



Kennisgroep Toeslagen

Referentienummer

KGT-2023-05

Datum

Datum vaststelling:

22 juni 2022

Laatste update: 14 april 2023

memo

KGT-2023-05 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over de vraag of op grond van het Besluit op de huurtoeslag binnen één huishouden meerdere personen met een verzorgingsbehoefte buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Casus

Voor twee kinderen in hetzelfde huishouden geldt een verzorgingsbehoefte waarvoor een indicatiebesluit van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) is afgegeven. Voor kind 1 wordt op het moment dat hij 18 jaar oud wordt, verzocht om hem buiten beschouwing te laten op grond van artikel 2a van het Besluit op de huurtoeslag (hierna: Bht). Dit verzoek is toegewezen. Op het moment dat kind 2 de leeftijd van 18 jaar bereikt, wordt ook voor dit kind verzocht om hem buiten beschouwing te laten voor de huurtoeslag.

Vraag

1. Is het mogelijk om twee personen van hetzelfde huishouden buiten beschouwing te laten op grond van artikel 2a Bht?
2. Zo ja, moet voor de voorwaarde van artikel 2a, tweede lid, onderdeel c, Bht het inkomen van het gehele huishouden - inclusief beide buiten beschouwing gelaten personen - in aanmerking worden genomen?

Antwoord

Het antwoord op beide vragen is ja.

1. De wettekst van artikel 2a Bht verzet zich niet tegen de mogelijkheid om meerdere personen van hetzelfde huishouden buiten beschouwing te laten. Dit sluit aan bij het doel van de bepaling en ook de wetsgeschiedenis sluit deze mogelijkheid niet uit. Bovendien blijkt uit jurisprudentie dat deze situatie zich eerder heeft voorgedaan, waarbij twee personen van hetzelfde huishouden buiten beschouwing zijn gelaten en dit gegeven op zichzelf niet in geschil was.

2. Artikel 2a, tweede lid, onderdeel c, Bht bepaalt dat *"het gezamenlijke toetsingsinkomen van de huurder, diens partner en de medebewoners, met inbegrip van de in het eerste lid bedoelde buiten beschouwing te laten persoon"* niet te hoog mag zijn. Nu per verzoek om iemand buiten beschouwing te laten aan de voorwaarden van artikel 2a Bht getoetst moet worden, is het logisch dat het wetsartikel over "persoon" spreekt in plaats van "personen". Is reeds eerder een persoon buiten beschouwing gelaten, dan valt diens inkomen nog altijd onder het inkomen *"van de huurder, diens partner en de medebewoners"*, nu deze persoon blijft voldoen aan de definitie van partner of medebewoner. Hij/zij blijft namelijk slechts buiten beschouwing voor de toepassing van artikel 2 van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht) en artikel 7 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir).

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2022)

Artikel 2a, eerste en tweede lid, Bht:

1. *Op verzoek blijft voor de toepassing van artikel 2 van de wet [op de huurtoeslag], van artikel 7 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de op die artikelen berustende bepalingen voor zover het betreft het toekennen van een huurtoeslag, een partner of medebewoner buiten beschouwing indien sprake is van een verzorgingsbehoefte bij de huurder, diens partner of een medebewoner.*
2. *Het eerste lid geldt uitsluitend ten aanzien van de partner of medebewoner die met het oog op de verzorgingsbehoefte van de huurder of van hemzelf als ingezetene op hetzelfde woonadres als de huurder staat ingeschreven in de basisregistratie personen en is van toepassing indien:*
 - a. *de verzorgingsbehoefte blijkt uit een indicatiebesluit van het CIZ, genoemd in artikel 7.1.1 van de Wet langdurige zorg;*
 - b. *het voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 over het berekeningsjaar van de in het eerste lid bedoelde buiten beschouwing te laten persoon, niet meer bedraagt dan € 4.514 en*
 - c. *het gezamenlijke toetsingsinkomen van de huurder, diens partner en de medebewoners, met inbegrip van de in het eerste lid bedoelde buiten beschouwing te laten persoon, niet meer bedraagt dan € 49.525.*

Parlementaire geschiedenis

Het doel van artikel 2a Bht is: *"[...] bevorderen dat gehandicapten/ zorgbehoevenden zo lang mogelijk zelfstandig (thuis) kunnen blijven wonen waardoor opname in een verpleeginstelling kan worden voorkomen."* (Besluit van 22 december 2005 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en van enige andere besluiten, Staatsblad 2005, 692, publicatie 27 december 2005, p. 13).

Na invoering van de huidige wetgeving gaf de toenmalige staatssecretaris aan dat verzorgingssituaties op dezelfde wijze zullen worden behandeld als voorheen plaatsvond onder de werking van de Huursubsidiewet (Kamervragen (Aanhangsel)

2005-2006, nr. 860, Tweede Kamer). De Huursubsidiewet bepaalde in artikel 26 het volgende:

“1. Onze Minister kan, als in een bepaald geval de onverkorte toepassing van de desbetreffende bepalingen, gelet op het belang dat deze wet beoogt te beschermen, tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden:

a. bij de toepassing van de artikelen 2, 3, eerste lid, en 4, eerste lid, bepaalde medebewoners buiten beschouwing laten; [...].”

(Staatsblad 1997, 197, publicatie 15 mei 1997, p. 9)

Dit wetsartikel vormde als hardheidsclausule de basis om het inkomen van personen met een verzorgingsbehoefte buiten beschouwing te laten (zie Kamerstukken II 1997/1998, 25 090, nr. 70, p. 4 en bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2008:BD9963, rechtsoverweging 2.9).

Jurisprudentie

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 16 oktober 2013 zag op het buiten beschouwing laten van twee kinderen (ECLI:NL:RVS:2013:1568). Uit deze uitspraak blijkt dat beide kinderen voor de berekening van het voorschot buiten beschouwing zijn gelaten. In de definitieve berekening niet, omdat het vastgestelde inkomen (in tegenstelling tot het geschatte inkomen) boven de grens uitkwam. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in die procedure niet aanvullend op het standpunt gesteld dat het niet voor beide kinderen mogelijk zou zijn om ze buiten beschouwing te laten. De ABRvS heeft zich hier ook niet over uitgesproken.

Een uitspraak van de ABRvS 17 januari 2018 gaat tevens over een verzoek om twee kinderen buiten beschouwing te laten (ECLI:NL:RVS:2018:111). Dit verzoek is door de Belastingdienst/Toeslagen niet gehonoreerd, omdat het gezamenlijk inkomen te hoog was en de vereiste CIZ-verklaringen ontbraken. De Belastingdienst/Toeslagen heeft niet aangevoerd dat het verzoek tevens niet toegewezen kon worden omdat slechts één persoon buiten beschouwing gelaten zou kunnen worden. Volgens de ABRvS heeft Belastingdienst/Toeslagen het verzoek terecht afgewezen. Ook de ABRvS maakt enkel melding van het inkomen en de ontbrekende CIZ-verklaringen. Een uitspraak van de ABRvS uit 2017 betrof een vergelijkbare situatie (ECLI:NL:RVS:2017:1070, uitspraak van 19 april 2017).

Conclusie

Uit de parlementaire geschiedenis van zowel de huidige wetgeving als voorgaande Huursubsidiewet blijkt niet dat het de bedoeling van de wetgever was dat slechts één persoon per huishouden buiten beschouwing gelaten kan worden. Dit past ook niet bij het doel van de bepaling.

Uit de wettekst volgt ook niet dat slechts één persoon buiten beschouwing kan blijven. Het wetsartikel is weliswaar op meerdere punten in enkelvoud geschreven (zoals het buiten beschouwing laten van een *“partner of medebewoner”* en *“de in het eerste lid bedoelde buiten beschouwing te laten persoon”*), maar dit is logisch.

De toets of iemand buiten beschouwing gelaten kan worden, moet ten slotte per persoon worden uitgevoerd, niet voor meerdere personen tegelijkertijd.

Mocht het verzoek worden gedaan om een tweede persoon buiten beschouwing te laten nadat reeds eerder iemand uit het huishouden buiten beschouwing is gelaten, dan moet voor de inkomensstoets van het tweede lid, onderdeel c, naar het gehele gezamenlijke inkomen gekeken worden. Inclusief het inkomen van de persoon waarvan op dat moment wordt getoetst of deze buiten beschouwing kan worden gelaten én dat van de eerdere buiten beschouwing gelaten persoon. Het inkomen van deze laatste persoon valt namelijk onder de omschrijving "*het gezamenlijke toetsingsinkomen van de huurder, diens partner en de medebewoners*". Hierin wordt niet benoemd dat dit enkel personen zijn die niet buiten beschouwing zijn gelaten. Iemand die buiten beschouwing is gelaten blijft bovendien nog partner of medebewoner. Deze persoon blijft namelijk slechts buiten beschouwing voor de toepassing van artikel 2 Wht en artikel 7 Awir, zoals het eerste lid van artikel 2a Bht bepaalt. Dit betekent dat hij/zij niet meetelt in de bepaling van het soort huishouden (artikel 2 Wht) en dat diens inkomen niet meetelt "*ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling*" (artikel 7 Awir). Daarmee is dus niet bepaald dat deze persoon geen partner of medebewoner meer is, omdat deze vaststellingen uit andere artikelen volgen (namelijk de artikelen 2 en 3 Awir). Hieruit volgt dan ook dat het inkomen van deze eerder buiten beschouwing gelaten persoon meetelt voor de toets van artikel 2a, tweede lid, onderdeel c, Bht.

Voorgaande is in lijn met de eerder aangehaalde jurisprudentie en het standpunt dat Belastingdienst/Toeslagen daar innam door niet tegen te werpen dat het niet mogelijk zou zijn om een tweede persoon buiten beschouwing te laten.