

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 692

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2020

In het Algemeen Overleg (AO) Belastingdienst van 23 juni 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 686) heb ik het lid van uw Kamer, de heer Snels (GroenLinks) toegezegd inzicht te bieden in de opties die zijn verkend om te voorkomen dat overwerk in onder meer de zorg en andere sectoren tijdens de corona-crisis, volgend jaar leidt tot het moeten terugbetalen van te veel ontvangen toeslag(en) over het jaar 2020. Om deze toezegging gestand te doen bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een samenvattend verslag aan van de uitgevoerde verkenning.

Vorige week donderdag 25 juni (Handelingen II 2019/20, nr. 88, item 9) is door het lid van uw Kamer de heer Asscher, mede namens een aantal andere leden van uw Kamer een motie ingediend die de regering verzoekt zorgmedewerkers te compenseren als zij hun toeslagen verliezen ten gevolge van hun harde werk in de coronacrisis.¹ Deze motie is van de zijde van het kabinet ontraden gelet op de onuitvoerbaarheid ervan.

Het hierna opgenomen samenvattende verslag van de uitgevoerde verkenning bevat een uitgebreidere toelichting waarom aan dit verzoek van uw Kamer niet kan worden voldaan. Hierin is ook een (eerste) reactie opgenomen inzake de recente inbreng van uw Kamer in een schriftelijk overleg over de uitvoering van de motie van de leden Asscher en Van Weyenberg (Kamerstuk 25 295, nr. 257) inzake het fonds Zorg na Werk in Coronazorg (ZWiC), waarin een vergelijking wordt gemaakt over de daarin opgenomen uitzondering voor de vermogensvrijstelling voor toeslagen en het bieden van compensatie voor teruggevorderde toeslagen in de zorg (en/of andere sectoren) als gevolg van overwerk.

De verkenning is uitgevoerd in samenwerking met de toeslagdepartementen BZK, SZW, VWS en de Belastingdienst/Toeslagen. Op grond van de uitkomsten van deze verkenning is, in reactie op daarover schriftelijk

¹ Kamerstuk 25 295, nr. 439.

gestelde vragen door de leden Hijink en Leijten (beiden SP) aan uw Kamer meegedeeld, dat het kabinet geen mogelijkheid ziet om zoals gevraagd «(...) met een duidelijke en coulante regeling zekerheid te bieden aan mensen die zich zorgen maken om het overwerken en het gevolg dat toeslagen moeten worden terugbetaald» (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3247). In het genoemde debat met Uw Kamer op 25 juni is deze conclusie van het kabinet herhaald.

Het huidige toeslagenstelsel werkt in de actualiteit. Dit betekent dat de toeslagen gedurende het jaar aangepast kunnen worden als er sprake is van een inkomensdaling of -stijging. Het vraagt wel dat burgers wijzigingen zelf tijdig doorgeven. Dat betekent dat, om terugvordering van toeslagen als gevolg van een mogelijk hoger huishoudinkomen door overwerk te voorkomen, een verwachte stijging van het huishoudinkomen tijdig aan de Belastingdienst/Toeslagen wordt doorgegeven. Het kabinet zet daarom in op communicatie om zeker in dit corona-jaar te wijzen op het belang van het tijdig doorgeven van verwachte wijzigingen in het huishoudinkomen, ook via kanalen die specifiek zijn gericht op zorgpersoneel. Daarnaast roept het kabinet individuele werkgevers en werknemers in sectoren waar nu veel wordt overgewerkt op, om indien mogelijk afspraken te maken hoe een mogelijk ongewenste doorwerking van overwerk naar de toeslagen kan worden voorkomen of gecompenseerd. Dat neemt niet weg dat terugvorderingen na afloop van het jaar onvoorzien kunnen zijn en gepaard kunnen gaan met gevoelens van onrechtvaardigheid. Het risico op terugvorderingen is, naast de complexiteit, een van de redenen om het toeslagenstelsel fundamenteel te herzien.

