

Vergaderjaar 2010–2011

32 131

Wijziging van een aantal wetten ter uniformering van het loonbegrip (Wet uniformering loonbegrip)

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2011

In mijn brief van 3 maart 2011 (kamerstuk 32 131, nr. 14) heb ik u verzocht de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip (oorspronkelijk geagendeerd voor 8 maart 2011) uit te stellen. Inmiddels zijn de conclusies van een tussentijds nader onderzoek naar de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel bekend en kan de behandeling van het wetsvoorstel in Uw kamer naar mijn mening voortgang vinden. In deze brief kondig ik wel aan dat ik, op basis van de conclusies van het onderzoek, voorstel de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot 1 januari 2013 uit te stellen.

Directe aanleiding voor mijn verzoek om uitstel van de plenaire behandeling was de mededeling van de directeur-generaal Belastingdienst dat hij goede mogelijkheden ziet dit jaar live te gaan met het Nieuwe Toeslagen Systeem (NTS). De conversiefase naar NTS is inmiddels succesvol afgerond. Dit is beter gegaan dan vorig jaar. Momenteel is begonnen met het wegwerken van de uitval die daaruit is ontstaan. Daarna zal worden begonnen met het «ontbufferen». Daarbij worden onder meer «opgespaarde» mutatieverzoeken van toeslaggerechtigden die met de bestaande systemen zijn uitgevoerd, aan NTS aangeboden. Als ook deze fase succesvol wordt doorlopen, bevat het systeem een actueel klantbeeld. Gezien de vorig jaar opgedane ervaring kan naar verwachting in de tweede helft van mei op basis van de eerste resultaten van het ontbufferen een besluit worden genomen dit jaar met het systeem live te gaan.

Als mogelijk extra risico voor een beheerste implementatie van NTS wees de directeur-generaal mij op een samenloop met de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip. Aangezien steeds het uitgangspunt is geweest dat de implementatie van NTS beheerst moet verlopen, was dit signaal voor mij aanleiding nader onderzoek te laten doen naar de implicaties van het wetsvoorstel Wet uniformering

loonbegrip en in het bijzonder naar de gevolgen van een mogelijke samenloop met de invoering van NTS. «Beheerst» betekent voor mij in de eerste plaats dat burgers van de invoering van NTS niet meer dan de echt onvermijdbare negatieve gevolgen mogen ondervinden. Ook heb ik gevraagd in het onderzoek te betrekken welke creatieve oplossingen er zijn om de samenloop van invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip met het automatisch continueren van toeslagen te dempen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder leiding van een externe deskundige, de heer drs. C. Franke. Op grond van de uitkomsten van het onderzoek heb ik besloten uw Kamer voor te stellen het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip per 1 januari 2013 in werking te laten treden, en niet zoals eerder nog mijn voornemen was, per 1 januari 2012. Daarbij weegt voor mij zwaar dat invoering per 1 januari 2012 in potentie tot veel extra ongemak voor burgers zou leiden, terwijl bij invoering per 1 januari 2013 naar alle waarschijnlijkheid een oplossing voorhanden is waarmee dat voor een aanzienlijk deel kan worden voorkomen.

In het vervolg van deze brief licht ik mijn beslissing nader toe. Daarbij schets ik allereerst uitgebreider het speelveld dat ik in mijn beschouwingen heb betrokken. Het gaat om (de samenloop tussen) uit het Regeerakkoord voortvloeiende bezuinigingen op een aantal toeslagen, het in productie brengen van het nieuwe toeslagensysteem, het automatisch continueren van toeslagen, en het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip. Vervolgens ga ik in op de afwegingen die mij tot het voorstel brengen het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip per 1 januari 2013 in werking te laten treden.

De rapportage van het externe onderzoek treft u aan als bijlage bij deze brief¹.

Beschrijving van relevante ontwikkelingen

Regeerakkoord

Op grond van het Regeerakkoord worden per 1 januari 2012 drie met toeslagen verband houdende bezuinigingsmaatregelen getroffen.

Ten eerste is afgesproken om via aanpassing van diverse parameters in de zorgtoeslag te voorkomen dat het aantal huishoudens dat deze toeslag ontvangt, sterk oploopt. Ten tweede wordt de verhoging van het kindgebonden budget voor het jaar 2011 teruggedraaid, wordt het kindgebonden budget van 2012 tot en met 2015 niet meer jaarlijks geïndexeerd, en wordt per 2012 de oploop van het kindgebonden budget vanaf het derde kind afgeschaft. Ook op de kinderopvangtoeslag wordt bezuinigd.

De laatste twee maatregelen leiden ertoe dat toeslaggerechtigden die nu reeds recht hebben op het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag met ingang van 2012 een lagere toeslag ontvangen. Dit zal bij hen vragen oproepen die waarschijnlijk aan de BelastingTelefoon zullen worden gesteld. De wijzigingen uit het Regeerakkoord raken naar verwachting ca. 500 000 toeslaggerechtigden.

Nieuw Toeslagen Systeem (NTS)

Bij de invoering van de verschillende toeslagen vanaf 1 januari 2006 was het uitvoeringstechnisch niet mogelijk alle toeslagen met één geautomatiseerd systeem te verwerken. Als gevolg hiervan werkt de Belastingdienst met verschillende systemen voor de huur- en zorgtoeslag, voor het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kindgebonden budget en voor de kinderopvangtoeslag. Elk systeem heeft een eigen inrichting en werkt – onafhankelijk van de andere systemen – met eigen gegevens, waaronder gegevens over de huishoudsituatie en door toeslaggerechtigden geschatte inkomens. Dit werkt complicerend, zowel voor toeslaggerechtigden, als voor de Belastingdienst.

Onder meer om die reden is de afgelopen jaren gewerkt aan de ontwikkeling van NTS. Na de introductie van NTS kunnen alle toeslagen met één systeem worden verwerkt. Inkomensmutaties en mutaties in huishoudsamenstelling kunnen in NTS daarom in één keer voor alle toeslagen tegelijk worden doorgevoerd. Verder is een groot voordeel van NTS dat toeslaggerechtigden de mogelijkheid krijgen door middel van een webportaal mutaties in hun persoonlijke gegevens door te geven. Voor hen is dit duidelijker, begrijpelijker en ook praktischer.

Bij de overgang van de oude systemen naar NTS moet een harmonisatieslag plaatsvinden. Daarbij stelt de Belastingdienst vast welke van de beschikbare gegevens als uitgangspunt voor bevoorschotting zullen worden gebruikt. Waar nu voor verschillende toeslagen bijvoorbeeld nog verschillende inkomens- en huishoudsamenstellingsgegevens worden gebruikt, zal dit er onvermijdelijk toe leiden dat het voorschot voor één of meer toeslagen in op- of neerwaartse zin wordt bijgesteld. De wijzigingen als gevolg van de overgang naar NTS raken naar verwachting zo'n 700 000 toeslaggerechtigden. Ook hier is de verwachting dat een deel van de toeslaggerechtigden dat met de gevolgen van deze aanpassingen wordt geconfronteerd zich tot de BelastingTelefoon gaat wenden.

Wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip

Bij de uniformering van de loonbegrippen worden – naast een aantal andere op uniformering gerichte aanpassingen – de belaste vergoedingen die inhoudingsplichtigen nu nog betalen voor de op het loon van hun werknemers in te houden inkomensafhankelijke bijdrage vervangen door een werkgeversheffing. Deze werkgeversheffing behoort niet tot het loon, dit in tegenstelling tot de huidige vergoedingen van de werkgever. Hierdoor wordt de grondslag voor de loon- en inkomstenbelasting versmald en daalt het fiscale loon/verzamelinkomen van de desbetreffende werknemers.

