

## Bijlage 3.

# Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

| 1a: Vereenvoudiging toeslagpartnerschap: bepaling samengestelde gezinnen laten vervallen  |   |
|---|---|
| <b>Toeslag</b>  | Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel   |
| <b>Omschrijving van de maatregel</b>  |   |
| <p>In het toeslagenstelsel worden levenspartners geacht elkaar financieel te ondersteunen en dus wordt beider inkomen meegerekend in het bepalen van het recht op en hoogte van de toeslag. Twee volwassenen die op hetzelfde adres staan ingeschreven maar niet gehuwd zijn of geen geregistreerd partner zijn, zijn géén toeslagpartner tenzij zij fiscaal partner zijn, samen een huis kopen of partners zijn voor de pensioenregeling. Twee volwassenen die op hetzelfde adres staan ingeschreven in de BRP met een minderjarig kind van één van beiden worden wel als toeslagpartner beschouwd. Dit is de bepaling samengestelde gezinnen.</p> <p>Alleen is in de praktijk het bereik van deze bepaling groter dan was beoogd: ook in situaties waarin men volgens het maatschappelijke begrip geen partner is, wordt men beschouwd als toeslagpartner. Een dergelijk partnerschap heeft meestal negatieve gevolgen voor het recht op of de hoogte van de toeslagen. Met deze maatregel vervalt deze bepaling.</p> |   |
| <b>Effect op fundamentele problematiek</b>  | <p><i>Problematische terugvorderingen</i><br/>Terugvorderingen dalen. Wanneer een burger niet op tijd reageert in de huidige systematiek, kan een verkeerde toeslag worden uitbetaald voor een periode van 6 maanden.</p> <p><i>Niet-gebruik</i><br/>Niet-gebruik kan licht afnemen. De problematiek ontstaat met name bij lopende aanvragen. Het is mogelijk dat het huidige partnerschaps criterium burgers afschrikt waardoor zij geen aanvraag voor toeslagen doen.</p> <p><i>Complexiteit</i><br/>De complexiteit zal sterk afnemen. Voor de burger is het stelsel beter te begrijpen, uitzonderingen komen te vervallen die veel vragen van het doen-vermogen van de burger en schrijnende situaties m.b.t. het 'samengesteld gezin' criterium zullen niet meer voorkomen.</p> <p><i>Marginale druk</i><br/>Marginale druk kan toenemen als burgers in de uitgangssituatie geen aanspraak op toeslagen hadden, maar erna wel en zij daarmee in het afbouwpad van de toeslagen terecht komen. Hier staat tegenover dat hun gemiddelde druk daalt omdat zij (meer) toeslagen ontvangen.</p> |
| <b>Budgettair effect</b>  | Eerste schatting extra uitgaven €100 miljoen p/j, waarvan €80 miljoen kindgebonden budget, € 20 miljoen ZT. Betreft circa 20.000 toeslagontvangers.   |

## 1b: Vereenvoudiging toeslagpartnerschap: adrescriterium voor alle samenwonenden

**Toeslag** Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

### Omschrijving van de maatregel

Gehuwde burgers of burgers met een geregistreerd partnerschap zijn bijna altijd toeslagpartners, ook als zij niet op hetzelfde adres zijn ingeschreven. Voor niet-gehuwden/geregistreerde partners geldt dat zij op hetzelfde adres moeten zijn ingeschreven. Met deze maatregel worden burgers alleen toeslagpartner indien zij wel op hetzelfde adres zijn ingeschreven. Hierdoor hebben burgers die gehuwd (of geregistreerd partner) zijn maar feitelijk niet samenwonen een gelijk recht op of de hoogte van de toeslagen als degenen die ongehuwd zijn. Het niet-samenwonen geldt bijvoorbeeld als men vanwege werk in twee verschillende woonplaatsen woont, als de partner buiten de EU is, of indien men apart woont en van plan is te gaan scheiden maar er nog geen officieel verzoek is ingediend bij de rechtbank. Tevens zijn er nu uitzonderingen in de wet opgenomen voor situaties waarbij een partner wordt opgenomen in een verpleegtehuis, burger zich bevindt in de noodopvang of de partner in detentie zit die hiermee kunnen komen te vervallen.

Het introduceren van het adrescriterium opent tegelijkertijd de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik of misbruik als partners zich beiden inschrijven op een ander adres, maar in de praktijk wel samenwonen.

Verder kan dit tot extra belasting van woningmarkt leiden. Deze maatregel leidt er wel toe dat bij samengestelde gezinnen die onder 1 dak wonen juist wel toeslagpartnerschap ontstaat.

### Effect op fundamentele problematiek

#### *Problematische terugvorderingen*

Significante verbetering voor de problematiek van hoge terugvorderingen bij gehuwde partners die niet samenwonen, met name voor burgers met een partner in het buitenland. De problematiek van op 1 adres wonenden volwassenen die geen gezamenlijke huishouding voeren, zoals bij samengestelde gezinnen, wordt hierdoor groter met mogelijke terugvorderingen als gevolg.

#### *Niet-gebruik*

Het niet-gebruik kan afnemen. Burgers hebben namelijk direct de zekerheid of de partner wel of niet meetelt voor de toeslagen, weten het verzamelinkomen en hebben daardoor meer toekenningszekerheid.

#### *Complexiteit*

Het adrescriterium is er een vereenvoudiging van het partnerbegrip, omdat het beter aansluit bij de veronderstelling van de burger dat enkel de partner op hetzelfde adres ook financiële ondersteuning biedt aan het gezin. De verschillende uitzonderingen op het partnerbegrip voor gehuwden die niet bij elkaar wonen kunnen hierdoor vervallen.

#### *Marginale druk*

Effect op marginale druk is afhankelijk van de nieuwe huishoudsituatie. Indien men voorheen een toeslagpartner had en in de nieuwe situatie niet is het mogelijk dat de marginale druk stijgt omdat men aanspraak kan maken op extra toeslagen. Hierdoor kan men sneller in een afbouwtraject terecht komen. Andersom geldt dat de marginale druk mogelijk daalt als men in de nieuwe situatie wel toeslagpartner wordt omdat er minder aanspraak is op toeslagen.

### Budgettair effect

Eerste schatting extra uitgaven €100 miljoen p/j, waarvan €40 miljoen kindgebonden budget, € 40 miljoen zorgtoeslag, €20 miljoen kinderopvangtoeslag.

