvan leiden tussentijdse wijzigingen in de leefomstandigheden zoals de geboorte van een kind, partnerbreuk of gaan samenwonen, tot ernstig inkomensverlies. Afhankelijk van het tijdstip en de situatie oplopend tot € 1100 op jaarbasis. Een fors bedrag als je op dat minimum zit.

- *In de tweede plaats komt dat door de nadruk die gelegd wordt op het massaproces, waardoor de menselijke maat verloren gaat.*

---

<sup>1</sup> [Kamerstukken II 2009-2010, 31066, 79, p12-13.](#)

Het Kabinet wil de hardheidsclausule, die toch al veel te onbekend was en te weinig wordt toegepast nu maar helemaal afschaffen. Dat treft duizenden burgers.

• *In de derde plaats komt dat omdat de regering zich niet aan essentiële beloftes over de uitvoering heeft gehouden.*

Deze ingewikkelde Awir-regeling zou héél klantvriendelijk worden! Alles wat *vooraf* zou kúnnen worden ingevuld door instanties hoefde de burger niet zelf te doen. De regering beloofde dat als de werkgever of uitkeringsinstantie al over de benodigde gegevens beschikte de burger die gegevens niet nogmaals hoefde te verstrekken!

Helaas hier is niets van terecht gekomen! Het gevolg is dat burgers verdwalen in het woud van veranderende gegevens. Zoals de Kamer al voorzag<sup>2</sup>. Er moeten vaak hoge bedragen terugbetaald worden, of er wordt pas een jaar later uitbetaald omdat er te weinig is ontvangen. Over 2007 is bijvoorbeeld aan huurtoeslag € 281 miljoen teruggevorderd en € 89 miljoen nabetaald.<sup>3</sup>

De LOSR zet ook kritisch kanttekeningen bij de recente beleidsvoornemens van het Kabinet om de Awir te vereenvoudigen. De Awir moet aanmerkelijk verbeterd worden. Opdat mensen met een laag inkomen niet nog meer de dupe worden van het massale Awir-proces.

De LOSR doet de volgende aanbevelingen om de meest schrijnende situaties op te lossen en de uitvoering effectief te vereenvoudigen:

- kom de belofte na: zorg ervoor dat de Belastingdienst/Toeslagen de burger helpt door actuele inkomensgegevens zelf actief te verzamelen en te verwerken in voorgevulde aanvraagformulieren;
- garandeer bij een minimuminkomen altijd de maximale toeslag, ook wanneer de huishoudsituatie wijzigt;
- sluit het beroep op bijzondere bijstand niet uit, als de burger als gevolg van onvolkomenheden in de Awir onder het sociaal minimum schiet;
- stop het rondpompen van geld voor zorgkosten en schaf de zorgtoeslag af! Maar liefst 5,1 miljoen huishoudens ontvangen de zorgtoeslag om de hoge basispremie ziektekostenverzekering te kunnen betalen. Dat kan veel eenvoudiger en goedkoper: verlaag de basispremie in ruil voor een verhoging van de inkomensafhankelijke ZVW-premie. Nu betalen bovendien 600.000 mensen de hoge kostendekkende ziektekostenpremie niet. Daardoor ontstaan bij hen zeer forse schulden waarvoor recent ook weer een complexe en ingrijpende wetswijziging is ingevoerd. Doelmatig? Doeltreffend?

De Awir dient niet alleen rechtmatig en doeltreffend te zijn maar ook redelijk, billijk en rechtvaardig.

Ik dank André Moerman, Hannah Oberzaucher en Thea Runhaar van de signaleringscommissie<sup>4</sup> LOSR voor hun gedreven inzet waardoor dit rapport tot stand is gekomen.

## **Saskia Noorman-den Uyl**

Voorzitter Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden/ MOgroep W&MD

---

<sup>2</sup> Zie de aangenomen motie Verburg c.s. [Kamerstukken II 2004-2005, 29 765, nr. 25](#)

<sup>3</sup> Zie [Vierde halfjaarsrapportage vereenvoudigingsoperatie belastingdienst](#), 14 mei 2009, p. 5-7. De halfjaarrapportage vermeldt de bedragen op het moment dat 72% van de huurtoeslag en 84% van de zorgtoeslag definitief waren vastgesteld. We hebben deze bedragen omgerekend naar 100%. De vermelde bedragen zijn dus geschat.

<sup>4</sup> De signaleringscommissie is onderdeel van de LOSR en verzamelt voorbeelden van de wijze waarop regels, werkwijzen en wetten soms nadelig werken voor de burgers uit de dagelijkse praktijk van sociaal raadslieden. Met deze signalen willen zij misstanden onder de aandacht brengen van instanties en overheden, ter verandering en verbetering.

## Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting en aanbevelingen	7
Inleiding	15
<b>1. Fundamentele kanttekeningen bij de Awir</b>	<b>17</b>
1.1. Inleiding	17
1.2. Verantwoordelijkheid informatie ligt ten onrechte geheel bij burger	17
1.3. Groot aantal terugvorderingen	18
1.4. Afschaffen van de zorgtoeslag	20
1.5. Conclusie en aanbevelingen	20
<b>2. Minimuminkomen, maar geen maximale toeslag!</b>	<b>23</b>
2.1. Inleiding	23
2.2. In de loop van het jaar gaan samenwonen	23
2.3. In de loop van het jaar een kind krijgen	25
2.4. In de loop van het jaar uit elkaar gaan	25
2.5. Conclusie en aanbevelingen	27
<b>3. Toetsingsinkomen en de 10%-regeling</b>	<b>29</b>
3.1. Inleiding	29
3.2. De 10%-regeling	29
3.3. Alleen inkomen partner kan buiten beschouwing blijven	30
3.4. Op de 10%-regeling kan alleen achteraf een beroep worden gedaan	31
3.5. Niet afschaffen maar wijzigen	32
3.6. Conclusie en aanbevelingen	32
<b>4. Bijzondere situaties: hardheidsclausule</b>	<b>35</b>
4.1. Inleiding	35
4.2. De huidige uitzonderingen voor huurtoeslag	35
4.3. Niet afschaffen maar uitbreiden	36
4.4. Ook een uitzondering voor een 'papieren inkomen'	37
4.5. Onbekendheid van de uitzonderingen	37
4.6. Conclusie en aanbevelingen	38
<b>5. Niet rechtmatig verblijf partner of medebewoner</b>	<b>39</b>
5.1. Inleiding	39
5.2. Indirect meeprofiteren?	39
5.3. Terugvorderen: wist of behoorde te weten?	40
5.4. Conclusie en aanbevelingen	41
<b>6. Beslag op toeslag</b>	<b>43</b>
6.1. Inleiding	43
6.2. Beslag leidt tot nieuwe schulden	43
6.3. Beslag op toeslag en inkomen: communicerende vaten	44
6.4. Beslag op toeslag: een kostbare aangelegenheid	46
6.5. Conclusie en aanbevelingen	46
<b>7. Invordering van toeslagschulden</b>	<b>49</b>
7.1. Inleiding	49
7.2. Individuele betalingsregeling	49
7.3. Toeslagschulden tijdens schuldsanering	50
7.4. Conclusie en aanbevelingen	51
<b>Bijlage 1: Berekningen nadeel wijziging huishoudsituatie</b>	<b>53</b>





## Samenvatting en 23 aanbevelingen

Sociaal raadslieden zien dagelijks mensen met 'toeslagproblemen'. Ze zien in de praktijk wat er misgaat. En als het misgaat, heeft dat grote financiële gevolgen voor mensen met lage inkomens. Sociaal raadslieden ervaren de noodzaak voor verbetering van administratieve processen en de behandeling van uitzonderingen in individuele situaties. Onredelijke en onrechtvaardige uitkomsten van de huidige Awir zijn de reden voor de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR / MOgroep W&MD) om met een eigen evaluatie van de Awir te komen: Toeslag of tegenslag?

### 1. Fundamentele kanttekeningen bij de Awir

#### 1.a Toeslagen voor de burger te ingewikkeld

Kern van de Awir is dat de Belastingdienst/Toeslagen op basis van een door de burger geschat actueel inkomen, bij wijze van voorschot, een toeslag uitbetaalt. Na het kalenderjaar vindt aan de hand van het daadwerkelijk genoten inkomen een definitieve toekenning plaats.

Bij de huurtoeslag - voor mensen met een laag inkomen de belangrijkste toeslag - blijkt dat in 50% van de gevallen de toekenning niet conform het voorschot is. Of ze hebben een periode te weinig ontvangen en krijgen een nabetaling, óf ze hebben een periode teveel ontvangen en moeten terugbetalen. Over 2007 is bijvoorbeeld aan huurtoeslag naar schatting € 281 miljoen teruggevorderd en € 89 miljoen nabetaald. In beide situaties betekent dit een druk op het financiële huishouden, juist bij mensen met een krap inkomen en de toeslagen hard nodig hebben. Immers 70% van de mensen met huurtoeslag heeft een minimuminkomen. *Het schatten van het actueel inkomen is voor de gemiddelde burger erg ingewikkeld. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is toegezegd dat de Belastingdienst/Toeslagen via bestandskoppeling de burger zou helpen met voringevulde formulieren en actuele gegevens. Die inkomensgegevens zouden mede door de invoering van de wet Walvis immers ook voor de Belastingdienst/Toeslagen actueel beschikbaar zijn. Hiervan is vrijwel niets terecht gekomen.*

- Aanbeveling 1

*Haal de eenzijdige verantwoordelijkheid voor het aanleveren van gegevens weg bij de burger. Koppel systemen (van belastingdienst rood, belastingdienst blauw, Gba, UWV, etc) en laat de instanties gegevens bij elkaar halen.*

- Laat de Belastingdienst/Toeslagen meteen de door de burger aangeleverde gegevens geautomatiseerd in de systemen toetsen en bij afwijkingen een waarschuwing aan de burger sturen;
- geef de burger het recht op inzage van zijn actuele gegevens;

*De politiek moet erop toezien dat het in 2005 al toegezegde systeem van voringevulde formulieren en toetsing van aanvragen meteen bij de ontvangst, nu zo snel mogelijk wordt ingevoerd.*

#### 1.b Het recht op huurtoeslag stopt te abrupt bij een maximum inkomen

Naast een verkeerde schatting van het inkomen kan een behoorlijke terugvordering ontstaan wanneer het inkomen € 1 hoger is dan de maximum inkomensgrens. Dan vervalt immers het totale recht op huurtoeslag. Deze ene euro kan een terugvordering van € 1800 betekenen.

- Aanbeveling 2

*Zorg voor een geleidelijke afbouw van de huurtoeslag vergelijkbaar met het systeem van de huidige zorgtoeslag.*

- Hoge terugvorderingen omdat een inkomen net boven de maximum inkomensgrens komt, kunnen hierdoor voorkomen worden.
- Als deze aanpassing budgettair neutraal moet plaatsvinden zorg er dan wel voor dat dit niet ten laste komt van de huurtoeslag voor mensen met een laag inkomen.

#### 1.c Te veel terugvorderingen vanwege een te laag geschat inkomen

Hoofdrede voor het grote aantal terugvorderingen is dat lopende voorschotten meestal niet worden aangepast. Ook is de automatische continuering van aanvragen gebaseerd op gedateerde

informatie. Wanneer het inkomen in het voorgaande jaar te laag werd geschat, blijkt dat bij een gelijkblijvend inkomen het jaar daaropvolgend automatisch ook het geval

- **Aanbeveling 3**

*Wijzig het systeem bij een terugvordering van toeslagen vanwege een te laag geschat inkomen om het aantal jaarlijkse terugvorderingen te beperken.*

- zorg ervoor dat het voorschot voor het nieuwe jaar bij automatisch continueren van de aanvraag gebaseerd wordt op het *gecorrigeerde* inkomen;
  - pas de verstrekking van het voorschot op de toeslagen van lopende het jaar aan op basis van het gecorrigeerde inkomen;
- mocht de automatische correctie niet kloppen, omdat het inkomen inmiddels wel lager is geworden, dan kan de burger altijd nog een wijziging insturen.*

### **1.d Iedereen een zorgtoeslag?**

Zorgelijk zijn de ontwikkelingen rond de zorgtoeslag. De hoge ziektekostenpremie betekent voor een zeer groot aantal mensen met een laag inkomen een fors budgetteringsprobleem. Nu al ontvangen 5,1 miljoen huishoudens een zorgtoeslag. Als de zorgkosten stijgen kan dit aantal verder toenemen. Er is bij de totstandkoming van de Zorgverzekeringswet vanwege de beoogde marktwerking bewust gekozen voor een hoge basispremie. Om dit voor lagere inkomens betaalbaar te maken is de zorgtoeslag ingevoerd.

- **Aanbeveling 4**

*Schaf de zorgtoeslag af.*

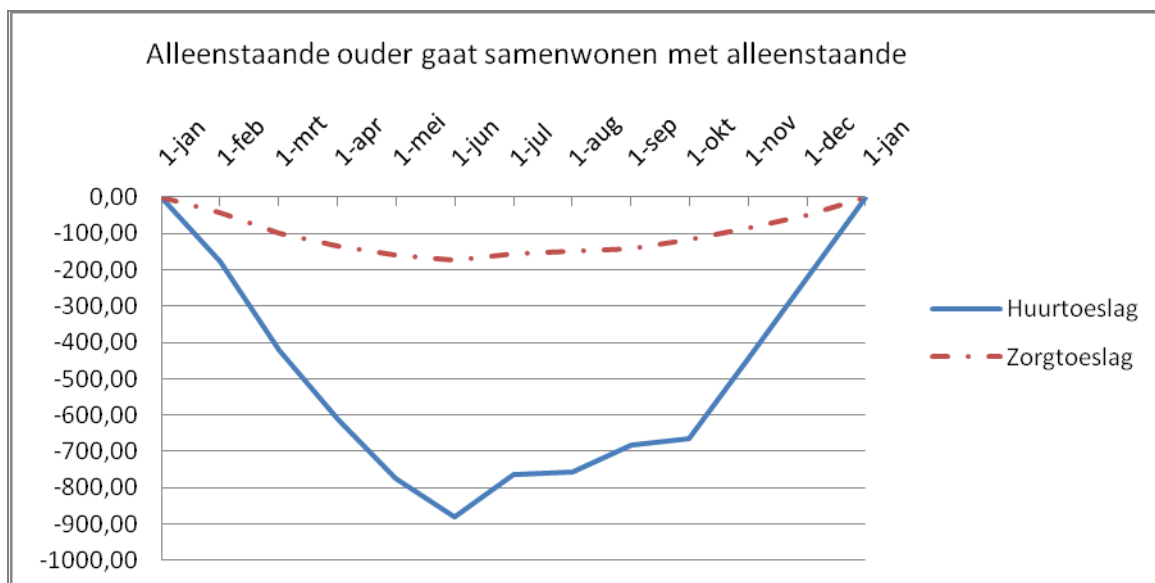
- De marktwerking op de basispremie van de ziektekostenverzekering leidt slechts tot zeer bescheiden verschillen in basispremie.
- De besparing op uitvoeringskosten van toeslagen door het afschaffen van 5,1 miljoen zorgtoeslagen is zeer aanzienlijk.
- Dat kan door de bestaande inkomensafhankelijk Zvw-premie te verhogen waardoor de basispremie verlaagd kan worden.

*De winst is een zeer forse besparing op de uitvoering van toeslagen, dat minder mensen 'gedwongen' last hebben van de Belastingdienst/Toeslagen en dat er veel minder betalingsproblemen zullen ontstaan omdat de basispremie lager is.*

## **2. Minimuminkomen, maar geen maximale toeslag!**

### **2.a Wijziging huishoudsamenstelling heeft grote gevolgen**

Voor burgers die recht hebben op een 'huishoudafhankelijke uitkering', heeft een wijziging in de huishoudsamenstelling grote consequenties voor de hoogte van de huur- en zorgtoeslag. De WWB-uitkering, een toeslag op de WW-, WAO-/WIA- of Wajonguitkering op basis van de Toeslagenwet, of een IOAW- of IOAZ-uitkering zijn nou juist uitkeringen die *aanvullen tot aan het bestaansminimum*. Een kind krijgen, gaan samenwonen, of uit elkaar gaan heeft echter een terugvordering tot gevolg. Als een alleenstaande ouder in de maand juni gaat samenwonen met een andere alleenstaande, bedraagt de schade aan misgelopen huur- en zorgtoeslag € 1057. Dit komt op jaarbasis neer op een maand minder inkomen. Zo hebben veranderingen grote financiële consequenties voor mensen die de toeslag hard nodig hebben.



- **Aanbeveling 5**

*Ken de maximale toeslagen toe in de perioden dat de burger toch al een WWB-, TW-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangt, ook al heeft men fiscaal een hoger inkomen ontvangen. Omdat deze uitkeringen aanvullen tot het bestaansminimum, kan dit zonder verdere inkomenstoets.*

- **Aanbeveling 6**

*Maximeer de toeslagen uit eigen beweging, dus zonder dat de burger er om moet verzoeken. Zo voorkom je niet-gebruik.*

## **2.b Awir geen toereikende en passende voorliggende voorziening**

Vóór de invoering van de Awir verstreken sociale diensten wanneer de huursubsidie niet toereikend bleek, woonkostentoeslag. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is nadrukkelijk aangegeven dat de inkomensafhankelijke regelingen die onder de Awir vallen, toereikende en passende voorliggende voorzieningen zijn. Er mag dus geen woonkostentoeslag of bijzondere bijstand verstrekt worden.

- **Aanbeveling 7**

*Indien aanbevelingen 5 en 6 niet overgenomen worden, stel dan vast dat de toeslagen Voor toepassing van de bijzondere bijstand geen toereikende en passende voorliggende voorziening betreffen.*

- Zorg ervoor dat sociale diensten in dit soort situaties bijzondere bijstand gaan verstrekken.
- Mocht er in deze situatie toch een terugvordering ontstaan, zie dan af van invordering.

## **3. Toetsingsinkomen en de 10%-regeling**

### **3.a Uit elkaar gaan en de 10%-regeling**

Uit elkaar gaan kan nadelige gevolgen hebben voor de hoogte van de toeslag, wanneer het inkomen van de ex-partner na verbreking van de relatie stijgt. De wetgever heeft dit probleem onderkend en een regeling bedacht om deze inkomensstijging buiten beschouwing te laten. Voorwaarde is dat het toetsingsinkomen hierdoor minimaal 10% lager moet worden.

### **3.b 10% regeling afschaffen of wijzigen?**

De 10%-regeling voorziet niet in alle nadelige situaties, de regeling is ingewikkeld, onbekend en er wordt daardoor weinig beroep op gedaan. Afschaffen van de regeling, zoals het kabinet wil, heeft echter tot gevolg dat bepaalde groepen in de samenleving te weinig toeslag ontvangen wat weer onwenselijk is.

*In plaats van afschaffen verdient het aanbeveling de regeling zodanig te wijzigen dat de meest voorkomende probleemcategorieën geholpen worden. Dit kan door te bepalen dat mensen met een uitkering op minimumniveau bij een wijziging in de huishoudsituatie altijd de maximale toeslag ontvangen. Deze eenvoudige oplossing is al eerder genoemd.*

- Aanbeveling 8

*Vervang de 10%-regeling door een eenvoudige beter uitvoerbare regeling. Dit kan door aanbeveling 5 en 6 over te nemen.*

#### **4. Bijzondere situaties: hardheidsclausule**

##### **4.a Hardheidsclausules: niet afschaffen maar uitbreiden**

Er zijn bijzondere situaties waarbij het onbillijk is dat een partner of medebewoner meetelt bij het bepalen van het recht op toeslag, of dat een bepaald inkomensbestanddeel meetelt bij de vaststelling van de hoogte van de toeslag.

Voor huurtoeslag gelden uitzonderingen in de volgende situaties:

- langdurig verblijf buitenshuis;
- partner of medebewoner is verzorgingsbehoefstig;
- het inkomen is eenmalig hoger vanwege een pensioen dat verplicht afgekocht wordt;
- er is een nabetaling ontvangen;
- betrokkene ontvangt een toeslag voor hulpbehoevendheid.