Om de daardoor optredende derving van loon- en inkomstenbelasting te voorkomen, en te vermijden dat er bij werknemers een onbedoeld en groot positief inkomenseffect ontstaat, is een pakket aan maatregelen genomen. Onderdeel van dat pakket is dat de inkomensgrenzen van inkomensafhankelijke regelingen technisch worden aangepast, voor zover dat al niet automatisch plaatsvindt. Zo wordt voorkomen dat een groter beroep op inkomensafhankelijke regelingen wordt gedaan terwijl er netto niets voor de burger verandert. Op deze wijze wordt de daling van het fiscaal loon/verzamelinkomen budgettair neutraal en ook inkomensneutraal binnen bandbreedte gecompenseerd.¹

¹ Voor burgers die geen vergoeding van een werkgever of uitkeringsinstantie ontvangen voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zwv (bijv. pensioengerechtigden en winstgenieters), leidt het wetsvoorstel niet tot een daling van hun verzamelinkomen. Hun geschatte inkomen behoeft geen correctie omwille van de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip. Zij kunnen echter wel een lagere toeslag ontvangen. Dit effect is echter verwerkt in het bij het wetsvoorstel behorende koopkrachtbeeld.

In het Regeerakkoord is afgesproken het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip deze kabinetsperiode in werking te laten treden. Daarmee is een potentieel forse administratievelastenverlichting voor het bedrijfsleven te behalen. Dat levert meteen een belangrijke bijdrage aan de in het Regeerakkoord neergelegde doelstelling de administratieve lasten te verminderen en is een eerste stap naar de in het Regeerakkoord vastgelegde ambitie te komen tot verdere vereenvoudigingen in de loonheffingenketen.

Voor burgers leidt het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip tot voordelen in de vorm van een eenvoudiger loonstrookje, doordat dit korter en duidelijker wordt. Voorts leidt het wetsvoorstel tot vereenvoudiging voor de Belastingdienst, in het bijzonder ook waar de teruggaaf van inkomensafhankelijke bijdrage Zvw voor werknemers die de ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage van hun inhoudingsplichtige krijgen vergoed, als gevolg van het wetsvoorstel vervalft. Deze regeling wordt door alle betrokken partijen (werkgevers, werknemers en Belastingdienst) als complicerend en belastend ervaren.

Berekening toeslagen: van voorschot tot definitieve toekenning

Jaarlijks worden de toeslagen voor jaar t door de Belastingdienst aan het eind van jaar t-1 opnieuw berekend via het systeem van automatisch continueren. Daarbij wordt uitgegaan van de meest recente door de toeslaggerechtigde zelf geschatte inkomensgegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn. Bij het automatisch continueren voor 2012 kan geen rekening worden gehouden met de verlaging van het verzamelinkomen die het gevolg is van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip. Het gevolg hiervan is dat toeslagen voor werknemers die in 2012 niet langer een werkgeversvergoeding voor betaalde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw ontvangen, worden vastgesteld op basis van een relatief te hoog inkomen.

Doordat de inkomensgrenzen van de toeslagen *wel* zijn aangepast om te compenseren voor het lagere loon, krijgt de toeslaggerechtigde een lager voorschot dan waarop hij recht heeft. Het voorschot is ook lager dan het voorschot in het voorafgaande jaar. Uiteindelijk wordt dit rechtgetrokken bij de definitieve toekenning van de toeslag op het moment dat de Belastingdienst via de aangifte inkomstenbelasting van de toeslaggerechtigde de beschikking krijgt over het feitelijke verzamelinkomen.¹ Toeslaggerechtigden die eerder een te laag voorschot ontvingen, ontvangen dan een nabetaling.

