

Vergaderjaar 2019–2020

35 306

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met het oog op afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven (Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 oktober 2019

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
Inleiding	1
1. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	1
2. Budgettaire aspecten	6
3. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	8
4. Uitvoeringskosten Belastingdienst	8
5. Uitvoeringstoets	9
6. Overig	10

I. ALGEMEEN

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA en de ChristenUnie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om te reageren op de commentaren van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en het Register Belastingadviseurs (RB). Deze reactie vindt zo veel mogelijk plaats waar dat onderwerp in deze nota aan bod komt.

1. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Uit de vraagstelling van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van de Subsidieregeling

STAP-budget¹ als vervangende regeling voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een concept van de Subsidieregeling STAP-budget op 20 september 2019 naar uw Kamer gestuurd.² In de aanbiedingsbrief van de conceptregeling is toegelicht waarom de uitvoeringstoets van de regeling door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) nog ontbreekt en is door de Minister van SZW toegezegd dat deze in ieder geval voor de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

De leden van de fractie van het CDA geven aan verbaasd te zijn dat dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van het Belastingplanpakket voor het jaar 2020 gegeven het feit dat de fiscale regeling aftrek van scholingsuitgaven in 2020 nog wordt gecontinueerd. Deze leden geven er de voorkeur aan de afschaffing van deze fiscale aftrekpost pas te regelen als niet alleen de contouren van de nieuwe regeling bekend zijn, maar ook de details en met name ook de uitvoering goed geregeld is. Bovendien is naar de mening van deze leden het Belastingplan bedoeld voor wijzigingen die op 1 januari van het volgende jaar in werking treden of voor wijzigingen die een langere voorbereidingstijd kennen bij de Belastingdienst. Beide redenen zijn volgens de leden van de fractie van het CDA voor onderhavig wetsvoorstel niet van toepassing. Ook de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen naar de samenhang en afstemming tussen het voorliggende wetsvoorstel, de inwerkingtreding bij koninklijk besluit (KB) en (de implementatie van) het STAP-budget. Aan het besluit van het kabinet om het voorliggende wetsvoorstel op te nemen in het Belastingplanpakket voor het jaar 2020 ligt een aantal overwegingen ten grondslag. In de eerste plaats zij erop gewezen dat – anders dan de gemaakte opmerkingen door de leden van de fractie van het CDA lijken te suggereren – er geen sprake is van alleen contouren van de nieuwe regeling. De conceptregeling STAP-budget die door de Minister van SZW op 20 september 2019 naar uw Kamer is gestuurd is het product van een voortraject van zo'n twee jaar waarin met veel partijen (onder andere sociale partners en vertegenwoordigers vanuit zowel het bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs) over deze regeling is gesproken en overlegd. En met uw Kamer is ook al enkele malen gesproken over de regeling en de regeling is op het internet geconsulteerd. De conceptregeling STAP-budget die nu in uw Kamer voorligt is dus geen beschrijving van de contouren van die regeling, maar een uitgewerkte regeling waar inmiddels breed draagvlak voor bestaat. De reden dat een uitvoeringstoets van de regeling door het UWV op dit moment nog ontbreekt is dat het UWV, gezien de verwachte omvang van de regeling (circa 250.000 toekenningen per jaar) en omwille van een zorgvuldige beoordeling van de regeling, verzocht heeft om meer tijd om alle uitvoeringsaspecten in beeld te brengen. Zoals hiervoor al is aangegeven zal de Minister van SZW deze uitvoeringstoets in ieder geval voor de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW naar uw Kamer sturen. Een reden om het voorliggende wetsvoorstel onderdeel te maken van het Belastingplanpakket voor het jaar 2020 is ook, dat afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven voorwaardelijk is aan de implementatie van de Subsidieregeling STAP-budget. Indien de fiscale aftrek van scholingsuitgaven niet wordt afgeschaft zijn voor het STAP-budget geen budgettaire middelen beschikbaar. Om die reden is het gewenst dat, voordat het UWV begint met de (voorbereiding van de) implementatie van het STAP-budget en daarvoor de investeringen doet, het parlement heeft ingestemd met afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Het wettelijk

¹ STAP-budget: leer- en ontwikkelbudget voor de stimulans van de arbeidsmarktpositie.