Het is vreemd en aan de burger niet uit te leggen, dat deze uitzonderingen alleen gelden voor de huurtoeslag en niet voor de andere toeslagen. Een bijzondere situatie kan, indien betrokkene meerdere toeslagen ontvangt, financieel behoorlijke consequenties hebben. *Het zou de rechtvaardigheid, maar ook de eenheid en daarmee de eenvoud van de Awir ten goede komen, als de uitzonderingen gelden voor alle toeslagen. Het kabinet wil echter de uitzonderingen die gelden voor bijzondere situaties onder het motto van 'vereenvoudiging' schrappen, zonder stil te staan bij nut en noodzaak en zonder alternatieven te onderzoeken. Een limitatieve lijst van inkomensbestanddelen is echter eenvoudig te hanteren*

- Aanbeveling 9

*Neem een algemene regeling op in de Awir om in bijzondere situaties bepaalde Inkomensbestanddelen buiten beschouwing te laten voor de vaststelling van alle toeslagen.*

- Aanbeveling 10

*Onderzoek eerst de alternatieven om te stimuleren dat hulpbehoevenden zolang mogelijk thuis blijven wonen, voordat uitzonderingen die gemaakt zijn voor het in huis nemen van een verzorgingsbehoefstige en de toeslag voor hulpbehoevendheid geschrapt worden.*

##### **4.b Een 'papieren inkomen' moet een bijzondere situatie zijn**

Wanneer een inkomen in een bepaald jaar wordt ontvangen, maar om fiscale redenen wordt toegerekend in het jaar daarna, is er geen sprake van een echte nabetaling, maar van een inkomen op papier. Dit is bijvoorbeeld de situatie wanneer per 1 november een uitkering wordt aangevraagd, er eerst voorschotten worden verstrekt, en de toekenning van de uitkering na 1 januari plaatsvindt. *Dit 'papieren inkomen' moet ook als bijzondere situatie aangemerkt worden.*

- Aanbeveling 11

*Voeg aan de regeling de bijzondere situatie toe dat inkomensbestanddelen die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen (papieren inkomen), buiten beschouwing blijven.*

##### **4.c Onbekendheid van de uitzonderingen**

De huidige uitzonderingen die gelden voor huurtoeslag zijn voor veel burgers onbekend. Sociaal raadslieden constateren regelmatig 'niet-gebruik'.

- Aanbeveling 12

*Dring het 'niet-gebruik' van het beroep op de uitzonderingen die gelden voor bijzondere situaties terug, door er voor te zorgen dat:*

- a. WMO-loketten, CIZ's en andere loketten actief informatie verstrekken als er sprake is van langdurig verblijf buitenhuis van een partner, een thuiswonende zorgbehoefte partner of medebewoner;
- b. pensioen- en verzekeringsmaatschappijen bij een verplichte afkoop van een pensioen of nabestaandenuitkering hun klanten informeren over de mogelijkheid om dit inkomen buiten beschouwing te laten;
- c. uitkeringsinstanties nabetalingen op de jaaropgave specificeren en daarbij informatie verstrekken over de mogelijkheid om de nabetaling voor toeslagen buiten beschouwing te laten;
- d. het UWV een eventuele hogere uitkering in verband met hulpbehoefte op de jaaropgave specificeert en wijst op de mogelijkheid om dit inkomen voor toeslagen buiten beschouwing te laten.

## 5. Niet rechtmatig verblijf partner of medebewoner

### 5.a Uitsluiten recht op toeslag is disproportioneel

Als de partner of medebewoner van de aanvrager geen geldige verblijfstitel heeft, is er in het geheel geen recht op toeslagen. *Dit leidt tot grote problemen, en de gevolgen zijn disproportioneel.*

- Aanbeveling 13

*Pas de toeslagregelingen zodanig aan dat er een (aangepast) recht op toeslag bestaat wanneer sprake is van een toeslagpartner en/of medebewoner die niet rechtmatig verblijf houdt. Wanneer bijvoorbeeld de partner niet rechtmatig verblijft, maar de kinderen wel, dan dient er een volledig recht te zijn op:*

- kindgebonden budget;
- en een *aangepast* recht (bv halvering) op:
  - huurtoeslag;
  - zorgtoeslag.

### 5.b Pas achteraf bij Gba toetsen leidt tot onnodige terugvorderingen

Op het aanvraagformulier worden over de verblijfstatus geen vragen gesteld. Op zich hoeft dat ook niet want de Belastingdienst/Toeslagen kan bij de Gba eenvoudig de verblijfstatus van een eventuele partner of medebewoner controleren. *De Belastingdienst/Toeslagen verstrekt echter eerst voorschotten en informeert pas later bij de Gba. Dit leidt tot onnodige terugvorderingen, met alle financiële gevolgen voor de aanvrager die – en dat moeten we niet vergeten – wel recht op toeslagen zou hebben indien de partner of medebewoner niet op het adres zou verblijven.* De aanvrager hoeft zelfs niet op de hoogte te zijn van de verblijfstatus van de partner of medebewoner.

- Aanbeveling 14

*De Belastingdienst/Toeslagen moet voorafgaand aan het verstrekken van een voorschot toetsen of men gezien de verblijfstatus in aanmerking komt voor een toeslag.*

- Aanbeveling 15

*De Belastingdienst/Toeslagen moet afzien van terugvordering van een voorschot indien ze voorafgaand aan de toekenning, via verificatie bij de Gba, op de hoogte had kunnen zijn van het niet rechtmatig verblijf.*

## 6. Beslag op toeslag

### 6.a Beslag leidt tot nieuwe schulden

Als een zorgverzekeraar beslag op de zorgtoeslag legt, of de verhuurder beslag op de huurtoeslag, dan gebeurt dit wegens achterstanden die zijn ontstaan in de voorgaande periode. Door beslag op de toeslag te leggen wordt geprobeerd om deze schulden af te lossen. *Het beslag heeft echter ook tot gevolg dat de lopende betalingsverplichtingen niet meer voldaan kunnen worden, waardoor*

weer nieuwe schulden ontstaan. Voor deze nieuwe schulden wordt opnieuw gedagvaard en opnieuw allerlei kosten in rekening gebracht. Een neerwaartse spiraal met alle gevolgen van dien.

### **6.b Beslag op toeslag en inkomen zijn communicerende vaten**

Meestal is naast beslag op de toeslag, al dan niet door dezelfde schuldeiser, ook beslag op het inkomen gelegd. Aangezien de niet ontvangen toeslag de beslagvrije voet die geldt bij beslag op het inkomen verhoogt, wordt er per saldo bij een juiste berekening van de beslagvrije voet niet extra afgedragen. *Een combinatie van beslag op inkomen en beslag op toeslagen is zinloos.*

### **6c Beslag op toeslag is een kostbare aangelegenheid**

De kosten van het beslag, dat jaarlijks opnieuw moet worden gelegd, zijn erg hoog. Een beslag op de zorgtoeslag gedurende een jaar kost € 333. Dit betekent dat bij een zorgtoeslag voor een alleenstaande die op jaarbasis € 684 bedraagt, slechts € 351 gebruikt wordt om op de schuld af te lossen. *Beslag op de toeslag is dus een rigoureuus en inefficiënt middel.*

- Aanbeveling 16

*LOSR / MOgroep W&MD pleit voor een algeheel beslagverbod voor alle toeslagen.*

- Maak de uitzondering die nu in art. 45 Awir is opgenomen voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen, ongedaan.

- Aanbeveling 17

*Geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht om de toeslag te innen voor de lopende betalingsverplichtingen, zonder executoriale titel en alle bijkomende kosten van dien.*

- Voor het College van Zorgverzekeraars is dit al geregeld indien de inning van de ziektekostenpremie na 6 maanden achterstand wordt overgenomen (bronheffing).

- Aanbeveling 18

*Indien aanbeveling 16 en 17 niet overgenomen worden, wijzig dan art. 45 Awir zodanig dat het geïnde bedrag alleen aangewend mag worden voor de lopende betalingsverplichtingen en niet voor oude schulden.*

## **7. Invordering van toeslagschulden**

### **7.a Individuele betalingsregeling voor alle toeslag- en belastingschulden**

Na een verzoek om een individuele betalingsregeling, wordt de individuele betalingscapaciteit berekend die zou moeten gelden voor alle toeslagen en belastingen. Dit gebeurt echter niet vanzelf. *Wanneer een nieuwe toeslagschuld of belastingschuld ontstaat wordt deze weer afzonderlijk geïnd terwijl deze bij de individuele betalingsregeling gevoegd moet worden.*

- Aanbeveling 19

*Zodra een betalingsregeling is getroffen gebaseerd op de individuele betalingscapaciteit, moet de invordering van toeslag- en belastingschulden, automatisch ook gelden voor alle bestaande en eventuele nieuwe toeslag- en belastingschulden. De burger beschikt immers slechts over één betalingscapaciteit.*

### **7.b Invordering toeslagen doorkruisen WSNP**

Wanneer de burger toegelaten wordt tot de WSNP moeten lopende betalingsregelingen en verrekeningen automatisch stoppen. Bij nieuwe toeslagschulden tijdens de WSNP moet de ontvanger de toeslagschuld bij de bewindvoerder aanmelden als boedelschuld. Ook dit gebeurt niet vanzelf.

- Aanbeveling 20

*De Belastingdienst/Toeslagen moet iedere burger die toegelaten wordt tot de WSNP automatisch signaleren. Dit moet direct tot het gevolg hebben dat iedere lopende betalingsregeling en verrekening automatisch stopt.*

- Aanbeveling 21

*De ontvanger moet toeslagschulden die tijdens een WSNP-traject ontstaan en die betrekking hebben op de periode na toelating WSNP, bij de bewindvoerder aanmelden als boedelschuld.*

- Pas de Leidraad Invordering zodanig aan dat, mocht de toeslagschuld niet uit de boedel voldaan kunnen worden, de invordering pas wordt hervat na beëindiging van de WSNP.

### **7.c Invordering toeslag doorkruisen de minnelijke schuldsanering**

Toeslagschulden kunnen een minnelijke schuldsanering op twee manieren doorkruisen wanneer deze na de start van een schuldsanering ontstaan, namelijk:

- wanneer de toeslagschuld betrekking heeft op de periode voor start schuldsanering, is deze ten onrechte niet in het voorstel naar de schuldeisers meegenomen;
- wanneer de toeslagschuld betrekking heeft op de periode na start schuldsanering, kan deze door betrokkene voorlopig niet betaald worden.

- Aanbeveling 22

*Als een instelling voor schuldhulpverlening informeert naar de hoogte van de toeslagschulden, stelt de Belastingdienst/Toeslagen binnen 3 maanden het recht op toeslagen, en daarmee de eventuele toeslagschulden, vast. Zo wordt voorkomen dat er tijdens de minnelijke regeling nieuwe toeslagschulden ontstaan die eigenlijk meegenomen hadden moeten worden in de minnelijke schuldregeling.*

- Aanbeveling 23

*Voor toeslagschulden die materieel betrekking hebben op een periode na totstandkoming van een akkoord in een minnelijke schuldregeling, verleent de ontvanger uitstel tot het moment dat de schuldregeling is beëindigd.*





## Inleiding

In 2006 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd. Op basis van deze wet verstrekt de Belastingdienst/Toeslagen aan miljoenen huishoudens één of meerdere toeslagen: maar liefst 5,1 miljoen huishoudens ontvangen de zorgtoeslag, 1,1 miljoen huishoudens ontvangen huurtoeslag en 1,1 miljoen huishoudens het kindgebonden budget.

Kern bij de uitvoering van de Awir is dat de Belastingdienst/Toeslagen bij wijze van voorschot, een toeslag uitbetaalt op basis van een door de burger zelf geschat actueel inkomen. Na het kalenderjaar vindt aan de hand van het daadwerkelijk genoten inkomen de definitieve toekenning plaats. Bij de belangrijkste toeslag voor mensen met een laag inkomen, de huurtoeslag, blijkt in 50% van de gevallen de definitieve toekenning niet conform het voorschot is.<sup>5</sup> Of mensen hebben een tijd te weinig ontvangen en krijgen een nabetaling, of ze hebben teveel ontvangen en moeten terugbetalen. In beide situaties legt dit een druk op het financiële huishouden. Juist bij deze mensen die het toch al moeilijk hebben en de toeslagen hard nodig hebben om het bestaansminimum gegarandeerd te krijgen .

Inmiddels heeft de overheid de Awir geëvalueerd.<sup>6</sup> En er heeft een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) plaatsgevonden naar de mogelijkheden om de uitvoeringssystematiek bij toeslagen te vereenvoudigen.<sup>7</sup> Op basis van de evaluatie en het IBO-onderzoek heeft het kabinet vereenvoudigingvoorstellen geformuleerd.<sup>8</sup>

Vereenvoudiging betekent hier: zoveel mogelijk vaste uniforme regels en zo weinig mogelijk uitzonderingen. Het kabinet wil uitzonderingen die nu wel gelden in bijzondere situaties, afschaffen. Dit zonder ook maar nut en noodzaak te bespreken en zonder alternatieven te overwegen. Hulpbehoefendheid, het ontvangen van nabetalingen of andere bijzondere inkomensbestanddelen telt dan niet meer mee als factor van betekenis. Er zal dan onvoldoende recht worden gedaan aan de burger in soms kwetsbare omstandigheden.

Sociaal raadslieden zien dagelijks deze mensen met 'toeslagproblemen' en wat er misgaat. En als het misgaat, heeft dat steeds grote financiële (en stressvolle) gevolgen voor deze mensen met lage inkomens. Het levert de maatschappij vervolgkosten op aan administratieve rompslomp en meer schulden.

De noodzaak voor verbetering van administratieve processen en voor uitzonderingen in individuele situaties rond de Awir wordt in de praktijk van de sociaal raadslieden blootgelegd. Reden voor de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR / MOgroep W&MD) om met deze eigen evaluatie te komen: Toeslag of tegenslag?

## Leeswijzer

- De samenvatting en aanbevelingen van dit rapport treft u aan op pagina 5 t/m 11.

- In het eerste hoofdstuk: de Awir-systematiek op hoofdlijnen.

Aan bod komt de ingewikkeldheid van de toeslagen en het ontbreken van de vereiste administratieve vaardigheden bij burgers.

De Belastingdienst/Toeslagen laat na actief en tijdig informatie in te zamelen. Dat was wel de bedoeling. Als de werkgever of uitkeringsinstantie al gegevens aan de overheid hebben verstrekt, zou de burger dat niet nog een keer hoeven te doen. Dit om terugvorderingen te voorkomen. Het kabinet moet deze toezegging bij de totstandkoming van de Awir alsnog nakomen.<sup>9</sup>

Tot slot de zorgtoeslag: heeft deze eigenlijk bestaansrecht?

---

<sup>5</sup> Voor zorgtoeslag geldt eenzelfde percentage. Bij de kinderopvangtoeslag blijkt slechts een kwart precies goed. Zie: [Kamerstukken II 2008-2009, 31066, nr. 68, P. 20.](#)

<sup>6</sup> "[Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.](#)"

<sup>7</sup> "[Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen.](#)"

<sup>8</sup> Zie voor de kabinetsreactie op beide rapporten: [Kamerstukken II 2009-2010, 31580, nr. 3.](#)

<sup>9</sup> Zie motie Verburg c.s. [Kamerstukken II 2004-2005, 29 765, nr. 25](#) en zie [Kamerstukken I 2004-2005, 29764 en 29765, nr. F, p.2.](#)

- De hoofdstukken twee en drie handelen over wijziging van het inkomen als gevolg van wijziging van de huishoudsituatie.

Samenwonen, een kind krijgen of uit elkaar gaan blijkt bij mensen met een minimumuitkering grote financiële gevolgen te hebben. Het kabinet wil de zogenaamde 10%-regeling, bedoeld voor mensen die uit elkaar gaan, afschaffen. Sociaal raadslieden stellen daarentegen een *betere* regeling voor waarmee de burger met een laag inkomen wél recht wordt gedaan.

- In het vierde hoofdstuk de uitzonderingen die gelden voor huurtoeslag in bijzondere situaties. Onder deze hardheidsclausule valt o.a. hulpbehoevendheid, nabetalings en afgekocht pensioen. Ook dit wil het kabinet afschaffen. Sociaal raadslieden stellen juist voor de uitzonderingen uit te breiden met het zogenaamde 'papierinkomen' en ze óók te laten gelden voor alle andere toeslagen. En we doen voorstellen om de onbekendheid van de hardheidsclausule tegen te gaan.

- Om voor toeslagen in aanmerking te komen dient niet alleen de aanvrager, maar ook diens partner, kinderen en eventuele andere medebewoners *rechtmatig* in Nederland te verblijven. Wanneer één iemand in het huishouden niet rechtmatig in Nederland verblijft, heeft dit tot gevolg dat er *in z'n geheel geen recht op toeslagen bestaat*, met alle gevolgen van dien. In hoofdstuk 5 beschrijven we deze problematiek en komen we met voorstellen om de gevolgen wel proportioneel te maken.

- Hoofdstuk zes beschrijft het fenomeen waarbij verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen *beslag op de toeslag mogen leggen*. Dit heeft tot gevolg dat de *lopende* verplichtingen niet meer betaald kunnen worden, met een neerwaartse (schulden)spiraal tot gevolg. Als ook nog beslag op het inkomen is gelegd, is de situatie nog dramatischer omdat de beslagvrije voet dan niet meer klopt. *We pleiten in dit hoofdstuk voor een algeheel beslagverbod.*

- Tot slot hoofdstuk zeven over de problemen bij invordering van toeslagschulden: de individuele betalingsregeling die niet ambtshalve toegepast wordt op alle toeslag- en belastingschulden, en het niet adequaat reageren wanneer op de burger een schuldregeling van toepassing wordt.

# 1. Fundamentele kanttekeningen bij de Awir

## 1.1. Inleiding

In de memorie van toelichting is het doel van de Awir als volgt geformuleerd:

'Het kabinet streeft ernaar, zoals ook in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd, 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.'<sup>10</sup>

Met name de genoemde 'transparantie voor de burger' blijkt ver te zoeken. De procedures rond Toeslagen zijn voor veel burgers erg ingewikkeld en het vereist administratieve vaardigheden waar de meesten van hen niet over beschikken.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe ingewikkeld het is voor de burger om z'n inkomen te schatten. We constateren dat de Belastingdienst/Toeslagen weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om de burger hier via koppeling van bestanden hier te helpen. Het is van groot belang dat de Belastingdienst/Toeslagen dit wel gaat doen! We geven andere mogelijkheden om het aantal terugvorderingen te beperken. We beëindigen dit hoofdstuk met de vraag of de zorg toeslag nog wel bestaansrecht heeft.

## 1.2. Verantwoordelijkheid informatie ligt ten onrechte geheel bij burger

In hun dagelijkse praktijk zien Sociaal raadslieden vaak cliënten die in de problemen zijn geraakt door de uitvoering van de Awir Toeslagen. Deze blijken hoge eisen te stellen aan de administratieve vaardigheden van burgers die van deze regelingen gebruik willen maken. Vaak ontbreken deze administratieve vaardigheden nou juist bij diegenen voor wie deze regelingen bedoeld zijn om het inkomen op een minimumniveau te brengen.

Wie een toeslag aanvraagt die valt onder de Awir moet een schatting geven van het inkomen in het komende of lopende jaar. Dat is niet eenvoudig, een fout is snel gemaakt. Het kan vervolgens lang duren voordat blijkt dat er een fout is gemaakt. In het geval van wisselende inkomens is dat nog gecompliceerder. Wijzigingen moeten zo snel mogelijk worden doorgegeven. Maar het is lang niet altijd duidelijk welke wijzigingen precies van belang zijn. Wijzigingen leiden tot nieuwe beslissingen, en die blinken niet altijd uit in begrijpelijkheid. Zijn er in één jaar meerdere wijzigingen dan wordt het geheel al snel onoverzichtelijk.

