

Vergaderjaar 2023–2024

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

AG

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2023

Via deze brief wil ik u mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nader informeren over de geplande afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) per 1 januari 2025. In het Belastingplan 2023 (BP23) is geregeld dat de IACK vanaf 1 januari 2025 wordt afgeschaft, behalve voor ouders die een kind hebben dat geboren is vóór 1 januari 2025. Deze ouders blijven recht houden op de IACK, mits zij tevens voldoen aan alle overige voorwaarden voor het recht op de IACK. Vanaf 1 januari 2037 komt het overgangsrecht en dus de IACK te vervallen. Vanaf dat moment hebben alle kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2025 de leeftijd van 12 jaar bereikt waardoor er geen ouders meer zijn met recht op de IACK.

Aan het afschaffen van de IACK per 1 januari 2025 lagen, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het BP23, een viertal overwegingen ten grondslag.¹ Het plan om de kinderopvangtoeslag per 1 januari 2025 fundamenteel te herzien, was een van deze overwegingen. Een van de doelen van kinderopvang is om het voor ouders mogelijk te maken om arbeid en zorg te combineren en daardoor arbeidsparticipatie te stimuleren. Daarmee valt het doel van de IACK samen met een van de doelen van de (herziening van de) kinderopvangtoeslag. Daarnaast is de afschaffing van de IACK een van de stappen tot vereenvoudiging van het belastingstelsel, worden de verschillen in de marginale druk tussen een- en tweeverdienershuishoudens met kinderen beperkt en levert de afschaffing van de IACK structureel € 1.865 miljoen op ter dekking van andere maatregelen die relevant zijn voor de koopkracht en het huishoudinkomen.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 3.

De fundamentele stelselherziening kinderopvang is, zoals eerder aan uw Kamer is gecommuniceerd, om verschillende redenen niet mogelijk per 1 januari 2025. Het kabinet heeft daarom besloten tot een ingroeipad in 2025 en 2026 om geleidelijk toe te groeien naar een nieuw stelsel kinderopvang om een zorgvuldige invoering per 2027 mogelijk te maken. Voor dit ingroeipad is cumulatief 1.600 miljoen euro gereserveerd en maakt het voor kinderopvangorganisaties mogelijk om mee te groeien met de stijgende vraag en kan de uitvoerbaarheid voor sector en uitvoerders vergroten.² Mede naar aanleiding van dit besluit hebben verschillende leden van de Tweede Kamer gevraagd om de afschaffing van de IACK per 2025 te herzien. De keuze voor een ingroeipad zonder uitstel van de afschaffing van de IACK zou er immers toe leiden dat ouders die vanaf 2025 geen recht krijgen op de IACK ook niet volledig profiteren van de herziening van de kinderopvangtoeslag. De Minister van SZW en ik hebben onder meer aan de leden Van der Lee en Van Weyenberg toegezegd informatie over mogelijkheden tot aanpassing van de IACK met uw Kamer te delen.

In het vervolg van deze brief ga ik nader in op de mogelijkheden en gevolgen van het uitstellen van de afschaffing van de IACK. Er zijn veel verschillende mogelijkheden om de afschaffing van de IACK uit te stellen, eventueel in combinatie met een alternatief afbouwtraject. Om een beeld te geven van de mogelijkheden, zijn in deze brief vier varianten uitgewerkt, waarbij het uitgangspunt is dat elke variant aanvangt op 1 januari 2027. Reden voor dit uitgangspunt is de geplande herziening van de kinderopvangtoeslag per 1 januari 2027. Met deze brief wordt tevens uitvoering gegeven aan een tijdens de behandeling van het BP23 aangenomen motie in de Eerste Kamer van het lid Schalk (SGP). Deze motie verzoekt het kabinet om in aanloop naar het Belastingplan 2024 (BP24) te komen met een alternatief afbouwtraject voor de IACK in plaats van het overgangsrecht zoals nu vormgegeven.³

De vier varianten betreffen:

