

Vergaderjaar 2004–2005

29 764

Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

29 765

Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

C*

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld: 15 april 2005

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de leden van de vaste commissies aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met waardering kennis te hebben genomen van deze wetsvoorstellen. Het inzichtelijk maken van de armoedeval en de marginale lastendruk achten zij van groot belang om deze tegen te kunnen gaan. Ook de harmonisatie van begrippen is van belang, al is die harmonisatie met dit wetsvoorstel niet afgerond. Van groot belang is echter ook het terugdringen van het niet-gebruik. Het blijkt dat dit niet-gebruik nu nog rond de 30% ligt.

Verwacht de minister dat met het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) een verbetering wordt bereikt, en wordt er nog aan verdere acties gedacht?

Niet duidelijk is het deze leden hoe de AWIR wordt toegepast bij overlijden. Bij overlijden in de loop van het jaar wordt het maandinkomen tijdsevenredig verhoogd naar een jaarbedrag, zodat geen oneigenlijke aanspraak op tegemoetkoming kan ontstaan. Wat echter als de kostwinner, met hoog inkomen, in januari overlijdt, en de partner met een aanzienlijk lager inkomen te maken krijgt? Dan kan een tegemoetkoming alleszins redelijk zijn.

Mede naar aanleiding van brieven van Aedes en de Woonbond hadden deze leden nog de volgende vragen: welke invloed heeft de verhoging van de normhuur op de marginale lastendruk, en welke inkomenseffecten vloeien hieruit voort? Een tweede vraag is hoe kan worden voorkomen dat de situatie ontstaat zoals geschetst door Aedes, namelijk dat veel huursubsidieontvangers geconfronteerd zullen worden met terugverdringen omdat de Belastingdienst/Toeslagen als uitgangspunt het geschatte inkomen neemt, en niet zoals de huidige praktijk, het werkelijke inkomen over het peiljaar. Door de aansluiting bij het in de Wet IB 2001 gehanteerde begrip «verzamelinkomen» wordt bereikt dat het begrip «inkomensafhankelijk» de betekenis krijgt van «afhankelijk van het

* 29 765-B is de nota van verbetering van 1-3-2005.

¹ Samenstelling:

Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Van den Berg (SGP), Van Leeuwen (CDA), Swenker (VVD), De Wolff (GL), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Driel (PvdA) (voorzitter), Vedder-Wubben (CDA), Van Dalen-Schiphorst (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA).

Financiën:

Schuyer (D66), Ketting (VVD), Terpstra (CDA), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Biermans (VVD) (plv. voorzitter), Essers (CDA) (voorzitter), Kox (SP), Leijnse (PvdA), Thissen (GL).

inkomen zoals dat geldt voor de belastingheffing». Voor deze koppeling is, aldus blz. 35 van de memorie van toelichting, gekozen om de transparantie van de begrippen te vergroten en de uitvoering voor de Belastingdienst/Toeslagen te vergemakkelijken. De leden van de CDA-fractie hadden begrip voor deze afweging. Niettemin vroegen zij zich of af deze koppeling aan het fiscale inkomensbegrip wellicht ook gevolgen kan hebben die haaks staan op doel en strekking van de onderhavige wetsvoorstellen. In dit verband vroegen zij aandacht voor een viertal mogelijke gevolgen.

Veel bepalingen in met name de sfeer van de belastingheffing van winst uit onderneming hebben een instrumentalistisch karakter; zij zijn primair bedoeld – algemeen gezegd – om de economie en het milieu te stimuleren. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de bepalingen inzake de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (art. 3.41 Wet IB 2001), de energie-investeringsaftrek (art. 3.42 Wet IB 2001), de milieuvesteringaftrek (art. 3.42a Wet IB 2001) en de bepalingen inzake willekeurige afschrijvingen (art. 3.52 Wet IB 2001). Andere voorbeelden die meer in de sociaal-culturele sfeer liggen, kunnen worden gevonden in de sfeer van de aftrekbare giften als bedoeld in art. 6.32 ex. Wet IB 2001. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering mee te delen hoe toepassing van deze bepalingen zich verhoudt tot doel en strekking van de onderhavige wetsvoorstellen.

