# 17. Toeslagen

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

# Colofon

| | |
|---|---|
| Werkgroep | 17. Toeslagen |
| Bijlage(n) | 5 |
| Inlichtingen | **Inspectie der Rijksfinanciën**<br>Bureau Beleidsonderzoek<br>T 070-342 7335<br>e-mailadres [redacted]@minfin.nl |

# Inhoud


Samenvatting—7

**1 Van IBO naar heroverweging—21**
De invoering van het huidige toeslagensysteem—21
1.2 Het thema vereenvoudiging komt op de politieke agenda—22
1.3 De analyse en de oogst van het IBO—22
1.4 Vereenvoudiging is nodig; ook los van het bezuinigingsmotief—23

**2 Kostenstructuur en besparingspotentieel—25**
2.1 De determinanten van de uitvoeringskosten—25
2.2 Waar zit het besparingspotentieel?—26
2.3 Structurele besparingen worden niet meteen bereikt—27

**3 De uitwerking van de varianten—29**
3.1 IBO-plus—29
3.2 Eén brede toeslag—37
3.3 Geen toeslagen—42
3.4 Over de gehele linie invoeren van een vermogenstoets—53

Bijlage 1 Taakopdracht—57

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—59

Bijlage 3 Overzicht van maatregelen uit het IBO rapport die niet zijn overgenomen —61

Bijlage 4 Groslijst—63

Bijlage 5 Inkomenseffecten diverse maatregelen—65

# Samenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de brede heroverwegingswerkgroep Toeslagen.

**Kernpunten**
Op basis van haar analyses komt de werkgroep tot de conclusie dat als tenminste 20% moet worden bespaard op de uitvoeringskosten het niet voldoende is om binnen de bestaande toeslagensystematiek maatregelen te treffen. Het eerder opgestelde IBO-rapport over Toeslagen bevat nuttige aanpassingen binnen de bestaande toeslagensystematiek, deze zijn uitgewerkt in de eerste door de werkgroep ontwikkelde variant, maar ze leiden niet tot omvangrijke besparingen.

Voor substantiële besparingen op de uitvoeringskosten moeten de bakens ingrijpender worden verzet.

De werkgroep ziet hiertoe de volgende drie varianten:
- de bestaande vier toeslagenregelingen samenvoegen tot één geïntegreerde sterk vereenvoudigde regeling (variant 2, besparing maximaal € 79 miljoen);
- de toeslagen behoudens de huurtoeslag afschaffen en de programma-uitgaven die hiermee gemoeid zijn in andere arrangementen vormgeven, waardoor de uitvoeringskosten aanzienlijk gereduceerd kunnen worden. (variant 3, besparing maximaal € 78-130 miljoen);
- verminderen van de uitvoeringskosten door de groep van toeslaggerechtigden te beperken door invoering van een vermogenstoets zoals al bestaat bij de huurtoeslag (besparing van € 1,1 miljard op de programma-uitgaven en € 19 miljoen op de uitvoeringskosten).

De snelheid van werken heeft als gevolg dat mogelijk niet alle cijfers in dit rapport voldoende zijn "uitgehard". Bij een nadere uitwerking van een of meerdere van de varianten moet hier wel rekening mee worden gehouden.
Het eindresultaat is een rapport dat in alle scherpte laat zien dat uitvoeringskosten van de toeslagen bijna 1 op 1 gekoppeld zijn aan de complexiteit van de regelgeving. En die complexiteit is vaak weer een gevolg van de politieke of bestuurlijke wens om met grote mate van precisie rekening te houden met bijzondere groepen of omstandigheden in de samenleving. Ingrijpende ombuigingen op uitvoeringskosten leiden dan ook bijna onvermijdelijk tot ingrijpende gevolgen in onderliggende regelgeving en/of tot soms forse ingrijpende consequenties voor de burgers die toeslagen ontvangen. De werkgroep hoopt dat in de verschillende varianten in dit rapport helder te hebben gemaakt.

**Inleiding en taakopdracht**
Op dit moment voert Belastingdienst/Toeslagen vier toeslagen uit: de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

De werkgroep stond voor de opdracht om minimaal één variant te ontwikkelen met een opbrengst van structureel 20 % van de uitvoeringskosten voor de toeslagen. Daarbij bood de taakopdracht de ruimte om ook verder te gaan, als daartoe op grond van de analyse aanleiding bestond.
Gelet op de grondslag van € 232 miljoen euro komt een taakstelling van 20% neer op een bedrag van € 46 miljoen euro.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van het voorwerk dat is gedaan in het kader van de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en het IBO rapport Vereenvoudiging toeslagen, door de staatsecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden op 16 oktober 2009 (Tweede Kamer 2009 – 2010, 31 580, nr. 3).

*20% of meer besparen op uitvoeringskosten is mogelijk; maar vergt fundamentele keuzes*
Besparen op de uitvoeringskosten is goed mogelijk, maar kan, in de mate die bij de heroverweging aan de orde is (minimaal 20%), alleen bij een vergaande stelselwijziging van de toeslagen en sterke reductie van het aantal rechthebbenden. Het vereenvoudigen binnen de bestaande regeling conform de aanpak van het IBO leidt tot enige administratieve lastenverlichting voor de burger en de Belastingdienst, maar slechts tot marginale besparingen op de kosten. Bij een keuze voor substantiële bezuinigingen is het handhaven van het stelsel in de huidige vorm niet houdbaar.

Naast normering van de kosten en harmonisatie van de grondslagen is het nodig om het aantal toeslaggerechtigden aanzienlijk terug te brengen en één en ander zo vorm te geven dat er geen handelingen van de burger meer nodig zijn (geen lastige mutaties meer). Dit vereist hetzij een keus voor een nieuw volledig massaal vormgegeven proces op basis van bekende gegevens en met een minimum aan maatwerk, dan wel het omzetten van de toeslagen in andere beleidsinstrumenten.

*De vier varianten en hun opbrengsten*
De werkgroep ziet in oplopende mate van opbrengst vier hoofdvarianten:
1. het doorvoeren van een aantal maatregelen vanuit het IBO toeslagen;
2. het integreren van de bestaande regelingen tot een brede regeling voor inkomensondersteuning;
3. het afschaffen en anders vormgeven van de bestaande toeslagen;
4. het bij alle toeslagen invoeren van een vermogenstoets.

De eerste variant levert een netto besparing op van € 3,7 miljoen. De tweede variant een netto besparing van maximaal € 79 miljoen en de derde variant een besparing van maximaal € 130 miljoen. De tweede en de derde variant voldoen derhalve qua besparingsopbrengst ruimschoots aan de taakopdracht (minimaal 20%; € 46 miljoen).

Alhoewel de focus niet heeft gelegen op het realiseren van besparingen op de programma-uitgaven kunnen inhoudelijke keuzes ten aanzien van vereenvoudiging daar in een aantal gevallen wel toe leiden.