De gevolgen voor de hoogte van de toeslag(en) van betrokken toeslaggerechtigden kunnen variëren van enkele euro's tot tientallen euro's per maand. Uit een grove berekening blijkt dat er een effect optreedt voor ca. 3,4 mln toeslagen. Omdat toeslaggerechtigden recht kunnen hebben op meer dan één toeslag, ligt het aantal toeslaggerechtigden dat hiermee zonder nadere maatregelen wordt geconfronteerd naar verwachting tussen de ca. 2,2 mln en 2,5 mln. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat in de praktijk van toeslagen op jaarbasis slechts eenderde van de voorschotten uiteindelijk na afloop van het jaar juist blijkt te zijn geweest. In tweederde van de gevallen doet de Belastingdienst een nabetaling of moet de burger een bedrag terugbetalen. Dit betekent op jaarbasis dat de voorschotten van ca. 4,5 mln toeslaggerechtigden sowieso na afloop van het jaar moeten worden gecorrigeerd.

Toeslaggerechtigden die effecten op hun toeslagen ondervinden van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip kunnen zelf een inkomensmutatie doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen om die effecten te mitigeren. Toch kan van de meeste toeslaggerechtigden niet worden verwacht dat zij de reden voor de verlaging van hun voorschot kunnen doorgronden, zeker nu daaraan een technische rekenexercitie ten grondslag ligt die hun netto-inkomen niet wezenlijk raakt.

Omdat in de praktijk van toeslagen al veel met nabetalingen en terugvorderingen wordt gewerkt, is niet de verwachting dat alle toeslaggerechtigden die hierdoor worden geraakt zich onmiddellijk na ontvangst van de nieuwe voorschotbeschikkingen tot de Belastingdienst zullen wenden.

¹ Waar geen aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd, gaat de Belastingdienst uit van het fiscale loon zoals dat blijkt uit de polisadministratie.

Waar dit echter in samenhang wordt gezien met de mutaties die als gevolg van de bezuinigingen per 1 januari 2012 én de invoering van NTS op de Belastingdienst zullen afkomen, ontstaat het beeld dat een zorgvuldige dienstverlening aan burgers rond de effecten van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip zeer onder druk zou komen te staan.

Conclusies en aanbevelingen onderzoek heer Franke

In zijn rapportage heeft de heer Franke zich over de hiervoor beschreven ontwikkelingen gebogen en daaraan een weging gegeven. Ook heeft hij – conform de opdracht – onderzocht welke creatieve mogelijkheden hij ziet om de effecten van de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip voor het automatisch continueren van toeslagen te mitigeren, of in ieder geval te dempen en gekeken naar de uitvoerbaarheid daarvan.

In de rapportage wordt daarvoor een mogelijkheid aangedragen. Die bestaat erin dat de Belastingdienst op grond van gegevens uit een andere bron zelf een correctie toepast op de inkomens die bij het automatisch continueren van toeslagen worden gebruikt. Bij de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip is in de polisadministratie historische informatie beschikbaar op grond waarvan een inschatting kan worden gemaakt hoe hoog de inkomenscorrectie ongeveer moet zijn als zich in de omstandigheden van de burger in het voorafgaande en het komende jaar geen grote wijzigingen voordoen.

Voorts wordt in de rapportage aangedragen dat deze correctiemogelijkheid alleen met NTS kan worden doorgevoerd en niet met de huidige toeslagensystemen. Ook wordt geconstateerd dat de voorbereidingstijd te kort is om de correctie bij automatisch continueren eind dit jaar voor 2012 te kunnen doorvoeren. Als NTS dit jaar live gaat, behoort doorvoeren van de correctie bij automatisch continueren eind 2012 voor 2013 echter wel tot de mogelijkheden. Daarmee worden toeslaggerechtigden zoveel als mogelijk gevrijwaard van lagere voorschotten voor toeslagen als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip.

De heer Franke doet ook een aantal aanbevelingen van meer praktische aard om de gevolgen van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip en van de invoering van NTS zo goed mogelijk op te vangen.

In een meer filosofische beschouwing constateert de heer Franke voorts nog dat het gebruik van actuele gegevens die, zoals hij beschrijft, met veel onzekerheden zijn omkleed, leidt tot een vorm van «schijnrechtvaardigheid». Naar zijn mening staat een schatting van het verzamelinkomen voor het actuele jaar door burgers op gespannen voet met het gebruik in massale processen van stabiele gegevens, dat wil zeggen gegevens die procesmatig gecontroleerd en getoetst zijn. Hij doet de aanbeveling de huidige benadering van actuele inkomensgegevens voor de toekomst te heroverwegen.

