

Vergaderjaar 2004–2005

29 765

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 22 december 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat te hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Wijziging in andere wetten
 - 2.1 Huursubsidiewet
 - 2.2 De Wet Kinderopvang
 - 2.3 De Wet studiefinanciering 2000 en De Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

1. Inleiding

De leden van de CDA fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarin de (inkomens)begrippen van verschillende materiewetten worden aangepast aan het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De regering beoogt de inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren door uniformering van (inkomens)begrippen en uitvoering door de Belastingdienst Toeslagen.

Met de harmonisatie van de inkomensafhankelijke regelingen wordt een belangrijk begin gemaakt met het door deze leden gewenste vorm van lastenmaximering. Lastenmaximering is het principe dat inkomensafhankelijke kostencompenserende tegemoetkomingen gerelateerd worden aan de aanvaardbare kosten voor een bepaalde kwalitatief goede voorziening en aan de draagkracht van het huishouden. Het gaat daarbij om de onvermijdelijke kosten voor wonen, zorg en kinderen die niet verdisconteerd zijn in de norm voor het minimumloon. De bestaande inkomensafhankelijke subsidies worden in de vorm van gerichte inkomensafhankelijke toeslagen en/of kortingen gestroomlijnd met het fiscale stelsel. Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat met het

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), voorzitter, Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD)

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vacature (algemeen), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egenschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF), Schippers (VVD)

invoeren van de toeslagen op maat, het mogelijk wordt de lasten per huishouden op een aantal kostenposten die stevig op het besteedbare budget drukken, vanaf een nader te bepalen normpercentage over te nemen? Hoe beoordeelt de regering in dit verband de normpercentages voor lastenmaximering in bijvoorbeeld het CDA-rapport «Evenredig en rechtvaardig»? Het betreft hier normpercentages van 15% voor wonen, 10% voor kinderen en 10% voor zorg. Graag zien de leden van de CDA-fractie een reactie tegemoet.

Een samenleving waarin mensen verantwoordelijkheid dragen voor hun bestaan en dat samen met anderen doen, vergt een overheid die deze verantwoordelijkheid van burgers steunt. Een overheid die borg staat voor de keuzevrijheid van mensen en hun verbanden en die niet afhankelijkheid stimuleert en verantwoordelijkheid collectiviseert. Inkomensafhankelijke kostencompensatie dient ten goede te komen aan het besteedbare inkomen van burgers die in hun draagkracht tekort komen. Instellingen krijgen daardoor een belang bij het bieden van kwaliteit en een redelijke prijs. Het waken over de kwaliteit en toegankelijkheid van bijvoorbeeld gezondheidszorg, wonen, onderwijs en kinderopvang is een publiek belang, waar overheidsvoorwaarden niet mogen ontbreken. Het is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie goed in de door de regering gekozen systematiek dat de normen vastgelegd zijn in de sociale wetgeving.

Er is behoefte aan een overheid die lasten gericht verlicht. De verschillende huidige inkomensafhankelijke regelingen bieden onvoldoende ondersteuning in de kosten die in een huishouden onvermijdelijk moet maken voor wonen, zorg en kinderen. Op minimumniveau leggen vooral de vaste kosten voor wonen een te groot beslag op het besteedbaar inkomen. De kosten van kinderen blijken het zogenaamde gezinsdal te veroorzaken. Meer dan in het verleden moet de overheid, naast de lagere inkomens, rekening houden met de middeninkomens. Juist zij hebben vaak hoge lasten: huur, hypotheeklasten, schoolgaande kinderen en hoge premies voor ziektekosten. Daarom moet de tegemoetkoming in de kosten van wonen, gezondheidszorg en kinderen rekening houden met de leef-situatie en besteedbaar inkomen. De leden van de CDA-fractie staan een solidair en rechtvaardig inkomensbeleid voor dat op objectieve gronden mensen in hun besteedbaar inkomen ondersteunt voor kwalitatief goede voorzieningen. Deze gerichte inzet van de tegemoetkoming biedt een duurzame garantie tegen de tweedeling tussen werkenden en niet-werkenden (een netto-netto koppeling tussen lonen en uitkeringen). De draagkracht naar huishouden is uitgangspunt, omdat binnen deze eenheid financiële solidariteit verwacht mag worden. Kan de regering aangeven in hoeverre met de huidige voorstellen aan deze voorwaarden voldaan wordt?

