



Aan
MT Uitvoering

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T
@minfin.nl

Datum
8 mei 2017

Auteur

memo

Uitvoeringstoets eenmalige tegemoetkoming
Dagloonbesluit werknemersverzekeringen

1. Wetsvoorstel/regeling

1.1. Beschrijving voorstel/regeling

Per 1 juli 2015 is het Dagloonbesluit *werknemersverzekeringen* gewijzigd, in verband met de invoering van inkomensverrekening in de Werkloosheidswet (WW). De inkomensverrekening heeft namelijk voor enkele groepen WW-gerechtigden nadelige inkomensgevolgen gehad. De reden hiervoor is dat het dagloon (en dus de uitkering) van 'starters', 'herintreders', 'flexwerkers' en 'werknemers die na de wachttijd voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) minder dan 35% arbeidsongeschikt waren' (4 groepen WW-gerechtigden), (veel) lager is dan vóór de wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen op 1 juli 2015.

Het Dagloonbesluit is daarom zodanig gewijzigd dat dit tot een hoger dagloon voor de hiervoor genoemde groepen WW-gerechtigden kan leiden. Deze wijziging geldt echter alleen voor degenen die ná 1 december 2016 recht zullen hebben op een WW-uitkering en niet voor WW-gerechtigden van wie het recht op een WW-uitkering voor deze datum (1 december 2016) tot stand is gekomen. De laatstgenoemde groep werknemers heeft recht op een eenmalige tegemoetkoming, indien zij door het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, zoals geldt vanaf 1 juli 2015, geen of een lagere WW-uitkering hebben ontvangen dan zij zouden hebben ontvangen wanneer het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, zoals dat na 1 december 2016 luidt, al op 1 juli 2015 van kracht zou zijn geweest. Het gaat hier om een groep van ongeveer 80.000 burgers.

Daarnaast speelt er bij een tweede groep burgers iets soortgelijks. Het betreft een groep van ongeveer 35.000 werknemers die minder dan 104 weken ziek was en waarvan een gedeelte van de ziekteperiode valt in de referteperiode van het WW-recht. Ook voor deze groep kan sprake zijn van negatieve gevolgen van het Dagloonbesluit 2015 op hun toeslagen. Zij zullen in 2018 een eenmalige tegemoetkoming ontvangen. In deze uitvoeringstoets zijn de consequenties voor de Belastingdienst van beide groepen gezamenlijk in kaart gebracht.

1.2. Beschrijving van de te beantwoorden vragen

- Uit inventarisatiebij de start van deze uitvoeringstoets, blijkt dat de doorwerking van deze maatregel voor de Belastingdienst vooral in het

toeslagendomein zit. In deze uitvoeringstoets is daaraan in kwalitatieve zin uitwerking gegeven.

- Aanvullend is de vraag of er nog andere effecten voor de Belastingdienst te verwachten zijn, en, zo ja, welke dat zijn en welke gevolgen dit heeft voor de Belastingdienstorganisatie.

In dit memo worden deze vragen beantwoord.

1.3. Consequenties eenmalige tegemoetkomingen voor toeslagen

De tegemoetkomingen hebben gevolgen voor burgers die toeslagen ontvangen. Van de groep van 80.000 burgers die in 2017 een tegemoetkoming hebben ontvangen, hebben 54.000 personen een of meerdere toeslagen. Deze groep heeft van de Belastingdienst begin april een brief ontvangen over de mogelijke gevolgen van de tegemoetkoming voor hun toeslag(en). In deze brief zijn de verwachte effecten van de eenmalige tegemoetkoming op hun toeslag(en) zo goed mogelijk opgenomen.

Naar het zich laat aanzien heeft de uitbetaling van de eenmalige tegemoetkoming voor 85% van de groep een effect van € 10 of minder per maand op hun toeslag. Voor 14% van de groep varieert het effect, maar is het effect per saldo (tegemoetkoming minus de verminderde toeslag) positief. Voor een hele kleine groep (minder dan 1%, 435 mensen) kan het effect van de tegemoetkoming op de huurtoeslag op dit moment niet worden vastgesteld door de Belastingdienst. Het is op voorhand niet uit te sluiten dat binnen deze groep sommigen er per saldo op achteruit kunnen gaan.

