

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2819

Vragen van de leden **Leijten** en **Jasper van Dijk** (beiden SP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *het verminderde recht op toeslagen als effect van de afbouw van de algemene heffingskorting* (ingezonden 31 oktober 2019).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (Financiën-Toeslagen en Douane) (ontvangen 15 mei 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 820.

Vraag 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10

Bent u bekend met het fenomeen dat de afbouw van de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner leidt tot een aanzienlijke verhoging van het brutoloon van samenwonenden en dat dit ertoe leidt dat zij ter compensatie aanvullende bijstand aanvragen en dat hiermee het recht op toeslagen in het geding komt?¹

Herinnert u zich de brief van de Nationale ombudsman, d.d. 19 december 2016, waarin hij u opriep om deze en enkele andere problemen ten aanzien van de financieel kwetsbaarsten in de samenleving te adresseren?² Is de brief die uw voorganger hierop stuurde, d.d. 4 april 2017, de definitieve reactie of komt u nog met daadwerkelijke oplossingen voor de daarin gestelde problemen?³

Hoe groot is de afhankelijkheid van toeslagen voor de hierboven beschreven groep mensen, uitgedrukt in percentage besteedbaar inkomen? Welke rechtvaardiging heeft u om hun recht op toeslagen op deze manier te verkleinen?

Deelt u de mening dat het stelsel van toeslagen en aanvullende bijstand op deze manier naast het rondpompen van geld tussen gemeenten en Belastingdienst vooral leidt tot zeer complexe en ondoorzichtige situaties die met name voor de financieel kwetsbaarsten enorme problemen veroorzaakt?

¹ Bijlage onderhands verstrekt, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Brief Nationale ombudsman, 19 december 2016 (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20staatssecretaris%20Sociale%20Zaken%20en%20Werkgelegenheid%20%2819%20december%202016%29.pdf>)

³ Brief Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 4 april 2017 (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Reactie%20MinSZW%204%20apr%202017%20op%20Bijzondere%20situatie%20huurtoeslag.pdf>)

Komt u met een oplossing voor dit en de andere door de Nationale ombudsman reeds in 2016 aan u voorgelegde problemen? Zo ja, wanneer mogen wij dit verwachten? Zo nee, waarom berust u erin dat «verschillende belangrijke principes in de sociale zekerheid op een ongelukkige manier samenkomen»? Is het kabinetsbeleid dat als deze principes ongelukkige effecten veroorzaken deze principes dienen te worden aangepast of mag ik er van uitgaan dat u deze omstandigheid als gewenst beschouwt? Kunt u uw antwoord toelichten? Erkent u dat het bizar is dat regelingen om armoede en schulden te voorkomen, zoals bijzondere bijstand en toeslagen, zo negatief op elkaar inwerken? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10

De aangedragen casus door de Nationale ombudsman waar de leden van de SP-fractie aan refereren is ingewikkeld. De afgelopen tijd heeft het kabinet de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen uitgebreid onderzocht. In onderstaande beantwoording van de gestelde vragen wordt eerst ingegaan op het ontstaan van de aangedragen casus. Daarbij wordt de relatie gelegd met de doelstelling van het gevoerde beleid in fiscaliteit en sociale zekerheid om (meer) participeren op de arbeidsmarkt te laten lonen. Daarna wordt toegelicht welke groep huishoudens met deze casus te maken hebben. Tot slot worden diverse oplossingsrichtingen en de gevolgen hiervan uiteengezet. Op de financiële gevolgen van deze casus voor de betrokkenen wordt bij het volgende antwoord ingegaan.