Een ander gevolg van de koppeling aan het fiscale inkomensbegrip is dat bepaalde groepen belastingplichtigen meer dan andere groepen in staat zijn om de hoogte van hun inkomen in een bepaald jaar te laten fluctueren. Genoemd kunnen worden ondernemers en directeuren-grotaandeelhouders. Ondernemers zijn vaak in staat met behulp van goed koopmansgebruik de hoogte van hun jaarinkomen binnen zekere grenzen te beïnvloeden; directeuren-grotaandeelhouders hebben het vaak in eigen macht om in de BV opgebouwde winstreserves wel of niet in een jaar tot uitkering te laten komen. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven in hoeverre is voorzien dat deze categorieën belastingplichtigen op die manier wellicht ook de hoogte van de inkomensafhankelijke toeslagen kunnen optimaliseren. Is dit naar de mening van de regering een gewenst effect? Of bieden de regels van goed koopmansgebruik enerzijds en van het fictief loon van art. 12a Wet LB 1964 en de terbeschikkingstellingsregeling van art. 3.92 Wet IB 2001 anderzijds naar de mening van de regering een voldoende garantie tegen mogelijk oneigenlijk gebruik in deze sfeer?

Een derde gevolg van deze systematiek is dat arbeidskosten die sedert de invoering van de Wet IB 2001 niet meer aftrekbaar zijn bij de bepaling van het belastbaar loon, ook niet in aanmerking worden genomen in het kader van de AWIR. Hoe verhoudt zich dit gevolg tot doel en strekking van de AWIR? Of is het bestaan van de arbeidskorting naar de mening van de regering voldoende compensatie hiervoor? Een vergelijkbaar gevolg doet zich voor indien als gevolg van het boxenstelsel van de Wet IB 2001 verliezen die in een bepaalde box zijn geleden in een jaar niet meer in een andere box kunnen worden verrekend met positieve inkomens.

Tot slot wezen de leden van de CDA-fractie erop dat bij de vermogens-toets uitsluitend wordt gelet op het box 3-vermogen. Ook een belastingplichtige die inkomen uit box 1 (belastbaar inkomen uit werk en woning) geniet, kan echter over aanzienlijke vermogens beschikken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een ondernemer die – binnen zekere grenzen – keuzevrijheid heeft om vermogensbestanddelen tot zijn ondernemingsvermogen of zijn privé-vermogen te rekenen. In hoeverre acht de regering de kans aanwezig dat na invoering van de AWIR deze keuze (mede) kan worden beïnvloed door overwegingen die zijn ingegeven door de mogelijkheid een inkomensafhankelijke toeslag te kunnen genieten? Een zelfde redenering kan worden toegepast op een aanmerkelijkbelanghouder die voor zijn inkomen wordt belast in box 2. Deze kan over een

groot vermogen beschikken dat is belichaamd in de waarde van zijn aandelenpakket. Toch wordt dit vermogen niet in aanmerking genomen bij de vermogenstoets. Is, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, het veronderstelde ondernemingsgebonden karakter van dit vermogen naar de mening van de regering voldoende reden om dit vermogen buiten aanmerking te laten voor de vermogenstoets? Tot slot vroegen deze leden hoe deze operatie zal uitpakken voor de Belastingdienst. De geluiden over een (te) grote werkdruk en slechte bereikbaarheid bij de belastingdienst worden steeds talrijker. Wat zal het resultaat zijn van het toevoegen van nog een poot, namelijk de Belastingdienst/Toeslagen. Goede bereikbaarheid is ook daar een belangrijk item. Daarnaast zullen er ook effecten optreden voor de Belastingdienst als geheel. Kan de verzekering worden gegeven, dat vanaf het eerste moment van volledige uitvoerbaarheid sprake zal zijn?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achtten de harmonisatie van begrippen in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen van groot belang. Ook in de doelstellingen van het wetsvoorstel (meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten, een meer effectieve aanpak van de armoedeval en het terugdringen van het niet-gebruik) konden zij zich vinden. Op een aantal punten wilden de aan het woord zijnde leden nog een nadere vraag stellen:

Naar deze leden hadden begrepen staat of valt de effectiviteit van de wet met de bereikbaarheid van de Belastingdienst Toeslagen. Om grote verschillen te voorkomen tussen de verstrekte voorschotten en de uiteindelijke toekenning is het immers van groot belang dat mutaties in inkomen tijdig worden doorgegeven. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de belastingdienst in staat is om de nieuwe wet uit te voeren. Hen bereikten regelmatig berichten dat de telefonische bereikbaarheid van in ieder geval de reguliere belastingdienst bedroevend slecht is. Kan de regering enig inzicht bieden in de maatregelen die getroffen zijn om een goede bereikbaarheid te garanderen?