1. De huidige maatregel in het BP23 wordt twee jaar uitgesteld. Dit houdt in dat de IACK vanaf 2027 wordt afgeschaft, behalve voor ouders met een kind dat geboren is vóór 1 januari 2027 (overgangsrecht). Belangrijke notie bij deze variant is dat deze niet inpasbaar is in het IV-portfolio voor de komende jaren. In het slot van deze brief ga ik hier nader op in.
2. Het maximumkortingsbedrag (in 2023: € 2.694⁴) wordt vanaf 2027 voor alle ouders in 13 gelijke jaarlijkse stappen afgebouwd naar nihil. Dit houdt in dat de IACK per 1 januari 2039 komt te vervallen.
3. Het maximumkortingsbedrag wordt vanaf 2027 voor alle ouders in 9 gelijke jaarlijkse stappen afgebouwd naar nihil. Dit houdt in dat de IACK per 1 januari 2035 komt te vervallen.
4. Het maximumkortingsbedrag wordt vanaf 2027 voor alle ouders in 6 gelijke jaarlijkse stappen afgebouwd naar nihil. Dit houdt in dat de IACK per 1 januari 2032 komt te vervallen.

In tabel 1 zijn deze varianten schematisch uitgewerkt. In de varianten met afbouw van het maximumkortingsbedrag (varianten 2, 3 en 4) hebben alle ouders in gelijke mate recht op IACK, ongeacht de geboortedatum van hun kind. Varianten 2, 3 en 4 leiden bij elke afbouwstap tot negatieve inkomenseffecten voor werkende ouders, omdat zij jaarlijks (een deel van de) IACK verliezen. Daar staat tegenover dat ouders zonder overgangs-

² Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1.

³ Kamerstukken I 2022/23, 36 202, S.

⁴ Artikel 8.14a, tweede lid, Wet inkomstenbelasting 2001.

recht in varianten BP23 en 1 helemaal geen IACK meer krijgen. Ervan uitgaande dat de IACK wordt afgeschaft, is de financiële situatie van werkende ouders op de lange termijn bij elke variant gelijk. De IACK komt immers in elke variant op enig moment te vervallen.

Tabel 1: Maximumkortingsbedrag aan IACK per jaar in de varianten.

Jaar	Maximum IACK variant BP23		Maximum IACK variant 1		Maximum IACK variant 2	Maximum IACK variant 3	Maximum IACK variant 4
	Bestaande ouders ¹	Nieuwe ouders ²	Bestaande ouders ¹	Nieuwe ouders ²	Alle ouders	Alle ouders	Alle ouders
2024	€ 2.950	–	€ 2.950	€ 2.950	€ 2.950	€ 2.950	€ 2.950
2025	€ 2.965	–	€ 2.965	€ 2.965	€ 2.965	€ 2.965	€ 2.965
2026	€ 3.078	–	€ 3.078	€ 3.078	€ 3.078	€ 3.078	€ 3.078
2027	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 2.916	€ 2.808	€ 2.630
2028	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 2.673	€ 2.457	€ 2.104
2029	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 2.430	€ 2.106	€ 1.578
2030	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 2.187	€ 1.755	€ 1.052
2031	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 1.944	€ 1.404	€ 526
2032	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 1.701	€ 1.053	–
2033	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 1.458	€ 702	–
2034	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 1.215	€ 351	–
2035	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 972	–	–
2036	€ 3.155	–	€ 3.155	–	€ 729	–	–
2037	–	–	€ 3.155	–	€ 486	–	–
2038	–	–	€ 3.155	–	€ 243	–	–
2039	–	–	–	–	–	–	–

¹ Ouders met een kind geboren vóór de afschaffing

² Ouders met een kind geboren na de afschaffing en zonder een kind geboren vóór de afschaffing

Budgettaire effecten

Elke variant heeft zijn eigen budgettaire impact ten opzichte van de budgettaire reeks van de maatregel zoals opgenomen in het BP23. In Tabel 2 wordt het verschil in opbrengst van de varianten met de maatregel zoals opgenomen in BP23 weergegeven. De structurele opbrengst bij het afschaffen van de IACK is in elke variant gelijk en geraamd op 1.865 miljoen euro per jaar (prijzen 2027). De budgettaire impact van de varianten verschilt in de afbouwperiode van een cumulatief incidentele budgettaire derving van 3.730 miljoen euro bij variant 1 (gemiddeld 266 miljoen per jaar in de periode 2025 tot 2039) tot een cumulatief incidentele budgettaire opbrengst van 3.621 miljoen euro (gemiddeld 302 miljoen euro per jaar in de periode 2025 tot 2037) bij variant 4. Voor de varianten met een incidentele budgettaire derving geldt dat aanvullende dekkingsmaatregelen nodig zijn indien tot deze maatregel zou worden besloten. Dekking binnen de IACK kan worden gevonden via twee knoppen. De eerste knop is het verkorten van de maximale periode waarin ouders recht hebben op IACK (i.e. het eerder afschaffen van (het overgangsrecht van) de IACK. De tweede knop is het verlagen van het maximumkortingsbedrag.

