22. Jeugdzorg

Rijk en gemeenten werken momenteel aan een Hervormingsagenda waarin een set maatregelen wordt uitgewerkt. Uitgaande van uitvoering van deze hervormingsagenda zonder aanvullende maatregelen zou het Rijk nog 1,45 miljard euro moeten toevoegen in 2023 om het resterende tekort aan te vullen, aflopend tot ca. 800 miljoen euro structureel. Het is mogelijk om de reeks benodigde extra middelen te verlagen door maatregelen in het Regeerakkoord te verankeren waarover Rijk en gemeenten het blijkens de uitspraak van het oordeel van de Commissie van Wijzen niet eens zijn. Met name optie C en D zullen bij gemeenten op weerstand stuiten:

A. **Normeren behandelduur**: De gemiddelde trajectduur is in de afgelopen jaren toegenomen. De behandelduur wordt genormeerd, om deze terug te brengen naar de gemiddelde duur voor de decentralisatie.
B. **Eigen betalingen:** Het resterend tekort kan teruggebracht worden door eigen betalingen in te voeren voor (ambulante) jeugdzorg. De opbrengst is afhankelijk van de vormgeving (0,2 tot 1,2 miljard).
C. **Verantwoordelijkheden inzake voorliggend veld nader bepalen:** Het verschilt per gemeente sterk wat voor activiteiten zij binnen het voorliggend veld uitvoeren en wat de kosten daarvan zijn. Het Rijk biedt geen compensatie voor de sterke stijging sinds 2017, gemeenten zullen dit moeten opvangen door de werkzaamheden in het voorliggend veld te beperken.
D. **Leren en verbeteren**: de Commissie van Wijzen beveelt aan dat gemeenten en VNG meer sturen op 'leren van elkaar' en bepleit een aanpak die gebaseerd is op een systematische diagnostische monitoring en onderzoek. Dit biedt ruimte om kosten te besparen, gezien de grote kostenverschillen tussen gemeenten. Indien de 50% meest doelmatige gemeenten als voorbeeld worden genomen, kan dit tot een besparing van structureel 262 miljoen leiden. Deze besparing overlapt mogelijk gedeeltelijk met besparingen die volgen uit maatregelen in de Hervormingsagenda.

Tabel Tekorten jeugdzorg en aanvullende maatregelen (op basis oordeel Commissie van Wijzen)

	(in € mln.; - is saldoverbeterend)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1	Tekort	1.528	1.828	1.828	1.828	1.828	1.828	1.828
2	Verwachte opbrengst hervormingsagenda	-214	-374	-463	-570	-961	-1.017	-1.017
3	Resterend tekort jeugdzorg (= 1 t/m 2)*	1.314	1.454	1.365	1.258	867	811	811
4	**Aanvullende maatregelen rapport CvW**							
	4a. Normeren behandelduur	-47	-71	-94	-94	-94	-94	-94
	4b. invoering eigen bijdragen (B20-B22): 0,2 mrd. -1,2 mrd	PM	PM	PM	-184	-184	-184	-184
	4c. Verantwoordelijkheden inzake voorliggend veld nader bepalen	-155	-155	-155	-155	-155	-155	-155
	4d. Leren en verbeteren (benchmarkmethode)	-66	-131	-262	-262	-262	-262	-262

* In 2022 is reeds 1,3 miljard euro beschikbaar gesteld.

Het tekort in de tabel is in constante prijzen 2022.

18 Afwijkingen ZiK en Hervormingen 2 november 2021

Vraag: U heeft gevraagd waarom cijferreeksen van de hervormingen op het terrein van de zorg (aangeleverd op 28 oktober) afwijken van cijferreeksen in Zorgkeuzes in Kaart.

Antwoord:
Op 28 oktober is onderstaande tabel aangeleverd. Alleen de reeks voor hoofdlijnenakkoorden wijkt af van Zorgkeuzes in Kaart.
In ZiK en in KiK boekt het CPB een lagere opbrengst in voor hoofdlijnenakkoorden. Dit is een generieke korting voor de intentie akkoorden af te sluiten. Het CPB kan een hogere besparing toekennen zodra partijen akkoord gaan met een akkoord met inhoudelijke afspraken en bijbehorende budgettaire reeksen.
In de rechterkolom van de tabel wordt aangegeven waar de maatregelen in ZiK te vinden zijn.
Voor de ingangsdatum van de maatregelen is uitgegaan dat er bij Prinsjesdag een nieuw kabinet zou zijn, waar er bijvoorbeeld wetswijzigingen nodig zijn zal deze naar achteren schuiven.
Onderstaande maatregelen kunnen niet zonder meer worden opgeteld wegens interactie-effecten.

	In mln. - is besparing	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	ZiK
	Curatieve zorg: doelmatige organisatie							
1	*Afsluiten van nieuwe hoofdlijnenakkoorden*							
1a	Groei hoofdlijnen-sectoren naar demografische ontwikkeling plus loon- en prijsbijstelling			-205	-436	-670	-876	
1b	Volumegroei gelijk aan het laatste jaar van de huidige hoofdlijnenakkoorden			-281	-604	-916	-1.207	
1c	Groei hoofdlijnen-sectoren naar nominale bbp-ontwikkeling			-198	-575	-1.034	-1.477	
2	Bevorderen gecontracteerde zorg				-300	-300	-300	ZiK 105-B
3	Sturing op doelmatigheid via de tarieven			-172	-197	-222	-247	N.v.t.
4	Medisch specialisten in loondienst		10	10	2.000	-330	-340	ZiK 37
5	Doelmatige inkoop geneesmiddelen en medische technologie			-20	-40	-60	-130	N.v.t.
6	Gegevensuitwisseling in de zorg standaardiseren		200	400	200	200	-340	ZiK 44
	Curatieve zorg: pakketbeheer							
7	Onafhankelijke pakketautoriteit		120	-150	-450	-750	-750	N.v.t.
8	Bewezen effectiviteit van zorg als voorwaarde voor opname in het basispakket	40	50	60	60	30	-1.140	N.v.t.
	Langdurige zorg: doelmatige organisatie							
9	Overheveling Ouderenzorg naar Zvw	260	260	90	90	-170+PM	-170+PM	ZiK 133, B2
10	Overheveling extramurale Ouderenzorg naar Zvw	10	10	10	10	PM	PM	ZiK 133, B2
11	Langdurige ggz terug naar Wmo en Zvw	0	0	0	-890	-890	-890	N.v.t.
12	Overhevelen behandelcomponent van Wlz naar Zvw	0	0	-210-PM	-210-PM	-210-PM	-210-PM	N.v.t.
13	Tariefkorting langdurige ggz 10%	0	-180	-180	-180	-180	-180	N.v.t.
14	Invoeren objectief verdeelmodel gehandicaptenzorg	40	40	40	40	-150	-150	ZiK 30-B4
	Langdurige zorg: pakketbeheer							
15	Wlz terug naar de kern		-85	-260	-740	-740	-740	ZiK 19

16	Scheiden van wonen en zorg		450	560	660	780+PM	-1.900+PM	ZiK 28-2
17	Wlz wordt een voorziening		100	100	100	-5	-320	ZiK 29
	Eigen betalingen							
18	Eigen risico verhogen met € 100			-1.400	-1.400	-1.400	-1.400	ZiK 54-1a
19	Invoeren procentueel eigen risico (50% tot 480 euro)				-1.000	-1.000	-1.000	ZiK 56-2b
20	Eigen bijdrage (€ 150) per DBC met verplicht eigen risico van € 385				-50	-50	-50	ZiK 61-1A
21	Effect van vermogen op eigen betalingen Wlz en Wmo meetellen			-60	-55	-55	-310	ZiK 70-B1
	Subtotaal hervormingen	*350*	*975*	*-1.866*	*-3.967*	*-8.122*	*-14.127*	
	Jeugdzorg							
22	Tekorten Jeugdzorg (gesaldeerde reeks, zie toelichting)			1.454	1.365	1.258	811	N.v.t.
	Totaal	**350**	**975**	**-412**	**-2.602**	**-6.864**	**-13.316**	

Aanleiding

U heeft gevraagd om (I) een advies over de wijze waarop nieuwe investeringen verwerkt kunnen worden in de Rijksbegroting als de volgende vier doelen in acht worden genomen:

1. Het betreft incidentele uitgaven met een investeringskarakter;
2. De investeringen zijn geoormerkt en worden niet anderszins aangewend;
3. Niet-uitgeputte middelen blijven meerjarig beschikbaar;
4. Planningszekerheid voorbij T+5.

- Verder heeft u gevraagd om enkele verschillen tussen bestaande fondsen uit te lichten, met specifieke aandacht voor het Deltafonds (II).

Kern

- Binnen de Rijksbegroting zijn er grofweg drie opties om investeringsuitgaven te begroten met in achtneming van de vier bovengenoemde doelen:
  A. Via (bestaande) begrotingsartikelen, incl. eindejaarsmarge en flexibele kasschuiven
  B. Via een nieuw begrotingsfonds
  C. Via een nieuw niet-departementaal begrotingshoofdstuk
- Het nieuwe Investeringsplafond, zoals geadviseerd door de SBR, is een mogelijke aanvulling op elk van bovenstaande drie opties. Het Investeringsplafond helpt om investeringen te oormerken en investeringsmiddelen flexibeler naar latere jaren te schuiven.
- Als tijdelijke mogelijkheid adviseren we om de budgettaire gevolgen te verwerken in de begroting voor 2022 als plafondrelevante reservering op de Aanvullende post in een jaarlijks kasritme.
- Ons advies is om nieuwe investeringsmiddelen via reguliere begrotingsartikelen te laten lopen. Om de vier doelen te realiseren kunnen specifieke aanvullende afspraken worden gemaakt, zoals een oneindige eindejaarsmarge en flexibiliteit via kasschuiven (bijvoorbeeld onder het Investeringsplafond). Ook kan een begrotingsartikel de benaming 'fonds' krijgen om zichtbaarheid te vergroten; hiervan zijn meerdere voorbeelden in de Rijksbegroting.
- Een begrotingsfonds biedt ten opzichte van een begrotingsartikel meer zekerheid op twee terreinen: de bestedingsdoelen en het behoud van middelen. Beide worden geborgd via de instellingswet. Wel moet bedacht worden dat een instellingswet tijd (1,5 à 2 jaar) vergt.
- Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat het niet mogelijk is om de genoemde doelen alleen via begrotingstechniek te realiseren; de Tweede Kamer kan op elk gegeven moment besluiten om beschikbaar gestelde middelen alsnog anders aan te wenden. Ook een begrotingsfonds met een instellingswet dekt dit niet af, want de Tweede Kamer kan besluiten om het fonds eerst leeg te boeken en vervolgens de middelen alsnog anders in te zetten. Hiermee is het verschil in waarborgen tussen een begrotingsartikel en een begrotingsfonds niet groot.
- Wij adviseren daarom om, ongeacht de keuze voor het instrument, altijd duidelijke aanvullende afspraken te maken. Een voorbeeld hiervan is het Deltafonds, waarbij het programma voorziet in stabiele langetermijnplanning en onafhankelijke besluitvorming onder leiding van de Deltacommissaris. Het Deltaprogramma kent adaptief beleid en stapsgewijze besluitvorming, gekoppeld aan langjarige programmering (zie onderdeel 3 voor verdere toelichting).
- Wij raden niet aan een nieuw niet-departementaal begrotingshoofdstuk in te richten, gezien de kritiek die de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en het parlement hadden op deze route voor het Nationaal Groeifonds.
- In alle gevallen is belangrijk dat de beschikbaar gestelde middelen in een zo accuraat mogelijk jaarlijks kasritme worden gezet. Ook is het van belang bij de instrumentkeuze dat het beleidsdoel en de investeringen duidelijk zijn afgebakend; één instrument per beleidsdoel.
- Bij elk van deze opties wordt het investeringsbedrag niet op voorhand in zijn geheel geleend, maar wordt het bedrag gefinancierd in het kasritme waarin de middelen nodig zijn. De investeringen tellen mee in het EMU-saldo en de EMU-schuld.
- Tegelijkertijd is een integrale weging gedurende de kabinetsperiode belangrijk en dienen financiële instrumenten deze weging te ondersteunen en het budgetrecht te borgen.

Toelichting

I. Investeringen onderbrengen in een fonds

Optie A: investeringen via (bestaande) begrotingsartikelen

- Bij deze route kunnen de investeringsuitgaven apart gelabeld worden in de administratie zodat de uitgaven geoormerkt blijven voor een specifiek doel, ook als ze worden toegevoegd aan een bestaande beleidsbegroting.
- Hoewel dit geen formeel begrotingsfonds is zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW zou in de naamgeving eventueel wel het woord "fonds" gebruikt kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij het Toekomstfonds (beleidsartikel EZK), Ondermijningsfonds (beleidsartikel JenV) en het Woningbouwfonds (beleidsartikel BZK).
- Ook kunnen er aanvullende afspraken gemaakt worden over kasschuiven en het toekennen van een 100% eindejaarsmarge, waardoor middelen meerjarig beschikbaar blijven en een realistische in=uit taakstelling kan worden gefaciliteerd.
- In de basis biedt een begrotingsartikel minder planningszekerheid dan optie B omdat een begrotingsartikel in beginsel de meerjarenperiode volgt (tot en met 2026). Dit is echter te ondervangen door voor deze reserveringen buiten de begroting om een langere looptijd aan te houden en deze extracomptabel te laten zien in budgettaire nota's, dit vergroot ook de zichtbaarheid.
- Met aanvullende afspraken, zoals de eindejaarsmarge, flexibelere kasschuiven of zelfs het plaatsen van de specifieke investeringen onder het nieuwe investeringsplafond, kan een begrotingsartikel voldoen aan de bovengenoemde doelen. Aandachtspunt hierbij is wel dat het niet ondenkbaar is dat als dit begrotingsartikel alle praktische eigenschappen van een begrotingsfonds krijgt, de Hoge Colleges van Staat zullen vragen om er een formeel begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 CW van te maken.
- Het opzetten van een begrotingsartikel is relatief eenvoudig en is dusdanig ingericht dat het budgetrecht van het parlement zo maximaal mogelijk wordt ondersteund.

Optie B: nieuw begrotingsfonds

- Voor een begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet (CW) is een instellingswet nodig. In deze wet is onder meer geregeld welke uitgaven ten laste van het fonds mogen worden gebracht en welke minister het fonds beheert. Ook is in deze wet vastgelegd dat het jaarsaldo van een begrotingsfonds in het lopende jaar ten gunste of ten laste komt van de begroting van het fonds van het daaropvolgende jaar.
- Het onderbrengen van investeringsmiddelen in een nieuw begrotingsfonds zorgt ervoor dat deze middelen duidelijk zijn afgebakend van andere uitgaven, meer dan wanneer deze middelen worden toegevoegd aan bestaande begrotingen of gereserveerd worden op bestaande begrotingsartikelen. Een begrotingsfonds heeft een oneindige eindejaarsmarge, waardoor meerjarig beschikbaar blijven.
- De uitgaven op dit nieuwe hoofdstuk zijn net als reguliere uitgaven relevant voor het uitgavenplafond. Daarmee maken ze in beginsel onderdeel uit van de integrale weging tijdens besluitvormingsmomenten, tenzij een kabinet anders beslist.
- Om de eindigheid van een begrotingsfonds te borgen kan de instellingswet een termijn bevatten waarna het fonds wordt beëindigd. Ook kunnen kabinetten en parlement ervoor kiezen om instellingswetten van begrotingsfondsen in te trekken.
- Om planningszekerheid te bieden kan een begrotingsfonds een looptijd krijgen die langer loopt dan de reguliere meerjarenperiode t/m 2026. Bijvoorbeeld een looptijd tot en met 2035 of 2036 zoals bij de begrotingsfondsen MF, DF en het DMF. Ook kan gekozen worden voor een looptijd voor de duur van de investeringsraming (zoals het Nationaal Groeifonds (NGF) loopt t/m 2028). Deze laatste uitwerkingsvariant komt het meest tegemoet aan het criterium dat het instrument eindig moet zijn.
- Het traject om te komen tot een nieuw begrotingsfonds inclusief parlementaire behandeling duurt naar schatting anderhalf jaar, zo is de ervaring met het NGF. Dat maakt een nieuw begrotingsfonds een minder geschikt instrument om bij de start van het kabinet investeringsmiddelen op te begroten wanneer er urgentie is bij het bekostigen van investeringsprojecten.

Optie C: nieuw niet-departementaal begrotingshoofdstuk

- Bij deze optie wordt er een nieuw niet-departementaal begrotingshoofdstuk opgericht (zoals de begroting van De Koning) om de investeringen op te begroten. Deze optie is min of meer hetzelfde als een begrotingsfonds (optie B), behalve dat hiervoor geen instellingswet nodig is. Dit betekent dat een niet-departementaal begrotingshoofdstuk niet de waarborgen kent die geregeld zijn in de instellingswet van een begrotingsfonds.
- De CW moet worden aangepast voor deze optie, wat de nodige tijd zal kosten. In de CW is namelijk per niet-departementaal begrotingshoofdstuk vastgelegd welke minister dit begrotingshoofdstuk beheert.
- Voor deze optie is gekozen als tussenoplossing voor het NGF. De Raad van State, de Algemene Rekenkamer en het parlement hadden kritiek hierop, omdat een niet-departementale begroting ten opzichte van een begrotingsfonds minder waarborgen en zekerheden biedt dat de middelen daadwerkelijk worden besteed binnen de doelstelling van het fonds en het budgetrecht ook minder is geborgd. Het gevolg is dat op aandringen van het parlement, mede op basis van de adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Raad van State, binnenkort alsnog een Instellingswetsvoorstel voor het NGF wordt ingediend.

Investeringsplafond

- De Studiegroep beveelt aan om een nieuw Investeringsplafond te creëren om investeringsuitgaven flexibeler naar achter te schuiven. Het Investeringsplafond is een nieuw deelplafond onder het uitgavenplafond, naast de bestaande deelplafonds Rijksbegroting, Zorg en Sociale zekerheid.
- Een groot deel van de uitgaven – zoals salarissen van leraren, zorgkosten en uitkeringen – betreft structurele uitgaven met een jaarlijks ritme. Het is dan ook logisch om deze uitgaven per jaar te beheersen. Voor investeringsuitgaven ligt dat anders. Als er middelen worden gereserveerd om bijvoorbeeld een weg aan te leggen, of een Marineschip aan te schaffen, dan maakt het vanuit het oogpunt van beheersing niet veel uit of deze (incidentele) uitgaven in dit of in het volgende jaar plaatsvinden. In de huidige systematiek moeten kasschuiven op investeringsmiddelen echter ingepast worden onder het uitgavenplafond, wat de flexibiliteit bij het maken van investeringsbeslissingen belemmert. Met het Investeringsplafond worden de investeringsuitgaven apart geoormerkt en ademt het Investeringsplafond automatisch mee bij schuiven naar achteren. Voor investeringsschuiven naar voren (versnellingen) blijft onder het Investeringsplafond dezelfde systematiek gelden als voor reguliere kasschuiven: die moeten wel worden ingepast onder het uitgavenplafond.
- In de conceptbegrotingsregels van de Studiegroep is afgebakend welke uitgavenposten onder het Investeringsplafond vallen. Het kabinet kan er voor kiezen om de bovengenoemde investeringen onder het plafond te plaatsen.

II. Verschillen tussen fondsen en het Deltafonds uitgelicht

- De Rijksbegroting kent verschillende typen fondsen (waarvan begrotingsfondsen het grootst in omvang zijn) en enkele beleidsartikelen die in naam een fonds heten, maar formeel geen begrotingsfonds zijn. Te denken valt aan het Ondermijningsfonds (JenV) of het Woningbouwfonds (BZK). Dit zijn reguliere uitgaven (niet per se klassieke investeringen) op een regulier beleidsartikel waarvoor kabinetsintern is afgesproken dat niet-uitgeputte middelen mogen worden meegenomen naar het volgende jaar (de zgn. 100% eindejaarmarge).
- De Rijksbegroting kent op dit moment de volgende begrotingsfondsen: Mobiliteitsfonds (MF), Deltafonds (DF), Defensiematerieelfonds (DMF), Diergezondheidsfonds (DGF), Gemeentefonds, Provinciefonds en het BES-fonds. Voor het NGF loopt een traject om een begrotingsfonds in te stellen.
- Als begrotingsfondsen zijn het MF, DF en DMF budgettair gezien identiek aan elkaar. Deze begrotingsfondsen worden gevoed vanuit de beleidsbegrotingen van IenW en Defensie. Daarnaast komen er ontvangsten van derden direct binnen op deze fondsen (bijv. een provinciale bijdrage aan een infraproject). Vanuit deze begrotingsfondsen kunnen uitgaven worden gedaan. Naast de aanschaf van materiele activa en aanleg van infrastructuur worden vanuit deze fondsen ook uitgaven gedaan voor beheer- en onderhoudskosten en, in het geval van het MF en DF, ook apparaatskosten.
- De ontvangsten en uitgaven op een begrotingsfonds moeten in evenwicht zijn. In de loop van het jaar kan het voorkomen dat er, bijvoorbeeld door vertraging in projecten, minder wordt

uitgegeven dan is ontvangen. In dat geval is er sprake van een voordelig saldo. Dit saldo wordt bij Voorjaarsnota toegevoegd aan de begroting van het volgende jaar. Zo blijven middelen behouden voor komende jaren. Andersom geldt dat een negatief saldo, bijvoorbeeld door een kostentegenvaller of uitblijvende bijdragen van derden, ten laste komt van de begroting van het volgende jaar.

- Het NGF kent een andere werking. Op het NGF staat voor de periode tot en met 2028 in totaal 20 miljard euro geraamd. Dit bedrag wordt niet gevoed vanuit beleidsbegrotingen, maar is juist bedoeld voor bijdragen aan de beleidsbegrotingen. Wanneer departementale investeringsplannen worden goedgekeurd, worden de benodigde middelen overgeboekt van het NGF naar het beleidsartikel van de departementale begroting waarvandaan de daadwerkelijke besteding plaatsvindt.

Het Deltafonds als *best practice*?
De begrotingstechnische werking van het Deltafonds is identiek aan de werking van het MF en DMF. Toch is er ook een aantal punten waar het Deltafonds afwijkt van de andere fondsen. Het Deltafonds kenmerkt zich op de volgende punten:

- Het **Delta*fonds*** vormt het financiële fundament onder het **Delta*programma*** en voorziet in middelen voor bescherming tegen overstromingen en zorgt voor voldoende zoetwater.
- Hoewel het Deltafonds – net als het MF – een looptijd kent tot en met 2035, kijkt het via het Deltaprogramma verder vooruit: het doel van het nationaal Deltaprogramma is om Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust te hebben.
- In de verschillende stadia van besluitvorming in het Deltaprogramma spelen kostenbatenanalyse en kosteneffectiviteitsanalyse een grote rol;
- Een kennisagenda waarin wordt geïnvesteerd in het opbouwen van nieuwe kennis en het systematisch verspreiden van deze kennis.
- Er is sprake van adaptief beleid en stapsgewijs besluitvormen, gekoppeld aan langjarige programmering. Net als bij de MIRT-systematiek (zie spelregels MIRT op rijksoverheid.nl) is er een jaarlijks besluitvormingsronde en een uitgebreid dialoog tussen regio's en het ministerie van IenW. Hieruit volgen deltabeslissingen: op die manier wordt van tevoren duidelijk aangegeven welke grote besluiten wanneer worden genomen; Tevens vindt elke zes jaar een herijking plaats van de deltabeslissingen en regionale strategieën.
- Het DF kent een strikte afbakening, het gaat alleen om Rijksbeleid. Zo worden er vanuit het DF geen subsidies verstrekt aan regionale projecten.
- Tot slot kent het waterbeleid een in Nederland unieke functie: de **Deltacommissaris**, wiens functie wettelijk verankerd is in de Deltawet. De deltacommissaris is de onafhankelijke regeringscommissaris voor het nationaal Deltaprogramma. Het Deltaprogramma – dat ieder jaar op Prinsjesdag wordt aangeboden aan de Tweede Kamer – wordt in samenwerking met de waterschappen, gemeenten, provincies en het Rijk opgesteld door de deltacommissaris. Daarnaast brengt de Deltacommissaris ook onafhankelijke adviezen uit. De adviezen van de deltacommissaris hoeven niet te worden overgenomen door het kabinet. Wat overgenomen wordt landt in het Deltafonds.

Vragen KO & IACK

A) wat is een realistisch invoerpad? Hoe ziet dat eruit in deze kabinetsperiode? Wat kan arbeidsmarkt aan?

Er zijn twee realistische ingroeipaden. Onderstaande tabel geeft deze opties weer. Budgettair beslag staat onder vraag G.

	Optie 1	Optie 2
2023	- Loslaten koppeling gewerkte uren (met maximum 230 uren per maand) - Herijken maximum uurprijs (NB3)	- Loslaten koppeling gewerkte uren (met maximum 230 uren per maand) - Herijken maximum uurprijs
2025	- Loslaten arbeidseis - Directe financiering	- Inkomensonafhankelijke vergoeding op 96% tot maximum uurprijs - Directe financiering
2028	- Inkomensonafhankelijke vergoeding op 96% tot maximum uurprijs	- Loslaten arbeidseis
Na 2028	Na 2028 kan dan vervolgens nog worden toegewerkt naar een toeslag van 100%, eventueel ook met een bepaalde mate van tariefregulering om gratis kinderopvang in te voeren.	

Het eindbeeld met 96% kinderopvangvergoeding tot aan de maximum uurprijs voor alle ouders kost, inclusief herijking van de maximum uurprijs, kost structureel € 3,3 mrd.

Vanwege de grenzen aan het absorptievermogen van de sector is het niet realistisch om deze kabinetsperiode zowel de arbeidseis los te laten als over te stappen naar inkomensonafhankelijkheid. Als dit te snel en abrupt gebeurt kan de sector de toename in gebruik niet aan (met oog op arbeidsmarkt en huisvesting), met risico op wachtlijsten.

- In optie 1 wordt de arbeidseis los gelaten in deze kabinetsperiode. Inkomensonafhankelijkheid wordt dan in de volgende kabinetsperiode ingevoerd.
- In optie 2 wordt inkomensonafhankelijkheid (96% vergoeding tot maximum uurprijs) ingevoerd in deze kabinetsperiode. Het loslaten van de arbeidseis volgt dan in de volgende kabinetsperiode.

NB1: Het is wel mogelijk om de wetgeving voor het nieuwe kinderopvangstelsel in één kabinetsperiode voor te bereiden. Dit kan bijvoorbeeld door de inwerkingtredingsdatum van bepaalde wijzigingen in de toekomst te leggen. Van belang hierbij is dat goed wordt uitgelegd waarom de inwerkingtreding in de toekomst ligt.
NB2: Eventueel is het mogelijk om in optie 1 in de komende kabinetsperiode wel een eerste stap te zetten in het verhogen van de toeslagpercentages. Bijvoorbeeld in de periode 2023-2025 een eerste stap gekoppeld aan de stijging van de maximum uurprijzen. Hoe deze verhoging er precies uit zou kunnen zien, is nog niet uitgewerkt.
NB3: Herijking van het maximum uurtarief vanaf 1-1-2023 is alleen mogelijk indien rond 1-1-2022 kan worden gestart met de voorbereidingen, vanwege deadline aanpassing in systemen bij Toeslagen 15 oktober 2022 en doorlooptijd AMvB.

Absorptievermogen sector/ personeelstekorten

- Optie 1 zorgt voor een meer geleidelijke toename in gebruik en houdt daarom het meest rekening met het absorptievermogen van de sector. De arbeidseis loslaten zorgt ook voor een toename in gebruik, maar deze toename is minder groot dan de toename van de vraag bij het verhogen van de toeslag (zie raming vraag G).
- Gegeven de reeds bestaande personeelstekorten en knelpunten op de arbeidsmarkt, is flankerend beleid op de arbeidsmarkt nodig om de sector te faciliteren in deze groei. Van belang is om dit in samenhang te bezien met arbeidstekorten in andere sectoren, zoals zorg en onderwijs. Dit flankerend arbeidsmarktbeleid kan verder worden uitgewerkt.

Overwegingen optie 1 en 2
Voor de keuze tussen beide opties zijn verder de volgende overwegingen van belang.

	Optie 1	Optie 2
Voordelen	- Complexiteit in de uitvoering (arbeidseis) wordt snel afgeschaft. - Loslaten van de arbeidseis levert op de korte termijn een belangrijke bijdrage aan	- Snel daling van het aantal terugvorderingen door inkomensonafhankelijke bijdrage.

	het terugdringen van hoge terugvorderingen. - Snelle brede toegankelijkheid van kinderopvang.	- Nieuwe groepen worden niet toegevoegd in huidige KOT-systeem met terugvorderingen.
Nadelen	- Huidig systeem met terugvorderingen (schatting inkomen en gebruik) blijft (weliswaar met versimpelingen) komende jaren bestaan. - Ook nieuwe groepen krijgen hier, door het loslaten van de arbeidseis, mee te maken. NB: Door mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld vanuit het verbetertraject en reactie motie lodders/Van Weyenberg) kan dit risico worden beperkt. Desgewenst kan hier meer informatie over worden verstrekt.	- Complexiteit in de uitvoering (arbeidseis) wordt pas laat afgeschaft. Hoge terugvorderingen die hiermee samenhangen blijven komende jaren bestaan. - Brede toegankelijkheid wordt niet op korte termijn gerealiseerd.

Directe Financiering
- De invoering van Directe Financiering kost naar verwachting ten minste 3 a 4 jaar in beleidsvoorbereiding, wetswijziging en start van een geleidelijke implementatie. Dit is dus op zijn vroegst mogelijk per 2025. Dit is onder voorbehoud van voldoende uitvoeringscapaciteit en het vinden van een beschikbare uitvoerder[1]. Het vinden van een beschikbare uitvoerder zal de nodige aandacht vergen gegeven de opdrachten die potentiele uitvoerders al dragen. Een uitvoeringstoets is nodig om uitvoerbaarheid in beeld te brengen. Invoering van Directe Financiering is enkel wenselijk als dit samen gaat met een vereenvoudiging van de grondslagen (zoals loslaten arbeidseis of inkomensonafhankelijkheid) om de huidige problematiek bij ouders en uitvoering aan te pakken.
- Het is essentieel om uitwerking hiervan met sector en uitvoering te bezien. De wetgeving kan wel in deze kabinetsperiode worden voorbereid. In een optimistisch scenario kan invoering dan in 2025 starten. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan volgt implementatie in de volgende kabinetsperiode.

Wet/AMvB
- Voor het loslaten van de arbeidseis en directe financiering is een wetswijziging nodig.
- Het herijken van de maximum uurprijs kan per algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit geldt ook voor het verhogen van de toeslagpercentages (een volledig inkomensonafhankelijke toeslag vergt wel een wetswijziging).
- Het loslaten van de koppeling gewerkte uren kan op korte termijn per AMvB. Het is wel wenselijk om daarna ook nog de wet aan te passen, omdat daar een bevoegdheid in staat om de koppeling gewerkte uren te hanteren.

Kwaliteit:
- Om het huidige niveau van kwaliteit te kunnen borgen, vraagt een toename van gebruik om een intensivering bij toezicht en handhaving. Dit kan verder worden uitgewerkt.
- Verder wordt in dit scenario uitgegaan van het huidige kwaliteitsniveau van de kinderopvang. Dit betekent dat de (indicering, financiering en uitvoering van de) voorschoolse educatie voor kinderen met een (potentiële) onderwijsachterstand een taak van de gemeenten blijft.
- Indien het wenselijk is dat voorschoolse educatie in de kinderopvang geïntegreerd wordt op het hogere kwaliteitsniveau van VE-opvang en niet meer op aparte locaties gegeven wordt, is kwaliteitsverhoging in de dagopvang voor peuters nodig. Dit zal wel meer capaciteit vragen van de sector. Desgewenst kan hier meer informatie over worden verstrekt.

B) Daarop volgt vervolgvraag: is er smaak waarbij je de gratis KOT voor 0-4 jarigen wel al doet deze kabinetsperiode, kan de arbeidsmarkt het dan wel aan?
- Voor de uitvoering en voor de burger is een differentiatie in leeftijdsgroepen complex. Een onderscheid in het stelsel tussen 0-4 jarigen en 4-12 jarigen maken het stelsel complexer. Met name als ouders kinderen hebben in zowel de leeftijd onder de 4 als 4 jaar en ouder. Er zouden dan twee stelsels gaan gelden, waarbij ouders met kinderen in beide leeftijdscategorieën met beide stelsels te maken hebben. Ook voor ouders met kinderen in 1 systeem, kan de overgang naar een ander systeem voor > 4 jaar lastig te begrijpen zijn. Dit botst met de wens voor eenvoud en uitlegbaarheid. Een differentiatie in leeftijdsgroepen wordt daarom afgeraden.

[1] Zie Kamerbrief Reactie motie over uitwerken van afschaffing van de kinderopvangtoeslag, 30-04-2021 Kamerbrief reactie motie over uitwerken van afschaffing van de kinderopvangtoeslag | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

- Voor de vraag of de arbeidsmarkt het dan wel aan zou kunnen, gaan we uit van het eindscenario in beide opties zoals geschetst in vraag a (96% toeslag, geen arbeidseis). De verwachte toename van de vraag is:
    - De vraag voor 0-4 jarigen gaat structureel omhoog met 23% (van circa 448 mln. opvanguren bij huidig beleid naar 552 mln. opvanguren).
    - De vraag voor 4-12 jarigen gaat structureel omhoog met 52% (van circa 201 mln. opvanguren bij huidig beleid naar 306 mln. opvanguren).
- Dat betekent dat ook als alleen wordt ingezet op 0-4 jarigen de verwachte toename in vraag dusdanig groot is, dat het niet realistisch is om in deze kabinetsperiode zowel de arbeidseis los te laten als inkomensonafhankelijkheid in te voeren.

C) Andere vervolgvraag: of kun je vergoedingspercentage dan niet 96 (maar lager dus) doen maar arbeidseis wel al loslaten?
- Zoals uit het antwoord op vraag A blijkt is het niet realistisch om deze kabinetsperiode zowel de arbeidseis los te laten als over te stappen naar inkomensonafhankelijkheid (op basis van een vergoedingspercentage van 96%).
- Alternatief 1: lagere inkomensonafhankelijke vergoeding. Een lager vergoedingspercentage (bijvoorbeeld 70%) zorgt voor een kleinere toename in vraag dan 96%, maar zet de betaalbaarheid van kinderopvang onder druk. Dit zorgt namelijk voor een lagere vergoeding vanuit de kinderopvangtoeslag voor lage en middeninkomens dan nu het geval is, waardoor zij een hoger deel van de kosten van kinderopvang zelf moeten dragen. Mocht er de wens zijn om dit te doen, dan kan dit op verzoek nader worden uitgezocht.
- Alternatief 2: minder inkomensafhankelijk. Er kan een eerste tussenstap kunnen worden gezet in het verhogen van de vergoedingspercentages voor midden en hogere inkomens als gekozen wordt voor optie 1. Een inkomensonafhankelijke toeslag valt echter aan te bevelen vóórdat over wordt gegaan op directe financiering. De volledige stap naar een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% zou dan in de volgende kabinetsperiode worden gezet. Op verzoek kan dit nader worden uitgezocht. Er is op dit moment nog geen raming beschikbaar van welk effect dit op de toename in vraag zou hebben. Dit zal ook afhangen van de vormgeving van de tussenstap.

D) Is er een misbruikrisico in dit stelsel? Bijv bij gastouderopvang?
- Zowel in het huidige stelsel als in een nieuw kinderopvangstelsel bestaat een risico dat ouders en/of kinderopvangorganisaties misbruik maken.
- Een stelsel van directe financiering kan het misbruikrisico verkleinen ten opzichte van het huidige KOT-stelsel zolang er sprake blijft van een eigen bijdrage. De ouder moet dan namelijk eerst de eigen bijdrage betalen aan de uitvoerder, alvorens de publieke financiering wordt uitgekeerd aan de kinderopvangorganisatie. Dit kan een drempel voor de ouders vormen om, eventueel in samenwerking met de kinderopvangorganisatie, te frauderen.
- Het misbruikrisico kan groter worden bij gratis kinderopvang. De prikkel om als kinderopvangorganisatie (eventueel samen met de ouder) de financiering te maximaliseren, zonder dat de kinderen worden opgevangen (of slechts deels) is groter. Er zit immers geen prikkel meer bij ouders of kinderopvangorganisaties om de prijs laag te houden. De ouder betaalt immers geen rekening meer. Het systeem moet daarom zo ingericht worden dat er extra controle is op de financiering die naar de kinderopvangorganisatie gaat, dat kan zowel vanuit het toezicht als via ouders.
- Bovenstaande bullets gelden ook voor gastouderopvang. Daarnaast geldt voor gastouderopvang: De drempel om gastouder te worden is relatief laag en vraagt beperkte investeringen vooraf t.o.v. centrumopvang. Wellicht dat deze 'makkelijke instaproute' nog meer gevonden wordt als de vraag toeneemt a.g.v. een stelselwijziging. Dan bestaat er ook een groter risico dat er gastouders of gastouderbureaus tussen zitten die misbruik willen maken van de financieringsregels. In theorie is er een extra check van gastouderbureaus als gastouder en ouder samen willen frauderen, maar de invulling hiervan in de praktijk is wisselend en behoeft verbetering. Daarnaast is het toezicht op gastouderopvang minder frequent dan bij centrumopvang. Bij keuze voor directe financiering is intensiveren van het toezicht op gastouderopvang noodzakelijk. Het toezicht wordt komend jaar als eerste stap geïntensiveerd in het kader van het verder verbeteren van de kwaliteit en zicht op de gastouderopvang.

E) Hoe verhoudt dit stelsel zich tot gastouderopvang? Blijft dat bestaan?
- Gastouderopvang is een van de drie formele vormen van kinderopvang. In principe geldt een stelselwijziging voor de kinderopvang dus ook voor gastouderopvang.
- De kwaliteit van gastouderopvang is gemiddeld vergelijkbaar met centrumopvang, maar kent grotere uitschieters naar boven en naar beneden. Daarom wordt per 2022 het toezicht op

gastouders geïntensiveerd, en wordt ambtelijk reeds verdere verbetermaatregelen verkend. Wanneer in een nieuw stelsel de toegankelijkheid wordt verbreed, geeft dat extra urgentie om de kwaliteit van gastouderopvang op een gelijkwaardig niveau te krijgen.

F) Zijn er in deze varianten issues rondom de marktordening? Als in: moet je private organisaties uitkopen etc?

- Uitkopen van private organisaties hoeft niet in een scenario waarbij wordt gekozen voor een 96% toeslag voor iedereen en een private markt blijft behouden. Het scenario heeft wel invloed op de marktordening.
- Door stijging van toeslag naar 96% bestaat het risico dat de markttarieven zeer sterk zullen stijgen, ruim boven de maximum uurprijs, omdat ouders door een hogere kinderopvangvergoeding meer te besteden hebben en de vraag naar kinderopvang zal stijgen. Als het markttarief veel stijgt, dan heeft dit met name een negatief effect op de betaalbaarheid van kinderopvang voor lagere inkomens, omdat een hogere eigen bijdrage voor hen zwaarder weegt. Een oplossing is onder andere het introduceren van een tariefplafond of het invoeren van volledig gratis kinderopvang.
- Invoeren van volledig gratis kinderopvang heeft verdere gevolgen voor de marktordening. Bij gratis kinderopvang zal het toezicht op financiering kinderopvang moeten worden herijkt, bijvoorbeeld door de invoering van tariefregulering. Kinderopvangorganisaties mogen in dat geval geen tarief vragen boven vastgelegde grens. Hierdoor vervalt wel een belangrijke concurrentieparameter (prijs). Er zal goed geborgd moeten worden dat de mededinging op de kinderopvangmarkt gehandhaafd blijft.
- Gratis kinderopvang betekent niet dat het per se een publiek stelsel hoeft te zijn. Het kan ook nog steeds via marktpartijen lopen.
- Loslaten van de arbeidseis en gratis maken van kinderopvang draagt ook bij aan het beperken van de conjunctuurgevoeligheid en het vergroten van stabiliteit in het stelsel. Dit heeft ook een positieve uitwerking op de stabiliteit van arbeidsmarkt voor kinderopvang.

G) Even feitelijk alle budgettaire cijfers bij de verschillende opties in beeld: hoeveel kost 96%, hoeveel kost loslaten arbeidseis, etc?

- Onderstaande tabel geeft de afzonderlijke kosten weer van de verschillende opties, bovenop de uitgaven in het huidige stelsel. Uitgangspunt bij alle opties is een stelsel met een overheidsvergoeding tot aan een maximum uurprijs. De kwaliteit in de opvang blijft op het huidige niveau. Per maatregel is ook het structurele effect op het gebruik van kinderopvang (totale opvanguren) aangegeven. De opties zijn in dit overzicht afzonderlijk bezien, waarbij wel geldt dat sommige opties meerdere onderdelen in zich combineren. De maatregel Directe financiering met *96% vergoeding voor alle ouders* betekent ook het loslaten van de arbeidseis en daarmee de koppeling gewerkte uren (kgu). Let op: De totale kosten bij combineren van maatregelen komen door stapeling hoger uit (dit betreft specifiek het combineren met herijking van de maximum uurprijzen). Het eindbeeld bij combinatie van alle afzonderlijke maatregelen is als laatste rij in de tabel weergegeven.

Maatregel	Toename gebruik (%)	Structurele kosten (€ x mrd)
a. Loslaten kgu	3%	0,1
b. herijken maximum uurprijs	2%	0,3
c. Loslaten arbeidseis (uiteraard incl. loslaten kgu)	11%	0,5
d. Directe financiering met 96% toeslag – alleen voor werkende ouders	23%	2,2
e. Directe financiering met 96% toeslag voor alle ouders (incl. loslaten arbeidseis)	32%	2,8
Combinatie van maatregelen *e* en *b*: DF met 96% voor alle ouders (inclusief loslaten arbeidseis en herijking maximum uurprijs)*	32%	3,3

* Dit betreft het einbeeld bij opties 1 en 2 onder vraag A.

- Bij combineren van bovenstaande maatregelen nemen de totale kosten toe, omdat de maatregelen deels op elkaar inwerken. De structurele bedragen komen dan hoger uit.

- De reeds onzekere gedragseffecten zijn bij stapeling nog lastiger in te schatten. Bij eventuele verdere invulling wordt de raming nog nader bezien en kan het nog tot enigszins gewijzigde inschattingen leiden.

H) Wat is advies op max uurprijs? (In voorstel D66 zit verhoging vanuit SER-advies) Met daarbij feitelijke vraag: hoe zien de marktprijzen erop dit moment uit? Concreet: er is een max uurprijs, hoe zijn de marktprijzen? Hoe zien die er gemiddeld uit?

- Herijking van de maximum uurprijzen kan ertoe bijdragen om de kinderopvang betaalbaar en toegankelijk te houden voor alle inkomensgroepen.
- Zowel door de brancheorganisaties van werkgevers als de vakbonden wordt al geruime tijd het knelpunt genoemd dat de stijgende loonkosten vanwege arbeidsmarktkrapte, niet op een lijn liggen met de stijging van de maximum uurprijzen door indexatie.
- Herijking van de maximum uurprijzen wordt door de brancheorganisaties van werkgevers en de vakbonden als noodzakelijk geacht, zodat er ondersteunend personeel geworven kan worden, waardoor de kwaliteit van de opvang beter gewaarborgd kan worden.
- Een verhoging van de maximum uurprijs kan ook ruimte bieden voor een kwaliteitsimpuls als er tegelijkertijd kwaliteitsverhogende maatregelen worden genomen (via bijvoorbeeld inzet van de groepshulp). Omdat een kwaliteitsimpuls tot extra kosten leidt, die los staat van een herijking, kan het met extra tariefstijging gepaard gaan.
- Afgemeten aan het gebruik staat de toegankelijkheid gemiddeld genomen nog niet onder druk. Bij lage inkomens blijft de toename in gebruik evenwel achter bij het gemiddelde.
- Het herijken van de maximum uurprijzen kan er tegelijkertijd toe leiden dat de kosten voor ouders hoger worden – doordat met het maximum een norm in de markt wordt gesteld - en hoeft dus niet per definitie een positief effect te hebben op de betaalbaarheid en daarmee de financiële toegankelijkheid van kinderopvang.
- De meest recente kwartaalrapportage van de Belastingdienst/Toeslagen geeft een afwijking weer tussen maximum uurprijzen en de gemiddelde uurprijzen/tarieven die gehanteerd worden in de sector (zie tabel).
- De afgelopen jaren lagen de gemiddelde uurprijzen voor alle opvangsoorten boven de maximum uurprijzen.

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Gastouderopvang
Maximum uurprijs	€ 8,46	€ 7,27	€ 6,49
Gemiddelde uurprijs	€ 8,57	€ 7,71	€ 6,42

Bron: Belastingdienst/Toeslagen, cijferbeeld juli 2021, bewerking SZW

I) Is het mogelijk om nieuwe gevallen uit te sluiten van IACK?

- Ja, het is mogelijk om een oplopende leeftijdsondergrens te hanteren voor de IACK. Op dit moment kan een ouder IACK ontvangen als het kind jonger is dan 12 jaar (mits aan de overige voorwaarden is voldaan). Door voor de IACK alleen kinderen in aanmerking te nemen die geboren zijn vóór 1 januari van het jaar van invoering van deze maatregel, wordt de IACK stapsgewijs afgeschaft in een periode van 13 jaar. De IACK wordt dan niet meer toegekend voor "nieuwe" kinderen.
- Dit betekent echter niet dat er geen nieuwe gevallen met IACK bij kunnen komen: bijvoorbeeld als de minstverdienende partner gaat werken, kan er wel nieuw recht op IACK ontstaan in de periode totdat volledige afschaffing is bereikt.
- Dit is een enkelvoudige structuuraanpassing in de systemen van de Belastingdienst en uitvoerbaar. De (uiteindelijke) afschaffing van de IACK leidt tot vereenvoudiging van de uitvoering. Er zullen op termijn minder belastingplichtigen in het proces voor een (voorlopige) aanslag betrokken worden en de (toezicht)problematiek bij belastingplichtigen met een in het buitenland woonachtige partner komt te vervallen, evenals de co-oudersproblematiek.
- In de formatie kunnen meerdere grote hervormingen in de IH op tafel komen die ieder voor zich een grote druk kunnen leggen op het IV-portfolio van de Belastingdienst. Er is dan ook een nadere beoordeling nodig op de haalbaarheid van voorstellen apart en waar aan de orde in onderlinge samenhang.
- De ongelijke behandeling die ontstaat tussen nieuwe ouders die door de afbouw (net) geen recht op korting hebben en bestaande gevallen die in een vergelijkbare situatie hiervoor wel in aanmerking komen zal vermoedelijk tot onbegrip en weerstand leiden bij de nieuwe ouders en mogelijk tot telefonische en bezwaren. Het financiële belang is immers groot.

J) Is het mogelijk om systeem zo te doen dat mensen OF recht hebben op IACK OF op kinderopvangtoeslag?

Antwoord:

- Een dergelijke aanpassing is complex voor uitvoering en burger, wat waarschijnlijk leidt tot een negatief uitvoeringstechnisch oordeel. Dit is nu niet volledig uitgewerkt. Mocht een verdere analyse gewenst zijn, dan kan dit alsnog geleverd worden.
- Een systeem van IACK óf kinderopvangtoeslag verhoudt zich slecht tot de inzichten uit bijvoorbeeld het IBO Toeslagen met als onderliggende rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR. Lessen hieruit zijn dat een eenvoudiger stelsel dat meer zekerheid biedt voor burgers veel beter past bij het doenvermogen van burgers dan het huidige toeslagenstelsel, waarin mensen een onzeker voorschot ontvangen. Een systeem van IACK óf KOT maakt het huidige stelsel nog complexer ,leidt tot meer onzekerheid, en een grotere kans op hoge terugvorderingen. Dat staat haaks op de wens om meer zekerheid aan de voorkant te bieden aan burgers.
- De reden hiervoor is dat het recht op beide regelingen pas na afloop van het jaar wordt vastgesteld. Dat betekent ook dat de definitieve toekenning van toeslagen verder naar achteren schuift. De wisselwerking van twee regelingen in twee aparte systemen, die ook op verschillende momenten in de tijd een definitieve uitkomst geven, leidt tot meer financiële onzekerheid voor ouders. Dit geldt eens te meer als persoonlijke omstandigheden wijzigen waardoor de uitkomst van het nieuwe systeem anders uitpakt dan mensen vooraf hadden ingeschat. Dit leidt tot meer (hoge) terugvorderingen. Daarnaast is een dergelijk systeem zeer belastend voor de uitvoering. Niet in de laatste plaats omdat de uitkomsten in de praktijk vaak moeilijk uitlegbaar zullen zijn.

Uitvoeringsperspectief Toeslagen en Belastingdienst op formatievragen

Wat is een realistisch invoerpad rondom zorgtoeslag en huurtoeslag?

- Herstel en het op orde brengen van de IV-systemen, het basispad, vraagt tot eind 2022 volledige uitvoeringscapaciteit van Toeslagen. Vanaf 2023 ontstaat er stapsgewijs ruimte voor de uitvoering van nieuw beleid. Een tijdpad van hoe deze implementatie eruit kan zien voor de huur- en zorgtoeslag, naast herziening kinderopvangtoeslag, is hieronder opgenomen.
- Kinderopvang: Toeslagen kan in de periode 2023 - 2028 de huidige kinderopvangtoeslagensystematiek afbouwen en tegelijkertijd het rechtstreeks uitbetalen implementeren. De oude systemen moeten na deze implementatie conform wet- en regelgeving nog 7 jaar beschikbaar zijn.
- Huur- en zorgtoeslag: Naast een stelselherziening van de kinderopvangtoeslag is het mogelijk om maatregelen te nemen in de huurtoeslag of de zorgtoeslag af te schaffen. Afhankelijk van de keuzes wordt gekeken naar een mogelijk ingroeipad. Het implementeren van een alternatief voor de zorgtoeslag is voor Toeslagen in deze kabinetsperiode niet mogelijk.
- Uitvoeringstoets: Voor een definitief oordeel over een tijdspad is zowel een uitvoeringstoets per maatregel als een integrale uitvoeringstoets noodzakelijk om de uitvoerbaarheid te waarborgen.

Zorgtoeslag

- Om de inkomenseffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag te mitigeren is het belangrijk dat het afschaffen van de zorgtoeslag in hetzelfde jaar gebeurt als flankerend beleid: in het voorgestelde pakket is dit een uitbetaalbare inkomensonafhankelijke heffingskorting en eventueel de verhoging van het minimumloon (verhogen WML kan vanaf 2024). Het mogelijke tijdpad hangt af van de uitbetaalbare inkomensonafhankelijke heffingskorting. Deze kan op z'n vroegst vanaf 2027 worden ingevoerd, daarom kan het gehele zorgtoeslag-pakket vanaf 2027 worden ingevoerd.
- Uitfaseren zorgtoeslag: Uitfaseren van de zorgtoeslag is inpasbaar voor Toeslagen, moment is zoals eerder genoemd afhankelijk van flankerend beleid. Voorbereiding van het uitfaseren kost 2 jaar, het afbouwen van lopende toeslagen kost 5-7 jaar waarna de gegevens en systemen nog 7 jaar beschikbaar moeten blijven.
- Op z'n vroegst vanaf 2027: Er zijn eerder inschattingen gemaakt voor de invoering van uitkeerbare heffingskortingen als onderdeel van een grotere hervorming van het totale toeslagenstelsel met een ingeschatte ontwikkeltijd van 5 tot 10 jaar na besluitvorming. Dit is los van mogelijke stapeling met eventuele beleidswensen op andere terreinen van de inkomstenbelasting.
    - Ad 1. Er is een potentiële stapeling van voorstellen in het domein van de inkomstenbelasting: reëel rendement box 3, arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, inkomensonafhankelijke heffingskorting, aanpassingen hypotheekrenteaftrek. Bij invoering van een reëel rendement in box 3 zijn keuzes nodig, omdat er dan niet voldoende capaciteit is om ook andere grote aanpassingen in de inkomstenbelasting door te voeren is.
    - Ad 2. Voor een definitieve beoordeling van het voorstel is verdere uitwerking nodig op een aantal raakvlakken: zorgverzekeringsplicht vs. belastingplicht, loonbelasting vs. inkomstenbelasting, uitkeren vs. innen.
- De uiteindelijke ontwikkeltijd is mede afhankelijk van keuzes bij de verdere uitwerking van het voorstel die van wezenlijke invloed zijn op de impact (verhouding zorgverzekerden/ belastingplichtigen, verhouding belasting/premie volksverzekeringen, verwerking in de aanslag, separaat uitbetalen of verrekenen met te betalen voorlopige aanslag), zodat een precieze inschatting van de ontwikkeltijd met de nu beschikbare informatie niet mogelijk is.
- Bij het afschaffen van de zorgtoeslag verdwijnt de automatische koppeling tussen de hoogte van de zorgtoeslag en de (toekomstige stijging) van de zorgkosten bij de lage inkomens. Bij compensatie door een uitkeerbare inkomensonafhankelijke heffingskorting vervalt tevens een instrument om tijdens de augustusbesluitvorming gerichte koopkrachtmaatregelen te nemen.
- De Belastingdienst ziet daarnaast overwegingen waardoor het voorstel niet op een voor burgers en bedrijven wenselijke manier uitvoerbaar is, dit gaat o.a. om afhankelijkheid met financiële situatie werkgever, bereiken van ondernemers en zelfstandigen, het doenvermogen van kwetsbare burgers en burgers met wisselende en tijdelijke dienstverbanden. *Zie verdere toelichting hierop later in dit document.*

Huurtoeslag

- Vanaf 2024/2025: Maatregelen in de huurtoeslag kunnen, in combinatie met een rechtstreeks uitbetalen kinderopvangtoeslag, vanaf 2024/2025 geïmplementeerd zijn: het vervallen maximale huurgrens, harmoniseren aftoppingsgrenzen, verlagen leeftijdsgrens HT. Het ligt in de rede om maatregelen in de huurtoeslag in één keer in te voeren. Invoering per 2024 dan wel 2025 hangt af van de stapeling voor de uitvoering van het totale pakket aan maatregelen.
- Aanvullende maatregelen die ook inpasbaar zijn vanaf 2024/2025, niet in de vraagstelling benoemd, maar die in een separaat fiche over het huurtoeslagpakket zijn opgenomen: verhogen vermogensgrens, lineaire afbouw HT, niet meer meetellen van servicekosten, verhogen eigen bijdrage en n niet specifiek voor huurtoeslag; een oplossing voor onbedoelde partnerschappen in de toeslagen.
- Normeren huren: Het normeren van de huren leidt tot een vereenvoudiging voor de uitvoering, maar ook tot een tijdelijke verzwaring van de uitvoeringslast voor Toeslagen. Dit is alleen uit te voeren als er geen gedifferentieerde overgangsbepalingen gaan gelden. Gezien de grote inkomenseffecten kan er de wens bestaan voor een overgang met dergelijke overgangsbepalingen. In tegenstelling tot eerdere uitwerkingen van een genormeerde huren ontbreekt in dit pakket immers flankerend beleid om negatieve inkomenseffecten op te vangen zoals een verlaging van de huren (in eindrapportage alternatieven toeslagen) of een verhoging van het wml (in dit pakket ingezet als mitigerende maatregel voor de zorgtoeslag). Implementatie moet daarnaast worden bezien in het totaalpakket voor de huur en in samenhang met andere wijzigingen bij overige toeslagen. Dit geldt ook voor de inkomenseffecten. Deze kunnen het beste worden beoordeeld binnen het totaalpakket.
- Door de uitvoering afgeraden:
    - Invoering van een huurtoeslag voor onzelfstandige eenheden is sterk afhankelijk van de gekozen definitie, geeft naar verwachting problemen in uitvoering, handhaafbaarheid en kosten. De uitvoering raadt deze maatregel af.
    - T-2 is tijdens kabinetsperiode **niet** inpasbaar naast een grote stelselherziening KOT en afgeraden door de uitvoering. Het werken met verschillende inkomensbegrippen bij de verschillende toeslagen zorgt voor extra complexiteit voor burger en uitvoering. Het benodigde vangnet voor burgers met een instabiel inkomen is alleen mogelijk indien T-2 voor een deel van de toeslagen wordt ingevoerd. Gezien afschaffen zorgtoeslag in combinatie met uitkeerbare heffingskorting pas volgende kabinetsperiode kan, zal het vangnet zeer groot zijn en te veel capaciteit vragen. Daarnaast levert T-2 geen verbetering op voor burgers met een stabiel inkomen.

Mogelijke tijdpad

Mogelijk tijdpad moet in samenhang met mogelijk tijdpad voorgestelde stelselherziening naar directe financiering van de KOT worden bezien. Het is niet mogelijk om zowel vergaande maatregelen te nemen in de huurtoeslag als de zorgtoeslag af te schaffen.

	KOT		HT	ZT
	Optie 1	Optie 2	**OF**	
2023	- Loslaten koppeling gewerkte uren; Herijken maximum uurprijs (NB3)	- Loslaten koppeling gewerkte uren - Herijken maximum uurprijs		*Voorbereiden afschaffen ZT en aanvullende maatregel*
2024			- Vervallen maximale huurgrens, harmoniseren aftoppingsgrenzen, verlagen leeftijdsgrens HT - Eventueel aanvullende maatregelen	
	- Algemeen: Oplossing onbedoelde partnerschappen (Omtzigtcriterium)			
2025	- Loslaten arbeidseis - Directe financiering	- Inkomensonafhankelijk heid vergoeding op 96% tot maximum uurprijs - Directe financiering		
2026				
2027				Afschaffen ZT in combinatie met aanvullende maatregel
2028	- Inkomensonafhankelij kheid vergoeding op 96% tot max uurprijs	- Loslaten arbeidseis		
Nader te bepalen	- Na 2028 kan dan vervolgens nog worden toegewerkt naar een toeslag van 100%, eventueel ook met een bepaalde mate van tariefregulering om gratis kinderopvang in te voeren.		Aanvullende maatregelen, zoals genormeerde huur	

Toelichting uitkeerbare heffingskorting

De Belastingdienst ziet daarnaast overwegingen waardoor het voorstel niet op een voor burgers en bedrijven wenselijke manier uitvoerbaar is:

- Opname in de loonheffing maakt dat de uitkering aan de burger afhankelijk wordt van de financiële situatie van zijn werkgever: werkgevers dragen nu achteraf loonheffing af en met deze maatregel moeten zij nu vooraf een voorschot uitkeren aan werknemers. Het creëert daardoor nieuwe geldstromen en complexiteit tussen werkgever, de Belastingdienst en de burger.
- Via de loonheffingen worden alleen werknemers bereikt en niet de personen die als ondernemer of zelfstandige werkzaam zijn. Er zal daarom altijd ook een maatregel in de inkomstenbelasting nodig zijn.
- Ook zijn er personen die nu alleen in de loonheffing zitten en geen aangifte inkomstenbelasting hoeven te doen. Naar verwachting moeten ca. 965.000 extra mensen een voorlopige aanslag aanvragen om lopende het jaar geld te ontvangen. Dit is lastiger dan het aanvragen van een toeslag en vergelijkbaar met een belastingaangifte zonder dat er gegevens zijn vooringevuld. Ca. 255.000 extra mensen moeten aangifte inkomstenbelasting doen. In het kader van doenvermogen kan dit leiden tot niet-gebruik.
- Werknemers die slechts een deel van het jaar een werkgever hebben (vaak kwetsbare groepen), krijgen een deel van het voorschot via de werkgever en moeten voor een ander deel een voorlopige aanslag aanvragen. Bij veel wisselende en tijdelijke dienstverbanden is het risico dat dit niet op elkaar aansluit, waardoor te weinig of juist te veel wordt ontvangen. Dit moet na afloop van het jaar bij de aangifte inkomstenbelasting worden rechtgetrokken. De verwachting is dat dat leidt tot niet-gebruik en fouten en dus terugvorderingen.
- Het voorstel veronderstelt via de belastingheffing een uitkering te doen aan zorgverzekerden. De doelgroepen voor belasting- en zorgverzekeringsplicht overlappen grotendeels, maar er zijn rafelranden, zeker in grensoverschrijdende situaties. Het gaat om beperkte percentages, maar op de totale doelgroep toch om forse aantallen. De doorwerking voor deze gevallen behoeft verdere uitwerking, waarbij voorzienbaar is dat dat tot complexiteit gaat leiden.
- De Belastingdienst kan binnen de huidige systematiek van de inkomstenbelasting niet op hetzelfde moment zowel uitkeren als innen. Dit betekent dat het niet mogelijk is op een door de burger te betalen aanslag inkomstenbelasting ook een apart door de burger te ontvangen heffingskorting op te nemen die aan hem wordt uitbetaald.
- De systematiek van het toeslagenstelsel (burgers een bedrag laten betalen en bij hen de verantwoordelijkheid leggen om daarvoor de juiste compensatie aan te vragen) wordt voor een groot deel gekopieerd naar de belastingen. Juist in situaties met wisselende werkzaamheden is dat ingewikkeld met een groot risico op terugvorderingen en te lage uitbetalingen gedurende het jaar.

22 Addendum - Formatievraag alternatieve maatregelen box 2

Eerder is met de formatie het memo gedeeld met de belangrijkste aandachtspunten in box 2 en de fundamentele oplossingen om die aandachtspunten te adresseren. Dit eerder gedeelde memo is als bijlage 3 bijgevoegd. Het nieuwe verzoek spitst zich toe op maatregelen die zien op oneigenlijk gebruik van box 2 waarbij de tarieven en schijflengtes ongewijzigd blijven.

Wat is oneigenlijk gebruik?

Onder oneigenlijk gebruik binnen box 2 verstaan wij onder andere het om fiscale redenen het niet laten uitkeren van dividend en daarmee om fiscale reden belastingheffing in box 2 uitstellen. Als de aanmerkelijkbelanghouder leent van de vennootschap in plaats van dividend uit te laten keren, dan zal deze keuze doorgaans om fiscale redenen zijn gemaakt. Als de vennootschap wel winstreserves heeft, maar niet over voldoende liquide middelen beschikt (bijvoorbeeld omdat winsten geherinvesteerd zijn in de onderneming), dan kan geen dividend wordt uitgekeerd. In een dergelijk geval is dus geen sprake van het om fiscale redenen niet laten uitkeren van dividend.

Het onderbrengen van vermogen in een vennootschap (box 2) kan ook zijn ingegeven door arbitrage tussen box 2 en 3. Als de vennootschap belegt hoeft dit overigens niet per definitie te duiden op oneigenlijk gebruik. Hieraan kunnen economische redenen ten grondslag liggen.

Welke maatregelen kunnen oneigenlijk gebruik tegengaan zonder tarieven en schijflengtes aan te passen?

In de tabel zijn mogelijke maatregelen opgesomd en uitgesplitst naar uitvoerbaarheid. Naast maatregelen die belastinguitstel tegengaan is ook een maatregel opgenomen die fiscale onevenwichtigheden in box 2 tegengaat. Voor de uitvoerbare maatregelen is de structurele opbrengst weergegeven. De maatregelen worden in de rest van dit addendum kort toegelicht; meer informatie is beschikbaar in de fiches bij het oorspronkelijke memo.

Uitvoerbare maatregelen	Gericht op	Opbrengst
1. Wetsvoorstel excessief lenen invoeren	Belastinguitstel	Conform wetsvoorstel*
- Verlagen schuldengrens naar € 17.500 incl. eigen woningschuld	Belastinguitstel	€ 40 mln.**
- Verlagen schuldengrens naar € 200.000 incl. eigen woningschuld	Belastinguitstel	€ 30 mln.**
- Versobering uitzondering eigenwoningschulden: tot € 1.110.000	Belastinguitstel	Nihil
- Nieuwe eigenwoningschulden vallen onder het wetsvoorstel	Belastinguitstel	€ 5 mln.***
2. Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon dga	Fiscale oneven-wichtigheden box 2	€ 212 mln.
Niet (of zeer lastig) uitvoerbare maatregelen	**Gericht op**	
3. Forfaitaire rendementsheffing box 2	Belastinguitstel	
4. Forfaitaire rendementsheffing op uitsluitend beleggingsvermogen	Belastinguitstel	

** Het wetsvoorstel excessief lenen is onderdeel van het basispad van Financiën en het CPB. Het niet invoeren ervan zou leiden tot een lastenrelevante derving van € 35 mln en incidenteel een forse EMU-saldoderving.*
*** Deze excessief lenen-maatregelen leiden bij invoering incidenteel tot een EMU-opbrengst van enkele miljarden – in de tabel is de voor het inkomstenkader relevante netto contante waarde gepresenteerd.*
**** Hier staat – net als bij de andere maatregelen – de lastenrelevante structurele opbrengst vermeld. Anders dan de voornoemde maatregel gaat dit niet met incidentele forse opbrengsten gepaard maar kennen de EMU-saldo-opbrengsten een oplopend ingroeipad.*

Maatregelen primair gericht op tegengaan belastinguitstel

1. Wetsvoorstel excessief lenen

De mogelijkheid tot lenen van de eigen bv, zonder dat er belasting verschuldigd is in box 2, faciliteert fiscaal gedreven winstinhouding en daarmee belastinguitstel. Het gaat om aanzienlijke aantallen en bedragen: bijna 60% van de huishoudens met ab-vermogen had in 2018 een lening bij de eigen vennootschap met een totale waarde van € 62 miljard. Het voordeel van het wetsvoorstel is dat het zich richt op situaties waarin er winstreserves zijn én liquide middelen. Mogelijke aanscherpingen ten opzichte van dit wetsvoorstel zijn opgenomen in de tabel.