² Kamerstukken II 2019/20, 30 012, nr. 121.

regelen van afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven per 1 januari 2020 en inwerkingtreding van deze maatregel door middel van een KB biedt ruimte om zowel nu te starten met het implementatietraject voor invoering van het STAP-budget als te voorkomen dat de nu voorliggende wet op een moment in werking treedt dat het (nog) niet mogelijk is om de Subsidieregeling STAP-budget op een verantwoorde wijze in te voeren. Ten slotte is een overweging voor het nu indienen van dit wetsvoorstel geweest dat mensen hierdoor bij hun scholingskeuze rekening kunnen houden met de voorgenomen wijzigingen in de tegemoetkomingen in de kosten van scholing vanuit de rijksoverheid. Ook nu al zullen de meeste mensen die hun scholingsbeslissing bewust (mede) baseren op de mogelijkheid van fiscale aftrek van scholingsuitgaven er van op de hoogte zijn, dat sinds 2016 al het voornemen bestaat om de fiscale aftrek van scholingsuitgaven af te schaffen. Door de meeste belastingadviseurs wordt daar via het internet al melding van gemaakt. In het door het Centraal Planbureau (CPB) in 2016 uitgevoerde evaluatieonderzoek van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven wordt bovendien geconcludeerd dat deze regeling een hoge deadweightloss heeft, dat wil zeggen dat er slechts een beperkt aantal mensen is voor wie de mogelijkheid van fiscale aftrek van invloed is op hun scholingsbeslissing. Dat laatste is ook een van de redenen voor het voorstel om de fiscale regeling aftrek van scholingsuitgaven af te schaffen en te vervangen door het STAP-budget. Het nu wettelijk regelen van afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven per 1 januari 2020 en inwerkingtreding van de wet per KB maakt het mogelijk dat zowel de Belastingdienst (in het traject van de aangifte) als het UWV (in het implementatietraject van het STAP-budget) meer expliciet en helder kunnen communiceren over de (gevolgen van) afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven en invoering van de vervangende Subsidieregeling STAP-budget. De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer de publieke voorlichting over de procedures van het STAP-budget beginnen en waar een belastingplichtige die in 2019 met een meerjarige studie is begonnen of die bijvoorbeeld in september 2020 een studie wil beginnen naartoe moet om een tegemoetkoming voor 2021 te regelen. De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet de bekendheid met de nieuwe regeling en communicatie hierover wil bevorderen, onder andere om ervoor te zorgen dat de doelgroep ook echt van de nieuwe regeling gebruik gaat maken. Na het uitbrengen van de uitvoeringstoets over het STAP-budget door het UWV zal de Minister van SZW de Tweede Kamer informeren wanneer gestart wordt met de publieke voorlichting over de procedures van het STAP-budget waarin ook de specifieke vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 over de communicatie zullen worden geadresseerd. De leden van de fractie van de VVD vragen de bevestiging dat er geen enkele beperking is bij de fiscale aftrek van scholingsuitgaven in 2020 zolang de Subsidieregeling STAP-budget nog niet van kracht is. Die vraag kan bevestigend worden beantwoord. Verder vragen deze leden of de Subsidieregeling STAP-budget via een voorhang eerst nog kan worden voorgelegd aan de Kamer. Zoals hiervoor reeds aangegeven ligt de conceptregeling STAP-budget sinds 20 september 2019 bij uw Kamer voor. De vaste commissie van SZW van uw Kamer heeft in de procedurevergadering van 1 oktober 2019 besloten om deze regeling te agenderen voor een te zijner tijd te voeren algemeen overleg Arbeidsmarktbeleid. De leden van de fractie van de VVD vragen welke stappen het kabinet zet om verdere regelingen binnen de fiscaliteit te beperken die beter via een uitgavenregeling geregeld kunnen worden. Bij voorstellen voor nieuwe fiscale regelingen dient het toetsingskader fiscale regelingen, onderdeel van de Rijksbegrotingsvoorschriften, te worden doorlopen. Hierin wordt expliciet de vraag gesteld waarom een fiscale regeling de voorkeur heeft boven een uitgavenregeling. Ook in evaluaties van fiscale regelingen dient

