



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
DG-SZI

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

www.minfin.nl

Ons kenmerk

2024

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

2

Datum 23 oktober 2024
Betreft uitvoeringstoets BAZ

Geachte

Hierbij ontvangt u de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen (BAZ).

Hoewel het wetsvoorstel theoretisch gerealiseerd zou kunnen worden indien alle consequenties en risico's politiek geaccepteerd worden en de invoeringsdatum ver genoeg in de toekomst ligt (niet eerder dan 2030), zijn deze consequenties en risico's dermate groot dat de Belastingdienst het voorstel in praktische zin als onuitvoerbaar beschouwt.

Dit oordeel 'onuitvoerbaar' is een optelsom van verschillende overwegingen, waarbij er vier het zwaarst wegen:

1. Het wetsvoorstel doet een – naar inschatting van de Belastingdienst – te groot beroep op het doenvermogen van zelfstandigen. Het wetsvoorstel voegt voor zelfstandigen extra complexiteit toe aan het systeem van werken met inschattingen van het jaarinkomen. De extra complexiteit en potentieel lange financiële onzekerheid creëren een reëel risico op onverwachte navorderingen en terugbetalingen over een lange periode en daarmee mogelijk (problematische) schulden.
2. Gegeven de arbeidsmarkt en de bestaande wervingsopgave van de Belastingdienst is het realistisch gezien niet mogelijk om de benodigde grote hoeveelheid extra personeel te werven en op te leiden. Invoering van het wetsvoorstel gaat daarmee onvermijdelijk ten koste van (andere) wettelijke taken van de Belastingdienst, inclusief toezicht en dienstverlening aan burgers en bedrijven.
3. Het is randvoorwaardelijk dat er een uitvoerder is die in staat is een solide zelfstandigenadministratie ter beschikking te stellen. Zonder een solide zelfstandigenadministratie kan de Belastingdienst geen uitvoering geven aan de premieheffing en -inning. Op dit moment is er geen zicht op een dergelijke oplossing. De Belastingdienst kan deze evenmin bouwen.
4. De realisatie van de BAZ heeft grote impact op de IV-organisatie van de Belastingdienst en legt een groot beslag op de IV-capaciteit. Er moet een

volledig nieuw heffingssysteem worden ontwikkeld, omdat de BAZ niet past binnen de bestaande systemen. Realisatie is op zijn vroegst vanaf 2030 mogelijk, en kent ook dan nog grote risico's.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2024 

Elk van deze overwegingen wordt in de rest van de uitvoeringstoets nader toegelicht, inclusief concrete voorbeelden van de complexiteit en potentieel grote gevolgen voor burgers. Het eindoordeel op de laatste pagina geeft een samenvatting van de afwegingen.

Naast deze uitvoeringstoets zal ik u samen met het UWV een gezamenlijke toelichting op de uitvoeringstoets sturen. Het UWV en de Belastingdienst hebben als beoogd uitvoerders een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totale uitvoeringsproces en het wetsvoorstel heeft op beide uitvoeringsorganisaties een grote impact.

Indien gezocht wordt naar manieren om het achterliggende doel van het wetsvoorstel op een uitvoerbare manier te bereiken dan kan in ieder geval gekeken worden naar de keuze die gemaakt is voor aansluiting bij het begrip IB-ondernemer. Deze keuze heeft een negatieve invloed op het vereiste doenvermogen van zelfstandigen en nadelige invloed op de voor uitvoering van dit wetsvoorstel benodigde capaciteit.

De uitvoeringstoets en de achterliggende rapportage zijn bijgevoegd. Bij publicatie verzoek ik u uitsluitend gebruik te maken van de uitvoeringstoets (de liggende A4).

Hoochachtend,



Peter H. Smink
directeur-generaal Belastingdienst

Basisverzekering arbeids-ongeschiktheid zelfstandigen (BAZ)

Impact:

ingrijpend



Interactie burgers/bedrijven
Maakbaarheid systemen
Handhaafbaarheid
Fraudebestendigheid
Complexiteitsgevolgen

x
x
x
x
x

Risico procesverstoringen:

groot

Uitvoeringskosten
• Dienstverlening
• Handhaving/toezicht
• Automatiseringskosten
vanwege het nieuwe karakter van de BAZ is de onzekerheidsmarge van de schattingen groter dan bij andere uitvoeringstoetsen, de uiteindelijke uitvoeringskosten kunnen significant anders uitvallen
Personele gevolgen

incidenteel
€ 0,4 mln.
€ 192,3 mln.
€ 56,4 mln.
€ 9,4 mln.
1.679 fte incidenteel
375 fte structureel

Invoering mogelijk
per :
Het wetsvoorstel is in praktische zin onuitvoerbaar. Het invoeringsmoment kan niet worden bepaald.

Beslag portfolio: groot

Eindoordeel:

Het wetsvoorstel heeft twee beoogd uitvoerders die gezamenlijk een proces moeten inrichten om het wetsvoorstel uit te kunnen voeren; namelijk de Belastingdienst voor het heffen en innen van de premies BAZ en het UWV dat als verzekeraar de verzekeringsplicht vaststelt. Het eindoordeel in deze uitvoeringstoets betreft een oordeel over de uitvoering door de Belastingdienst van het heffen en innen van de premie BAZ, wat een niet-fiscale taak is voor de Belastingdienst.

Dit neemt niet weg dat beide elementen van het proces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en daarmee randvoorwaardelijk is voor een goede uitvoering door de Belastingdienst.

Hoewel het wetsvoorstel theoretisch gerealiseerd zou kunnen worden indien alle consequenties en risico's politiek geaccepteerd worden en de invoeringsdatum ver genoeg in de toekomst ligt (niet eerder dan 2030), zijn deze consequenties en risico's dermate groot dat de Belastingdienst het voorstel in praktische zin als onuitvoerbaar beschouwt. Dit oordeel 'onuitvoerbaar' is een optelsom van verschillende overwegingen, waarbij er vier het zwaarst wegen.

1. Het wetsvoorstel doet een – naar inschatting van de Belastingdienst – te groot beroep op het doenvermogen van zelfstandigen. De extra complexiteit en potentieel lange financiële onzekerheid creëren een reëel risico op onverwachte navorderingen en terugbetalingen over een lange periode en daarmee mogelijk (problematische) schulden.

2. Gegeven de arbeidsmarkt en de bestaande wervingsopgave van de Belastingdienst is het realistisch gezien niet mogelijk om de benodigde grote hoeveelheid extra personeel (>1.500 fte incidenteel en ca. 400 fte structureel) te werven en op te leiden. Invoering van het wetsvoorstel gaat daarmee onvermijdelijk ten koste van (andere) wettelijke taken van de Belastingdienst, inclusief toezicht en dienstverlening aan burgers en bedrijven.

3. Het is randvoorwaardelijk dat er een uitvoerder is die in staat is een solide zelfstandigenadministratie ter beschikking te stellen. Zonder een solide zelfstandigenadministratie kan de Belastingdienst geen uitvoering geven aan de premieheffing en -inning. Op dit moment is er geen zicht op een dergelijke oplossing. De Belastingdienst kan deze evenmin bouwen.

4. De realisatie van de BAZ heeft grote impact op de IV-organisatie van de Belastingdienst en legt een groot beslag op de IV-capaciteit. Er moet een volledig nieuw heffingssysteem worden ontwikkeld, omdat de BAZ niet past binnen de bestaande systemen. Dit nieuwe systeem moet worden aangesloten op zowel nieuwe als bestaande generieke diensten, applicaties en voorzieningen van de Belastingdienst. De IV-portfolio's zitten de komende jaren vol. De ontwikkeling van het heffingssysteem zal moeten worden aanbesteed. Het is nog niet met zekerheid te zeggen of er een partij is die een dergelijk systeem kan bouwen en daarnaast alle koppelingen naar bestaande systemen bij de Belastingdienst en het UWV kan realiseren. Realisatie is op zijn vroegst per 2030 mogelijk, en kent ook dan nog grote risico's.

Elk van deze overwegingen wordt in de rest van deze uitvoeringstoets nader toegelicht, inclusief concrete voorbeelden van de complexiteit en potentieel grote gevolgen voor burgers. Het eindoordeel op de laatste pagina geeft een samenvatting van de afwegingen.

Indien gezocht wordt naar manieren om het achterliggende doel van het wetsvoorstel op een uitvoerbare manier te bereiken dan kan in ieder geval gekeken worden naar de keuze die gemaakt is voor aansluiting bij het begrip IB-ondernemer. Deze keuze heeft een negatieve invloed op het vereiste doenvermogen van zelfstandigen en nadelige invloed op de voor uitvoering van dit wetsvoorstel benodigde capaciteit.

Beschrijving voorstel/regeling

Met de basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ) wordt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen geïntroduceerd. In de BAZ is een opt-out opgenomen, waardoor de zelfstandige kan kiezen voor een gelijkwaardige private verzekering in plaats van verzekeringsplicht via de BAZ. Beoogde uitvoerders van deze publieke regeling zijn de Belastingdienst (voor de premieheffing en -inning) en het UWV (als verzekeraar). Het UWV stelt als verzekeraar de verzekeringsplicht (o.b.v. gegevens van de Belastingdienst) en het recht op een uitkering vast. De premieheffing en -inning BAZ is een niet-fiscale taak.

Doelgroep

De doelgroep voor deze verzekering is 'de zelfstandige'. Het begrip 'zelfstandige' is niet in wetgeving gedefinieerd, daarom wordt aangesloten bij het begrip IB-ondernemer: diegene die winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting geniet.

Premieheffing en -inning en uitkering

De grondslag voor de premieheffing is de belastbare winst uit onderneming. De betaalde premies zijn fiscaal aftrekbaar als uitgave voor inkomensvoorzieningen.

De grondslag voor de hoogte van de uitkering is gerelateerd aan de (voorheen) feitelijk verdiende winst. Uitkeringen uit deze verzekering zijn belast. Er is samenloop met andere uitkeringsrechten. Voor deze situaties wordt nog een samenloopregeling getroffen.

Nieuwe gezamenlijke proces UWV en Belastingdienst op hoofdlijnen

De Belastingdienst verstrekt gegevens aan het UWV ten behoeve van de zelfstandigenadministratie van UWV. De Belastingdienst verschaft inzage aan het UWV of sprake is van winst uit onderneming en gegevens die nodig zijn ter identificatie (zoals naam en Burgerservicenummer). Het UWV verwerkt deze gegevens, alsmede gegevens van andere partijen, in haar zelfstandigenadministratie en gebruikt deze vervolgens om vast te stellen welke zelfstandigen publiek verzekerd zijn en welke -uitgezonderd. Vervolgens verstrekt het UWV aan de Belastingdienst gegevens over zelfstandigen die premieplichtig zijn voor zover deze gegevens

noodzakelijk zijn voor het heffen en innen van de premie BAZ. Als het UWV vaststelt dat een zelfstandige recht heeft op een uitkering, moet zij aan de Belastingdienst inzage geven per welke datum geen premie moet worden geheven en geïnd. Op basis van de gegevens uit de zelfstandigenadministratie van het UWV en de door de zelfstandige aan de Belastingdienst aangeleverde financiële gegevens, stelt de Belastingdienst de hoogte van de te betalen BAZ-premie of het voorschot BAZ-premie vast. De Belastingdienst informeert de zelfstandige hierover. Na het informeren van de zelfstandige kan de Belastingdienst hierover vragen krijgen van zelfstandigen. De Belastingdienst int de (voorschot)premie BAZ. De BelastingTelefoon krijgt doorgaans veel vragen over betalingen. Het is de verwachting dat wanneer de Belastingdienst de premies BAZ gaat innen bij de zelfstandigen, zij gaan bellen met de BelastingTelefoon. Na het vaststellen van een definitieve aanslag deelt de Belastingdienst ook bepaalde gegevens met het UWV. Indien de zelfstandige nalaat de verschuldigde premie (voorschotten) te betalen, gaat de Belastingdienst over tot het sturen van een (betalings-)herinnering, aanmaning of dwangbevel. Gedurende deze contactmomenten met de zelfstandigen, kan de BelastingTelefoon ook vragen krijgen van zelfstandigen. Na ziëkmelding van een zelfstandige bij het UWV volgt een besluit over de arbeidsongeschiktheid door het UWV. Na de wachttijd volgt een claimbeoordeling op basis waarvan het besluit tot een uitkering aan de zelfstandige volgt. De nieuwe verplichte verzekering en de 'opt-out' kunnen ook leiden tot vragen aan het UWV, bijvoorbeeld over de verzekeringsvoorwaarden in relatie tot de te betalen premie als ook de uitkeringen.

Interactie burgers/bedrijven

De BAZ is verplicht voor zelfstandigen die winst uit onderneming genieten. Jaarlijks zijn hierdoor circa 910.000 IB-ondernemers in beginsel verplicht verzekerd. Door aan te sluiten bij het begrip IB-ondernemer is de potentiële doelgroep groter dan de beoogde groep zelfstandigen.

De doelgroep IB-ondernemers is een sterk wisselende groep. Een deel is fulltime actief als zelfstandige. Van deze groep is de huidige inschatting dat 25% à 30% van hen buiten de BAZ valt, bijvoorbeeld door een

opt-out. Echter, meer dan de helft van de doelgroep is continu in beweging en aan verandering onderhevig. Bijvoorbeeld doordat burgers starten als zelfstandige, zelfstandigen die stoppen gedurende het jaar of verschuivingen tussen loondienst en ondernemerschap. Dit betekent dat de groep verzekerden ook jaarlijks zal veranderen. Er zijn bovendien uitzonderingen op de verzekeringsplicht mogelijk en er zijn situaties waarin gedurende een jaar wijzigingen optreden in de verzekeringsplicht (zoals het bereiken van de AOW-leeftijd). Het juist en tijdig bijhouden van deze veranderingen en deze doorgeven aan de Belastingdienst vraagt veel van de IB-ondernemer en zal tot fouten en correcties achteraf leiden.

Er kan vaak niet in de actualiteit worden gewerkt, omdat bij ruim de helft van de (potentiële) doelgroep de (inkomens)gegevens waarover de Belastingdienst beschikt niet actueel of volledig zijn, wat inherent is aan de constant wijzigende doelgroep IB-ondernemer. Dit betekent dat achteraf de heffing en inning van de BAZ gecorrigeerd moet worden. Dit leidt met regelmaat en in veel gevallen tot verrekeningen waardoor burgers kunnen worden verrast door navorderingen of terugbetalingen over een lange periode.

Doenvermogen

Het wetsvoorstel voegt voor zelfstandigen extra complexiteit toe aan het systeem van werken met inschattingen van het jaarinkomen. Naast een voorlopige aanslag inkomstenbelasting, is er door dit wetsvoorstel nu ook sprake van voorlopige premiebetalingen BAZ door zelfstandigen en eventuele voorlopige uitkeringen arbeidsongeschiktheid aan de zelfstandige op basis van die voorlopige aangifte door de zelfstandige.

Zelfstandigen hebben in het algemeen moeite met het vooraf en tijdig vaststellen van de te verwachten inkomsten, omdat ze afhankelijk zijn van hun opdrachten. Dit betekent dat zij hun voorlopige aanslag inkomstenbelasting niet goed kunnen aanpassen aan de actuele situatie. Dit heeft tot gevolg dat de hoogte van de premie in veel gevallen niet juist zal zijn. Hierdoor moet bij het vaststellen van de definitieve aanslag BAZ een correctie plaatsvinden. Uit cijfers blijkt namelijk dat 65% van de doelgroep onder de grens van de maximale

premiehoogte zit en daarmee per definitie te maken krijgt met een verrekening achteraf.

De heffing en inning van de BAZ krijgt een lange doorlooptijd, omdat voor de maatstaf van premieheffing wordt aangesloten bij de belastbare winst uit onderneming (Wet IB 2001). De definitieve aanslag BAZ wordt pas opgelegd na een definitieve aanslag inkomensheffingen (DA IH). Het vaststellen van de definitieve aanslag IH, waarmee ook de belastbare winst uit onderneming wordt vastgesteld, kan wel jaren duren; tussen 1,5 en maximaal 5 jaar na het begin van het belastingjaar plus eventueel uitstel. Pas daarna start het proces van het vaststellen van de definitieve aanslag BAZ. Gedurende deze periode kan er onzekerheid zijn over de verzekeringsplicht, omdat er onduidelijkheid kan zijn of de burger wel of niet kwalificeert als IB-ondernemer. Zelfstandigen kunnen ook andere inkomsten hebben, zoals loon uit dienstbetrekking en/of resultaat uit overige werkzaamheden. Zij kunnen er daarom van overtuigd zijn dat zij niet verplicht verzekerd moeten zijn voor de BAZ en daarom jarenlang geen premie betalen.

Ook is het mogelijk dat na vele jaren blijkt dat de burger niet kwalificeert als IB-ondernemer, dan is het mogelijk dat de burger onterecht premie heeft betaald. De burger krijgt dat bedrag dan pas jaren later terug (na vaststelling van definitieve aangifte). Als de burger in die tijd ziek is geweest en een uitkering heeft ontvangen, moet deze ook worden terugbetaald.

Voorbeeld

Susan start in 2030 haar eigen onderneming en wordt datzelfde jaar ziek.

- 2030: januari start onderneming
- 2030: juni arbeidsongeschikt
- 2031: april aangifte IH 2030 wordt ingediend met winst uit onderneming
- 2031: juni eerste voorlopige uitkering
- 2032: Susan is nog steeds arbeidsongeschikt en ontvangt nog steeds een uitkering
- 2033: september definitieve aanslag IH 2030 wordt opgelegd met correctie geen bron of geen winst uit onderneming
- 2033: oktober definitieve aanslag BAZ 2030 wordt opgelegd (kan pas na DA IH)

2033: november bezwaar tegen aanslag IH 2030
2034: maart uitspraak op bezwaar. Bezwaar wordt afgewezen, omdat het inkomen niet kwalificeert als winst uit onderneming.

Door de uitspraak moeten de uitkeringen over periode juni 2031 t/m maart 2034 worden terugbetaald. Dat zijn 34 maanden uitkering. De betaalde premie van € 3.510 over de periode januari 2030 t/m juni 2031 heeft Susan onterecht betaald en wordt teruggegeven. Dit bedrag is echter beperkt in vergelijking met het terug te betalen bedrag aan ontvangen uitkeringen.

Als na enkele jaren een discussie wordt beslecht en wordt vastgesteld dat de zelfstandige met terugwerkende kracht de premies over voorgaande jaren moet betalen, dan kan dat grote gevolgen hebben voor de zelfstandige. Dit kan namelijk een heel groot bedrag ineens zijn, wat de zelfstandige niet in één keer kan voldoen en waarvoor een betalingsregeling moet worden verzocht. Mogelijk kan er sprake zijn van problematische schulden.

Voorbeeld

Hans start in 2030 zijn eigen bedrijf in energieadvies als eenmanszaak.

- 2030: winst IH € 25.000
- 2031: winst IH € 35.000
- 2032: juni DA IH 2030 en BAZ- premie 2030, september DA 2031 en BAZ-premie 2031 en voorschot BAZ-premie 2032.

De aangifte IH 2030 is medio 2031 ingediend bij de Belastingdienst. Er was echter onduidelijkheid en bezwaar over de aangifte. Er is in de tussentijd geen voorschot premie BAZ betaald, omdat Hans nog in discussie was over zijn eerste aangifte IH na de start van zijn bedrijf. Er was voor hem geen actief signaal of aanleiding voor een melding of voorschot. In juni 2032 wordt de DA IH 2030 (en ondernemerschap) vastgesteld, waardoor Hans premie BAZ moet betalen. In september wordt de DA IH 2031 vastgesteld en wordt ook een voorschot premie BAZ voorgesteld.

Premie BAZ 2030 € 1.625
Premie BAZ 2031 € 2.275

Voorschot Premie-BAZ 2032 € 1.755 (€ 195 per maand * 9)
Totaal verschuldigd € 5.655
Hans kan het bedrag van € 5.655 niet ineens betalen. Er wordt een betalingsregeling getroffen.

Een lange doorlooptijd, waarin de zelfstandige verschillende aanslagen (vaak ook meerdere jaren inkomstenbelasting, Zvw en BAZ) krijgt, kan ook leiden tot verwarring en het niet nakomen van verplichtingen. Dit kan versterkend werken als hij te maken krijgt met levensgebeurtenissen die zijn doenvermogen negatief beïnvloeden (zoals bij echtscheiding, verhuizingen, overlijden, ziekte etc.).

Er zijn situaties mogelijk waarin voor meerdere jaren zowel voor de BAZ als de inkomstenbelasting als toeslagen tegelijkertijd na-/terugvorderingen ontstaan. De combinatie van deze na-/terugvorderingen kan verwarrend zijn voor de betrokken burgers en mogelijk leiden tot het ontstaan van (problematische) schulden.

Bij aanslagen inkomensheffing, Zvw en BAZ over eenzelfde jaar met verschillende dagtekening kan het voor de zelfstandige niet duidelijk zijn dat de ene (definitieve) aanslag doorwerkt naar de andere aanslagen, waardoor hij niet of niet tijdig een beroep doet op zijn rechtsbescherming (bezwaar en beroep).

Communicatie

De communicatie over de BAZ moet door verschillende organisaties (SZW, UWV en Belastingdienst) worden uitgevoerd en deze communicatie moet naadloos op elkaar aansluiten. Dit vraagt een intensieve samenwerking tussen deze organisaties.

De Belastingdienst is (alleen) verantwoordelijk voor de communicatie over de premieheffing en -inning. Er moet een communicatieonderzoek onder de doelgroep plaatsvinden om te bepalen op welke wijze de communicatie gedurende het heffings- en inningsproces effectief is. Ook zal communicatie moeten worden ingericht voor dienstverleners op interactiekanalen zoals het Forum voor Fiscaal dienstverleners. Gezien de omvang van de doelgroep, de administratieve complexiteit en de foutgevoeligheid van de BAZ voor de

zelfstandigen, is het de vraag in hoeverre met communicatie duidelijkheid kan worden geboden.

Dienstverlening

Het heffen en innen van de BAZ vraagt veel interactie-momenten met de zelfstandige. Voor interactie met de zelfstandige moet een nieuw portaal worden ingericht. Hierbij moet ook gekeken worden naar de mogelijkheden voor het direct communiceren met fiscaal dienstverleners en de ontwikkelingen rondom actuele gegevensuitwisseling. De BelastingTelefoon verwacht dat veel zelfstandigen de Belastingtelefoon gaan bellen over de premieplicht en premieheffing BAZ. Er worden structureel circa 20.000 telefoongesprekken verwacht specifiek over de BAZ.

Maakbaarheid systemen

De BAZ is een nieuwe verzekering die moet worden uitgevoerd door de Belastingdienst en het UWV gezamenlijk. Dit vraagt het inrichten van een nieuw complex uitvoeringsproces, waarin aansluiting moet worden gevonden met de bestaande uitvoeringsprocessen van de Belastingdienst en het uitvoeringsproces van het UWV.

Aansluiten bij heffings- en invorderingskader

Bij de heffing en inning van de BAZ door de Belastingdienst moet worden aangesloten bij het heffings- en invorderingskader van de Belastingdienst, omdat voor het vaststellen van de verzekeringsplicht wordt aangesloten bij het begrip IB-ondernemer (degene die winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting geniet).

Dit betekent dat voor het heffen en innen van de premie BAZ ook de systematiek van de voorlopige aanslag inkomstenbelasting kan worden gehanteerd, opdat de verschuldigde premie in de actualiteit en in termijnen wordt betaald. Het is daarbij mogelijk om als burger te kiezen of er wel of niet gebruikt wordt gemaakt van een voorlopige aanslag BAZ.

Verwerking persoonsgegevens

Voor het uitvoeren van de BAZ, door zowel de Belastingdienst als het UWV, zijn persoonsgegevens van zelfstandigen nodig. De Belastingdienst levert een zogenaamde bruto-kring van verzekerden bij het UWV aan in het geval er sprake is van (verwachte) winst uit

onderneming. Deze gegevens moeten door het UWV worden verwerkt in de zelfstandigenadministratie en worden gebruikt om vast te stellen op welke zelfstandigen de BAZ van toepassing is. Vervolgens moet het UWV deze gegevens over de premieplichtige zelfstandigen (een zogenaamde netto-kring van verzekerden) terug aan de Belastingdienst verstrekken.

Het UWV benoemt in haar uitvoeringstoets dat de keuze om aan te sluiten bij het begrip IB-ondernemer vanwege de IB-aangiftesystematiek grote consequenties heeft op de vaststelling van de verzekeringsplicht, op de uitkeringsvaststelling en op de inkomstenverrekeningen. Het UWV ziet dit als een ongewenste basis voor een verzekering. Het UWV geeft aan dat de inhoudelijke waarde van de in te richten zelfstandigenadministratie voor de BAZ te gering wordt geacht en daardoor niet uitvoerbaar is. Zonder een solide zelfstandigenadministratie kan de Belastingdienst geen uitvoering geven aan de premieheffing en -inning.

De Belastingdienst verstrekt op verzoek van het UWV ook inkomensgegevens van de zelfstandige ten behoeve van het vaststellen van de hoogte van de BAZ-uitkering. Hiervoor moet ook een (apart) proces worden ingericht.

Gegevens

Bij de gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en het UWV wordt gebruikgemaakt van gegevens uit een voorlopig registratie-, heffings- en inningssysteem. Dit is risicovol, omdat gebruik wordt gemaakt van voorlopige gegevens, die in veel gevallen achteraf over een langere periode gecorrigeerd moeten worden met de bijbehorende kans op fouten. Ten behoeve van de kwaliteit, juistheid, tijdigheid, status van de data en bewustzijn van de risico's van werken met voorlopige gegevens moeten waarborgen worden ingebouwd.

Massaal proces

Voor het heffen van de premie BAZ moet een nieuw heffingssysteem worden gebouwd met koppelingen naar de bestaande generieke systemen en generieke processen van de Belastingdienst en het UWV voor gegevenslevering over o.a. de kring van verzekerden, de inkomensheffing, de premie-inning, bezwaar, digitaal archief.

Het is onmogelijk om op één moment een volledig en juist beeld van de doelgroep te hebben, omdat het vaststellen van de belastbare winst uit onderneming in de definitieve aanslag IH voor iedere burger op een ander moment kan plaatsvinden. Dit betekent dat elke mutatie apart moet worden gedeeld met het UWV. Het UWV beoordeelt vervolgens elke mutatie op verzekeringsplicht en geeft die door aan de Belastingdienst. Ook moet een nieuw proces voor uitval (mutaties die niet geautomatiseerd kunnen worden verwerkt) en voor klantcontact bij vragen, inclusief procesmonitoring, worden ingericht.

Voor het heffingssysteem moet ook een uitvalproces voor niet-geautomatiseerd afhandelbare mutaties; procesmonitoring en volledighedscontrole worden ingericht.

De premie-inning van de BAZ wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. De BAZ moet daarom aan het inningssysteem van de Belastingdienst toegevoegd. Dit gaat een groot beslag leggen op de beschikbare meerjarige IV-capaciteit in de inning en betekent waarschijnlijk dat andere (ook prioritaire) werkzaamheden vertraging oplopen of worden uitgesteld.

IV

De realisatie van de BAZ heeft grote impact op de IV-organisatie van de Belastingdienst en er zijn veel systeemadaptaties vereist. Er moet een volledig nieuw heffingssysteem worden ontwikkeld, omdat de BAZ niet past binnen de bestaande systemen. Daarna moet dit nieuwe systeem worden aangesloten op de generieke diensten en applicaties van de Belastingdienst en moeten nieuwe generieke voorzieningen (zoals een archiefvoorziening) worden ontwikkeld, die een grote IV-inspanning vragen. Dit legt een groot beslag op de IV-capaciteit.

De IV-portfolio's zitten de komende jaren vol. De Belastingdienst heeft op dit moment niet de capaciteit om een volledig nieuw heffingssysteem te bouwen en te onderhouden. Het bouwen van dit systeem vereist drastische keuzes. Zo moet de ontwikkeling van het heffingssysteem worden aanbesteed. Het valt nog niet met zekerheid te zeggen of er een partij is die een dergelijk systeem, met alle koppelingen naar bestaande

systemen bij de Belastingdienst en het UWV, kan realiseren.

Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel BAZ draagt niet bij aan de uitgangspunten van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst; het wetsvoorstel BAZ maakt het namelijk niet eenvoudiger voor de burger en vergroot de kans op fouten door de burger bij het voldoen van zijn verplichtingen.

Handhaving van de regeling zal een groot beslag op de capaciteit van de Belastingdienst leggen. De doelgroep is groot. Daarnaast is de aard en omvang van de doelgroep momenteel niet duidelijk en moet de Belastingdienst de bezwaren tegen de verzekeringsplicht en premiegrondslag behandelen. De Belastingdienst verwacht veel klantcontacten, omdat de wet aan zelfstandigen die geen voorschot (een voorlopige aanslag) wensen te betalen de mogelijkheid biedt het bedrag van de aanslag te verlagen. Het is de verwachting dat dit op een later moment kan gaan leiden tot betalingsproblemen. Ook hier zal de Belastingdienst veel werk aan hebben.

De keuze om aan te sluiten bij de Wet IB 2001 voor de doelgroep en grondslag van de premieheffing, maakt dat de toepassing van de BAZ impact kan hebben op de belastingheffing van bijvoorbeeld de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en omzetbelasting.

Heffen

De Belastingdienst krijgt te maken met veel extra correctiewerk in de heffing, omdat de doelgroep continu verandert en aanpassingen noodzakelijk zijn. Veel zelfstandigen gaan te maken krijgen met de premieheffing en inning van de BAZ door de Belastingdienst. Zij kunnen om een voorlopige aanslag BAZ verzoeken. Het vaststellen van de voorlopige aanslag BAZ wordt gedaan op basis van door de zelfstandige aangeleverde voorlopige informatie. Dit kan leiden tot veel herrekeningen, bijstellingen, navorderingen, teruggaven en kwijtscheldingen.

Innen

Doordat niet in de actualiteit kan worden gewerkt, kan de Belastingdienst in veel gevallen niet tijdig in actie

komen en schulden voorkomen. Het is dan ook de verwachting dat meer zelfstandigen in betalingsproblemen gaan komen. Enerzijds bij de inning van de 'reguliere belastingmiddelen' en anderzijds voor de inning van de premie BAZ. Een combinatie kan ook voorkomen. Het vinden van oplossingen bij betalingsproblemen is complex, omdat vaak sprake is van multiproblematiek. Dit vraagt om een zorgvuldige behandeling en in veel gevallen ook afstemming met ander (overheids)partijen.

Behandelen verzoeken en toezicht

De verwachting is dat zelfstandigen gaan zoeken naar mogelijkheden om buiten de toepassing van de BAZ te blijven, bijvoorbeeld door hun onderneming in te brengen in een besloten vennootschap of door ervoor te zorgen dat hun inkomen niet wordt aangemerkt als winst uit onderneming, maar als resultaat uit overige werkzaamheden. Deze verschuivingen leiden tot extra, soms complexe, fiscale technische discussies en vraagstukken. Deze discussies en vraagstukken leggen een groot beslag op de capaciteit van de Belastingdienst, zoals het behandelen van deze verzoeken en het behandelen van bezwaar en beroep.

Bezwaar en beroep BAZ

Bezwaar en beroep tegen de BAZ kan gericht zijn tegen de verzekeringsplicht en de premieplicht. Voor een goede bezwaarprocedure is daarom het hebben van een betrouwbare zelfstandigenadministratie door UWV cruciaal.

De termijn voor uitspraak op bezwaar tegen de invordering is zes weken. Voor een uitspraak op bezwaar tegen de aanslag premie BAZ geldt een termijn van 26 weken. Dit kan verwarrend zijn voor de burger bij het inzetten van zijn rechtsmiddelen.

Voor de bezwaar- en beroepbehandeling moet een zorgvuldig proces worden ingericht. De Belastingdienst houdt er rekening mee dat van de doelgroep circa 2% (ruim 18.000 zelfstandigen) incidenteel in bezwaar gaat en 10% (ruim 1.800 zelfstandigen) in beroep gaat. Dit aantal is groot wat ertoe kan leiden dat deze en andere verzoeken, bezwaren, en beroepen niet binnen de wettelijke Awb-termijn worden afgehandeld.

De Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) kent een gesloten stelsel van rechtsbescherming. Dit betekent dat bezwaar of beroep alleen openstaat tegen een aanslag die of besluit dat voor bezwaar vatbaar is. De grondslag voor de premieheffing is de belastbare winst uit onderneming. Dit betekent ook dat een bezwaar BAZ tegen de hoogte van de premiegrondslag feitelijk een bezwaar is tegen de winst uit onderneming in de IH en daarmee een herroepelijke aanslag IH openbreekt. Het is noodzakelijk dat wordt voorkomen dat een bezwaar tegen de premiehoogte BAZ onherroepelijke aanslagen openbreekt.

Fraudebestendigheid

Het wetsvoorstel biedt ruimte om gebruik te maken van een opt-out. Naar verwachting zal 25% à 30% gebruikmaken van de opt-out of onder het overgangsrecht vallen. Daarnaast gaat een deel van de zelfstandigen anticiperen op het wetsvoorstel door hun inkomen niet meer te kwalificeren als winst uit onderneming, maar resultaat uit overige werkzaamheden of door de oprichting van een besloten vennootschap. De Belastingdienst zal voldoende capaciteit beschikbaar moeten hebben om hierop toezicht uit te oefenen. Als dit niet gebeurt is er het risico dat zelfstandigen onterecht van de verzekering worden uitgezonderd.

Complexiteitsgevolgen

Door de heffingssystematiek en de kring van verzekeren die continu in beweging is zijn veel mutaties in de uitvoering noodzakelijk, wat de uitvoering van de BAZ complex en foutgevoelig maakt. De Belastingdienst voorziet een grote toename van complexiteit in zowel zijn bestaande uitvoeringsprocessen en systemen als bij de realisatie van nieuwe processen en systemen die nodig zijn voor de uitvoering van de BAZ.

Ook leidt de samenwerking met het UWV, de noodzakelijke gegevensuitwisseling, en de aansluiting op de Belastingdienstprocessen en -systemen op die van het UWV tot grote complexiteit.

Risico procesverstoringen

De aanbesteding voor het heffingssysteem vergt een lange doorlooptijd, dit geldt eveneens voor de realisatie

en implementatie van het benodigde heffingssysteem. Indien het wetsvoorstel niet tijdig definitief is vastgesteld, zal het heffingssysteem dat noodzakelijk is voor een juiste premieheffing en -inning ook niet tijdig beschikbaar zijn. Daarnaast moet het heffingssysteem ook tijdig worden aangesloten op de generieke diensten en moeten nieuwe generieke diensten worden ontwikkeld.

Daarnaast is de Belastingdienst voor gegevensstromen afhankelijk van het UWV en vice versa. Voor de gegevensuitwisseling moeten nadere afspraken met het UWV worden gemaakt. Ook moet het Programma Modernisering Gegevens eerst zijn afgerond.

Uitvoeringskosten

De incidentele dienstverleningskosten bedragen € 0,4 mln.; de incidentele handhavingskosten bedragen € 192,3 mln. en de incidentele automatiseringskosten bedragen € 56,4 mln. De structurele dienstverleningskosten bedragen € 0,3 mln., de structurele handhavingskosten bedragen € 42,1 mln. en de structurele automatiseringskosten bedragen € 9,4 mln.

Genoemde kosten corresponderen met de uitvoeringsgevolgen die zijn beschreven onder interactie burgers/bedrijven, maakbaarheid systemen, handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en complexiteitsgevolgen. Vanwege het nieuwe karakter van de BAZ is de onzekerheidsmarge van de schattingen groter dan bij andere uitvoeringstoetsen. De uiteindelijke uitvoeringskosten kunnen significant anders uitvallen.

De kosten voor de aanbesteding van het heffingssysteem bedragen ca. € 50 mln. De raming is gebaseerd op ervaring met eerdere aanbestedingen en vergelijkbare projecten op het Rijk ICT dashboard. Bij het te bouwen heffingssysteem BAZ is de context nog erg volatiel en de aansluitingen op generieke voorzieningen en de samenwerking met andere partijen maken de benodigde aanbesteding complex en de uiteindelijke systeemontwikkeling risicovol. De aanbesteding is daarom aangemerkt als een aanbesteding van een (zeer) groot systeem. Deze raming is voorlopig en omgeven met veel onzekerheden.

Personele gevolgen

Het voorstel vergt incidenteel 1.679 fte en structureel 375 fte.

Benodigde menscapaciteit	Struc.	Incid.	Tot.
Heffen	25	6	31
Innen	72	93	165
Behandelen verzoeken (incl. BelTel)	37	1.051	1.088
Toezicht	24		24
Bezwaar	151	291	442
Beroep	31	57	88
Opleiden, vaktechniek, etc.	5	60	65
Inrichten keten	29	120	149
Overige	1	1	2
Totaal	375	1.679	2.054

De Belastingdienst wordt voor grote uitdagingen gesteld met betrekking tot de werving van medewerkers die deze nieuwe wet namens de Belastingdienst moeten gaan uitvoeren. Het is onrealistisch dat de Belastingdienst zo'n groot aantal fte kan werven bovenop de algemene wervingsopgave en de wervingsopgave voor grote uitvoeringsvraagstukken (zoals box 3). De Belastingdienst staat vanwege een toenemende uitstroom al voor een grote wervingsopgave om de bestaande regelgeving te kunnen blijven uitvoeren. Tussen nu en 2028 vertrekken minstens 12.000 medewerkers, samen goed voor ongeveer 45% van de bezetting van de Belastingdienst. Daarnaast, voor zover de Belastingdienst de voor dit wetsvoorstel benodigde medewerkers al kan vinden op de arbeidsmarkt (fiscalisten, accountants en ICT-ers), legt de opleidingsinspanning een te grote druk op het absorptievermogen van de organisatie.

Overige aspecten

Samenloop VBAR

De maatregelen in het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden (VBAR) zullen naar verwachting leiden tot een afname van het aantal zelfstandigen. Dit kan invloed hebben op de doelgroep van de BAZ. Door de relatie met de inkomensheffing wordt dit pas later in de tijd zichtbaar.

Rechtspraak

Het wetsvoorstel heeft mogelijke ook grote gevolgen voor de Rechtspraak, omdat de kring van verzekerden en de premieplicht vatbaar wordt voor bezwaar en beroep.

Invoeringsmoment

Het voorstel is in praktische zin onuitvoerbaar. Het invoeringsmoment kan niet worden bepaald.

Eendoordeel

Hoewel het wetsvoorstel theoretisch gerealiseerd zou kunnen worden indien alle consequenties en risico's politiek geaccepteerd worden en de invoeringsdatum ver genoeg in de toekomst ligt (niet eerder dan 2030), zijn deze consequenties en risico's dermate groot dat de Belastingdienst het voorstel in praktische zin als onuitvoerbaar beschouwt.

Dit oordeel 'onuitvoerbaar' is een optelsom van verschillende losstaande overwegingen, waarbij er vier het zwaarst wegen:

1. Het wetsvoorstel doet een – naar inschatting van de Belastingdienst – te groot beroep op het doenvermogen van zelfstandigen vanwege:
 - a. de extra complexiteit die het voor zelfstandigen toevoegt aan het systeem van werken met inschattingen van het jaarinkomen. Naast een voorlopige aanslag inkomstenbelasting, is er door dit wetsvoorstel nu ook sprake van voorlopige premiebetalingen door en eventuele voorlopige uitkeringen aan de zelfstandige op basis van die voorlopige aangifte door de zelfstandige.
 - b. de gekozen grondslag voor premieheffing, die volgt uit de aansluiting bij het begrip IB-ondernemer, zijnde degene die winst uit onderneming geniet en de daarmee samenhangende doorlooptijd en periode van financiële onzekerheid voor de zelfstandige. De premieheffing en -inning bij een IB-ondernemer heeft een gemiddelde doorlooptijd van 1,5 tot 5 jaar en in uitzonderingssituaties langer. De zelfstandige heeft hiermee een langere periode van onzekerheid over verzekerings- en premieplicht en zal gedurende deze periode zelf

- eventueel onterechte of te veel aan premiebetalings moeten bijhouden, dit geldt eveneens voor eventuele onterecht ontvangen uitkeringen.
- c. Er zijn verschillende situaties waarin voor meerdere jaren zowel voor de BAZ als de inkomstenbelasting als toeslagen tegelijkertijd navorderingen en terugbetalingen over een lange periode ontstaan. De zelfstandige zal hierop moeten anticiperen, omdat anders makkelijk (problematische) schulden kunnen ontstaan.
 2. Gegeven de arbeidsmarkt en de bestaande wervingsopgave van de Belastingdienst is het realistisch gezien niet mogelijk om de benodigde grote hoeveelheid extra personeel (> 1.500 fte incidenteel en ca. 400 fte structureel) te werven en op te leiden. Invoering van het wetsvoorstel gaat daarmee onvermijdelijk ten koste van (andere) wettelijke taken van de Belastingdienst, inclusief toezicht en dienstverlening aan burgers en bedrijven:
 - a. De Belastingdienst staat vanwege een toenemende uitstroom al voor een grote wervingsopgave om de bestaande regelgeving te kunnen blijven uitvoeren. Tussen nu en 2028 vertrekken minstens 12.000 medewerkers, samen goed voor ongeveer 45% van de bezetting van de Belastingdienst.
 - b. voor zover de Belastingdienst de voor dit wetsvoorstel benodigde medewerkers al kan vinden op de arbeidsmarkt (fiscalisten, accountants en ICT-ers), legt de opleidingsinspanning een te grote druk op het absorptievermogen van de organisatie.
 3. Het is randvoorwaardelijk dat er een uitvoerder is die in staat is een solide zelfstandigenadministratie ter beschikking te stellen. Zonder een solide zelfstandigenadministratie kan de Belastingdienst geen uitvoering geven aan de premieheffing en -inning. Op dit moment is er geen zicht op een dergelijke oplossing. De Belastingdienst kan deze evenmin bouwen.
 4. De realisatie van de BAZ heeft grote impact op de IV-organisatie van de Belastingdienst en legt een groot beslag op de IV-capaciteit. Er moet een

volledig nieuw heffingssysteem worden ontwikkeld, omdat de BAZ niet past binnen de bestaande systemen. Dit nieuwe systeem moet worden aangesloten op zowel nieuwe als bestaande generieke diensten en applicaties en voorzieningen van de Belastingdienst. De IV-portfolio's zitten de komende jaren vol. De ontwikkeling van het heffingssysteem zal moeten worden aanbesteed. Het is nog niet met zekerheid te zeggen of er een partij is die een dergelijk systeem kan bouwen en daarnaast alle koppelingen naar bestaande systemen bij de Belastingdienst en het UWV kan realiseren. Realisatie is op zijn vroegst per 2030 mogelijk, en kent ook dan nog grote risico's.

- a. Er moet een volledig nieuw, complex uitvoeringsproces (samen met UWV) en heffingssysteem worden ontwikkeld (aanbesteding).
- b. Daarna moet dit nieuwe systeem worden aangesloten op de generieke diensten en applicaties van de Belastingdienst en moeten nieuwe generieke voorzieningen worden ontwikkeld, die een groot beslag op de IV-capaciteit leggen.
- c. Bij de gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en het UWV wordt gebruikgemaakt van gegevens uit een voorlopig registratie-, heffings- en inningssysteem. Dit is risicovol, omdat gebruik wordt gemaakt van voorlopige gegevens, die in veel gevallen achteraf over een langere periode gecorrigeerd moeten worden met de bijbehorende kans op fouten.