3. Forfaitaire rendementsheffing

Belastinguitstel kan ook tegengegaan worden door een forfaitaire (voor)heffing in box 2 van jaarlijks een bepaald percentage van het vermogen van de vennootschap. Om uiteindelijk alleen de werkelijk behaalde inkomsten te belasten dient bij verkoop verrekening plaats te vinden. Deze maatregelen kent een aantal nadelen. Ten eerste worden ook winsten die geherinvesteerd zijn geraakt. Daarnaast is de uitvoering van de maatregel een uitdaging, onder andere vanwege de noodzaak om de grondslag jaarlijks vast te stellen. Als grondslag kan bijvoorbeeld de waarde van de aandelen dienen. Het jaarlijks waarderen van alle (veelal incourante) aanmerkelijkbelangaandelen is realistisch bezien een onmogelijk opgave voor zowel de belastingplichtigen als de Belastingdienst. Tot slot wordt in box 3 juist gezocht naar een alternatief voor het belasten van forfaitair rendement.

In bijlage 1 wordt beide maatregelen 1. en 3. nader met elkaar vergeleken.

4. Forfaitaire rendementsheffing op beleggingsvermogen in box 2
Om aan het nadeel van een forfaitaire rendements(voor)heffing op al het vermogen tegemoet te komen, zou gedacht kunnen worden aan een heffing die alleen ziet op het beleggingsvermogen. Hiermee wordt fiscaal gedreven belastinguitstel voorkomen. *Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat onderscheid gemaakt kan worden tussen beleggings- en ondernemingsvermogen in de bv*. Dit geldt voor alle maatregelen die dit onderscheid willen gebruiken. Echter, anders dan bij IB-ondernemingen, worden bij bv's vermogensbestandsdelen niet "geëtiketteerd" als beleggings- of ondernemingsvermogen. Om maatregelen te kunnen richten op uitsluitend beleggingsvermogen, dient dus al het vermogen van huidige vpb-plichtigen alsnog te worden geëtiketteerd. Het maken van onderscheid tussen ondernemings- en beleggingsvermogen voor vennootschappen is voor de uitvoering hiermee nagenoeg niet te doen. Voor de BOR en de DSR dient een dergelijk onderscheid wel te worden gemaakt. Dat gaat in de praktijk gepaard met een grote uitvoeringslast vanwege veel overleg met de Belastingdienst en juridische procedures. Bij de BOR hoeft een dergelijk onderscheid enkel te worden gemaakt als de aandelen worden geschonken of vererven. Bij een forfaitaire heffing moet een onderscheid jaarlijks worden gemaakt en gaat het gepaard met een vele malen grotere complexiteit en aantal juridische procedures dan bij de BOR en DSR nu het geval is.

Maatregelen primair gericht op tegengaan fiscale onevenwichtigheden box 2

2. Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon dga
De dga dient voor zijn werkzaamheden een loon in aanmerking te nemen dat wordt voorgeschreven op basis van fiscale regels: de gebruikelijkloonregeling. Dga's hebben een prikkel om het gebruikelijk loon (dat in box 1 wordt belast) zo laag mogelijk vast te stellen. Zij mogen dit loon vaststellen op minimaal 75% van het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking: een doelmatigheidsmarge van 25%. Deze doelmatigheidsmarge kent geen duidelijke economische rationale. Afschaffen ervan levert in het eerste jaar circa € 800 mln. op, aflopend naar structureel € 212 mln.

Helpt een anti-fragmentatie bepaling oneigenlijk gebruik in box 2 tegen te gaan?
Wij hebben begrepen dat in dit verband ook gevraagd is naar een bepaling in de vennootschapsbelasting tegen het opknippen van activiteiten over verschillende vennootschappen (anti-fragmentatiebepaling) en of een dergelijke maatregel ziet op oneigenlijk gebruik in box 2. De maatregel houdt in dat het lage tarief van de vennootschapsbelasting slechts van toepassing is bij één vennootschap binnen concernverband. Deze maatregel ziet niet op oneigenlijk gebruik in box 2, maar op het inperken van het bereik van het lage Vpb tarief. De maatregel is effectief in het beperken van de fiscale prikkel om activiteiten op te splitsen, maar kan ook negatief uitwerken voor relatief kleine ondernemingen. Ook de uitvoerbaarheid van de maatregel is een uitdaging. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting.

Bijlage 1 - Nadere verdiepingsslag en vergelijking tussen de verschillende maatregelen excessief lenen en forfaitaire rendementsheffing in box 2

Zowel het wetsvoorstel excessief lenen als het invoeren van een forfaitaire heffing in box 2 haalt het heffingsmoment van bepaald inkomen in de tijd naar voren. Bij excessief lenen gaat het om de leningen die de ab-houder bij zijn vennootschap heeft, voor zover dan meer bedraagt dan € 500.000. Voordeel hierbij is dat deze maatregel de geldstromen volgt. Dit leidt er toe dat er alleen (fictief) inkomen in de heffing wordt betrokken als middelen vanuit de bv naar de ab-houder vloeien. Bij een forfaitaire heffing is dit niet het geval. Bij een forfaitaire heffing wordt een percentage van een nader te bepalen grondslag in de heffing betrokken, ook al wordt de winst volledig opnieuw in de onderneming ingezet. De forfaitaire heffing werkt daarmee grofmaziger dan het wetsvoorstel excessief lenen, waarbij vooral de pure ondernemers zwaarder geraakt worden dan beleidsmatig wenselijk.

In onderstaand overzicht worden de voor- en nadelen van de twee maatregelen ten opzichte van elkaar weergegeven. In de fiches bij het oorspronkelijke memo wordt per maatregel uitgebreider ingegaan op de gevolgen van de desbetreffende maatregel.

	Excessief lenen	**Forfaitaire heffing**
Grondslag	Schulden van meer dan € 500.000, eigenwoningschulden uitgezonderd.	Bijvoorbeeld, percentage van het eigen vermogen.
Heffingsmoment	Incidenteel: bij overschrijding van het maximumbedrag.	Doorlopend: jaarlijkse heffing over eigen vermogen.
Voordelen	# De maatregel is specifiek gericht op om fiscale redenen niet uitkeren van dividend en is daarom zeer gericht (de gerichtheid wordt nog groter als het maximumbedrag wordt verlaagd) # Er wordt aangesloten bij de geldstromen. Daardoor raakt het niet ondernemers die de winst herinvesteren in de onderneming en holt het de liquiditeitspositie van de vennootschap/onderneming niet uit.	Met deze maatregel gaan ab-houders in box 2 een deel van de box 2-belasting eerder betalen waardoor er minder sprake is van uitstel.
Nadelen	# De grens van € 500.000 is arbitrair. # het komt onrechtvaardig over dat de bv wel aan anderen dan de ab-houder geld mag uitlenen zonder belastingheffing.	# De maatregel is grofmazig en raakt ook ondernemers die winst herinvesteren in de onderneming. # De keuze voor de grondslag is arbitrair en (bijvoorbeeld fiscaal eigen vermogen) en zijn complexe antimisbruikbepalingen nodig om ontwijking van de maatregel te voorkomen. # De grondslag zal zeer moeilijk jaarlijks vast te stellen zijn. Dit is zowel het geval als uitgegaan wordt van fiscaal eigen vermogen, de waarde van de aandelen, of de waarde van de aandelen voor zover dat is toe te rekenen aan beleggingsvermogen. # Als het percentage van het forfaitaire inkomen te laag wordt vast gesteld, dan is de maatregel niet effectief.

		Als het percentage te hoog is, dan zullen dezelfde discussies en procedures worden gevoerd die spelen vanwege het forfaitaire inkomen van box 3. # Met de sterke politieke en maatschappelijke wens om voor box 3 van de forfaitaire benadering af te stappen is het niet het meest voor de hand liggend om een forfaitair rendement in box 2 in te voeren. # is complexiteit verhogend.

Bijlage 2 - Bepaling in de vennootschapsbelasting tegen het opknippen van activiteiten over verschillende vennootschappen (anti-fragmentatiebepaling)
De maatregel houdt in dat het lage tarief van de vennootschapsbelasting slechts van toepassing is bij één vennootschap binnen concernverband.

NB: deze maatregel ziet niet op oneigenlijk gebruik op box 2

De antifragmentatiemaatregel beoogt de fiscale prikkel om bv's op te splitsen te beperken, maar kan ook negatief uitpakken voor concerns met een relatief lage totaalwinst.. Ook bij kleinere ondernemingen wordt over het algemeen gebruik gemaakt van meerdere vennootschappen ("één BV is géén BV"). Dit kan worden verduidelijkt door middel van het volgende voorbeeld:

> *Voorbeeld*
> Fietsenmaker X heeft drie vestigingen in drie aparte BV's, A BV, B BV en C BV. Alle drie maken ze in een jaar € 50.000 winst. In totaal € 150.000. Zowel bij alle BV's afzonderlijk als gezamenlijk is het lage tarief van toepassing. In totaal is 15% * € 150.000 = € 22.500 belasting verschuldigd. Na toepassing van de antifragmentatiemaatregel is het lage tarief slechts bij één BV van toepassing en is in totaal (15% * € 50.000) en (25% * € 100.000) = € 32.500 belasting verschuldigd. Een lastenverzwaring van 44,4%.

Een antifragmentatiemaatregel beoogt van toepassing te zijn op grote bedrijven die hun winst fiscaal plooien door de fiscale eenheid te verbreken of winstgevende activiteiten te splitsen over meerdere vennootschappen. Een antifragmentatiemaatregel die zich sec daarop richt en geen (onbedoeld) effect heeft op het kleinere ondernemingen is echter zeer complex in zowel de vormgeving als de uitvoering, omdat dit een onderscheid vereist tussen concerns naar gelang de omvang (waarbij weer arbitrage kan ontstaan).

Ter voorkoming van de prikkel voor grote ondernemingen om op te splitsen in verschillende vennootschappen ligt het meer voor de hand om de prikkel zelf weg te nemen door het verlagen van het verschil in tarief in de vennootschapsbelasting, de drempel in de earningsstrippingmaatregel en de franchise in de verliesverrekening.

De hierboven beschreven antifragmentatiemaatregel heeft grote gevolgen voor de complexiteit in de vennootschapsbelasting. Daarnaast kunnen de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering niet worden uitgevraagd in de aangifte. Het aangifteprogramma van de Belastingdienst is niet ingericht om deze uitvraag mogelijk te maken. Derhalve is een dergelijke antifragmentatiemaatregel onuitvoerbaar.