In het huidige systeem is de burger zelf geheel verantwoordelijk voor de aanlevering van informatie. Dat is vreemd in dit digitale tijdperk en al helemaal in het geval van regelingen bestemd voor burgers die minder goed in staat zijn zichzelf te redden. Juist hier zou de overheid beter gebruik moeten maken van de mogelijkheid om via *koppeling van eigen systemen zelf* de benodigde gegevens te genereren.

Bij de totstandkoming van de Awir beloofde de staatssecretaris van Financiën het aantal terugvorderingen te zullen voorkomen door de overheid aanvraagformulieren zelf in te laten vullen waar mogelijk.

*'Eén van de middelen daarbij is om de aanvraagformulieren zo veel als mogelijk voor in te vullen, inclusief een schatting van het inkomen. (...) De verwachting is dat bij ongeveer 70% van de aanvragen voor een huurtoeslag en 55% van de aanvragen voor een zorgtoeslag een volledige invulling van het aanvraagformulier mogelijk zal zijn. In deze*

---

<sup>10</sup> [Kamerstukken II 2004-2005, 29764, nr. 3, p. 1.](#)

*groep bevindt zich het overgrote deel van kwetsbare groepen als uitkeringsgerechtigden en AOW-gerechtigden.”<sup>11</sup>*

De LOSR constateert dat de vrees van een aantal kamerleden voor grote problemen met terugvorderingen, waarheid is geworden. Van 'vooraf ingevulde aanvraagformulieren' is in het niets terecht gekomen.

De politiek moet ervoor gaan zorgen dat het in 2005 toegezegde systeem van vooringevulde formulieren en toetsing van aanvragen meteen bij de ontvangst, *alsnog zo snel mogelijk wordt ingevoerd*.

### 1.3. Groot aantal terugvorderingen

Uitgangspunt van de Awir bij de vaststelling van het recht op inkomensondersteunende Toeslagen, is het actuele inkomen. Voorafgaand aan het jaar waarin de toeslagen ontvangen worden moet men het jaarinkomen schatten. De definitieve vaststelling van de toeslagen vindt plaats na afloop van het kalenderjaar, als het jaarinkomen vastgesteld is.

Dat het schatten van het inkomen niet eenvoudig is, blijkt uit het hoge aantal beschikkingen waarbij een bedrag wordt teruggevorderd of nabetaald. Vaak denken burgers in termen van een netto-inkomen, terwijl het fiscaal inkomen geschat moet worden. Bovendien denkt men voorzichtig te zijn door een laag inkomen te schatten, terwijl dit het averechtse gevolg heeft: er wordt een te hoog bedrag aan toeslagen verstrekt.

Als blijkt dat moet worden nabetaald of teruggevorderd heeft dat consequenties voor de huishoudportemonnee van de burger: òf die burger heeft – soms maandenlang – te weinig toeslag gekregen, òf die burger heeft te veel gehad en moet terugbetalen. In bepaalde situaties kan het nadeel oplopen tot wel duizend euro op jaarbasis. Voor mensen die op het minimum zitten, betekent dat in beide gevallen een directe aanslag op hun dagelijks besteedbare inkomen. Zij hebben nu eenmaal geen financiële rek of buffer. Schulden als gevolg van maandenlang te weinig krijgen, of achteraf moeten terugbetalen zijn bepaald niet denkbeeldig. Dat het daarbij gaat om forse bedragen, blijkt uit de volgende cijfers over 2007. <sup>12</sup>

Totaalbedrag aan nabetaalingen en terugvorderingen over 2007 (miljoen)			
Soort toeslag	Nabetaaling	Terugvordering	Totaal
Huurtoeslag	€ 89	€ 281	€ 370
Zorgtoeslag	€ 179	€ 374	€ 553
Totaal	€ 267	€ 654	€ 923

De volgende tabel maakt het aantal nabetaalingen en terugvorderingen over 2007 zichtbaar, uitgesplitst naar de hoogte van de bedragen..

Nabetaalingen en terugvorderingen over 2007, uitgesplitst naar hoogte (miljoen)					
	€ 0 - € 100	€ 100 - € 500	€ 500 - € 1000	> € 1000	Totaal
Huurtoeslag (nabet.)	€38	€30	€17	€4	€89
Huurtoeslag (terugv.)	€19	€126	€58	€78	€281
Zorgtoeslag (nabet.)	€85	€85	€9	€0	€179
Zorgtoeslag (terugv.)	€140	€210	€23	€0	€374
Totaal	€283	€451	€108	€82	€923

<sup>11</sup> [Kamerstukken I 2004-2005, 29764 en 29765, nr. F, p.2.](#) Zie ook de aangenomen motie Verburg c.s. [Kamerstukken II 2004-2005, 29 765, nr. 25](#)

<sup>12</sup> Zie [Vierde halfjaarsrapportage vereenvoudigingsoperatie belastingdienst](#), 14 mei 2009, p. 5-7. De haljaarrapportage vermeldt de bedragen op het moment dat 72% van de huurtoeslag en 84% van de zorgtoeslag definitief waren vastgesteld. We hebben deze bedragen omgerekend naar 100%. De vermelde bedragen zijn dus geschat.

In 30% van de toegekende zorgtoeslagen is sprake van een terugvordering of nabetaling van € 100 of meer. Voor de huurtoeslagen is dat percentage 40%. Dus de kleine afwijkingen buiten beschouwing latend (< € 100) betekent dit voor de huurtoeslag dat 440.000 huishoudens (40% van 1,1 miljoen huurtoeslagontvangers) over 1 jaar € 312,4 miljoen te weinig krijgen uitbetaald of achteraf moeten terugbetalen.

Terugvorderingen blijken het meest schrijnend te zijn bij huurtoeslagen omdat het hier relatief hoge bedragen bij lage inkomens betreft. Zie onderstaande tabel over de huurtoeslag 2007.<sup>13</sup>

*Tabel Huurtoeslaginvorderingen per inkomensklasse*

Aantal huurtoeslaginvorderingen per inkomensklasse over 2007 (duizendtallen) (o.b.v. 67% vastgesteld)					
Invordering	minder dan 100	100-500	500-1000	meer dan 1000	Totaal
Inkomensklasse					
<11000	4.200	7.600	4.000	4.300	20.100
11000<21000	12.000	80.800	25.700	21.500	140.000
21000<31000	2.000	18.500	17.100	29.500	67.100
31000<41000	300	2.000	2.500	7.000	11.800
41000<51000	100	700	700	2.100	3.600
Totaal	18.600	109.600	50.000	64.400	242.600

### **Voorstellen kabinet beperken terugvorderingen**

Het kabinet wil in het kader van een brede heroverweging een aantal maatregelen onderzoeken. Het doet in dit verband de volgende voorstellen om het aantal terugvorderingen te beperken:<sup>14</sup>

1. *Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag ('rechte lijn').*  
Bij een bepaalde inkomensgrens stopt abrupt het recht op huurtoeslag. Voorbeeld: een alleenstaande met een inkomen van € 20975 heeft recht op huurtoeslag ad. € 150 per maand. Als het inkomen één euro meer is, vervalt het recht op huurtoeslag met een terugvordering van € 1800 tot gevolg. Een geleidelijke afbouw van de hoogte van de huurtoeslag, zoals dat nu gebeurt bij de zorgtoeslag, kan dit soort terugvorderingen voorkomen. *De LOSR vindt dit een goed voorstel, mits dit niet ten koste gaat van de huurtoeslag aan mensen met een laag inkomen.*
2. *90% van voorschot uitkeren.*  
Relatief kleine terugvorderingen kunnen voorkomen worden door 90% van de toeslag als voorschot uit te betalen en 10% van de toeslag pas bij de definitieve toekenning uit te keren. Dit voorstel heeft als groot nadeel dat de 50% van de beschikkingen wel kloppen conform het voorschot, nu óók een nabetaling zullen krijgen. Bovendien kan 10%, in het geval van kinderopvangtoeslag, een hoog bedrag betreffen dat bepaalde mensen niet kunnen missen. *De LOSR adviseert dit voorstel dan ook niet over te nemen.*

### **Automatische fouten die maar doorgaan**

Sociaal raadsliden constateren dat burgers soms jaar na jaar moeten terugbetalen vanwege een te laag geschat inkomen. Dit komt doordat de aanvraag automatisch gebaseerd blijft op de gegevens van het voorgaande jaar. Als het inkomen in een voorgaand jaar te laag is geschat, zal dat bij een gelijkblijvend inkomen, het jaar daarop automatisch ook weer het geval zijn.

Om het aantal terugvorderingen te beperken moet in het geval van een terugvordering vanwege een te laag geschat inkomen:

- het voorschot voor het nieuwe jaar bij automatisch continueren van de aanvraag gebaseerd worden op het *gecorrigeerde* inkomen;
- de verstrekking van het voorschot op de toeslagen lopende het jaar op basis van het gecorrigeerde inkomen aangepast worden.

<sup>13</sup> [Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, 2009, p. 30.](#) Slechts 67% was definitief vastgesteld, zodat het aantal invorderingen nog hoger zal zijn.

<sup>14</sup> [Kamerstukken II 2009-2010, 31580, nr. 3, p. 8 en p. 11.](#)

Mocht de automatische correctie niet kloppen, omdat het inkomen inmiddels wel lager is geworden, dan kan de burger altijd nog een wijziging insturen.

Wel is in 2009 in een aantal gevallen het bij de belastingaangifte aangegeven inkomen 2008 gekoppeld aan het voor 2009 gehanteerde toetsingsinkomen voor de toeslagen. Bij een zekere mate van afwijking leidde dit automatisch tot een nadere vaststelling van het toeslag(en)voorschot 2009. Een goede zaak, vinden sociaal raadslieden.

## 1.4. Afschaffen van de zorgtoeslag

Het kabinet wil graag vereenvoudigingen doorvoeren en komt met voorstellen om allerlei uitzonderingen die gelden voor bijzondere groepen af te schaffen. Hierover verderop in dit rapport meer. Een wezenlijke stap die echt zoden aan de dijk zet, wordt echter niet gedaan: de afschaffing van de zorgtoeslag.

5,1 miljoen huishoudens ontvangen de zorgtoeslag. Ter vergelijking: 1,1 miljoen huishoudens ontvangen huurtoeslag.

Het zorgverzekeringsstelsel wordt gefinancierd vanuit een combinatie van een inkomensafhankelijke bijdrage en een nominale premie. Tijdens de parlementaire behandeling van de Zorgverzekeringswet bleek al dat er bewust gekozen is voor een nominale premie die hoog genoeg moet zijn, om voldoende concurrentie tussen de zorgverzekeraars mogelijk te maken. Er blijken grosso modo twee theorieën te zijn over premiegevoeligheid van consumenten en de te verwachten gedragseffecten. De ene theorie stelt dat consumenten prijsgevoeliger worden naarmate relatieve premieverschillen tussen verzekeraars toenemen. De andere theorie stelt dat consumenten prijsgevoeliger worden naarmate de premie een grotere aanslag doet op het besteedbare inkomen.<sup>15</sup> De regering ging bij de Zorgverzekeringswet uit van deze laatste theorie.

Maar is het echt waar dat de consument gevoeliger is voor een premieverschil tussen € 90 en € 100, dan tussen € 20 en € 30? Gaat men in de eerste situatie wel de overstap maken van de ene naar een andere zorgverzekeraar en in de tweede situatie niet?

De hoge nominale premie heeft tot gevolg dat 5,1 miljoen huishoudens recht heeft op de zorgtoeslag en dat ook nog aparte wetgeving nodig is vanwege al die mensen die de premie helemaal niet betalen.<sup>16</sup> Volgens de werkgroep 'IBO vereenvoudiging toeslagen' stijgt de gemiddelde zorgpremie sneller dan de inkomens doen en zal het aantal zorgtoeslagrechthebbenden met ruim honderdduizend per jaar toenemen. Op dit moment ontvangt 60% van de Nederlanders zorgtoeslag: het zal dan toenemen tot zo'n 70%.<sup>17</sup>

• *Sociaal raadslieden zijn van mening dat de voordelen van een hoge premie in combinatie met de zorgtoeslag niet opwegen tegen de nadelen. **Schaf de zorgtoeslag af en verlaag de basispremie.** Dat is pas een vereenvoudiging waar kosten mee worden bespaard! De verlaging van de basispremie kan worden gefinancierd door de inkomensafhankelijke premie te verhogen.*

## 1.5. Conclusie en aanbevelingen

- Het schatten van het actueel inkomen is voor de gemiddelde burger erg ingewikkeld.
    - Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is beloofd dat de Belastingdienst/ Toeslagen via bestandskoppeling de burger zou helpen met voringevulde formulieren.
- Hiervan is vrijwel niets terecht gekomen.

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld: [Kamerstukken II 2004-2005, 29763, nr. 7, p. 7.](#)

<sup>16</sup> Per 1 september 2009 is de wetwijziging structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekeringswet van kracht geworden. Zie [Stb. 2009, nr. 356](#). Kern van deze wetwijziging is dat bij een premieachterstand van 6 maanden de premie vervangen wordt door een bestuursrechtelijke premie van 130%. Deze premie wordt geïnd door het College voor zorgverzekeringen. Zij heeft hiervoor nieuwe instrumenten, o.a. de bronheffing.

<sup>17</sup> [Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, 2009, p. 22.](#)

- Het ontstaan van terugvorderingen moet zoveel mogelijk voorkomen worden.
  - Groot veroorzaker van het huidige aantal terugvorderingen is dat lopende voorschotten niet worden aangepast en dat de automatische continuering van aanvragen gebaseerd is op oude informatie.
- Zorgelijk zijn de ontwikkelingen rondom de zorgtoeslag.
  - Moet straks 70% van de Nederlanders deze toeslag aanvragen?
  - De voordelen van een hoge basispremie in combinatie met een zorgtoeslag wegen niet op tegen de nadelen.

- Aanbeveling 1

*Haal de eenzijdige verantwoordelijkheid voor het aanleveren van gegevens weg bij de burger.*

- Koppel systemen (van belastingdienst rood, belastingdienst blauw, Gba, UWV, etc) en laat de instanties gegevens bij elkaar halen.
- Laat de Belastingdienst/Toeslagen meteen de door de burger aangeleverde gegevens geautomatiseerd in de systemen toetsen en bij afwijkingen een waarschuwing aan de burger sturen.
- Geef de burger het recht op inzage van zijn actuele gegevens.

*De politiek moet erop toezien dat het in 2005 al toegezegde systeem van vooringevulde formulieren en toetsing van aanvragen meteen bij de ontvangst, nu zo snel mogelijk wordt ingevoerd.*

- Aanbeveling 2

*Zorg voor een geleidelijke afbouw van de huurtoeslag zodat er een systeem ontstaat vergelijkbaar met de huidige zorgtoeslag.*

- Hoge terugvorderingen omdat een inkomen net boven de maximum inkomensgrens komt, kunnen hierdoor voorkomen worden.
- Als deze aanpassing budgettair neutraal moet plaatsvinden zorg er dan wel voor dat dit niet ten laste komt van de huurtoeslag voor mensen met een laag inkomen.

- Aanbeveling 3

*Om het aantal jaarlijkse terugvorderingen te beperken is het van belang het systeem zodanig te wijzigen door bij een terugvordering van toeslagen vanwege een te laag geschat inkomen:*

- het voorschot voor het nieuwe jaar bij automatisch continueren van de aanvraag te baseren op het gecorrigeerde inkomen;
- de verstrekking van het voorschot op de toeslagen lopende het jaar op basis van het gecorrigeerde inkomen aan te passen.

*Mocht de automatische correctie niet kloppen, omdat het inkomen inmiddels wel lager is geworden, dan kan de burger altijd nog een wijziging insturen.*

- Aanbeveling 4

*Schaf de zorgtoeslag af.*

- De marktwerking op de basispremie van de ziektekostenverzekering leidt tot zeer bescheiden verschillen in de basispremie.
- De besparing op uitvoeringskosten van toeslagen door het afschaffen van 5,1 miljoen zorgtoeslag is zeer aanzienlijk.
- Dat kan door de bestaande inkomensafhankelijk Zvw-premie te verhogen waardoor de basispremie verlaagd kan worden.

*De winst is een zeer forse besparing op de uitvoering van toeslagen, dat minder mensen 'gedwongen' last hebben van de Belastingdienst/Toeslagen en dat er veel minder betalingsproblemen zullen ontstaan omdat de basispremie lager is.*





## 2. Minimuminkomen, maar geen maximale toeslag!

### 2.1 Inleiding

Burgers die het hele jaar een minimuminkomen ontvangen, mogen verwachten dat zij voor maximale toeslagen in aanmerking komen om hun bestaansminimum te garanderen. Dit blijkt echter niet altijd het geval. Ze gaan trouwen, samenwonen, scheiden, en krijgen kinderen. En dan gaat het mis. Met name als die burger rondkomt van een minimumuitkering als de WWB, een toeslag op de uitkering op basis van de Toeslagenwet, de IOAW en de IOAZ. Kenmerkend voor deze uitkeringen is dat ze complementair zijn: dat wil zeggen dat ze aanvullen tot het bestaansminimum. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Afhankelijk daarvan heeft men recht op het volgende percentage van het minimumloon:

- echtparen: 100% (2 x 50%)
- alleenstaande ouders: 90%
- alleenstaanden: 70%.

Ondanks dat deze mensen een heel jaar van een minimuminkomen moeten leven, heeft een wijziging in huishoudsituatie verminderd recht op toeslagen tot gevolg. Dit onbedoelde effect heeft tot gevolg dat gaan samenwonen, een kind krijgen en uit elkaar gaan door de Belastingdienst/Toeslagen wordt bestraft met een terugvordering die kan oplopen tot ruim duizend euro. Dat betekent op jaarbasis 1 maand uitkering minder.

### Voorbeelden

Dit hoofdstuk maakt aan de hand van voorbeelden met WWB-uitkeringen duidelijk in welke situaties een te lage toeslag wordt verstrekt, of een teveel aan toeslag wordt teruggevorderd. Bij de andere 'huishoudafhankelijke uitkeringen' (toeslagen volgens de Toeslagenwet, IOAW, IOAZ) treden vergelijkbare effecten op. De volgende 'risicovolle' situaties worden in dit hoofdstuk onderscheiden:

- gaan samenwonen (met of zonder kinderen);
- een kind krijgen (alleenstaande wordt alleenstaande ouder);
- uit elkaar gaan.

De gegevens waarop de grafieken zijn gebaseerd vindt u in bijlage 1.