De leden van de PvdA-fractie onderkenden dat inkomensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk gebaseerd moeten zijn op het actuele inkomen. Het gaat immers om uitgaven die op dit moment, vanuit het huidige inkomen gedaan moeten worden. Deze leden constateerden echter dat de belastingdienst nog niet in staat is te werken met het actuele maandinkomen. Het actuele inkomen wordt geschat. Dit betekent dat voor bijvoorbeeld de huursubsidie de verstrekte voorschotten worden verrekend na afloop van het actuele inkomensjaar. Heeft de regering enig zicht op de omvang van de te verrekenen voorschotten en de administratieve last die hiermee gepaard gaat? Bij deze leden bestond bovendien enige zorg over eventuele navorderingen. Huishoudens die in aanmerking komen voor huursubsidie zijn per definitie niet de meest draagkrachtige huishoudens. Het is niet ondenkbaar dat een geringe stijging van het inkomen als het ware verdwijnt in uitgavenposten die, gezien het inkomen, noodzakelijkerwijs krap bemeten zijn. Navorderingen kunnen voor deze huishoudens een probleem opleveren. Zou het, zolang de belastingdienst niet kan werken met het actuele inkomen en noodgedwongen gebruik maakt van het inkomen uit een eerder jaar, niet logisch zijn dat jaar dan ook als uitgangspunt te nemen voor het toetsingsinkomen?

De leden van de PvdA-fractie onderschreven het uitgangspunt van het hanteren van een toetsingsinkomen op jaarbasis. In principe waren deze leden het met de regering eens dat het voor het ontvangen van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen geen verschil zou moeten maken of een jaarinkomen wel of niet aan fluctuaties onderhevig is. Het gaat om het jaarinkomen. Toch zagen deze leden een aantal risico's. Het ging hen hierbij met name om de situatie waarin een huishouden een riant

inkomen verdient (en dus geen beroep doet op inkomensafhankelijke regelingen) en gedurende dit jaar, buiten hun schuld, terugvalt naar bijstandsniveau. Deze huishoudens kunnen geconfronteerd worden met een situatie waarin zij niet meer in staat zijn aan hun financiële verplichtingen (zoals de huur) te voldoen, op korte termijn geen alternatief hebben voor deze verplichtingen en (omdat de financiële situatie beoordeeld wordt op jaarbasis) niet in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming. Vindt de regering dat daar in sommige gevallen soepeler mee omgegaan moet kunnen worden? Als een forse inkomensachteruitgang echt niet te voorzien was geweest zou de betrokkene dan niet een beroep moeten kunnen doen op een «hardheidsclausule»? (er is nu wel een hardheidsclausule, maar alleen voor vermogen, niet voor inkomen.) Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is het terugdringen van het niet-gebruik van regelingen. Hanteert de regering in dit verband doelstellingen of streefcijfers?

Binnen de begroting van VROM wordt rekening gehouden met aanzienlijk hogere uitgaven als gevolg van de voorliggende wet. Kan de regering aangeven welke aannames ten grondslag liggen aan deze begrotingspost? Heeft deze hogere begrotingspost gevolgen voor het budget dat beschikbaar is voor individuele huursubsidie?

De leden van de **VVD**-fractie onderschreven de doelstelling van de wetsvoorstellen, maar hadden wel een aantal vragen en opmerkingen. Belangrijke aandachtspunten c.q. vraagpunten zijn onder meer: de inkomenseffecten, de uitvoeringskosten, de tijdige uitvoerbaarheid van de wetten, en de effectiviteit van de aanpak van de armoedeval in het voorstel AWIR.

De regering heeft zich op een aantal momenten in de behandeling van wetsvoorstel 29 764 ingespannen om de inkomenseffecten zo goed mogelijk te ramen. Belangrijk achtten deze leden het een integraal koopkrachtbeeld te hebben voor 2006 naar aanleiding van deze maatregelen. Het CPB presenteert eerst de integrale ramingen voor het jaar 2006, waarbij ook rekening wordt gehouden met de loon- en prijsontwikkeling, de inflatie etc., in het CEP dat in april 2005 wordt gepresenteerd. Nu het april is wilden de leden van de VVD-fractie weten of de regering nu een meer integrale weergave kan geven van de te verwachten inkomenseffecten voor 2006. Voorts heeft de regering toegezegd budgettaire oplossingen te vinden voor groepen waarvoor de verschillen te groot zijn. Kunnen daarover al mededelingen worden gedaan; zo neen, wanneer wel?

De jaarlijkse kosten voor de uitvoering zullen structureel € 124,6 miljoen bedragen plus incidentele kosten van € 90,3 miljoen, zo constateerden de leden van de VVD-fractie. De personeelsformatie zal 920 fte's zijn. Kan de regering aangeven welke totale besparingen deze systematiek oplevert?

De gezamenlijke uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen zal in handen komen van de Belastingdienst middels de Belastingdienst Toeslagen. Dat is bijzonder omdat immers de activiteiten van de Belastingdienst gericht zijn op inkomensafhankelijke heffingen en niet op het verstrekken van inkomensafhankelijke bijdragen. Toch lijkt dit een goede zaak, alle informatie «in een huis», mits de betrokken bestanden ook optimaal worden gekoppeld. Kan de regering aangeven of die koppeling ook daadwerkelijk tijdig operationeel wordt? Echter, om op 1 januari 2006 over een werkende organisatie te kunnen beschikken die de toeslagen huur en zorg uit kan voeren, moeten per

1 september 2005 de aanvraag en dienstverleningsprocessen gereed zijn en moet het bijbehorende deel van de organisatie operationeel zijn. Met name de tijdige ontwikkeling van de benodigde automatisering is van cruciaal belang. Voor het bereiken van de doelstelling is het nodig dat op 1 juli 2005 de belangrijkste onderdelen van de systemen operationeel zijn, aldus de regering. Het is van groot belang dat het geheel tijdig operationeel is. Grote overgangsproblemen dienen naar de mening van de VVD-fractie niet voor te komen. Kan de regering de stand van zaken van al deze voorbereidingen weergeven? Kan de regering garanties geven dat mensen straks op tijd ontvangen waar zij recht op hebben?

De belangrijke doelstelling van wetsvoorstel 29 764 – een effectieve aanpak van de armoedeval – is op verschillende momenten aan de orde geweest. De regering definieert deze armoedeval als een situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs een negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen. Toch wordt niet geheel duidelijk wat de integrale effecten zijn van dit wetsvoorstel voor dit belangrijke onderwerp. Kan de regering nadere specifieke informatie geven over deze effecten?

Het wetsvoorstel kent het begrip partner en het begrip medebewoner. De gevolgen voor een partner en een medebewoner zijn niet steeds hetzelfde. Zo is in artikel 33 de hoofdelijke aansprakelijkheid van de partner geregeld. Voor de medebewoner kent het voorstel geen hoofdelijke aansprakelijkheid. Vanwaar dit onderscheid, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 30 is een verrekenmogelijkheid opgenomen. Indien de periode van 2 maanden als bedoeld in artikel 28 nog loopt, houdt de Belastingdienst een eventuele teruggave dan vast totdat die termijn verstreken is?

In artikel 33 is de aansprakelijkheid bij terugvordering van de partner geregeld. Wat is de reden dat in lid 2 van dat artikel artikel 30 niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering te reageren op het artikel uit WFR 2004/1878. De Wet Kinderopvang, een kind van de rekening van mevrouw mr. S. Dusarduijn. In punt 8 van dat artikel wordt in deze alinea 2 ingegaan op het door de Awir geïntroduceerde kindbegrip. Er wordt gesproken van «wiebel-wetgeving», waarmee de overheid niet aan betrouwbaarheid wint.

In een brief van 4 april 2005 spreekt Aedes, vereniging van woningcorporaties haar zorg uit over de termijn van invoering. De leden van de VVD-fractie zouden graag een reactie van de regering hierop vernemen.

De leden van de fractie van de **SP** konden zich vinden in het doel van deze wet om tot stroomlijning te komen van inkomensafhankelijke regelingen. Het is een goede zaak dat er één loket komt, een eenduidige definiëring en één aanvraagformulier voor de tegemoetkoming in de kosten van huur en zorg.