Overigens zij opgemerkt dat de marginale druk voor veruit het grootste deel van het zorgpersoneel onder de 60% blijft. Dit betekent dat, ook rekening houdend met lagere toeslagen, het zorgpersoneel dat overwerkt er nog steeds op vooruitgaat wanneer het inkomen als gevolg van het overwerk stijgt.

Mede naar aanleiding van de schriftelijke vragen van de leden Hijink en Leijten is daarom verkend of, en zo ja wat er aan reparatie achteraf mogelijk zou kunnen zijn om doorwerking in toeslagen en terugvorderingen te voorkomen. De conclusie van de uitgevoerde verkenning is, dat het niet mogelijk is voor bepaalde beroepsgroepen gerichte uitzonderingen te maken op de systematiek van het toeslagenstelsel. Een specifieke maatregel waarbij een onderscheid tussen huishoudens met een zorgmedewerker en andere huishoudens in het kader van de toeslagen wordt gemaakt, zal juridisch vermoedelijk niet houdbaar zijn. Iemand in een vergelijkbare situatie met als enige onderscheid dat hij/zij in een andere sector werkt kan – vermoedelijk met succes – bij de rechter eenzelfde behandeling afdwingen waardoor alsnog een generieke maatregel ontstaat met zeer forse budgettaire consequenties. Daarnaast beschikt de Belastingdienst/Toeslagen niet over de daarvoor benodigde informatie. Dit wordt in het samenvattende verslag van de verkenning nader toegelicht.

Omdat gerichte aanpassingen van de systematiek niet mogelijk zijn, schetst de verkenning een aantal generieke ingrepen die uitvoeringstechnisch wel mogelijk zijn. Gezamenlijk hebben wij echter geconcludeerd dat de nadelen die aan deze generieke opties verbonden zijn veel groter zijn dan de voordelen. Deze generieke maatregelen duperen andere groepen, zijn zeer ongericht, kunnen oneerlijk uitpakken en hebben aanzienlijke budgettaire gevolgen die in de honderden miljoenen euro's kunnen lopen. Daarom kiest het kabinet niet voor deze generieke maatregelen. Wel is het

kabinet tot een bonusregeling voor mensen in de zorg gekomen. Met onderstaand verslag van de verkenning geven we u inzicht in de afwegingen die het kabinet heeft gemaakt.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

Samenvattend verslag verkenning van opties om te voorkomen dat overwerk tijdens de corona-crisis, volgend jaar (in 2021) leidt tot het moeten terugbetalen van te veel ontvangen toeslag(en).

Opmerking vooraf:

Deze verkenning is uitgevoerd door ambtenaren van het Ministerie van Financiën, BZK, SZW, VWS en de Belastingdienst/Toeslagen. Door hen zijn de feiten aangedragen en afwegingen geschetst op basis waarvan de politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunten van het huidige toeslagenstelsel

- Het huidige toeslagenstelsel is een voorschotstelsel; op basis van een (vooraf) geschat jaarinkomen van een huishouden wordt het recht op, en de hoogte van de toeslag(en) door de Belastingdienst/Toeslagen vastgesteld en in maandelijkse termijnen – als voorschot – uitbetaald.
- Gedurende een jaar kunnen er wijzigingen optreden in het vooraf geschatte jaarinkomen van een huishouden en/of in de samenstelling van een huishouden; in het huidige stelsel van toeslagen wordt ervan uitgegaan dat toeslagontvangers deze wijzigingen zo snel mogelijk doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen; op basis van de doorgegeven wijziging(en) wordt er door de Belastingdienst/Toeslagen dan een herberekening gemaakt van het recht op, en de hoogte van de toeslag(en) in dat jaar en wordt de maandelijkse (voorschot)betaling van de toeslag(en) daarop aangepast. De bijstelling gebeurt ook tijdens het lopende jaar, als een toeslagontvanger zich meldt.
- Een voordeel van het huidige toeslagenstelsel dat gebaseerd is op actualiteit is, dat huishoudens die in een jaar getroffen worden door een forse inkomensdaling hun maandelijkse toeslag(en) door de Belastingdienst/Toeslagen direct daarop kunnen laten aanpassen en maandelijks een hoger bedrag aan toeslag(en) ontvangen dat hen in staat moet stellen de zorgpremie, de huur, de zorg voor hun kinderen, en kinderopvang te kunnen blijven betalen; het is een voordeel van het huidige stelsel waar de vele huishoudens die door de corona-crisis nu met een forse inkomensdaling worden geconfronteerd – mensen werkzaam in de horeca, de cultuursector, de toeristenbranche, zzp-ers, enzovoort, enzovoort – nu profijt hebben door de extra toeslag(en) die zij maandelijks ontvangen.
- Maar tegenover dit voordeel van het huidige stelsel als voorschotstelsel staat als nadeel dat, ingeval – soms om begrijpelijke redenen – vergeten of verzuimd wordt om een hoger dan vooraf geschat jaarinkomen door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen, dit in het daaropvolgende jaar leidt tot het moeten terugbetalen van te veel ontvangen toeslag(en).