### 2.2. In de loop van het jaar gaan samenwonen

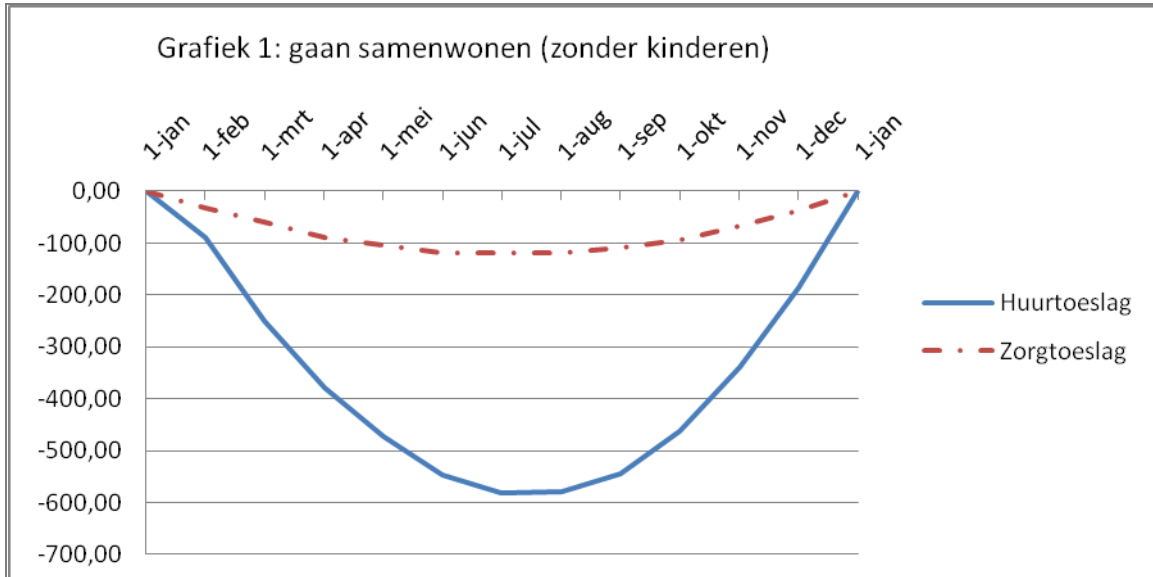
Als twee mensen een bijstandsuitkering ontvangen volgens de norm voor alleenstaanden, dan ontvangen ze elk 70% van het minimumloon. Als ze vervolgens gaan samenwonen hebben ze samen recht op een uitkering naar de echtparennorm (100% = 2 x 50%). Het gezamenlijk netto-jaarinkomen gaat dus omlaag. Aan het eind van het kalenderjaar wordt de toeslag berekend. Daarbij tellen echter ook de hogere jaarinkomens van voor de samenwoonperiode (2x70%) mee. Met als gevolg dat het gezamenlijk jaarinkomen dat jaar in totaal 'hoger' is dan wanneer ze dat hele jaar hadden samengewoond. Ze krijgen dus een lagere toeslag verstrekt. Helaas voor hen juist in de maanden dat ze samenwonen, en dus al minder netto-inkomen hebben.

#### *Voorbeeld:*

*Twee alleenstaanden, elk met een bijstandsuitkering zijn op 1 juli 2008 gaan samenwonen. De huur van hun gezamenlijke woning is € 450. Normaal gesproken krijgen samenwonenden met een minimuminkomen dan een huurtoeslag van € 222 per maand. Doordat in dit geval beiden vóór 1 juli een bijstandsuitkering voor een alleenstaande ontvingen (2x70%) is het fiscaal inkomen in totaal op jaarbasis hoger dan dat de stellen die het hele jaar al samenwonen(2x 50%). Ze lopen daardoor veel geld mis, juist in de samenwoonperiode. Ze ontvangen geen € 222, maar € 125 huurtoeslag per maand. Over zes maanden is dat een nadeel van € 582. Om dezelfde reden is de zorgtoeslag € 120*

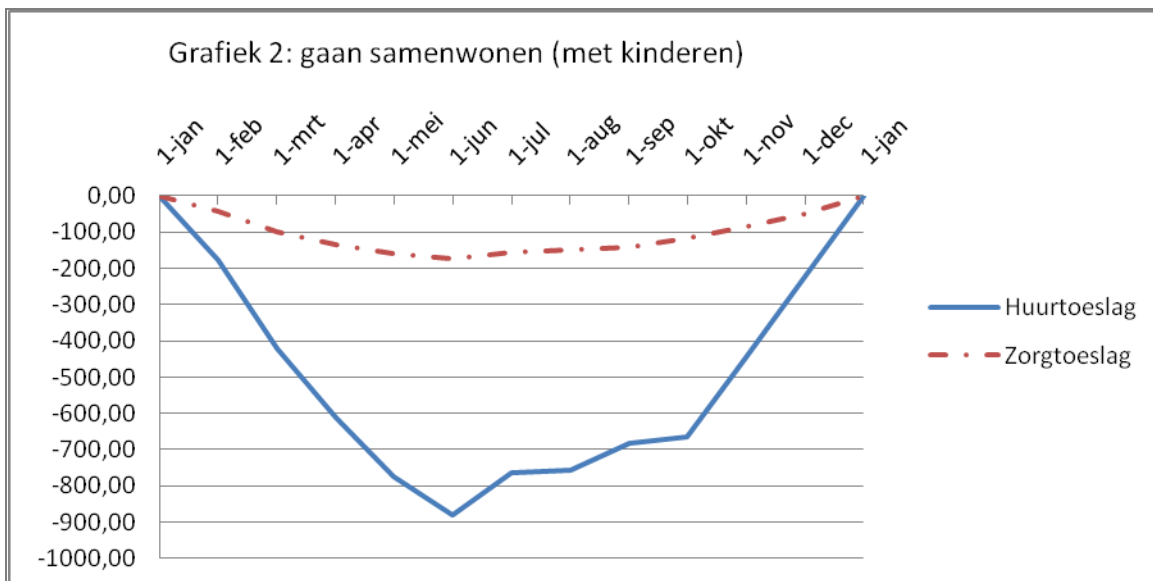
lager, zodat het totale nadeel € 702 bedraagt.

Dit voorbeeld is hieronder uitgewerkt in een grafiek. Deze geeft de lagere huurtoeslag en zorgtoeslag weer, afhankelijk van het moment dat de twee alleenstaanden met een bijstandsuitkering gaan samenwonen.



Het totale nadeel is het grootst voor wie halverwege het jaar gaat samenwonen: in de maanden juli of augustus kan dat oplopen tot € 702. Wie geen financieel nadeel wil ondervinden zal moeten kiezen tussen alleen blijven wonen of op 1 januari gaan samenwonen.

Het financiële nadeel van 'gaan samenwonen' is nog groter als een alleenstaande *ouder* met een alleenstaande gaan samenwonen. Vooral als men dat doet in juni. De schade bedraagt dan € 1057 aan misgelopen huur- en zorgtoeslag.



## 2.3. In de loop van het jaar een kind krijgen

Een alleenstaande met een bijstandsuitkering, die in de loop van het jaar een kind krijgt en dus alleenstaande *ouder* wordt, krijgt dan een hogere uitkering en gaat van 70 naar 90% van het minimumloon. Het totale fiscaal inkomen over dat hele jaar gaat dan dus ook omhoog. Dat heeft met terugwerkende kracht ook gevolgen voor de hoogte van de toeslagen in de periode dat het kind nog niet geboren is.

In de volgende grafiek ziet u de gevolgen: lagere huurtoeslag, afhankelijk van het moment waarop het kind geboren wordt.<sup>18</sup> Er is geen effect op de zorgtoeslag.



Het financiële nadeel is het grootst als betrokkene alleenstaande ouder wordt in de maand juli, namelijk € 330.

## 2.4. In de loop van het jaar uit elkaar gaan

Als twee bijstandsgerechtigden gehuwd zijn of samenwonen, dan is de hoogte van hun uitkering gelijk aan 100% van het minimumloon. Fiscaal wordt de uitkering gesplitst en ontvangen ze ieder 50%. Als ze vervolgens uit elkaar gaan, ontvangt elk een uitkering volgens de alleenstaandennorm (70%). Voor de berekening van de toeslag over de maanden van samenwonen, die nu eenmaal aan het eind van het kalenderjaar gebeurt, telt ook het hogere inkomen mee van de periode ná dat samenwonen (2x70%). Dit heeft tot gevolg dat een lagere toeslag wordt verstrekt.

*Voorbeeld:*

*Een samenwonend stel met een bijstandsuitkering (2x50%) woont in een huurwoning. De hoogte van de huur bedraagt € 450 en ze ontvangen een huurtoeslag van € 222 per maand. De relatie gaat niet goed en ze besluiten per 1 juli 2008 uit elkaar te gaan. Ze ontvangen vanaf dat moment ieder afzonderlijk een bijstandsuitkering voor een alleenstaande (2x70%). Omdat de **huurtoeslag achteraf over het hele jaarinkomen** berekend wordt, is over de 'samenwonenperiode' teveel huurtoeslag verstrekt. In plaats van € 222 was er slechts recht op € 125 per maand. Over zes maanden geeft dat een nadeel*

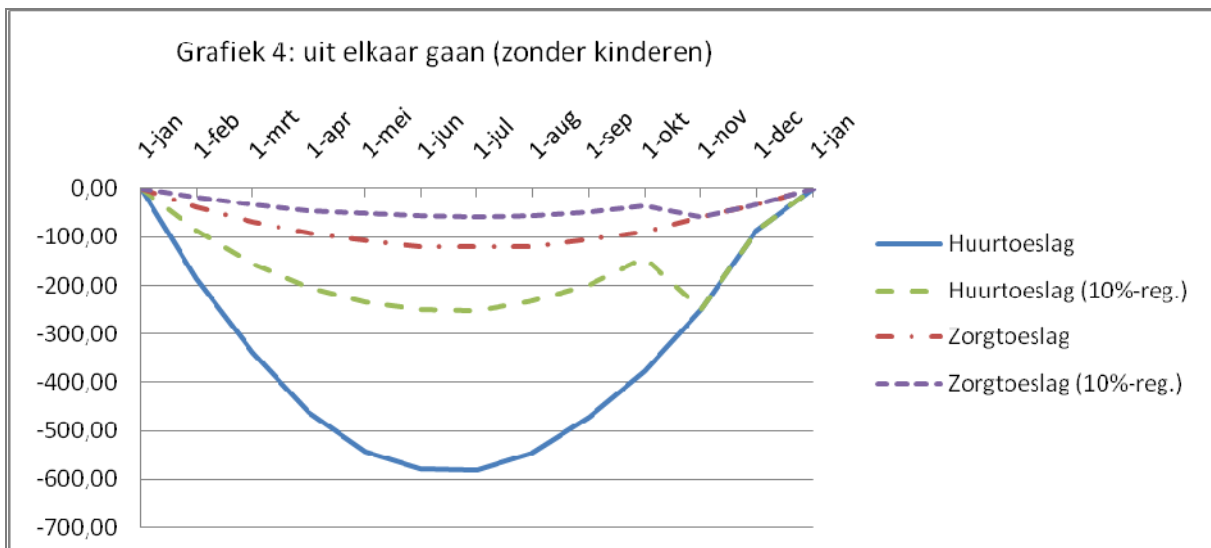
<sup>18</sup> De grafiek heeft een vrij grillig verloop vanwege het al dan niet ontvangen van de alleenstaande ouderkorting. Indien het kind geboren wordt voor 1 juli komt betrokkene in aanmerking voor de alleenstaande ouderkorting en zal de verstrekte bijstandsuitkering en daarmee het fiscaal inkomen, lager zijn dan wanneer het kind op of na 1 juli geboren wordt.

van € 582. Dit wordt op de nog te verstrekken huurtoeslag van de aanvrager in mindering gebracht. Om dezelfde reden is de verstrekte zorgtoeslag over de 'samenwoonperiode' € 120 lager, zodat het totaal nadeel € 702 bedraagt.

### 10%-regeling

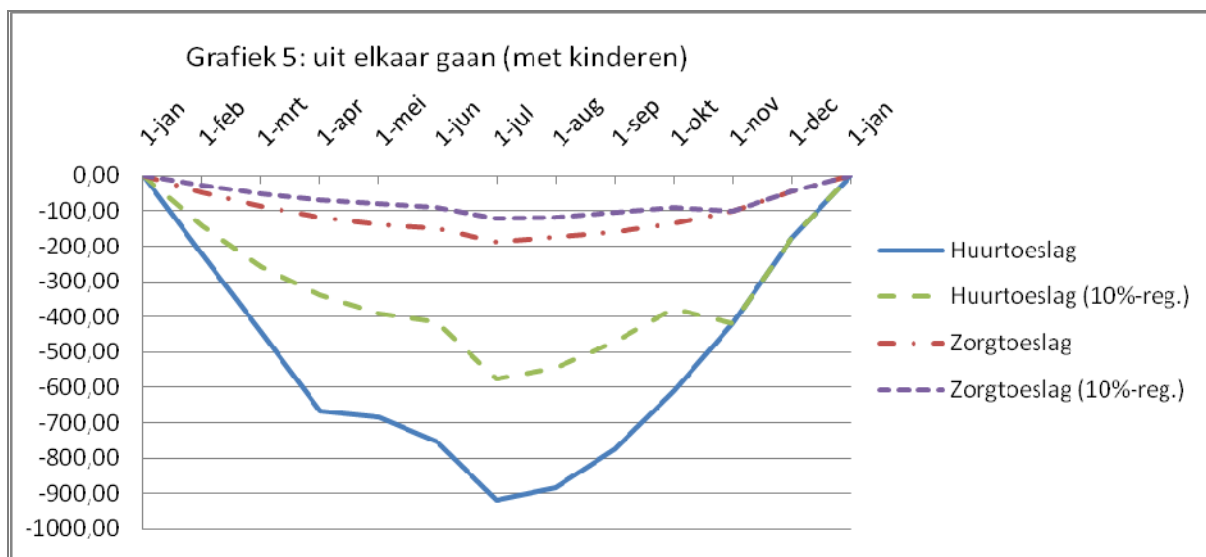
Het nadeel in deze situatie kan worden gereduceerd maar niet helemaal worden opgeheven, als de burger een beroep kan doen op de zogenaamde '10%-regeling'. Volgens deze regeling blijft een stijging van het inkomen van de partner na de 'samenwoonperiode' buiten beschouwing. Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Het is een nuttige regeling, zij het dat de regeling ingewikkeld en onbekend is en er dus nauwelijks een beroep op gedaan wordt. Het kabinet wil deze 10%-regeling ook nog afschaffen. In het volgende hoofdstuk meer hierover.

De volgende grafiek geeft de terugvordering huur- en zorgtoeslag weer afhankelijk van het moment van uit elkaar gaan, met daarbij een onderscheid tussen de situatie dat er wel en dat er geen beroep op de 10%-regeling wordt gedaan. Bij de 10%-regeling blijft het gestegen inkomen van de vertrokken partner na de samenwoonperiode buiten beschouwing. Dit is echter alleen van toepassing als het toetsingsinkomen hierdoor 10% lager wordt. De grafiek laat zien dat dit alleen het geval is als men voor 1 november uit elkaar gaat.



Het totale nadeel is het grootst als men uit elkaar gaat in de maand juli en in november: € 310. Wanneer men, bijvoorbeeld door onwetendheid, geen beroep doet op de 10%-regeling kan dat totale nadeel zelfs oplopen tot € 700.

De hoogte van de terugvordering is nog groter als er kinderen zijn. De volgende grafiek laat dit zien. Het totale nadeel kan dan oplopen tot € 696 en zelfs € 1100 als men, bijvoorbeeld door onwetendheid, geen beroep doet op de 10%-regeling.



## 2.5. Conclusie en aanbevelingen

- Voor burgers die recht hebben op een 'huishoudafhankelijke uitkering', heeft een wijziging in de huishoudsamenstelling dus grote consequenties voor de hoogte van de huur- en zorgtoeslag.
  - De WWB-uitkering, een toeslag op de (WW-, WAO-/WIA- of Wajong-)uitkering op basis van de Toeslagenwet, een IOAW- of IOAZ-uitkering zijn nu juist uitkeringen die *aanvullen tot aan het bestaansminimum*.
  - Een terugvordering van toeslagen oplopend tot € 1100 op jaarbasis heeft grote financiële consequenties voor mensen die de toeslag hard nodig hebben.
- Een wijziging in de gezinssituatie levert een verminderd recht op c.q. een terugvordering van toeslagen op, terwijl het toch de bedoeling is dat mensen met een inkomen op bijstandsniveau recht hebben op de maximale toeslagen.
- Vóór de invoering van de Awir verstrekten sociale diensten, wanneer de huursubsidie niet toereikend bleek, woonkostentoeslag.
  - Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir is nadrukkelijk aangegeven dat de inkomensafhankelijke regelingen die onder de Awir vallen, toereikende en passende voorliggende voorzieningen zijn. *Er mag dus geen woonkostentoeslag of bijzondere bijstand verstrekt worden.*<sup>19</sup>
- Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er allerlei situaties denkbaar zijn waarbij de toeslagen niet toereikend en passend zijn. Hier moet dus een oplossing voor komen.
- Aanbeveling 5  
*Ken de maximale toeslagen toe in de perioden dat de burger een WWB-, TW-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangt, ook al heeft men fiscaal een hoger inkomen ontvangen. Omdat deze uitkeringen aanvullen tot het bestaansminimum, kan dit zonder verdere inkomensstoets.*
- Aanbeveling 6  
*Maximeer de toeslagen uit eigen beweging, dus zonder dat de burger er om moet verzoeken. Dit om niet-gebruik tegen te gaan.*

<sup>19</sup> [Kamerstukken II 2004-2005, 29764, nr. 8, p.97.](#)

- Aanbeveling 7

*Indien aanbevelingen 5 en 6 niet overgenomen worden, stel dan vast dat de toeslagen voor toepassing van de bijzondere bijstand geen toereikende en passende voorliggende voorziening betreffen. Zorg er voor dat sociale diensten in dit soort situaties bijzondere bijstand gaan verstrekken. Mocht er in deze situatie toch een terugvordering ontstaan, zie dan af van invordering.*

## 3. Toetsingsinkomen en de 10%-regeling

### 3.1. Inleiding

De Awir gaat bij de berekening van de hoogte van de toeslagen uit van het jaarinkomen en niet van een maandinkomen of een kwartaalinkomen. De gedachte hierachter is dat toeslagontvangers het hele jaar over een zelfde inkomen beschikken. Dit principe pakt nadelig uit als twee mensen in de loop van het jaar gaan samenwonen of uit elkaar gaan. *Het totaal van beide inkomens* dient dan achteraf als berekeningsgrondslag voor de toeslag in de samenwoonperiode, terwijl geen van beiden over het inkomen van de ander beschikte in de periode dat men nog niet of niet meer samenwoonde.

De wetgever heeft dit probleem onderkend en een regeling bedacht om de negatieve gevolgen te beperken; de 10%-regeling.

#### **Knelpunten 10%-regeling**

In het vorige hoofdstuk zijn situaties beschreven waarin de 10%-regeling niet, of niet volledig voorziet. De volgende knelpunten hangen samen met deze regeling:

- de regeling is ingewikkeld en onbekend;
- alleen een inkomensstijging van de toeslagpartner kan buiten beschouwing blijven, een stijging van het eigen inkomen niet;
- op de 10%-regeling kan men pas achteraf (vaak pas 1 of 1½ jaar later) een beroep doen.

Op de 10%-regeling wordt nauwelijks een beroep gedaan en daarom wil het kabinet de regeling in het kader van vereenvoudiging schrappen.

- *Sociaal raadslieden pleiten voor een nieuwe regeling die wel eenvoudig is en waar dus wel beroep op wordt gedaan.*

### 3.2. De 10%-regeling

Stel dat mensen die samenwonen gedurende het kalenderjaar uit elkaar gaan. Deze wijziging kan nadelige effecten hebben voor de portemonnee als het inkomen na de 'samenwoonperiode' stijgt. Deze stijging van het inkomen leidt tot een lagere toeslag in de samenwoonperiode. Dat komt door de achterafberekening van de hoogte van het jaarinkomen waardoor het recht op toeslag wordt bepaald. Ook als na het samenwonen slechts één van beide partners over dat hogere inkomen beschikt.