Speciale aandacht bij de Belastingdienst is er voor deze groep van 435 burgers met huurtoeslag. De huurtoeslag kent namelijk een steile afbouw: een relatief geringe inkomensstijging kan ervoor zorgen dat een maximale toeslag wijzigt in een minimale toeslag of geen recht. Voor de huurtoeslag geldt dat met een bijzondere berekening de eenmalige compensatie tegemoetkoming (mogelijk) buiten beschouwing van het inkomen gelaten kan worden en dan niet meer meetelt bij het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag.

1.4. Risico's

Het hiervoor geschetste nadelige effect van de tegemoetkoming voor de betrokkenen is schadelijk voor het imago van de Belastingdienst, de overheid in zijn geheel en kan tot gedoe leiden: media-aandacht, politieke aandacht (mogelijke Kamervragen), aandacht van Nationale ombudsman (No), enz. Zeker als daarbij gekeken wordt naar de groep die het betreft: onder andere herintreders en tot 35% arbeidsongeschikten, groepen die het toch al (financieel) moeilijk kunnen hebben.

1.5. Maatregelen vanuit de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een aantal maatregelen uitgewerkt dat de nadelige effecten van de tegemoetkomingen zoveel mogelijk moet beperken:

- Algemene communicatie en specifieke, op personen gerichte, communicatie zal worden ingezet in zowel 2017, 2018 en 2019. Afstemming en samenwerking tussen verschillende partijen zal daarbij plaatsvinden (zie verder onder 2.1.2).
- De Belastingdienst benadert de betrokken burgers proactief. Burgers wordt ook gevraagd om zelf contact op te nemen met de Belastingdienst.

- Extra aandacht zal door de Belastingdienst gegeven worden aan het proces van de bijzondere berekening voor de huurtoeslag. Dat is een arbeidsintensief traject.

De maatregelen vanuit de Belastingdienst hebben als doel om ervoor te zorgen dat actuele inkomens zo snel mogelijk beschikbaar komen.

1.6. Voorwaarden

Een voorwaarde voor een goede dienstverlening naar toeslaggerechtigden toe is dat de Belastingdienst kan beschikken over de BSN's van de betrokkenen. Zo kan er door de Belastingdienst persoonlijk met de groep worden gecommuniceerd en de consequenties voor hun toeslag(en) worden vastgesteld. De BSN's zijn inmiddels door UWV geleverd.

1.7. Advies van de Belastingdienst

Voor de Belastingdienst zijn de consequenties van de uitbetaling van de tegemoetkomingen voor de toeslagen in 2017, 2018 en 2019 groot. De Regeling kan alleen uitgevoerd worden met de BSN's van de doelgroep (zie onder 1.6). Desondanks zullen er burgers zijn die, ook met een gerichte communicatiestrategie en snelle acties vanuit de Belastingdienst, een negatief effect op hun toeslag(en) hebben als gevolg van de tegemoetkoming en de publiciteit zoeken.

2. Perspectief van de Belastingdienst

2.1. Interactie burgers/bedrijven

Na de betaling van de tegemoetkomingen in 2017 (april) en een tweede groep in 2018, zal (een deel van) de ontvangers hiervan telefonisch contact opnemen met de Belastingdienst. Gezien de totale omvang van de doelgroep, zal dit een extra druk leggen op de capaciteit van de BelastingTelefoon in 2017, 2018 en 2019. De doelgroep waarop de grootste nadruk in de communicatie ligt, zijn personen met een huurtoeslag en een hoog bedrag aan tegemoetkoming. Dit met het oog op de mogelijkheid de tegemoetkoming buiten beschouwing van het toetsingsinkomen voor de toeslagen te houden.

2.1.1. Aard en omvang doelgroep

2017: ca. 80.000 burgers ontvangen de eenmalige tegemoetkoming. 54.000 personen daarvan hebben een of meerdere toeslagen. De minister van SZW heeft, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de Tweede kamer op 19 april 2017 geïnformeerd over de gevolgen van de tegemoetkoming op de toeslagen van 54.000 burgers.

2018: ca. 35.000 personen ontvangen een tegemoetkoming.

De Tweede Kamer is over deze tweede groep op 26 oktober 2016 geïnformeerd door de minister van SZW¹. Het betreft hier een groep mensen die in de brief worden aangeduid als 'herlevers'. Bij hen ontstaat in een kalendermaand een WW-recht of zou zijn ontstaan en een ander recht op WW-uitkering loopt of herleeft. Deze groep – voornamelijk flexwerkers – wordt niet direct, maar kan wel indirect geconfronteerd worden met de gevolgen van de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 juli 2015. Ook binnen deze groep zullen er mensen zijn die een toeslag hebben en derhalve geconfronteerd zullen worden met terugvorderingen. Dit zal dan, ook in 2018 en doorlopend naar 2019, opnieuw een grote druk leggen op werkprocessen binnen de Belastingdienst.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 351, nr. 21

2.1.2. Communicatie tot nu toe

UWV heeft alle personen die recht hebben op een tegemoetkoming in januari jl. een (algemene) brief gestuurd over de planning van het proces. In deze brief is een passage van de Belastingdienst opgenomen over de mogelijke gevolgen van de tegemoetkoming voor de hoogte van en het recht op toeslagen. In de brieven van UWV van begin april jl. is het precieze bedrag van deze tegemoetkoming opgenomen.

Burgers kunnen afzien van de tegemoetkoming. Dat dienen zij aan UWV kenbaar te maken. Met een berekening van de Belastingdienst t.a.v. het effect van de tegemoetkoming op de hoogte van de toeslagen, kan de burger een afweging maken of hij de eenmalige tegemoetkoming wel of niet wil ontvangen.

Ondanks alle communicatie zal een klein deel van de doelgroep niet reageren en geen inkomenswijziging zal doorgeven, blijkt uit ervaringen bij de Belastingdienst, dan wel kan de Belastingdienst de ze burgers niet bereiken. Het gevolg is dan dat betrokkenen pas bij DT2017 en voor wat betreft de tegemoetkoming 2018 bij DT2018 geconfronteerd wordt met een (hoge) terugvordering.

2.1.3. Dienstverlening

De druk op de dienstverleningskanalen van de Belastingdienst gaat toenemen. Betrokkenen zullen met vragen de BelTel bellen. Het aantal bezwaren en beroepen zal toenemen.

			
Interactie burgers/bedrijven		x	

2.2. Maakbaarheid systemen

Er worden geen systeemwijzigingen voorzien.

2.2.1. Gegevens

De Belastingdienst heeft van UWV de beschikking gekregen over de BSN's van de betrokkenen, waarmee een inschatting gemaakt kan worden van de consequenties voor toeslagen. Met deze BSN's worden betrokkenen persoonlijk benaderd.

2.2.2. Massaal proces

Binnen het massale proces van de Belastingdienst zal de groep van 80.000 personen in 2017 en 35.000 personen in 2018 apart gedetecteerd en op de juiste wijze benaderd moeten worden. De eenmalige compensatie dient bij het inkomen voor 2017 en 2018 in beschouwing te worden genomen. Als het inkomen voor 2017 is gewijzigd dient bij MAC2018 (**M**assaal **A**utomatisch **C**ontinueren) hiermee rekening te worden gehouden en dient het inkomen voor MAC2018 of MAC2019 overeenkomstig te worden aangepast². Bij MAC2017 kon nog geen rekening worden gehouden met de eenmalige tegemoetkoming, zowel de doelgroep als de hoogte van de tegemoetkoming was nog niet vastgesteld. Het MAC-proces is een jaarlijks terugkerend zeer arbeidsintensief traject voor de Belastingdienst/Toeslagen. Verstoringen van buitenaf van welke aard dan ook kunnen dit proces nadelig beïnvloeden. Dit kan dan consequenties hebben voor het juiste bedrag aan toeslag dat burgers ontvangen.