Conclusies

De komende tijd worden toeslaggerechtigden met veranderingen in hun toeslagen geconfronteerd. De bezuinigingen zoals die per 1 januari 2012 (en 2013) op grond van het Regeerakkoord worden doorgevoerd, zijn onvermijdelijk. En ook de invoering van NTS brengt voor toeslaggerechtigden (en voor de Belastingdienst) zodanige voordelen met zich mee dat daarop vol moet worden ingezet. Voor toeslaggerechtigden geeft dit ongemak en de Belastingdienst bereidt zich er op voor om toeslaggerechtigden zo goed mogelijk te informeren en te assisteren.

Maar ik heb ook geconstateerd dat een gelijktijdige invoering van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip per 1 januari 2012 tot nog meer ongemak voor toeslaggerechtigden zal leiden (overigens ook met de daarbij behorende hogere druk op de Belastingdienst). De heer Franke heeft een scenario ontwikkeld waarmee dat effect goeddeels kan worden weggenomen. De eerste randvoorwaarde voor een verantwoorde uitvoering van dat scenario is, dat het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip niet per 1 januari 2012 wordt ingevoerd.

Nu er zicht bestaat op een scenario waarmee de samenloop van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip en het automatisch continueren van toeslagen beter in goede banen is te leiden, ben ik van mening dat ik het voorkomen van ongemak voor toeslaggerechtigden zwaar moet laten wegen. Ik realiseer me goed dat ik daarmee een zeker risico neem, omdat ik op dit moment nog niet de garantie kan geven dat NTS de komende tijd inderdaad live gaat en dus ook nog niet de garantie dat een eenzijdig door de Belastingdienst door te voeren inkomensmutatie bij het automatisch continueren van toeslagen per 1 januari 2013 mogelijk is. Dit is voor mij temeer reden de ontwikkelingen op dit gebied kritisch te blijven volgen en u daarvan op de hoogte te houden.

Ik realiseer mij terdege dat uitstel van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip ook leidt tot uitstel van de realisatie van de met dat het wetsvoorstel beoogde doelen zoals vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

Met de informatie die ik nu heb, bestaat bij mij echter geen twijfel dat ik in dit geval het maximale moet doen om het belang van burgers te laten prevaleren. Om die reden is mijn voorstel het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip per 1 januari 2013 in werking te laten treden.

Ik heb de directeur-generaal Belastingdienst gevraagd werk te maken van de praktische aanbevelingen die de heer Franke in zijn rapportage heeft opgenomen, dit met het oogmerk de jaarovergangen 2011–2012 en 2012–2013 zo goed mogelijk te laten verlopen.

Naar aanleiding van de hiervóór aangeduide filosofische beschouwing van de heer Franke merk ik nog het volgende op. Ik ben van oordeel dat het goed is in kaart te laten brengen of er mogelijkheden zijn om langs de lijnen van zijn betoog verbeteringen in het systeem van inkomensafhankelijke ondersteuning aan te brengen. Voor het dempen van de gevolgen van het wetsvoorstel Wet uniformering loonbegrip lijkt een oplossing voorhanden omdat correctiebedragen elders beschikbaar zijn. Daarmee is echter niet gezegd dat bij een volgende gelegenheid opnieuw een vergelijkbare oplossing mogelijk is. Het risico bestaat dan ook dat de vraagstukken waar we in dit concrete geval voor staan zich in de toekomst opnieuw manifesteren.

Nader onderzoek langs deze lijnen kan mogelijk ook ideeën opleveren voor vereenvoudigingen voor burgers en voor de Belastingdienst. Mijn voornemen is dan ook tijd te nemen om een en ander, waar nodig ook in interdepartementaal verband, te laten uitwerken. Over de uitkomsten hiervan zal ik Uw Kamer op een later moment informeren.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers