

Memo

Uitvoeringstoets varianten oplossing Omtzigt
partnerschappen

Aan

Van

Datum

29 maart 2013

Kenmerk

Versie 1.0 definitief

Kopieën aan

Inleiding

In 2011 is het nieuwe fiscale partnerbegrip ingevoerd. In 2012 is aan het fiscale partnerbegrip het Omtzigt criterium toegevoegd. In 2013 is het nieuwe AWIR partnerbegrip ingevoerd inclusief Omtzigt criterium. Het nieuwe fiscale partnerbegrip is nagenoeg gelijk aan het nieuwe AWIR partnerbegrip. Verder geldt dat fiscale partners ook toeslagpartners zijn.

Het Omtzigt criterium heeft ongewenste effecten. Zo wordt een inwonende peuter (geen eigen kind) als partner aangemerkt van een alleenstaande ouder en wordt een inwonende hulpbehoevende moeder van een alleenstaande ouder eveneens als partner aangemerkt. Het gevolg is dat er geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Zowel de peuter als de hulpbehoevende moeder voldoen niet aan een van de voorwaarden om recht op kinderopvangtoeslag te hebben.

Voor het oplossen van de genoemde ongewenste effecten van het Omtzigt criterium zijn door [] twee varianten voorgesteld. De voorliggende uitvoeringstoets geeft de consequenties voor de uitvoering weer van deze twee varianten. Tevens wordt een voorkeursvariant aangegeven. De uitvoeringstoets sluit af met een advies.

Vraag van []

[] heeft met spoed om een uitvoeringstoets gevraagd voor de volgende twee oplossingsvarianten:

Variant 1. SZW neemt een bepaling op in de WKO dat artikel 3, lid 2, onderdeel e, van de AWIR in 2012 en 2013 niet van toepassing zijn op de KOT. Vervolgens kan gestudeerd worden hoe de Omtzigt-bepaling wel toegepast kan worden in 2014. Reden: de gevolgen van de toepassing zijn anders dan beoogd.

Variant 2. SZW neemt een bepaling op in de WKO dat mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd en onder de 18 jaar vrijgesteld zijn van de verplichting om arbeid te verrichten.

Er is spoed met het opleveren van de uitvoeringstoets omdat SZW de oplossing wil laten meelopen in de parlementaire behandeling van de Verzamelwet van SZW op 9 april a.s.

Aantallen

Bestaande Omtzigt partnerschappen

De invoering van het nieuwe AWIR partnerbegrip heeft geleid tot zo'n 16.000 partnerschappen gebaseerd op het Omtzigt criterium.

Nieuwe Omtzigt partnerschappen

De inschatting van de Belastingdienst/Toeslagen is dat als gevolg van nieuwe aanvragen of mutaties er maandelijks tussen de 100 en 500 nieuwe Omtzigt partnerschappen ontstaan.

Beschouwingen

Variant 1

Algemeen

Gebaseerd op het Omtzigt criterium zijn er met de invoering van het nieuwe AWIR partnerbegrip zo'n 16.000 nieuwe partnerschappen ontstaan. De betreffende aanvragers zijn hierover middels een brief geïnformeerd. Deze aanvragers kunnen recht hebben op ieder van de vier toeslagen. Het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de WKO houdt in dat deze aanvragers voor de kinderopvangtoeslag geen partner meer hebben maar voor de andere toeslagen hun partner behouden. Deze aanvragers zullen hierover opnieuw geïnformeerd dienen te worden bijvoorbeeld middels een brief. Daarnaast zullen deze aanvragers een nieuwe beschikking moeten ontvangen. Het opnieuw doorvoeren van een wijziging kan/zal verwarrend zijn voor deze aanvragers. Deze aanvragers zullen het waarschijnlijk niet meer begrijpen en gaan reageren. Dit zal leiden tot BelTel-calls, bezwaren en mogelijk beroepen. Daarnaast zal er ook een toename van het aantal klachten ontstaan. Die klachten zullen bij de Belastingdienst/Toeslagen maar ook bij de Ombudsman, Radar, Kassa etc. terecht komen. De gevolgen daarvan kunnen verstrekkend zijn.

