

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

3290

Vragen van de leden **Kat** en **Van Weyenberg** (beiden D66) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *het bericht «Hoe juist werken tot armoede leidt: «Het probleem is dat toeslagen, loon en uitkering niet op elkaar zijn afgestemd»»* (ingezonden 20 april 2021).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens Staatssecretaris van Financiën (Van Huffelen) (ontvangen 24 juni 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2676.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Hoe juist werken tot armoede leidt: «Het probleem is dat toeslagen, loon en uitkering niet op elkaar zijn afgestemd»»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

In hoeverre herkent u het signaal dat mensen die een uitkering en/of toeslagen ontvangen betalingsproblemen ervaren wanneer zij fluctuerende inkomsten hebben of een salaris per vier weken uitbetaald krijgen?

Antwoord 2

Dit signaal herken ik. Op 1 maart jl. heb ik het rapport «Als verrekenen een beperking is» aangeboden aan uw Kamer; dit rapport werpt een helder licht op deze problematiek². In mijn reactie heb ik aangegeven welke acties al in gang zijn gezet en heb ik een eerste beeld geschetst van wat er nog meer gedaan gaat worden. Zoals toegezegd informeer ik u voor de zomer nader over de aanpak.

¹ Trouw, 15 april 2021, Hoe juist werken tot armoede leidt: «Het probleem is dat toeslagen, loon en uitkering niet op elkaar zijn afgestemd» | Trouw

² Kamerstukken 2020/2021, 34 352, nr. 208

Vraag 3

Welke regels gelden er rond het ontvangen van een loonstrook en hoe lang mag een werkgever de tijd nemen tussen het overmaken van het salaris en het verstrekken van een loonstrook? Hoe verhoudt dit zich tot de snelheid waarmee een uitkeringsgerechtigde de inkomsten moet opgeven?

Antwoord 3

De werkgever is verplicht bij elke loonbetaling de werknemer een «loonstrook» te verstrekken: een schriftelijke of elektronische opgave van het loonbedrag, van de gespecificeerde bedragen waaruit dit is samengesteld, en van de gespecificeerde bedragen die op het loonbedrag zijn ingehouden. Een loonstrook hoeft niet te worden verstrekt als er ten opzichte van de vorige betaling in geen van deze bedragen een wijziging is³. Eerdere verstrekking van een loonstrook dan uitvoering van de betaling is dus wel toegestaan. Veel werkgevers betalen binnen het tijdvak waarover het loon is berekend en verstrekken ook op dezelfde dag of kort daarna de loonstrook. Bij betaling van het loon na afloop van het tijdvak waarover het loon is berekend, hoeft de loonstrook ook pas na afloop van dat tijdvak te worden verstrekt.

Uitkeringsgerechtigden moeten bij de gemeenten vaak tijdens het tijdvak waarover ze recht hebben op een uitkering, opgave doen van hun inkomsten in dat tijdvak. Dit is het geval bij verrekenen «op de maand». Een gemeente die de uitkering over de maand mei betaalt op 29 mei, wil bijvoorbeeld vóór 25 mei alle loonstroken ontvangen hebben over de maand mei. Dat lukt meestal niet, dus dan wordt een uitkering pas betaald als de loonstrook er is (bijvoorbeeld op 3 juni).

Gemeenten die achteraf verrekenen, geven daarmee een maand extra speling: zij betalen dan op 29 mei de uitkering over de maand mei, maar verrekenen daarmee het inkomen van april. In dat geval moet dan vóór 25 mei de loonstrook van april binnen zijn (na afloop van het tijdvak), dat levert qua loonstroken minder problemen op. Bij sterk wisselende inkomsten hebben mensen zo een sterk fluctuerend totaalinkomen. Ook zal aan het eind van de baan of uitkering een vordering ontstaan, waardoor mensen uit de uitkering stromen met een schuld, of een maand een lage uitkering krijgen en ook geen loon meer ontvangen.