Een van de gevolgen van de wet moet zijn het terugdringen van het niet-gebruik, waaronder het niet-gebruik van het recht op individuele huursubsidie. Klopt het, dat het niet-gebruik op dit moment tussen de 15 en 25 procent wordt geraamd en wat zal het effect van deze wet zijn op dat niet-gebruik?

Door de nieuwe systematiek wordt achteraf aanvragen van individuele huursubsidie mogelijk. Welk effect verwacht de regering van die nieuwe mogelijkheid?

Door Aedes, vereniging van woningcorporaties is in haar brief van 4 april aan de vaste Kamercommissies voor Financiën, en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesteld dat invoering van deze wet ernstige gevolgen kan hebben voor de huursubsidie. De wet zou in zijn huidige vorm nadelig kunnen uitpakken voor huurders. Daarnaast kunnen er ongewenste gevolgen optreden voor woningcorporaties.

Als eerste kritiekpunt wordt aangevoerd dat door het nemen van het inkomen in het berekeningsjaar als toetsingsinkomen er gebruik gemaakt zal moeten worden van een geschat inkomen, waardoor de kans bestaat dat een huurder na ontvangst van een op dat geschatte inkomen berekende huursubsidie tot terugbetaling wordt verplicht wegens teveel ontvangen huursubsidie. Volgens Aedes zijn met name voor mensen met lage inkomens terugvorderingen rampzalig. Hoe oordeelt de regering over dit kritiekpunt en op welke wijze zou het gesignaleerde probleem opgelost kunnen worden binnen het kader van deze wet?

Als tweede kritiekpunt noemt Aedes het stoppen met het automatisch continueren van huursubsidie. Op basis van wetsvoorstel 29 764 moeten huurders zelf het initiatief nemen om huursubsidie aan te vragen. Volgens Aedes is dat een klantvriendelijke ontwikkeling en een stap achteruit in vergelijking met de huidige regeling. Wat vindt de regering van die kritiek en in hoeverre is daaraan tegemoet te komen binnen het kader van dit wetsvoorstel?

Als derde kritiekpunt noemt Aedes de in haar ogen overhaaste invoering van deze wet, die zal kunnen leiden tot een chaos, vergelijkbaar met de chaos die ontstond toen enkele jaren geleden het ministerie van VROM zorg ging dragen voor automatische verwerking van huursubsidiegegevens. Het ministerie was toen enkele maanden nauwelijks bereikbaar voor gedupeerden. Aedes vreest dat overhaaste invoering nu tot nog grotere problemen dan toen zal leiden. Wat vindt de regering van deze vrees en in hoeverre denkt zij die vrees te kunnen wegnemen?

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af in hoeverre de zorgtoeslag het onderhavige wetsvoorstel per saldo ineffectief maakt. Naar de mening van deze leden zou invoering van een inkomensafhankelijke zorgpremie veel effectiever zijn geweest dan de voorliggende regeling, die mensen massaal naar de Belastingdienst stuurt.

Deze leden wilden graag weten of en in hoeverre de bewindslieden inmiddels bereid zijn de zorgtoeslag te koppelen aan een maximumbijdrage aan premie voor de zorgverzekering?

Naar zij begrepen hadden, wordt overwogen om de mensen die in aanmerking zouden kunnen komen voor TBU, door de Belastingdienst te laten benaderen met een aanvraagformulier waarop door de betrokkenen uitsluitend rekeningnummer en handtekening geplaatst hoeft te worden. Gaat dit daadwerkelijk gebeuren, of wordt die mogelijkheid nog slechts onderzocht? Naar de mening van deze leden dient dit zeker te gebeuren om het niet-gebruik tegen te gaan.

Wordt, zo wilden deze leden verder graag weten, op het aanvraagformulier ook de mogelijkheid geboden een aanvraag voor bijzondere bijstand te doen of wordt anderszins gewezen op de mogelijkheid op die vorm van bijstand in bepaalde gevallen?

De leden van de SP-fractie vroegen zich voorts af of en in hoeverre inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet gevolgen kan hebben voor inwerkingtreding van de AWIR.

Tot slot wilden de leden van de SP-fractie weten in hoeverre de samenwerking tussen Belastingdienst en het ministerie van VWS in een projectorganisatie een garantie zal zijn voor een goede uitvoeringspraktijk.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Driel

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Nieuwenhuizen