Eerder gedeeld Formatiememo Box 2

1. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten in box 2

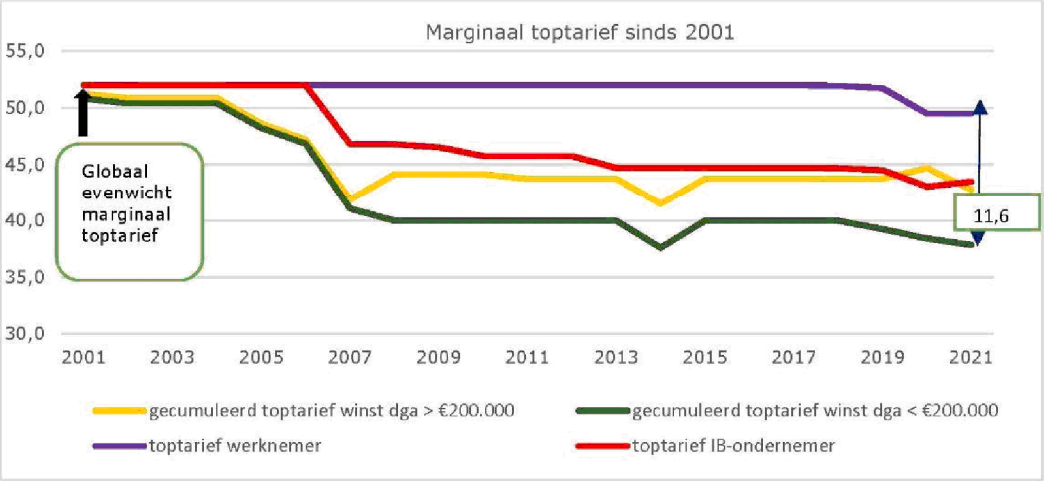
Schuiven van box 3 naar box 2 kan aantrekkelijk zijn

- Box 2 is soms een aantrekkelijk alternatief geworden voor box 3 voor vermogende huishoudens. Dit is een gevolg van de verschillende regels binnen deze boxen, met name omdat in box 3 gewerkt wordt met forfaitaire rendementen en in box 2 met werkelijke rendementen.
- In box 3 wordt thans het *forfaitair* rendement belast met 31%. In box 2 wordt het *werkelijk rendement* van aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders) belast. Allereerst de winst met het tarief in de vennootschapsbelasting (Vpb). In 2021 bedraagt het Vpb-tarief 15% tot een winst van € 245.000 en 25% voor de winst daarboven. Vervolgens wordt de uitkering van de winst (dividend) vanuit de bv aan de ab-houders dan wel de winst bij vervreemding van de aandelen belast met het box 2 tarief van 26,9%.
- Als het werkelijk rendement fors lager ligt dan het forfaitair rendement dan kan het aantrekkelijk zijn voor huishoudens met relatief veel spaargeld en een lage rentestand om het vermogen in te brengen in een bv, waardoor het vermogen wordt belast in box 2.
- Daarnaast kunnen aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders) een deel van de belastingheffing uitstellen door geen dividenden uit te keren. Ook zonder winst uit te keren kan een ab-houder door te lenen van de eigen bv toch in privé over de liquide middelen beschikken. In 2019 is het totaal geleende bedrag circa € 60 miljard.
- De mogelijkheid tot lenen van de eigen bv en een vermogenswinstbelasting in box 2, faciliteert fiscaal gedreven winstinhouding en dus belastinguitstel en kan box 2 aantrekkelijk maken voor particulieren met grotere vermogens.
- Voorts kan de doorschuifregeling (DSR) voor aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting bijdragen aan het belastinguitstel over box 2 vermogen. De DSR regelt dat bij schenken of overlijden geen box-2 belasting hoeft te worden betaald, maar dat de box 2-claim wordt doorgeschoven naar de opvolgers indien sprake is van ondernemingsvermogen.

Er zijn verschillen in belastingdruk tussen dga's, IB-ondernemers en werknemers

- Omdat bij ondernemers het onderscheid tussen inkomen uit kapitaal en inkomen uit arbeid moeilijk te maken is, is het van belang dat het verschil in belastingdruk op arbeid en kapitaal niet te groot is.
- Dit geldt voor zowel IB-ondernemers (zoals zelfstandigen) als de directeur-grootaandeelhouders (dga's). Bij de invoering van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting in 2001 was het uitgangspunt daarom een globaal evenwicht tussen werknemers, IB-ondernemers en dga's.
- De winst van een IB-ondernemer wordt weliswaar progressief belast in box 1, omdat hier geen onderscheid wordt gemaakt tussen inkomen uit vermogen versus inkomen uit arbeid. Maar door de na 2001 ingevoerde vrijstellingen (zoals de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek) is die belasting wel fors lager dan die over het arbeidsinkomen van werknemers.
- Bij dga's dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen inkomen uit arbeid en kapitaal. Om te voorkomen dat de dga zich geen of een laag arbeidsinkomen toekent (om zo de progressieve inkomstenbelasting in box 1 te ontwijken), dient de dga zichzelf een zogenoemd gebruikelijk loon toe te kennen. In de praktijk is het zeer lastig voor de Belastingdienst om te controleren of het gebruikelijk loon correct is vastgesteld, waardoor de uitvoeringskosten hoog zijn. De Belastingdienst moet het loon vaststellen van de meest verdienende werknemer bij de betreffende vennootschap, dan wel het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Het grootste probleem is de uitleg van het begrip 'vergelijkbare dienstbetrekking'. Vaak zijn er verschillen te benoemen waardoor een goede vergelijking lastig is. Daarbij mag de dga rekening houden met een doelmatigheidsmarge van 25% op het gebruikelijk loon. Mede hierdoor kan worden gesteld dat het gebruikelijk loon dat een dga zichzelf toekent over het algemeen lager is dan het loon van een vergelijkbare werknemer.

- De Vpb-tarieven zijn inmiddels lager dan in 2001. Dit betekent dat de winst van de bv lager wordt belast dan voorzien bij de introductie van het boxenstelsel in 2001. Tegenover de inmiddels lagere Vpb-tarieven staat geen gelijkwaardige verhoging van het box 2-tarief waardoor de (gecumuleerde) belastingdruk van de dga, de IB-ondernemer en de werknemer ten opzichte van 2001 meer uiteenloopt. Dit is te zien in onderstaande figuur.
- De relatieve aantrekkelijkheid van box 2 is vergroot doordat het lage Vpb-tarief verlaagd is naar 15% (in 2018 was dit 20%) en dit tarief per 1 januari 2022 geldt tot een winst van 395.000 euro (in 2020 was dit 200.000 euro). Met deze grens vallen circa 96% van de vennootschappen met hun winst geheel onder het lage vpb-tarief.



2. Wat zijn mogelijke varianten om deze aandachtspunten te adresseren?

First best maatregelen box 2

- Dit betreft allereerst (a) het inperken van het lage Vpb-tarief en (b) het beperken van de mogelijkheid tot lenen van de eigen bv. Dit wordt ook sterk aanbevolen door het IMF in hun recente working paper "Capital income taxation in the Netherlands"[1]. Hier kan (c) het inperken of afschaffen van de doorschuifregeling (DSR) voor het aanmerkelijk belang bij schenking en vererving aan worden toegevoegd.
- (a) Het afschaffen dan wel sterk inperken van het opstaptarief in de Vpb zorgt ervoor dat het winstinkomen direct, hoger wordt belast en bijdraagt aan het herstel van het globale evenwicht. eest vergaand is het afschaffen van het lage Vpb-tarief.
- Minder vergaande alternatieven zijn het verlagen van de schijfgrens van het Vpb-opstaptarief (naar bijv. € 100.000) of het verhogen van dit tarief (naar bijv. 20%).
- (b) Er ligt momenteel een wetsvoorstel in de Kamer dat lenen vanuit de eigen bv boven de € 500.000 tegengaat. Eigenwoningschulden zijn daarbij onder voorwaarden geheel uitgezonderd. In aanvulling op het wetsvoorstel kan het lenen van de eigen bv verder worden beperkt, bijvoorbeeld door het verlagen van het maximumbedrag van € 500.000 en het beperken van de vrijstelling van eigenwoningschulden. Belastinguitstel in box 2 wordt daarmee verminderd.
- (c) Inperken of afschaffen van de DSR voor het aanmerkelijk belang bij schenking en vererving zorgt ervoor dat minder latent inkomen uit aanmerkelijk belang fiscaal gefaciliteerd wordt doorgeschoven naar volgende generaties.

Second best maatregelen box 2

- De *second best* maatregelen kunnen bijdragen aan het oplossen van de aandachtspunten in box 2, maar dragen minder bij dan de *first best* maatregelen.
- (a) Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge van het gebruikelijk loon kan helpen bij het verbeteren van de balans tussen kapitaalinkomen en arbeidsinkomen.

[1] IMF Working Paper, "Capital income taxation in the Netherlands", WP/21/145, mei 2021.

- (b) de introductie van een tariefopstapje in box 2 (invoeren van een extra schijf), waarbij het laagste tarief gelijk is aan het huidige tarief. Dit moedigt de ab-houder aan om jaarlijks (een deel van) de winst in de bv uit te keren, in plaats van de winst bijvoorbeeld pas bij vervreemding van de aandelen in één keer te verzilveren. Deze optie zal naar verwachting op een minder effectieve wijze belastinguitstel tegen gaan en bovendien maar beperkt positief effect hebben op het globaal evenwicht.

NB: Enkel een tariefsverhoging in box 2 zonder het lage Vpb-tarief te verhogen dan wel de schijfgrens van het lage Vpb-tarief te verlagen en tevens zonder het fiscaal vriendelijk lenen van de eigen bv te beperken, vergroot de prikkel tot belastingvrij lenen van de eigen bv en daarmee de mate van fiscaal gedreven winstinhouding. Daarom zijn de *first best* maatregelen effectiever.

Alternatieve maatregelen

- Voornoemde maatregelen zijn uitvoerbaar. In de bijgevoegde fiche-set zijn tevens maatregelen zoals: een forfaitaire rendementsheffing in box 2 (conform voorstel Dijkhuizen) opgenomen, een gebruikelijk kapitaalregeling (waarvoor Cnossen en Jacobs pleiten) en het belasten van een fictieve rente over ingehouden winsten in de bv. Naast dat deze maatregelen een fictief inkomen belasten (iets wat nu juist bij box 3 ter discussie staat), en niet aansluiten bij de geldstromen, zijn ze een uitdaging om uit te voeren.

De bijgevoegde Bouwstenen voor een beter belastingstelsel bevat uitgewerkte fiches voor alle bovenstaande beleidsopties.

3. Is het mogelijk om het vermogensdeel te splitsen tussen beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen?

- Voor bv's is – anders dan bij IB-ondernemingen - bij wet bepaald dat de bv geacht wordt met zijn gehele vermogen een onderneming te drijven. Dit betekent dat voor de heffing van vennootschapsbelasting vermogensbestandsdelen niet worden "geëtiketteerd" als beleggings- of ondernemingsvermogen.
- Zoals hierboven is geschetst, is belastinguitstel een belangrijk aandachtspunt in box 2. Dat geldt zowel voor ondernemingsvermogen als beleggingsvermogen. De first best maatregelen spitsen zich daarop toe en daarvoor is onderscheid van ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen niet relevant.
- Eventuele maatregelen die toezien op het relatief zwaarder of eerder belasten van beleggingsvermogen ten opzichte van ondernemingsvermogen in box 2 zijn complex, gaan gepaard met veel administratieve lasten en met een grote uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Omdat het onderscheid nu niet hoeft te worden gemaakt en het vermogen niet is geëtiketteerd dient bij bv's alsnog te worden geëtiketteerd. Bovendien moet ook het inkomen uit het beleggingsvermogen (en het ondernemingsvermogen) separaat worden vastgesteld. Dit is eigenlijk niet uitvoerbaar, zeker niet binnen een afzienbaar aantal jaren.
- Bij de vermogensoverdrachten in de sfeer van bedrijfsopvolging wordt wel onderscheid gemaakt tussen beleggings- en ondernemingsvermogen, zoals in de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en de DSR. Onderscheid maken tussen beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen is bijzonder lastig en er vinden in praktijk zeer veel discussies plaats omdat belastingplichtigen er een belang bij hebben om zoveel mogelijk vermogen als ondernemingsvermogen te etiketteren.