

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 703

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2020

1. Inleiding

In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna 13 miljard euro om en het bereik van het stelsel is toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens. Doordat in het stelsel wordt uitgegaan van de actuele inkomens- en gezinssituatie in combinatie met complexe grondslagen, ontstaat een hoog aantal terugvorderingen en nabetalingsbeschikkingen en 1,5 miljoen nabetalingen. Een substantieel deel van deze terugvorderingen leidt tot stapeling van verplichtingen en uiteindelijk problematische schulden. Jaarlijks komen hierdoor 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering, wat betekent dat er beslag kan worden gelegd op het inkomen van de burger. Problematisch is dat de vormgeving en uitvoering van het stelsel niet goed aansluiten bij het denk- en doenvermogen van burgers. Vanwege deze aspecten concludeert het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen dat de nadelen van het huidige systeem vanuit burgerperspectief niet acceptabel zijn. Gesteund door motie van de leden Bruins en Van Weyenberg¹ werkt het kabinet daarom aan alternatieven voor het toeslagenstelsel.

Er zijn geen makkelijke oplossingen voor de problemen van het huidige stelsel. Miljoenen Nederlanders ontvangen toeslagen en deze zijn vaak een belangrijk bestanddeel van hun inkomen. Aanpassingen in het stelsel moeten daarom gedegen worden voorbereid en de effecten moeten zorgvuldig worden afgewogen. Vanuit budgettair perspectief en rechtvaardigheid is gekozen om burgers gericht te ondersteunen op basis van hun actuele inkomen en actuele gezinssituatie. Hierdoor wordt de financiële toegankelijkheid van zorg, een huurwoning en kinderopvang met toeslagen geborgd. Ook wordt het instrument van toeslagen geregeld benut voor het realiseren van een evenwichtig koopkrachtbeeld. De

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 558

gerichtheid van de toeslagen zorgt voor complexiteit en het werken in de actualiteit voor onzekerheid over het recht op toeslag.

Een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor burgers vermindert de actualiteit of gerichtheid en brengt daarom ook inkomenseffecten of budgettaire effecten met zich mee. De wens om het systeem minder complex te maken betekent ook een minder gericht systeem. Het inzetten van meer generieke instrumenten, zoals bijvoorbeeld fiscale instrumenten of het verhogen van het WML, betekent ook dat een (beperkt) deel van de huidige ontvangers niet of beperkt wordt gecompenseerd, of dat er geld bij moet. Daarnaast zijn de verschillende toeslagen onlosmakelijk verbonden met de achterliggende stelsels van zorg, kinderen en wonen, waardoor de overstap naar een alternatief voor het huidige toeslagenstelsel ook voor deze betreffende domeinen gevolgen heeft, inclusief de verhoudingen tussen publieke en private verantwoordelijkheden in deze domeinen. Dit alles maakt de overstap naar een alternatief stelsel een majeure hervorming die een langere periode zal beslaan.

Na het verzenden van de kabinetsinzet op het IBO Toeslagen naar uw Kamer op 30 april (Kamerstuk 31 066, nr. 624) is het kabinet aan de slag gegaan met het uitwerken van een wenkend perspectief van een nieuw stelsel inclusief routekaart met tussenstappen op weg daarnaartoe. Inmiddels is duidelijk dat er niet één wenkend perspectief is. Er is een aantal maatregelen in de fiscaliteit, sociale zekerheid, binnen de hierboven geschetste domeinen en het huidige toeslagenstelsel mogelijk om tot een wenkend perspectief te komen dat de problemen met het huidige stelsel adresseert. Daarin zijn verschillende keuzes mogelijk, die vaak ook afhangen van de politieke voorkeuren. Doel van het kabinet is om concrete beleidsopties te schetsen waarmee het volgende kabinet aan de slag kan. Graag gaat het kabinet op basis van deze tussenrapportage het gesprek met uw Kamer en maatschappelijke organisaties aan om te toetsen of we de juiste beleidsopties in beeld hebben om eind 2020 de uiteindelijke nota te kunnen opstellen.

Het kabinet werkt richting het einde van het jaar aan een brief met contouren voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel in de vorm van een aantal beleidsopties. Hierin zal het kabinet ook aan de slag gaan met het uitwerken van een paar concrete varianten, waarin de beleidsopties worden gecombineerd. In deze tussenrapportage geeft het kabinet een eerste globale schets van de beleidsopties om tot een nieuw stelsel te komen. Deze beleidsopties zullen de komende maanden nader worden uitgewerkt. In deze tussenrapportage wordt de huidige stand van denken weergegeven. Het is uiteraard wel mogelijk dat in de uitwerking toch blijkt dat een paar opties niet haalbaar zijn. Mocht dit uiteindelijk blijken dan kan dit nog tot kleine aanpassingen in de lijst met opties leiden.

2. Doenvermogen

Het IBO constateert dat de vormgeving en uitvoering van het stelsel niet goed aansluiten bij het doenvermogen van burgers. Dat geldt des te meer voor kwetsbare groepen of mensen die onder druk staan door stress of ingrijpende levensgebeurtenissen als ziekte of een scheiding. Om uiteenlopende redenen hebben mensen soms niet de (mentale) ruimte om de acties uit te voeren die het toeslagenstelsel van ze vraagt. De kern van de opdracht van het kabinet is het ontwerpen van een stelsel dat beter aansluit bij de behoefte aan meer zekerheid en het doenvermogen van burgers. Een toets op doenvermogen is daarom onderdeel van het traject van de contourennota en routekaart voor een alternatief Toeslagenstelsel. Zo worden de mogelijke oplossingsrichtingen getoetst op de mate waarin deze de problemen met de huidige toeslagen oplossen, gezien vanuit

kennis en inzichten over gedrag. Hierbij wordt er zowel gebruik gemaakt van de perspectieven van burgers als van professionals uit de praktijk.

3. De maatregelen van dit kabinet

Omdat de keuzes zo fundamenteel en verstrekkend in zijn consequenties zijn zal de uitwerking van en de stap naar een nieuw stelsel meerdere kabinetsperiodes in beslag nemen. Het kabinet heeft daarom ook begin dit jaar maatregelen aangekondigd om op de korte termijn schrijnende gevallen te verminderen. Zo gaat het kabinet extra investeren in de dienstverlening zodat er meer aandacht is voor de individuele burger en zijn situatie. Ook streeft het kabinet ernaar om voor de zorgtoeslag niet langer eisen te stellen aan de verzekerdheid van de partner en niet langer uit te gaan van partnerschap met terugwerkende kracht. Hiermee worden onder andere terugvorderingen voorkomen die het gevolg zijn van iets wat zich buiten de invloedssfeer van een individuele burger bevindt. Verder voert het kabinet ook een drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen in. Ook zal het kabinet de komende periode drie stappen zetten op het terrein van de kinderopvangtoeslag. Zo zal de komende periode gebruikt worden om de convenantstructuur voor de kinderopvangtoeslag binnen de Belastingdienst/Toeslagen te evalueren. Een convenant tussen de Belastingdienst/Toeslagen en kinderopvangorganisaties, maakt het mogelijk dat ouders hun toeslag direct kunnen laten doorsturen naar de rekening van de kinderopvangorganisatie. Doordat er verschillende typen convenanten zijn, kan een evaluatie nuttige informatie bieden. Daarnaast wil het kabinet met een pilot verkennen hoe ouders verder ontlast kunnen worden in het actueel houden van de gegevens binnen het kinderopvangtoeslagportaal. Tot slot heeft het kabinet besloten om de koppeling met gewerkte uren (KGU) voor de kinderopvangtoeslag voor buitenschoolse opvang per 2022 uit te breiden. Doordat ouders sneller uren recht opbouwen, knelt de KGU minder snel voor ouders die werk en zorg voor kinderen combineren. De verwachte extra uitgaven worden met een maatregel binnen de kinderopvangtoeslag gedekt.

4. Reactie initiatiefnota van Weyenberg en belastingplannen 50Plus en Forum voor Democratie

D66 heeft recentelijk een initiatiefnota gepresenteerd om te komen tot een stelsel zonder toeslagen (Kamerstuk 35 507, nr. 2). De initiatiefnota sluit aan bij de analyse van het IBO Toeslagen dat het huidige stelsel veel waarde aan gerichtheid en actualiteit hecht ten koste van zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger. En ook, dat als de huidige gerichtheid van het stelsel wordt losgelaten dit forse financiële consequenties heeft. Om deze gesignaleerde issues te ondervangen voorziet de initiatiefnota in een stelselwijziging met gevolgen voor de inrichting van de achterliggende stelsels van zorg, wonen, kind en kinderopvang. De initiatiefnota is door het CPB doorgerekend op budgettaire- inkomens-, en werkgelegenheidseffecten. Naast de initiatiefnota van D66 hebben ook Forum voor Democratie (FvD) en 50Plus alternatieven voor het toeslagstelsel naar voren gebracht en laten doorrekenen.²

² CPB (2020). «Doorrekening ex-ante effecten plannen socialezekerheids- en belastingstelsel 50PLUS». <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-apr2020-Doorrekening-plannen-socialezekerheids-en-belastingstelsel-50PLUS.pdf>. CPB (2020). «Doorrekening stelsel- herziening sociale zekerheids- en belastingstelsel FvD». <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-feb2020-Doorrekening-stelselherziening-socialezekerheids-en-belastingstelsel-FvD.pdf>.

Het kabinet vindt de initiatiefnota van het lid van Weyenberg en de voorstellen van FvD en 50plus een welkome bijdrage in de discussie over de toekomst van het toeslagenstelsel. De ideeën die in deze voorstellen naar voren worden gebracht maken op hoofdlijnen ook onderdeel uit van de beleidsopties die het kabinet voornemens is uit te werken voor de uiteindelijke nota.

De voorstellen van D66, FvD en 50Plus laten ieder zien dat een stelsel zonder of met eenvoudigere en kleinere toeslagen grote verschuivingen impliceert en keuzes vergt. Met de initiatiefnota van het lid Van Weyenberg wordt er een pakket gepresenteerd waarbij de toeslagen volledig worden vervangen, en waarin de actualiteit wordt losgelaten. Om dit te kunnen financieren worden de overheidsuitgaven verhoogd. Daarnaast gaat het sociaal minimum omhoog, wordt kinderopvang gratis beschikbaar gemaakt, wordt bij de zorgtoeslag de nominale premie gehalveerd en worden de negatieve inkomenseffecten deels gecompenseerd door een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting. Dit laatste instrument wordt gefinancierd door een hogere belastingdruk voor midden- en hogere inkomens, het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek, het fiscaliseren van de AOW-premie en een resterend tekort voor het saldo. Op verzoek van het lid Van Weyenberg is in de bijlage een doorrekening van de marginale druk van de voorstellen uit de initiatiefnota opgenomen³. Een voordeel van een inkomensafhankelijke heffingskorting ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel is dat deze heffingskorting niet varieert met het inkomen. Ook het plan van FvD bevat een verzilverbare heffingskorting. In beide plannen is deze uitkeerbare heffingskorting wel gebaseerd op de samenstelling van het huishouden, net als de huidige toeslagen, waardoor het recht op deze korting wel nog kan schommelen door veranderingen in de gezinssamenstelling. Een individuele toekenning zou dit kunnen voorkomen, maar het budgettair beslag bij een dergelijke uitkeerbare heffingskorting met vergelijkbare inkomenseffecten zou wel hoger liggen. 50Plus introduceert een verzilverbare inkomensafhankelijke heffingskorting. Het kabinet beziet de bijdragen aan het debat over de aanpassing van het Toeslagstelsel dus positief en ziet in de plannen ook een link met de opties die in deze tussenrapportage naar voren komen.

5. Leeswijzer beleidsopties

Het kabinet werkt aan drie soorten beleidsopties. In de eerste set aan beleidsopties worden mogelijkheden uitgewerkt om de individuele toeslagen te vervangen door ook te kijken naar andere keuzes binnen de domeinen van zorg, de huurmarkt en kinderopvang. In de tweede set beleidsopties worden de mogelijkheden onderzocht om huishoudens te compenseren via de fiscaliteit en de sociale zekerheid door een verhoging van het sociaal minimum. Ten slotte worden beleidsopties uitgewerkt om een eventueel resterend deel aan toeslagen (gedeeltelijk) uit de actualiteit te halen, te vereenvoudigen of te harmoniseren. De uitwerking van opties voor de kinderopvang(-toeslag) geschied binnen de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen. De opbrengst van SVK wordt meegenomen in deze uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel.

De met algemene stemmen aangenomen motie Bruins/Van Weyenberg vraagt om opties uit te werken voor een stelsel zonder toeslagen. Uit de eerdergenoemde plannen van D66, 50Plus en FvD blijkt dat een dergelijk stelsel grote beleidskeuzes vergt. Om tot een alternatief voor het huidige stelsel te komen kunnen de beleidsopties worden gecombineerd. De geschetste opties zijn in die zin niet van gelijke aard: met het volledig

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

terugsluizen in de fiscaliteit zouden alle toeslagen kunnen verdwijnen. De effecten hiervan kunnen worden verkleind door een deel van de noodzaak van toeslagen per domein terug te brengen. Tegelijkertijd worden ook mogelijkheden geschetst voor het uit de actualiteit halen van toeslagen en een sterke vereenvoudiging ervan.

Voor al de genoemde beleidsopties worden de komende maanden fiches uitgewerkt. In deze fiches worden de maatregelen beschreven en de budgettaire-, inkomenseffecten, waar mogelijk de effecten op arbeidsparticipatie en eventuele juridische aspecten in beeld gebracht. Daarnaast wordt er ook specifiek gekeken of de fiches – naast het doenvermogen van burgers – ook bijdragen aan de uitvoering. Deze fiches worden tegelijkertijd met de contourennota eind 2020 naar uw Kamer gestuurd. De geschetste beleidsopties in deze voortgangsrapportage geven de stand van denken op dit moment weer.

Beleidsopties alternatieven per toeslag

Uit het IBO Toeslagen blijkt dat het toeslagenstelsel het sluitstuk is van de keuzes binnen het zorgstelsel, de huurmarkt en de kinderopvang. Het is mogelijk om de financiële toegankelijkheid van deze voorzieningen meer te borgen via de domeinen zelf. In deze beleids optie worden verschillende mogelijkheden per domein uitgewerkt.

Betaalbaar wonen

De huurtoeslag is zeer specifiek gericht op lage inkomens en daarmee ook gelijk een belangrijke vorm van inkomensondersteuning voor deze groep. Dit leidt samen met de afhankelijkheid van de betaalde huur tot hoge terugvorderingen en nabetalingen. Een alternatief stelsel voor betaalbaar wonen kan op een aantal manieren worden vormgegeven. Belangrijke keuzes zijn in hoeverre er een grotere verantwoordelijkheid bij woningcorporaties voor betaalbare woningen wordt belegd en/of in hoeverre naar een eigendomsneutrale woningmarkt wordt gestreefd.

Opties betaalbaar wonen

1. *Variant corporaties.* Hierbij kan er in oplopende vorm verantwoordelijkheid bij woningcorporaties worden neergelegd. Dit kan door herinvoering van huurmatiging, waarbij de toeslag wordt uitbetaald aan de woningcorporatie. Zolang echter de grondslagen van de huidige toeslagen gelijk blijven, blijft de problematiek m.b.t. de terugvorderingen en nabetalingen wel bestaan. Of door verregaandere opties waarbij het Rijk de betaalbaarheid van huurwoningen normeert en het risico in oplopende mate bij corporaties neerlegt. Het verschil met het voorgaande scenario is dat het budgettaire en conjuncturele risico in dit scenario bij woningcorporaties ligt. Dit perspectief is mede afhankelijk van de politieke keuze hen in meer of mindere mate als private of publieke (of publiek gefinancierde) organisaties te willen zien. Er zal ook worden gekeken naar het verleggen van het peiljaar naar t-2.
2. *Variant eigendomsneutraal.* Hierbij wordt de koppeling van de ondersteuning voor woonkosten aan de woonsituatie (koopwoning/ huurwoning) zoveel mogelijk losgelaten. Om dit mogelijk te maken wordt er gekeken naar mogelijkheden waarbij de stimulering van de eigen woning wordt afgebouwd en de huursector wel of niet wordt gedereguleerd. Uiteindelijk kan een eigendomsneutrale ondersteuning voor wonen worden ingevoerd, of een generieke terugsluis van de middelen naar burgers. Hierdoor blijft er wel een inkomensafhankelijke inkomensondersteuning of toeslag bestaan.

Zorgstelsel

De zorgtoeslag biedt compensatie voor de nominale premie en het eigen risico in de Zvw. De zorgtoeslag is met 4,7 mln. rechthebbenden de grootste van alle toeslagen en daarmee ook verantwoordelijk voor een substantieel deel van alle nabetalings- en terugvorderingen. Bovendien neemt de maximale zorgtoeslag toe, aangezien de zorgtoeslag gekoppeld is aan de ontwikkeling van de stijgende zorgkosten. Daar staat tegenover dat de zorgtoeslag vergeleken met de andere toeslagen relatief eenvoudig is voor burgers en de uitvoering. De zorgtoeslag is een zeer generiek instrument en niet gekoppeld aan de feitelijke zorgkosten. Een optie is daarom om de zorgtoeslag af te schaffen door het inzetten van generieke instrumenten zoals het verhogen van het WML en fiscale instrumenten. Echter het inzetten van generiekere instrumenten betekent ook dat minder gericht zal worden gecompenseerd. Er worden verschillende fiches uitgewerkt waarbij de zorgtoeslag steeds wordt afgeschaft. In fiche 3 wordt compensatie uitsluitend via bestaande regelingen vormgegeven. In de andere fiches wordt onderzocht of nieuwe instrumenten, naast bestaande regelingen (dus bovenop fiche 3), ingezet kunnen worden om de betaalbaarheid van de zorg op individueel niveau ook zonder zorgtoeslag te waarborgen.

Beleidsopties zorgstelsel

3. *Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium.* De zorgtoeslag wordt afgeschaft. Compensatie wordt vormgegeven met bestaande instrumenten in de fiscaliteit zoals een verhoging van de algemene heffingskorting en een verhoging van het WML, inclusief de daaraan gekoppelde uitkeringen (zie verder beleids optie 2).
4. *Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21 jaar en/of maatwerk.* Om de omvang van de groep te beperken die niet volledig wordt gecompenseerd met het regulier instrumentarium (i.v.m. verzilveringsproblematiek), worden twee opties in kaart gebracht. 4a). Er wordt onderzocht of het verhogen van de leeftijdsgrens voor de zorgverzekeringspremie in de Zvw kan worden verhoogd van 18 naar 21 jaar. 4b). Daarnaast worden de mogelijkheden voor gerichte compensatie via bijvoorbeeld gemeentes de komende tijd onderzocht.
5. *Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie.*
6. *Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door een generieke inkomensafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie als B/Toeslagen.*
7. *Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting.*

Deze fiches 5–7 hebben dezelfde budgettaire en inkomenseffecten. Zij zien erop dat voor iedereen de netto nominale premie (dus na aftrek van een eventuele tegemoetkoming) generiek wordt verlaagd. Dit is kostbaar, aangezien alle ruim 13 mln. verzekerden hun netto premie dan zien dalen. De kosten worden gecompenseerd door belastingtarieven te verhogen. Als alternatief voor het verlagen van de nominale premie kan aan iedere verzekerde (of aan iedere burger, want de meesten zijn verplicht verzekerde) een vast bedrag, onafhankelijk van inkomen of huishoudtype, worden uitgekeerd. Er worden twee manieren onderzocht om deze inkomensaanvulling te verstrekken: 6) De ene optie is via een uitkeringsinstantie zoals B/Toeslagen of de SVB. 7) In de andere optie wordt de inkomensaanvulling verstrekt in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting die ook doorwerkt in de loonheffing. Als het uitgekeerde bedrag gelijk is aan de daling van de nominale premie zijn de inkomens-, en

budgettaire effecten gelijk aan die van fiche 5. Wel hebben deze opties andere effecten op de uitvoering, het doenvermogen van de burger en andere juridische gevolgen die in beeld zullen worden gebracht.

In bovenstaande opties wordt onder andere gekeken naar mogelijkheden om binnen het zorgstelsel de toeslag op te vangen via de nominale zorgpremie. Voor de eindrapportage zal ook worden bekeken of aanvullende opties met aanpassingen in de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw of een inkomensafhankelijke nominale premie door verrekening met de zorgtoeslag op basis van een vastgesteld inkomen nieuwe inzichten kunnen bieden. Aandachtspunt bij aanpassingen in de financieringssysteem van de Zvw, zoals een verlaging van de nominale zorgpremie (al dan niet inkomensafhankelijk), aanpassingen in de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en het verhogen van de leeftijdsgrens van meeverzekerde kinderen, zijn de juridische aspecten. Er zijn sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van de maatregel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private verzekeraars. De juridische risico's van het verlagen van de nominale premie liggen allereerst in de Solvency II richtlijn. De vraag is of redenen van algemeen belang de beperking van beleidsvrijheid van zorgverzekeraars omtrent de vaststelling en hoogte van de nominale premie rechtvaardigen. Daarnaast wordt de verdeling van een hogere overheidsbijdrage via de risicoverevening naar zorgverzekeraars door Europa mogelijk gezien als ongeoorloofde staatssteun. Een verlaging van de nominale premie leidt namelijk tot een verhoging van de staatssteunmiddelen en deze dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens de Zvw toetsen aan de Europese staatssteunregels. Relevant om te weten is dat de Europese Commissie een zogenaamde «fitness check» doet om te inventariseren of het huidige staatssteun kader voor Diensten van Algemeen Economische Belang nog up to date is of dat modernisering nodig is. De uitkomst van dit proces, en de betekenis ervan voor de voorliggende optie, is ongewis. Het proces vergt naar verwachting circa twee jaar.

Kinderopvang

In de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) wordt een aantal scenario's in kaart gebracht van een toekomstig stelsel voor kindvoorzieningen.⁴ De SVK is opgestart naar aanleiding van een toezegging van het kabinet in de Groeibrief en de kabinetsreacties op de Interdepartementaal Beleidsonderzoeken (IBO) Deeltijdwerk en Toeslagen. De beleidsopties zijn gericht op drie doelen: het verhogen van de arbeidsparticipatie; het verbeteren van de ontwikkeling van het kind; en de vereenvoudiging van het stelsel. In de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel zal daarom ook gebruik worden gemaakt van de inzichten uit de SVK. Voor de verschillende scenario's worden de budgettaire gevolgen in kaart gebracht en mogelijke dekkingsopties aangegeven. Drie van de scenario's in de SVK dienen in deze beleidsoptie als input voor een alternatief voor de huidige kinderopvangtoeslag.

Beleidsalternatieven Kinderopvang (uit SVK)

8. *Alternatieven voor de kinderopvangtoeslag.* Hierbij wordt er gekeken naar alternatieven voor de financieringsstroom, en naar verdergaande vereenvoudiging van de toeslag in de voorwaarden voor de financiering zoals de inkomensafhankelijkheid (o.a. het

⁴ Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen. Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 417

- inkomensonafhankelijk maken) en voorwaarde om werk te hebben (arbeidseis).
9. *Het vergroten van de toegankelijkheid van de kindvoorzieningen.* Bij uitwerking van dit scenario wordt verkend op welke wijze de toegankelijkheid van kindvoorzieningen kan worden vergroot voor alle gezinnen. Hierbij wordt uitgewerkt hoe een algemeen toegangsrecht kan worden vormgegeven. Het gaat hierbij om aantal dagdelen/dagen, welke voorzieningen (kinderopvang en/of buitenschoolse opvang)). En hoe bij een algemeen toegangsrecht de verschillende voorzieningen (kinderopvang, primair onderwijs en buitenschoolse opvang) beter op elkaar kunnen aansluiten.
 10. *Richting een integrale kindvoorziening.* Dit scenario richt zich in beginsel op het beperken van de scheidslijn tussen de verschillende voorzieningen door het verbeteren van de samenwerking of zelfs integreren van kinderdagopvang/buitenschoolse opvang en primair onderwijs voor alle kinderen. Stip op de horizon is het bieden van sluitende dagarrangementen, waardoor ook de combinatie van werken en zorgen aantrekkelijk wordt voor alle ouders. Dit zou een vergaande integratie van kinderopvang en onderwijs betekenen. Omdat dit een enorme stelselwijziging inhoudt, wordt binnen dit scenario ook gezocht naar minder vergaande opties.

Kindregelingen

Het kindgebonden budget is niet gekoppeld aan een voorziening zoals bij de andere toeslagen wel het geval is. Daarom is het ook niet mogelijk om deze toeslag af te schaffen door de voorziening op een andere manier vorm te geven. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk om (in samenhang met de kinderbijslag) te kijken naar vereenvoudigingen, het uit de actualiteit halen of integreren in de fiscaliteit. Zie hiervoor de volgende beleids-opties.

Beleidsopties Generieke alternatieven voor de toeslagen

In deze beleids optie wordt allereerst in beeld gebracht in hoeverre het mogelijk is om de toeslagen te integreren in de fiscaliteit. Samen met het CPB en de Belastingdienst met inbreng vanuit de wetenschap, worden de mogelijkheden onderzocht om de inkomensondersteuning via toeslagen en in de fiscaliteit via heffingskortingen en aftrekposten te integreren tot een eenvoudiger stelsel. In het IBO Toeslagen is een eerste gedachtenoefening van een dergelijke integrale optie opgenomen die de komende tijd nader wordt uitgewerkt. Overigens bleek bij het IBO Toeslagen wel dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar was. Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvang-toeslag: bevorderen van arbeidsparticipatie. Dit blijft dus wel een aandachtspunt bij de uitwerking van fiscale opties.

Daarnaast wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om toeslagen te vervangen door uitkeerbare heffingskortingen, en wat hiervan de toegevoegde waarde is ten opzichte van toeslagen. Het omzetten van toeslagen in uitkeerbare heffingskortingen kan meerwaarde hebben als dit samengaat met een transitie naar een inkomensonafhankelijk instrument (waardoor er minder terugvorderingen zijn maar meer geld wordt rondgepompt). Als de korting alleen afhankelijk is van gegevens waarover de werkgever beschikt (dus niet van het inkomen van de partner en niet van de hoogte van de huur) kan een verzilverbare heffingskorting wellicht meelopen met de loonheffing, waardoor er minder geld wordt rondgepompt. Als de korting ook afhankelijk is van bijvoorbeeld de omvang van het huishouden zou mogelijk het aanvragen van een voorlopige aanslag uitkomst kunnen bieden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat als de

uitkeerbare heffingskorting op dezelfde factoren gebaseerd is als de huidige toeslagen, de huidige problematiek niet vermindert, maar slechts verschuift. Een voorbeeld van een regeling die wellicht mee zou kunnen lopen met de loonheffing is het vervangen van de zorgtoeslag door een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting, die onafhankelijk is van het huishoudtype (alleenstaand of samenwonend). Dit voorbeeld wordt uitgewerkt in fiche 7. Door deze te vergelijken met fiches 5 en 6 worden de voor- en nadelen van de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting voor deze gevallen duidelijk. Naast de vormgeving van het instrument kunnen er ook keuzes worden gemaakt in de mate van ondersteuning die aan verschillende huishoudens wordt geboden. Deze keuzes lopen mee in de toezegging aan het lid Omtzigt om experts te laten kijken naar het begrip «draagkracht» in het stelsel. In de uitwerking zal hier ook kort op worden ingegaan.

Beleidsopties generieke alternatieven

11. *Het afschaffen van de toeslagen en terugsluizen via bestaande fiscale instrumenten.* Hierbij worden conform de optie uit het IBO de toeslagen afgeschaft en teruggesluisd via bestaande fiscale instrumenten, zoals de algemene heffingskorting en/of arbeidskorting. Het loslaten van de gerichtheid van het huidige toeslagenstelsel geeft vooral bij de laagste inkomens, die veelal de maximale toeslagen ontvangen de grootste negatieve inkomenseffecten. De laagste inkomens gaan er bij terugsluis via de algemene heffingskorting in doorsnee 11% op achteruit en dat effect komt ook terug bij de uitkeringsgerechtigden.
12. *Een basisinkomen:* Hierbij wordt er inkomensondersteuning geboden die onafhankelijk staat van het inkomen en van de voorziening, waardoor terugvorderingen afnemen en wordt ingeleverd op de gerichtheid met inkomenseffecten en/of budgettaire effecten tot gevolg. Het basisinkomen wordt uitgekeerd door een uitkeringsinstantie en is voor een alleenstaande hoger dan voor de helft van een paar.
13. *Inkomensaanvulling als uitkeerbare heffingskorting:* Hierbij wordt er inkomensondersteuning geboden die onafhankelijk staat van het inkomen en van de voorziening, waardoor terugvorderingen afnemen en wordt ingeleverd op de gerichtheid met inkomenseffecten en/of budgettaire effecten tot gevolg. Het basisinkomen krijgt de vorm van een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting die wel afhankelijk is van het huishoudtype.
14. *Een basisbehoefte-toeslag:* Hierbij wordt er gekeken of de toeslagen in vereenvoudigde vorm kunnen worden samengevoegd door uit te gaan van minder (ingewikkelde) grondslagen.
15. *Integratie van toeslagen en inkomstenbelasting waarbij sterk vereenvoudigd wordt.* Hierbij wordt er gekeken of het mogelijk is om dezelfde mate van inkomensondersteuning te bieden aan de hand van een geïntegreerd stelsel van de toeslagen en de inkomstenbelasting. Dit moet zeer waarschijnlijk ook samengaan met een uitkeerbaar instrument.
16. *Uitkeerbare heffingskortingen.* Er wordt ook gekeken wat er mogelijk is, en wat de meerwaarde is van uitkeerbare heffingskortingen onder meer aan de hand van de resultaten van een aantal opties in het onderzoek naar doenvermogen.

Ook voor uitkeringen die wel afhankelijk zijn van het huishoudtype is het in theorie mogelijk ze vorm te geven als uitkeerbare heffingskortingen. Het is dan niet mogelijk om de kortingen te laten doorwerken in de loonheffing. De uitkering zal dan via IB-aangifte en (Voorlopige) Aanslagen moeten worden verkregen. Om meer zicht te krijgen op de meerwaarde van deze vormgeving zijn er voor het basisinkomen twee

fiches opgenomen. In fiche 12 wordt het basisinkomen uitgekeerd door een aparte organisatie (B/Toeslagen, SVB of een andere dienst); in fiche 13 neemt de «blauwe» Belastingdienst de uitvoering voor zijn rekening. Door beide fiches te vergelijken wordt de meerwaarde van de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting zichtbaar. Met de verkenning van de introductie van uitkeerbare heffingskortingen zowel in een situatie waarin zij doorwerken naar de loonheffing als in een situatie waarin zij alleen via de inkomstenbelasting doorwerken, is het beeld van uitkeerbare heffingskortingen compleet.

Sociaal minimum

Toeslagen zijn bedoeld voor de laagste inkomens die niet of weinig inkomstenbelasting betalen en daardoor onvoldoende baat hebben van fiscale voordelen. Een deel van de inkomensondersteuning kan daarom worden ondervangen door een hoger wettelijk minimumloon en de uitkeringen die daarmee samenhangen. Doordat de doelgroep voor de uitkeringen niet gelijk is aan de doelgroep voor toeslagen (zo ontvangt iedereen boven de pensioengerechtigde leeftijd AOW terwijl ze niet allemaal toeslag ontvangen), gaat een verhoging van het sociaal minimum ook gepaard met extra budgettaire kosten. Daarnaast hebben werkgevers ook hogere kosten voor het in dienst hebben van werknemers op en rond minimumloon.

Deze schuif leidt niet tot negatieve inkomenseffecten voor uitkeringsgerechtigden of werknemers met inkomens tot 100% WML. Zzp'ers en studenten worden met deze maatregel echter niet bereikt. Of de schuif tot inkomenseffecten leidt voor werknemers met een loon boven het minimumloon, hangt af van de doorwerking van een hoger wettelijk minimumloon op de rest van het loongebouw. De doorwerking op het loongebouw is onderdeel van onderzoek van het CPB. Tot slot kan een verhoging van het WML werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt duurder maken, wat effecten kan hebben op de werkgelegenheid. Hierbij heeft het CPB recent nieuwe inzichten gepubliceerd (Kansrijk Arbeidsmarktbeleid update minimumloonbeleid 2020).

Beleidsopties binnen het huidige stelsel

Uit de actualiteit en aanpassen inkomensbegrip

Het is mogelijk dat een deel van de toeslagen blijft bestaan. In dat geval biedt deze beleidsoptie mogelijkheden om de problematiek die voortkomt uit de actualiteit en gerichtheid van toeslagen te verminderen. Hiervoor worden er mogelijke opties uitgewerkt, waarbij er op basis van t-2 wordt uitgekeerd of behoudend wordt voorgeschoten. Met beide systemen kunnen ongeveer twee derde van de kleine terugvorderingen worden voorkomen. De systematiek draagt daarmee bij aan versterking van de zekerheid. De prijs is dat ingeleverd wordt op actualiteit. Dit speelt met name bij de t-2 systematiek. Om grote inkomensdalingen te kunnen ondervangen is een vangnetregeling nodig. Dit kan de complexiteit voor een beperkt deel van de huidige toeslagontvangers en voor de uitvoering vergroten, maar biedt ook kansen om aan te sluiten bij bestaande andere inkomensondersteunende regelingen (bijv. bij gemeenten).

Beleidsopties uit de actualiteit en aanpassen inkomensbegrip

17. *Behoudend voorschieten.* Hierbij wordt er maar een gedeelte van het bedrag uitbetaald in de actualiteit, en de rest later verstrekt.

18. *T-2 met vangnet bij Belastingdienst.* Hierbij worden de toeslagen uitbetaald op basis van de inkomensgegevens van 2 jaar geleden, en wordt er een vangnet via de Belastingdienst vormgegeven.
19. *T-2 met vangnet Decentralisatie.* Hierbij worden de toeslagen uitbetaald op basis van de inkomensgegevens van 2 jaar geleden, en wordt er een vangnet op decentraal niveau ingericht.
20. *Jaarinkomen of maandinkomen op basis van polisadministratie.* Het gehanteerde inkomensbegrip is het vastgestelde maandinkomen zoals beschikbaar in de polisadministratie. Dit veronderstelt ook dat aftrekposten niet meer worden meegenomen en geen rekening wordt gehouden met box 2- en box 3-inkomen. Voor groepen die niet in de polisadministratie voorkomen (zoals zelfstandigen) moet een oplossing worden gezocht.

Vereenvoudiging en harmonisering toeslaginstrumenten

Dit sluit aan bij het uit de actualiteit halen waarbij een deel van toeslagen blijft bestaan en gaat over mogelijkheden om vereenvoudigingen binnen de toeslaginstrumenten door te voeren. Hierbij wordt er vooral gekeken naar de grondslagen die zorgen voor complexiteit en terugvorderingen en nabetalingsen. Daarnaast worden er beleidsopties uitgewerkt om de aantallen toeslagontvangers terug te brengen.

Vermogen is een van de grondslagen van de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. De vermogensgrens is hard: indien deze wordt overschreden heeft men geen recht op toeslag. De huurtoeslag kent een lagere vermogensgrens dan de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Het invoeren van een geleidelijke (en geharmoniseerde) vermogenstoets vermindert hoge terugvorderingen bij overschrijding van de vermogensgrens.

Beleidsopties algemeen

21. *Algemeen: Geleidelijke vermogenstoetsen.* Hierbij worden de vermogenstoetsen geleidelijker afgebouwd.
22. *Algemeen: Harmoniseren vermogenstoetsen.* Hierbij worden de vermogenstoetsen van de verschillende toeslagen geharmoniseerd.

Kinderopvangtoeslag vereenvoudigen

In de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen wordt tevens gekeken naar het versoepelen van de grondslagen. De oorzaken van de terugvorderingen liggen in de voorwaarden die gelden voor het ontvangen van de Kinderopvangtoeslag. Door deze voorwaarden te versoepelen wordt de toeslag minder gericht, maar ook eenvoudiger te begrijpen en uit te voeren. Er zijn dan tevens minder terugvorderingen en nabetalingsen.

Beleidsopties kinderopvangtoeslag

23. *Versoepelen grondslagen kinderopvangtoeslag.* Hierbij wordt er op basis van de SVK gekeken naar het loslaten van de arbeidseis, verminderen van de inkomensafhankelijkheid en de koppeling met gewerkte uren.

Huurtoeslag vereenvoudigen

Een eerste mogelijkheid is om de grondslagen van de huurtoeslag te vereenvoudigen op basis van de opties uit IBO deel 1, wat de begrijpelijkheid ten goede komt en de huurtoeslag meer in lijn met de andere toeslagen brengt.

Verdergaande vereenvoudiging kan worden bereikt door de feitelijke huur volledig los te laten, en de huurtoeslag te baseren op een genormeerde huur. Huurders ontvangen uiteindelijk een vaste vergoeding, minus de op basis van hun inkomen voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Het maakt niet uit van wie je huurt en hoe hoog de huur is.

Verder kan er worden gekeken of het mogelijk is om de toeslag samen met de verhuurderheffing via een opgelegde huurverlaging te verkleinen. Dit kan een opmaat zijn naar de opties voor woningmarkt in beleids optie 1: de huurtoeslag wordt eenvoudiger en kleiner.

Beleidsopties huurtoeslag

24. *Huurtoeslag*: pakket vereenvoudiging vormgeving. Verschillende grondslagen in de huurtoeslag kunnen eenvoudiger, door het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen, het schrappen van subsidiëring van de servicekosten, de huurtoeslag lineair af te bouwen of het uitfaseren van overgangsrecht onzelfstandige eenheden 1997.
25. *Huurtoeslag*: Op basis van genormeerde huren. In deze optie wordt afhankelijkheid van de feitelijke huur volledig losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage, voor het huren van een woning. Dit vermindert de kans dat verhuurders huurstijgingen op de huurtoeslag afwentelen en geeft huurders een sterkere prikkel om prijs en kwaliteit van de woning tegen elkaar af te wegen. Vanwege de grote inkomenseffecten vraagt invoering van huurtoeslag op basis van genormeerde huren een zorgvuldig transitiepad.
26. *Balansverkorting verhuurderheffing en huurtoeslag*. Door tegelijkertijd de verhuurderheffing en de huren voor huurtoeslagontvangers te verlagen wordt de huurtoeslag verkleind. Dit fiche wordt uitgewerkt in combinatie met beide voorgaande opties vanwege de mogelijkheden voor synergie daarbij.

Zorgtoeslag vereenvoudigen door verkleinen populatie

De zorgtoeslag is relatief eenvoudig ten opzichte van andere toeslagen. Dit komt omdat het aantal grondslagen dat van belang is voor het vaststellen van de zorgtoeslag beperkt is en de nominale premie is gestandaardiseerd. Dat betekent dat bij het bepalen van de hoogte van de zorgtoeslag wordt uitgegaan van een vooraf vastgestelde nominale premie en gemiddeld eigen risico (de standaardpremie). Alleen de hoogte van het huishoudinkomen, het vermogen en de huishoudsamenstelling zijn van belang voor de hoogte van de zorgtoeslag. Daarom zijn de mogelijkheden om de zorgtoeslag verder te vereenvoudigen klein. De problematiek met de zorgtoeslag komt door het grote volume aangezien 4,7 mln. huishoudens zorgtoeslag ontvangen. Oplossingsrichtingen binnen de zorgtoeslag zien dan ook op het verkleinen van de populatie. De mogelijkheden daartoe worden ingezet in fiches 3 tot en met 7.

Kindgebonden budget aanpassen

Er zijn mogelijkheden om het kindgebonden budget te vereenvoudigen. De meeste terugvorderingen komen voort uit de inkomensafhankelijkheid. De mogelijkheden voor het vereenvoudigen van het kindgebonden budget zitten dus ook hierin. Dit kan binnen het huidige kader allereerst worden gedaan door de afbouw later of langzamer te laten plaatsvinden. Een andere mogelijkheid is om een deel van de middelen vanuit het kindgebonden budget naar de kinderbijslag te schuiven. Als de bedragen gelijk blijven, nemen de kosten toe en zullen de belastingtarieven omhoog moeten, waardoor hogere inkomens zonder kinderen erop achteruitgaan. Alle opties worden (ook) budgettair neutraal uitgewerkt, waardoor er negatieve inkomenseffecten voor lage inkomens ontstaan. Dit is de prijs die aan het verlies aan gerichtheid hangt.

Er wordt onderzocht om de kinderbijslag en het kindgebonden budget tot één regeling om te vormen buiten het toeslagenstelsel, en daarmee de kinderbijslag aan te vullen met een inkomensafhankelijk deel. De Polisadministratie vormt dan de basis voor inkomensgegevens op maandbasis. Hierbij zal echter goed moeten worden gekeken hoe er wordt omgegaan met zelfstandigen die hier geen onderdeel van uitmaken.

Beleidsopties kindgebonden budget

27. *Beperken inkomensafhankelijkheid.* Hierbij wordt er gekeken naar verschuivingen van de afbouwgrens en/of aanpassingen van het afbouwpercentage. Daarnaast wordt er ook gekeken naar een schuif van de WKB naar de AKW.
28. *WKB en AKW in één regeling.* Er wordt onderzocht of de regelingen kunnen worden samengevoegd door de kinderbijslag aan te vullen met een inkomensafhankelijk deel zowel binnen het stelsel van toeslagen als binnen het stelsel van de sociale zekerheid.

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. van Huffelen

Lijst van fiches die worden uitgewerkt

Beleidsopties alternatieven per toeslag

1. Wonen: Variant corporaties
2. Wonen: Variant eigendomsneutraal
3. Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium
4. Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21 jaar en/of maatwerk.
5. Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie.
6. Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door een generieke inkomensafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie als B/Toeslagen.
7. Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting.
8. Kinderopvang: alternatieven voor de kinderopvangtoeslag
9. Kinderopvang: vergroten toegankelijkheid kindvoorzieningen
10. Kinderopvang: richting een integrale kindvoorziening

Beleidsopties generieke alternatieven voor de toeslagen

11. Het afschaffen van toeslagen en terugsluizen via bestaande fiscale instrumenten
12. Een basisinkomen
13. Inkomensaanvulling als uitkeerbare heffingskorting
14. Een basisbehoeftevoorslag
15. Integratie van toeslagen en inkomstenbelasting waarbij sterk vereenvoudigd wordt.
16. Uitkeerbare heffingskortingen

Beleidsopties binnen het huidige stelsel

17. Behoudend voorschieten
18. T-2 met vangnet bij Belastingdienst
19. T-2 met vangnet Decentralisatie
20. Jaarinkomen of maandinkomen op basis van polisadministratie
21. Algemeen: Geleidelijke vermogenstoetsen
22. Algemeen: Harmoniseren vermogenstoetsen
23. Kinderopvangtoeslag: Versoepelen grondslagen kinderopvangtoeslag
24. Huurtoeslag: Pakket vereenvoudiging vormgeving.
25. Huurtoeslag: Op basis van genormeerde huren
26. Huurtoeslag: Balansverkortingsverhuurderheffing en huurtoeslag.
27. Kindgebonden budget: beperken inkomensafhankelijkheid
28. Kindgebonden budget: WKB en AKW in één regeling