deze afweging te worden gemaakt. Momenteel wordt in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit gewerkt aan een doorlichting van de evaluaties van fiscale regelingen, waarbij onder andere wordt gekeken in hoeverre evaluaties eraan bijdragen dat fiscale regelingen die beter als uitgavenregeling geregeld kunnen worden, ook uiteindelijk omgezet zijn of worden in uitgavenregelingen. Daarnaast wordt, zoals ik in mijn brief van 15 april 2019 heb aangegeven³, geïnventariseerd welke fiscale regelingen in aanmerking zouden kunnen komen voor vereenvoudiging of omzetting in een regeling buiten de fiscaliteit.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel mensen in absolute zin gebruikmaken van de fiscale regeling aftrek van scholingsuitgaven. In 2017 (de meest recente cijfers die beschikbaar zijn) maakten 369.000 belastingplichtigen gebruik van deze regeling. Indien degenen buiten beschouwing worden gelaten die in dat jaar enkel van de aftrek gebruikmaakten in verband met het definitief niet omzetten van de prestatiebeurs in een gift, bedraagt dit aantal 350.000.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarop het kabinet de verwachting baseert dat de vervangende Subsidieregeling STAP-budget wél de mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt gaat bereiken. Voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, vaak zijn dat mensen met een laag opleidingsniveau en een laag inkomen, biedt de Subsidieregeling STAP-budget een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. De Subsidieregeling STAP-budget kent in de eerste plaats niet het probleem dat bij de fiscale aftrek kan voorkomen dat een te laag inkomen wordt genoten om de aftrek van scholingsuitgaven te kunnen verzilveren. Verder geldt voor de fiscaal in aftrek te brengen scholingsuitgaven een drempel van € 250 en daarboven bedraagt de tegemoetkoming in de scholingsuitgaven het percentage waartegen de gedane scholingsuitgaven in aftrek kunnen worden gebracht op het inkomen. Bij de fiscale aftrek van scholingsuitgaven is er derhalve altijd sprake van een eigen bijdrage in de scholingskosten van meer dan 50%. De Subsidieregeling STAP-budget heeft geen drempel en tot een maximum van € 1.000 wordt het volledige bedrag van een kwalificerende opleiding vergoed. Een ander belangrijk voordeel van het STAP-budget in vergelijking met de fiscale aftrek van scholingsuitgaven is dat de kosten van een opleiding niet voorgefinancierd hoeven te worden. Het STAP-budget kan eenvoudig digitaal worden aangevraagd en wordt na goedkeuring van de aanvraag rechtstreeks uitbetaald aan de opleider. Daarnaast is het voornemen om aan mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ondersteunend aan het gebruik van de Subsidieregeling STAP-budget, de mogelijkheid te bieden van een adviesgesprek. De verwachting is dat zo'n adviesgesprek kan bijdragen aan het wegnemen van drempels voor groepen die weinig bijscholen, weinig scholingsmogelijkheden hebben of het meeste baat hebben bij scholing.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de oorzaak is van het door het CPB in het evaluatieonderzoek van 2016 vastgestelde dominante gebruik van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven door hoogopgeleiden en of deze dominantie wordt uitgedrukt in aantallen gebruikers of in de hoogte van de genoten aftrek en of in dit laatste geval correlatie bestaat met de groeiende inkomensverschillen tussen hoger- en lageropgeleiden. In de vorenstaande reactie op vragen van de fractie van GroenLinks wordt een aantal mogelijke oorzaken genoemd waarom door mensen met een lage opleiding en een daarmee vaak ook samenhangend laag inkomen in verhouding met hogeropgeleiden weinig gebruik wordt gemaakt van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Het relatief grotere gebruik van de fiscale aftrek door hoogopgeleiden betreft met name het aantal gebruikers, zo blijkt uit tabel 3.2 van het evaluatieonderzoek. Het CPB gaat

³ Kamerstukken II 2018/19, 32 140, nr. 50.

niet in op mogelijke verklaringen hiervoor. Daarnaast blijkt uit aangiftecijfers dat de gemiddelde aftrek in de eerste drie schijven dicht bij elkaar ligt, maar dat de gemiddelde aftrek in de vierde schijf substantieel hoger is. De vormgeving en uitvoering van het STAP-budget is erop gericht om ook mensen met een lage opleiding en een laag inkomen te stimuleren om voor behoud en versterking van hun arbeidsmarktpositie zich regelmatig bij-, om- of na te scholen. Betere scholing van laagopgeleiden draagt op zich bij aan het op termijn verkleinen van de inkomensverschillen tussen hoger- en lageropgeleiden, al zal het partiële effect van deze maatregel lastig te meten zijn.