Werk moet lonen. Met bestaande inkomensafhankelijke regelingen is het niet goed mogelijk een rechtvaardig inkomensbeleid te voeren: de regelingen zijn vaak versnipperd, vaak ingewikkeld en veroorzaken zo armoedevallen. Het betreft de situatie dat mensen hun bruto-inkomen zien stijgen, maar toch vanwege diverse inkomensafhankelijke regelingen er feitelijk besteedbaar inkomen niet of nauwelijks op vooruitgaan of er zelfs op achteruitgaan. De armoedeval doet zich voor bij mensen die een betaalde baan hebben en een hoger inkomen gaan verdienen en zelfs in sterkere mate bij mensen die de overstap maken van een uitkerings-situatie naar betaalde arbeid. De armoedeval treft velen, vanaf minimum-inkomen tot anderhalf modaal. Een stroomlijning van de lastendruk (marginale wig) door de toeslagen geleidelijk lineair af te bouwen maakt een gerichte en efficiënte bestrijding van de armoedeval mogelijk. Uitvoering via de fiscus heeft als voordeel dat op een eenduidige wijze zonder overbodige bureaucratie «automatisch» bepaald wordt waarop iemand recht heeft en maandelijks uitbetaald kan worden. Kan de regering

aangeven in hoeverre de bestrijding van de armoedeval en lastendruk met het huidige wetsvoorstel gerealiseerd wordt?

In het door de hier aan het woord zijnde leden beoogde stelsel wordt door bundeling, niet alleen vereenvoudiging en transparantie maar ook administratieve lastenverlichting beoogd. In welk mate wordt dat met dit wetsvoorstel vanaf 1 januari 2006 bereikt? Kan een overzicht gegeven worden van de totale besparingen in de uitvoering van de verschillende regelingen door het overbrengen van de uitvoering naar de Belastingdienst Toeslagen? In welk jaar dient dit te zijn bereikt? Deze leden zijn tevens geïnteresseerd in het antwoord op de vraag welke wetten en regelingen door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd na het voltooiën van de hele operatie van toeslagen op maat? Kunnen huurders en ouders met kinderen er dan ook op rekenen dat zij per maand een nauwkeurig geschat bedrag op hun rekening krijgen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Een betere harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen is een wenselijke ontwikkeling menen de leden van de PvdA-fractie. De uitgangspunten meer transparantie voor de burger, vermindering van administratieve lasten, meer effectieve aanpak van de armoedeval en het tegengaan van niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen achten deze leden van belang. Over de door de regering gekozen uitwerking van deze uitgangspunten hebben de leden van de PvdA-fractie kritische vragen. Deze leden zijn op onderdelen niet overtuigd van de oplossingen die de regering voorstelt in de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

2. Wijziging van andere wetten

2.1 Huursubsidiewet

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven welke verschillen er nu precies zijn in vergelijking met de huidige Huursubsidiewet wat betreft de voorgestelde wijze van aanpassing van maximum-inkomsgrenzen, de minimum-inkomensijkpunten en referentie-inkomensijkpunten.

Voorts vragen zij of er hier nog enige «beleidsruimte» blijft, in hoeverre zijn er jaarlijks nog bepaalde keuzes mogelijk wat betreft de wijze van aanpassen? Kan de regering aangeven welke effecten zij verwacht als gevolg van individuele loon- en carrière ontwikkeling nu het peiljaar gewijzigd wordt?

Waarom wordt voor het voorschot niet aangesloten bij de systematiek van de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting waarbij de aanvrager zelf opgave doet van zijn verwachte inkomen in plaats van een schatting?

De leden van de CDA-fractie vragen of de vermogenstoets scherper wordt ten opzichte van de huidige Huursubsidiewet? Wat zijn de budgettaire gevolgen van de wijziging van de vermogenstoets? Vanuit welke overwegingen heeft de regering gekozen voor een vaste vermogensgrens, daar waar zij voor een geleidelijke afbouw van het inkomensniveau kiest? Door de nieuwe vermogensdefinitie kan de casus zich voordoen dat een burger die vanwege geld op een spaarrekening niet in aanmerking komt voor huursubsidie overgaat tot risicovolle belegging om zo wel in aanmerking te komen voor de huursubsidie. Kan de regering dit dilemma nader toelichten?

Welke gevolgen heeft het beperken van de hardheidsclausule voor personen met een handicap of een uitkering voor oorlogsslachtoffers?

Welke gevolgen heeft de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor de bestrijding van overtreding van regels zoals onjuiste bewoningssituatie of onjuiste vermogensgegevens.