² Het is afhankelijk van welk inkomen als basis dient voor MAC. Voor MAC kan gebruik worden gemaakt van

2.2.3. IV-aspecten

Gegevens van het deel van de doelgroep met een toeslag zullen worden bijgehouden zodat het effect van de maatregel op toeslagen inzichtelijk gemaakt kan worden.

2.2.4. Bestuurlijke informatie

Bestuurlijke informatie wordt niet aangepast.

			
<i>Maakbaarheid systemen</i>		nvt	
<i>Beslag portfolio:</i>	Beperkt		

2.3. Handhaafbaarheid

Het betreft een groep (bij UWV) bekende burgers die een inkomensverhoging krijgt, waarvoor het noodzakelijk is deze verhoging door te geven aan de Belastingdienst. Ondanks de gerichte communicatie en aanpak vanuit de Belastingdienst zullen er burgers zijn die geen mutaties doorgeven, waar dat wel noodzakelijk is. Als deze burgers niet om andere redenen in toezicht terecht komen, zullen zij pas achteraf bij DT met een terugvordering worden geconfronteerd. Ditzelfde geldt voor iedere andere burger die te maken krijgt met een inkomensverhoging en dit vergeet te muteren.

2.3.1. Handhavingstrategie

			
<i>Handhaafbaarheid</i>			x

2.3. Fraudebestendigheid

Het raakt niet de fraudebestendigheid.

			
<i>Fraudebestendigheid</i>		nvt	

2.3. Bijdrage complexiteitsreductie

Deze maatregel heeft als zodanig geen invloed op de complexiteitsreductie.

			
<i>Bijdrage complexiteitsreductie</i>			x

2.4. Risico procesverstoringen

Deze maatregel zal leiden tot een toenemende druk op de dienstverleningskanalen in zijn algemeenheid binnen Toeslagen, omdat de groep burgers apart benaderd dient te worden.

<i>Risico procesverstoringen:</i>	Middelgroot
-----------------------------------	-------------

2.5. Uitvoeringskosten en personele gevolgen

De kosten zijn eenmalige kosten en bestaan uit kosten voor communicatie (versturen brieven) en het verwerken van de bijzondere berekening huurtoeslag. Het proces bijzondere berekening is een zeer arbeidsintensief proces dat door de verschillende stappen een lange doorlooptijd kent. De totale eenmalige kosten voor de jaren 2017, 2018, 2019 bedragen: € 937.500,- (zie tabel op pagina 7). Dit is exclusief de kosten voor de extra druk op de communicatiekanalen, bezwaren en beroepsprocedures (zie punt 2.1.3.)

									FTE/dagen opgesplitst naar jaar					
Hoofdproces	P/O	BO	§ rapp.	toelichting	functiegroep	#	totale kosten	I/S	2017	2018	2019	2020	2021	2022+
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,7	voorbereiding en analyse	tactisch (10-12)	0,5	€ 52.000	incidenteel	0,5					
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,7	5 agents	C	1,2	€ 73.149	incidenteel	1,2					
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	ophogen inkomens	C	0,2	€ 10.972	incidenteel	0,2					
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	afwijkend behandelen vt-fa	C	0,3	€ 20.573	incidenteel	0,3					
Interactie	ondersteunend co	KI en -Serv	2,1	BelastingTelefoon	materieel	23 k€	€ 22.680	incidenteel	23 k€					
Interactie	ondersteunend co	CIE	2,1	aanmaken en versturen bri	materieel	15 k€	€ 14.580	incidenteel	15 k€					
Interactie	ondersteunend IV	Toeslagen	2,1	website en rekenhulp	materieel	50 k€	€ 50.000	incidenteel	50 k€					
Interactie	primair	Toeslagen	2,1	afwijkend behandelen dt-fa	C	6,5	€ 411.466	incidenteel		6,5				
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	bijzondere behandeling (#4	C	0,3	€ 19.888	incidenteel		0,3				
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	bijstellen inkomens MAC 20	C	0,1	€ 7.875	incidenteel		0,1				
						0,0	€ 0							
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	inzet agents	C	0,5	€ 32.003	incidenteel		0,5				
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	ophogen inkomens	C	0,1	€ 4.800	incidenteel		0,1				
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	afwijkend behandelen vt-fa	C	0,1	€ 9.001	incidenteel		0,1				
Interactie	ondersteunend co	KI en -Serv	2,1	BelastingTelefoon	materieel	10 k€	€ 9.923	incidenteel		10 k€				
Interactie	ondersteunend co	CIE	2,1	aanmaken en versturen bri	materieel	6 k€	€ 6.379	incidenteel		6 k€				
Interactie	primair	Toeslagen	2,1	afwijkend behandelen dt-fa	C	2,9	€ 180.016	incidenteel			2,9			
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	bijzondere behandeling (#4	C	0,1	€ 8.701	incidenteel			0,1			
Recht/plicht vaststellen	primair	Toeslagen	2,1	bijstellen inkomens MAC 20	C	0,1	€ 3.445	incidenteel			0,1			
						0,0	€ 0							
									totaal fte	2,2	7,7	3,1	0,0	0,0
									totaal fte (€)	157 k€	485 k€	192 k€	0 k€	0 k€
									totaal IV+materieel (€)	87 k€	16 k€	0 k€	0 k€	0 k€
									totaal	244 k€	501 k€	192 k€	0 k€	0 k€