De voorliggende casus en het ontstaan ervan

De aangedragen casus gaat over een groep huishoudens van alleenverdieners die ondanks het recht op een sociale minimumuitkering en beroep op de Participatiewet minder te besteden heeft dan een paar in de bijstand. In de meeste gevallen betreft het huishoudens van een alleenverdiener met een UWV-uitkering, bijvoorbeeld uit de WW of de WIA, die lager is dan de bijstandsnorm. Het UWV verstrekt aan deze huishoudens een aanvulling vanuit de Toeslagenwet (TW), maar in specifieke gevallen komt het voor dat huishoudens toch netto minder overhouden dan de bijstandsnorm voor paren. Zij kunnen daarom een beroep doen op een aanvulling vanuit de Participatiewet, onder de voorwaarden die hiervoor in de Participatiewet gelden. Door de aanvulling komt het netto-inkomen gelijk met de bijstandsnorm voor paren. Maar door de aanvulling vanuit de Participatiewet stijgt het toetsingsinkomen voor de toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag in sommige gevallen tot boven het minimumloon. In een dergelijk geval komt een huishouden dan mogelijk niet in aanmerking voor het maximale bedrag van de toeslagen. Hierdoor heeft dit huishouden minder te besteden dan een paar in de bijstand.

Deze situatie ontstaat in eerste aanleg doordat de meeste huishoudens van alleenverdieners minder recht op algemene heffingskorting (AHK) hebben dan huishoudens van werkende paren. Dit berust op een bewuste beleidskeuze om het recht op AHK meer te laten samenhangen met de individuele arbeidsinspanning van beide partners, zodat een grotere stimulans ontstaat voor de minstverdienende partner om (meer uren) op de arbeidsmarkt te participeren. Dit bevordert de economische zelfstandigheid van de minstverdienende partner en is vormgegeven door vanaf 2009 de overdraagbaarheid van de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner geleidelijk af te bouwen.

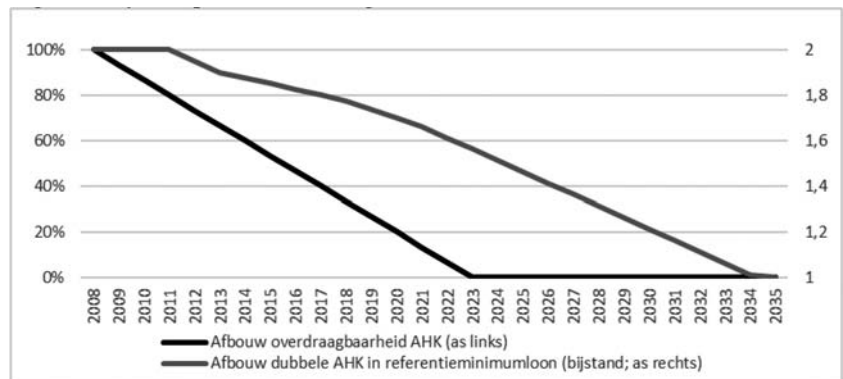
Het afbouwen van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner heeft, zonder aanvullend beleid, tot gevolg dat het verschil tussen het netto-bijstandsniveau en de netto-inkomsten uit werk van alleenverdiener huishoudens op het minimumloon kleiner wordt. Dit maakt de stimulans voor bijstandsparen om op de arbeidsmarkt te gaan participeren lager en is zodoende ongewenst. Om het verschil tussen de hoogte van de bijstand en inkomen uit werk niet te ver te laten teruglopen wordt sinds 2012 bij de bepaling van de netto-bijstandshoogte geleidelijk rekening gehouden met een verlaagd recht op AHK. Waar in 2011 nog rekening werd gehouden met tweemaal AHK wordt dit geleidelijk verlaagd tot éénmaal AHK. Dit wordt de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon bij de bepaling van de bijstandshoogte genoemd. Door deze maatregel wordt de jaarlijkse verhoging van het bijstandsbedrag getemperd. De afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand

verloopt in een langzamer tempo dan de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner. Ook is deze afbouw in de periode 2014–2021 getemporiseerd.