Het UWV betaalt een werkloosheidsuitkering na afloop van de maand, na ontvangst van de opgave van inkomsten. In de meeste gevallen heeft de werknemer dan al zijn loon en de loonstrook over die maand ontvangen en staat het inkomen dat de WW-gerechtigde heeft ontvangen al in de vooraf ingevulde inkomstenopgave van het UWV van die maand. Indien dat niet het geval is, kan de WW-gerechtigde na afloop van de maand inkomstenopgave (IKO) doen of wachten totdat de werkgever de gegevens over het inkomen via de Belastingdienst aan UWV heeft doorgegeven. Het UWV verrekent met de uitkering het inkomen van de maand waarover de uitkering achteraf wordt betaald (bijvoorbeeld betaling in juni van de uitkering over mei, met verrekening van loon van mei)⁴.

Bij bijvoorbeeld een WIA-uitkering hoeft de werknemer alleen op te geven dat hij aan het werk is gegaan, en hoeft hij geen loonopgave te doen. Het UWV betaalt vervolgens de WIA-uitkering op basis van een geschat inkomen. Daardoor kunnen mensen maandenlang te weinig of te veel uitkering ontvangen, met nabetaling of navordering als gevolg. Bij de definitieve vaststelling achteraf verrekent het UWV de inkomsten op basis van de gegevens in de polisadministratie. Indien in sommige gevallen geen gebruik gemaakt kan worden van de polisadministratie (bijvoorbeeld als de werkgever niet tijdig loonaangifte heeft gedaan) worden er toch loonstroken opgevraagd.

Vraag 4

Hoeveel mensen ontvangen een salaris per vier weken en hoeveel daarvan ervaren hierdoor liquiditeitsproblemen?

³ Artikel 7:626 van het Burgerlijk Wetboek

⁴ Artikel 33 Werkloosheidswet

Antwoord 4

Volgens gegevens van de Belastingdienst werden over het eerste aangiftetijdvak in 2021 in totaal 1.481.224 inkomstenverhoudingen met vierwekelijks loon aangegeven. Het genoemde aantal geeft niet precies het aantal werknemers weer.

Voor dezelfde werknemer kan de werkgever namelijk aangifte doen in meer dan één inkomstenverhouding, bijvoorbeeld bij meerdere dienstbetrekkingen van de werknemer tot dezelfde werkgever in hetzelfde tijdvak.

Niet bekend is hoeveel personen in verband met de ontvangst van salaris per vier weken liquiditeitsproblemen ondervinden.

Vraag 5

Kan het voorkomen dat personen in een bepaalde maand minder toeslagen of een lagere uitkering ontvangen wanneer er in deze maand twee uitbetalingen over een periode van vier weken plaatsvinden (bijvoorbeeld op de tweede en de 29e van de maand)?

Antwoord 5

Het is mogelijk dat een persoon in een maand een geringere of geen uitkering ontvangt als in een maand twee uitbetalingen vallen van loon per vier weken.

Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de inkomstenverrekening op grond van de WW. Daarbij wordt het loon verrekend in de maand waarin de periode van vier weken, waarop het loon betrekking heeft, eindigt in de loonaangifte van de werkgever. Het moment van de betaling door de werkgever (het «genietingsmoment») kan afwijken van het moment van het einde van de periode van de loonaangifte. Bij de WW is het mogelijk dat in de maand waarin twee loonbetalingen van vier weken plaatsvinden, de uitkering met een maand wordt stopgezet en na een maand wordt hervat. Dit komt meestal voor bij uitkering over de maand november of december. Betrokkenen worden hierop gewezen door het UWV. In december worden inkomsten van twee perioden verrekend met de uitkering. In januari krijgt de betrokkene minder of geen uitkering maar in totaal heeft hij niet minder inkomsten. In december krijgt hij immers twee keer loon.

Bij gemeenten zijn hier over het algemeen twee werkwijzen. Een deel van de gemeenten verrekent bij vierwekelijkse inkomsten alleen de werkelijk ontvangen bedragen, waardoor in december twee perioden worden verrekend. Een ander deel van de gemeenten verrekent elke kalendermaand al 1/13 extra inkomsten (omrekenen vierwekelijks inkomen naar maandbedragen), zodat in de maand waarin twee uitbetalingen van loon vallen, er toch een uitkering beschikbaar kan worden gesteld. In deze oplossing is het inkomen in de kalendermaanden waarin deze omrekening plaatsvindt telkens wel lager.

Toeslagen zoals de zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden per kalenderjaar vastgesteld op basis van het jaarinkomen, en het vastgestelde bedrag wordt in maandelijks gelijke delen uitbetaald. Het ontvangen van twee betalingen over vier weken in één maand heeft in principe geen gevolgen voor de hoogte van de uitbetaalde toeslag in die maand. Wel kan het voorkomen dat een jaaropgave van de gemeente over de uitkering van het verstreken jaar niet klopt, doordat op het moment van opmaken daarvan de loonstrook van het tweede betaalmoment nog niet beschikbaar is. Dat heeft gevolgen voor de toeslagen. Mogelijk is het voor de burger ingewikkelder om het juiste jaarinkomen/toetsingsinkomen te bepalen op basis van uitbetaling per vier weken dan bij een maandelijks salaris. Een onjuiste inschatting leidt tot een nabetaling of terugvordering van de toeslag. De rekenhulp op de site van Toeslagen geeft de burger de mogelijkheid om aan te geven dat loon vierwekelijks wordt uitbetaald.

Vraag 6

In hoeverre ervaren uitvoeringsorganisaties problemen met het vaststellen van de hoogte van toeslagen en/of uitkeringen wanneer personen salaris per vier weken uitbetaald krijgen?

Antwoord 6

De verrekening van loon dat is uitbetaald per vier weken met uitkering en de vaststelling van de hoogte van de uitkering op basis van dat loon is voor de uitvoeringsorganisatie mogelijk, maar vraagt aandacht.

Van belang is om die situatie goed te onderkennen in de polisadministratie, de loonopgave of de loonstrook. Indien de werkgever de loonaangifte over de vierwekenbetaling niet per vier weken maar per maand doet, spoort het tijdvak van loonberekening niet met het tijdvak van de loonaangifte. In sommige gevallen moet dan bij de uitkeringsverstrekker een omrekening plaatsvinden.

Gemeenten kunnen de inkomsten omrekenen naar maandbedragen. De meeste gemeenten doen dit, zij rekenen de inkomsten dan toe naar de maand waarin ze verworven zijn. In de «Werkwijzer Verrekenen Parttime Inkomsten» van Divosa is een casus opgenomen die laat zien dat mensen daardoor maandelijks minder te besteden kunnen hebben dan de uitkeringsnorm⁵.

De complexiteit rond verrekenen van vierwekelijkse inkomens maakt het berekenen van de juiste uitkering gevoeliger voor fouten, minder transparant en lastig te controleren voor de inwoner. Gemeenten moeten elke maand de inkomsten toerekenen aan de maand waarop ze betrekking hebben⁶ (het transactiesysteem). Als een vierwekenperiode valt in twee maanden (bijvoorbeeld twee weken in mei en twee weken in april), dan wordt het inkomen gesplitst en administratief aan twee verschillende maanden toegerekend. Dat is arbeidsintensief.

De betaling van periode 13 komt vaak aan het eind van het kalenderjaar, of in de eerste week van het nieuwe jaar. Als de gemeente die betaling gaat verwerken en er blijkt een afwijking te zijn ten opzichte van de gemaakte toerekening van 1/13 (zie antwoord 5), dan wordt dat in de uitkering van januari gecorrigeerd. Daarbij komt het voor dat het bedrag op de jaaropgave over het voorgaande kalender achteraf gezien niet klopt. Als gemeenten niet maandelijks omrekenen voor de 13e periode, moet in december alsnog het bedrag (aan inkomsten boven de norm) verrekend worden. Dit is soms een groot bedrag, wat kan leiden tot een inhouding op de uitkering in de eerste maanden van het nieuwe kalenderjaar.

De hoogte van de toeslagen wordt berekend op basis van het jaarinkomen. Bij de definitieve berekening gaat de dienst Toeslagen uit van het inkomen zoals door de inspecteur vastgesteld bij de aanslag inkomstenbelasting of, bij afwezigheid daarvan, de fiscale jaaropgave. Daarbij is het niet van belang of de betaling eens per maand of per vier weken plaatsvindt. Toeslagen ervaart daarom geen problemen bij de definitieve vaststelling van de toeslagen.

Vraag 7

Wat zijn de voor- en nadelen van een uitbetaling per vier weken ten opzichte van een maandelijks salaris?

Antwoord 7

Werkgevers kunnen voordeel hebben van uitbetaling per vier weken. Zij hebben ooit gekozen voor uitbetaling per vier weken en hebben hun kostenberekennings- en plannings-, facturerings- en betaalsystemen en (boekhoudkundige) rapportages daarop al sinds jaar en dag ingericht. In branche-cao's kunnen tabellen staan voor periode- en maandsalaris, en werkgevers kunnen daaruit kiezen. In sectoren waarin bijvoorbeeld veel met parttimers en wisselende diensten wordt gewerkt, of waarin in de cao wordt gerekend met uurlonen, kan een voorkeur bestaan voor salarisbetaling per vier weken (of per week) die aansluit bij de gewerkte uren per week, wat heel inzichtelijk is voor werkgevers en werknemers. De salarisbetaling is direct te herleiden naar de gewerkte uren per week. Elke periode is even lang, terwijl bij maandsalaris een fictie wordt gehanteerd van een maandelijks even hoog aantal gewerkte uren. Een terugkerend punt van periodesalarissen (of vier wekensalarissen) is dat een jaar niet exact deelbaar is in weken of in perioden van vier weken. Om de zoveel jaar komt wel de vraag op over al of niet een 53^{ste} week opvoeren.

⁵ <https://www.divosa.nl/werkwijzer-verrekening-parttime-inkomsten#voorbeeldsituaties--vierwekelijkse-inkomsten>

⁶ Artikel 32 van de Participatiewet

Voor werknemers is het eerste belang dat zij kunnen rekenen op tijdige en correcte betaling van hun loon, en een tijdig afgegeven, kloppende en inzichtelijke loonstrook. Voor de meeste werknemers die per vier weken (of per week) betaald krijgen, is er mogelijk geen direct belang in verandering naar betaling per maand, omdat zij geen uitkering genieten en niet te maken hebben met verrekening. Een nadeel van betaling per vier weken voor werknemers kan zijn dat die minder goed aansluit bij de maandelijkse uitgaven voor allerlei vaste lasten. De werknemer moet daarop anticiperen en dat is niet altijd makkelijk bij een laag inkomen.

Vraag 8

Zou het uniformeren van salarisbetalingen naar maandelijkse betalingen of halfmaandelijkse betalingen kunnen helpen om problemen met verrekening van uitkeringen of toeslagen te voorkomen? Wat zijn daar de voor- en nadelen van?

Antwoord 8

De salarisbetaling is thans wettelijk niet uniform geregeld. De werkgever moet de werknemer zijn loon op de bepaalde tijd voldoen, en het in geld naar tijdruimte vastgestelde loon telkens na afloop van het tijdvak waarover het loon wordt berekend⁷. Het tijdvak voor voldoening is in beginsel niet korter dan één week en niet langer dan één maand. Werkgevers zijn binnen deze regels en eventuele afspraken in een cao of arbeidsovereenkomst, vrij om een systeem te kiezen van betaling van het loon, doorgaans per maand of per vier weken, per week of per dag. Betaling per halve maand is niet gebruikelijk.

Bij het uniformeren van de betalingen van loon tot betalingen per maand achteraf (in het Burgerlijk Wetboek, zonder mogelijkheid van afwijking bij cao of schriftelijke arbeidsovereenkomst) zouden de met uitkeringen te verrekenen loonbedragen beter aansluiten bij de uitkeringen die per maand (achteraf) worden betaald. Ook voor uitkeringen moet dan worden geregeld dat deze per maand (achteraf) worden betaald⁸.

Een uniform ritme van uitbetaling sluit echter niet aan bij de werkwijze van alle werkgevers en alle uitkeringsverstrekkers. Een deel van de werkgevers zal zijn administratieve en betaalsystemen moeten aanpassen. Dit geeft eenmalige en mogelijk structurele administratieve lasten voor werkgevers en uitvoeringskosten voor uitkeringsverstrekkers. Voor werknemers die nu hun loon per vier weken krijgen, worden de loonstrook en het ontvangen loon mogelijk minder inzichtelijk omdat het loon minder aansluit bij de berekening van het loon per uur en de berekening van gewerkte uren in tijdvakken van vier weken.

Naast het reguliere loon vindt vaak, op grond van de wet dan wel de toepasselijke cao of andere arbeidsvoorwaarden, periodiek opbouw plaats van verschillende looncomponenten, zoals opbouw van vakantiebijslag, eindejaarsuitkering, of individueel keuzebudget, waarbij die componenten eenmaal of op meerdere momenten worden uitbetaald uit die opbouw. De uitbetaling van die componenten loopt niet gelijk met de reguliere betaling van uitkeringen, en, indien van toepassing, de eenmalige uitbetaling van vakantiebijslag over die uitkeringen. Indien salarisbetalingen geüniformeerd worden naar één termijn (per maand), dan zouden ook uniforme regels moeten gelden voor die extra componenten, om disharmonie te voorkomen.

Vraag 9 en 10

Zijn internationaal vergelijkbare gevallen bekend waar salaris per vier weken en toeslagen en uitkering per maand worden uitbetaald?

Zo ja, kennen zij dezelfde problematiek als beschreven in het bovengenoemde artikel en op welke wijze gaan zij hier mee om? Zijn er landen die een bepaald betaalaritme verplichten voor het uitbetalen van salaris?

⁷ Artikel 7:623 van het Burgerlijk Wetboek

⁸ Het UWV betaalt uitkeringen op verschillende wijzen; ZW-uitkeringen en Wazo-uitkeringen per week achteraf (bij directe betaling aan de uitkeringsgerechtigde), of per vier weken achteraf (inclusief vakantiebijslag) (bij betaling aan de uitkeringsgerechtigde via de werkgever; werkgeversbetaling); WAO-, WIA, Wajong- en WAZ-uitkeringen worden per maand betaald in de maand, andere uitkeringen worden per maand achteraf betaald.

Antwoord 9 en 10

Het is mij niet bekend hoe in andere landen wordt omgegaan met uitbetaling van loon per vier weken en van uitkering per maand, en de verrekening van loon met de uitkering.

Vraag 11

Welke mogelijkheden ziet u om de problemen met het verrekenen van het vakantiegeld, ook als dat nog niet is ontvangen, te verminderen of te voorkomen? Is het wat u betreft wenselijk als het vakantiegeld direct wordt uitbetaald?

Antwoord 11

Denkbaar is dat geen vakantiebijslag (of eindejaarsuitkering/ extra periode salaris, of een individueel keuzebudget) periodiek wordt opgebouwd over loon of over uitkeringen. Dan wordt het bedrag van de vakantiebijslag direct met het reguliere loon uitbetaald, en op dezelfde wijze en in hetzelfde tijdvak verrekend met uitkering als het reguliere loon («all-inverloning»)⁹. Een andere mogelijkheid is om de opbouw per tijdvak en de eenmalige uitbetaling van vakantiebijslag in stand te laten, maar de uitbetaling van vakantiegeld over loon te verrekenen met de uitkering die in het tijdvak wordt betaald waarin het vakantiegeld wordt uitbetaald, in plaats van de opgebouwde vakantiebijslag. De uitbetaling van vakantiebijslag over loon en de uitbetaling van vakantiebijslag over uitkeringen vinden mogelijk niet in dezelfde maand plaats. Bij verrekening van andere opgebouwde looncomponenten zoals eindejaarsuitkering en individueel keuzebudget doen zich vergelijkbare vragen voor als bij verrekening van vakantiebijslag. Het is aan sociale partners om afspraken te maken over de uitbetaling van looncomponenten zoals vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en individueel keuzebudget. In regels over minimumloon en minimumvakantiebijslag en in regels over vaststelling van de hoogte van uitkeringen wordt thans rekening gehouden met deze looncomponenten.

Vraag 12

Bent u bereid om de antwoorden op deze vragen mee te nemen in de nadere reactie op het rapport van het UWV «Als verrekenen een beperking is»?¹⁰

Antwoord 12

De antwoorden op deze vragen worden meegenomen in het onderzoek naar aanleiding van het rapport. Daarin wordt nader ingegaan op de werkwijzen bij inkomstenverrekening.

⁹ Recht op minimumvakantiebijslag is wettelijk geregeld in de artikelen 15 tot en met 18 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Vakantiebijslag wordt in juni uitbetaald, tenzij schriftelijk is afgeweken (bij cao of arbeidsovereenkomst); uitbetaling geschiedt ten minste eenmaal per kalenderjaar.

¹⁰ Kamerstuk 34 352, nr. 208.