#### *Voorbeeld:*

*Een samenwonend stel, met elk een deeltijdbaan, ontvangt op aanvraag van de vrouwhuur- en zorgtoeslag. Per 1 juli gaan ze uit elkaar. De man gaat na de scheiding extra werken. De Belastingdienst/Toeslagen stelt het recht op huur- en zorgtoeslag in de 'partnerperiode' achteraf vast op basis van het jaarinkomen van beiden. Als het jaarinkomen van de man ten opzichte van de eerdere schatting (toen beiden nog samenwoonden) is gestegen, verlaagt dit het gezamenlijke recht op de toeslagen gedurende de samenwoonperiode. Voor de vrouw betekent dit dat ze moet terugbetalen: ze wordt geconfronteerd met een terugvordering huur- en zorgtoeslag vanwege het gestegen inkomen van de man, waar zij door de scheiding niet eens van profiteert.*

#### Inkomen man:

1 januari tot 1 juli € 5.000  
1 juli t/m 31 december € 12.000

#### Inkomen vrouw:

1 januari t/m 31 december € 15.000

*Door de inkomensstijging van de man is het gezamenlijke toetsingsinkomen in plaats van € 25.000, € 32.000 geworden.*

De wetgever heeft dit probleem voorzien en daarom in art. 8 lid 3 en 4 Awir de volgende bepaling (de zgn. 10%-regeling) opgenomen:

3. *Indien zulks leidt tot een ten minste 10 percent lager toetsingsinkomen, wordt bij beëindiging van het partnerschap in het berekeningsjaar, in afwijking in zoverre van het eerste en tweede lid, op verzoek van de belanghebbende bij de berekening van het toetsingsinkomen van de partner:*
  - a. *geen rekening gehouden met:*
    - 1°. *belastbaar loon dat is genoten na de beëindiging van het partnerschap;*
    - 2°. *winst uit een onderneming die na de beëindiging van het partnerschap is gestart; en*
    - 3°. *belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden indien de werkzaamheden na beëindiging van het partnerschap zijn gestart;*
  - b. *het belastbare loon dat in de periode van partnerschap is genoten tijdsevenredig herleid naar een jaarloon.*
  
4. *Bij beëindiging van het medebewonerschap in het berekeningsjaar is het derde lid van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het toetsingsinkomen van de medebewoner.*

De 10%-regeling houdt dus in dat een inkomensstijging van de partner, na de 'samenwoonperiode' buiten beschouwing blijft. In plaats hiervan wordt het inkomen van de partner tijdens de samenwoonperiode omgerekend naar een fictief jaarinkomen.

Als de vrouw uit het boven genoemde voorbeeld een beroep doet op de 10%-regeling, heeft dit het volgende effect:

*Het inkomen van de man na 1 juli (€ 12.000) blijft buiten beschouwing. Het inkomen voor 1 juli (€ 5000,-) wordt omgerekend naar een jaarinkomen en dat is dus € 10.000. Dit herberekende inkomen is 41% lager dan het oorspronkelijke inkomen ad. € 17.000, zodat aan de 10%-voorwaarde wordt voldaan.*

*Bij toepassing van de 10% regeling bedraagt het totaal gezamenlijke jaar inkomen in plaats van €32.000:*

*Vrouw: € 15.000  
Man: € 10.000  
Totaal: € 25.000*

*De vrouw in dit voorbeeld kan dus verzoeken om de definitieve vaststelling huurtoeslag te herzien. Daarbij wordt dan uitgegaan van een gezamenlijk jaarinkomen van € 25.000,- gedurende de samenwoonperiode in plaats van het in de eerste definitieve beschikking genoemde jaarinkomen van € 32.000,-. De regeling is dus van groot belang voor de vrouw in dit voorbeeld.*

### **3.3. Alleen inkomen partner kan buiten beschouwing blijven**

De situatie dat niet de toeslagpartner maar de toeslagaanvrager zelf meer inkomen verwerft, is niet voorzien in de 10%-regeling. Dat lijkt logisch: de toeslagaanvrager kan immers over het eigen inkomen beschikken gedurende het hele jaar. Het leidt echter tot onrechtvaardige uitkomsten op het moment dat de toeslagaanvrager in de periode van samenwonen geen of heel weinig inkomsten had.

*Voorbeeld:*

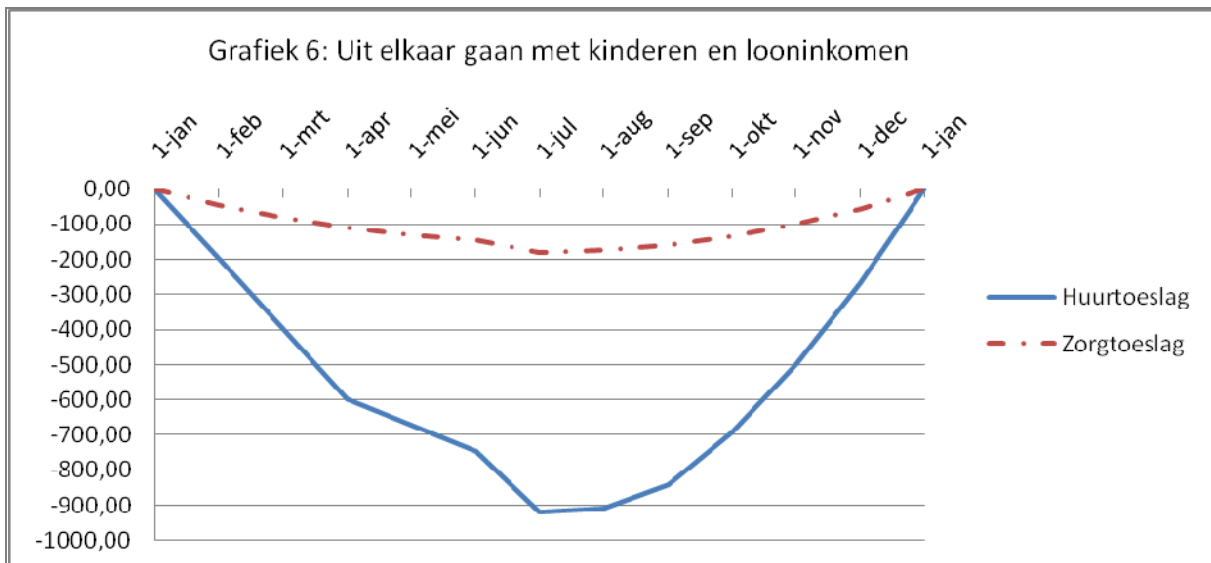
*Een gezin met kinderen ontvangt indien ze het hele jaar zouden samenwonen, het volgende inkomen op jaarbasis:*



- man € 15000
- vrouw € 5000 (toeslagaanvrager)

Ze gaan uit elkaar. Nu heeft de vrouw een aanvullende bijstandsuitkering voor een alleenstaande ouder nodig. Haar totaal fiscaal jaarinkomen zal daardoor behoorlijk stijgen. Dit heeft met terugwerkende kracht een negatief effect op het recht op toeslagen in de voorafgaande 'samenwoonperiode'. Het aanvullende bijstandsinkomen telt mee voor die berekening van de toeslaghoogtes van de voorgaande samenwoonperiode. Het gezamenlijke jaarinkomen is niet € 20000 zoals aanvankelijk gedacht, maar kan zelfs, afhankelijk van het moment van uit elkaar gaan, oplopen tot € 30000. De toeslag over het 2<sup>e</sup> deel van het jaar wordt lager of er zal toeslag terugbetaald moeten worden.

De volgende grafiek laat het nadeel zien afhankelijk van het moment van uit elkaar gaan. Het totale nadeel bedraagt indien men in juli of augustus uit elkaar gaat ongeveer € 1100.



De 10%-regeling is hier niet van toepassing omdat het inkomen van de partner na beëindiging van de relatie hetzelfde is gebleven. Alleen het inkomen van de toeslagaanvrager zelf stijgt als gevolg van het aanvragen van een uitkering.

### 3.4. Op de 10%-regeling kan alleen achteraf een beroep worden gedaan

De 10%-regeling kan pas in het kader van een bezwaarprocedure worden aangevraagd *na* ontvangst van de definitieve beschikking. Dat leidt tot onwenselijke situaties.

De Belastingdienst/Toeslagen gaat na het doorgeven van de wijziging van de huishoudsituatie de hoogte van de toeslagen opnieuw vaststellen. Gedurende die tijd blijft de Belastingdienst/Toeslagen de toeslagen berekenen op basis van de (achteraf gezien) over de samenwoonperiode teveel verstrekte toeslagen. Er kunnen huurachterstanden ontstaan, die pas *na* toepassing van de 10%-regeling weer (gedeeltelijk) rechtgetrokken kunnen worden. Verhuurders zijn echter echt niet bereid om zo lang te wachten.

- Om financiële problemen te voorkomen is het van belang dat de 10%-regeling, of de opvolger daarvan, zodanig wordt aangepast, dat al tijdens het toeslagjaar een beroep op de regeling kan worden gedaan.

### 3.5. Niet afschaffen maar wijzigen

De 10%-regeling is ingevoerd om onredelijke uitkomsten te voorkomen bij het berekenen van het jaarinkomen als partners in de loop van het jaar uit elkaar gaan. Dit is echter maar ten dele gelukt.

- de 10%-regeling is een onbekende maar ook erg ingewikkelde regeling. Intermediaires hebben er al moeite mee, laat staan dat 'gewone' burgers ermee uit de voeten kunnen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat minder dan 100 x per jaar een beroep op de regeling wordt gedaan; Er moeten duizenden mensen zijn die door onwetendheid zichzelf tekort doen.<sup>20</sup>
- de regeling heeft de beperking dat alleen het gestegen inkomen van de partner (en niet het gestegen eigen inkomen) buiten beschouwing kan worden gelaten. Dit kan tot gevolg hebben dat honderden euro's moeten worden terugbetaald, van een minimuminkomen;
- er zijn allerlei fiscale inkomenseffecten die samenhangen met het hebben van een minimumuitkering, waarin de 10%-regeling niet voorziet (zie hiervoor het vorige hoofdstuk).

De 10%-regeling is geen goede regeling. Maar om daaruit te concluderen dat de regeling onder het motto van vereenvoudiging afgeschaft moet worden, zoals het kabinet voorstelt, zonder met een alternatief te komen, gaat te ver.<sup>21</sup>

De groep die het hardst getroffen wordt betreft een wijziging van de huishoudsituatie bij mensen met een uitkering op minimumniveau (zie vorig hoofdstuk). Waarschijnlijk is dit ook de meest voorkomende probleemsituatie. Aangezien de inkomstenbron bij de belastingdienst bekend is moet het mogelijk zijn om in deze situatie bij een wijziging in de huishoudsituatie uit eigen beweging een maximale toeslag te verstrekken. Volgens het AWIR-evaluatierapport is dit echter niet wenselijk omdat dit:

- een inbreuk geeft op het uitgangspunt van de Awir dat de draagkracht op jaarbasis moet worden vastgesteld;
  - een ongelijke behandeling ten opzichte van werkenden met een minimuminkomen geeft, die dezelfde effecten ervaren.<sup>22</sup>
- *Bij een minimumuitkering niet de maximale toeslag ontvangen is echter dermate onbillijk dat dit een inbreuk op de jaarsystematiek rechtvaardigt.*

Het gelijkstellen van de situatie van een 'minimumuitkeringsgerechtigde' die een 'huishoudenwijziging' meemaakt aan de situatie waarin een 'minimumloner' diezelfde wijziging ondervindt, gaat niet op. Het zijn ongelijke situaties omdat de negatieve effecten die optreden bij mensen met een minimumuitkering inherent zijn aan de uitkeringssystematiek van minimumnormen afhankelijk van de huishoudsituatie (2x50%, 70%, 90%). Bij werkenden kan dit effect alleen optreden wanneer er (toevallig) sprake is van bijvoorbeeld extra werken, na beëindiging van de relatie (of stoppen met werken bij de start van de relatie).<sup>23</sup>

### 3.6. Conclusie en aanbevelingen

De 10%-regeling is geen goede regeling. Afschaffen van de regeling, zoals het kabinet wil, heeft echter tot gevolg dat bepaalde groepen in de samenleving te weinig toeslag ontvangen wat zeer onwenselijk is. In plaats van afschaffen verdient het aanbeveling de regeling zodanig te wijzigen dat de meest voorkomende probleemcategorieën geholpen worden. Dit kan door te bepalen dat mensen met een uitkering op minimumniveau bij een wijziging in de huishoudsituatie altijd de maximale toeslag ontvangen.

---

<sup>20</sup> [Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen, p. 68.](#)

<sup>21</sup> [Kamerstukken II 2009-2010, 31580, nr. 3, p.4.](#)

<sup>22</sup> [Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, p. 15.](#)

<sup>23</sup> In dit hoofdstuk is niet besproken dat de huidige 10% regeling niet voorziet in de mogelijkheid om een (hoger) inkomen *voorafgaand* aan de partnerperiode buiten beschouwing te laten. Bv. het wegvallen van een ANW (weduwen) uitkering op moment van gaan samenwonen betekent een lagere toeslag in de partnerperiode dan op grond van het dan aanwezige inkomen verwacht mag worden. Bijzondere bijstand c.q. afzien van invordering zou een oplossing kunnen bieden, zie aanbeveling nr. (3<sup>e</sup> aanbeveling H.2).

- Aanbeveling 8

*Vervang de 10%-regeling door een eenvoudige beter uitvoerbare regeling. Dit kan door aanbeveling 5 en 6 over te nemen.*



## 4. Bijzondere situaties: hardheidsclausule

### 4.1. Inleiding

Het kabinet heeft er indertijd bij de totstandkoming van de Awir voor gekozen om de Belastingdienst/Toeslagen géén *algemene* bevoegdheid voor het toepassen van een hardheidsclausule te geven. Alleen bij de huurtoeslag gelden uitzonderingen voor bijzondere situaties. Deze zijn grotendeels overgenomen uit de Huursubsidiewet.

Het kabinet stelt nu voor om onder het motto van 'vereenvoudiging' alle uitzonderingen te schrappen, zonder stil te staan bij nut en noodzaak van deze uitzonderingen en zonder alternatieven te onderzoeken.

Dat gaan we in dit hoofdstuk wel doen. We inventariseren in het kort de huidige uitzonderingen voor huurtoeslag en gaan vervolgens in op een knelpunt: het zogenaamde '*papieren inkomen*'. Sociaal raadslieden pleiten niet voor afschaffing, maar juist voor uitbreiding van uitzonderingsmogelijkheden naar *alle* toeslagen. In zekere zin is dit ook een vereenvoudiging omdat er dan geen onderscheid naar toeslagen wordt gemaakt. Voor zover uitzonderingen zijn opgenomen om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren, met name het stimuleren van zelfstandig wonen van hulpbehoevenden, pleiten we voor het onderzoeken van alternatieven. Ten slotte wijzen we op het '*niet-gebruik*' van de uitzonderingen die gelden in bijzondere situaties. Door de onbekendheid van de regeling wordt er te weinig een beroep op gedaan.

### 4.2. De huidige uitzonderingen voor huurtoeslag

Er zijn bijzondere situaties waarbij het onbillijk is dat een partner of medebewoner meetelt bij het bepalen van het recht op toeslag. Of dat een bepaald inkomensbestanddeel meetelt bij de vaststelling van de hoogte van de toeslag. De huurtoeslag kent een aparte regeling voor de volgende vijf bijzondere situaties:

#### 1 *Langdurig verblijf buitenshuis*<sup>24</sup>

Een huurder, partner of medebewoner die in de gemeentelijke basisadministratie (Gba) staat ingeschreven, kan op verzoek voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag buiten beschouwing blijven, als hij vanwege een bijzondere omstandigheid langer dan een jaar elders verblijft. Van een bijzondere omstandigheid is sprake in het geval van een verblijf in:

- a. een verpleeghuis;
- b. een psychiatrische inrichting;
- c. een penitentiaire inrichting.

#### 2 *Verzorgingsbehoefte*<sup>25</sup>

Een partner of medebewoner kan voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag onder bepaalde voorwaarden buiten beschouwing worden gelaten, als in het huishouden sprake is van een verzorgingsrelatie. De verzorgingsbehoefte moet van dien aard zijn dat betrokkene zonder de zorg niet thuis zou kunnen wonen. Door voor de huurtoeslag onder voorwaarden het inkomen en vermogen buiten beschouwing te laten, wordt bevorderd dat gehandicapten/ zorgbehoevenden zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Daardoor wordt opname in een verpleeginstelling voorkomen.

#### 3 *Afkoop pensioenen*<sup>26</sup>

Als een pensioen- of nabestaandenuitkering op jaarbasis niet meer bedraagt dan € 417,74 (2009), is het pensioenfonds of de verzekeraar bevoegd het pensioen zonder toestemming van betrokkene

---

<sup>24</sup> Zie [art. 2 Besluit op de huurtoeslag](#)

<sup>25</sup> Zie [art. 2a Besluit op de huurtoeslag](#)

<sup>26</sup> De hardheidsclausule voor het buiten beschouwing laten van bepaalde inkomensbestanddelen is geregeld in [art. 2b Besluit op de huurtoeslag](#). In deze paragraaf wordt niet behandeld: afkoopsommen op grond van de Liquidatiewet ongevallenwetten, en wezenuitkeringen die aan een ander dan de wettelijk veretegenwoordiger zijn uitbetaald.

af te kopen. Op verzoek blijft deze afkoopsom voor de vaststelling van de hoogte van de huurtoeslag buiten beschouwing.

#### 4 Nabetalingen

Als men een nabetaaling ontvangt die betrekking heeft op een periode voorafgaand aan het toeslagjaar, kan dit tot gevolg hebben dat de huurtoeslag geheel of gedeeltelijk wordt teruggevorderd. Voorbeelden van veel voorkomende situaties die tot een nabetaaling leiden zijn:

- het recht op bijstand wordt bijvoorbeeld per 1 oktober 2008 opgeschort (of beëindigd), omdat er onduidelijkheden zijn over de bankrekening van de cliënt. Cliënt slaagt er niet in om meteen afdoende bewijsstukken aan te leveren, maar slaagt er vervolgens wel in om in de bezwaarprocedure aan te tonen dat er niets aan de hand is en dat cliënt gewoon recht op een WWB-uitkering heeft. Dan zijn we echter al drie maanden verder en de uitkering van de maanden oktober/november/december wordt pas in januari van het volgend jaar uitbetaald. Met als gevolg dat in het ene jaar drie maanden minder inkomen op de jaaropgave WWB staan en in het andere jaar drie maanden meer.
- een cliënt ontvangt maandelijks van de belastingdienst een alleenstaande ouderkorting, die gekort wordt op de bijstandsuitkering. In de maand juni 2008 gaat betrokkene samenwonen. Een jaar later blijkt bij het doen van de belastingaangifte, dat betrokkene achteraf gezien geen recht had op de alleenstaande ouderkorting. Aangezien die ouderkorting gekort is op de bijstandsuitkering, betaalt de sociale dienst de te betalen belastingaanslag. Maar deze betaling is eigenlijk een nabetaaling algemene bijstand en zal in de jaaropgave 2009 worden verwerkt.<sup>27</sup>

Zo'n nabetaaling in 2009 die betrekking heeft op het jaar 2008 zal dus een 'toeslagnadeel' opleveren in 2009, met een terugvordering toeslagen tot gevolg. Soms zal het ook een 'toeslagvoordeel' opleveren in 2008, maar dat zal bijvoorbeeld niet het geval zijn wanneer betrokkene in 2008 een minimuminkomen ontvangt.

Voor de huurtoeslag is geregeld dat op verzoek, onder bepaalde voorwaarden, de nabetaaling buiten beschouwing kan blijven:

- een nabetaaling van € 2300 of minder gemiddeld per jaar waarover is nabetaald, kan zonder nadere voorwaarden buiten beschouwing blijven;
- een nabetaaling 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 nabetaaling groter is dan het voordeel in het jaar waarop de nabetaaling betrekking heeft, mag de nabetaaling buiten beschouwing blijven.

#### 5 Toeslag hulpbehoevendheid

Diverse arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bieden de mogelijkheid voor een extra toeslag. Deze 'toeslag hulpbehoevendheid' is bedoeld voor hele specifieke kosten. Met name als betrokkene hulpbehoevend is, en er extra kosten voor oppas en verzorging gemaakt worden. Op verzoek kan deze toeslag voor de bepaling van het recht op huurtoeslag, buiten beschouwing blijven.

### 4.3. Niet afschaffen maar uitbreiden

De uitzonderingen die gelden voor huurtoeslag, zoals hierboven beschreven in paragraaf 4.2, doen recht aan bijzondere situaties die er nu eenmaal zijn. Met deze uitzonderingen wint de regeling aan rechtvaardigheid. Tegelijkertijd is het vreemd, en aan cliënten niet uit te leggen, dat deze uitzonderingen alleen gelden voor de huurtoeslag en niet voor de andere toeslagen. Een bijzondere situatie kan, indien betrokkene meerdere toeslagen ontvangt, financieel behoorlijke consequenties hebben. Het zou de rechtvaardigheid maar ook de eenheid en daarmee de eenvoud van de regelingen ten goede komen, als deze uitzonderingen zouden gelden voor *alle* toeslagen.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Wanneer de sociale dienst de belastingaanslag betaalt leidt dit tot een hoger fiscaal loon met gevolgen voor allerlei inkomensafhankelijke regelingen. De LOSR heeft deze kwestie per [brief d.d. 29 september 2009](#) bij de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekaart, met het voorstel om het mogelijk te maken de aanslag vanuit de bijzondere bijstand en dus onbelast te vergoeden.

<sup>28</sup> Middels kamervragen is al eerder verzocht om uitbreiding van de hardheidsclausule naar alle toeslagen. De minister heeft aangegeven dit te betrekken bij de evaluatie van de AWIR. Zie [Aanhangsel van de handelingen II 2008-2009, nr. 687](#).

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

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

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

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

#### **4.4. Ook een uitzondering voor een 'papieren inkomen'**

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

*Voorbeeld:*

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

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

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

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

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

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

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

- *Sociaal raadslieden vinden het van groot belang dat het 'niet-gebruik' van de mogelijkheid om een beroep op de uitzonderingen te doen, wordt teruggedrongen. Algemene voorlichting over dit onderwerp is nodig, maar zeker niet voldoende. Per type bijzondere situatie dienen toegesneden maatregelen te worden genomen, namelijk:*
  - Wmo-loketten, CIZ's en andere loketten moeten in het geval van langdurig verblijf buitenhuis van een partner, of een thuiswonende zorgbehoefte partner of medebewoner actief informeren;
  - pensioen- en verzekeringsmaatschappijen moeten bij een verplichte afkoop van een pensioen of nabestaandenuitkering hun klanten informeren over de mogelijkheid om dit inkomen buiten beschouwing te laten;
  - uitkeringsinstanties moeten nabetalings op de jaaropgave specificeren en daarbij informatie over de mogelijkheid om de nabetaling voor toeslagen buiten beschouwing te laten;
  - het UWV moet de hogere uitkering in verband met hulpbehoefte op de jaaropgave specificeren en wijzen op de mogelijkheid om dit inkomen voor toeslagen buiten beschouwing te laten.

## 4.6. Conclusie en aanbevelingen

De huidige uitzonderingen voor bijzondere situaties gelden slechts voor huurtoeslag. Er ontbreekt een regeling voor het zogenaamde 'papierinkomen'. Bovendien zijn de uitzonderingen onbekend en is er waarschijnlijk veel 'niet-gebruik'. Wanneer (gedeeltelijke) afschaffing wordt overwogen is het van belang eerst de alternatieven te onderzoeken.

- **Aanbeveling 9**

*Neem een algemene regeling op in de Awir om in bijzondere situaties bepaalde inkomensbestanddelen buiten beschouwing te laten voor de vaststelling van alle toeslagen.*

- **Aanbeveling 10**

*Onderzoek eerst de alternatieven om te stimuleren dat hulpbehoevenden zolang mogelijk thuis blijven wonen, voordat uitzonderingen die gemaakt zijn voor het in huis nemen van een verzorgingsbehoefte en de toeslag voor hulpbehoefte geschrapt worden.*

- **Aanbeveling 11**

*Voeg aan de regeling de bijzondere situatie toe dat inkomensbestanddelen die de draagkracht niet daadwerkelijk verhogen (papierinkomen), buiten beschouwing blijven.*

- **Aanbeveling 12**

*Dring het 'niet-gebruik' terug van een beroep op de uitzonderingen die gelden voor bijzondere situaties door er voor te zorgen dat:*

- WMO-loketten, CIZ's en andere loketten in het geval van langdurig verblijf buitenhuis van een partner, of een thuiswonende zorgbehoefte partner of medebewoner actief informatie verstrekken;
- pensioen- en verzekeringsmaatschappijen bij een verplichte afkoop van een pensioen of nabestaandenuitkering hun klanten informeren over de mogelijkheid om dit inkomen buiten beschouwing te laten;
- uitkeringsinstanties nabetalings op de jaaropgave specificeren en daarbij informatie verstrekken over de mogelijkheid om de nabetaling voor toeslagen buiten beschouwing te laten;
- het UWV een eventuele hogere uitkering in verband met hulpbehoefte op de jaaropgave specificeert en wijst op de mogelijkheid om dit inkomen voor toeslagen buiten beschouwing te laten.



# 5. Niet rechtmatig verblijf partner of medebewoner

## 5.1. Inleiding

Migranten hebben te maken met een extra valkuil. Burgers die in bezit zijn van een rechtmatig verblijfstitel en toeslag aanvragen, komen in de problemen als ze een partner of medebewoner (bijvoorbeeld een kind) hebben zonder juiste verblijfstitel. Ze voeren dan als gezin een huishouden, maar hebben geen recht op welke toeslag dan ook. Ze worden opgezadeld met te hoge huur- en zorgpremielasten en krijgen bovendien geen kindgebonden budget.

• *Sociaal raadslieden zijn van mening dat een totale uitsluiting van toeslagen in deze situatie disproportioneel is en veel te grote gevolgen heeft.* We pleiten in dit hoofdstuk voor een soepel terugvorderingbeleid en een aangepast recht op toeslagen.

## 5.2. Indirect meeprofiteren?

Toeslagen zijn nodig om in Nederland te kunnen leven en in de noodzakelijke kosten van het dagelijks bestaan te kunnen voorzien. Wie leeft van een minimuminkomen en geen recht heeft op toeslagen omdat de partner geen geldige verblijfstitel heeft, krijgt grote financiële problemen.

*Voorbeeld:*

*Een alleenstaande ouder met drie kinderen, een minimuminkomen en een huur van € 450 zou normaliter in 2009 per maand in aanmerking komen voor:*

<i>huurtoeslag</i>	<i>€ 220</i>
<i>zorgtoeslag</i>	<i>€ 57</i>
<i>kindgebonden budget</i>	<i>€ 125 +</i>
<i>totaal</i>	<i>€ 402</i>

*Als in deze situatie een partner tot het huishouden zou behoren die niet rechtmatig in Nederland verblijft, dan is er geen recht op al deze toeslagen, ook al hebben de andere gezinsleden wel een geldige verblijfstitel.*

Een nadeel van € 402 per maand, zoals in dit voorbeeld, is enorm. Bijkomend probleem is dat dit vaak pas in een veel later stadium duidelijk wordt, dus dat men met een terugvordering geconfronteerd wordt en de situatie niet meer terug te draaien is.

Het niet-rechtmatig verblijf van de partner heeft dus zeer grote consequenties voor het recht op toeslagen. Men moet zich hierbij realiseren dat het *niet* gaat om mensen die willens en wetens een illegaal bestaan kiezen in Nederland. Zij zullen zich immers niet inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie (Gba). Juist de koppeling met de Gba en de daarin vermelde verblijfstatus kan het recht op toeslag blokkeren. Het betreft met name situaties waarin er aanvankelijk wel sprake was van rechtmatig verblijf, bijvoorbeeld:

- in afwachting van een aanvraag voor een verblijfsvergunning, of bezwaar en beroep in Nederland mogen verblijven, waarna men vervolgens is uitgeprocedeerd;
- het niet tijdig verlenen of om andere redenen afwijzen van een verzoek om verlenging van de verblijfsvergunning.

Deze uitsluiting van het recht op toeslagen is geregeld in art. 9 lid 2 en 3 Awir. Daarin staat:

- 2. ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming.*
- 3. Indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van*

*belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming ingeval een medebewoner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Indien de medebewoner een alleenstaande minderjarige vreemdeling is in de zin van artikel 1, onderdeel e, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, geldt de eerste volzin niet tot het moment waarop het recht op opvang ingevolge die regeling eindigt.*

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze bepaling is opgenomen, in lijn met wat met de Koppelingswet is beoogd: voorkomen dat de partner die niet rechtmatig verblijf houdt (en bij huurtoeslag: de medebewoners), indirect van de tegemoetkoming meeprofiteert.<sup>29</sup>

Art. 9 Awir maakt hiermee een onderscheid tussen burgers die wel en burgers die geen partner of medebewoner hebben die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt. In de rechtspraak is de vraag opgeworpen of art. 9 Awir vanwege discriminatie mogelijk in strijd is met *artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)*. De Raad van State heeft inmiddels geoordeeld dat het voorkomen en bestrijden van illegaal verblijf een objectieve en redelijke grond oplevert voor het maken van onderscheid naar verblijfsstatus van de partner en dat dit onderscheid een proportioneel middel is. Volgens de Raad van State is er geen sprake van discriminatie in de zin van art. 26 IVBPR.<sup>30</sup>

De mate waarin er *daadwerkelijk* sprake is van indirect meeprofiteren door de niet rechtmatig verblijf houdende partner, verschilt echter per type toeslag.

- *Sociaal raadslieden zijn van mening dat bij het kindgebonden budget in ieder geval geen sprake is van 'meeprofiteren' door een eventuele niet-rechtmatig verblijfhoudende partner. Het kindgebonden budget is een individuele doeluitkering, bestemd voor de aanvrager en zijn of haar kinderen. Voor uitsluiting van deze toeslag vanwege de verblijfsstatus van de partner bestaat geen redelijke grond.* Uitsluiting van deze toeslag heeft tot gevolg dat de aanvrager (met kind(eren)) ver onder het bestaansminimum 'zakt', met alle gevolgen van dien. Artikel 9, lid 2 en 3 Awir zou daarom bij deze toeslag buiten toepassing moeten blijven.

Bij de huur- en zorgtoeslag is in zekere zin wel sprake van 'meeprofiteren' van de niet-rechtmatig verblijfhoudende partner. Maar moet dit dan tot gevolg hebben dat er *in het geheel* geen recht bestaat op huurtoeslag? De huur- en zorgtoeslag zijn immers ook bedoeld voor de wel rechtmatig verblijvende aanvrager en eventueel kinderen.

- *Sociaal raadslieden vinden dat het in dit soort situaties meer in de rede ligt om deze toeslagen te halveren.*

### 5.3. Terugvorderen: wist of behoorde te weten?

Als de toeslag bij wijze van voorschot is toegekend, terwijl uit een controle blijkt dat de partner of medebewoner niet rechtmatig in Nederland verblijft, zal de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot herzien en het teveel verstrekte bedrag terugvorderen.<sup>31</sup> *Het is de vraag of een dergelijke terugvordering redelijk is.*

In de rechtspraak wordt hier verdeeld over gedacht. De rechtbank Alkmaar vindt de terugvordering niet redelijk:

*Voorbeeld: De rechtbank kreeg te oordelen over een terugvordering van € 2716 aan Huurtoeslag en daarnaast nog een bedrag aan Zorgtoeslag, omdat de echtgenote van de*

<sup>29</sup> [Kamerstukken II 2004-2005, 29764, nr. 3, p. 44.](#)

<sup>30</sup> RvS 20 mei 2009, [LJN:BI4519](#). Zie ook: Rb Zwolle 16 april 2009, [LJN:BI1369](#). Anders: Rb Den Bosch 19 september 2008, [LJN:BF4168](#) en Rb Arnhem 12 mei 2009, [LJN:BI5027](#).

<sup>31</sup> De Belastingdienst/Toeslagen is bevoegd een voorschot te herzien op grond van [art. 16 lid 4 Awir](#) en een toekenning te herzien op grond van [art. 20 en 21 Awir](#).

*aanvrager niet over een geldige verblijfsstatus beschikte.<sup>32</sup> Op grond van een aantal overwegingen kwam de rechtbank tot het oordeel dat het bedrag niet teruggevorderd mocht worden omdat:*

- 1. het aanvraagformulier geen vragen bevat over de verblijfstatus van de aanvrager, partner en medebewoners;*
- 2. uit de toelichting op het aanvraagformulier onvoldoende blijkt dat het een voorwaarde is dat de partner en eventuele medebewoners rechtmatig in Nederland moeten verblijven;*
- 3. een besluit tot vaststelling van een voorschot zorgvuldig dient plaats te vinden;*
- 4. de Belastingdienst/Toeslagen na ontvangst van de aanvraag slechts controleert op het inkomen, de huur en burgerlijke staat. Andere gegevens, waaronder rechtmatig verblijf, worden pas in een later stadium gecontroleerd, nadat al een voorschot is verstrekt. De Belastingdienst/Toeslagen zelf heeft echter inzage in de Gba en kan met een 'druk op de knop' controleren welke verblijfstatus men heeft. Door dit niet in de voorschotfase te doen handelt de Belastingdienst/Toeslagen onzorgvuldig.*

De belangrijkste constatering van de rechtbank Alkmaar leert dat de Belastingdienst/Toeslagen in ieder geval *voorafgaand aan de toekenning van een voorschot* de verblijfstatus van de aanvragen, partner en eventuele medebewoners *zou moeten* controleren. Daarmee worden hoge terugvorderingen voorkomen.

De Raad van State heeft in een soortgelijke situatie inmiddels met een beroep op de wetsgeschiedenis anders geoordeeld.<sup>33</sup> Ze overweegt dat aan de verlening van een voorschot geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat een met dat voorschot overeenkomende aanspraak op toeslag bestaat.

• *Ondanks dit oordeel vinden sociaal raadslieden dat van de Belastingdienst/Toeslagen mag worden verwacht dat ze probeert het ontstaan van terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit kan eenvoudig door voorafgaand aan het verstrekken van een voorschot de verblijfstatus via de Gba te controleren.*

## 5.4. Conclusie en aanbevelingen

Als de partner of medebewoner van de aanvrager geen geldige verblijfstitel heeft, is er geen recht op toeslagen. Dit leidt tot grote problemen, en de gevolgen zijn disproportioneel. Sociaal raadslieden vinden dat de consequentie 'geen recht op toeslagen' gewijzigd moet worden in een 'aangepast recht op toeslagen'. Bovendien dient de Belastingdienst/Toeslagen vooraf naar de verblijfstatus van betrokkene te informeren, om terugvorderingen te voorkomen.

### • Aanbeveling 13

*Pas de toeslageregelingen zodanig aan dat er een (aangepast) recht op toeslag bestaat wanneer sprake is van een toeslagpartner en/of medebewoner die niet rechtmatig verblijf houdt. Wanneer bijvoorbeeld de partner niet rechtmatig verblijft, maar de kinderen wel, dan dient er een volledig recht te zijn op:*

- kindgebonden budget;
- en een *aangepast* recht (bv halvering) op:
- huurtoeslag;
  - zorgtoeslag.

### • Aanbeveling 14

*De Belastingdienst/Toeslagen moet voorafgaand aan het verstrekken van een voorschot toetsen of men gezien de verblijfstatus in aanmerking komt voor een toeslag.*

### • Aanbeveling 15

---

<sup>32</sup> Rb Alkmaar 31 oktober 2008, [LJN:BG4504](#) betreffende huurtoeslag en Rb Alkmaar 31 oktober 2008, [LJN:BG4501](#) betreffende zorgtoeslag. Zie ook de jurisprudentie ten tijde van de Huursubsidiewet Rb Rotterdam 12 juni 2007, [LJN:BA8419](#) en Rb Utrecht 24 januari 2007, [LJN:AZ9772](#)

<sup>33</sup> RvS 22 juli 2009, [LJN:BJ3389](#) en RvS 2 september 2009, [LJN:BJ6645](#).

*De Belastingdienst/Toeslagen moet afzien van terugvordering van een voorschot indien ze voorafgaand aan de toekenning, via verificatie bij de Gba, op de hoogte had kunnen zijn van het niet rechtmatig verblijf.*

## 6. Beslag op toeslag

### 6.1. Inleiding

Toeslagen vormen een belangrijk deel van het inkomen voor mensen met weinig geld. De meeste schuldeisers kunnen er dan ook geen beslag op leggen. Verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen mogen dit echter wel. In dit hoofdstuk schetsen we de gevolgen hiervan: lopende betalingsverplichtingen kunnen niet meer voldaan worden. De problemen worden dramatisch wanneer naast beslag op het inkomen, ook beslag op een toeslag wordt gelegd.

• *Sociaal raadslieden pleiten in dit hoofdstuk voor invoering van een volledig beslagverbod voor toeslagen.*

### 6.2. Beslag leidt tot nieuwe schulden

Volgens artikel 45 lid 1 sub a Awir kunnen schuldeisers *in principe* geen beslag leggen op de toeslagen. Er geldt echter een uitzondering voor:

*"een vordering tot nakoming van een betalingsverplichting wegens een geleverde prestatie waarbij de betalingsverplichting ter zake van die prestatie oorzaak is voor de tegemoetkoming"*<sup>34</sup>

Oftewel, beslag is derhalve wel toegestaan door:

- de verhuurder, op de huurtoeslag;
- de zorgverzekeraar, op de zorgtoeslag;
- de kinderopvanginstelling, op de kinderopvangtoeslag.

Deze uitzonderingen gelden omdat de *betalingsverplichting* (de huur, de premie ziektekostenverzekering en de kosten voor kinderopvang) aan de basis ligt van de *tegemoetkoming*, resp. de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag. Op zich is dit niet vreemd mits de door het beslag geïnde toeslagen worden aangewend voor de *lopende* betalingsverplichtingen. Dan blijft het besteedbaar inkomen van de schuldenaar gelijk en stelt de beslaglegger de ontvangst van de lopende toeslagen zeker. Zo wordt ook voorkomen dat de schuld verder oploopt. Al is het een vrij kostbare wijze van innen. Daarover meer in de volgende paragraaf.

In het rapport 'Mensen met schulden in de knel!' heeft de LOSR/MOgroep W&MD aandacht gevraagd voor het probleem dat de schuldeiser de geïnde toeslag aanwendt voor de aflossing van een *oude* schuld en niet voor de lopende betalingsverplichting.<sup>35</sup> De lopende betalingsverplichting kan dan niet meer worden voldaan, waardoor een neerwaartse spiraal ontstaat met alle gevolgen van dien. Om dit probleem tegen te gaan hebben we in dat rapport de aanbeveling opgenomen om de wet zodanig aan te passen dat *het beslag alleen aangewend kan worden om lopende betalingsverplichtingen te voldoen*.

Als reactie op deze aanbeveling gaf de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie, aan dat de wet niet hoeft te worden aangepast:

*"Het leggen van derdenbeslag voor oude schulden is niet mogelijk. Dit volgt zonder meer uit de Awir. Een onder de Staat/Belastingdienst Toeslagen gelegd beslag voor oude schulden door een verhuurder, zorgverzekeraar of een kinderopvanginstelling zal dus geen*

<sup>34</sup> Zie: [art. 45 lid 1 sub a Awir](#).

<sup>35</sup> Zie: *Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden*, LOSR/MOgroep 2008, p. 50-51. Het rapport is te downloaden bij [www.sociaalraadslieden.nl](http://www.sociaalraadslieden.nl) onder publicaties.