De leden van de fractie van de SP vragen of de middelen die nu op de begroting van het Ministerie van OCW structureel zijn opgenomen voor vervanging van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven door een subsidieregeling nog steeds gebruikt kunnen worden door studenten. In reactie hierop zij opgemerkt dat sinds de invoering van het studievoorschot iedereen met recht op studiefinanciering, waaronder begrepen het recht op een studievoorschot, is uitgezonderd van fiscale aftrek van scholingsuitgaven. De vervangende Subsidieregeling STAP-budget waarvoor op de begroting van het Ministerie van OCW de middelen zijn gereserveerd is bedoeld om iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt in staat te stellen om scholing in te zetten voor de eigen ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid.

De leden van de fractie van de VVD geven aan enigszins zorgen te hebben over het ontbreken van een overgangsrecht voor scholingsuitgaven die worden gedaan in belastingjaren na de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Deze leden vragen wat de budgettaire gevolgen zijn voor het instellen van een overgangsrecht, zodat ook mensen die in 2016 of later meerjarige scholingsuitgaven zijn aangegaan en niet op de hoogte waren van plannen van het kabinet niet voor onvoorziene kosten en lasten komen te staan. Ook het RB plaatst in zijn reactie op het wetsvoorstel kanttekeningen bij het overgangsrecht en pleit ervoor om toch een overgangsregeling op te nemen voor meerjarige opleidingen die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet, dan wel vóór 15 juli 2019. De leden van de fractie van GroenLinks vragen nader te onderbouwen hoeveel mensen geraakt gaan worden door de keuze om geen overgangsrecht toe te passen voor scholingsuitgaven die gedaan worden in belastingjaren na afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven (ondanks het feit dat voor deze uitgaven wellicht eerder verplichtingen zijn aangegaan) en hoeveel geld het zou kosten als voor deze groep wél overgangsrecht gehanteerd zou worden. In de memorie van toelichting is de keuze voor het wel en niet opnemen van overgangsrecht beargumenteerd. In 2016 is bij uw Kamer al een wetsvoorstel ingediend voor afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven en sinds die tijd is dus in principe bekend dat het voornemen voor afschaffing bestaat. Verder zal indien het voorliggende wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer wordt aanvaard, de mogelijkheid van fiscale aftrek van scholingsuitgaven niet abrupt per 1 januari aanstaande eindigen maar in ieder geval nog volgend jaar mogelijk zijn. De vraag van de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks wat de kosten zouden zijn van overgangsrecht voor mensen die voor afschaffing van de fiscale aftrek verplichtingen zijn aangegaan voor meerjarige scholingsuitgaven valt niet te beantwoorden. De Belastingdienst beschikt niet over gegevens welk aandeel van de in een belastingjaar in aftrek gebrachte scholingsuitgaven meerjarig zijn en ook niet hoeveel jaar opleidingen die meerjarig zijn nog doorlopen. Maar afgezien van de vraag wat de budgettaire kosten daarvan zouden zijn is veel belangrijker dat het creëren van overgangsrecht voor meerjarige scholingsuitgaven zeer lastig uitvoerbaar zal zijn. In de eerste plaats de vraag hoe je dit overgangsrecht zou moeten en kunnen afbakenen. Voor welke meerjarige opleidingen en met welke doorlooptijd van die opleidingen geldt het overgangsrecht. En als die

vraag al beantwoord kan worden de vervolgvraag hoe de Belastingdienst kan/moet vaststellen en controleren dat een belastingplichtige die na afschaffing van de regeling nog scholingsuitgaven fiscaal in aftrek brengt dat ook rechtmatig doet. Ook dat is een reden geweest waarom ervoor is gekozen om dit overgangsrecht niet in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Iedereen die nu met een meerjarige opleiding bezig is of daar dit jaar of volgend jaar mee gaat beginnen kan in ieder geval over dit jaar (2019) en volgend jaar (2020) de scholingsuitgaven die daarvoor kwalificeren tot een maximum van € 15.000 per jaar nog fiscaal in aftrek brengen. De leden van de fractie van de VVD vragen een toelichting waarom in de memorie van toelichting gesproken wordt over «mogelijk» in aanmerking komen voor het STAP-budget. Het woordje «mogelijk» is gebruikt omdat het afhankelijk is van de feitelijke situatie of aan de voorwaarden voor een tegemoetkoming uit het STAP-budget wordt voldaan.

De leden van de fractie van het CDA zijn blij dat het overgangsrecht voor belastingplichtigen waarbij de prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift in stand blijft. Deze leden vragen hoe andere nabetalingen van scholingskosten in een later jaar dan dat het onderwijs heeft plaatsgevonden fiscaal moeten worden behandeld. Voor de aftrek van scholingsuitgaven geldt dat scholingsuitgaven voor aftrek in aanmerking kunnen komen in het jaar waarin ze betaald worden. Voor nabetalingen van scholingskosten betekent dit dat deze voor aftrek in aanmerking kunnen komen in het jaar van de (na)betaling. Indien de fiscale aftrek van scholingsuitgaven, zoals voorgesteld, zonder overgangsrecht voor toekomstige scholingsuitgaven wordt afgeschaft komen de vanaf het moment van afschaffing betaalde scholingsuitgaven niet meer voor aftrek in aanmerking. Nabetalingen die worden gedaan na afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven komen derhalve ook niet meer voor aftrek in aanmerking. Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat het bij de situatie waarvoor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven in stand blijft – de situatie dat een prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift – niet gaat om nabetalingen van scholingskosten. Het gaat in die situatie om scholingsuitgaven die eerder (vóór juli 2015) zijn gedaan, maar waarvoor destijds geen recht op aftrek bestond, omdat recht bestond op een prestatiebeurs en ervan werd uitgegaan dat die prestatiebeurs zou worden omgezet in een gift. De scholingsuitgaven zijn op dat moment nog geen zogenoemde drukkende uitgaven. Indien na afloop van de diplomatermijn blijkt dat de prestatiebeurs niet wordt omgezet in een gift bestaat op grond van de wet alsnog recht op aftrek van die eerder (vóór juli 2015) gemaakte scholingsuitgaven. Voor die gevallen voorziet de wet zoals gezegd reeds in overgangsrecht op grond waarvan – op basis van de door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aan de Belastingdienst gerenseigneerde gegevens – een (forfaitair) bedrag aan scholingsuitgaven fiscaal in aftrek kan worden gebracht.

2. Budgettaire aspecten

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen een nadere toelichting op de raming van het budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven.

In de raming van het budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven is uitgegaan van een endogene jaarlijkse stijging van het gebruik van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven van 3%. De leden van de fractie van de VVD vragen waarop dit percentage is gebaseerd. Het percentage van 3% is gebaseerd op een gemiddelde langjarige groei vanaf 2006. De toepassing van dit groeipercentage verklaart waarom het geraamde budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven na 2017 oploopt. De in de memorie van toelichting opgenomen raming

van het budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven voor 2020 en 2021 van € 213 miljoen, respectievelijk € 217 miljoen, is exclusief het budgettaire beslag van de aftrek van scholingsuitgaven door (ex) studenten van wie de prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift. De raming van het budgettaire beslag (belastingderving) van het overgangsrecht voor (ex) studenten waarvan de prestatiebeurs definitief niet wordt omgezet in een gift bedraagt € 25 miljoen. Omdat het hier gaat om continuering van een bestaande regeling is de met dit overgangsrecht gemoeide derving aan belastingen endogeen en heeft hiervoor niet te worden gecompenseerd, dit in reactie op de vraag hierover van de leden van de fractie van het CDA. Het in de memorie van toelichting vermelde bedrag van het budgettaire beslag van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven in 2021 betreft louter het technisch doortrekken van de raming indien deze fiscale regeling in 2021 ongewijzigd zou worden gecontinueerd, dit in reactie op de vraag van de leden van de fractie van het CDA waarom er € 217 miljoen nodig zou zijn in 2021 als in dat jaar de Subsidieregeling STAP-budget in werking treedt. In het inkomstenkader is de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven met ingang van 2021 verwerkt (geen budgettaire derving meer als gevolg van deze fiscale aftrekpost) waartegenover op de begroting van het Ministerie van OCW vanaf 2021 een bedrag is gereserveerd van structureel € 218 miljoen voor de Subsidieregeling STAP-budget (bedrag wordt bij invoering van de regeling overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van SZW). De leden van de fractie van de VVD vragen, zo wordt deze vraag in ieder geval geïnterpreteerd, wat de gevolgen zijn van de voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven geraamde endogene jaarlijkse groei van 3% voor het op de begroting van het Ministerie van OCW nu opgenomen bedrag van structureel € 218 miljoen voor de vervangende regeling. Deze leden veronderstellen dat dit bedrag in 2022 door dit groeipercentage zal worden overschreden en hoe dat wordt opgevangen. In reactie hierop zij opgemerkt dat de fiscale aftrek van scholingsuitgaven en de Subsidieregeling STAP-budget geen vergelijkbare regelingen zijn. Een belangrijk verschil is onder meer dat de fiscale regeling in budgettair opzicht een openeinderegeling is en de Subsidieregeling STAP-budget zoals deze nu is uitgewerkt een subsidieplafond kent dat gebaseerd wordt op het voor de regeling beschikbare budget. Daarbij zij aangetekend dat uitgavenposten op de rijksbegroting in beginsel jaarlijks worden geïndexeerd via het mechanisme van de loon- en prijsbijstelling. Om de doeltreffendheid, het bereik van alle doelgroepen en de uitvoeringspraktijk nauwgezet te kunnen volgen heeft de Minister van SZW al toegezegd dat het STAP-budget uitgebreid zal worden gemonitord en geëvalueerd. De resultaten uit de monitoring van het STAP-budget kunnen ook aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van de regeling, bijvoorbeeld indien blijkt dat de beoogde arbeidsmarkteffecten uitblijven.⁴

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de doorwerking van de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven naar de toeslagen en naar een eventuele verschuiving van scholingsuitgaven naar de resultaats- of winstsfeer. In de raming van de opbrengst van afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven is geen rekening gehouden met de doorwerking naar de toeslagen. Op basis van het inkomenssimulatiemodel van het CPB wordt de doorwerking naar de toeslagen geraamd op € 21 miljoen (€ 8 miljoen minder zorgtoeslag, € 8 miljoen minder huurtoeslag, € 5 miljoen minder overige toeslagen). Het is overigens goed om met betrekking tot deze doorwerking naar de toeslagen op te merken dat dit geen effect is waar huishoudens structureel mee worden geconfronteerd. De meeste individuele huishoudens zullen in de regel incidenteel, eens in de zo veel jaar wanneer een opleiding wordt gevolgd

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 30 012, nr. 121, p. 2.

waarvoor scholingsuitgaven in aftrek gebracht (kunnen) worden, in dat specifieke jaar te maken (kunnen) krijgen met een hoger bedrag aan toeslag(en). De grootte van dat effect voor individuele huishoudens is onder meer afhankelijk van de omvang van de fiscale aftrek en de hoogte van het inkomen en waar dat inkomen zit in het afbouwtraject van de verschillende toeslagen. Of, en zo ja in welke mate, er een verschuiving van scholingsuitgaven zal plaatsvinden naar de resultaats- of winstsfeer valt niet te zeggen. Op het moment van afschaffing treedt de Subsidieregeling STAP-budget in werking en bestaat de mogelijkheid om daarvan gebruik te maken. Daarnaast is verschuiving naar de resultaats- of winstsfeer waarschijnlijk slechts beperkt mogelijk, omdat men ondernemer of resultaatgenieter moet zijn en bovendien de scholingsuitgaven als aftrekbare kosten moeten kwalificeren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat er bij de huidige fiscale regeling geen maximumbedrag is en bij de toekomstige subsidie wel. Deze leden vragen wat er gebeurt als meer mensen gebruik willen maken van de subsidie dan nu wordt geraamd (€ 218 miljoen) en of in dat geval de subsidie (tijdelijk) wordt stopgezet of het beschikbare bedrag wordt opgehoogd. De huidige fiscale aftrek voor scholingsuitgaven kent een drempel van € 250 waarboven de uitgaven – onder voorwaarden – aftrekbaar zijn tot een maximum van € 15.000 per jaar. Dit maximum geldt alleen niet in de zogenoemde standaardstudieperiode. Dit is een periode van maximaal 5 jaar voor de leeftijd van 30 jaar waarin iemand zijn tijd grotendeels besteedt aan een opleiding met een zodanige studielast dat geen volledige werkkring mogelijk is. Het STAP-budget kent een maximum van € 1.000. Dit bedrag is lager dan het maximum van € 15.000 bij de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Maar hierbij dient opgemerkt te worden dat over het belastingjaar 2017 in 82 procent van alle gevallen scholingskosten van minder dan € 2.500 worden afgetrokken. De tegemoetkoming van € 1.000 vanuit het STAP-budget komt – uitgaande van de IB-tarieven 2023 en de beperking van het aftrektarief in de hoogste schijf in 2023, die in dat jaar het structurele niveau bereikt – overeen met een aftrek van ongeveer € 2.700.⁵

