

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan dAFEP en dAFP

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2020-0000229619b

Uw brief (kenmerk)

Datum 19 november 2020
Betreft Weging op de hand alternatieven toeslagenstelsel

Op 24 oktober jl. heeft u de Belastingdienst gevraagd om een weging op de hand van 28 afzonderlijke beleidsopties (fiches) in voorbereiding op de Eindrapportage Alternatieven voor het Toeslagenstelsel. Met deze brief reageert de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen op uw verzoek, en voegt als bijlage de Weging op de Hand per beleidsoptie toe. Na enkele inleidende opmerkingen geven wij tevens een reactie op de drie illustratieve beleidsvarianten in de Eindrapportage, die zijn opgebouwd uit een samenstel van afzonderlijke beleidsopties. Daar waar in de geïsoleerd gewogen beleidsopties een beperkt effect wordt gezien, kritische kanttekeningen worden gemaakt of randvoorwaarden worden gesteld, leidt de combinatie van samengestelde beleidsvarianten tot een meer uitgebalanceerde reflectie vanuit uitvoeringsperspectief.

Inleiding

Allereerst zouden wij u willen meegeven dat wij de urgentie met u delen om substantiële wijzigingen in het toeslagenstelsel aan te brengen en ons maximaal inzetten om bij te dragen om tot keuzes te komen. Zowel in mogelijke eindbeelden als in de ('no regret') tussenstappen zien wij potentieel, als ook binnen het samenspel van beleidsopties waarbinnen de Belastingdienst dan wel Belastingdienst/Toeslagen mogelijk niet de voor de hand liggende uitvoerder is.

Op dit moment zijn de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties en de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag nog volop aan de slag met de eindrapporten. Uit de gesprekken die de commissies hebben gevoerd worden de eerste contouren zichtbaar. In dat kader is het zaak om bij de verdere uitwerking en vormgeving van alternatieven voor het toeslagenstelsel lessen te leren van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties zodat we de door de Ondervragingscommissie aan het licht gebrachte tekortkomingen in de toekomst kunnen vermijden. Dat lukt als bij de uitwerking en vormgeving van de alternatieven breed wordt samengewerkt en daarvoor voldoende tijd wordt genomen. Het is cruciaal dat politiek, beleid, wetgeving en uitvoering elkaar daarbij weten te vinden en zich goed rekenschap geven van de manier waarop een mogelijk nieuw stelsel uiteindelijk in de dagelijkse praktijk van individuele burgers zal uitwerken. De vroegtijdige betrokkenheid en samenwerking met de

uitvoering, zoals ook in het integraal afwegingskader (en in het rapport Werk aan Uitvoering is geconstateerd) geeft meer ruimte om op een iteratieve manier in de diverse fasen van het proces richting een nieuw toeslagenstelsel met voldoende oog voor de complexiteit de uitvoering vorm te geven.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000229619

De afgelopen maanden is de Belastingdienst nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de beleidsopties ten behoeve van de eindrapportage. Met deze inzichten is de dienst gevraagd om een weging op de hand uit te voeren. Voor een 'weging op de hand' staat normaal gesproken twee maanden. Met de beschikbare drie tot vier weken zijn de voorstellen daarom alleen op hoofdlijnen beoordeeld, mede vanwege de veelheid aan voorstellen en de samenloop met de parlementaire behandeling van het Belastingplan. In een volgende fase zullen de voorstellen ook met de specifieke uitvoerende dienstonderdelen moeten worden afgestemd stemmen, zoals IV en gegevensbeheer om een nadere indicatie van de voorbereidings- en uitvoeringskosten te geven. Na de verdere gezamenlijke uitwerking zal uiteindelijk een Uitvoeringstoets nodig zijn om de definitieve uitvoerbaarheid, de inpassing, de invoeringsdatum en de uitvoeringskosten in beeld te krijgen. Maar voor dat moment werken wij graag met u samen aan de verdere vormgeving en doorleven van de uitwerking om zo de best mogelijke uitkomst voor de burgers te bewerkstelligen.

De 'weging op de hand' is dus een eerste inventarisatie van afzonderlijke uitvoeringsaspecten bij de verkende maatregelen. Dat betekent dat in de toekomst veel verder op voorstellen en onderlinge samenhang ingezoomd zal moeten worden om daar verder grip op te krijgen en de gevolgen te doorleven. Tegelijkertijd laat de weging al wel zien dat er grenzen zijn aan wat nog als hanteerbare complexiteit en feitelijk kerntaak van betreffende uitvoerder wordt gezien.

De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen hebben de voorstellen op hoofdlijnen op uitvoerbaarheid gewogen. De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen hebben niet alleen bekeken of een voorstel naar verwachting technisch uitvoerbaar zal zijn, maar vooral ook of het bijdraagt aan vereenvoudiging van het stelsel, aan een betere uitvoering en meer begripelijkheid en zekerheid voor burgers. Daarbij is ook gekeken of de nieuwe taken passen in de kerntaak. Opgemerkt wordt dat er in de beschouwing op onderwerpen onderscheid te maken is tussen de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen omdat door de ontvlechting een wezenlijke verschuiving in de kerntaken ontstaat (heffen versus uitkeren).

Tot slot en wellicht ten overvloede is te melden dat de portfolio's van de Belastingdienst en van Belastingdienst/Toeslagen tot en met 2022 reeds overvol zitten en op dit moment weinig ruimte hebben om nieuwe maatregelen in te passen. Mocht bij de nader te maken keuzes de wens ontstaan tot eerdere implementaties, dan is in overleg met de opdrachtgevers herprioritering binnen de bestaande opdrachten aan de orde.

Weging op de Hand van de beleidsopties (fiches)

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

1. Belastingdienst

In meerdere beleidsopties wordt het voorstel gedaan om de toeslagen als geheel dan wel afzonderlijk per toeslag om te zetten in een uitkeerbare heffingskorting. De Belastingdienst heeft afgewogen wat het probleemoplossend vermogen is en of deze passen in de kerntaak van de dienst. Hier komen een aantal wezenlijke nadelen naar voren die ook aansluiten op de uitwerking op de betreffende fiches.

Ons kenmerk
2020-0000229619

Voor de vraag of een uitkeerbare heffingskorting een verstandige keuze is vindt de Belastingdienst het belangrijk om te benadrukken dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen belastingheffing en het bieden van inkomensondersteuning. De Belastingdienst vindt het dan ook niet verstandig om beide taken onder te gaan brengen in één systematiek. De verschillen tussen het innen van belastingen en het uitkeren ten behoeve van inkomensondersteuning moeten goed in acht te worden genomen, mede teneinde herhaling van de geschiedenis uit 2005 te voorkomen.

De Belastingdienst is ingericht op massale processen. Dit is niet alleen doelmatig maar ook van vitaal nationaal belang om een stabiele stroom aan belastinginkomsten te genereren. De roep om meer maatwerk in de toepassing van de regels voor bepaalde groepen of in individuele gevallen is in de maatschappij, politiek en media steeds meer hoorbaar. Vanwege de massaliteit en het belang van rechtsgelijkheid is de ruimte voor maatwerk zeer kostbaar en momenteel sterk beperkt of afwezig. Vanuit deze optiek is het niet verstandig om de toeslagen te integreren in de belastingen, maar kunnen de potentiële voordelen die een inkomensafhankelijke uitkering biedt wel bijdragen als dit anders dan in het IH-aangifte- of loonheffingenproces wordt vormgegeven. De Belastingdienst (niet zijnde Belastingdienst/Toeslagen) is om voornoemde redenen daarbij niet de logische uitvoerder.

De conclusie van de Belastingdienst is dan ook dat een uitkeerbare heffingskorting alleen vermindering brengt van de problematiek die ten grondslag ligt aan de wens om het toeslagenstelsel te herzien als de grondslagen worden vereenvoudigd, namelijk inkomensafhankelijkheid en geen huishoudenkenmerken. De Belastingdienst ziet het als een ongewenst eindbeeld dat in het meest vergaande scenario (fiche 6) er meer burgers aangifte moeten gaan doen en dat alle 10 miljoen IH-plichtigen in hun aangifte ook vragen moeten gaan beantwoorden en gegevens gaan delen met betrekking tot dergelijke (uitkeerbare) heffingskortingen. Met daarbij het risico dat de in jaren zorgvuldig opgebouwde progressie met de vanwege de eenvoud veelgeprezen VIA in één klap teniet wordt gedaan.¹

De route om het bedrag via de loonheffing, inkomensafhankelijk (fiche 17) te herverdelen over burgers is volgens de Belastingdienst minder vergaand en binnen beleidsvarianten 1 en 2 mogelijk uitvoerbaar vorm te geven, maar dit staat geenszins vast. Het is namelijk een zeer ingrijpende stelselwijziging van de loonheffing en inkomensheffing die om diepgaand nader onderzoek vraagt. Ten eerste omdat werkgevers dan mogelijk in de situatie terecht kunnen komen dat

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31066 nr. 700 d.d. 14 september 2020

ze loonheffing moeten uitbetalen in plaats van inhouden, met gevolgen voor de liquiditeitspositie van de werkgevers. Werkgevers dragen de loonheffing nu af *na* het tijdvak waarin het loon wordt uitbetaald. De route via de loonheffing werkt voor de groep in loondienst of met een uitkering, en voor de groep IH-ondernemers moet de voorlopige aanslag/teruggave worden gebruikt. Het risico op fouten bij een heffingskorting als gevolg van dubbele toepassing blijft hierbij gelijk aan de risico's van het huidige stelsel, zoals dat wisselingen van baan of bij meerdere dienstbetrekkingen/werkgevers foutpaden en coördinatieproblematiek volgen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000229619

In de loonheffing wordt op dit moment geen rekening gehouden met gegevens over het huishouden van een werknemer of zijn vermogenspositie. Dit wordt in de beleidsvarianten nu niet voorgesteld, maar als deze gegevens betrokken zouden worden dan kan dit conflicteren met de eisen van de AVG, administratieve lastenverzwaring voor werkgevers en de (technische) infrastructuur van zowel overheid als inhoudingsplichtigen.

Een alternatieve beleidsoptie is die van de inkomensafhankelijke uitkering. Die is het verkennen waard en daarbij is het geen vanzelfsprekendheid dat de Belastingdienst de aangewezen uitvoerder is.

2. Toeslagen

De analyse van Belastingdienst/Toeslagen is dat de problematiek van het toeslagenstelsel in belangrijke mate samenhangt met de omvang, de grondslagen en de uitgangspunten die aan de uitvoeringsprincipes ten grondslag liggen. In het huidige stelsel is de doelgroep te groot geworden is en zijn de gemiddeld uitbetaalde bedragen steeds hoger met als gevolg een vergroting van het financieel risico voor burgers. Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het dan ook van groot belang dat andere oplossingen aan ten minste drie voorwaarden voldoen.

Ten eerste dat de groep die inkomensondersteuning ontvangt aanzienlijk wordt verkleind tot een beperkte groep waar compensatie noodzakelijk is om participatie in de maatschappij te borgen. De beleidsvarianten 1 en 2 in de Eindrapportage zien hierop. Ten tweede dat er binnen het beleid regelruimte is om schrijnende gevallen op te kunnen lossen. Dat betekent de inrichting van een hoofdstroom met duidelijke uitgangspunten en een vangrails om individuele casuïstiek op te vangen, waarbij voor besluitvorming richtinggevend is de toets aan de bedoeling van de wet. Door de voorgenomen vereenvoudigingsopties en met aanvullende beleidsbesluiten kan dit worden gecreëerd. Ten derde dat de burger aan de voorkant zoveel mogelijk zekerheid en bescherming moet krijgen om financiële verrassingen achteraf te voorkomen, waarbij ook andere instanties dan Belastingdienst/Toeslagen, zoals gemeenten of intermediairs daaraan kunnen of moeten bijdragen. Dit is te realiseren in combinatie met vormgeving van de regelingen die met de beleidsopties zijn voorgesteld en met versterking van de samenwerking in het netwerk van dienstverlening.

De focus van Belastingdienst/Toeslagen ligt voor nu en de komende tijd op het versterken van de zekerheid voor burgers, het verbeteren van de dienstverlening en meer aandacht voor de menselijke maat. De fiches 21 tot en met 25 met de

voorgestelde vereenvoudigingen binnen de huurtoeslag, het verminderen van de hardheid van de vermogenstoetsen en de vereenvoudigingen van de grondslagen van de kinderopvangtoeslag dragen daaraan zeker bij. Het vermindert de kans op fouten, op hoge terugvorderingen en draagt bij aan meer (financiële) zekerheid voor burgers. Deze maatregelen kunnen daarom ook worden ingezet om de periode tot een nieuw stelsel te helpen overbruggen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000229619

Het pakket maatregelen in de Eindrapportage bevat ook voorstellen die de uitvoering compliceren en die daarom een gedegen verkenning en voorbereiding nodig zullen hebben. Daarom is de Belastingdienst op punten kritisch in de afzonderlijke beoordeling. Echter in bepaalde combinatie en samenhang van beleidsopties en zoals ze in de beleidsvarianten zijn samengebracht kan door een verfijning in de vormgeving en uitwerking de voor de burgers beoogde effecten mogelijk worden. Om dat te borgen dient aanvullend rekening te worden gehouden met extra investeringen in dienstverlening en uitvoering en met daarbij passende doorlooptijden.

Momenteel is het reeds mogelijk dat Belastingdienst/Toeslagen op basis van vrijwilligheid de kinderopvangtoeslag uitbetaalt aan de kinderopvangorganisatie. Dit biedt voor ouders de zekerheid dat het geoormerkte geld niet ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt. Het voorstel waarin het uitkeren van de kinderopvangtoeslag aan de burger wordt vervangen door het innen van een eigen bijdrage gaat echter een stap verder en is een andere taak dan het uitkeren van toeslagen aan burgers. Door het innen van eigen bijdragen wordt de uitvoerder de kassier voor de kinderopvangorganisaties. Dit geeft andere risico's en vraagt om andere checks and balances. Het alternatief is dat ouders de eigen bijdrage direct aan de kinderopvangorganisatie betalen. De andere elementen uit deze beleidsoptie worden door de Belastingdienst/Toeslagen in de deze weging op de hand als goed uitvoerbaar ingeschat en dragen zeker bij aan meer zekerheid en vereenvoudiging. Dit betreft het inkomensonafhankelijk maken van de toeslag en het direct uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties. Dit ligt in het verlengde van de mogelijkheden die het stelsel nu al biedt. Belangrijke aandachtspunt is dat het probleemoplossende vermogen van rechtstreekse uitbetaling inderdaad gepaard moet gaan met verdere vereenvoudiging van de grondslagen, zoals reeds uitgewerkt in de andere beleidsopties. Het is goed om te beseffen dat hiermee de primaire doelgroep van de uitvoerder verbreedt en verandert naar de kinderopvangorganisaties. Hoewel de relatie met de kinderopvangorganisaties afgelopen jaar door de gegevensuitwisseling is geïntensiveerd zal deze een andere dynamiek met zich meebrengen die vooral ook in het belang van de kinderopvangorganisaties vraagt om nadere afstemming en vormgeving.

3. De illustratieve beleidsvarianten samengesteld uit de beleidsopties

Door de combinatie van beleidsopties in samenhangende varianten worden de mogelijkheden van de te bereiken effecten potentieel versterkt en ontstaat een meer afgewogen beeld. Echter deze varianten bevatten ook elementen die niet in de gewogen beleidsopties zitten, waardoor daar slechts een preliminaire duiding kan worden gegeven. In aanvulling op de Weging op de Hand per fiche reflecteren wij in deze brief (globaal) op deze gecombineerde varianten alleen en voorzover deze de huidige uitvoering, dan wel wijziging daarin raken.

Variant 1 Hogere (lage) inkomens en lagere prijzen zorg, huur en kinderopvang

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2020-0000229619

Variant 1 kenmerkt zich door beoogde vereenvoudigingen door het verlagen van de nominale premie of – als alternatief – een inkomensafhankelijke uitkering in plaats van de zorgtoeslag en vereenvoudigingen in de grondslagen voor de huurtoeslag. Daarbij komen de directe uitbetaling aan kinderopvangorganisaties en worden huur en kindgebonden budget op t-2 gebaseerd. Hiermee worden belangrijke vereenvoudigingen bereikt en het zal leiden tot meer zekerheid ten aanzien van alle toeslagen.