	incidenteel	structureel
Dienstverlening	€ 645.043	€ 0
Handhaving/toezicht	€ 242.408	€ 0
Automatisering	€ 50.000	€ 0
personele gevolgen	12,9	0,0
BMO	0	0
BMI	0	0

Overige aspecten (juridisch en specials)

Geen opmerkingen.

2.6. Invoeringsmoment

UWV heeft in april 2017 de eenmalige tegemoetkoming voor de eerste groep personen uitbetaald. In 2018 volgt de tweede groep.

2.7. Eindoordeel

Voor de Belastingdienst zijn de consequenties van de uitbetaling van de eenmalige tegemoetkoming door UWV in 2017, 2018 en 2019 groot. Het toeslagenproces is in principe niet ingericht op het aanpassen van voorschotten gedurende het toeslagjaar. Een actie die de Belastingdienst op dit moment uitvoert, is niet eerder toegepast. De burger kan uiteraard op ieder willekeurig moment zelf zijn toeslag aanpassen in de voorschotfase. De Regeling is voor de Belastingdienst wel uitvoerbaar. Hieraan zitten voor de Belastingdienst uitvoeringskosten van € 937.500,- (voor 2017, 2018 en 2019) vast. Dit bedrag wordt neergelegd bij de Minister van SZW aangezien hij beleidsverantwoordelijk is voor deze Regeling. Desondanks kan het beeld dat de overheid aan de ene kant iets geeft aan de burger, maar het aan de andere kant weer afpakt, terugslaan op de Belastingdienst. De Belastingdienst loopt, achterin het proces, het risico op imagoschade en negatieve aandacht vanuit de media, de politiek of de Nationale ombudsman.

<u>Eindoordeel:</u>	Uitvoerbaar
---------------------	-------------

2.Implementatie en vervolg

Over de communicatie naar de betrokken burgers heeft overleg plaatsgevonden tussen UWV en de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft binnen haar eigen organisatie maatregelen genomen om tot een maximale dienstverlening naar de toeslagontvangers te komen.

3.Samenvatting

UWV heeft, in opdracht van het Ministerie van SZW, april 2017 een groep werknemers (80.000 burgers) een eenmalige tegemoetkoming versterkt, indien zij door het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, zoals geldt vanaf 1 juli 2015, geen of een lagere WW-uitkering hebben ontvangen dan zij zouden hebben ontvangen dan wanneer het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen zoals dat na 1 december 2016 luidt reeds op 1 juli 2015 van kracht zou zijn geweest. De eenmalige compensatie (zoals voorzien) leidt tot een toename van het inkomen van deze groep burgers. In 2018 volgt een tweede groep van ongeveer 35.000 burgers ('herlevers').

<u>Impact:</u>	Groot
----------------	--------------