## 2: Vereenvoudiging en harmonisering inkomensbegrip toeslagen: Verzamelinkomen op basis van box 1 zonder aftrekposten

**Toeslag** Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

### Omschrijving van de maatregel

Om de hoogte van de toeslagen te berekenen wordt het verzamelinkomen gebruikt. Dit is het geschatte inkomen over het jaar waarvoor de toeslag wordt aangevraagd. Het verzamelinkomen bestaat uit de inkomsten uit box 1, 2 en 3 verminderd met aftrekposten. In het huidige toeslagensysteem wordt verwacht dat de burger veranderingen in zijn persoonlijke situatie, waaronder veranderingen in het inkomen, zelf doorgeeft. Het verzamelinkomen is echter niet herkenbaar voor de burger wat het complexer maakt om veranderingen door te geven en het risico op fouten vergroot. De overgang naar een verzamelinkomen op basis van box 1 zonder aftrekposten is een stap richting het gebruik van de polisadministratie waardoor een groep burgers zelf hun inkomen niet meer hoeft door te geven.

NB: Zie ook de optie 'polisadministratie'.

### Effect op fundamentele problematiek

#### *Problematische terugvorderingen*

Door het vervallen van de invloed van inkomsten uit box 2 en 3 neemt het risico op terugvorderingen af. Door de grotere herkenbaarheid van het inkomensbegrip neemt het risico op fouten en terugvorderingen af. Burgers die nu hun hypotheekrente of zorgkosten kunnen aftrekken, zullen met deze maatregel een hoger toetsingsinkomen hebben, waardoor zij – ceteris paribus - minder toeslag ontvangen. Eventuele 13e maand toelagen, vakantiegeld en andersoortige bonussen in geld blijven meetellen voor het inkomensbegrip. Het verkeerd doorgeven hiervan leidt nog steeds tot terugvorderingen.

#### *Niet-gebruik*

Het niet-gebruik kan afnemen doordat het gemakkelijker wordt om een toeslag aan te vragen als het inkomen gemakkelijker op te geven is.

#### *Complexiteit*

De complexiteit neemt af. Het toetsingsinkomen wordt herkenbaar omdat het dichterbij het bedrag dat burgers ontvangen aan loonuitkering of pensioen. Dit inkomensbegrip wordt door de SVB en UWV voor verschillende regelingen ook gebruikt, bijvoorbeeld bij de WW-uitkeringen. De hoogte van de toeslag is gelijk aan de toeslag van iemand met hetzelfde inkomen.

#### *Marginale druk*

De bijdrage van toeslagen aan de marginale druk van toeslagontvangers verandert niet als gevolg van deze maatregel.

### Budgettair effect

Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de aftrekposten niet meer mee worden genomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsingsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Dit levert een besparing op. Eerder is deze besparing op basis van rekenjaar 2016 geraamd voor alle vier de toeslagen op 700 mln. Indien hiervoor gekozen wordt dient er een herberekening plaats te vinden op basis van actuele gegevens. Het niet rekenen houden met inkomen in box 2 en 3 kan daarentegen tot hogere uitgaven leiden. Dit effect zal beperkter zijn doordat huishoudens met inkomen in box 2 (aanmerkelijk belang) ook geacht wordt een loon te krijgen (box 1) en inkomen door de vermogenstoets in de toeslagen het inkomen uit vermogen voor de doelgroep beperkt wordt.

### 3: Harmoniseren vermogensgrenzen toeslagen

**Toeslag** Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

#### Omschrijving van de maatregel

De huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget kennen een harde vermogensgrens. Zodra het vermogen de grens overschrijdt, verliest een huishouden de volledige toeslag. Voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget liggen deze grenzen op respectievelijk €140.213 voor alleenstaanden en €177.301 voor twee persoonshuishoudens (cijfers 2024). Bij de huurtoeslag liggen deze grenzen een stuk lager op respectievelijk €36.952 bij eenpersoons- en €73.904 bij meerpersoonshuishoudens (cijfers 2024). Een groot deel van de burgers zal zich nu niet bewust zijn van de verschillen in vermogensgrenzen tussen de toeslagsoorten, totdat men er in de praktijk mee wordt geconfronteerd, omdat men huurtoeslag moet terugbetalen, terwijl men voor de zorgtoeslag en/of kindgebonden budget nog recht heeft op een toekenning (o.b.v. de vermogensgrens). Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. Het maakt de communicatie rondom de vermogenstoets binnen de toeslagen gemakkelijker. Dit in tegenstelling tot een geleidelijke vermogenstoets, waardoor weliswaar de harde grens zou verdwijnen, maar waardoor de complexiteit van het stelsel toeneemt en ook het aantal terugvorderingen toeneemt. De toeslag wordt dan immers over een langer vermogenstraject afgebouwd.

Bij een budgetneutrale vormgeving zal de hoogte van de uniforme vermogenstoets tussen de laagste (huurtoeslag) en hoogste (zowel zorgtoeslag als kindgebonden budget) liggen. Voor het kindgebonden budget en zorgtoeslag zal de vermogensgrens dus dalen. Dat betekent voor een grote groep huidige toeslagontvangers met kindgebonden budget of zorgtoeslag dat zij in het vervolg geen recht op toeslag meer hebben. Voor de huurtoeslag zal de grens hiermee (weer) boven de vrijstelling in box 3 liggen. De overgang naar een uniforme vermogensgrens kan een stap zijn richting een basisbehoefte-toeslag.

NB: Zie ook de optie 'basisbehoefte-toeslag', nr. 16.

#### Effect op fundamentele problematiek

##### *Problematische terugvorderingen*

Voor burgers met vermogen die alleen huurtoeslag ontvangen kan dit tot een kleine daling van het aantal terugvorderingen leiden. Een grotere groep burgers komt voor huurtoeslag in aanmerking. Het totale aantal hoge terugvorderingen zal echter stijgen omdat er meer mensen aanspraak maken op zorgtoeslag en kindgebonden budget dan op huurtoeslag. Voor de mensen die op dit moment onder de vermogensgrens vallen, maar na harmonisatie erboven geldt dat hun volledige recht op alle toeslagen vervalt. Ook zal dit mensen raken met een relatief laag vermogen of zelfstandigen met een pensioen in vermogen, zodat de kans op betalingsproblemen toeneemt. Indien het vermogen de grens overschrijdt vervalt de volledige toeslag. Het risico bij niet of foutief doorgeven van het vermogen, kan met één geharmoniseerde vermogensgrens groter zijn, omdat een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets voldoet. Dit geldt voor huishoudens die zowel van huurtoeslag, zorgtoeslag als van het kindgebonden budget gebruik maken. Deze huishoudens verliezen bij overschrijding van de vermogensgrens nu 3 in plaats van 1 of 2 toeslagen.

##### *Niet-gebruik*

Voor de huishoudens met drie toeslagen en een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens, zal de onzekerheid toenemen, wat bij hen mogelijk tot een toename in het niet-gebruik leidt. Waarschijnlijk daalt het totaal aantal huishoudens met aanspraak op toeslagen, dit kan een klein neerwaarts effect hebben op het niet-gebruik.

##### *Complexiteit*

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | <p>De complexiteit neemt af. Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. Het maakt de communicatie rondom de vermogenstoets binnen de toeslagen gemakkelijker. Door de verhoging van het de vermogensgrens van de HT ligt deze weer boven de vrijstelling van box 3, dit vergroot de begrijpelijkheid en de uitvoerbaarheid.</p> <p><i>Marginale druk</i><br/>Deze maatregel heeft geen gevolgen voor de marginale druk als gevolg van een <i>inkomensstijging</i>.</p> |
| <b>Budgettair effect</b> | Bij budgetneutrale vormgeving geen extra uitgaven.  |

#### 4: Vereenvoudiging kindgebonden budget door afschaffen alleenstaande ouderkop

**Toeslag** Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

##### **Omschrijving van de maatregel**

De meeste hoge terugvorderingen in het kindgebonden budget ontstaan door het verlies van de alleenstaande ouderkop (alo-kop). Dit kan ontstaan door het krijgen van een partner of indien de alleenstaande ouder iemand in huis neemt<sup>1</sup>. Tegelijkertijd is de alo-kop afgelopen jaren fors geïntensiveerd (de alo-kop bedraagt € 3.848 in 2023). De Commissie sociaal minimum laat zien dat alleenstaande ouders met een beperkt aantal kinderen voldoende kunnen rondkomen. Het verlagen of schrappen van de alo-kop zal de terugvorderproblematiek in omvang fors kunnen terugbrengen. Om de hoogte van de terugvorderingen te beperken kan de alo-kop afgeschaft worden en tegelijkertijd het eerste kindbedrag met hetzelfde bedrag verhoogd worden. Alleenstaande ouders ontvangen hierdoor nog hetzelfde bedrag aan kindgebonden budget.

##### **Effect op fundamentele problematiek**

###### *Problematische terugvorderingen*

Door de hoogte van de alo-kop, kunnen de terugvorderingen die ontstaan als alo-kop onterecht is ontvangen, fors zijn. Afschaffen van de alo-kop heeft een positief effect op de hoogte van de terugvorderingen (deze worden lager). Dit geldt in het bijzonder voor de gevallen met een buitenlandse component. De verhoging van het eerste kindbedrag voor alle rechthebbenden kan wel het aantal terugvorderingen verhogen (ook mensen met een hoger inkomen krijgen recht op kindgebonden budget) dat samenhangt met een wisseling in het inkomen. De hoogte van de mogelijke terugvorderingen is tegelijkertijd relatief laag door de relatief beperktere afbouw van het kindgebonden budget (6,75%) en is beperkter dan de terugvorderingen van de gehele alo-kop.

###### *Niet-gebruik*

Het niet-gebruik kan toenemen bij paren met een hoger inkomen omdat zij recht krijgen op het kindgebonden budget door de verhoging van het eerste kindbedrag waar zij dat in het huidige stelsel niet hebben. Deze paren zullen het kindgebonden budget zelf moeten aanvragen indien zij nog geen andere toeslagen ontvangen.

###### *Complexiteit*

Door het afschaffen van een grondslag voor berekening van de toeslag neemt de complexiteit af.

###### *Marginale druk*

Doordat meerpersoonshuishoudens tot een hoger inkomen ook aanspraak krijgen op kindgebonden budget, stijgt voor de huishoudens die eerder nog geen aanspraak maakten op kindgebonden budget de marginale druk met 6,75%-punt.

##### **Budgettair effect**

Extra uitgaven kindgebonden budget van € 2,3 miljard bij volledige compensatie alo-kop via eerste kindbedrag.

<sup>1</sup> Het voornemen is om deze bepaling per 1 januari 2025 te laten vervallen voor eerstegraadsbloedverwanten.

## 5: Uitbreiding gegevensuitwisseling en dienstverlening door meer attenderen en muteren

**Toeslag** Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

### Omschrijving van de maatregel

Dienst Toeslagen kan op basis van op dit moment beschikbare gegevens de toeslag beter laten aansluiten bij de daadwerkelijke situatie van de burger. Met deze gegevens kan Dienst Toeslagen via attenderen, muteren en het verbeteren van de dienstverlening een deel van de terugvorderingen terugdringen.

Op korte termijn (binnen 4 jaar) is het mogelijk om hoge terugvorderingen terug te dringen door middel van het intensiveren van generiek attenderen, uitbreiden en verbeteren van persoonlijk attenderen op inkomen, het muteren op kinderopvanguren en bij de start van het toeslagjaar muteren op vermogen. Een eerste ruwe inschatting is dat hiermee 25-35% van de hoge terugvorderingen kunnen worden voorkomen of verminderd.

#### *Intensiveren generiek attenderen*

Attenderen vergroot het bewustzijn en stimuleert burgers om wijzigingen door te geven die invloed hebben op toeslagen. Toeslagen informeert burgers via landelijke campagnes al over het gebruik van toeslagen. Deze generieke attenderingen kunnen uitgebreid worden via verschillende kanalen, zoals de app of sociale media.

#### *Verbeteren en uitbreiden van persoonlijk attenderen*

Dienst Toeslagen gebruikt momenteel bestaande registers, zoals de polisadministratie en Belastingdienstgegevens, om toeslagontvangers te informeren over het mogelijke risico van een terugvordering. Burgers ontvangen attenderingen via brieven of de KOT-app en worden geadviseerd wijzigingen door te voeren. Op dit moment worden jaarlijks ca. 1 mln brieven aan burgers gestuurd om hen te wijzen op een mogelijke inkomenswijziging. Deze aanpak kan worden uitgebreid en verbeterd. Een deel van de burgers, die nu nog niet worden bereikt, kan bereikt worden door meer brieven te verzenden en door andere kanalen in te zetten en door optimalisaties in het burgerportaal.

Het is momenteel alleen mogelijk om burgers die enkel inkomen uit loondienst ontvangen te attenderen omdat voor ondernemers geen actuele gegevens beschikbaar zijn. Attenderen op andere grondslagen is mogelijk, maar wordt niet voorgesteld vanwege de grotere verwachte impact van muteren.

#### *Muteren op basis van vermogensgegevens*

Op basis van betrouwbare beschikbare gegevensregistratie kan Dienst Toeslagen de toeslaaanvraag zelf aanpassen. Op dit moment past Toeslagen de huurtoeslaaanvraag al aan als verhuurders de jaarlijkse huuraanpassing doorgeven aan Dienst Toeslagen (ca. 85%). De zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget kennen een vermogensgrens. Op basis van beschikbare gegevens kan aan het begin van een toeslagjaar of bij een nieuwe aanvraag gecontroleerd worden of een burger boven de vermogensgrens uitkomt.

Op dit moment zijn enkel vermogensgegevens van twee jaar terug beschikbaar. Bankgegevens als actuelere bron, die al bekend zijn bij Belastingdienst, zijn een mogelijkheid om eventuele overschrijdingen van de vermogensgrens eerder in het jaar vast te stellen. Dit betreft een nieuwe gegevensstroom die nader moet worden verkend. Bij het constateren van een overschrijding van de vermogensgrens zal de toeslag op nihil worden gesteld om volledige terugbetaling gedurende het jaar te voorkomen. De burger is altijd in staat een gewijzigd (gemuteerd) gegeven opnieuw aan te passen.

#### *Muteren o.b.v. kinderopvanggegevens*

Aan de hand van maandelijks verstrekte gegevens door kinderopvangorganisaties over afgenomen uren attendeert Dienst Toeslagen ouders op mogelijke afwijkingen en daarmee het risico op terugvorderingen. Deze aanpak zou verder kunnen worden geïntensiveerd door op basis van deze gegevens de toeslaaanvraag aan te passen. Die aanvraag wordt dan enkel aangepast in het geval er risico bestaat op een terugvordering. Bij het risico op een nabetaling, wordt het voorschot niet omhoog aangepast.

De burger blijft verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens om het recht op en de hoogte van de toeslag op te baseren. De burger is altijd in staat een gewijzigd (gemuteerd) gegeven opnieuw aan te passen.

Het is op dit moment nog niet mogelijk om te muteren, omdat de kwaliteit van de gegevens nog niet voldoende is. Dienst Toeslagen heeft een dashboard om de kwaliteit van gegevensleveringen te monitoren. De monitoring biedt handvatten voor verdere verbeteringen. Een aandachtspunt is bijvoorbeeld dat niet alle ouders hun BSN met de kinderopvangorganisatie delen.

#### *Dienstverlening*

Verbetering van het huidige burgerportaal en de beschikbaarstelling van een app bieden burgers een duidelijker overzicht van hun toeslagen en handelingsperspectief. Het geschatte inkomen kan bijvoorbeeld nauwkeuriger worden vastgesteld, door beter inzicht te geven in het inkomen. Er is sprake van een aanzienlijke groei van toeslaggerechtigden die inkomen ontvangen uit een onderneming (ZZP'ers). Specifiek voor deze doelgroep kan aparte ondersteuning opgezet worden, waarbij zij geholpen worden met diensten die hen helpen om op relevante momenten in actie te komen hun inkomen goed te schatten en door te geven en die hen inzicht geeft in het effect op hun toeslagrecht.

Op dit moment is het voor het kindgebonden budget mogelijk om voorlopige toekenning op te schorten. De burger ontvangt de toeslag volledig als nabetaling, zonder het risico op een terugvordering ('pauzeren'). Dit kan uitgebreid worden naar de andere toeslagen. Ook een gedeeltelijke nabetaling (bijvoorbeeld 75% nu, 25% later) is een overweging.

#### **Effect op fundamentele problematiek**

##### *Problematische terugvorderingen*

Een inschatting is dat op korte termijn (ca. 4 jaar) hoge terugvorderingen tot 25-35% kunnen worden verminderd door te intensiveren op attenderen, muteren en dienstverlening, inclusief pauzeren.

##### *Niet-gebruik*

Niet-gebruik daalt op de korte termijn, omdat de angst bij toeslaggerechtigden dat er sprake kan zijn van terugvorderingen zal afnemen en omdat meer inzichtelijk zal zijn voor de burger wat een verandering in diens situatie, bijvoorbeeld meer uren werken, zal doen met de toeslag(en). Ook zal de aanvraag, het berekenen van inkomen voor toeslagen en het doorgeven van wijzigingen makkelijker worden gemaakt door de inzet van meer dienstverlening, communicatie en de app.

Om niet-gebruik van de zorgtoeslag terug te dringen worden rechthebbenden die geen gebruik hebben gemaakt van de zorgtoeslag in jaar t-1 ieder jaar in jaar t actief aangeschreven conform pilot niet-gebruik zorgtoeslag.

##### *Complexiteit*

De complexiteit van het stelsel blijft hetzelfde. De zekerheid neemt wel toe, het stelsel blijft actueel en omdat burgers minder acties hoeven te ondernemen of hierop meer worden geattendeerd, wordt het voor hen eenvoudiger te begrijpen.

De complexiteit voor de uitvoering is afhankelijk van de kwaliteit en tijdigheid van de gegevensleveringen. Naast het koppelen van gegevensleveringen, vergt deze aanpak een uitbreiding van de inzet op dienstverlening. Ook de hoeveelheid attenderingen vanuit meerdere toeslagen voor een huishouden behoeft goede afstemming en verder onderzoekwerk.



|                          |  |
|--------------------------|--|
|                          | <p><i>Marginale druk</i></p> <p>Doordat het niet-gebruik daalt maken meer huishoudens gebruik van toeslagen, voor hen stijgt de marginale druk. Hier staat tegenover dat de gemiddelde druk voor deze huishoudens daalt. Indien door betere gegevens blijkt dat er geen aanspraak op toeslagen voor bepaalde huishoudens bestaat, daalt de marginale druk.</p> |
| <b>Budgettair effect</b> | <p>Mogelijke besparing op uitkeringslasten toeslagen door minder oninbare terugvorderingen (als gevolg van op tijd toeslagen naar beneden bijstellen), extra uitvoeringskosten; eerste inschatting € 25 miljoen per jaar.</p>  |

## Bijlage 4.

# Effecten waarop de beleidsopties zijn geanalyseerd

Alle alternatieven hebben voor- en nadelen. Daarom zijn de opties vanuit verschillende perspectieven en effecten beoordeeld.

Het eerste perspectief is het perspectief van de **burger**:

- Doenlijkheid van de optie

Tussenrapportage: de mate waarin de optie eenvoudig, hanteerbaar en transparant is voor de burger. Hierbij gaat het zowel om de eenvoud van de vereiste handelingen als ook de mate waarin voor de burger de consequenties van de betreffende regeling als in het bredere stelsel te voorzien zijn. Daarbij zijn de doelgroepen en burgerprofielen relevant. De belasting voor de burger van een optie, de cumulatie van lasten, gevolgen van geen actie ondernemen of fouten komen hierbij in beeld, vanuit de kernvraag: gaat de optie uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van de doelgroep? De beoordeling geschiedt aan de hand van de zogeheten 'doenvermogenstoets'.

- Gerichtheid

De hoge mate van gerichtheid in het huidige stelsel komt voort uit het feit dat het recht op en de hoogte van een toeslag afhankelijk zijn van meerdere variabelen (inkomen, vermogen, huishoudsamenstelling). Om tot complexiteitsreductie te kunnen komen, is over het algemeen nodig dat er minder grondslagen worden gebruikt om te bepalen of een burger recht heeft op een bepaalde ondersteuning. Dat leidt tot minder gerichtheid. Bij de beoordeling van de effecten van de opties is de mate bekeken waarin een optie rekening houdt met een grote variatie in omstandigheden en draagkracht van de burger. Toekennings- en inkomenszekerheid  
De problematische terugvorderingen zijn een van de fundamentele problemen van het huidige toeslagenstelsel. Het kabinet streeft naar meer zekerheid voor burgers. Het geeft de burger meer zekerheid als hij of zij ervan uit kan gaan dat het ontvangen bedrag kan worden gehouden. Om die reden wordt de mate van zekerheid over het behoud van en stabiliteit van het inkomen gezien. Hieronder valt ook de mate waarin huishoudens geconfronteerd kunnen worden met terugvorderingen.

- Inkomenseffecten

Bij de inkomenseffecten gaat het om de mate waarin de optie effect heeft op het inkomen van verschillende groepen huishoudens, gespecificeerd naar inkomensgroepen en huishoudsamenstelling. Het besteedbaar huishoudinkomen is als uitgangspunt gehanteerd. Dit omvat inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomen bestaande uit uitkeringen, pensioen en ontvangen partneralimentatie. Betaalde partneralimentatie, premies en belastingen op het inkomen zijn in mindering gebracht. Kinderalimentatie en ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen worden niet waargenomen in de Inkomensstatistiek en kunnen daardoor niet in het inkomensbegrip worden opgenomen. De verplichte premie basiszorgverzekering die

huishoudens aan de zorgverzekeraar betalen is op het inkomen in mindering gebracht. Een in verband hiermee verkregen zorgtoeslag is bij het inkomen geteld. Bij hantering van de lage-inkomensgrens wordt de huurtoeslag niet meegeteld in het inkomen. De doelpopulatie omvat de Nederlandse bevolking exclusief mensen in instellingen, inrichtingen en tehuizen. Ook (mensen in) studentenhuishoudens en particuliere huishoudens die niet het hele jaar door inkomen hadden vallen buiten de doelpopulatie.<sup>2</sup>

Bij de beoordeling hoort de volgende kanttekening. De baten van het oplossen van de fundamentele problemen van het huidige toeslagenstelsel worden onderschat in de koopkrachtmodellen. De negatieve gevolgen van complexiteit – zoals niet-gebruik – en van terugvorderingen – minder welzijn, inkomensonzekerheid, mogelijke schuldenproblematiek – zijn niet zichtbaar in de koopkrachtmodellen. De inverdieneffecten zijn niet eenvoudig kwantificeerbaar en komen niet terug in de modellen. De huidige toeslagen doen het goed in modellen die uitgaan van burgers die handelen en de juiste informatie aanleveren (zoals de koopkrachtmodellen). Dit type burger komt echter niet overeen met hele werkelijkheid. Ook kunnen omstandigheden van huishoudens onvoorzien veranderen, wat leidt tot inkomensonzekerheid en terugvorderingen/nabetalingen. De pijn die daarmee gemoeid is komt niet tot uitdrukking in die modellen. Dit maakt dat de opbrengsten van vereenvoudiging (sneller zekerheid over het ontvangen bedrag, een minder groot risico op terugvorderingen, minder complexiteit) minder goed te kwantificeren zijn dan de kosten van vereenvoudiging (minder gericht is meestal duurder). Daarnaast is van belang dat een deel van de populatie buiten de berekening valt. Dit geldt onder meer voor studenten, waardoor de optie zorgtoeslag – studiefinanciering geen inkomenseffecten heeft, althans niet volgens de berekening. Ook geldt dat de inkomenseffecten die zijn weergegeven in de uitwerkingen niet altijd een volledig beeld geven van de daadwerkelijk te verwachten inkomenseffecten. Zo geldt bijvoorbeeld dat het laten vervallen van aftrekposten zoals voor de specifieke zorgkosten niet terugkomen in de berekeningen.

- Marginale druk

Werken en extra werken moet lonen. Met de marginale druk wordt het deel van een extra bruto-inkomen bedoeld dat burgers niet kunnen besteden door bijvoorbeeld belastingheffing of de afbouw<sup>3</sup> van inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen.<sup>4</sup> Doordat inkomensafhankelijke ondersteuning afneemt naarmate het inkomen hoger wordt, leidt deze tot marginale druk.

- Arbeidsmarkteffecten en -prikkelers

Bij arbeidsmarkteffecten en -prikkelers gaat het om de mate waarin een optie effect heeft op de vraag (de stimulans tot) arbeidsparticipatie bijvoorbeeld aanbod van arbeid, in de vorm van zekerheden voor de burger.

Voor de arbeidsmarkteffecten is gekeken naar financiële en niet-financiële prikkelers van de maatregel voor het al dan niet (meer) gaan werken.<sup>5</sup> Als het inkomensverschil tussen werken en niet-werken groter wordt, stimuleert dit burgers om te gaan werken (arbeidsaanbod) en als meer werken leidt tot een substantieel hoger netto-inkomen heeft dit in principe ook een stimulerende werking op meer gaan werken. Dit hangt over het algemeen samen met de inkomenseffecten van een variant voor de verschillende huishoudtypen. Aan de andere kant is het mogelijk dat bedrijven

---

<sup>2</sup> Op weg naar een nieuw armoedegrens CBS Nibud SCP, 2023, pag. 6 en 7.

<sup>3</sup> Met afbouw wordt bedoeld dat het toeslagbedrag afneemt naarmate het inkomen omhoog gaat.

<sup>4</sup> De marginale druk is het deel van een extra euro inkomen (uit arbeid) dat niet kan worden besteed door belastingheffing (belastingtarief of afbouw inkomensafhankelijke heffingskortingen) of het verlies van inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen).

<sup>5</sup> Daarbij wordt aangenomen dat de overige omstandigheden en factoren op de arbeidsmarkt gelijk blijven (ceteris paribus)

minder burgers in dienst willen nemen als de personeelskosten toenemen door hogere werkgeverslasten (arbeidsvraag). Hoe lager de marginale druk, hoe lonender het is om méér te gaan werken. Dit heeft vooral effect bij tweeverdieners<sup>6</sup> De (verandering in) marginale druk kan per inkomenscategorie of per huishoudtype sterk verschillen. Mogelijk zijn er ook veranderingen in marginale druk voor huishoudens die nu geen toeslagen ontvangen.