Hierin bevinden zich twee aandachtspunten vanuit uitvoerbaarheid die om nadere uitwerking zullen vragen. Ten eerste wordt met de beleidsoptie van directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag het volledige debiteurenbeheer van de kinderopvangorganisaties (hierna: KOO's) overgenomen en ontstaat een sterk andere verhouding met de KOO's. Deze beleidsoptie biedt verder de aantrekkelijke potentie om in de driehoek ouders, KOO's en uitvoerder een gedeelde informatiepositie te creëren die bijdraagt aan overzicht, begrijpelijkheid en zekerheid. Ten tweede zijn er in de uitvoering opmerkingen bij het vangnet t-2. Daarin zullen naar schatting in deze variant 150.000 burgers terecht komen (kleinere doelgroep en lagere bedragen voor huurtoeslag, zelfde doelgroep en bedragen voor KGB) en voor wie de huidige ervaren problematiek weer terugkomt. Een kleinere doelgroep, lager bedragen en geen onduidelijkheden voor burgers in raakvlakken met gemeenten zijn absolute randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid. In deze beleidsvariant is daar rekening mee gehouden.

Variant 2 inkomensafhankelijke inkomensondersteuning met uitkeerbare heffingskorting

Variant 2 kent een belangrijk verschil met variant 1 en dat is de inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting. Deze komt in de plaats van de zorgtoeslag, waar in variant 1 een inkomensafhankelijke uitkering of toelage als optie wordt gegeven. Dit betekent dat de loonaangifteketen hiervoor wordt ingezet en voor de IB-ondernemers (dus niet via loon of uitkering) de voorlopige aanslag. De Belastingdienst heeft hier bedenkingen bij verwoord onder 1. Als eerste de kernvraag of uitkeringen en heffingen verder vervlochten moeten worden. In een eerste weging zien wij een aantal stevige vraagstukken: nieuwe groepen burgers (met name met lage inkomens) worden in het IH-aangifteproces betrokken waardoor een nieuw vraagstuk op doenvermogen ontstaat (*geen toeslag, wel aangifte*), bij meerdere werkgevers ontstaat als gevolg van dubbel gebruik nieuwe correctieproblematiek achteraf en is ook de handhaafbaarheid nog een belangrijk aandachtspunt. Voor deze beleidsoptie is er het alternatief van een inkomensafhankelijke uitkering dat de hier genoemde bedenkingen niet kent en ook door andere uitvoerders dan de Belastingdienst kan worden uitgevoerd.

Variant 3 Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

Variant 3 is een conceptueel eindbeeld en om die reden nog moeilijk te overzien qua implicaties voor de uitvoering. Zorg-, Huurtoeslag en Kindgebondenbudget verdwijnen, alsmede alle fiscale aftrekposten en heffingskortingen. Aan deze conceptuele variant worden eenvoudige huishoudkenmerken als grondslagen toegevoegd, zodat een toelage op huishoudniveau kan plaatsvinden. Dit concept

is een sterk gestileerde variant dat behulpzaam kan zijn in een verder denk- en ontwerpproces.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Alleen voor de Kinderopvangtoeslag worden vanwege de sterke gerichtheid en daarmee samenhangende inkomenseffecten de eerder geraakte beleidsoptie van directe financiering genoemd. Hier volstaan wij met een verwijzing naar onze eerdere opmerkingen.

Ons kenmerk
2020-0000229619

Vervolg op samenwerking aan de alternatieven voor Toeslagen

De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen willen met deze weging op de hand bijdragen aan een goede afweging over de alternatieven voor het toeslagenstelsel en realiseren zich uiteraard dat dit geen gemakkelijke opgave is. Er moet gezocht worden naar mogelijkheid om inkomens van burgers te verhogen, de voorzieningen toegankelijker te maken dan wel oplossingen te zoeken binnen een vereenvoudigd en verkleind toeslagenstelsel. Zoals ook wordt aangegeven in de beleidsvarianten in de eindrapportage zal waarschijnlijk een combinatie van elementen noodzakelijk blijken te zijn.

De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen blijven actief en met grote betrokkenheid meedenken in het uitwerken van oplossingen die een wezenlijke verbetering opleveren voor de burger en de uitvoering. Voor de tussenliggende periode blijven wij de dienstverlening continu verbeteren om maandelijks ruim 5 miljoen huishoudens te voorzien van de toeslagen waar ze op grond van hun inkomen en huishoudsamenstelling recht op hebben.

Hoogachtend,

De Directeur-Generaal Belastingdienst,

De Directeur-Generaal Toeslagen,

P.H. Smink

Mw. D.A. Hak