

Vergaderjaar 2020–2021

35 306

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met het oog op afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven (Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven)

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst over de brief van 4 juni 2021 inzake het Ontwerpbesluit tot vaststelling van de Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven (Kamerstuk 35 306, nr. 10).

De vragen en opmerkingen zijn op 25 juni 2021 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 29 juni 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het «Ontwerpbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven» en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot het op een verantwoorde wijze invoeren van de subsidieregeling STAP-budget begin 2022. Op welke datum kan deze verantwoord worden ingevoerd?

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om de fiscale aftrekscholingsuitgaven tot het moment van invoering van de subsidieregeling in stand te laten, ook al is dat gedurende het jaar 2022. Zo ja, wat zijn de gevolgen voor burgers en bedrijven? Zo nee, waarom niet? Zo nee, zou dat er voor pleiten om een en ander uit te stellen tot 1 januari 2023?

De leden van de VVD-fractie vragen of er verschillen zijn tussen de jaarlijkse totaalbedragen / budgetten en de manier waarop een en ander begrotingstechnisch geregeld is/wordt tussen de huidige fiscale regeling in vergelijking met de nieuwe subsidieregeling? Zo ja, kan de Kamer een overzicht ontvangen van (een vergelijking tussen) beide?

De leden van de VVD-fractie of de Staatssecretaris een overzicht kan geven van de in kaart gebrachte risico's van het doorzetten van invoering in 2022 ten opzichte van het uitstellen van de startdatum en de daarbij gebruikte weging en oplossingsrichtingen. Hoe weegt de Staatssecretaris het risico dat mensen geen scholingsactiviteiten starten vanwege het ontbreken van fiscale aftrekmogelijkheden en het tevens ontbreken van het beoogde alternatief? Hoe weegt de Staatssecretaris het risico dat het UWV in problemen komt met de uitvoering van deze en andere regelingen en processen door de hoge druk op dit project?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet afschaffing fiscale aftrek scholingsuitgaven. Deze leden hebben een aantal vragen, die samenhangen met de invoering van het STAP-budget. Deze leden verwijzen daarom naar de vragen die bij het schriftelijk overleg van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn gesteld over de voortgang van de subsidieregeling STAP-budget.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de Staatssecretaris en de Minister van SZW om met ingang van 1 januari 2022 de fiscale aftrek scholingskosten te vervangen voor het STAP-budget. Echter, zoals de regeling nu wordt ingevuld en de mate waarin de uitvoering gereed is, hebben deze leden daar twijfels bij. Reeds bij het Belastingplan 2020 hebben zij aangegeven dat de fiscale aftrek scholingskosten alleen kan vervallen als alle details van de nieuwe regeling bekend zijn en met name ook de uitvoering goed geregeld is. Dat is op dit moment nog lang niet het geval, zoals in de brief te lezen is. De uitvoeringssystemen zijn op dit moment nog niet gereed en ook zal nog een ketenbrede proefproductie moeten worden gedraaid om te kijken of het

allemaal werkt. Dat biedt geen zekerheid en vertrouwen voor een goede uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling. Ook maken deze leden zich zorgen over het gat van drie maanden dat ontstaat omdat de fiscale aftrek per eind 2021 zou vervallen, terwijl de STAP-regeling pas in maart 2022 wordt opengesteld. Dat gat moet dan tijdelijk met een kunstgreep worden opgelost, door de coronaregeling NL Leert in te zetten, die daar niet voor bedoeld is. En wat zijn de gevolgen als de proefproductie niet succesvol is en het loket nog later open gaat? Hoe wordt een nog groter gat dan opgelost en wat zijn hiervan de mogelijke kosten?

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris daarom of hij kan aangeven waarom hij het verstandig vindt de regeling al per 2022 te vervangen, terwijl de regeling op dat moment nog niet goed zal zijn uitgewerkt en er nog onzekerheden ten aanzien van de uitvoering bestaan. Hiervoor verwijzen deze leden ook naar de vragen die zij hebben gesteld aan de Minister van SZW in reactie op de brief van 21 juni 2021 over de inhoud van de STAP-regeling. Zo geeft de Minister van SZW in zijn brief aan dat zich tijdens de verdere implementatie van de STAP-regeling eventueel nog onvoorziene knelpunten kunnen voordoen en er als gevolg van de krappe planning bij eventuele knelpunten onvoldoende ruimte kan zijn om die tijdig te adresseren. Acht de Staatssecretaris het – in het kader van «geen oude schoenen weggooien, voordat men nieuwe heeft» – niet verstandiger dat de STAP-regeling nog verder en beter wordt uitgewerkt alvorens de oude regeling wordt afgeschaft, zodat in 2023 kan worden gestart met een volwaardige, goed werkende STAP-regeling?