Het Omtzigt criterium heeft ook een ongunstig effect op het kindgebonden budget en in sommige gevallen ook op de zorgtoeslag. Door het in aanmerking nemen van een partner zal de draagkracht van het huishouden stijgen (als de in aanmerking genomen partner een inkomen heeft) waardoor de toeslag daalt. Als bijvoorbeeld de inwonende hulpbehoevende moeder over vermogen beschikt kan het recht op kindgebonden budget of zorgtoeslag zelfs volledig komen te vervallen. Het effect van het Omtzigt criterium op het kindgebonden budget en de zorgtoeslag zouden aanvragers als onrechtvaardig kunnen beschouwen als het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 komt te vervallen maar niet voor de andere toeslagen.

Het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de WKO heeft als gevolg dat er voor de kinderopvangtoeslag (handmatig) een afwijkende huishoudsamenstelling vastgelegd moet kunnen worden in het toeslagen systeem. Een uitzondering leidt tot een toename van complexiteit en een groter risico op verstoringen of mogelijk onjuiste vaststellingen. Hierbij gaat het niet om een eenmalige actie. Door de afwijkende behandeling, zullen betreffende gevallen mogelijk vaker handmatig behandeld moeten worden.

Verder geldt dat er op basis van het Omtzigt criterium geen nieuwe partnerschappen meer mogen ontstaan voor de kinderopvangtoeslag. Voor de overige toeslagen moeten er juist wel Omtzigt partners ontstaan als daar sprake van is. In het toeslagen systeem en via MijnToeslagen is dat onderscheid op dit moment niet te maken. Dat houdt in dat maandelijks handmatig nagegaan dient te worden welke nieuwe partnerschappen er zijn gebaseerd op het Omtzigt criterium. De Omtzigt partner dient niet als partner te worden aangemerkt voor de kinderopvangtoeslag. De juiste huishoudsamenstelling voor de kinderopvangtoeslag dient te worden vastgelegd in het toeslagen systeem. De werkzaamheden zullen handmatig uitgevoerd dienen te worden. Ook deze gevallen zullen vaker terugkomen voor een handmatige behandeling.

De voorkeur van de Belastingdienst/Toeslagen boven deze variant heeft een variant waarbij de Omtzigt bepaling volledig wordt uitgesteld voor alle toeslagen en op een later moment wordt ingevoerd. Het voor de verschillende toeslagen hanteren van een verschillend partnerbegrip is ingewikkeld en complex. Dit geldt zowel voor de systeemtechnische oplossing als de handmatige oplossing. Een handmatige oplossing is erg bewerkelijk en vergt meerdere work-arounds.

Het niet in beschouwing nemen van een Omtzigt partner heeft zoals hiervoor aangegeven voor aanvragers eveneens een gunstig effect op het kindgebonden budget. Het niet in beschouwing nemen van een partner leidt mogelijk tot een lager huishoudinkomen en daardoor tot een hogere toeslag. Hierdoor zal het programmageld voor het kindgebonden budget stijgen. De mate waarin is niet duidelijk. Het effect op de zorgtoeslag kan zowel gunstig als ongunstig zijn voor aanvragers. Dit is afhankelijk van de hoogte van de inkomens

Uitvoeringstoets varianten oplossingen Omtzigt partnerschappen

van de beide partners. Er wordt aangenomen dat het wel of niet in beschouwing nemen van een partner geen effect heeft op het totale programma geld voor de zorgtoeslag.

Systeemtechnisch

Het is zeker niet mogelijk om vóór 2014 (en mogelijk ook niet in de eerste helft van 2014) systeemaanpassingen te realiseren. Het toeslagen systeem werkt conform het Omtzigt criterium (ook voor de kinderopvangtoeslag). Partnerschappen worden door aanvragers opgegeven via MijnToeslagen en ontstaan op basis van de actieve koppeling met de GBA. Het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 zal volledig handmatig uitgevoerd dienen te worden. Maandelijks zal handmatig nagegaan dienen te worden of er nieuwe Omtzigt partnerschappen zijn. Voor de kinderopvangtoeslag dient de Omtzigt partner niet in aanmerking genomen te worden. De voor de kinderopvangtoeslag afwijkende situatie dient handmatig vastgelegd te worden in het toeslagen systeem. Op het moment dat duidelijk is op welke wijze het Omtzigt criterium in 2014 wordt ingevoerd voor de kinderopvangtoeslag kan worden vastgesteld welke systeemaanpassingen benodigd zijn en wat daarvan de consequenties zijn.

Samenhang met het fiscale partnerbegrip

Het AWIR partnerbegrip hangt samen met het fiscale partnerbegrip. Fiscale partners zijn ook toeslagpartners op basis van artikel 3, lid 2, onderdeel f. Het Omtzigt criterium geldt vanaf 2012 voor het fiscale partnerbegrip. De bepaling in de WKO dient zodanig vormgegeven te worden dat een fiscale partner op basis van het Omtzigt criterium niet mag leiden tot een partner voor de kinderopvangtoeslag. Het niet van toepassing verklaren van artikel 3, lid 2, onderdeel e, van de AWIR in 2012 en 2013 op de WKO is daarvoor niet voldoende. In 2012 bestond artikel 3, lid 2, onderdeel e overigens niet.

Communicatie

De verschillende communicatieproducten dienen aangepast te worden. Betrokken aanvragers zullen middels een brief op de hoogte worden gebracht van de uitzondering voor de kinderopvangtoeslag. Een uitzondering is moeilijker te communiceren. De uitzondering van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag zal leiden tot verwarring van de aanvrager.

Uitvoering

Het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 zal volledig handmatig uitgevoerd dienen te worden. Het is niet mogelijk systeemwijzigingen door te voeren. Op dit moment is niet in te schatten in welke mate de werkzaamheden zullen toenemen. De werkzaamheden bestaan onder andere uit de volgende onderdelen:

- van de 16.000 Omtzigt partnerschappen nagaan in welke gevallen er sprake is van kinderopvangtoeslag en in die gevallen de Omtzigt partner niet in aanmerking nemen als partner;
- aanvragers zullen geïnformeerd dienen te worden middels een brief;
- voor de kinderopvangtoeslag dient de afwijkende huishoudsamenstelling te worden vastgelegd in het systeem. Op basis hiervan zal er een nieuwe vaststelling plaatsvinden en een nieuwe beschikking worden verstuurd;
- maandelijks dient nagegaan te worden welke nieuwe Omtzigt partners er zijn. Voor de kinderopvang dient deze partner niet als partner in beschouwing genomen te worden;
- ook deze groep aanvragers dient geïnformeerd te worden.

De hiervoor benodigde capaciteit is op dit moment niet in te schatten. Hiervoor is een nadere analyse nodig van de gegevens zoals opgenomen in het toeslagen systeem en de mogelijkheden die het toeslagen systeem heeft om voor de kinderopvangtoeslag een afwijkende huishoudsamenstelling vast te leggen en de gevolgen daarvan.

Handhaving

Het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag zal nauwelijks effect hebben op de handhaving zoals door de Belastingdienst/Toeslagen is ingezet voor 2012 en 2013.

Uitvoeringstoets varianten oplossingen Omtzigt partnerschappen

Consequenties

Samengevat heeft variant 1 de volgende consequenties:

- de 16.000 bestaande Omtzigt partners dienen niet als partner in beschouwing genomen te worden voor de kinderopvangtoeslag als daar sprake van is. Voor de overige toeslagen blijft het partnerschap bestaan. Er dient voor deze groep een conversie te worden uitgevoerd;
- het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag en voor de andere toeslagen niet is voor de aanvrager verwarrend en zal tot onduidelijkheden leiden. Onduidelijk leidt tot meer fouten en meer werk voor de Belastingdienst/Toeslagen;
- Het buitenwerking stellen van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag is erg ingewikkeld en complex. De handmatige behandeling is zeer bewerkelijk;
- de aanvrager zal reageren. Dat zal leiden tot extra Beltel-calls, bezwaren en mogelijk beroepen;
- voor het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 kunnen geen systeemtechnische aanpassingen worden gerealiseerd;
- alle werkzaamheden zullen handmatig uitgevoerd dienen te worden. De hiervoor benodigde capaciteit is op dit moment niet in te schatten;
- nieuwe Omtzigt partnerschappen voor de kinderopvangtoeslag kunnen niet worden voorkomen. Maandelijks dient nagegaan te worden welke nieuwe Omtzigt partnerschappen er zijn en dient de betreffende partner niet voor de kinderopvangtoeslag in beschouwing genomen te worden, dit is een handmatige handeling en over deze aanpassing dient de aanvrager vervolgens geïnformeerd te worden;
- het niet uitsluiten van het Omtzigt criterium in 2012 en 2013 voor de andere toeslagen zou als onrechtvaardig ervaren kunnen worden door aanvragers van de andere toeslagen. Het Omtzigt criterium heeft voor aanvragers ook een ongunstig effect op het kindgebonden budget en in sommige gevallen ook op de zorgtoeslag;
- het niet van toepassing verklaren van artikel 3, lid 2, onderdeel e op de WKO is niet voldoende voor het uitsluiten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag. Het Omtzigt criterium geldt vanaf 2012 voor het fiscale partnerbegrip. Fiscale partners zijn volgens artikel 3, lid 2, onderdeel f van de AWIR ook toeslagpartners. Voor de WKO zal ook dit artikel niet van toepassing verklaard dienen te worden als het fiscale partnerschap ontstaat op basis van het Omtzigt criterium.

Kosten

De kosten voor deze variant zijn op dit moment niet duidelijk

Variant 2

Algemeen

De ongewenste effecten van het Omtzigt criterium voor de kinderopvangtoeslag ontstaan omdat de betreffende Omtzigt partners niet voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van recht op de kinderopvangtoeslag. De inwonende peuter verricht geen arbeid en dat geldt ook voor de inwonende hulpbehoevende moeder. Door deze partners vrij te stellen van de verplichting om arbeid te verrichten wordt het ongunstig effect van het Omtzigt criterium omzeild. Dat lijkt een eenvoudige en doeltreffende oplossing. Het nadeel van deze oplossing is dat deze oplossing grof werkt. Niet alle gevallen worden door deze variant opgelost.

Bedenk de situatie dat de inwonende hulpbehoevende moeder nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Het lijkt op voorhand verstandig ook de VUT en pre-pensioen partners uit te sluiten van de verplichting tot het verrichten van arbeid. Daarnaast zet deze oplossing de deur open voor andere schrijnende gevallen. Als een aanvrager met een inwonende hulpbehoevende moeder recht heeft op kinderopvangtoeslag waarom dan niet als iemand een invalide man heeft die verzorging nodig heeft. Daarmee zou het hek van de dam kunnen zijn voor allerlei andere groepen waarvoor de toeslag ongunstig wordt vastgesteld. Daarmee is het risico aanwezig dat deze variant niet houdbaar is.

Verder geldt dat het niet verrichten van arbeid geen belemmering mag zijn voor het verkrijgen van toeslag in verband met het urencriterium. Hiervoor dient een bepaling te worden opgenomen bijvoorbeeld dat in dit geval uitgegaan dient te worden van de uren van de werkende partner.

Uitvoeringstoets varianten oplossingen Omtzigt partnerschappen

Deze oplossing geldt als structurele oplossing en wordt ingevoerd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012.

Lijkt een oneigenlijke oplossing. Tenslotte de kinderopvangtoeslag is bedoeld om arbeid en zorg voor kinderen te combineren, daarvan wordt in dit geval afgeweken.

Systeemtechnisch

Het is mogelijk om het systeem aan te passen op deze variant. Niet duidelijk is hoeveel deze aanpassing kost en op welk moment deze aanpassing gerealiseerd kan worden. Het is zeker niet mogelijk om vóór 2014 (en mogelijk ook niet in de eerste helft van 2014) systeemaanpassingen te realiseren. Zolang de systeemtechnische oplossing niet gerealiseerd is zullen de benodigde werkzaamheden handmatig uitgevoerd dienen te worden.