Tabel 2: Het budgettaire effect van de varianten per jaar, in miljoenen euro's in prijsniveau 2027 (–=derving).

Jaar	Budgettaire		Budgettaire		Budgettaire		Budgettaire	
	variant BP23	variant 1 t.o.v. BP23	variant 2 t.o.v. BP23	variant 3 t.o.v. BP23	variant 4 t.o.v. BP23	variant 1 t.o.v. BP23	variant 2 t.o.v. BP23	variant 3 t.o.v. BP23
2025	€ 65	– € 65	– € 65	– € 65	– € 65	– € 65	– € 65	– € 65
2026	€ 180	– € 180	– € 180	– € 180	– € 180	– € 180	– € 180	– € 180
2027	€ 303	– € 238	– € 206	– € 149	– € 79	– € 79	– € 79	– € 79
2028	€ 430	– € 250	– € 226	– € 132	€ 45	– € 132	– € 132	– € 132
2029	€ 550	– € 247	– € 233	– € 75	€ 197	– € 75	– € 75	– € 75
2030	€ 674	– € 243	– € 240	– € 28	€ 382	– € 28	– € 28	– € 28
2031	€ 806	– € 256	– € 261	€ 43	€ 634	– € 261	– € 261	– € 261
2032	€ 961	– € 287	– € 285	€ 95	€ 904	– € 287	– € 287	– € 287
2033	€ 1.121	– € 315	– € 305	€ 191	€ 744	– € 315	– € 315	– € 315

<i>Jaar</i>	<i>Budgettair</i>	<i>Budgettair</i>	<i>Budgettair</i>	<i>Budgettair</i>	<i>Budgettair</i>
	<i>variant BP23</i>	<i>variant 1 t.o.v. BP23</i>	<i>variant 2 t.o.v. BP23</i>	<i>variant 3 t.o.v. BP23</i>	<i>variant 4 t.o.v. BP23</i>
2034	€ 1.299	– € 338	– € 333	€ 274	€ 566
2035	€ 1.509	– € 388	– € 384	€ 356	€ 356
2036	€ 1.748	– € 449	– € 455	€ 117	€ 117
2037	€ 1.865	– € 356	– € 395	–	–
2038	€ 1.865	– € 117	– € 208	–	–
2039	€ 1.865	–	–	–	–
Totaal		– € 3.730	– € 3.776	€ 446	€ 3.621

Inkomenseffecten

Doordat in de varianten 2, 3 en 4 het maximumkortingsbedrag ieder jaar wordt verlaagd krijgen ouders met recht op de IACK jaarlijks te maken met een negatief inkomenseffect. Deze inkomenseffecten voor 2027 worden weergegeven in Tabel 3. Het mediane effect voor alle huishoudens is 0,0% (eerste kolom). Dit betekent dat de verlaging van het maximumkortingsbedrag in alle varianten niet leidt tot een inkomenseffect bij het mediane (middelste) huishouden. Dit komt doordat de verlaging van de IACK slechts iets meer dan 10 procent van de huishoudens raakt.

De laatste vier kolommen illustreren de mediane inkomenseffecten van huishoudens die recht hebben op de IACK en dus geraakt worden door de maatregel. Dit zijn werkende alleenstaande ouders en paren waarbij beide ouders werken. Het mediane inkomenseffect voor deze huishoudens varieert van – 1,1% in variant 4 (afbouw in 6 gelijke jaarlijkse stappen) tot – 0,2% in variant 2 (afbouw in 13 gelijke jaarlijkse stappen). Bij al deze varianten treedt dit mediane inkomenseffect elk jaar tijdens de afbouwperiode op voor de desbetreffende groep. Een nuance hierbij is dat werkende ouders de IACK bij de huidige vormgeving ook ineens verliezen zodra hun jongste kind 12 jaar oud is (zie derde kolom).

Tabel 3: Inkomenseffecten van het afbouwen van de IACK, voor elk van de alternatieve afbouwtrajecten in 2027. Het effect van meer kinderopvangtoeslag is hierin niet meegenomen.