De hier voorliggende casus komt voort uit het feit dat de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner en de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand niet synchroon lopen. De afbouw van de overdraagbaarheid van de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner is immers eerder begonnen en deze verloopt bovendien in een hoger tempo. Hierdoor heeft een groep huishoudens van alleenverdieners tijdens de afbouwperiode, in lijn met de wet- en regelgeving, een lager recht op AHK dan bij de bepaling van de bijstandsnorm voor paren wordt verondersteld. Hierdoor komt het netto-inkomen van een alleenverdiener met een uitkering op minimumloonniveau tijdens de afbouwperiode lager uit dan de netto-bijstand voor een paar, in gevallen waar ook geen aanspraak op overige fiscale voorzieningen zoals aftrekposten of de arbeidskorting bestaat (zoals wanneer er recht op een aanvulling vanuit de TW is).

Op het moment dat zowel de overdraagbaarheid aan de minstverdienende partner als de dubbele AHK in het referentieminimumloon bij de bepaling van de bijstandshoogte volledig zijn afgebouwd verdwijnt de voorliggende casus. Dit is, onder het huidige tijdspad, rond 2035 het geval. Onderstaande figuur geeft een illustratie van het verloop van beide afbouwpaden.

Figuur 1: afbouwpaden overdraagbaarheid en dubbele AHK



Wanneer het netto-inkomen van het paar met recht op aanvulling vanuit de TW lager uitkomt dan de bijstandsnorm kan het inkomen worden aangevuld vanuit de Participatiewet. De aanvulling vanuit de Participatiewet vult het netto-inkomen van de alleenverdiener aan tot het niveau van een paar in de bijstand. Hierdoor is er geen verschil meer in hoogte tussen het netto-inkomen van deze alleenverdiener en een paar in de bijstand. Door de aanvulling vanuit de Participatiewet komt het brutotoinkomen van de alleenverdiener echter ruim boven het minimumloon uit. Bij een brutotoinkomen dat hoger ligt dan het minimumloon bouwen de zorg- en huurtoeslag af. De toeslagen zijn inkomensafhankelijk om ze gericht en betaalbaar te houden. Zo kan het voorkomen dat een alleenverdiener met recht op TW weliswaar hetzelfde netto-inkomen heeft als een paar in de bijstand, maar een lager besteedbaar inkomen omdat het huishouden minder recht heeft op huur- en zorgtoeslag. Bovendien moet de alleenverdiener bij meer loketten aankloppen, namelijk het UWV voor de TW-uitkering, de gemeente voor een aanvulling vanuit de Participatiewet en de Belastingdienst voor toeslagen. In deze casus komen verschillende regelingen binnen de domeinen fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen samen. Beleidswijzigingen die achtereenvolgende kabinetten hebben steeds tot doel gehad om deelname aan de arbeidsmarkt en het aantal gewerkte uren van met name tweede verdieners te bevorderen. Hiermee is sprake van gegronde redenen voor het beleid in deze domeinen, maar in combinatie werken deze regelingen voor een bepaalde groep huishoudens niet goed uit. Daarom heeft het kabinet de afgelopen tijd gezocht naar oplossingen. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de groep huishoudens die in deze situatie zit, en op mogelijke oplossingsrichtingen binnen de domeinen fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen. Hierbij is gekeken naar oplossingsrichtingen die specifiek

aangrijpen op de groep huishoudens die gevolgen van de voorliggende casus ondervindt. Beleid dat bredere groepen huishoudens raakt kan immers op gespannen voet staan andere doelstellingen in het inkomensbeleid.

Huishoudens die met deze casus te maken hebben

De Belastingdienst (onderzoek bijgevoegd) heeft onderzocht hoeveel huishoudens tussen 2017 en 2023 te maken krijgen met deze situatie en wat de impact voor hen is. Hierbij is een vergelijking gemaakt op basis van inkomensgegevens over 2017 en een raming van het huishoudinkomen indien de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner zou zijn afgebouwd (situatie 2023). Uit het onderzoek blijkt dat het gaat over een groep van circa 3.500 gezinnen met een aanvulling vanuit de TW. Daarnaast is sprake van een groep van circa 1.500 huishoudens die een UWV-uitkering ontvangt, maar geen recht heeft op een TW-aanvulling. Hierbij kan worden gedacht aan een WW- of WIA-uitkering die beperkt hoger is dan het bedrag tot waar de TW aanvult.