Een forse opbrengst in de programmasfeer kan worden gerealiseerd als wordt gekozen voor het over de gehele linie introduceren van een vermogenstoets. Dit levert ca. € 1,1 miljard structureel op aan programmakosten. Ook kan er dan aanvullend een netto besparing van € 19 miljoen op de uitvoeringskosten worden gerealiseerd.

## Tabel 0.1 Financieel overzicht van de maatregelen[1]

| | Besparing uitvoeringkosten | Weglek besparing uitvoeringskosten | Netto besparing uitvoeringskosten | Besparing programmakosten |
|---|---|---|---|---|
| **Variant 1** | 7,8 | 4,1 | 3,7 | (104) |
| **Variant 2** | 79 | - | 79 | - |
| **Variant 3** | 81-133 | 3 | 78-130 | |
| *Zorgtoeslag* | *86-86* | *52-0* | *34-86* | |
| *KOT*<br>*KGB* | *33*<br>*14* | *3* | *30*<br>*14* | |
| **Invoeren vermogenstoets** | 21 | 2 | 19 | 1100 |

*Forse inkomenseffecten, over hele linie zowel plussen als minnen*
De werkgroep realiseert zich dat bij een deel van de beschreven varianten de inkomenseffecten fors kunnen zijn. Wel dient daarbij ter nuancering te worden aangetekend dat het beeld gemengd is en het aan de onderkant van het inkomensgebouw gaat om zowel plussen als minnen.

Het vraagt om een politieke weging of het vereenvoudigingperspectief en de uitvoeringswinst opwegen tegen de inkomenseffecten. Binnen de varianten zijn de inkomenseffecten zoveel mogelijk gematigd. Er is geen geld beschikbaar voor de compensatie van de resterende inkomenseffecten.

*Overgangsregelingen en vangnetten*
De werkgroep heeft ook nagedacht over mogelijke overgangsregelingen. In lijn met het voorgaande lijkt het echter beter om deze pas uit te werken nadat er is besloten tot een totaal pakket van maatregelen. Alhoewel overgangsregelingen de pijn voor de burger verlichten zit er ook een duidelijke schaduwkant aan. De uitvoerbaarheid kan lijden onder de introductie van langdurige en ingewikkelde overgangsregimes en vangnetconstructies. Wanneer dergelijke langdurige en ingewikkelde overgangsregimes en vangnetconstructies politiek onvermijdelijk worden geacht adviseert de werkgroep in beginsel af te zien van de maatregel. Vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid en minimaliseren van besparingsverlies heeft de werkgroep een voorkeur voor heldere keuzes met waar echt nodig korte en simpele overgangstrajecten en vangnetconstructies.

Bij variant 2 is één van de opties om de koppeling met het actuele inkomen los te laten. Dit kan bij sterke daling van het inkomen leiden tot verlies van (delen van) de toeslag. Om dit deels te ondervangen geeft de werkgroep een aanzet voor een eenvoudige vangnetregeling die is vormgegeven naar analogie van het vangnet bij de voormalige huursubsidie. Een nadere uitwerking en een globale becijfering van de daarbij behorende uitvoeringskosten treft u aan in paragraaf 3.2.

**Uitruil tussen eenvoud en fijnmazigheid beleid**
De werkgroep realiseert zich ten volle dat bij de voorgestelde varianten sprake is van een uitruil tussen het streven naar vereenvoudiging enerzijds en de precisie waarmee de beleidsdoelen worden bereikt anderzijds.

[1] De werkgroep bedrijfsvoering (nummer 19) stelt voor om verschillende grote uitvoeringsorganisaties te fuseren en veronderstelt dat hierbij synergiewinst optreedt; er wordt gerekend met 10%; bij toeslagen betekent dit een bedrag van circa €23 miljoen. Dit bedrag mag niet dubbel worden ingeboekt.

Wie kiest voor transparantere en meer uitvoeringsvriendelijke vormgeving zal noodgedwongen concessies moeten doen aan de precisie waarmee het beleid (bij)gestuurd kan worden. De werkgroep heeft zich in deze heroverweging beperkt tot een technische inventarisatie van mogelijkheden.

*Het perspectief van de burger centraal stellen bij de uitvoering*
Zoals ook al in het IBO rapport Toeslagen werd geconcludeerd zijn de bestaande regelingen onvoldoende transparant voor de burger. In alle varianten is geprobeerd om de besparing op de uitvoering hand en hand te laten gaan met vergroting van de begrijpelijkheid en eenvoud voor de burger. Bij de tweede variant krijgt de burger bijvoorbeeld waar hij recht op heeft zonder zelf een aanvraag te hoeven doen en ook bij variant 3 wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande processen. Een meer begrijpelijker toeslag zou als neveneffect kunnen hebben dat het niet-gebruik van toeslagen wordt teruggedrongen. Dit kan ook extra programmakosten met zich meebrengen. Hier is in de varianten geen rekening meegehouden.

**Een korte beschrijving van de varianten**

*I. IBO-plus*
Het betreft een aantal qua besparing kleinere maatregelen die door het kabinet vanuit het IBO-traject Toeslagen zijn doorgeschoven naar de heroverweging.
Het kabinet heeft ook nog een aantal andere maatregelen voor nadere analyse aan de werkgroep voorgelegd maar die maatregelen leveren geen besparing op de uitvoeringskosten op en zijn daarom geen onderdeel van variant 1. Voor een nadere toelichting op deze maatregelen wordt verwezen naar de bijlage.

De variant IBO-plus bestaat uit de volgende maatregelen:
- normering huur i.p.v. feitelijke huurkosten als basis voor de toeslag;
- het normeren van de uurprijs voor kinderopvang;
- het invoeren van een basisregistratie voor uren kinderopvang;
- het uitsluitend betalen op rekening aanvrager (niet langer geclusterd);
- rechte lijn huurtoeslag (geleidelijker afbouwtraject bij de inkomensgrens).

*II. Eén brede toeslag*
De tweede variant is het idee om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen huurwoning, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject waarin alleen onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en samenwonenden.
Voor een technische toelichting, onder andere op de hoogte van de forfaits en het afbouwtraject, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

De variant heeft verder de volgende kenmerken:
- toeslagen worden zoveel mogelijk ambtshalve opgelegd; administratieve lasten voor de burger verdwijnen (geen aanvraag en mutaties meer);
- de regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces; de regeling kent uniforme toekenningcriteria en een paar globale knoppen; er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke groepen;
- de link met de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt losgelaten;
- qua inkomenssystematiek wordt aangesloten bij het inkomen uit t-2;
- de doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag- en het kindgebonden budget op midden- en lage inkomens en de kinderopvangtoeslag op alle inkomens. In de variant

wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage en in mindere mate op de middeninkomens.

Kern van de variant is dat wordt gewerkt met vaste bedragen per criterium die afhankelijk zijn van een beperkt aantal variabelen. De regeling wordt eenvoudig en beter uitvoerbaar. Voorwaarde is dat er gewerkt wordt met betrouwbare gegevens uit bestaande administraties. Daarom wordt de systematiek van het actuele inkomen losgelaten. Het actueel inkomen is het belastbaar verzamelinkomen dat in het lopende jaar verdient zal worden. Alleen de burger kan hier een betrouwbare inschatting van maken. Pas circa anderhalf jaar na afloop van het jaar beschikt de Belastingdienst over dit gegeven.

De regeling wordt met de hiervoor genoemde uitgangspunten transparant en voor de burger beter begrijpelijk. De burger wordt ontlast (hij hoeft geen ingewikkelde formulieren meer in te vullen of tussentijds mutaties door te voeren). De burger krijgt voorts meer vrijheid bij het besteden van de toeslag.

Er treedt een besparing op de uitvoeringskosten op van een kleine 40% (maximaal € 79 miljoen). Qua programma-uitgaven is de regeling budgettair neutraal. Wel wordt, in vergelijking met de huidige regelingen, de inzet van de middelen meer gericht op de onderkant van het inkomensgebouw.

*III. Geen toeslagen*
Grondgedachte van de derde variant is dat de bestaande toeslagen worden omgezet in eenvoudiger uitvoerbare alternatieven, die waar mogelijk aansluiten bij reeds bestaande processen elders binnen de (rijks)overheid.

Voor zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebondenbudget is de werkgroep er in geslaagd één of meer alternatieven te vinden. Dat is niet gelukt voor de huurtoeslag. Overwogen is of de huurtoeslag zou kunnen worden ondergebracht bij de corporaties (via een centraal uitvoeringskantoor), bij de gemeenten, een andere overheidsinstelling of terugkeer naar WWI. Conclusie was echter dat dit niet zou leiden tot een afname van de uitvoeringskosten. Integendeel het zou zelfs kunnen leiden tot een toename van de uitvoeringskosten.

De derde variant levert een besparing op de uitvoeringskosten op van ca. 50% (maximaal € 130 miljoen). De besparing is mede zo omvangrijk omdat bij het afschaffen van drie van de vier toeslagen naast de variabele kosten ook een substantieel deel van de vaste kosten kan worden afgebouwd (op lange termijn - 2020- zelfs nagenoeg geheel).
In hoofdstuk 4 worden voor de drie wel afschafbare toeslagen de alternatieven met hun consequenties geschetst.

*IV. Vermogenstoets bij alle toeslagen*
Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets. Al in het IBO Toeslagen is gekeken naar de mogelijkheid om ook voor de andere drie toeslagen een vermogenstoets in te voeren. Van de circa 6 miljoen huishoudens die nu een toeslag ontvangen hebben ongeveer 900.000 huishoudens een vermogen boven de vermogensvrijstelling box 3. Circa 50% hiervan heeft een vermogen dat groter is dan € 100.000.

In deze werkgroep is geconstateerd dat een besparing op de uitvoeringskosten mogelijk is van € 19 miljoen door een substantiële verkleining van het aantal toeslaggerechtigden via invoering van de vermogenstoets (ca. 900.000). Bovendien treedt er een aanzienlijke besparing op bij de programma-uitgaven van ca. € 1,1 miljard. De variant heeft wel inkomens- en participatie-effecten.

# Thema 17 Toeslagen

## Beleidsvariant 1 IBO-plus

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

| Programmakosten | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
| Variant 17.1 | | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| **Uitvoeringkosten (in miljoenen)** | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
| Variant 17.1 | | 0,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |

### Omschrijving variant

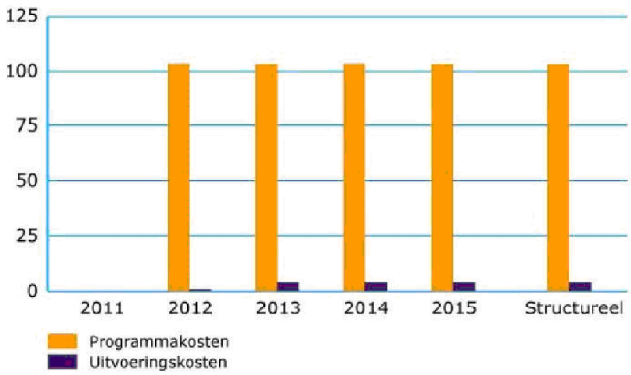
Effectuering aantal maatregelen uit IBO- toeslagen:

- normering huur;
- normering uurprijs kinderopvang;
- basisregistratie uren kinderopvang;
- uitsluitend betalen op rekening aanvrager;
- rechte lijn huurtoeslag.

Als gevolg van de voorgestelde lineaire afbouw van de huurtoeslag, zou normaal gesproken het aantal huishoudens met recht op de huurtoeslag stijgen, waardoor ook de uitvoeringskosten omhoog gaan. Door de lijn iets anders vorm te geven blijft het aantal rechthebbenden gelijk en wordt € 100 miljoen op de programmakosten bespaard. Daarnaast treedt er een besparing van € 4 miljoen op bij de programma-uitgaven ten gevolge van de invoering van de basisregistratie uren kinderopvang (door minder verlies op vorderingen).

**Besparingen in 2011-2015**

In miljoenen




### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Normering van de huren leidt tot substantiële inkomenseffecten; het betreft een herverdeling aan de onderkant van het inkomensgebouw (effecten van -10% tot +20%). De negatieve inkomenseffecten zijn op termijn mogelijk op te vangen als mensen woonruimte zoeken en vinden die past bij hun inkomen. Vereist is dan wel dat er voldoende woonruimte in de juiste prijsklasse beschikbaar is. Uiteraard leidt ook verhuizen naar een goedkopere woning in bepaalde gevallen tot welvaartsverlies.
- Ook de invoering van een 'rechte lijn' bij de huurtoeslag leidt tot substantiële inkomenseffecten. De plotselinge inkomenssprong bij de maximuminkomensgrenzen verdwijnt maar wordt vervangen door een forse stijging van de marginale druk over de gehele linie van het afbouwtraject.

### Implementatie

- De werkgroep stelt geen overgangsregime voor. De inpasbaarheid van inkomenseffecten kan het best worden bezien binnen het geheel van de besluitvorming over de heroverwegingen.
- Het tijdstip waarop de variant in werking zou kunnen treden is gezet op 2012. De haalbaarheid hiervan is echter in sterke mate afhankelijk van het tempo van de politieke besluitvorming, de omvang van het totale pakket en het implementatietraject dat vervolgens, op grond van de nadere uitwerking van de voorstellen, nodig is bij de Belastingdienst en eventuele andere organisaties.

# Thema 17 Toeslagen

## Beleidsvariant 2 Eén brede toeslag

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

| Eén brede toeslag zonder vangnet | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Variant 17.2 | 0 | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,07 | 0,08 |

| Eén brede toeslag met vangnet | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Variant 17.2 | 0 | 0,03 | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,07 |

### Omschrijving variant

Het voorstel is om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (het aantal kinderen, wel of geen huur, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject waarin alleen onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en samenwonenden.

De variant heeft verder de volgende kenmerken:

- toeslagen worden zoveel mogelijk ambtshalve opgelegd; aan de hand van grondslagen uit betrouwbare administraties; de actieve rol van de burger verdwijnt (geen aanvraag of mutaties meer);
- de regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces; de regeling kent uniforme toekenningcriteria en paar globale knoppen; er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke groepen;
- de link met de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt losgelaten;
- qua inkomensystematiek wordt aangesloten bij het t-2 inkomen;
- De doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag- en het kindgebonden budget op midden- en lage inkomens en de kinderopvangtoeslag op alle inkomens. In de variant wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage en in mindere mate de middeninkomens.

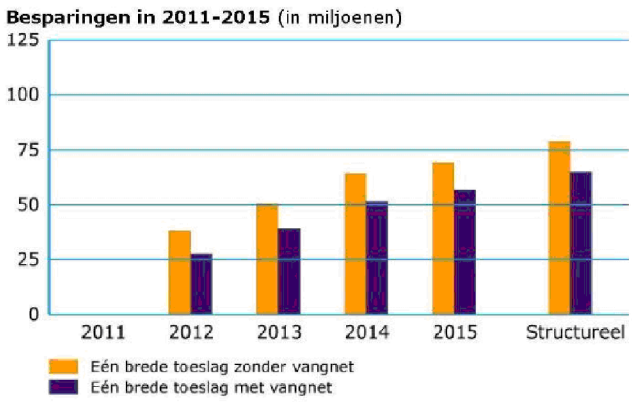
De regeling wordt eenvoudig en beter uitvoerbaar. De regeling wordt ook transparant en voor de burger beter begrijpelijk. De burger wordt ontlast (hij hoeft geen ingewikkelde formulieren meer in te vullen of tussentijds mutaties door te voeren).

### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

Het voor de huidige regelingen beschikbare programmabudget wordt meer gericht op de onderkant van het inkomensgebouw. Per saldo heeft de maatregel dus een nivellerend effect. Ook aan de onderkant zijn er echter substantiële inkomenseffecten (van -15% tot + 20%). De besparing wordt gerealiseerd door doelmatigheidswinst op de uitvoering (door globalere vormgeving).

### Implementatie

- De werkgroep doet aanzetten voor een vangnet ter compensatie van de grootste effecten van de t-2 systematiek (het loslaten van de koppeling met het actuele inkomen). Het vangnet kost aan uitvoeringskosten € 14 miljoen per jaar.
- De werkgroep stelt voor een eventuele reparatie van inkomenseffecten te bezien in het licht van de integrale besluitvorming naar aanleiding van de heroverweging. Belangrijk punt van overweging voor de werkgroep is dat de negatieve inkomenseffecten op termijn mogelijk op te vangen zijn. Mensen kunnen goedkoper gaan huren en ook hun kinderopvang anders regelen of minder gaan werken. Bij verhuizing is wel een noodzakelijke randvoorwaarde dat voldoende woonruimte in de juiste prijsklasse beschikbaar komt. Uiteraard leidt ook verhuizen naar een goedkopere woning in bepaalde gevallen tot welvaartsverlies.
- Het tijdstip waarop de variant in werking zou kunnen treden is gezet op 2012. De haalbaarheid hiervan is echter in sterke mate afhankelijk van het tempo van de politieke besluitvorming, de omvang van het totale pakket en het implementatietraject dat vervolgens, op grond van de nadere uitwerking van de voorstellen, nodig is bij de Belastingdienst en eventuele andere organisaties.



# Thema 17 Toeslagen

## Beleidsvariant 3 Geen Toeslagen

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Variant 17.3 | | 0,05 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,13 |

### Omschrijving variant

Afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag (opbrengst € 86 miljoen), de kinderopvangtoeslag (opbrengst € 30 miljoen) en het kindgebonden budget (opbrengst € 14 miljoen).

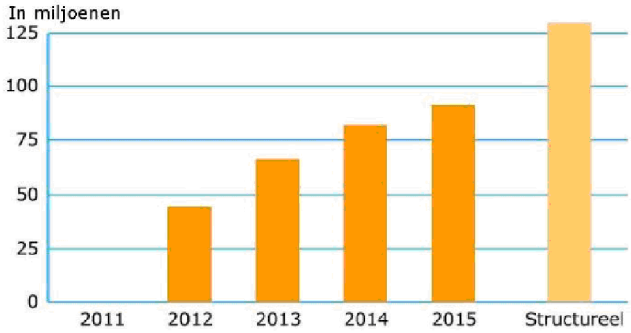
In de variant wordt de huurtoeslag gehandhaafd. Overwogen is of de huurtoeslag zou kunnen worden ondergebracht bij de corporaties (via een centraal uitvoeringskantoor), bij de gemeenten, een andere overheidsinstelling of terug naar WWI. Conclusie was echter dat dit niet zou leiden tot een afname van de uitvoeringskosten. Integendeel het zou zelfs kunnen leiden tot een toename van de uitvoeringskosten.

De werkgroep ziet de volgende alternatieven voor de zorgtoeslag:
- verlaging nominale premie naar 500 euro in combinatie met hogere belastingtarieven.
- nominale premie op het huidige niveau houden en ter compensatie een heffingskorting introduceren die al dan niet verzilverbaar is.

De werkgroep ziet het volgende alternatief voor het kindgebonden budget:
- opnieuw fiscaliseren (heffingskorting) (al dan niet verzilverbaar)
- waar mogelijk aansluiten bij de variant van de werkgroep Kindregelingen om de kinderbijslag en het kindgebonden budget samen te voegen.

De werkgroep ziet het volgende alternatief voor de kinderopvangtoeslag:
- kinderopvangtoeslag vervangen door aanbodfinanciering.
- Varianten 3 & 6 van de werkgroep kindregelingen.