*doel treffen. De medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen zullen (nogmaals) op vorenbedoelde regel worden geattendeerd.”<sup>36</sup>*

Prima! Jammer echter dat het in de praktijk helaas nog steeds wèl gebeurt. Bovendien denkt de rechtbank Almelo er anders over:

*"4. De voorzieningenrechter is van oordeel dat gelet op de tekst van artikel 45 Awir de uitzondering van lid 1 onder a van toepassing is op de onderhavige situatie. Het gaat in het onderhavige geval om een vordering tot nakoming van een betalingsverplichting wegens een geleverde prestatie, zijnde kinderopvang, waarbij de betalingsverplichting ter zake van die prestatie oorzaak is voor de tegemoetkoming, de wko-toeslag. De voorzieningenrechter is van oordeel dat niet alleen de kinderopvangorganisatie die op dit moment de kinderopvang regelt bevoegd is tot beslaglegging. De reactie van de staatssecretaris op het rapport van de Landelijke Organisatie Sociale Raadsliden maakt dit niet anders, nu deze reactie geen recht vormt en zij bovendien gebaseerd lijkt op de Leidraad Invordering.*

*5. Eiseres stelt verder dat de Leidraad Invordering 1990, die gold tot 1 juli 2008, van toepassing is op de vordering van gedaagde uit 2007. Deze Leidraad bepaalde dat alleen beslag gelegd kon worden op toeslagen die in datzelfde jaar waren ontvangen. Eiseres stelt dan ook dat gedaagde alleen beslag kon leggen op de toeslag die eiseres in 2007 heeft ontvangen. Gedaagde stelt dat de Leidraad Invordering 2008 van toepassing is, waarin de bovengenoemde beperking is geschrapt. De voorzieningenrechter stelt vast dat de Leidraad Invordering een besluit is van de Staatssecretaris van Financiën waarin de door de Rijksbelastingdienst te hanteren beleidsregels op het gebied van de invordering van belastingen en toeslagen zijn opgenomen. Belanghebbenden kunnen hierop ten opzichte van de Belastingdienst een beroep doen. De voorzieningenrechter is van oordeel dat eiseres Gedaagde niet aan deze beleidsregels kan houden. Uit de wet blijkt niet van de door eiseres gestelde beperking voor het beslag, zodat de voorzieningenrechter oordeelt dat het door Gedaagde gelegde beslag ten laste van eiseres onder de Belastingdienst/Toeslagen op de wko-toeslag niet onrechtmatig is.”<sup>37</sup>*

Ook volgens het Awir-evaluatierapport moet de verhuurder beslag kunnen leggen op de huurtoeslag voor een huurschuld van voorgaande jaren, mits op het moment van beslagleggen sprake is van een bestaande rechtsverhouding tussen verhuurder en belanghebbende. Art. 45 van de Awir moet hiervoor wellicht verduidelijkt worden.<sup>38</sup> In tegenstelling tot de eerdere reactie op het LOSR-rapport 'Mensen met schulden in de knel!' neemt het kabinet dit advies over.<sup>39</sup>

• *Deze interpretatie van art. 45 Awir betekent dat beslag op de toeslag tot gevolg heeft dat de lopende betalingsverplichting niet meer voldaan kan worden.* Dat is toch niet de bedoeling van een beslaglegging.

• *Het is van groot belang dat het beslagverbod aangescherpt wordt zodat het geïnde bedrag alleen aangewend kan worden voor de lopende betalingsverplichting en niet voor oude schulden. Beslag op de toeslag heeft echter nog meer onwenselijke gevolgen. Sociaal raadsliden vinden dat er een volledig beslagverbod voor toeslagen moet komen.* Hierover meer in de volgende paragrafen.

### **6.3. Beslag op toeslag en inkomen: communicerende vaten**

Het komt maar zelden voor dat er alleen beslag op een toeslag wordt gelegd. Meestal legt dezelfde schuldeiser of een andere schuldeiser ook al beslag op het inkomen, of er wordt op het inkomen verrekend. Bij beslag of verrekenen op inkomen of heffingskortingen moet rekening worden gehouden met de beslagvrije voet. Bij beslag op de toeslag hoeft dat niet.

<sup>36</sup> Zie de reactie op aanbeveling 22: [Kamerstukken II 2007-2008, 24515, nr. 138, p. 13.](#)

<sup>37</sup> Rb Almelo 3 maart 2009, [LJN: BH4739.](#)

<sup>38</sup> [Gestroomlijnd, transparant, effectief? Een evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, p. 27.](#)

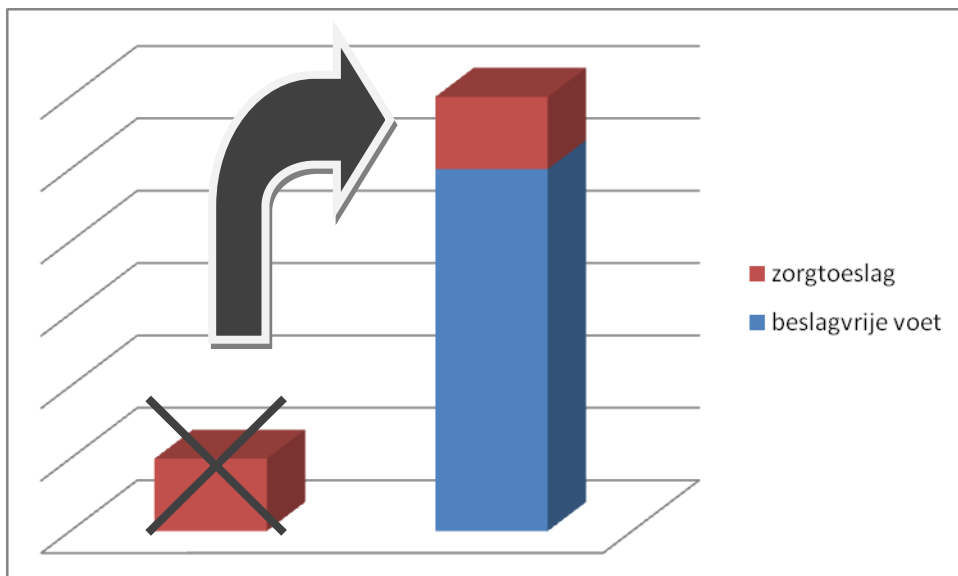
<sup>39</sup> [Kamerstukken II 2009-2010, 31580, nr. 3, p. 12.](#)

• LOSR/MOgroep W&MD stelt zich op het standpunt dat beslag op de huur- of zorgtoeslag tot gevolg heeft dat de beslagvrije voet die geldt voor beslag op het inkomen, verhoogd moet worden met de niet ontvangen huur of zorgtoeslag. In art. 475d lid 5 Rv staat immers dat de beslagvrije voet wordt verhoogd met:

- de woonkosten, verminderd met de normhuur en de *ontvangen* huurtoeslag;
- de premie zorgverzekering, verminderd met de normpremie en de *ontvangen* zorgtoeslag.<sup>40</sup>

Voor de vraag wat onder 'ontvangen' moet worden verstaan is de strekking van de beslagvrije voet van belang: De beslagvrije voet is het deel van het inkomen dat vrijgesteld is van beslag, om er voor te zorgen dat men in de minimale bestaanskosten kan blijven voorzien. Onderdeel van de beslagvrije voet is ook de huur en de premie ziektekostenverzekering, met de bedoeling dat men ondanks het beslag op inkomen, kan blijven wonen en de ziektekostenverzekering kan blijven betalen. Met andere woorden, de beslagvrije voet mag alleen verminderd worden met de huur- en zorgtoeslag indien men er daadwerkelijk over kan beschikken.

In het geval van beslag op de toeslag of verrekenen door de belastingdienst/Toeslagen kan de schuldenaar dus niet over de toeslag beschikken en dient de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen te worden verhoogd.



Figuur 1: Tegelijk beslag op zorgtoeslag en beslag op inkomen leidt niet tot extra afdracht

Een combinatie van beslag op zorg- of huurtoeslag en beslag op inkomen levert voor de schuldenaar uitermate complexe situaties op. Hij zal om aanpassing van de beslagvrije voet moeten vragen, wat vaak niet eenvoudig is te regelen. Als de beslagvrije voet eenmaal is aangepast wordt er in totaal per saldo niet meer afgedragen dan wanneer er alleen beslag op het inkomen zou liggen. Het zijn communicerende vaten.

Beslag op de toeslag kan tot de eigenaardige situatie leiden dat andere schuldeisers, zelfs preferente, achtergesteld worden.

*Voorbeeld:*

*De sociale dienst verrekent een bijstandsuitkering met een uit te betalen WWB-uitkering. De sociale dienst moet hierbij rekening houden met de beslagvrije voet. Als er vervolgens beslag op de zorgtoeslag wordt gelegd, moet de sociale dienst de beslagvrije voet verhogen en is er geen of slechts beperkte ruimte om nog te verrekenen.*

Waarom een dergelijk complex systeem in stand houden, terwijl:

<sup>40</sup> Zie [art 475d lid 5 Rv](#).

- schuldeisers ongelijk worden behandeld;
- het inkomen van de schuldenaar doorgaans eenvoudig is te achterhalen zodat beslag op het inkomen kan worden gelegd;
- een combinatie van beslag op inkomen en beslag op een toeslag bij
  - een niet aangepaste beslagvrije voet de schuldenaar in enorme problemen brengt;
  - een wel aangepaste (juiste) beslagvrije voet niet leidt tot extra afdracht, maar wel onnodig kostenverhogend is
- *LOSR/MOgroep W&MD vindt dan ook dat er een algeheel beslagverbod moet komen voor alle toeslagen (zoals in het verleden ook voor huursubsidie gold).*

## 6.4. Beslag op toeslag: een kostbare aangelegenheid

Beslag op de toeslag is een vrij kostbare aangelegenheid, temeer omdat de toeslag op jaarbasis vastgesteld wordt, waardoor de deurwaarder het beslag jaarlijks opnieuw moet leggen.<sup>41</sup> De deurwaarder berekent op jaarbasis de volgende kosten:<sup>42</sup>

Beslag onder derden	€ 107,79
Overbetekening van het beslag aan de schuldenaar	€ 61,17
Kosten voor inning en verdeling (€ 9,21 per maand) per jaar:	€ 110,52 +
	€ 279,48
19% BTW (zorgverz. en verhuurder zijn niet BTW-plichtig)	€ 53,10 +
Totaal	€ 332,58

Met deze hoge kosten kan het erg lang duren voordat de vordering voldaan wordt.

### *Voorbeeld:*

*Een alleenstaande of alleenstaande ouder ontvangt maximaal € 57- per maand aan zorgtoeslag. Bij een beslag op de zorgtoeslag blijft na aftrek van de kosten op jaarbasis slechts € 350 over om op de vordering af te lossen. Er worden in dit veel voorkomende geval net zoveel kosten gemaakt als er op de vordering wordt afgelost.*

Ook vanuit kosten oogpunt is beslag op toeslagen een weinig efficiënt middel.

## 6.5. Conclusie en aanbevelingen

Als een zorgverzekeraar beslag op de zorgtoeslag legt, of de verhuurder beslag op de huurtoeslag, dan gebeurt dit voor achterstanden die zijn ontstaan in de voorgaande periode. Door beslag op de toeslag te leggen wordt geprobeerd om deze schulden af te lossen. *Het beslag heeft echter ook tot gevolg dat de lopende betalingsverplichtingen niet meer voldaan kunnen worden, waardoor weer nieuwe schulden ontstaan.* Voor deze nieuwe schulden wordt opnieuw gedagvaard en opnieuw allerlei kosten in rekening gebracht. Een neerwaartse spiraal met alle gevolgen van dien.

Meestal is naast beslag op de toeslag, al dan niet door dezelfde schuldeiser, ook beslag op het inkomen gelegd. Aangezien de niet ontvangen toeslag de beslagvrije voet die geldt bij beslag op het inkomen verhoogt, wordt er per saldo bij een juiste berekening van de beslagvrije voet niet meer afgedragen. *Een combinatie van beslag op inkomen en beslag op toeslagen is zinloos.*

*De kosten van het beslag, dat jaarlijks opnieuw moet worden gelegd, zijn erg hoog.* Een beslag op

<sup>41</sup> Toekomstige betalingen vallen alleen onder het beslag indien ze voortvloeien uit een ten tijde van het beslag (= de dag waarop beslag gelegd wordt) reeds bestaande rechtsverhouding. Zie [art. 475 Rv](#). De aanvraag van een toeslag 2009 creëert een rechtsverhouding tussen aanvrager en de Belastingdienst/Toeslagen. Betalingen gebaseerd op deze aanvraag vallen onder het beslag, maar niet de betalingen 2010 die gebaseerd zijn op een aanvraag 2010.

<sup>42</sup> Zie resp. art. 2 onder j, onder d en art. 3 [Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders](#). Zie voor meer informatie over kosten die de deurwaarder mag berekenen: [www.schuldinfo.nl](http://www.schuldinfo.nl)



de zorgtoeslag gedurende een jaar kost € 333. Dit betekent dat bij een zorgtoeslag voor een alleenstaande die op jaarbasis € 684 bedraagt, slechts € 351 gebruikt wordt om op de schuld af te lossen. *Beslag op de toeslag is dus een rigoureuus en inefficiënt middel.*

- Aanbeveling 16

*LOSR / MOgroep W&MD pleit voor een algeheel beslagverbod voor alle toeslagen. Maak de uitzondering die nu in art. 45 Awir is opgenomen voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen, ongedaan.*

- Aanbeveling 17

*Geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht om de toeslag te innen voor de lopende betalingsverplichtingen, zonder executoriale titel en alle bijkomende kosten van dien. Voor het College van Zorgverzekeraars is dit al geregeld indien de inning van de ziektekostenpremie na 6 maanden achterstand wordt overgenomen (bronheffing).<sup>43</sup>*

- Aanbeveling 18

*Indien aanbeveling 16 en 17 niet overgenomen worden, wijzig dan art. 45 Awir zodanig dat het geïnde bedrag alleen aangewend mag worden voor de lopende betalingsverplichtingen en niet voor oude schulden.*

---

<sup>43</sup> Zie [art. 18e lid 6 Zorgverzekeringswet](#).



# 7. Invordering van toeslagschulden

## 7.1. Inleiding

De hoogte van een toeslag wordt in eerste instantie vastgesteld aan de hand van een geschat inkomen. In éénderde van de situaties blijkt het inkomen te laag geschat en moeten er dus toeslagen worden terugbetaald. Invordering van deze toeslagschulden moet zorgvuldig gebeuren. Dit hoofdstuk geeft uitleg over de mogelijkheden van de individuele betalingsregeling en de problemen die sociaal raadslieden hierbij signaleren. Tot slot zal in dit hoofdstuk aandacht besteed worden aan toeslagschulden die ontstaan, terwijl een minnelijke of wettelijke schuldregeling van toepassing is.

## 7.2. Individuele betalingsregeling

Een terug te betalen toeslag moet in beginsel binnen twee maanden betaald worden. Als dat niet lukt biedt de Belastingdienst/Toeslagen de standaard betalingsregeling aan.

Het maandelijks afbetalingsbedrag is minimaal € 20 en de vordering dient binnen 24 maanden terugbetaald te worden. Als het teruggevorderde bedrag meer bedraagt dan € 480 wordt het maandelijks af te lossen bedrag zodanig verhoogd dat aflossing binnen 24 maanden mogelijk is. Bij terugvordering van meerdere toeslagen geldt deze regeling per teruggevorderde toeslag afzonderlijk. Als dus zowel de huur- als de zorgtoeslag teruggevorderd worden, dan geldt twee keer de regeling van minimaal € 20 binnen maximaal 24 maanden.

Wanneer betrokkene nog recht heeft op een lopende uit te betalen toeslag zal de standaard betalingsregeling via verrekening plaatsvinden.

Het maandelijks te betalen of te verrekenen bedrag kan bij de standaardregeling voor betrokkene veel te hoog zijn. Het is dan mogelijk om een individuele betalingsregeling voor de totale toeslagschulden aan te vragen. Op bijna dezelfde wijze als voor kwijtschelding belastingen geldt, wordt dan de betalingscapaciteit vastgesteld. Na 24 maanden betalen conform de betalingscapaciteit, wordt het restant van de vordering buiten invordering gesteld. Hieraan wordt wel de voorwaarde verbonden dat gedurende 3 jaar eventuele toeslagen en belastingteruggaven, voor zover deze niet in maandelijkse termijnen worden uitbetaald, zullen worden verrekend met de buiten invordering gelaten schuld.

### Onbekendheid individuele betalingsregeling

In het LOSR-rapport 'Mensen met schulden in de knel!' hebben de sociaal raadslieden aandacht gevraagd voor de onbekendheid van de mogelijkheid om een individuele betalingsregeling te treffen en een aantal voorstellen gedaan om de bekendheid te verbeteren.<sup>44</sup> Deze aanbevelingen zijn overgenomen:<sup>45</sup>

- de brief waarin de standaardregeling wordt aangeboden, wijst op de mogelijkheid van een individuele betalingsregeling;
- er is informatie over de individuele betalingsregeling opgenomen op de website [toeslagen.nl](http://toeslagen.nl);
- het aanvraagformulier is te downloaden.

Er wordt nu dus meer bekendheid gegeven aan de mogelijkheid van een individuele betalingsregeling. Dat is een duidelijke verbetering. De wijze van afhandeling is nog wel een punt van zorg. Sociaal raadslieden zien de volgende uitvoeringsproblemen:

- terwijl in verband met een toeslagschuld de betalingscapaciteit is vastgesteld en op basis daarvan een individuele betalingsregeling is toegekend, wordt een eventuele nieuwe toeslagschuld niet automatisch meegenomen. Er wordt eerst weer een standaardregeling

<sup>44</sup> Zie: *Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden*, LOSR/MOgroep 2008, p. 49-50. Het rapport is te downloaden bij [www.sociaalraadslieden.nl](http://www.sociaalraadslieden.nl) onder publicaties.

<sup>45</sup> Zie de reactie op aanbeveling 21: [Kamerstukken II 2007-2008, 24515, nr. 138, p. 13.](#)

voorgesteld, of tot verrekening overgegaan. Er moet dan opnieuw een verzoek om een individuele betalingsregeling gedaan worden;

- als naast een toeslagschuld ook sprake is van een belastingschuld, vindt bij de invordering geen afstemming plaats. Er wordt niet automatisch uitgegaan van één betalingsregeling voor alle schulden.
- *De invordering van toeslag- en belastingschulden moet zodanig worden georganiseerd, dat zodra de individuele betalingscapaciteit is vastgesteld, deze automatisch ook geldt voor nieuwe belasting- of toeslagschulden.*

### 7.3. Toeslagschulden tijdens schuldsanering

Als een burger gebruik maakt van een schuldregeling, en er vervolgens een toeslagschuld ontstaat kan dit tot allerlei problemen leiden. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en de Minnelijke Schuldregeling Natuurlijke Personen (MSNP).

Voor de WSNP geldt dat *de toeslagschuld meegenomen moet worden als deze betrekking heeft op een periode vóór datum toelating WSNP* (materieel criterium). De ontvanger dient dan de schuld ter verificatie aan te melden bij de bewindvoerder, en geen verrekening te starten.

- *Sociaal raadslieden hebben eerder gesignaleerd dat in dit soort situaties de invordering niet automatisch stopt.*<sup>46</sup> *Ze constateren dat het probleem zich nog steeds voordoet.*

#### **Toeslagschuld als WSNP al geldt**

Als de toeslagschuld betrekking heeft op de periode ná toelating WSNP, kan deze niet mee in de sanering. De ontvanger dient dan volgens de Leidraad Invordering met de bewindvoerder in overleg te treden of hij de toeslagschuld uit de boedel kan voldoen. In de praktijk komt het initiatief voor dit overleg overigens van de bewindvoerder, wanneer hij via de postblokkade of via informatie van de klant verneemt dat er een toeslagschuld is ontstaan.

De bewindvoerder stelt vervolgens vast of het eerder verstrekte voorschot op de toeslag ten goede is gekomen aan de boedel. Wanneer dit het geval is dient namelijk de terugbetaling van de toeslag ook ten laste te komen van de boedel. De toeslagschuld is dan een concurrente vordering op de boedel. Onder andere het salaris van de bewindvoerder is preferent en gaat voor.

Als de bewindvoerder de toeslagschuld, bijvoorbeeld vanwege het preferente salaris, niet uit de boedel kan voldoen, zal de ontvanger de invordering tijdens het WSNP-traject voortzetten, terwijl de saniet niet over voldoende middelen beschikt.

- *Het is in deze situatie realistischer om uitstel te verlenen tot de beëindiging van de WSNP. De Leidraad Invordering dient hiervoor aangepast te worden.*

#### **Toeslagschuld als MSNP al geldt**

Als een toeslagschuld ontstaat terwijl een minnelijke schuldregeling (MSNP) gestart is, ligt het anders omdat dan een akkoord gesloten is met schuldeisers. De schuldeisers verwachten een bepaald bedrag of percentage te ontvangen. Dat lukt niet als een extra schuld meegenomen moet worden.