Verwacht de regering, dat door het laten vervallen van de vangnet-

regeling, er wel extra beroep zal worden gedaan op de bijzondere bijstand? Zo ja, worden daar extra middelen voor vrijgemaakt. Kan de regering garanderen dat er geen liquiditeitsproblemen ontstaan in de periode tussen aanvraag en toekenning van de huursubsidie? Kan de regering aangeven wie uiteindelijk eindverantwoordelijk is voor de eventuele afwijking van een advies van burgemeester en wethouders ten aanzien van aanwijzing van onzelfstandige woonruimte als woning, de passendheidstoets en de hardheidsbepaling?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering voorstelt een onderscheid te maken tussen beleid en uitvoering als het gaat om de verstrekking van huursubsidie. De Raad van State merkt volgens de PvdA-fractie terecht op dat beleid en uitvoering niet altijd even gemakkelijk te scheiden zijn. Zaken als de aanwijzing van onzelfstandige woonruimte als woning en de passendheidstoets liggen in het grensgebied tussen beleid en uitvoering, maar de regering stelt niettemin zonder overtuigende motivering voor om deze zaken onverkort onder «uitvoering» te laten vallen. De regering schrijft dat de Belastingdienst Toeslagen in de onderhavige gevallen alleen in overeenstemming met de Minister van VROM gebruik kan maken van de bevoegdheid af te wijken van een negatief advies van burgemeester en wethouders. Kan de regering toelichten wat zij verstaat onder «in overeenstemming» en wie in situaties als deze eindverantwoordelijk is?

De regering stelt voor het begrip subsidiejaar te vervangen door de aanduiding «tijdvak dat loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het daaropvolgende jaar». Wat betekent dit voor het de jaarlijkse huurverhoging?

Moet deze op 1 juli plaatsvinden, of kan deze ook op andere momenten plaatsvinden? Hoe verhoudt dit zich tot het voorstel de aanpassing van normhuren onveranderd te laten geschieden per 1 juli?

De regering schrijft dat in een algemene maatregel van bestuur limitatief zal worden vastgelegd voor welke gevallen en groepen van gevallen het eerste lid van het thans nog geldende artikel 26 van de Huursubsidiewet kan worden aangepast. Is de regering voornemens hiervoor een voorhangprocedure te hanteren?

De jaarlijkse aanpassing aangaande de zogenoemde maximale huur-, kwaliteitskortings- en aftoppingsgrenzen, alsmede de normhuren geschiedt onveranderd per 1 juli. Wat betekent dit voor het tijdstip waarop de jaarlijkse huurverhoging (tot op heden op 1 juli) mag of moet plaatsvinden? Kan een tussentijdse huurverhoging (per 1 juli) per direct leiden tot een wijziging van de huursubsidie, ook als de betrokkene huurt bij een particuliere verhuurder die geen bestanden uitwisselt met de Belastingdienst Toeslagen? Welke stappen moet de huurder in deze situatie ondernemen? Welke waarborg kan de regering voor deze gevallen bieden? Na invoering van de voorstellen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zal huursubsidie niet langer objectgebonden, maar persoonsgebonden zijn. Dit betekent dat achterblijvende voormalige medebewoners na verhuizing van een huursubsidieontvangende hoofdbewoner opnieuw een aanvraag tot huursubsidie moeten doen. De regering schrijft dat de Belastingdienst Toeslagen hem in zo'n situatie actief zal begeleiden. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie goed dat de Belastingdienst Toeslagen eventuele achterblijvende medebewoners een brief zal schrijven met de uitnodiging huursubsidie aan te vragen?

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het volgende redactionele punt: in de voorgestelde Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Artikel 1, onderdeel f) wordt voor de definitie van onderhuurder verwezen naar artikel 2, eerste lid, onderdeel d van Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Die definitie staat in het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen echter in onderdeel g.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Raad van State opmerkingen maakt met betrekking tot het onderscheid tussen beleid en uitvoering. De uitvoering van beleid is voortaan in handen van de Belastingdienst Toeslagen en de minister VROM is afhankelijk voor het beleid. De Raad van State merkt op dat er geen duidelijke scheiding is tussen beleid en uitvoering en dat in het wetsvoorstel ten onrechte een aantal zaken, zoals de aanwijzing van onzelfstandige woonruimte als woning, de passendheidstoets en de hardheidsbepaling in de uitvoerings sfeer wordt ondergebracht. In het nader rapport wordt opgemerkt dat de Belastingdienst Toeslagen alleen in overeenstemming met de minister van Volks-huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) gebruik kan maken van de bevoegdheid af te wijken van een negatief advies van burgemeester en wethouders.

Kan nader worden uitgelegd wat wordt bedoeld met de zin in het nader rapport dat «de Belastingdienst Toeslagen alleen in overeenstemming met de minister van VROM gebruik kan maken van de bevoegdheid af te wijken van een negatief advies van burgemeester en wethouders»? Wat wordt hierbij verstaan onder «in overeenstemming»? Wie is eindverantwoordelijk voor de beslissing af te wijken van een negatief advies? Hoe zit het met het onderscheid tussen beleid en uitvoering?

2.2 De Wet kinderopvang

Bij C vragen de leden van de CDA-fractie of er concrete situaties voordoen waarbij iemand die onder de huidige wet kinderopvang wel in aanmerking komt voor een tegemoetkoming daarvoor door de veranderende definities voor ouders en partners niet meer in aanmerking komen. Kan de regering eventuele voorbeelden met nadere toelichting geven?

