

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2024

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2023

Inleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling 2023 heeft het lid Stoffer aandacht gevraagd voor rouwenden, en daarbij voorbeelden overhandigd van de financiële problemen die kunnen ontstaan wanneer een geliefde overlijdt (Handelingen II 2022/23, nr. 28, item 22). Dit betreft problemen rond overheids- en pensioenregelingen waar mensen die hun partner of ouder verloren hebben mee te maken hebben.

Nabestaanden bevinden zich in een zeer moeilijke en stressvolle situatie. Bij zo'n zwaar moment in het leven is het heel moeilijk als er ook nog onzekerheden bijkomen rond overheids- en pensioenregelingen. Het is daarom goed dat uw Kamer deze praktijkvoorbeelden onder de aandacht heeft gebracht. Als de problematiek goed in beeld is, helpt dat om de juiste afwegingen te maken in beleidskeuzes en de dienstverlening te verbeteren. Ook vanuit de overheid en uitvoering is er veel aandacht voor de voorbeelden uit de praktijk, om te zorgen dat het beleid doet wat het moet doen en er oog blijft voor de menselijke maat. In dit kader is recent een burgerreis uitgevraagd en afgelopen december was er een symposium over de financiële problemen waar nabestaanden tegenaanlopen.

Wij hebben de problemen die het lid Stoffer heeft aangeboden onderzocht en verder uitgewerkt. Met deze brief informeren wij u, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, over de uitkomsten hiervan. Een deel van de geschetste problemen past in lopende trajecten, zoals vereenvoudiging en het verbeteren van de dienstverlening vanuit de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Een deel gaat over regels waarvan de achterliggende keuzes

uitlegbaar zijn of waar al oplossingen voor zijn dan wel beschikbaar komen. In de bijlage vindt u de volledige analyse per voorbeeld.

Complexiteit

Van de acht voorbeelden van het lid Stoffer zijn er vier te herleiden tot problematiek rond de complexiteit van het belasting- en toeslagenstelsel. Door het complexe stelsel doorzien mensen niet wat een verandering in hun situatie betekent, weten ze niet altijd waar ze recht op hebben en worden regelingen niet gebruikt. De grote nadruk op rationeel handelen en voldoende doen- en denkvermogen in het stelsel is, vanwege hun zeer verdrietige en stressvolle situatie, bij nabestaanden extra problematisch. Daar komt bij dat partnerverlies altijd een verandering in de huishoud- en inkomenssituatie betekent, waarvan de gevolgen voor fiscale regelingen en toeslagen moeilijk in te schatten zijn. Voor de knelpunten zijn niet direct concrete oplossingen voorhanden, maar de geschetste problematiek wordt opgepakt binnen lopende trajecten voor vereenvoudiging. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) ingezet op vereenvoudiging van het stelsel. Dit is geen makkelijke opdracht en is een project van lange adem. Op dit moment werkt het kabinet aan het traject

«Toekomst toeslagenstelsel», waarvan op 30 juni de tussenrapportage aan uw Kamer is aangeboden¹ en de analyse van fiscale regelingen².

Daarnaast heeft het kabinet een overheidsbreed programma Vereenvoudiging van inkomensondersteuning voor mensen (VIM)³ opgestart. De acht voorbeelden zijn onder de aandacht gebracht van deze programma's en gaan daarin als voorbeeldcasuïstiek dienen van de complexe samenloop in het stelsel. In het vervolg van deze brief gaan we in meer detail in op de voorbeelden en hoe we de genoemde knelpunten verder oppakken.

Naast het stelsel vereenvoudigen op de lange termijn, wordt voor de korte termijn ook ingezet op dienstverlening. De Belastingdienst heeft een site met informatie over zaken die spelen bij overlijden.⁴ Daarnaast communiceren 150 gemeenten en de Belastingdienst gezamenlijk met nabestaanden op de website van Rijksoverheid.⁵ Ook Dienst Toeslagen is continu bezig om te kijken waar het huidige toeslagenstelsel op korte termijn begrijpelijker gemaakt kan worden en de toekenningszekerheid kan worden vergroot. Daarbij wordt ook ingezet op tijdige en brede communicatie. Zo herstart in oktober de landelijke campagne «Check, pas aan en door!» om mensen te wijzen op het belang van het tijdig doorgeven van wijzigingen. De campagne liep eerder tot juli dit jaar.