Alle huishoudens			Huishoudens met inkomenseffect				
	Alle varianten	Aantal huishoudens (x 1.000)	In een keer afschaffen	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Aantal IACK-ontvangers (x 1.000)
Inkomensgroep							
1e (<=111% WML)	0,0%	1.555	- 1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	48
2e (111-176% WML)	0,0%	1.555	- 6,3%	- 0,5%	-0,8%	- 1,1%	46
3e (176-268% WML)	0,0%	1.554	- 1,1%	- 0,4%	- 0,7%	- 1,0%	142
4e (268-394% WML)	0,0%	1.555	- 2,9%	- 0,3%	- 0,5%	- 0,7%	255
5e (>394% WML)	0,0%	1.553	- 2,8%	- 0,2%	- 0,4%	- 0,5%	298
Inkomensbron							
Werkenden	0,0%	5.034	- 2,6%	- 0,3%	- 0,4%	- 0,6%	782
Uitkeringsgerechtigden	xxx	612	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Gepensioneerden	xxx	1.988	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Huishoudtype							
Tweeverdieners	0,0%	3.918	- 2,4%	- 0,2%	- 0,4%	- 0,5%	663
Alleenstaanden	0,0%	3.550	- 4,5%	- 0,5%	- 0,7%	- 1,0%	127
Alleenverdieners	xxx	304	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Kinderen							
Huishoudens met kinderen	0,0%	1.725	- 2,6%	- 0,3%	- 0,4%	- 0,6%	790
Huishoudens zonder kinderen	xxx	4.083	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Alle huishoudens	0,0%	7.773	-2,6%	- 0,3%	- 0,4%	- 0,6%	790

Uitvoeringsaspecten

Momenteel is de Belastingdienst zich aan het voorbereiden op de implementatie van de maatregel voor de afschaffing van de IACK zoals opgenomen in het BP23. Het uitstellen of aanpassen van deze maatregel is ongeacht de vormgeving van de aanpassing alleen mogelijk als besluitvorming hieromtrent meeloopt met het BP24 en daarmee uiterlijk 31 december 2023 vaststaat. Dit is belangrijk omdat de (voorbereidende) werkzaamheden voor het implementeren van de maatregel zoals opgenomen in BP23 vanaf eind 2023 zullen beginnen. Het aanpassen van de maatregel uit het BP23 is na het verrichten van deze werkzaamheden begin 2024 niet meer mogelijk.

Een aanpassing van de maatregel zoals voorgesteld in variant 1 is een structuurwijziging, net als de variant uit het BP23. Deze aanpassing zal leiden tot een verschuiving van het werkpakket binnen het IV-portfolio van 2024, 2025 en 2037 naar het IV-portfolio in 2026, 2027 en 2039. Naar huidige inzicht is er, zoals beschreven in het «Overzicht uitvoerbaarheid»⁵ bij het Belastingplan 2024, de komende jaren geen ruimte in het IV-portfolio van de keten Inkomensheffingen voor structuurwijzigingen. In 2026 neemt migratie COOL:Gen het IV-portfolio in beslag en in 2027 Box 3 op basis van werkelijk rendement. Variant 1 is daarom niet inpasbaar in het IV-portfolio van de keten Inkomensheffingen.

De varianten 2, 3 en 4 zijn voor wat betreft de jaarlijkse aanpassingen van het maximumkortingsbedrag jaarlijkse parameterwijzigingen en daarmee inpasbaar en makkelijker uitvoerbaar dan de maatregel uit het BP23 en variant 1.

⁵ Overzicht uitvoerbaarheid: inzicht in samenloop beleid en uitvoering Belastingdienst en uiterste data parameteraanpassingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

Het uiteindelijk definitief afschaffen van de IACK is een structuuraanpassing die in iedere variant en ook in de maatregel uit het BP23 plaats moet vinden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het voorgenomen jaar van het definitief afschaffen van de IACK en het werkpakket binnen het IV-portfolio. In dit verband is ook belangrijk te vermelden dat als de afbouw van de IACK versneld in de tijd plaatsvindt dat hiervoor vroegtijdig voldoende capaciteit voor deze aanpassing binnen het IV-portfolio beschikbaar zal moeten worden gemaakt.

Mede gezien de demissionaire status van het kabinet, de beleidskeuze die voorligt en de budgettaire en uitvoeringstechnische gevolgen van de varianten heeft het kabinet ervoor gekozen zelf geen voorstel te doen tot aanpassing van de maatregel zoals opgenomen in het BP23.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij