

MEMO

VOORWAARDEN BELASTINGDIENST UITVOERING HUISHOUDENTOESLAG

d.d. 26 juli 2013 Directoraat Generaal Belastingdienst

1. De huishoudentoeslag

Aan de Belastingdienst is het volgende voorgelegd:

- De huishoudentoeslag komt in de plaats van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.
- Beoogde datum van invoering 1 januari 2016.
- De huidige ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting in de loon- en inkomstenbelasting worden aan de huishoudentoeslag toegevoegd. Het recht op het ouderendeel van de huishoudentoeslag wordt gekoppeld aan het aantal jaren dat AOW is opgebouwd (premie AOW is betaald¹).

Vraag: met ingang van welke datum worden de ouderenkorting toegevoegd aan de huishoudentoeslag?

- Eerst wordt per onderdeel van de huishoudentoeslag het maximum bedrag bepaald:
 - de maximum zorgtoeslag
 - het maximum kindgebonden budget
 - het maximum bedrag voor huur
 - het maximum bedrag voor ouderdom

Vervolgens worden de afzonderlijke onderdelen waar de toeslaggerechtigde recht op heeft, bij elkaar opgeteld en wordt het saldo met het inkomen afgebouwd vanaf een bepaald inkomen met een vast percentage voor paren en een percentage voor alleenstaanden.

- De vraag of het huishouden 'recht' heeft op een onderdeel blijft in principe hetzelfde als in de huidige situatie. Wie nu recht heeft op zorgtoeslag, heeft straks recht op het zorgtoeslag deel van de huishoudentoeslag. Bij het onderdeel voor de huur kan het wel gaan veranderen bij introductie van een forfaitaire huur.
- Nog open is de vraag of de hoogte van de huishoudentoeslag wordt bepaald aan de hand van het huidige toetsingsinkomen (verzamelinkomen IB of belastbaar loon) of dat wordt uitgegaan van een toetsingsinkomen waarbij geen rekening wordt gehouden met een of meerdere persoonlijke aftrekposten (hypotheekrente aftrek, giften).

2. Algemene beschouwingen

- *Huishoudentoeslag is voor de burger een "black box"*

Het begrip huishoudentoeslag is voor de burger tamelijk nietszeggend: de zichtbare relatie tussen kosten voor wonen, kinderen, ouderdom en zorg en de vergoeding hiervoor van het Rijk wordt losgelaten. Met andere woorden: voor de burger is niet meer herkenbaar en herleidbaar waarvoor het Rijk een financiële vergoeding geeft. De Belastingdienst zal als gevolg hiervan meer vragen van burgers krijgen.

¹ Behoort tot de kring der verzekerden en niet gemoedsbezwaard of schuldig nalatig is

- *Huishoudentoeslag helpt niet tegen fraude*

In verband met het (gepercipieerde) doel van het fraudebestendiger maken van de toeslagensystematiek het volgende: de huidige systematiek blijft bestaan van het vooraf toekennen en uitbetalen door middel van een voorschot op basis van gegevens van burgers. Daarmee is ook de huishoudentoeslag fraudegevoelig. Een (forse) afname van het aantal gerechtigden zal dit frauderisico niet substantieel verminderen." Misbruik wordt immers grotendeels gepleegd door georganiseerde fraudeurs die permanent op zoek zijn naar zwakke plekken in het systeem.

- *Huishoudentoeslag: geen vereenvoudiging want onderscheid der delen blijft noodzakelijk*

Onderscheid der delen is noodzakelijk omdat anders de hele toeslag moet worden geëxporteerd in geval een deel moet worden geëxporteerd.

Het onderscheid is ook nodig om voor het kinddeel de anti cumulatie bepalingen inzake gezinsbijslagen van de Europese coördinatieverordening sociale zekerheid uit te kunnen voeren. Of in geval van wanbetaling van de zorgpremie, het zorgdeel te kunnen overboeken naar het College van Zorgverzekeraars.

Ook is een uitsplitsing nodig om de betaalde bedragen te kunnen verantwoorden aan de opdrachtgevende beleidsdepartementen SZW, VWS en BZK.

- *Huishoudentoeslag is voor de uitvoering complex*

De huishoudentoeslag zet het huidige toeslagensysteem op zijn kop. Dit komt door de uitbreiding met de ouderentoeslag en het "samenklappen" van de delen zorg, huur en kindgebonden budget.

- *Extra toeslagensysteem omdat kinderopvangtoeslag niet meedoet*

De kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van de huishoudentoeslag. Hierdoor komt een breuk in de huidige geïntegreerde systeem van de toeslagen: daar waar nu op één beschikking alle toeslagen staan moeten er twee toeslagensystemen en twee beschikkingen komen: één voor de huishoudentoeslag en één voor de kinderopvangtoeslag.

- *Huishoudentoeslag op basis van inkomen zonder aftrekposten leidt tot meer terugvorderingen bij de burger*

Beleidsmatig en voor de begrijpelijkheid voor de burger is het onwenselijk om verschillende inkomensbegrippen te hanteren. Het is technisch wel mogelijk om toeslagen te baseren op een inkomen waarbij geen rekening wordt gehouden met de persoonlijke aftrekposten (hypotheekrente, giften, ondernemersaftrek). Voorwaarde is wel dat dit inkomensbegrip gaat gelden voor zowel (de delen van) de huishoudentoeslag als voor de kinderopvangtoeslag: een verschillend inkomensbegrip is niet uitvoerbaar.

Het baseren van toeslagen op basis van inkomen zonder aftrekposten, heeft tot gevolg dat het aantal terugvorderingen aanzienlijk zal toenemen. Burgers die aangifte IB doen, zijn namelijk gewend om bij hun toeslag uit te gaan van het verzamelinkomen. Zij zullen na afloop van het toeslagjaar worden geconfronteerd met een terugvordering en daar weinig begrip voor kunnen opbrengen ("bloedbad").

3. Voorwaarden Belastingdienst

De Belastingdienst kan een definitief oordeel geven op het moment dat de wetsteksten bekend zijn. Een eerste voorlopige inschatting is dat voor een uitvoerbare huishoudentoeslag in ieder geval aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

a) Er geldt één regime voor zowel oude als nieuwe gevallen: geen overgangsrecht

- *Eén regime betekent dat bij een jaarovergang de lopende toeslagenvoorschotten zorg, huur en kindgebonden budget worden herberekend met toepassing van de uniforme afbouwsystematiek en als voorschot huishoudentoeslag aan de burgers worden uitgekeerd in een nieuwe toeslagjaar.*
- *De toeslagjaren van voor het jaar van overgang op de huishoudentoeslag worden conform de oude systematiek berekend en definitief toegekend.*

b) Er moet sprake zijn van juridisch één beschikking waarbij bezwaar kan worden gemaakt tegen één of meer van de onderdelen

- *Er mag geen dubbele rechtsgang ontstaan waarbij de burger in bezwaar kan gaan tegen de huishoudentoeslag én tegen de onderliggende delen: niet uitvoerbaar.*

c) Het inkomensbegrip is gelijk voor (alle delen van) de huishoudentoeslag en de kinderopvangtoeslag

- *alle delen van de huishoudentoeslag moeten uitgaan van hetzelfde inkomensbegrip anders is de afbouw niet uitvoerbaar*
- *dit geldt ook voor het nieuwe "ouderendeel" in de huishoudentoeslag: zelfde inkomensbegrip als voor de andere (delen van) toeslagen*

d) De berekening van de afbouw is voor alle delen gelijk en de berekeningssystematiek van het huurdeel wordt gelijkgeschakeld aan de huidige systematiek van zorgtoeslag en kindgebonden budget

- *Voordat er wordt afgebouwd wordt per deel het maximumbedrag berekend rekening houdend met de huishoudsituatie, vermogen en exporteerbaarheid (woonland).*
- *de huurtoeslag kent een schoksgewijze inkomensafhankelijke afbouw waarbij gerekend wordt met een inkomensafhankelijke basishuur, kwaliteitskortingsgrens, aftoppinggrens en maximale huurgrens.*
- *deze afbouw is rekentechnisch onverenigbaar met de gelijkmatige afbouw van de huidige zorgtoeslag en kindgebonden budget: het huurdeel moet een maximaal basisbedrag worden dat wordt uniform met het de andere delen wordt afgebouwd (basishuur en alle grenzen komen daardoor te vervallen).*
- *alleen een geharmoniseerde afbouw is uitvoerbaar waarbij voor iedere euro die er meer wordt verdiend dan het drempelinkomen, de bruto toeslag wordt verminderd met x % van het verschil tussen toetsingsinkomen en het drempelinkomen*
- *deze afbouwsystematiek moet ook gelden voor het ouderendeel.*

e) Er is een eenvoudige rekenregel voor het toerekenen van de afbouw aan de delen (zorg, wonen, kind, ouderdom)

- *om de burger uit te kunnen leggen waarop men recht heeft en om alle specifieke regelgeving van de diverse toeslagen (anti cumulatie, export, wanbetalers) uit te kunnen voeren, is het nodig om een onderscheid te maken tussen de delen.*
- *de afbouw kan eenvoudig worden toegerekend naar rato van het bruto maximumbedrag aan toeslag rekening houdend met de huishoudsituatie.*

f) De verschillende vermogenstoetsen worden geharmoniseerd

- *De huurtoeslag kent een vermogenstoets waarvan de grens ligt op de vrijstelling van box*

3.

- De zorgtoeslag en het kindgebonden budget kennen een grens van vrijstelling box 3 + € 80.000
- de fiscale ouderenkorting kent geen vermogenstoets
- Technisch zijn de verschillende vermogenstoetsen uit te voeren. Het is wel complex en daarmee foutgevoelig. Voor de burger zijn verschillende vermogenstoetsen in één huishoudentoeslag onbegrijpelijk. Uniformering ligt daarom voor de hand.

g) Er wordt bij het huurdeel geen rekening wordt gehouden met het inkomen van medebewoners

- bij het berekenen van de hoogte van de huidige huurtoeslag wordt rekening gehouden met het inkomen van medebewoners
- indien dit ook zou geschieden bij de huishoudentoeslag worden de verschillende delen gebaseerd op verschillende inkomens. Dat maakt de huishoudentoeslag onuitvoerbaar.
- alternatief is om genormeerde huurprijs te delen door het aantal inwoners. Dit zou verder moeten worden onderzocht.

h) De Belastingdienst krijgt voor het toepassen van de ouderentoeslag vooraf via de SVB langs geautomatiseerde weg de beschikking over de opbouwgegevens van de AOW-rechten

i) De MKOB komt als kop op het ouderendeel van de huishoudentoeslag

j) De extra uitvoeringskosten van de Belastingdienst en het besparingsverlies van het niet doorgaan van de maatregel zorgtoeslag en kindgebonden budget naar de inkomensheffing ad. € 35 miljoen structureel worden gedekt (zie hieronder punt 6).

4. Tijdstip van invoering

- in 2014 en 2015 heeft de invoering van de antifraude maatregelen naar aanleiding van de "Bulgarenfraude" prioriteit. Dit legt een groot beslag op de capaciteit van Belastingdienst/Toeslagen.
- de invoering van de huishoudentoeslag is een grote systeemwijziging die minnaal anderhalf jaar voorbereidingstijd vergt
- Met de invoering wordt gestart nadat de wetgeving in het Staatsblad is gepubliceerd
- De uiteindelijke invoeringsdatum is mede afhankelijk van de mate waarin het wetsvoorstel tot invoering van de huishoudentoeslag door de Tweede Kamer wordt gewijzigd
- Invoering vóór 1 januari 2017 is zeker niet mogelijk. Invoering op of na 1 januari 2018 lijkt meer realistisch.

5. Voorstellen tot vereenvoudiging

Om de huishoudentoeslag eenvoudiger te maken, kan het volgende worden overwogen:

a) Het huurbedrag wordt genormeerd

- Ook in de huishoudentoeslag wordt het huurdeel vastgesteld aan de hand van het werkelijke huurbedrag. De burger en verhuurder moeten dit bedrag jaarlijks aan de Belastingdienst blijven doorgeven.
- Door het huurdeel van de huishoudentoeslag te normeren wordt een vereenvoudiging bereikt: de burger en verhuurder hoeven het huurbedrag niet meer door te geven en de Belastingdienst hoeft dit niet meer te controleren.

b) Schrappen uitzonderingen en maatwerk huurtoeslag

- *De huidige huurtoeslag kent veel maatwerk: er wordt onderscheid gemaakt tussen allerlei soorten van woningen, huurovereenkomsten en huishoudsituaties.*
- *Door in samenhang met bovengenoemde normering het maatwerk te schrappen wordt een verdere vereenvoudiging bereikt.*

6. Uitvoeringskosten en budgettair tekort in de begroting van de Belastingdienst

De uitvoeringskosten van de huishoudentoeslag moeten nader worden berekend. Duidelijk is dat het gaat om een grote systeemwijziging als gevolg waarvan de kosten tientallen miljoenen zullen bedragen. Daarnaast zal een gat ontstaan in de begroting van de Belastingdienst van € 35 miljoen structureel doordat het fiscaliseren van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget (taakstelling uit hoofde van vereenvoudiging van wet- en regelgeving: spoor II) niet wordt gerealiseerd. Hiervoor zal buiten de begroting van de Belastingdienst compensatie dienen te worden gevonden.