Probleemstelling

Hoe kan worden voorkomen dat in de zorg en in andere sectoren waar mensen tijdens de corona-crisis veel overwerkuren hebben moeten maken hierdoor mogelijk een hoger jaarinkomen hebben en volgend jaar geconfronteerd worden met het moeten terugbetalen van te veel ontvangen toeslag(en).

Wat zijn relevante feiten

- Overwerk *kan* leiden tot een hoger huishoudinkomen en daarmee doorwerking hebben naar de toeslagen, maar of dat zo is en zo ja in welke mate valt niet te zeggen; het huishoudinkomen wordt namelijk beïnvloed door tal van factoren, bijvoorbeeld of er sprake is van een of meer inkomens binnen een huishouden, de hoogte van het arbeidsinkomen en eventuele fiscale aftrekposten die het verzamelinkomen beïnvloeden. Dat betekent derhalve dat overwerkuren niet per definitie tot een hoger huishoudinkomen leiden.

- Als wijzigingen in het huishoudinkomen die leiden tot een lager recht op toeslagen niet tijdig worden doorgegeven, kan bij definitieve toekenning een terugvordering ontstaan.
- De vraag of, en zo ja in welke mate overwerk door een of meer personen die deel uitmaken van een huishouden leidt tot een hoger huishoudinkomen, kan uitsluitend door (de leden van) dat huishouden zelf worden ingeschat.
- De Belastingdienst/Toeslagen kan in de tot haar beschikking staande informatiesystemen niet zien in welke sector iemand werkt.
- De Belastingdienst/Toeslagen kan uit de basisregistratie inkomen (BRI) niet halen wat inkomen is uit regulier werk (conform het arbeidscontract) en wat inkomen is uit overwerk.
- Op voorhand kan niet worden gezegd of een mogelijke uitzondering voor de doorwerking naar de toeslagen van salaris uit overwerk in een specifieke sector of sectoren juridisch houdbaar is, bijvoorbeeld op grond van het gelijkheidsbeginsel; anders geformuleerd: het valt niet uit te sluiten dat een dergelijke uitzondering bij de rechter geen standhoudt.

Tot welke conclusies leiden deze relevante feiten

- De afbakening wat (relevant) overwerk is in «de zorg» of «een vitale sector» is niet mogelijk.
- Het is niet mogelijk een betrouwbare uitspraak te doen over hoeveel mensen die werkzaam zijn in de zorg en andere als vitaal aan te merken sectoren als gevolg van overwerk volgend jaar mogelijk geconfronteerd worden met het moeten terugbetalen van (een deel van de) door hen ontvangen toeslag(en);
- Omdat de Belastingdienst/Toeslagen uit de tot haar beschikking staande informatiesystemen niet kan halen in welke sector een toeslaggerechtigde werkzaam is en ook niet welk inkomen afkomstig is uit regulier werk en overwerk, is het niet mogelijk om een specifiek op een sector of sectoren gerichte regeling te maken waarmee de mogelijke doorwerking van inkomen uit overwerk naar toeslagen kan worden voorkomen.
- Als de politieke wens is om zorgpersoneel en/of personeel in andere sectoren te vrijwaren van een mogelijk negatief effect van overwerk op de ontvangen toeslagen, is dat, mede met het oog op de juridische houdbaarheid, alleen mogelijk via het treffen van een generieke maatregel, geldend voor alle toeslaggerechtigden. Wel is de breed gedragen politieke wens om iets extra's te doen voor mensen in de zorg ingevuld met de bonusregeling.

Welke generieke oplossingen zijn technisch denkbaar/mogelijk/uitvoerbaar²

Een eenmalige (voor het toeslagjaar 2020) verhoging van de afbouwgrenzen van de toeslagen

- Overwogen kan worden de afbouwgrenzen voor de toeslagen (eenmalig) generiek te verhogen met bijvoorbeeld € 1.000 of € 2.000 waardoor een hoger inkomen minder snel leidt tot lagere toeslagen.
- Voordeel: huishoudens met extra inkomen als gevolg van overwerk krijgen minder snel te maken met lagere toeslagen.
- Nadeel: alle toeslagontvangers in het inkomensafhankelijk traject (boven de minimuminkomensgrens) ontvangen meer toeslag, ook degenen die geen extra inkomen uit overwerk hebben gehad. Voor degenen die door overwerk meer inkomen hebben ontvangen zal het extra inkomen vaak groter zijn dan de hier genoemde 1.000 euro. Er zal dan dus nog altijd een terugvordering kunnen ontstaan; deze maatre-

² Onder voorbehoud van uitvoeringstoets Belastingdienst.

gel zal bovendien (tijdelijk) ook leiden tot een groter aantal toeslaggerechtigden.

- De maatregel is ongericht en daarmee ook zeer kostbaar, ter indicatie: voor alleen de huurtoeslag leidt een verhoging van de inkomensgrens met € 1.000 al tot een extra budgettair beslag van circa € 190 miljoen.
- Weging: de maatregel verzacht de werking van het stelsel, maar zorgt voor een nieuwe groep toeslaggerechtigden voor één jaar. Omdat iedereen met een inkomen in het afbouwtraject van een toeslag hiervan profiteert, is de maatregel duur. Om die reden wordt geadviseerd deze maatregel niet toe te passen.

Toeslagen voor 2020 standaard en voor iedereen vaststellen op basis van het inkomen 2019

- Door deze maatregel zal er geen doorwerking zijn naar de toeslagen van een mogelijk hoger huishoudinkomen in 2020 als gevolg van overwerken tijdens de corona-crisis.
- Voordeel: mensen met een hoger inkomen in 2020 krijgen niet te maken met terugvorderingen als gevolg van een hoger inkomen
- Nadeel: deze maatregel is nadelig voor iedereen die dit jaar als gevolg van de corona-crisis juist geconfronteerd wordt met een inkomensdaling in plaats van -stijging; naar verwachting is dat een veel grotere groep dan de mensen die in 2020, bijvoorbeeld als gevolg van overwerk een inkomensstijging doormaken.
- Weging: omdat de groep die in 2020 te maken krijgt met inkomensdaling omvangrijker wordt geschat dan de groep met inkomensstijging, wordt geadviseerd deze maatregel niet in te voeren, omdat dit juist de groepen treft die financieel getroffen worden door de corona-crisis

Een generieke verhoging van de drempel voor terugvordering van toeslagen

- Als derde generieke oplossing zou gedacht kunnen worden aan een generieke ophoging van de minimumdrempel voor terugvorderingen; deze zou dan wel voor alle terugvorderingen moeten gelden, dus ook terugvorderingen die het gevolg zijn van verandering in het gebruik van kinderopvang of partnerschap.
- Voordeel: beperkte inkomensstijgingen als gevolg van overwerk zullen niet leiden tot terugvorderingen, terwijl mensen die om andere redenen substantieel meer zijn gaan verdienen eruit gefilterd worden
- Nadeel: een belangrijk nadeel van deze maatregel is dat het tot ongelijkheid leidt tussen huishoudens, ook zorgmedewerkers met overwerk, die gedurende het jaar al een inkomenswijziging hebben doorgegeven en de huishoudens die dit achterwege hebben gelaten. Goed gedrag (het wel doorgeven van inkomenswijzigingen) wordt dan bestraft; ook dit is een ongerichte en daarmee kostbare maatregel; afhankelijk van de te kiezen drempel en het ingeschatte gedragseffect kan het al snel oplopen tot een paar honderd miljoen euro.
- Weging: deze maatregel geeft een prikkel om wijzigingen die leiden tot een lagere toeslag niet tijdig door te geven; vanwege het gedragseffect wat dan te verwachten is, wordt geadviseerd om deze maatregel niet in te voeren; bovendien is ook deze maatregel erg ongericht en kostbaar.

Reactie op gedane suggesties Kamerleden tijdens AO Belastingdienst 23 juni

- De heer Snels (GroenLinks) heeft tijdens het AO Belastingdienst van 23 juni jl. de suggestie gedaan om het toetsingsinkomen voor het recht op toeslagen in 2020 te corrigeren voor de corona-maanden waarin veel is overgewerkt.

- Dit is – zoals in het AO ook al is aangegeven – geen uitvoerbare optie. De basisregistratie inkomen werkt met een verzamelinkomen op jaarbasis waaruit niet een paar maanden uitgezonderd kunnen worden;
- Als het al zou kunnen, dan zou dat bovendien betekenen dat mensen die in de corona-maanden juist getroffen zijn door een inkomensdaling niet de hogere toeslag(en) ontvangen waar zij op grond van het lagere inkomen recht op zouden hebben (gehad).
- Mevrouw Leijten (SP) heeft in hetzelfde AO gepleit voor een kwijtscheldingsregeling voor het moeten terugbetalen van toeslagen voor mensen die werkzaam zijn in de zorg en een aantal andere sectoren.
- Nog afgezien van de vraag of een kwijtscheldingsregeling voor een specifieke groep toeslaggerechtigden op grond van o.a. het gelijkheidsbeginsel juridisch houdbaar zou kunnen zijn, is dit voor de Belastingdienst/Toeslagen onuitvoerbaar, zowel inhoudelijk als qua aantal.
- Belastingdienst/Toeslagen zou dan moeten beoordelen in welke sector iemand werkt. De Belastingdienst/Toeslagen weet echter niet waar iemand werkt en ook niet hoe het inkomen is opgebouwd en of al dan niet sprake is geweest van overwerk. Aangezien er naar schatting 1,2 miljoen mensen in de zorg werken en minstens evenveel in de andere relevante sectoren is een dergelijk handmatig proces ook qua aantallen onuitvoerbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen.
- Oplossingen buiten de toeslagen lopen tegen soortgelijke problemen op. Ook voor andere potentiële uitvoerders is een dergelijke regeling onuitvoerbaar.

Zorgbonus

- In de uitgevoerde verkenning is als optie ook nagedacht om de uit te keren zorgbonus mede te benutten voor het (forfaitair) bieden van compensatie voor een mogelijk verlies aan toeslagen als gevolg van overwerk.
- Het kabinet heeft er echter voor gekozen om voor alle medewerkers die voor een zorgbonus in aanmerking komen eenzelfde bedrag van € 1.000 netto uit te (laten) keren. Op deze manier kan wel tegemoet worden gekomen aan de breed gedeelde wens om iets extra's voor mensen in de zorg te doen.
- Daarnaast is overwogen dat dit alleen een oplossing zou (kunnen) zijn voor personeel werkzaam in de zorg en niet voor personeel in andere sectoren waar tijdens de corona-crisis veel is overgewerkt, zoals bijvoorbeeld personeel werkzaam in supermarkten en de transportsector die door de heer Hijink en mevrouw Leijten in hun schriftelijke vragen expliciet zijn genoemd.
- Ook andere compensatieroutes via de werkgever zijn niet mogelijk omdat – nog los van de complexiteit en administratieve lasten – een werkgever niet beschikt over de informatie die nodig is om het recht op toeslagen van individuele medewerkers te bepalen. Deze informatie wel aanleveren bij de werkgever stuit op ongewenste privacyaspecten.

Verschil uitzondering vermogenstoets voor toeslagen bij een uitkering uit het private fonds Zorg na Werk in Coronazorg (ZWiC) en uitzonderen overwerk in de zorg voor toeslagen

Recent heeft de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer een verslag uitgebracht van een schriftelijk overleg op 25 juni 2020 waarin enkele vragen en opmerkingen aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst zijn voorgelegd over zijn toegezonden brief «Uitvoering van de motie van de leden Asscher en Van Weyenberg (Kamerstuk 25 295, nrs. 257) over een privaat fonds voor compensatie bij blijvende gezondheids- of financiële schade» (Kamerstuk 25 295, 382). Vanwege de complexiteit voor de uitvoering is het kabinetsbeleid om geen nieuwe uitkeringen toe te voegen aan de lijst met bestaande

uitzonderingen. Normaal gesproken geldt het uitgangspunt dat de instantie die een uitkering of een vergoeding geeft ook een verantwoordelijkheid heeft voor het voorkomen van financiële gevolgen als bijvoorbeeld het verlies van toeslagen. Omdat het ZWIC uit solidariteit op particulier initiatief in deze pandemie is ontstaan en naar verwachting tot een overzienbaar aantal verzoeken zal opleveren, is het kabinet bereid om hiervoor een tijdelijke uitzondering toe te staan. Dit betekent dat ingeval de uitkering uit dit fonds voor de ontvanger van die uitkering tot een overschrijding leidt van de vermogensgrens van een of meer van zijn of haar toeslagen, hiervoor voor een periode van maximaal 3 jaar op verzoek door de Belastingdienst/Toeslagen de bijdrage voor een periode van 3 jaar uitgezonderd kan worden van het toetsingsinkomen. Dit is een handmatig proces waarvoor een regeling wordt opgesteld die door de Belastingdienst/Toeslagen van een uitvoeringstoets zal worden voorzien. De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd waarom het niet mogelijk is om overwerk op eenzelfde manier, dus op eigen verzoek en met onderliggende bewijsstukken uit de salarisadministratie, uit te zonderen van het toetsingsinkomen. Zoals hiervoor al is beargumenteerd, is het vanwege het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk om een uitzondering maken voor een specifieke groep of groepen voor het terug moeten betalen van toeslagen. Daarbij komt, zoals ook al meermalen aangegeven, dat de Belastingdienst/Toeslagen niet kan zien waar iemand werkt en welk gedeelte van het inkomen afkomstig is uit regulier werk en uit overwerk. De Belastingdienst/Toeslagen kan om die reden alleen handmatig vaststellen/berekenen tot welke vermindering van de terugvordering van toeslagen het ontvangen overwerksalaris leidt. Gegeven de aantallen potentiële verzoeken waar het hier om kan gaan (in de zorg werken 1,2 miljoen mensen) en het gegeven dat de Belastingdienst niet kan vaststellen of iemand in de zorg werkt is dat volstrekt onuitvoerbaar.

Inzet gericht op communicatie

- Op grond van de uitkomsten van de hiervoor beschreven verkenning wil het kabinet nu inzetten op communicatie om burgers te wijzen op het belang om verwachte wijzigingen in het huishoudinkomen van 2020 zo snel mogelijk door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Alleen zo kunnen terugvorderingen worden voorkomen.
- Zo is de website van Toeslagen recent nog aangepast om het belang van het tijdig doorgeven van inkomenswijzigingen onder de aandacht te brengen en burgers daarin ook te ondersteunen.
- Daarnaast roept het kabinet individuele werkgevers en werknemers in sectoren waar nu veel wordt overgewerkt op, om indien mogelijk afspraken te maken hoe een mogelijk ongewenste doorwerking van overwerk naar de toeslagen kan worden voorkomen of gecompenseerd.