Naast de financiële prikkels zijn er ook andere (mentale) aspecten die de afweging raken om (meer) te gaan werken. Dit kan gaan over de eenvoud en overzichtelijkheid van het toekomstig stelsel en de zekerheid die burgers hebben dat zij ontvangen geld niet hoeven terug te betalen. Als burgers zich maar beperkt bewust zijn van de financiële prikkels die relevant zijn voor de keuze om al dan niet (meer) te werken, dan kan dit een belangrijke factor zijn in de mate waarin zij reageren op financiële prikkels, zoals bijvoorbeeld inkomensafhankelijke belastingkortingen en toeslagen. Bosch et al. (2019)<sup>7</sup> vinden voor de toeslagen geen significante effecten tussen de armoedeval en het daardoor afhouden van (meer) gaan werken. Als verklaring hiervoor geven zij vooral de ondoorzichtigheid van het toeslagensysteem en onbekendheid met de netto gevolgen van (meer) werken.<sup>8</sup>

Inzichten uit de gedragswetenschappen laten verder zien dat gedragsverandering ook vraagt om aandacht voor denkvermogen (en derhalve transparantie van het stelsel) en doenvermogen (en derhalve eenvoud van het stelsel) dat al dan niet tijdelijk lager kan zijn. De complexiteit van het stelsel kan hier dus niet los van gezien worden. Verder is uit de gedragswetenschap bekend dat burgers in kwetsbare posities soms liever minder maar zeker inkomen hebben, dan meer inkomen maar ook meer onzekerheid. Dit betekent dat het risico op terugvorderingen ook een rol speelt bij de keuze om (meer) te gaan werken. Indien een variant leidt tot minder terugvorderingen, zou dit positief kunnen uitwerken op de prikkel om (meer) te gaan werken.

- Toegang tot vitale voorzieningen

Tussenrapportage: de mate waarin de optie effect heeft op de toegankelijkheid van de zorg, wonen en de zorg voor kinderen.

- Niet-gebruik

Bij niet-gebruik gaat het om de verwachte mate waarin de doelgroep die recht heeft op een regeling of faciliteit daar géén gebruik van maakt en de reden daartoe. Niet-gebruik wil zeggen dat een huishouden of een burger geen gebruik maakt van een toeslag, terwijl wel aan alle voorwaarden voor de toeslag wordt voldaan. Niet-gebruik is een probleem wanneer de toeslag essentieel is om rond te kunnen komen. Dit kan leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. Niet-gebruik is niet altijd problematisch. Er zijn diverse oorzaken van niet-gebruik. Deze hangen samen met de inrichting van het stelsel en (de competenties van) de burger en zijn of haar vertrouwen in de overheid. Er zijn burgers die bedoeld geen gebruik maken van toeslagen terwijl zij daar wel recht op hebben. Het kan dan gaan om een bewuste keuze van een persoon om geen inkomensondersteuning van de overheid te willen ontvangen.<sup>9</sup> Of men kan (bewust) afzien van een toeslag omdat de te ontvangen toeslag beperkt is en de burger geen problemen heeft met rondkomen. Niet-gebruik is echter ook vaak onbedoeld en kan berusten op onbekendheid, uitstelgedrag, verliesaversie of op bepaalde maatschappelijke

---

<sup>6</sup> Jongen et al. 2015; Boone et al. 2018, in SCP, 2021.

<sup>7</sup> Berkhout, E., N Bosch en P. Koot, 2019 Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB achtergronddocument, 2019.

<sup>8</sup> SCP 2021, p. 97.

<sup>9</sup> Commissie sociaal minimum Een zeker bestaan, 2023, p. 112.

stigma's die gepaard gaan met een bepaalde regeling.<sup>10</sup> De complexiteit van de regelgeving zal ook een rol spelen. Zoals hierboven is aangegeven past het stelsel voor een deel van de burgers niet bij hun vaardigheden en hun leefsituatie. Het kunnen benutten van een stelsel vergt doenvermogen en het kunnen inschatten of aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij niet-gebruik speelt ook de angst op terugvorderingen<sup>11</sup>. Daarnaast merkt onder meer de Nationale Ombudsman op dat ook wantrouwen jegens de overheid een rol kan spelen.<sup>12</sup>

Dit betekent dat het inschatten van niet-gebruik ingewikkeld is, en alleen met de nodige slagen om de arm kan worden gedaan. Bij de effect-beoordeling is daarom vooral gekeken naar onzekerheden die de optie voor de burger oplevert en naar de complexiteit.

Het tweede perspectief ziet op de **uitvoering** van de optie en het perspectief van de uitvoeringsinstanties:

- Uitvoerbaarheid

Tussenrapportage: de mate waarin de optie (eenvoudig) uitvoerbaar is (bijv. doordat die klein is, of het aantal grondslagen klein is) en onder welke voorwaarden een optie uitvoerbaar kan zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de IV-capaciteit, capaciteit en middelen), door welke instantie(s)/uitvoerder(s) en de verwachte hoogte van de (uitvoerings)kosten.

- Invoering van het stelsel

Tussenrapportage: de randvoorwaarden voor de overgang alsmede de mate waarin inspanningen moeten worden gepleegd in de overgang naar deze optie, de potentiële uitvoerder(s), een indicatie van de duur van de overgangperiode en het moment dat volledige invoering mogelijk is. Daarbij worden de stappen die daartoe gezet moeten worden in beeld gebracht alsmede mogelijke tussenstappen, inclusief wijzigingen die daarvoor moeten worden doorgevoerd, waardoor de stappen naar een nieuw stelsel duidelijk worden.

- Administratieve lasten, regeldruk en de impact c.q. omvang van wijziging voor de sector

Tussenrapportage: Onder regeldrukeffecten wordt verstaan de investeringen en inspanningen die bedrijven moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldrukeffecten betreft een overkoepelend begrip. Hoofdbestanddelen van regeldrukeffecten betreffen regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Het derde perspectief ziet op het bredere algemeen belang en het perspectief van **de overheid**:

- Juridische haalbaarheid

Bij juridische haalbaarheid gaat het om de mate waarin de optie conform nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving is en welke wijzigingen in dat kader vereist zouden zijn om de optie te implementeren.

Bij de juridische effecten is gekeken naar de mate waarin de optie conform nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving is en welke wijzigingen in dat kader vereist zouden zijn om de optie te implementeren. Hierbij spelen verschillende rechtsgebieden een rol, zoals gelijke

---

<sup>10</sup> IBO Toeslagen (2019) Deel 1 Eenvoud of maatwerk, p. 12.

<sup>11</sup> IBO Toeslagen (2019) Deel 1 Eenvoud of maatwerk, p. 57.

<sup>12</sup> Nationale ombudsman (2022) Sociale minima in de knel, p. 14 en 18.

behandeling van gelijke gevallen, privacy en staatsteun. In de beschrijvingen van de diverse opties komen deze aan de orde.

Specifiek aandachtspunt hier is de zogenoemde *exporteerbaarheid*. De Nederlandse burger mag op grond van internationaal recht een uitkering of toeslag in bepaalde gevallen meenemen bij een verhuizing en/of langer verblijf in het buitenland. Het gaat om de landen in de EER, Zwitserland en specifieke verdragslanden. Het behoud van dit recht wordt exporteren genoemd. Exporteren is ook mogelijk bij (tijdelijke) emigratie naar Nederland. In de regel betekent dit in het huidige toeslagenstelsel en onder bepaalde voorwaarden dat de zorgtoeslag (de kinderopvangtoeslag) en het kindgebonden budget exporteerbaar zijn. Deze toeslagen zijn bedoeld om in de vitale voorzieningen van de burgers te voorzien. Bij de beoordeling van de effecten van een optie is gekeken of de optie gevolgen heeft voor het (al dan niet) exporteren van de uitkering of toeslag. Bezien is in welke mate de toeslag/uitkering exporteerbaar is en of zo ja, welke (inkomens)gevolgen dit heeft.

- Budgettaire consequenties

De opties hebben in meer of minder mate consequenties voor de inkomsten en de uitgaven van het Rijk. Een mindere gerichtheid leidt over het algemeen tot een uitbreiding van gerechtigden, hetgeen over het algemeen de hoogte van de financiële ondersteuning per persoon doet dalen, dan wel dat het leidt tot meer uitgaven. Zie ook bij gerichtheid en inkomenseffecten.

De budgettaire consequenties zijn in beeld gebracht. Er zijn zowel budgettair-neutrale opties als intensiveringsopties uitgewerkt. De verschillende varianten zijn schaalbaar in budgettaire effecten, onder andere afhankelijk van welke (verdeling van) inkomenseffecten en welke uitvoeringslasten worden geaccepteerd. Daarom zijn verschillende uitwerkingen gepresenteerd waarbij ook budgettair neutrale varianten zijn uitgewerkt. De opties zijn minder gericht dan het toeslagenstelsel. Dit leidt tot een belangrijke vereenvoudiging voor burgers, maar heeft substantiële inkomenseffecten of budgettaire gevolgen. In sommige gevallen leidde dit tot onrealistische inkomenseffecten. Sommige opties zijn – in navolging van IBO Toeslagen – daarom budgettair neutraal vormgegeven door compensatie in de (inkomsten)belasting.

- Samenhang (consistentie) en samenloop met aanpalende regelingen (bijv. in de sociale zekerheid, fiscaliteit)

Er is samenloop tussen regelingen in de sociale zekerheid en fiscaliteit (zie par. 3.2).

Daarnaast speelt er een samenloop van toeslageregels met internationale regels. Zo is er bijvoorbeeld een samenloop van buitenlandse gezinsbijslagen (internationaal en nationaal), hetgeen bijvoorbeeld kan resulteren in minder tijdige uitbetaling van het KGB en/of terugvorderingen als dat uit de anti-cumulatieberekening blijkt. Bovendien heeft de burger in een dergelijke situatie met drie uitvoeringsorganisaties te maken, namelijk Dienst Toeslagen, CAK en SVB.

- Bestuurbaarheid

Ongeacht het te kiezen stelsel is er een heldere governance nodig met goede afstemming tussen de (beleids)departementen en de uitvoering gedurende het gehele proces. Deze strekt zich uit van vormgeving tot de concrete uitvoering zodat kenbaar is hoe de beleidsontwikkeling in de praktijk werkt. Bij deze verkenning van de alternatieven voor het toeslagenstelsel zijn de Dienst Toeslagen en de SVB niet alleen betrokken via een uitvoeringsbeoordeling van de opties maar zijn zij intensief betrokken bij deze verkenning. Ook UWV is regelmatig geconsulteerd. Bij de nadere

uitwerking van de optie zal de governance betrokken moeten worden, inclusief de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken (publieke en private) partijen. In deze fase bleek dit geen onderscheidend criterium of effect te zijn.

- Maatschappelijk draagvlak

Tussenrapportage: De mate waarin een optie op ondersteuning of goedkeuring kan rekenen van belanghebbenden. Dit wordt onder meer inzichtelijk gemaakt door consultatie van (vertegenwoordigers van) belanghebbenden.

## Bijlage 5.

# Internationale vergelijking

Het bieden van ondersteuning in toegang tot vitale voorzieningen is niet uniek aan Nederland. Zo komen ook de voorschotsystematiek en inkomensafhankelijke regelingen in andere landen voor. SEO heeft recentelijk in opdracht van de Commissie sociaal minimum een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan met ook voor dit rapport relevante inzichten.<sup>13</sup> Het doel van het onderzoek was om het stelsel van minimumuitkeringen in vijf Europese landen in kaart te brengen, zodat een vergelijking met het Nederlandse stelsel kan worden gemaakt. De vijf landen die hiervoor onderzocht zijn België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat in andere Europese landen in bepaalde situaties tussentijdse verrekeningen plaatsvinden op basis van actuele informatie, zoals voor de woontoeslagen in Frankrijk. Niet-gebruik komt bij regelingen die een aanvraagprocedure kennen, en vaak ook inkomensafhankelijk zijn, voor bij zowel gezinstoeslagen als woontoeslagen. In het Verenigd Koninkrijk wordt het aandeel niet-gebruikers van gezinstoeslagen op 7-8% geschat voor woontoeslagen in Denemarken en Duitsland is dat respectievelijk 32% en 50-80%. De omvang van niet-gebruik is niet altijd goed te duiden door het ontbreken van (recente) data en onderzoeken.<sup>14</sup> Voor inkomensafhankelijke regelingen die automatisch worden uitbetaald, wordt geconstateerd dat weinig tot geen niet-gebruik plaatsvindt.<sup>15</sup>

Verder blijkt uit het rapport van SEO dat de meeste landen ondersteuning in de woonkosten voor lage inkomensgroepen kennen. Alleen in het Verenigd Koninkrijk wordt woonondersteuning enkel aan bijstandsgerechtigden middels de Universal Credit<sup>16</sup> aangeboden. De overige landen hebben vergelijkbare en inkomensafhankelijke regelingen zoals in Nederland. In Denemarken is de huurtoeslag gericht op de beroepsgeschikte bevolking en voor gepensioneerden bestaat een andere huurtoeslag, terwijl in Nederland geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende doelgroepen. In Frankrijk bestaat relatief veel discretionaire ruimte voor ambtenaren en wordt per situatie van de burger naar de woonregeling gekeken. Wat verder in de Franse regeling opvalt, is dat de hoogte van de woontoeslag van het inkomen in de afgelopen 12 maanden afhangt, maar elke drie maanden wordt geactualiseerd en direct aan de verhuurder wordt uitbetaald. Een andere interessante bevinding is dat in Duitsland een persoonlijke benadering wordt ingezet. De administratiekantoren kijken namelijk met burgers bij een aanvraag van bijstand, woontoeslag of kinderbijslag naar welke regeling het hoogste inkomen/ondersteuning genereert<sup>17</sup>.

In de onderzochte landen wordt net als in Nederland ondersteuning geboden bij de ziektekosten, maar andere landen kennen geen vergelijkbaar zorgstelsel of een instrument zoals de zorgtoeslag.

---

<sup>13</sup> SEO economisch onderzoek. *Sociaal Minimum, beschrijvende analyse voor vijf Europese landen. 2023*

<sup>14</sup> Deze cijfers zijn schattingen en geven mogelijk geen goede oorzaak-gevolgen weer. Ook zijn de schatting van Denemarken op cijfers van 1997 gebaseerd. Verder kan mogelijk de relatief hoge niet-gebruik van de woontoeslag in Duitsland gepaard gaan met de harde scheidingslijn tussen bijstand en toeslagen, waarbij Duitsers niet gelijktijdig bijstand en de woontoeslag kunnen ontvangen. De Duitse bijstand kent aparte vergoeding voor de woonkosten.

<sup>15</sup> België, Denemarken en Duitsland kennen (naar inschatting) geen tot weinig niet-gebruik voor de inkomensafhankelijke gezinsregelingen.

<sup>16</sup> Pensioengerechtigden en bewoners van beschermde woning kunnen buiten de bijstand op basis van oude regelingen ook aanspraak op de woontoeslag maken.

<sup>17</sup> In Duitsland kunnen mensen met een laag inkomen keuze maken uit bijstand of toeslagen. In de bijstand wordt ondersteuning voor de zorg, kinderen en overname van woonkosten geboden. In geval van toeslagen is de keuze beperkter, wat onder meer uit de woontoeslag en kindertoeslag bestaat (SEO).



In het Verenigd Koninkrijk gaat dit via de National Health Service, en in Denemarken is de zorg inkomensafhankelijk en in natura beschikbaar voor iedereen. De financiering is in beide landen voor een groot deel via het belastingstelsel geregeld<sup>18</sup>. In Duitsland en België is (extra) ondersteuning in de zorgkosten enkel beschikbaar voor burgers in de bijstand, terwijl in Nederland geen onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en anderen wordt gemaakt. In Frankrijk wordt geen expliciet onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en mensen met lage inkomens gemaakt, maar wordt een gratis zorgverzekering aangeboden tot een bepaald inkomen.<sup>19</sup> In België is de verplichte zorgverzekering. De Belgische burgers betalen een eigen bijdrage (ofwel remgeld) voor de gemaakte zorgkosten. Het maximum remgeld wordt bepaald op basis van een netto belastbaar inkomen van twee jaar terug, waarbij extra ondersteuning is voor bijvoorbeeld chronisch zieken, kinderen of mensen met een lager inkomen. Dit laatste is vergelijkbaar met de optie Vastgesteld inkomen (T-2) met vangnet in deze rapportage (beleids optie nr. 18).

Ook kennen de meeste landen ondersteuning voor gezinnen (met lagere inkomens) in de opvoeding van kinderen. Elk land kent zowel een inkomensafhankelijke als inkomensafhankelijke regeling, wat in Nederland ook voorkomt. In het Verenigd Koninkrijk kent men in combinatie met de inkomensafhankelijke kindertoeslag sinds 2014 een additionele belasting<sup>20</sup>. Ook kent het VK inkomensafhankelijke kinderopvang voor kinderen van 3 en 4 jaar, die voor de laagste inkomens gratis is. België kent een Groeipakket<sup>21</sup> waarbij verschillende regelingen na één aanvraag automatisch worden uitbetaald. Door tussentijds het recht op en de hoogte van de gezinstoeslagen te berekenen, vinden tussentijdse verrekeningen plaats. Kwalitatieve en actuele gegevens lijken essentieel om bij een dergelijke regeling zekerheid te bieden, waarbij het belang van kwalitatieve gegevens bij het gebruik van gegevens, net als in dit rapport, wordt benadrukt. De hoge inkomensgrens voor de kinder- en jeugdtoeslagen van Denemarken valt op, waarbij ook specifiek naar de situatie van de aanvragers wordt gekeken<sup>22</sup>. Tot slot valt bij de inkomensafhankelijke kinderbijslag van België en Duitsland op dat andere leeftijdsgrenzen ten opzichte van Nederlandse regeling worden gehanteerd, namelijk tot en met 24 jaar met de vereiste om te studeren.

---

<sup>18</sup> Van Polanen Petel, V. (2022, 22 mei). 6. Vergelijking met andere landen. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/hoe-betalen-wij-voor-de-zorg-/6-vergelijking-met-andere-landen>

<sup>19</sup> In Frankrijk is er gratis zorgverzekering voor mensen met een inkomen tot 798 euro per maand. Voor mensen met inkomen tussen 798 en 1077 wordt een relatief kleine bijdrage gevraagd, die met de leeftijd meestijgt en tussen 8-30 euro per maand ligt. In 2020 maakten 7.2 miljoen mensen (16.1% van de beroepsgeschikte bevolking) gebruik van deze regeling.

<sup>20</sup> De kindertoeslag belasting of wel de High Income Child Benefit Charge geldt voor mensen met een inkomen boven 44.315 euro. Zij hebben de keuze om af te zien van de kindertoeslag en vanaf 53.178 euro jaarinkomen is de hoogte van deze belasting gelijk aan de hoogte van de kindertoeslag (BRON SEO).

<sup>21</sup> Een zeker bestaan, rapport II van Commissie Sociaal Minimum (2023)

<sup>22</sup> In Denemarken wordt een huishoudinkomen grens van 107.653 euro per jaar gehanteerd. "De te ontvangen toeslag neemt af met het inkomen van de ouders. Voor elke euro die verdiend wordt boven de 107.653 euro per jaar, neemt de toeslag af met 0,02 euro. Indien de ouders niet getrouwd zijn, wordt alleen het inkomen van de moeder gebruikt. Indien de ouders wel getrouwd zijn, wordt per persoon alleen het deel van het inkomen meegenomen dat boven de inkomensgrens valt. Wanneer het inkomen van een van de ouders dus lager is dan 107.653 euro per jaar, wordt dit inkomen niet meegenomen in de bepaling van de hoogte van de kinder- en jeugdtoeslag.", p. 119 SEO, 2023.