Uitwerking per voorbeeld

In deze paragraaf wordt de uitwerking van de verschillende voorbeelden op hoofdlijnen besproken. De volledige analyse is opgenomen in de bijlage bij deze brief. Het lid Stoffer heeft acht voorbeelden aangeleverd, waarvoor veel dank.

¹ Kamerbrief Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel, Kamerstuk 31 066, nr. 1272.

² Eenvoudiger belastingstelsel: fiscale regelingen tegen het licht | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

³ Kamerstukken 29 362 en 26 448, nr. 328. Het programma VIM wordt gestart vanuit de Ministeries van SZW, FIN, VWS, OCW, BZK, de publieke dienstverleners zoals UWV, de SVB, de Dienst Toeslagen, de Belastingdienst en DUO en gemeenten. En met de mensen voor wie inkomensondersteuning is bedoeld.

⁴ Na een overlijden (belastingdienst.nl).

⁵ Overlijden: wat moet ik regelen? | Rijksoverheid.nl.

Overzicht voorbeelden

Fiscale regelingen en toeslagen	
Voorbeeld 1	Gevolgen wijziging verzamelinkomen/hogere belastingschijf
Voorbeeld 2	Kindgebonden budget
Voorbeeld 3	Vermogen: ongelijkheid tussen overlijden en scheiding
Algemene nabestaandenwet (Anw)	
Voorbeeld 4	Anw en verrekening
Voorbeeld 5	Anw en samenwonen/trouwen
Voorbeeld 6	Anw met terugwerkende kracht en de mogelijke gevolgen
Tweede pijler nabestaanden pensioen voor kinderen/jongeren	
Voorbeeld 7	Nabestaanden pensioen en scholing
Voorbeeld 8	Nabestaanden pensioen en afkoopregelingen

Bij de voorbeelden 1, 2, 4 en 6 gaat het om de complexiteit van het stelsel waarop al trajecten lopen. Bij voorbeeld 1 gaat het om de gevolgen van een wijziging in het verzamelinkomen waarbij deze in een hogere belastingschijf valt. Het is een bekend probleem dat als iemand van verschillende inhoudingsplichtigen inkomen ontvangt de loonheffing vaak niet aansluit bij de inkomstenbelasting. Er zijn wel reeds enkele oplossingen voor mensen die te maken hebben met verschillende inhoudingsplichtigen. Zo is het mogelijk een van de inhoudingsplichtigen te verzoeken om een hoger percentage toe te passen, bij (een van de) inhoudingsplichtigen de loonheffingskorting niet aan te vragen of een voorlopige aanslag aanvragen. Op de website van de Belastingdienst wordt hier informatie over gegeven. Bij voorbeeld 2 gaat het om terugvorderingen als gevolg van een grote verhoging van het inkomen door een nabestaandenpensioen of overlijdensrisicoverzekering. Dienst Toeslagen is continu bezig om te kijken waar het huidige toeslagenstelsel op korte termijn begrijpelijker gemaakt kan worden en de toekenningsszekerheid kan worden vergroot. Zo is de condoleancebrief van Belastingen en Dienst Toeslagen aan nabestaanden herzien. Dienst Toeslagen informeert nabestaanden om hen mee te nemen in de mogelijke gevolgen voor hun toeslagen. Er is ook een speciaal belteam ingericht die nabestaanden telefonisch kunnen benaderen om ondersteuning te krijgen bij bijvoorbeeld het doorgeven van relevante wijzigingen in hun toeslag-aanvraag. Dienst Toeslagen wijst mensen die gebruik maken van toeslagen daarnaast in het algemeen op het belang van het tijdig doorgeven van wijzigingen in hun persoonlijke situatie die van invloed kunnen zijn op de hoogte van toeslagen met de landelijke campagne «Check, pas aan en door!» die in oktober herstart en breidt Dienst Toeslagen de fysieke en persoonlijke dienstverlening uit.

Bij voorbeeld 4 wordt het probleem van de complexiteit in het stelsel vergroot door de verrekening van arbeidsinkomen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaanden wet (Anw). De complexiteit van het stelsel maakt het voor werknemers moeilijk om in te schatten wat extra werken oplevert. Als gevolg hiervan hebben nabestaanden met Anw te maken met een verlaging van de Anw omdat hun extra arbeidsinkomen (gedeeltelijk) verrekend wordt met de Anw-uitkering. De verrekening past bij de achtergrond van de Anw als minimumuitkering: het is een vangnet-regeling. Veel mensen weten echter niet dat het, net als de bijstand, een minimumuitkering is en begrijpen daarom de logica van de verrekening niet. Het is belangrijk om dit meer onder de aandacht te brengen. Daarom

gaan we in gesprek met de SVB om te kijken wat mogelijk is om nabestaanden bewust (of meer bewust) te maken dat de Anw een minimumuitkering is en de verrekening beter/makkelijker in beeld te brengen. Dat kan meegenomen worden binnen de lopende trajecten bij de SVB rond verbetering dienstverlening⁶. Voorbeeld 6 ziet op de mogelijke gevolgen van een Anw-uitkering met terugwerkende kracht. Het voorbeeld is echter te beknopt om goed te analyseren. Bij een Anw-uitkering zal doorgaans al een inhouding plaatsvinden voor loonheffingen. Het is denkbaar dat de inhouding niet voldoende is en dat belastingplichtige daardoor nog een deel inkomstenbelasting over de uitkering moet betalen. Als het belasting- en toeslagenstelsel sterk vereenvoudigd wordt, kan dat helpen om het voor mensen inzichtelijker te maken wat een verandering in inkomen betekent waardoor een naheffing minder onverwacht komt.

De vier voorbeelden hebben gemeenschappelijk dat belastingplichtigen als gevolg van de complexiteit van het stelsel soms onverwacht met een rekening geconfronteerd worden. Als oplossing kijken we naar verbeteringen binnen de huidige regels. Dit ziet in ieder geval op betere informatieverschaffing. De casuïstiek wordt binnen het programma VIM (Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen) nogmaals onderzocht op verdere mogelijkheden voor vereenvoudiging.

Beoogd beleid

Bij voorbeeld 3 (Vermogen: ongelijkheid tussen overlijden en scheiden) en voorbeeld 5 (Anw en samenwonen/trouwen) is er sprake van een situatie waar nabestaanden ongunstige financiële gevolgen ondervinden, maar dit volgt rechtstreeks uit het doel van het beleid.

Bij voorbeeld 3 halveert het heffingvrij vermogen op huishoudniveau bij overlijden waardoor er meer belasting betaald moet worden en er onvoldoende ruimte is om vermogen voor kinderen op te bouwen. Dit komt omdat het heffingvrij vermogen geldt per persoon. Het aantal nabestaanden dat met extra belastingheffing over box 3 te maken krijgt zal echter beperkt zijn, omdat niet veel huishoudens een vermogen boven het heffingvrij vermogen per belastingplichtige (57.000 euro in 2023) hebben. Bovendien is voor de nabestaanden die met de extra belastingheffing over het vermogen te maken krijgen, de omvang van deze extra heffing zeer waarschijnlijk te overzien in relatie tot het beschikbare vermogen van het huishouden. Vanwege het heffingvrij vermogen per belastingplichtige blijft ruimte over om belastingvrij vermogen aan te houden en op te bouwen voor de verzorging en opleiding van (minderjarige) kinderen. Bovendien is de belasting voor belastingplichtigen met spaargeld momenteel laag.

Bij voorbeeld 5 gaat het om het niet herleven van het recht op Anw nadat een nabestaande minimaal zes maanden heeft samengewoond dan wel opnieuw getrouwd is geweest. Gegeven dat de Anw een minimumuitkering is, is het echter uitlegbaar dat er strikte regels gelden. Daarbij wordt hier al ruimte geboden doordat in de eerste 6 maanden van samenwonen nog wel terugval op Anw mogelijk is.

Regelingen van pensioenfondsen

Voorbeeld 7 (Nabestaandenpensioen en scholing) en 8 (Nabestaandenpensioen en afkoopregelingen) betreffen allebei het tweede pijler nabestaande pensioen voor kinderen en jongeren; het wezenpensioen. De voorwaarden hiervan zijn vastgelegd in de pensioenregeling en vallen

⁶ Zie ook in de bijlage wat loopt in het kader van dit verbetertraject.

daarmee onder de verantwoordelijkheid van pensioenuitvoerders. Door de nieuwe wet toekomst pensioenen vervallen beide problemen.

Voorbeeld 7 gaat over het vervallen van het wezenpensioen bij het nemen van een tussenjaar. Met het nieuwe nabestaandenpensioen uit de wet toekomst pensioenen waarop pensioenuitvoerdersfondsen uiterlijk 1 januari 2027⁷ zullen overstappen, wordt het wezenpensioen anders vormgegeven. Het wezenpensioen eindigt dan bij een leeftijd van 25 jaar, zonder verdere voorwaarden zoals het volgen van een studie. De situatie dat het nemen van een tussenjaar ertoe leidt dat een recht vervalt, zal zich onder de nieuwe regels niet meer voordoen.

Voorbeeld 8 (Nabestaandenpensioen en afkoopregelingen) gaat over een concreet voorbeeld van een ogenschijnlijk lage afkoopwaarde van het wezenpensioen. De afkoopfactor van het wezenpensioen is vastgelegd in de pensioenregeling. De afkoopfactor uit het voorbeeld kan zich bijvoorbeeld voordoen als de voorwaarde van een dagopleiding wordt gesteld. Zoals bij voorbeeld zeven beschreven is in de wet toekomst pensioenen het wezenpensioen geüniformeerd waarbij er geen voorwaarden meer zijn rond het volgen van een studie. Daarmee kan dat ook niet meer leiden tot een lagere afkoopfactor.

Conclusie

Het kabinet wil het lid Stoffer bedanken voor het onder de aandacht brengen van de voorbeelden uit de praktijk. Als kabinet hebben we permanent aandacht voor de problematiek waar nabestaanden mee te maken hebben. Zij moeten de ruimte hebben om te kunnen rouwen en daarbij niet extra belast worden door problemen rond overheidsregelingen. Er wordt dus voortdurend gezocht naar mogelijkheden om deze waar mogelijk op te lossen of te beperken. Het analyseren van concrete voorbeelden zoals die door het lid Stoffer zijn aangeboden helpt daarbij om zicht te houden op wat er speelt.

Voor een deel van de geschetste problemen bieden de reeds lopende trajecten rond vereenvoudiging een aanknopingspunt. Daarnaast bieden ook reeds lopende trajecten rond dienstverlening bij de Belastingdienst en SVB de mogelijkheid om de problemen waar mogelijk te beperken. Voor twee van de voorbeelden, rond halvering heffingvrij vermogen en niet herleven Anw recht na 6 maanden samenwonen of trouwen, werkt het beleid weliswaar financieel ongunstig uit voor nabestaanden, maar is er wel sprake van beoogd beleid. Bij de voorbeelden rond wezenpensioen ligt de vormgeving van dit pensioen vast in de pensioenregeling. Met het nieuwe nabestaandenpensioen uit de wet toekomst pensioenen, wordt het wezenpensioen anders vormgegeven en doet de problematiek rond de studie-eis en een tussenjaar zich niet meer voor.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁷ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel toekomst pensioenen is toegezegd de einddatum van de transitie op 1-1-2028 te leggen. Een separaat wetsvoorstel is noodzakelijk om de einddatum aan te passen. In deze beschrijving wordt uitgegaan van de Wet toekomst pensioenen zoals die nu (oktober 2023) luidt, met een einddatum op 1-1-2027. Het wetsvoorstel Verlenging transitieperiode toekomst pensioenen is op 16 september 2023 in consultatie gegaan. Tot 7 oktober 2023 krijgt iedereen de gelegenheid om hierop inbreng te brengen.