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot het op een verantwoorde wijze invoeren van de subsidieregeling STAP-budget begin 2022 en op welke datum deze kan worden ingevoerd.

Tijdens de afgelopen maanden is door Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hard gewerkt aan de implementatie van de uitvoeringssystemen en het gezamenlijk oplossen van knelpunten in de informatievoorziening. De deelprojecten van UWV en DUO lopen op schema en er is sprake van een goede en vruchtbare samenwerking tussen de ketenpartners. Daarnaast biedt de geplande proefproductie beperkt de ruimte en tijd om kleinere, onvoorziene knelpunten zo mogelijk op te lossen tussen ketenpartners. Hierdoor bestaat het vertrouwen dat het STAP-budget vanaf 1 maart 2022 op een verantwoorde manier uitgevoerd zal kunnen worden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het mogelijk is om de fiscale aftrek scholingsuitgaven tot het moment van invoering van de subsidieregeling in stand te laten, ook al is dat gedurende het jaar 2022, en zo ja, wat de gevolgen zijn voor burgers en bedrijven.

Het is niet mogelijk om de fiscale aftrek in stand te laten tot het moment van invoering van de subsidieregeling. De scholingsaftrek is net als overige fiscale aftrekposten gebonden aan een kalenderjaar; de drempel en het maximum jaarbedrag is gebaseerd op jaarbedragen. Wanneer de faciliteit slechts voor een deel van het jaar geldt zijn de drempel en het maximum jaarbedrag relatief te hoog. Bovendien wordt hiermee relevant op welk moment de uitgaven precies in het belastingjaar zijn gedaan. Dit

is niet controleerbaar voor de Belastingdienst. Daarom is het slechts mogelijk om de aftrek per 1 januari van een jaar af te schaffen.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich voorts af, indien het niet mogelijk is om de fiscale regeling tot het moment van invoering van de subsidieregeling in stand te laten, of dat er voor zou pleiten een en ander uit te stellen tot 1 januari 2023. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het kabinet het verstandig vindt de regeling al per 2022 te vervangen, terwijl de regeling naar hun mening op dat moment nog niet goed zal zijn uitgewerkt en er nog onzekerheden ten aanzien van de uitvoering bestaan. Deze leden vragen of het in het kader van «geen oude schoenen weggooien, voordat men nieuwe heeft» niet verstandiger is dat de STAP-regeling nog verder en beter wordt uitgewerkt alvorens de oude regeling wordt afgeschaft, zodat in 2023 kan worden gestart met een volwaardige, goed werkende STAP-regeling.

Met invoering van de basisvariant van het STAP-budget per 1 maart 2022 wordt een volwaardig nieuw uitvoeringssysteem neergezet dat verschillende voordelen kent ten opzichte van de huidige fiscale aftrek scholingskosten. Uit de evaluatie van het Centraal Plan Bureau¹ blijkt dat de effectiviteit van de fiscale aftrek scholingskosten beperkt is. Met de invoering van het STAP-budget worden belangrijke drempels van de fiscale aftrek weggenomen doordat scholingskosten niet langer door het individu moeten worden voorgeschoten, er geen eigen bijdrage nodig is bij scholing tot € 1.000 en het STAP-budget meer mogelijkheden biedt voor ondersteuning van doelgroepen en controle op effectiviteit en de naleving van voorwaarden.

Zoals vermeld in de Kamerbrief Voortgang subsidieregeling STAP-budget van 21 juni jl., worden er drie onderwerpen doorgeschoven naar de doorontwikkeling. Het gaat hierbij om aanvullende functionaliteiten van het STAP-budget en dit heeft geen directe gevolgen voor het functioneren van de basisvariant.

Ten eerste is het tijdens de implementatie onverhoopt niet mogelijk gebleken om het uitvoeringssysteem op tijd gereed te hebben voor subsidiëring van EVC-trajecten (EVC: Erkenning van eerder Verworven Competenties). In de uitvoeringstoetsen van UWV en DUO was dit eerder nog niet voorzien. Vanwege het specifieke karakter van EVC-trajecten is eerst aanpassing van het systeem noodzakelijk.

Ten tweede zal het in 2022 niet mogelijk zijn om meerdere keren een STAP-budget aan te vragen voor meerjarige scholingsactiviteiten. In de uitvoeringstoets van november 2019 is dit onderwerp door UWV al aangemerkt voor de doorontwikkeling.²

Ten derde komen in 2022 schoolkosten die niet via de opleider lopen, zoals voor verplicht studiemateriaal, niet in aanmerking voor het STAP-budget. In de regeling en het uitvoeringssysteem STAP-budget wordt alleen uitgegaan van verplichte schoolkosten die door de opleider zelf in rekening worden gebracht. In de doorontwikkeling zal er nog een besluit moeten worden genomen of ook de schoolkosten voor studiemateriaal die niet via de opleider lopen in aanmerking zouden moeten komen voor het STAP-budget.

Hoewel bij trajecten met een grote ICT-component nooit met zekerheid gezegd kan worden hoe groot de kans is dat de systemen tijdig gereed zijn, acht het kabinet de kans op dit moment klein dat de systemen en processen niet tijdig gereed zijn om 1 maart 2022 te kunnen starten met de uitvoering. Het kabinet wordt hierin gesterkt door zowel UWV als DUO die vertrouwen uitspreken in de haalbaarheid van 1 maart 2022 als datum waarop gestart kan worden met de uitvoering van STAP. Er is goed zicht op de risico's en daar wordt ook sterk op gestuurd. Daarnaast biedt de

¹ CPB (2016) Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven.

² Kamerstuk 30 012, nr. 123.

vruchtbare samenwerking tussen de ketenpartners ook vertrouwen dat uitdagingen die nog op het pad zouden komen gezamenlijk opgelost kunnen worden. Hierdoor bestaat er bij de ketenpartners het vertrouwen dat het STAP-budget per 1 maart 2022 op een verantwoorde manier ingevoerd kan worden.

Op basis van de integrale afweging van voordelen die het STAP-budget oplevert ten opzichte van de fiscale aftrek scholingskosten, de onderwerpen van doorontwikkeling en gemitigeerde onzekerheden rondom tijdige invoering, komt het kabinet tot de conclusie dat het wenselijk is om de afschaffing van de fiscale aftrek door te zetten en financiering via het STAP-budget per 1 maart 2022 in te voeren. Op dit moment is voldoende duidelijk dat de voordelen van de basisvariant STAP-budget opwegen tegen de nadelen van de overbrugging begin 2022 en de noodzaak van doorontwikkeling.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er verschillen zijn tussen de jaarlijkse totaalbedragen/budgetten en de manier waarop een en ander begrotingstechnisch geregeld is/wordt tussen de huidige fiscale regeling in vergelijking met de nieuwe subsidieregeling. Zo ja, dan vragen zij of de Kamer een overzicht kan ontvangen van (een vergelijking tussen) beide. Het voornemen om van de fiscale scholingsaftrek een subsidieregeling te maken bestaat al langer. Reeds in de begroting van 2018 is hier rekening mee gehouden, door het budgettaire beslag van de fiscale scholingsaftrek als bestedingsruimte beschikbaar te maken op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (onder artikel 4, onder de noemer «permanent leren»). Toen werd er nog van uitgegaan dat de subsidieregeling onder de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van OCW zou vallen. Bij de begroting van 2021 is het structurele budget van het Ministerie van OCW naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) overgemaakt, aangezien niet het Ministerie van OCW maar het Ministerie van SZW het eerstverantwoordelijke ministerie zal zijn voor de uitvoering van de subsidieregeling. Tussen 2018 en 2021, toen de fiscale aftrek nog doorliep, is jaarlijks budget afgeboekt van de subsidieregeling, zodat de budgettaire reeks nu ingaat per 2022. Het bedrag dat is geraamd voor de fiscale aftrek van scholingsuitgaven staat dus een op een in verhouding tot het bedrag aan beschikbaar STAP-budget en in zoverre zijn er geen budgettaire verschillen aanwezig tussen beide regelingen. In de praktische uitvoering is een relevant verschil dat een fiscale regeling geen plafond qua budgettair beslag kent, terwijl het STAP-budget een uitgavenplafond kent en onder het uitgavenkader valt. Is het (periodieke) plafond bereikt, dan worden in principe geen aanvragen meer gehonoreerd. Een eventuele verhoging van het plafond dient te worden ingepast onder het uitgavenkader.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een overzicht kan worden gegeven van de in kaart gebrachte risico's van het doorzetten van invoering in 2022 ten opzichte van het uitstellen van de startdatum en de daarbij gebruikte wegging en oplossingsrichtingen.

Bij de afweging van de invoering van STAP in 2022 ten opzichte van het uitstellen van de startdatum is in nauw overleg met de Minister van OCW en de ketenpartners UWV en DUO een integrale afweging gemaakt. Er is gekeken naar de tijdige vaststelling van de regeling, concrete uitwerking van maatregelen om knelpunten in de implementatie op te lossen, tijdige realisatie van de ICT, adoptiebereidheid van opleiders, de vulling van het scholingsregister en de eerste bevindingen van het Adviescollege ICT Toetsing (AcICT).

Op dit moment zien ketenpartners UWV en DUO nog een aantal risico's voor de invoering van STAP vanaf 1 maart 2022. Het eerste belangrijke risico is de tijdige en voldoende vulling van het scholingsregister. Het is van belang dat er een omvangrijk en divers aanbod aan scholingsactivi-

teiten in het scholingsregister is geregistreerd en dat deze tijdig beschikbaar zijn voor de proefproductie (1 december 2021) en de start van de uitvoering (1 maart 2022). De afgelopen maanden is een monitor uitgezet onder opleiders om te kijken naar de adoptiegraad en in te schatten of er aan het begin van de proefproductie en bij de start van STAP een voldoende gevuld scholingsregister is. Het beeld dat daaruit komt is dat veel opleiders aangeven zich in 2022 te zullen melden en hun scholingsactiviteiten te registreren in het scholingsregister. Voor een deel van de opleiders zullen de scholingsactiviteiten via een geautomatiseerde koppeling in het scholingsregister worden opgenomen. Er zullen ook een aantal opleiders zijn die niet vanaf de start van STAP hun scholingsactiviteiten zullen aanbieden. Zoals het er nu naar uitziet is dit een kleine minderheid van de opleiders. In het algemeen is de verwachting dat met name het MBO en private opleiders hun scholingsactiviteiten registreren, en het zou kunnen dat de adaptatie bij HBO en universiteiten langzamer verloopt. De verwachting is daarmee dat in 2022 een voldoende gevuld scholingsregister beschikbaar zal zijn. Daarnaast moet de kwaliteit van de data in het scholingsregister voldoende zijn. Door ketenpartners worden verschillende maatregelen ingezet om de datakwaliteit te bevorderen. Zo worden opleiders geïnstrueerd hoe en welke gegevens zij moeten aanleveren in het scholingsregister en worden er ook controles uitgevoerd op de data die wordt doorgegeven. Daarmee verwachten de ketenpartners voldoende maatregelen te hebben getroffen om de datakwaliteit te borgen. De eventuele onvoorziene tegenvallers vormen een derde risico. Een belangrijke beheersmaatregel voor dit risico is om te starten met een basisvariant van STAP. Door in te zetten op de robuuste invoering van de basis van de STAP-regeling en verdere verbeteringen te faseren in de tijd, is invoering in 2022 haalbaar. Daarnaast biedt de periode van proefproductie beperkt de ruimte en tijd om kleinere, onvoorziene knelpunten zo mogelijk op te lossen tussen ketenpartners.

Tot slot is er nog het lopende adviestraject van AclCT. Op 10 februari is AclCT verzocht om een advies uit te brengen over het programma rondom de implementatie van het STAP-budget. Kort daarop heeft AclCT besloten om voor het STAP-budget een advies uit te brengen; op dit moment wordt hier door AclCT nog aan gewerkt. Om het beeld van het AclCT toch al mee te kunnen wegen heeft AclCT vooruitlopend op hun advies hun beelden en zienswijzen gedeeld. Bij de beelden die AclCT heeft gedeeld, zaten waardevolle suggesties die ook al opgepakt kunnen worden. De beelden die AclCT gedeeld heeft zijn ook meegewogen in de afweging om STAP per 1 maart 2022 in te kunnen voeren. Het kabinet verwacht dat de grootste risico's op verder uitstel daarmee gemitigeerd zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts hoe het risico wordt gewogen dat mensen geen scholingsactiviteiten starten vanwege het ontbreken van fiscale aftrekmogelijkheden en het tevens ontbreken van het beoogde alternatief.

Met invoering van STAP per 1 maart 2022 is er een periode van ongeveer drie maanden waarin mensen niet met behulp van STAP-budget een opleiding kunnen starten en tevens geen gebruik kunnen maken van de fiscale scholingsaftrek. Voor zover mensen niet beschikken over middelen die door de werkgever beschikbaar worden gesteld voor scholing en ontwikkeling, zou het kunnen zijn dat de deelname van scholing in de eerste drie maanden van 2022 worden uitgesteld. Het beschikbare budget over heel 2022 blijft echter ongewijzigd waardoor er per saldo evenveel mensen van het STAP-budget gebruik kunnen maken als beoogd is. Daarnaast zijn er – naast financiering door de sector of werkgever – nog andere mogelijkheden voor burgers om met behulp van publieke financiering scholingsactiviteiten te volgen. Zo is er de mogelijkheid om scholing te volgen via de subsidieregeling NL leert door met inzet van

sectoraal maatwerk (budget: € 70 miljoen). Verder zal in het najaar van 2021 nog een nieuw tijdvak van de regeling NL leert door met inzet van scholing worden opengesteld (budget: € 30 miljoen, na een budget van € 34 miljoen in 2020/2021). Naar verwachting is het vanaf december van dit jaar tot in 2022 mogelijk om via deze regeling kosteloze scholing te volgen en overbrugt daarmee de periode tot aan de start van scholingsactiviteiten die gesubsidieerd worden door het STAP-budget.

De leden van de VVD vragen tot slot specifiek hoe het risico van de uitvoering door UWV wordt gewogen.

Met UWV is als een van de uitvoerders van de regeling en een van de ketenpartners vanzelfsprekend voortdurend nauw overleg over de voortgang van de implementatie en de haalbaarheid ervan. UWV onderschrijft de risico's die er bestaan, maar heeft tevens het vertrouwen uitgesproken in de haalbaarheid van 1 maart 2022. UWV heeft vertrouwen dat de implementatie in de gehele keten dan gereed is en dat met de robuuste basisversie die nu wordt neergezet de STAP-regeling per 1 maart 2022 op een verantwoorde wijze zal kunnen worden uitgevoerd. UWV ziet ook geen problemen in de samenloop van de uitvoering van deze regeling in relatie tot andere regelingen. Dat komt omdat de realisatie en uitvoering van de STAP-regeling door een volledig separaat team wordt opgepakt.

De leden van de fractie van het CDA geven aan twijfels te hebben bij het voorstel om met ingang van 1 januari 2022 de fiscale aftrek scholingskosten te vervangen voor het STAP-budget. Deze leden maken zich zorgen over het gat van drie maanden dat ontstaat omdat de fiscale aftrek per eind 2021 zou vervallen, terwijl de STAP-regeling pas in maart 2022 wordt opengesteld. Deze leden wijzen er op dat dat gat tijdelijk wordt opgelost, door de coronaregeling NL Leert in te zetten, die daar naar hun mening niet voor bedoeld is. Zij vragen wat de gevolgen zijn als de proefproductie niet succesvol is en de STAP-regeling later wordt opengesteld. Zij vragen daarbij hoe een groter gat wordt opgelost en wat hiervan de mogelijke kosten zijn.

Hoewel, zoals hiervoor ook al aangegeven, bij trajecten met een grote ICT-component nooit met zekerheid gezegd kan worden hoe groot de kans is dat de systemen tijdig gereed zijn, acht het kabinet de kans op dit moment klein dat de systemen en processen niet tijdig gereed zijn om 1 maart 2022 te kunnen starten met de uitvoering. Het kabinet wordt hierin gesterkt door zowel UWV als DUO die vertrouwen uitspreken in de haalbaarheid van 1 maart 2022 als datum waarop gestart kan worden met de uitvoering van STAP. Er is goed zicht op de risico's en daar wordt ook sterk op gestuurd. Daarnaast biedt de vruchtbare samenwerking tussen de ketenpartners ook vertrouwen dat uitdagingen die nog op het pad zouden komen gezamenlijk opgelost kunnen worden. Hierdoor bestaat er bij de ketenpartners het vertrouwen dat het STAP-budget per 1 maart 2022 op een verantwoorde manier ingevoerd kan worden.

Het spreekt vanzelf dat gedurende de implementatie van STAP zich nog knelpunten kunnen voordoen die we nu nog niet kunnen overzien. Mitigerende maatregel is dat die knelpunten kunnen worden opgelost bij de doorontwikkeling van STAP. Daarnaast biedt de periode van proefproductie beperkt de ruimte en tijd om kleinere, onvoorziene knelpunten zo mogelijk op te lossen tussen ketenpartners.