Voor deze groep van circa 5.000 alleenverdieners ligt als gevolg van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, waarmee beoogd is de prikkel tot (meer) werken te vergroten, de netto-uitkering in 2023 lager dan de bijstandsnorm voor paren. Hierdoor wordt mogelijk een aanvulling uit de Participatiewet gekregen⁴ waarvan in dit geval een effect op de ontvangen toeslagen uitgaat.

Oplossingsrichtingen

Het kabinet streeft naar een specifieke oplossing voor de groep huishoudens die door de samenloop van regelingen op een besteedbaar inkomen onder bijstandsniveau uitkomt. Uit onderstaande inventarisatie van oplossingsrichtingen blijkt echter dat er majeure beleidswijzigingen met consequenties voor grote groepen huishoudens of met aanzienlijke uitvoeringsgevolgen nodig zijn om de onderhavige casus op te lossen.

Gelijktrekken afbouwpaden (fiscaliteit en sociale zekerheid)

Aangezien het probleem in eerste aanleg ontstaat door verschillende afbouwpaden met betrekking tot de toepasbaarheid van de algemene heffingskorting lijkt het gelijktrekken van deze afbouwpaden een oplossing. De ene mogelijkheid is het deels terugdraaien van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner in de fiscaliteit, zodat deze gelijkgetrokken wordt met de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand. Dit leidt ertoe dat het netto-inkomen van de alleenverdiener stijgt, waardoor het nettoverschil tussen de alleenverdiener met aanvulling uit de TW en de bijstandsnorm verdwijnt. Het gevolg is dat een extra aanvulling vanuit de Participatiewet niet meer nodig is, waardoor alleenverdieners met een TW-aanvulling de maximale zorg- en huurtoeslag ontvangen. Het terugdraaien van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner is echter slecht voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van de minstverdienende partner. Dit vindt het kabinet een ongewenst effect. Daarnaast heeft deze maatregel betrekking op een veel grotere groep mensen dan de eerder geïdentificeerde groep van circa 5.000 huishoudens, namelijk de totale groep huishoudens die gevolgen ondervinden van de afbouw van de overdraagbare AHK. Voor circa 300.000 mensen zou de prikkel tot arbeidsparticipatie afnemen. Ook de directe budgettaire gevolgen zijn fors, deze maatregel zou circa 630 miljoen euro kosten als deze in 2023 zou worden doorgevoerd. Daarom kiest dit kabinet niet voor deze oplossing.

⁴ In het onderzoek van de Belastingdienst is de vermogenstoets in de Participatiewet niet meegenomen, waardoor het aantal huishoudens met een aanvulling uit de Participatiewet én een toeslagderiving mogelijk wordt overschat.

Sociale zekerheid – algemene bijstand

Alternatief is om de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon in de bijstand te versnellen. Ook langs deze weg wordt het verschil tussen wat een alleenverdiener met een aanvulling uit de TW netto overhoudt en de bijstandsnorm voor paren opgeheven. Dit heeft echter forse negatieve inkomenseffecten voor alle bijstandsgerechtigden, oplopend tot -8% voor een alleenstaande bijstandsgerechtigde zonder kinderen als dit in 2021 zou worden doorgevoerd. Met ongeveer 375.000 huishoudens is dit ook een veel grotere groep dan de 5.000 huishoudens die een toeslagderving hebben. Daarom kiest het kabinet niet voor het sneller afbouwen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand.

Sociale zekerheid – bijzondere bijstand

Binnen het gemeentelijk domein biedt een extra aanvulling via maatwerk vanuit de Participatiewet, ter compensatie voor gedeelde toeslag, ook geen soelaas. Een hogere tegemoetkoming leidt immers tot een hoger brutoinkomen en tot (verdere) derving van toeslagen. Verder is het binnen het instrumentarium van de Participatiewet, zoals de bijzondere bijstand, niet mogelijk om een netto-tegemoetkoming, die niet meetelt als brutoinkomen voor het huishouden, te verstrekken indien dit niet ter compensatie is van door het huishouden gemaakte kosten.

Sociale zekerheid – uitkering (UWV)

Binnen het domein van de sociale zekerheid zorgt het verhogen van de uitkeringshoogte van de TW ervoor dat de relevante groep alleenverdieners netto evenveel overhoudt als het bijstandsbedrag. Hierdoor is de extra aanvulling vanuit de Participatiewet ook niet meer nodig. Om op het benodigde nettobedrag uit te komen is een verhoging van de (bruto) TW nodig tot boven minimumloonniveau. Doordat er geen recht op arbeidskorting bestaat moet er meer belasting worden betaald. Hierdoor is er een relatief grotere brutostijging van de uitkering benodigd om op het juiste nettobedrag uit te komen. Omdat de brutoTW-uitkering in deze oplossingsrichting boven minimumloonniveau uitkomt, bouwen zorg- en huurtoeslag nog steeds af. Hoewel een aanvulling vanuit de Participatiewet dan niet meer nodig is omdat het netto-inkomen gelijkligt aan de bijstandsnorm, zal het besteedbaar inkomen van een huishouden alsnog lager liggen dan een paar in de bijstand vanwege eventueel lagere zorg- en huurtoeslag. Het probleem wordt met deze oplossingsrichting dus niet ondervangen.

Binnen de TW is een andere oplossingsrichting om een tegemoetkoming te introduceren die compenseert voor gedeelde toeslagen. Door deze tegemoetkoming als eindheffingsbestanddeel voor de loonbelasting aan te wijzen telt dit niet mee als brutoinkomen voor de ontvanger. Verschuldigde belasting over het bedrag wordt in dit geval afgedragen door de verstrekker van de tegemoetkoming, in dit geval het UWV. De Tegemoetkoming arbeidsongeschikten die het UWV jaarlijks uitkeert is hier een voorbeeld van. Het is voor het UWV niet mogelijk om de hoogte van een dergelijke tegemoetkoming te differentiëren, waardoor een aanzienlijk deel van de ontvangers met de tegemoetkoming meer gecompenseerd wordt dan de gedeelde toeslag. Daarnaast is de afbakening van de doelgroep uitvoeringstechnisch complex, omdat bijvoorbeeld ook op partnerinkomen moet worden getoetst. Hiermee ontstaat het risico dat huishoudens zonder toeslagderving onterecht de tegemoetkoming ontvangen. Dit maakt dat met deze oplossingsrichting niet voldoende kan worden aangesloten op de doelgroep. De combinatie met de geschetste uitvoeringsproblemen maakt dit tot een ongeschikte oplossing.

Toeslagen

Binnen het domein van de toeslagen is het opschuiven van het afbouwpunt van de toeslagen een mogelijke oplossingsrichting. Hierdoor kan tot een hoger brutoinkomen aanspraak gemaakt worden op (het maximale bedrag aan) toeslagen. Hierdoor zou de groep met een toeslagderving als gevolg van een aanvulling vanuit de Participatiewet ook niet meer te maken krijgen met de afbouw van zorg- en huurtoeslag. In het Regeerakkoord is hierin al een stap gezet door de harde inkomensgrens in de huurtoeslag af te schaffen en

het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren te verhogen. Verdere stappen, bijvoorbeeld in de zorg- en huurtoeslag, hebben flinke consequenties voor de schatkist. Niet alleen de groep van circa 5.000 gezinnen met aanvulling uit de Participatiewet komen dan in aanmerking voor extra zorg- en huurtoeslag, maar dat geldt voor iedereen met een inkomen boven minimumloonniveau. Een verhoging van de afbouwgrens in de zorgtoeslag met € 5.000 tot circa € 25.000 kost namelijk circa 535 miljoen euro. Bij een budgetneutrale optie zou de afbouw van zorg- en huurtoeslag verhoogd moeten worden. Dat zorgt er op zijn beurt weer voor dat de marginale druk toeneemt voor de middeninkomens, waardoor zij minder overhouden aan extra inkomsten uit arbeid dan momenteel het geval is. Dit kabinet heeft juist stappen genomen om de marginale druk op het traject tussen minimumloon en modaal te verlagen. Dit zou een stap terug zijn. Ook deze oplossingsrichting acht het kabinet dus niet begaanbaar. Uit bovenstaande inventarisatie van oplossingsrichtingen blijken deze geen oplossing te bieden, te leiden tot (negatieve) effecten voor een veel grotere groep dan de groep alleenverdieners in de betreffende casus of veel geld te kosten. Daarom kiest het kabinet niet voor deze generieke maatregelen om dit specifieke probleem voor een kleine groep op te lossen. Een passende oplossing is op dit moment echter niet voorhanden. Het kabinet wil de mogelijkheden verkennen die ervoor zorgen dat huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum altijd het maximale toeslagenbedrag aan de voor hen relevante toeslagen ontvangen. Belangrijke randvoorwaarde is uiteraard dat dit wel uitvoerbaar moet zijn. Bij deze verkenning wordt dan ook de uitvoeringsorganisaties betrokken. Het kabinet hoopt uw Kamer hier voor het einde van 2020 nader over te informeren.

Vraag 3, 4, 5

Kunt u bevestigen dat een gezin met een inkomen onder het sociaal minimum, uitgaande van de voorziene volledige afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner, grotere aanspraak moet maken op aanvullende bijstand om op het sociaal minimum-inkomen uit te komen, dat hierdoor zo'n € 5.000 aan inkomstenbelasting extra wordt afgedragen, maar dat het reële netto-inkomen daalt doordat het recht op toeslagen zo'n € 1.600 lager uitvalt? Hoeveel gezinnen hebben te maken met deze afbouw van de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner, hebben hierom een lager recht op toeslagen en dientengevolge minder te besteden? Hoeveel wordt op deze manier meer aan inkomstenbelasting geheven en wat is het totale verschil aan recht op toeslagen voor deze groep?

Antwoord 3, 4, 5

Er zijn circa 300.000 huishoudens (alleenverdieners) die als gevolg van de afbouw van de overdraagbaarheid aan de minstverdienende partner hun algemene heffingskorting niet (volledig) kunnen verzilveren tegen het inkomen van hun partner. Dit leidt tot circa 230 miljoen euro hogere ontvangsten inkomstenbelasting. Uit onderzoek van de Belastingdienst, waarbij de verwachte ontwikkeling tussen 2017 en 2023 is gezien, blijkt dat een groep van circa 3.500 huishoudens als gevolg van een aanvulling uit de Participatiewet bovenop een TW-uitkering in 2023 minder toeslag krijgt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in het onderzoek de vermogenstoets in de Participatiewet niet is meegenomen, waardoor het aantal huishoudens met een aanvulling uit de Participatiewet én een toeslagderving mogelijk wordt overschat.

Naast de groep TW-gerechtigden is er een beperkte groep huishoudens met een andere UWV-uitkering, zoals een WW- of WIA-uitkering, die hoger is dan het maximum tot waar de TW aanvult, maar door de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK toch netto onder de bijstandsnorm voor paren uitkomt. Deze huishoudens kunnen, onder voorwaarden, een beroep doen op een aanvulling vanuit de Participatiewet. De Belastingdienst schat in dat dit geldt voor circa 6.000 huishoudens, waarvan 1.500 als gevolg van de aanvulling uit de Participatiewet geconfronteerd worden met een toeslagderving.

Uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat deze huishoudens gemiddeld genomen 252 euro minder huur- en/of zorgtoeslag ontvangen. Dit is echter niet gelijk verdeeld over de huishoudens, zo blijkt de verlaging van de

toeslagen te variëren tussen 0 en 550 euro per huishouden, waarbij de maximale toeslagderving van circa 550 euro relatief vaak voorkomt.