Bij G vragen zij naar eventuele gevolgen voor de tegemoetkoming voor kinderopvang van het aanmerken van een in een eventuele navorderings-aanslag opgenomen verzamelinkomen als toetsingsinkomen.

De leden van de CDA-fractie nemen met instemming waar dat de procedure voor aanvraag voor een tegemoetkoming vereenvoudigt ten opzichte van de Wet Kinderopvang. Ouders hoeven geen jaarlijkse aanvraag meer in te dienen en ook geen definitieve vaststelling meer aan te vragen.

Bij O vragen deze leden waarom in de Wet kinderopvang uitgegaan is van hoofdelijke aansprakelijkheid van beide partners daar waar er in het huidige voorstel van wordt afgezien.

Bij Q vragen de leden van de CDA-fractie deze leden waarom in de Wet kinderopvang derden beboet konden worden en daar nu van afgezien wordt. Kan de regering toelichten welk kader deze sanctie ten opzichte van exploitant of werkgever een functie zou hebben binnen de Wet Kinderopvang?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat één van de voorgestelde wijzigingen in de Wet kinderopvang is dat een bloedverwant in de rechte lijnen en bepaalde bloedverwanten in de tweede graad van de zijlijn niet automatisch als partner worden gekwalificeerd als zij duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren met de belanghebbende. Met deze uitzondering wordt volgens de regering voorkomen dat een inwonende hulpbehoevende moeder automatisch als partner kwalificeert. Kan de regering toelichten waarom het deze uitzonderingssituatie wel of niet wenselijk acht bij andere inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie en de toekomstige zorgtoeslag?

Het partnerbegrip ondergaat een aantal wijzigingen. Het gaat hier in ieder geval om situaties waarin sprake is van aanmelding van partnerschap voor een pensioenregeling en om situaties waarin belanghebbende samen met een ander een woning bewoont die voor hen een eigen woning is in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 en zij beiden aansprakelijk of mede aansprakelijk zijn voor de schuld waarbij de woning

als onderpand dient. Kan de regering aangeven hoeveel mensen hierdoor een lagere tegemoetkoming voor kinderopvang krijgen en hoeveel die tegemoetkoming voor hen lager is?

De regering schrijft dat wordt voorkomen dat een inwonende hulpbehoevende moeder automatisch als partner kwalificeert. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie goed dat het weliswaar geen automatisme wordt dat inwonende hulpbehoevende moeders als partner worden gekwalificeerd, maar dat dit wel mogelijk is? In welke situaties kan dat gebeuren? Acht de regering dat wenselijk? Zo nee, welke actie zal de regering ondernemen om dat te veranderen?

2.3 De Wet studiefinanciering 2000 (hierna; WSF 2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (hierna; WTOS)

De leden van de CDA-fractie vinden het terecht dat ook voor de studiefinanciering het verzamelinkomen wordt gehanteerd en dat wordt aangesloten bij het begrip partner van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Deze leden vragen hoe de wijziging van de correctie op het verzamelinkomen zich verhoudt tot de invoering van veranderingen in de financiering van het hoger onderwijs en in het bijzonder de introductie van de leenvoorziening en de inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling.

De leden van de CDA fractie vragen of het wenselijk is dat het partnerbegrip in de zin van het zijn van bloedverwant in de tweede graad ook onverkort wordt toegepast op de studiefinanciering. Is het mogelijk hiervoor een uitzondering te maken?

Welke mogelijkheden blijven er voor de IB-groep bestaan om in uitzonderlijke situaties af te wijken van de regels als het begrippenkader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt overgenomen?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het maximumbedrag dat een student mag bijverdienen in het voorstel niet langer wordt gebaseerd op netto inkomen, maar op het verzamelinkomen. Acht de regering het wel gewenst hiervoor een vast bedrag te noemen, ook als universiteiten in de toekomst meer vrijheid krijgen om collegegeld voor bepaalde studies te verhogen?

Er is voor gekozen de correctie van het verzamelinkomen in drie jaar af te bouwen. Waarom is niet gekozen voor een langere periode, om zo de studenten die er mogelijk substantieel in inkomen op achteruitgaan tegemoet te komen?

De regering schrijft dat het straks kan voorkomen dat broer en zus die in één huis wonen, waar niet tevens hun ouders wonen, elkaars partner zijn voor de terugbetalingsregeling van de WSF 2000 of voor de WTOS. Om hoeveel broers en zussen gaat dit naar schatting? Hoe verhoudt dit aantal zich tot het aantal mensen dat tot nu toe een beroep deed op de mogelijkheid die de WSF 2000 biedt om de draagkracht van de partner niet te laten meetellen?

De voorzitter van de commissie,
Smits

Adjunct-griffier van de commissie,
Esmeijer