Voor toeslagschulden die materieel betrekking hebben op de periode voor de datum aanmelding schuldhelpverlening, zou het probleem aanmerkelijk verkleind kunnen worden als de Belastingdienst/Toeslagen het recht op toeslagen, en daarmee de eventuele toeslagschulden, binnen drie maanden na een verzoek daartoe van een instelling voor schuldhelpverlening, vaststelt. Dit betekent dat tijdens het minnelijk traject er geen nieuwe toeslagschulden ontstaan, die eigenlijk in de regeling meegenomen hadden moeten worden.

Voor toeslagschulden die materieel betrekking hebben op de periode ná totstandkoming van het akkoord, is het van belang dat de ontvanger uitstel verleent tot het moment dat de minnelijke regeling is afgerond.

---

<sup>46</sup> Zie Kamervragen: [Aanhangsel van de handelingen II 2008-2009, nr. 19.](#)

## 7.4. Conclusie en aanbevelingen

Na een verzoek om een individuele betalingsregeling wordt de individuele betalingscapaciteit berekend die zou moeten gelden voor alle toeslagen en belastingen. Dit gebeurt echter niet vanzelf. Wanneer de burger toegelaten wordt tot de WSNP moeten lopende betalingsregelingen en verrekeningen automatisch stoppen. Bij nieuwe toeslagschulden tijdens de WSNP moet de ontvanger de toeslagschuld bij de bewindvoerder aanmelden als boedelschuld. Ook dit gebeurt niet vanzelf.

Toeslagschulden kunnen een minnelijke schuldsanering op twee manieren doorkruisen wanneer deze na de start van een schuldsanering ontstaan, namelijk:

- Wanneer de toeslagschuld betrekking heeft op de periode voor start schuldsanering, is deze ten onrechte niet in het voorstel naar de schuldeisers meegenomen;
- wanneer de toeslagschuld betrekking heeft op de periode na start schuldsanering, kan deze door betrokkene voorlopig niet betaald worden.

- **Aanbeveling 19**

*Zodra een betalingsregeling is getroffen gebaseerd op de individuele betalingscapaciteit, moet de invordering van toeslag- en belastingschulden, automatisch ook gelden voor alle bestaande en eventuele nieuwe toeslag- en belastingschulden. De burger beschikt immers slechts over één betalingscapaciteit.*

- **Aanbeveling 20**

*De Belastingdienst/Toeslagen moet iedere burger die toegelaten wordt tot de WSNP automatisch signaleren. Dit moet direct tot het gevolg hebben dat iedere lopende betalingsregeling en verrekening automatisch stopt.*

- **Aanbeveling 21**

*De ontvanger moet toeslagschulden die tijdens een WSNP-traject ontstaan en die betrekking hebben op de periode na toelating WSNP, bij de bewindvoerder aanmelden als boedelschuld. Pas de Leidraad Invordering zodanig aan dat, mocht de toeslagschuld niet uit de boedel voldaan kunnen worden, de invordering pas wordt hervat na beëindiging van de WSNP.*

- **Aanbeveling 22**

*Als een instelling voor schuldhulpverlening informeert naar de hoogte van de toeslagschulden, stelt de Belastingdienst/Toeslagen binnen 3 maanden het recht op toeslagen, en daarmee de eventuele toeslagschulden, vast. Zo wordt voorkomen dat er tijdens de minnelijke regeling nieuwe toeslagschulden ontstaan die eigenlijk meegenomen hadden moeten worden in de minnelijke schuldregeling.*

- **Aanbeveling 23**

*Voor toeslagschulden die materieel betrekking hebben op een periode na totstandkoming van een akkoord in een minnelijke schuldregeling, verleent de ontvanger uitstel tot het moment dat de schuldregeling is beëindigd.*



# Bijlage 1: Berekeningen nadeel wijziging huishoudsituatie

In deze bijlage staan de tabellen die horen bij de grafieken uit hoofdstuk 2 en 3. Om de tabellen te kunnen begrijpen is het volgende van belang:

## • fiscaal jaarinkomen:

Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van de volgende jaarinkomens over 2008, van mensen met een WWB-uitkering:

- Alleenstaand (70% minimumloon): € 14260
- Alleenstaande ouder (90% minimumloon):
  - met alleenstaande ouderkorting: € 16884
  - zonder alleenstaande ouderkorting: € 19320
- (echt)paar (50% minimumloon per persoon): € 9190

In de tabellen is afhankelijk vanaf het moment waarop de huishoudsituatie verandert, het jaarinkomen berekent. Om dit te verduidelijken geven we een voorbeeldberekening van het inkomen van grafiek 1. De alleenstaanden gaan samenwonen op 1 april. Het inkomen van de vrouw bedraagt dan:

- periode 1 (apart):  $3/12 \times € 14260 = € 3565$
- periode 2 (samen):  $9/12 \times € 9190 = € 6892,50$   
€ 10457,50

## • wel of geen alleenstaande ouderkorting:

In de grafieken 2, 3 en 5 is betrokkene gedurende een bepaalde periode alleenstaande ouder:

- alleenstaande ouder gaat samenwonen;
- alleenstaande wordt alleenstaande ouder (kind krijgen);
- samenwonende wordt alleenstaande ouder.

Wie langer dan 6 maanden alleenstaande ouder is, komt voor de alleenstaande ouderkorting in aanmerking. De aanvullende bijstandsuitkering is dan lager (op jaarbasis € 16884). • Wie 6 maanden of korter alleenstaande ouder is, ontvangt geen alleenstaande ouderkorting. Dan bedraagt de bijstandsuitkering omgerekend op jaarbasis € 19320. Het omslagpunt in de berekeningen ligt dus op 1 juli.

• Grafieken 4 en 5 handelen over de situatie waarbij twee samenwonenden (al dan niet met kinderen) uit elkaar gaan. Er is een beroep op de 10%-regeling mogelijk. Een inkomensstijging van de partner (in dit geval de man) blijft dan na de samenwoonperiode buiten beschouwing. Het inkomen in de samenwoonperiode wordt dan omgerekend naar een jaarinkomen. Dat is € 9190(50% van de bijstandsnorm van echtparen op jaarbasis).

• Er kan alleen een beroep op de 10%-regeling worden gedaan als het toetsingsinkomen van de partner (in dit geval de man) hierdoor minimaal 10% lager wordt. Wanneer in de tabel 'n.v.t.' staat, betekent dit dat aan de 10%-voorwaarde niet wordt voldaan.

## • hoogte toeslagen:

De hoogte van de huur- en zorgtoeslag is berekend met het rekenprogramma op [www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl). De huurtoeslag is alleen berekend met het programma conform het tijdvak 1 januari tot 1 juli 2008. De eventuele afwijkingen zijn te verwaarlozen.

In grafiek 2 en 5 heeft de wijziging van de huishoudsituatie op een bepaald moment tot gevolg dat er geen recht op huurtoeslag is. De reden hiervan is dat het gezamenlijk inkomen dan € 27950 of meer bedraagt (de maximale inkomensgrens).

**Grafiek 1: Alleenstaanden met WWB gaan in de loop van het jaar samenwonen (zonder kinderen): nadeel over 'samenwoonperiode'**

Moment van samenwonen	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
<u>Inkomen vrouw</u>												
Inkomen periode 1 (apart)	0,00	1188,33	2376,67	3565,00	4753,33	5941,67	7130,00	8318,33	9506,67	10695,00	11883,33	13071,67
Inkomen periode 2 (samen)	9190,00	8424,17	7658,33	6892,50	6126,67	5360,83	4595,00	3829,17	3063,33	2297,50	1531,67	765,83
Totaal op jaarbasis	9190,00	9612,50	10035,00	10457,50	10880,00	11302,50	11725,00	12147,50	12570,00	12992,50	13415,00	13837,50
<u>Inkomen man</u>												
Inkomen periode 1 (apart)	0,00	1188,33	2376,67	3565,00	4753,33	5941,67	7130,00	8318,33	9506,67	10695,00	11883,33	13071,67
Inkomen periode 2 (samen)	9190,00	8424,17	7658,33	6892,50	6126,67	5360,83	4595,00	3829,17	3063,33	2297,50	1531,67	765,83
Totaal op jaarbasis	9190,00	9612,50	10035,00	10457,50	10880,00	11302,50	11725,00	12147,50	12570,00	12992,50	13415,00	13837,50
Gezamenlijk inkomen	18380,00	19225,00	20070,00	20915,00	21760,00	22605,00	23450,00	24295,00	25140,00	25985,00	26830,00	27675,00
Max. huurtoeslag (huur € 450)	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	214	197	180	163	144	125	106	86	68	52	36
Nadeel per maand	0	8	25	42	59	78	97	116	136	154	170	186
Maanden samen	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
<b>Totaal nadeel huurtoeslag</b>	0	88	250	378	472	546	582	580	544	462	340	186
Maximale zorgtoeslag	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122
Ontvangen zorgtoeslag per mnd	122	119	116	112	109	105	102	98	95	91	88	84
Nadeel per maand	0	3	6	10	13	17	20	24	27	31	34	38
Maanden samen	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
<b>Totaal nadeel zorgtoeslag</b>	0	33	60	90	104	119	120	120	108	93	68	38



**Grafiek 2: Alleenstaande ouder met WWB (vrouw) gaat in de loop van het jaar samenwonen met WWB-er (man): nadeel over samenwoonperiode**

Moment van samenwonen	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
<u>Inkomen vrouw</u>												
Inkomen periode 1 (apart)	0,00	1610,00	3220,00	4830,00	6440,00	8050,00	8442,00	9849,00	11256,00	12663,00	14070,00	15477,00
Inkomen periode 2 (samen)	9190,00	8424,17	7658,33	6892,50	6126,67	5360,83	4595,00	3829,17	3063,33	2297,50	1531,67	765,83
Totaal op jaarbasis	9190,00	10034,17	10878,33	11722,50	12566,67	13410,83	13037,00	13678,17	14319,33	14960,50	15601,67	16242,83
<u>Inkomen man</u>												
Inkomen periode 1 (apart)	0,00	1188,33	2376,67	3565,00	4753,33	5941,67	7130,00	8318,33	9506,67	10695,00	11883,33	13071,67
Inkomen periode 2 (samen)	9190,00	8424,17	7658,33	6892,50	6126,67	5360,83	4595,00	3829,17	3063,33	2297,50	1531,67	765,83
Totaal op jaarbasis	9190,00	9612,50	10035,00	10457,50	10880,00	11302,50	11725,00	12147,50	12570,00	12992,50	13415,00	13837,50
Gezamenlijk inkomen	18380,00	19646,67	20913,33	22180,00	23446,67	24713,33	24762,00	25825,67	26889,33	27953,00	29016,67	30080,33
Max. huurtoeslag (huur € 450)	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	206	180	154	125	96	95	71	51	0	0	0
Nadeel per maand	0	16	42	68	97	126	127	151	171	222	222	222
Maanden samen	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
<b>Totaal nadeel huurtoeslag</b>	0	176	420	612	776	882	762	755	684	666	444	222
Maximale zorgtoeslag	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122
Ontvangen zorgtoeslag per mnd	122	118	112	107	102	97	96	92	87	83	79	74
Nadeel per maand	0	4	10	15	20	25	26	30	35	39	43	48
Maanden samen	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
<b>Totaal nadeel zorgtoeslag</b>	0	44	100	135	160	175	156	150	140	117	86	48

**Grafiek 3: Alleenstaande met WWB wordt alleenstaande ouder: nadeel over 'alleenstaande-periode'**

Moment geboorte kind	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
Inkomen periode 1 (alleen)	0,00	1188,33	2376,67	3565,00	4753,33	5941,67	7130,00	8318,33	9506,67	10695,00	11883,33	13071,67
Inkomen periode 2 (met kind)	16884,00	15477,00	14070,00	12663,00	11256,00	9849,00	9660,00	8050,00	6440,00	4830,00	3220,00	1610,00
<b>Totaal op jaarbasis</b>	<b>16884,00</b>	<b>16665,33</b>	<b>16446,67</b>	<b>16228,00</b>	<b>16009,33</b>	<b>15790,67</b>	<b>16790,00</b>	<b>16368,33</b>	<b>15946,67</b>	<b>15525,00</b>	<b>15103,33</b>	<b>14681,67</b>
Max. huurtoeslag (huur € 450)	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	170	176	182	188	194	167	179	190	201	211	222
Nadeel per maand	0	52	46	40	34	28	55	43	32	21	11	0
Maanden alleen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Totaal nadeel huurtoeslag</b>	<b>0</b>	<b>52</b>	<b>92</b>	<b>120</b>	<b>136</b>	<b>140</b>	<b>330</b>	<b>301</b>	<b>256</b>	<b>189</b>	<b>110</b>	<b>0</b>

**Grafiek 4: Samenwonenden met WWB gaan uit elkaar (zonder kinderen): nadeel over 'samenwoonperiode'**

Moment uit elkaar gaan	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
<u>Inkomen vrouw</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	765,83	1531,67	2297,50	3063,33	3829,17	4595,00	5360,83	6126,67	6892,50	7658,33	8424,17
Inkomen periode 2 (apart)	14260,00	13071,67	11883,33	10695,00	9506,67	8318,33	7130,00	5941,67	4753,33	3565,00	2376,67	1188,33
Totaal op jaarbasis	14260,00	13837,50	13415,00	12992,50	12570,00	12147,50	11725,00	11302,50	10880,00	10457,50	10035,00	9612,50
<u>Inkomen man</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	765,83	1531,67	2297,50	3063,33	3829,17	4595,00	5360,83	6126,67	6892,50	7658,33	8424,17
Inkomen periode 2 (apart)	14260,00	13071,67	11883,33	10695,00	9506,67	8318,33	7130,00	5941,67	4753,33	3565,00	2376,67	1188,33
Totaal op jaarbasis	14260,00	13837,50	13415,00	12992,50	12570,00	12147,50	11725,00	11302,50	10880,00	10457,50	10035,00	9612,50
Gezamenlijk inkomen	28520,00	27675,00	26830,00	25985,00	25140,00	24295,00	23450,00	22605,00	21760,00	20915,00	20070,00	19225,00
Herleid inkomen man 10%-regeling	n.v.t.	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	n.v.t.	n.v.t.
Gezamenlijk inkomen 10%-regeling	28520,00	23027,50	22605,00	22182,50	21760,00	21337,50	20915,00	20492,50	20070,00	19647,50	20070,00	19225,00
Maximale huurtoeslag (huur € 450)	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	36	52	68	86	106	125	144	163	180	197	214
Ontv. huurtoeslag per mnd 10%-reg	222	135	144	154	163	172	180	189	197	206	197	214
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel huurtoeslag</b>	0	186	340	462	544	580	582	546	472	378	250	88
<b>Nadeel huurtoeslag (10%-reg)</b>	0	87	156	204	236	250	252	231	200	144	250	88
Maximale zorgtoeslag	46	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122
Ontvangen zorgtoeslag per mnd	46	84	88	91	95	98	102	105	109	112	116	119
Ontv. zorgtoeslag per mnd 10%-reg	46	104	105	107	109	111	112	114	116	118	116	119
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel zorgtoeslag</b>	0	38	68	93	108	120	120	119	104	90	60	33
<b>Nadeel zorgtoeslag (10%-reg)</b>	0	18	34	45	52	55	60	56	48	36	60	33

**Grafiek 5: Samenwonenden met WWB gaan uit elkaar (met kinderen): nadeel over 'samenwoonperiode'**

Moment uit elkaar gaan	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
<u>Inkomen vrouw</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	765,83	1531,67	2297,50	3063,33	3829,17	4595,00	5360,83	6126,67	6892,50	7658,33	8424,17
Inkomen periode 2 (apart)	16884,00	15477,00	14070,00	12663,00	11256,00	9849,00	9660,00	8050,00	6440,00	4830,00	3220,00	1610,00
Totaal op jaarbasis	16884,00	16242,83	15601,67	14960,50	14319,33	13678,17	14255,00	13410,83	12566,67	11722,50	10878,33	10034,17
<u>Inkomen man</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	765,83	1531,67	2297,50	3063,33	3829,17	4595,00	5360,83	6126,67	6892,50	7658,33	8424,17
Inkomen periode 2 (apart)	14260,00	13071,67	11883,33	10695,00	9506,67	8318,33	7130,00	5941,67	4753,33	3565,00	2376,67	1188,33
Totaal op jaarbasis	14260,00	13837,50	13415,00	12992,50	12570,00	12147,50	11725,00	11302,50	10880,00	10457,50	10035,00	9612,50
Gezamenlijk inkomen	31144,00	30080,33	29016,67	27953,00	26889,33	25825,67	25980,00	24713,33	23446,67	22180,00	20913,33	19646,67
Herleid inkomen man 10%-regeling	n.v.t.	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	9190,00	n.v.t.	n.v.t.
Gezamenlijk inkomen 10%-regeling	31144,00	25432,83	24791,67	24150,50	23509,33	22868,17	23445,00	22600,83	21756,67	20912,50	20913,33	19646,67
Maximale huurtoeslag (huur € 450)	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222	222
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	0	0	0	51	71	69	96	125	154	180	206
Ontv. huurtoeslag per mnd 10%-reg	222	79	94	109	124	139	126	144	163	180	180	206
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel huurtoeslag</b>	0	222	444	666	684	755	918	882	776	612	420	176
<b>Nadeel huurtoeslag (10%-reg)</b>	0	143	256	339	392	415	576	546	472	378	420	176
Maximale zorgtoeslag	46	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122
Ontvangen zorgtoeslag per mnd	46	74	79	83	87	92	91	97	102	107	112	118
Ontv. zorgtoeslag per mnd 10%-reg	46	94	96	99	102	104	102	105	109	112	112	118
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel zorgtoeslag</b>	0	48	86	117	140	150	186	175	160	135	100	44
<b>Nadeel zorgtoeslag (10%-reg)</b>	0	28	52	69	80	90	120	119	104	90	100	44

**Grafiek 6: Samenwonenden met looninkomen gaan uit elkaar (met kinderen): nadeel over 'samenwoonperiode'**

Moment uit elkaar gaan	1-jan	1-feb	1-mrt	1-apr	1-mei	1-jun	1-jul	1-aug	1-sep	1-okt	1-nov	1-dec
<u>Inkomen vrouw (aanvrager)</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	416,67	833,33	1250,00	1666,67	2083,33	2500,00	2916,67	3333,33	3750,00	4166,67	4583,33
Inkomen periode 2 (apart)	16884,00	15477,00	14070,00	12663,00	11256,00	9849,00	9660,00	8050,00	6440,00	4830,00	3220,00	1610,00
Totaal op jaarbasis	16884,00	15893,67	14903,33	13913,00	12922,67	11932,33	12160,00	10966,67	9773,33	8580,00	7386,67	6193,33
<u>Inkomen man</u>												
Inkomen periode 1 (samen)	0,00	1250,00	2500,00	3750,00	5000,00	6250,00	7500,00	8750,00	10000,00	11250,00	12500,00	13750,00
Inkomen periode 2 (apart)	15000,00	13750,00	12500,00	11250,00	10000,00	8750,00	7500,00	6250,00	5000,00	3750,00	2500,00	1250,00
Totaal op jaarbasis	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00	15000,00
Gezamenlijk inkomen	31884,00	30893,67	29903,33	28913,00	27922,67	26932,33	27160,00	25966,67	24773,33	23580,00	22386,67	21193,33
<u>Maximale huurtoeslag (huur € 450)</u>												
Ontvangen huurtoeslag per mnd	222	199	199	199	199	199	199	199	199	199	199	199
Nadeel huurtoeslag per maand	0	199	199	199	168	149	153	130	105	77	50	24
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel huurtoeslag totaal</b>	0	199	398	597	672	745	918	910	840	693	500	264
<u>Maximale zorgtoeslag</u>												
Ontvangen zorgtoeslag per mnd	46	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
Nadeel zorgtoeslag per maand	0	45	41	37	33	29	30	25	20	15	10	5
Maanden samen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Nadeel zorgtoeslag totaal</b>	0	45	82	111	132	145	180	175	160	135	100	55