Verder gaat het bij de Subsidieregeling STAP-budget om een gebudgetteerde regeling met een subsidieplafond. Dit betekent dat als het voor deze regeling beschikbare budget in enig jaar wordt volgemaakt geen tegemoetkoming hieruit meer wordt verstrekt. Het beschikbare budget wordt per jaar over meerdere tijdvakken beschikbaar gesteld.

3. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De leden van de fractie van het CDA vragen welke administratieve lastenverzwaring er staat tegenover de administratieve lastenverlichting van € 750.000 die afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven voor burgers oplevert wanneer diezelfde burger in plaats van het opvoeren van een aftrekpost straks een STAP-budget wil aanvragen. Uitgaande van 250.000 aanvragen per jaar (op basis van een gemiddelde subsidie van € 800) becijfert het Ministerie van SZW de administratieve last voor de jaarlijkse aanvragen van het STAP-budget op € 625.000.

4. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De leden van de fractie van de VVD vragen een toelichting waarom het bedrag dat de Belastingdienst bespaart op de uitvoeringskosten de komende jaren alleen maar toeneemt. In de uitvoeringstoets is

⁵ Het fiscale voordeel kan lager uitvallen indien de belastingplichtige te maken heeft met afbouw van de algemene heffingskorting of met het niet kunnen verzilveren van heffingskortingen.

opgenomen dat het wetsvoorstel € 1,9 miljoen incidentele kosten met zich mee brengt, maar een structurele besparing oplevert van € 700.000 (€ 90.000 bij dienstverlening en € 610.000 bij handhaving en toezicht). De incidentele kosten die moeten worden gemaakt komen voort uit het verwijderen van de aftrek voor scholingsuitgaven – rekening houdend met het overgangsrecht – uit de voorlopige en de definitieve aanslag en de werkzaamheden bij dienstverlening en toezicht die de overgangperiode na afschaffing van de regeling voor scholingsaftrek met zich mee brengen. De structurele besparing ontstaat doordat met het afschaffen van de aftrek voor scholingsuitgaven een regeling vervalt die alleen met handmatig toezicht controleerbaar is. Dit vergroot de handhaafbaarheid van de inkomstenbelasting en is een vereenvoudiging voor de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA lezen dat de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven een vereenvoudiging is voor de Belastingdienst, maar dat de Belastingdienst er in de uitvoeringstoets ook terecht op wijst dat deze wetswijziging kan leiden tot extra (jaarlijkse) terugbetalingen van toeslagen. Deze leden vragen of erover is nagedacht om deze gevolgen te beperken via communicatie. Door de Belastingdienst is daar inderdaad al over nagedacht. De communicatie rond deze aanpassing wordt gecombineerd met de reeds geplande communicatie over de afbouw van het aftrekpercentage voor grondslagverminderende aftrekposten en – waar mogelijk – de communicatie over de voorlopige aanslag, het Belastingplan en de jaarovergang. Afhankelijk van de uitkomsten van onderzoek is mogelijk een extra communicatiemoment nodig gedurende de zomer (als veel nieuwe opleidingen starten). Ook tijdens de aangifte-campagne wordt aandacht besteed aan het afschaffen van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven. Ook zullen de scripts voor de Belastingtelefoon worden aangepast. Het is voor de Belastingdienst onmogelijk om over elke door te voeren wijziging individueel te communiceren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre de bespaarde uitvoeringskosten bij de Belastingdienst gaan neerslaan op de begroting en wat dit betekent voor de handhaving van en het toezicht op de nieuwe subsidieregeling. De in de eindsituatie te realiseren structurele besparing op de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst blijft binnen de begroting van de Belastingdienst beschikbaar. De kosten voor uitvoering van de Subsidieregeling STAP-budget zullen gefinancierd worden uit het voor deze subsidieregeling beschikbare bedrag van structureel € 218 miljoen. Wat de kosten voor de uitvoering van deze regeling zijn moet duidelijk worden uit de nog uit te brengen uitvoeringstoets door het UWV.

5. Uitvoeringstoets

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre de huidige systeemwijziging (van fiscaal naar subsidie) daadwerkelijk de lagere inkomens helpt als zij dit gaan merken in de hoeveelheid toeslag die ze ontvangen. In hoeverre de vervanging van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven door het STAP-budget financieel voordelig is voor iemand met een laag inkomen die ook recht heeft op toeslagen is niet in zijn algemeenheid aan te geven. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag of iemand met een laag inkomen gebruikmaakt van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven en, indien hiervan gebruik wordt gemaakt, in hoeverre door het wegvallen van deze aftrek het recht op toeslagen vermindert. Voor het kabinet is het belangrijk dat iedereen in Nederland de kans krijgt om meer regie te nemen over investeringen in de eigen ontwikkeling. De huidige fiscale aftrek van scholingsuitgaven wordt naar verhouding minder gebruikt door lagere inkomens. Reden hiervan kan zijn dat bij de huidige fiscale aftrek van scholingsuitgaven de scholing eerst

zelf gefinancierd moet worden en dat alleen een gedeeltelijke teruggave kan worden verkregen via de aangifte inkomstenbelasting. Voor lagere inkomens kan ook nog sprake zijn van een verzilveringsprobleem. Met de vervanging van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven in een subsidieregeling wil het kabinet deze mogelijke belemmeringen voor lagere inkomens om deel te nemen aan scholing wegnemen. Bij het STAP-budget is geen sprake van voorfinanciering en – als de kosten voor de scholing onder het maximumbedrag blijven – ook niet van een eigen bijdrage. Het kabinet wil hiermee een positieve stimulans geven aan de deelname van lagere inkomens aan scholing.

6. Overig

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet bereid is na te denken over een fiscale oplossing voor individuele leerrekeningen, zodat de leerrekening zonder risico's kan worden meegenomen naar de nieuwe werkgever of bij de werknemer kan blijven in tijden van werkloosheid.

De vraag van deze leden gaat over leerrekeningen die worden aangeboden door werkgevers. Dit betreft niet de als vervangende regeling voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven voorgestelde Subsidieregeling STAP-budget, aangezien het daarbij gaat om een door de overheid gefinancierde regeling. De fiscale behandeling van door werkgevers aangeboden leerrekeningen staat dan ook los van het voorliggende wetsvoorstel. Over deze fiscale behandeling en de door partijen gevoelde onzekerheid daarover zijn al meerdere brieven door de Minister van SZW naar uw Kamer gestuurd. Er is in dit kader ook een werkgroep ingesteld, waarin de Ministeries van SZW en Financiën en de Belastingdienst met enkele sectoren en uitvoerders werken aan verbeterpunten binnen de huidige fiscale wetgeving met als doel de onzekerheid te verminderen. In de laatste brief hierover van 3 juni 2019⁶ is aangegeven dat de «werkgroep zich de komende periode onder meer gaat richten op andere mogelijkheden ter verduidelijking van de fiscale behandeling van private leerrekeningen, zoals de meeneembaarheid van het individuele budget naar een andere werkgever (portabiliteit) en de inzet van het individuele budget bij werkloosheid.» Het door de leden van de fractie van het CDA gesignaleerde punt komt derhalve in dat traject aan de orde.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 111.