Samenhang met het fiscale partnerbegrip

In dit geval is er geen samenhang met het fiscale partnerbegrip. Oplossing ligt in de voorwaarden die gesteld worden aan het verkrijgen van recht op kinderopvangtoeslag.

Communicatie

Communicatie producten dienen te worden aangepast. De wijziging heeft betrekking op de voorwaarden voor het verkrijgen van recht op kinderopvangtoeslag. Communicatief lijken hier geen problemen te zitten.

Uitvoering

Zolang de gewenste systeemaanpassing niet gerealiseerd is dienen de werkzaamheden handmatig uitgevoerd te worden. Op zich zou deze variant tot niet heel veel extra werk hoeven te leiden. De uitzondering zal echter ongetwijfeld een aanzuigende werking hebben van verzoeken die moeten worden afgewezen. Een (groot) gedeelte van deze afwijzingen zal waarschijnlijk het hele traject van verzoek tot (hoger) beroep gaan doorlopen. De extra benodigde capaciteit voor variant 2 is op dit moment niet in te schatten.

Handhaving

Deze variant heeft mogelijk een nadelig effect op insleep van fraude. Als ook VUT en prepensioen partners en mogelijk andere groepen worden uitgesloten dan is risico op de insleep van fraude aanwezig. Toetsing van deze categorieën is nauwelijks mogelijk. Dat biedt mogelijkheden voor misbruik.

Consequenties

Samengevat heeft variant 2 de volgende consequenties:

- realisatie is niet erg ingewikkeld;
- deze variant zet de deur open voor allerlei andere groepen die een nadelig effect ondervinden bij de vaststelling van de toeslag. Het hek zou daarmee van de dam kunnen zijn waardoor de maatregel niet houdbaar is;
- de benodigde systeemtechnische aanpassingen zijn te realiseren. Niet duidelijk is op welke termijn de benodigde wijzigingen gerealiseerd kunnen zijn;
- tot die tijd dienen de benodigde werkzaamheden handmatig uitgevoerd te worden;
- de uitzondering zal leiden tot (extra) verzoeken waarop de uitzondering niet van toepassing is. Deze verzoeken zullen moeten worden afgewezen;
- de hiervoor benodigde capaciteit zal niet erg omvangrijk zijn. Een goede inschatting is op dit moment niet te maken;
- er dient een aanvulling op het uren criterium opgenomen te worden in de regelgeving. In dit geval zou bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van de uren van de werkende partner;
- communicatieproducten dienen te worden aangepast.

Kosten

Kosten zijn voor deze variant op dit moment niet inzichtelijk.

Conclusie

Uitvoeringstoets varianten oplossingen Omtzigt partnerschappen

De voorkeursvariant van de Belastingdienst/Toeslagen is de variant waarbij het Omtzigt criterium voorlopig buiten beschouwing wordt gelaten maar dan voor alle toeslagen. Dit op basis van de volgende argumenten:

- het uitsluiten van het Omtzigt criterium alleen voor de kinderopvangtoeslag is uitermate ingewikkeld en complex. Dit geldt zowel voor de handmatige oplossing als de systeemtechnische oplossing;
- het uitsluiten van het Omtzigt criterium alleen voor de kinderopvangtoeslag is zeer bewerkelijk. De werkzaamheden van de Belastingdienst/Toeslagen zullen hierdoor toenemen. De mate waarin is op dit moment niet in te schatten. In samenhang met andere maatregelen die momenteel worden genomen (zoals de TWK maatregel) zou het kunnen zijn dat er onvoldoende capaciteit aanwezig is voor het uitvoeren van de maatregel;
- variant 2 wordt gezien als een oplossing die niet in alle gevallen een oplossing biedt. Niet alle schrijnende gevallen worden opgelost. Variant 2 zet de deur open voor allerlei andere uitzonderingen. Het risico is aanwezig dat de uitzonderingen zich opstapelen. Dat leidt tot een ondoorzichtige regelgeving en maakt de uitvoering weer complex.

In de tussentijd kan worden onderzocht op welke wijze het Omtzigt criterium op later moment kan worden ingevoerd waarbij onbedoelde effecten van het Omtzigt criterium zo beperkt mogelijk zijn.