**Besparingen in 2011-2015**




### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

De inkomenseffecten zijn per maatregel verschillend:
- Het afschaffen van de zorgtoeslag (in combinatie met lagere nominale premie en hogere belastingtarieven) leidt tot inkomenseffecten van tussen de -4% en +2% aan de onderkant. De hogere inkomens gaan er gemiddeld ca. 2% op vooruit.
- Het afschaffen van de zorgtoeslag (in combinatie met invoering van een heffingskorting) leidt tot kleine positieve inkomenseffecten voor alleenstaanden en kleine negatieve inkomenseffecten voor paren. De inkomenseffecten blijven beperkt tot ½ %. Als wordt uitgegaan van een niet-verzilverbare heffingskorting zijn de inkomenseffecten logischerwijze fors (het betreft naar schatting 2 miljoen huishoudens).
- Het introduceren van aanbodfinanciering bij de kinderopvang leidt tot een eigen bijdrage van 22%. Tot een verzamelinkomen van circa 28.000 euro wordt nu minder dan 10% (van de kosten voor zover beneden de maximum uurprijs) zelf betaald voor de opvang van het eerste kind.
- Het afschaffen en omvormen van het kindgebondenbudget tot een heffingskorting, leidt in de verzilverbare variant niet tot inkomenseffecten. In de niet verzilverbare variant zijn de inkomenseffecten voor de betreffende groep (200 tot 225.000 huishoudens) echter fors. De besparingen op de programma-uitgaven zijn € 240 miljoen in de niet verzilverbare variant.

### Implementatie

- De werkgroep stelt voor een eventuele inpasbaarheid van inkomenseffecten te bezien in het licht van de integrale besluitvorming naar aanleiding van de heroverweging.
- Het tijdstip waarop de variant in werking zou kunnen treden is gezet op 2012. De haalbaarheid hiervan is echter in sterke mate afhankelijk van het tempo van de politieke besluitvorming, de omvang van het totale pakket en het implementatietraject dat vervolgens, op grond van de nadere uitwerking van de voorstellen, nodig is bij de Belastingdienst en eventuele andere organisaties.

# Thema 17 Toeslagen

## Beleidsvariant 4 Vermogenstoets bij alle toeslagen

### Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

| Programmakosten | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Variant 17.4 | | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,10 |

| Uitvoeringskosten | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Variant 17.4 | | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |

### Omschrijving variant

Op dit moment bestaat er alleen bij de huurtoeslag een vermogenstoets. Een manier om het aantal toeslagen terug te dringen is het introduceren van de vermogenstoets bij de andere toeslagen.

- In deze variant wordt de vermogenstoets, die nu nog uitsluitend bij de huurtoeslag wordt toegepast, bij alle toeslagen toegepast. Dit levert naar schatting € 1,1 miljard op in 2010. Het grootste deel van de bezuiniging wordt behaald bij de kinderopvangtoeslag, en in mindere mate bij de zorgtoeslag.
- In de huidige situatie hebben 6,2 miljoen huishoudens één of meerdere toeslagen. Naar schatting zien 900.000 huishoudens één of meerdere toeslagen wegvallen. In totaal hebben dan nog 5,2 miljoen huishoudens één of meer toeslagen.

De vermogentoets heeft de volgende kenmerken:

- Voor de consistentie wordt uitgegaan van het vermogensdefinitie en de vrijstellingsgrenzen binnen de inkomstenbelasting (box 3); (dit betekent dat op dit punt ook de vermogenstoets bij de huurtoeslag moet worden aangepast);
- Er wordt uitgegaan van het vermogen van het huishouden (bij partners het gezamenlijk vermogen dus);
- Er wordt gekozen voor het vervallen van het recht op de toeslag als het vermogen uitgaat boven de huidige vrijstellingsgrenzen van de IB.

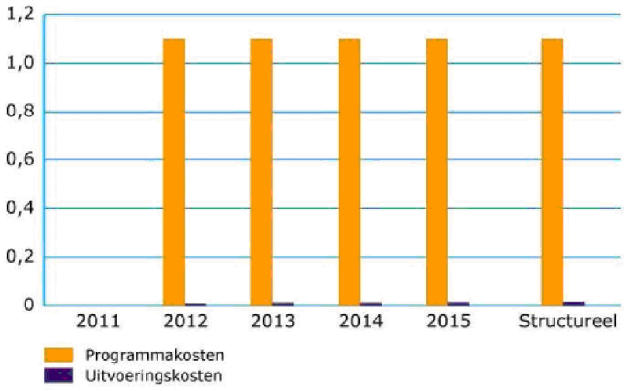
### Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De inkomenseffecten van het invoeren van een vermogentoets zijn fors en kunnen bij mensen met vermogen oplopen tot meer dan -10%. De inkomensverschillen per toeslag zijn het grootst bij ontvangers van de kinderopvangtoeslag. Zij verliezen gemiddeld € 5.000 aan kinderopvangtoeslag, terwijl het gemiddelde verlies aan zorgtoeslag € 500 is.
- Voor huishoudens die kinderopvangtoeslag kwijtraken, wordt werken financieel minder aantrekkelijk. Dit kan participatie effecten met zich mee brengen.

### Implementatie

- De werkgroep stelt voor een eventuele reparatie van inkomenseffecten te bezien in het licht van de integrale besluitvorming naar aanleiding van de heroverweging.
- Het tijdstip waarop de variant in werking zou kunnen treden is gezet op 2012. De haalbaarheid hiervan is echter in sterke mate afhankelijk van het tempo van de politieke besluitvorming, de omvang van het totale pakket en het implementatietraject dat vervolgens, op grond van de nadere uitwerking van de voorstellen, nodig is bij de Belastingdienst en eventuele andere organisaties.

**Besparingen in 2011-2015** (in miljarden)



# 1 Van IBO naar heroverweging

## 1.1 De invoering van het huidige toeslagensysteem[2]

De huidige discussie over toeslagen start met de Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Voor het toenmalige kabinet was de vraag hoe de lappendeken aan inkomensafhankelijke regelingen (binnen en buiten de fiscaliteit) konden worden gebundeld, gestroomlijnd en geharmoniseerd met als doel een voor de burger begrijpelijker uitvoering en voor de overheid doelmatigheidswinst. De keuze is toen gevallen op de Belastingdienst. De Belastingdienst had immers veel ervaring met massale processen.
Aanvankelijk was er sprake van optimisme. Al snel bleek echter dat de uitvoering van de regelingen de Belastingdienst voor grote problemen plaatste. Door de grote complexiteit van de regelgeving bleek de ICT technische vormgeving lastig. Formulieren werden door de burger niet begrepen. Aanvragen en mutaties konden niet (tijdig) worden verwerkt. Betalingen vonden niet of te laat plaats. Stopgezette toeslagen werden toch weer uitbetaald. Gegevens die derden aan de Belastingdienst zouden moeten leveren bleken niet tijdig beschikbaar, zoals loongegevens van de UWV. De Belastingtelefoon werd platgebeld en er werden veel klachten en bezwaarschriften ingediend.

De problemen kunnen in de eerste plaats worden gezien als uitvloeisel van de opstart van een nieuw proces. De Belastingdienst had geen ervaring met het maandelijks uitkeren van geld en de daarbij behorende intensieve klantcontacten. De doelgroep van toeslagen is ook minder zelfredzaam dan de belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting.

Inmiddels zijn maatregelen genomen om het uitvoeringsproces te verbeteren. Zo werden formulieren aangepast waardoor de burger beter begreep wat er van hem of haar werd verwacht. Daarnaast kunnen bepaalde mutaties nu worden doorgegeven aan de Belastingtelefoon. De tijdige aanlevering van gegevens door derden is aanzienlijk verbeterd.

Daarnaast lieten de diverse automatiseringssystemen het lelijk afweten. Inmiddels zijn de systemen betrouwbaarder geworden. Daarnaast wordt er hard gewerkt aan de invoering van een nieuw toeslagensysteem. De verwachting is dat het bijdraagt tot een betere beheersing van het proces.

Last but not least zijn de problemen te wijten aan de complexiteit van de regelgeving. Wat een massaal proces leek, bleek in werkelijk veel bewerkelijker dan gedacht. De toeslagen worden op veel grondslagen vastgesteld. De grondslagen kunnen per toeslag verschillend zijn en zijn niet altijd makkelijk te verifiëren. Door de complexiteit van de regelgeving begrijpt terecht de burger vaak niet wat er van hem wordt verwacht. Zo heeft de burger moeite om het actuele inkomen te schatten nodig voor het bepalen van de hoogte van het voorschot. Dit leidt bij de definitieve toekenning vervolgens weer tot nabetalingen of terugvorderingen.

[2] Voor een nadere duiding van het huidige toeslagenproces, wordt verwezen naar het IBO-rapport Toeslagen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31580).

Door de complexiteit van de regelgeving moet de Belastingdienst/Toeslagen veel handwerk verrichten. Ook is het noodzakelijk om capaciteit in te zetten op allerlei toezichtacties. Het moge duidelijk zijn dat deze problemen van structurele aard zijn en een vereenvoudiging van de toeslagen noodzakelijk maken.

## 1.2 Het thema vereenvoudiging komt op de politieke agenda

Gezien het voorgaande is het niet verwonderlijk dat het thema vereenvoudiging hoog op de politieke agenda is beland. Door de Belastingdienst wordt al enige tijd met kracht gepleit voor vereenvoudiging van de regelgeving. In 2008 is daartoe door het kabinet een eerste tranche voorstellen voor de huurtoeslag gedaan. Deze vereenvoudiginslag werd al snel gevolg door een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) dat recentelijk is afgerond. Ook het IBO bevatte concrete voorstellen waarvan een deel is overgenomen door het vorige kabinet om per 2011 te worden ingevoerd. De Tweede Kamer behandeling heeft nog niet plaatsgevonden. Een ander deel van de IBO-maatregelen is doorgeschoven naar de heroverweging. Zie hiervoor onder andere paragraaf 3.1.
Eén en ander laat onverlet dat we er dan niet zijn. Ook met het nieuwe systeem en de IBO-maatregelen blijft de regelgeving complex en een grote wissel trekken op de Belastingdienst en de burger. En met de uitvoering blijft een aanzienlijk bedrag aan kosten gemoeid. Kortom alle reden om het vereenvoudigingspoor met kracht door te zetten.

## 1.3 De analyse en de oogst van het IBO

In het IBO-rapport werd geconstateerd dat de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen (te) talrijk zijn en (te) veel uitzonderingen bevatten. Voorts zijn de grondslagen lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar. Ook is sprake van disharmonisatie (ongelijke grondslagen) en zijn de grondslagen onvoorspelbaar. Voor de werkgroep waren de aldus getypeerde kernoorzaken voor de problematiek de opmaat voor de ontwikkeling van een viertal criteria waaraan toeslagen in de beleving van de IBO-werkgroep vanuit het uitvoeringsperspectief zouden moeten voldoen:

1. de toeslag moet afhankelijk zijn van zo min mogelijk grondslagen (aantalcriterium);
2. de toeslagen moeten begrijpelijk en controleerbaar zijn;
3. de grondslagen die in meer dan één toeslag voorkomen moeten inhoudelijk gelijk zijn (harmonisatiecriterium);
4. bij voorschotbepaling is het mogelijk om een goede inschatting te maken van de definitieve waarde van de grondslagen (voorspelbaarheidcriterium).

Uiteindelijk zijn door de IBO-werkgroep zowel op het vlak van het proces als op het terrein van de toeslagregelingen vereenvoudigingen voorgesteld. In de kabinetsreactie op het IBO heeft het kabinet Balkenende IV besloten om een deel van de voorstellen al per 2011 over te nemen. Het betreft de volgende maatregelen:

- verschuiving van de huurverhoging naar 1 januari;
- het toetsingsinkomen van de huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen in de inkomstenbelasting;
- de 10% regeling in geval van inkomensstijging bij scheiding wordt afgeschaft;
- het opheffen van het herleiden van het inkomen bij overlijden;
- het verminderen van het aantal huishoudcategorieën;
- aanpassen van de definitie van meerpersoonsouderenhuishoudens;
- de verruiming van de aanvraagtermijn voor toeslagen.

In de kabinetsreactie op het IBO heeft het kabinet Balkenende IV voorts besloten om een deel van de maatregelen te laten uitwerken in onderhavige heroverweging. Het betreft de volgende voorstellen:

- de grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een basisregistratie*;
- het voorstel om de reikwijdte van de basisregistraties (met name GBA) uit te breiden met gegevens over financiële relaties;
- het harmoniseren van de vermogenstoets in de huurtoeslag met het vermogensbegrip in box3 van de inkomstenbelasting;
- een geleidelijker afbouw van het inkomensafhankelijke traject in de huurtoeslag*;
- het opheffen van de uitzonderingen in het kindgebondenbudget voor 16- en 17 jarigen;
- het vaststellen van de kinderopvangtoeslag op basis van een genormeerde uurprijs*;
- het vaststellen van de huurtoeslag op basis van een genormeerde huurprijs*;
- het schrappen van de servicekosten;
- uitsluitend betalen op rekening van de aanvrager*;
- het uitkeren van 90% van het voorschot.

Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de kabinetsreactie op het IBO-rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31580, nr. 3).

Een deel van de maatregelen (met *) maakt onderdeel uit van de eerste variant van dit rapport (IBO-plus). Het betreft die maatregelen waarvan door de werkgroep is geconstateerd dat ze goed scoren in termen van besparing op de uitvoering of het programma en dus passen binnen de taakopdracht van de heroverweging. Ten aanzien van de andere maatregelen wordt in een bijlage bij dit rapport verslag gedaan van de bevindingen van de werkgroep.

## 1.4 Vereenvoudiging is nodig; ook los van het bezuinigingsmotief

Om ook op termijn een soepele uitvoering met een minimum aan incidenten te kunnen garanderen blijft vereenvoudiging van regelgeving de hoogste prioriteit hebben. Hierbij komt dat complexe regelgeving de neiging heeft om complexer te worden. Complexiteit trekt als het ware nieuwe complexiteit aan. De keuze voor een nieuwe eenvoudiger vormgeving van de regelgeving - met minder "variabelen"- werkt hierbij in de goede richting om nieuwe beleidsaccumulatie voorkomen.

# 2 Kostenstructuur en besparingspotentieel

## 2.1 De determinanten van de uitvoeringskosten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de opbouw van de grondslag en de determinanten van de uitvoeringskosten. De verdeling van de grondslag over de verschillende toeslagen laat het volgende beeld zien:

**Tabel 2.1 Uitvoeringskosten per toeslag (bedragen x €1 miljoen)**

| Onderdeel | Variabel | Vast | Totaal | Variabel | Vast | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Jaartal | | | **2010** | | | **2015** |
| Huurtoeslag | 42 | 16 | 58 | 33 | 16 | 49 |
| Zorgtoeslag | 64 | 36 | 100 | 50 | 36 | 86 |
| Kinderopvangtoeslag | 30 | 8 | 38 | 25 | 8 | 33 |
| Kindgebonden budget | 12 | 6 | 18 | 8 | 6 | 14 |
| **Subtotaal** | | | **214** | | | **182** |
| Kosten uitzendkrachten | | | 18 | | | |
| **Totaal** | | | **232** | | | **182** |

De uitvoeringskosten van de Belastingdienst voor de toeslagen bedragen in 2010 circa € 232 mln. De doelstelling van de werkgroep is om varianten te presenteren die per 2015 minimaal 20% besparen op de grondslag 2010. Dit komt neer op een bedrag van € 46 mln.
De voor de werkgroep relevante grondslag daalt in latere jaren naar € 182 miljoen. Hiervoor is ook een voorbeeldverdeling 2015 opgenomen.

De in dit rapport gepresenteerde besparingen worden voor de jaren 2012 t/m 2015 gebaseerd op de vrijvallende variabele kosten op basis van de grondslag 2010. De vaste kosten zijn op die korte termijn immers nog niet beïnvloedbaar. Daar waar structurele besparingen worden gepresenteerd wordt uitgegaan van de totale met de toeslag gemoeide kosten. De werkgroep gaat er vanuit dat bij het wegvallen van één of meer toeslagen de totale kosten die hiermee samenhangen op termijn (2020) geheel vrij zullen vallen. Dit uitgaande van het kostenijkpunt 2015.

Opgemerkt wordt dat in de grondslag 2010 een bedrag van € 18 mln. is opgenomen dat betrekking heeft op de inzet van uitzendkrachten voor het op orde brengen van de datakwaliteit in de bestaande toeslagsystemen. Dit bedrag wordt niet als structureel beschouwd en zal in de berekeningen niet worden meegenomen. De berekeningen worden derhalve uitgevoerd op een bedrag van € 214 mln.

De kosten in tabel 2.1 bestaan uit vaste en variabele kosten. Op korte termijn is een deel van de kosten (€ 66 miljoen) vast. Dit geldt voor ICT, maar ook voor personeel. Daarnaast geldt dat door de wettelijke termijnen waarop toeslaggerechtigden nog mutaties over een berekeningsjaar mogen indienen en de wettelijke termijn waarlangs uiteindelijk het inkomen vastgesteld kan worden, dat de toeslagenprocessen nog circa vijf jaar operationeel gehouden zullen moeten worden. In het tempo waarmee besparingen worden gerealiseerd, zal daar dan ook rekening mee worden gehouden. Op langere termijn (2020) zijn alle kosten variabel.

Hieronder nog een aantal kengetallen per toeslag.

**Tabel 2.2 Kengetallen per toeslag**

| | Huur | Zorg | KOT | KGB |
|---|---|---|---|---|
| Aanvragen per jaar (mln.) | 1,30 | 5,55 | 0,48 | 1,17 |
| Gemiddeld aantal toeslagen (mln.) | 1,12 | 5,09 | 0,44 | 1,07 |
| Uitvoeringskosten per toeslag per jaar (€) | 52 | 20 | 85 | 17 |
| Uitvoeringskosten als percentage van de programma uitgaven | 2,4% | 2,5% | 1,3% | 2,2% |

Uit tabel 2.2 blijkt dat de kosten per toeslag voor de kinderopvangtoeslag het hoogst zijn. De kosten van de huurtoeslag nemen een middenpositie in, terwijl de kosten per toeslag voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget het laagste zijn.

## 2.2 Waar zit het besparingspotentieel?

Bepalende factoren in de uitvoeringskosten zijn de complexiteit van de regeling en het aantal toeslaggerechtigden. Per toeslag treden de effecten van deze factoren in verschillende mate op. Voor de zorgtoeslag is sprake van een relatief eenvoudige regeling. Het grote volume toeslaggerechtigden en een daarmee samenhangend groot aantal mutaties zorgt echter in absolute zin voor veel telefoonverkeer (belastingtelefoon en kantoor toeslagen), uitvalbehandeling en toezichtactiviteiten. Voor de huur- en de kinderopvangtoeslag is sprake van complexe regelgeving. In absolute zin zijn de totale uitvoeringskosten beperkter voor deze toeslagen. Per individuele toeslag zijn de kosten echter hoger doordat toezichtinspanningen en dienstverlening meer tijd vergen. Als gevolg van de systematiek van de wetgeving vinden voor deze toeslagen ook relatief meer mutaties plaats. Het kindgebonden budget is de eenvoudigste toeslag. De complexiteit van de regelgeving is zeer beperkt en de toeslag wordt vrijwel zonder tussenkomst van de toeslaggerechtigde vastgesteld.

Gegeven het in de vorige paragraaf gestelde is het voor kostenreductie van belang om het volume toeslaggerechtigden en het aantal klantcontacten (aanvragen; mutaties) sterk terug te dringen in combinatie met het sterk reduceren van de complexiteit van de regelgeving. Hiertoe zal buiten de kaders van de bestaande regelingen moeten worden getreden. Dit betekent bijvoorbeeld zoveel mogelijk:

- uitgaan van een massaal proces op basis van forfaits en vaste en betrouwbare gegevens;
- de burger uit de uitvoeringsketen halen (geen mutaties meer doorgeven);
- het beroep dat op de regelingen wordt gedaan wordt teruggebracht.

Deze uitgangspunten komen ook tot uitdrukking in de uitwerking van de varianten. Variant 1 bouwt voort op het IBO toeslagen. Het IBO was gericht op begrijpelijkheid voor de burger en uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst. De bevordering daarvan werd vooral gezocht in het terugdringen van het aantal uitzonderingen in de bestaande regelgeving. De voorstellen laten slechts een beperkte besparing zien. De kosten die in deze variant worden bespaard zijn met name de kosten van toezicht op individuele grondslagen. De facto blijven (op de normhuur na) alle grondslagen bestaan en blijven de aantallen toeslaggerechtigden ook op hetzelfde niveau. Dit brengt met zich mee dat het aantal contacten met de klant groot blijft. Het aantal mutaties blijft eveneens op een vergelijkbaar hoog niveau. Besparingen in variabele kosten zijn derhalve beperkt en vaste kosten nemen in het geheel niet af.

Variant 2 beoogt de introductie van een geïntegreerde toeslag en zet sterk in op het vereenvoudigen van de wetgeving. Daarbij wordt met name de interactie met de burger tot een minimum beperkt. In deze variant wordt afgestapt van werken in de actualiteit. Het actuele inkomen wordt vervangen door het inkomen uit jaar t-2. Daarnaast vindt berekening van de toeslag zoveel mogelijk plaats op basis van forfaitaire bedragen. Het aantal klantcontacten daalt substantieel. Er is minder arbeidsintensief toezicht noodzakelijk, omdat wordt uitgegaan van betrouwbare gegevens.

In variant 3 wordt de besparing bereikt door het afschaffen van toeslagen (uitgezonderd de huurtoeslag) en deze op een andere, eventueel fiscale, wijze vorm te geven. Afzonderlijke aanvragen en mutaties hoeven niet meer te worden gedaan.

Tot slot wordt in variant 4 een vermogentoets ingevoerd voor alle toeslagen. Deze variant bespaart via inperking van het aantal toeslaggerechtigden primair op de programmakosten, maar heeft ook een besparing op de uitvoeringskosten tot gevolg.

## 2.3 Structurele besparingen worden niet meteen bereikt

### *2.3.1 Afwikkeling oude jaren en invoeringskosten*

In het rapport ligt het accent op de structurele opbrengst van de varianten en maatregelen. De besparingen worden echter niet meteen in de volle omvang gerealiseerd.

In een aantal varianten is het nodig om te investeren in nieuwe systemen en processen. Gegeven de zeer korte doorlooptijd zijn richtbedragen gekozen, of is vooralsnog van een raming afgezien (dit is het geval bij variant 2). Wanneer besloten wordt tot uitvoeren van de voorstellen zal een nadere impactanalyse uitgevoerd moeten worden om een inschatting te maken van de daadwerkelijke incidentele kosten.

Vanwege de huidige systematiek van toeslagen (voorschot en afrekening) moeten voor de afwikkeling van de oude jaren de systemen nog enige jaren in de lucht blijven.

### *2.3.2 Besparingsverlies bij afvloeien personeel*

Zoals uit de uitwerking van de varianten blijkt is bij variant 2 in 2015 een besparing mogelijk van € 69 miljoen. Bij variant 3 is de besparing in 2015 € 91 miljoen. De structurele besparing is voor variant 2 € 79 miljoen, voor variant 3 € 130 miljoen.

Bij de doorrekening is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- politieke besluitvorming over de precieze invulling van de varianten is op 1 januari 2011 zover gevorderd dat de Belastingdienst op specificatieniveau kan vaststellen op welke wijze de processen en geautomatiseerde systemen moeten worden aangepast;
- de Belastingdienst krijgt voldoende capaciteit en middelen ter beschikking om de varianten van werkgroep toeslagen en de pakketten uit de werkgroepen belasting- en premieheffing parallel aan elkaar te implementeren.

In de varianten is voor wat betreft de besparingsverliezen gerekend met de CPB veronderstellingen die voor alle overheidsdiensten worden gebruikt om het uitverdieneffect bij afvloeien van personeel te berekenen.

Dit uitverdieneffect (75% uitstroom in het eerste jaar waarin de personeelsreductie plaatsvindt) heeft betrekking op de mobiliteit van het personeel, waar kosten mee gemoeid zijn. De Belastingdienst heeft een ouder personeelsbestand waardoor de mobiliteit lastiger is. Gelet op dit bestand zou volgens de Mobiliteitorganisatie Rijk met een mobiliteitspercentage van 15% gerekend moeten worden.

Bij het treffen van (meerdere) afzonderlijke maatregelen en bij de enorme omvang van de opgave is een hoog percentage zoals gehanteerd door het CPB niet realistisch. Zou met een gemiddelde van de twee percentages (45%) worden gerekend, dan bedraagt het additionele besparingsverlies in 2015 bij variant 2 € 12 miljoen en bij variant 3 € 19 miljoen.

Werkgroep 19 (Bedrijfsvoering Overheid) heeft voorstellen ontwikkeld die ook betrekking hebben op de Belastingdienst. Voor 2015 zouden deze voorstellen een besparing van ca. € 0,2 mld voor de Belastingdienst betekenen. De voorstellen die in werkgroep 17 zijn ontwikkeld, kunnen (mede) gezien worden als een invulling van de voorstellen van werkgroep 19. Daarnaast wordt er in werkgroep 19 een knelpuntenreserve gevormd voor overheidsdiensten die moeizaam aan de besparingsdoelstelling kunnen voldoen. Gelet op bovenstaande zal de Belastingdienst een belangrijk gedeelte van deze knelpuntenreserve claimen.

# 3 De uitwerking van de varianten

In de hieronder volgende paragrafen worden de varianten nader uitgewerkt. Bij alle varianten is in principe gewerkt met budgettaire neutraliteit op de programmakosten. Waar bespaard wordt op de programmakosten wordt dit duidelijk aangegeven. Waar het risico bestaat op extra programmagelden, wordt dit in principe binnen de variant zelf opgelost.

*MICROS*
Alle berekeningen van inkomenseffecten zijn gedaan door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met behulp van het microsimulatiemodel MICROS.
Dit model maakt gebruik van een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking (Woononderzoek Nederland 2006). Via de techniek van microsimulatie kunnen inkomenseffecten en de effecten op de marginale druk in kaart worden gebracht voor de verschillende varianten. De inkomenseffecten (en effecten op marginale druk) zijn berekend voor de huishoudens onder de aanname dat de huidige situatie niet verandert (statisch simulatiemodel). Er wordt dus geen rekening gehouden met gedragseffecten.

Wanneer bij een variant geen 'puntenwolk' is opgenomen is deze te vinden in bijlage 5.

## 3.1 IBO-plus

Het betreft een aantal qua besparing kleinere maatregelen die door het kabinet vanuit het IBO-traject zijn doorgeschoven naar de heroverweging.
Het kabinet heeft ook nog een aantal andere maatregelen voor nadere analyse aan de werkgroep voorgelegd, maar die maatregelen leveren geen besparing op de uitvoeringskosten op en zijn daarom geen onderdeel van variant 1. Voor een nadere toelichting op deze maatregelen wordt verwezen naar de bijlage 3.

De variant IBO-plus bestaat uit de volgende maatregelen:
- normering huur;
- normering uurprijs kinderopvang;
- basisregistratie uren kinderopvang;
- uitsluitend betalen op rekening aanvrager;
- rechte lijn huurtoeslag.

**Tabel 3.1.1 Totaaloverzicht besparingen IBO+**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 |
| Normering huur | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Normering uurprijs kinderopvang | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Basisregistratie uren kinderopvang | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Rechte lijn huurtoeslag (bij gelijk volume) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Uitsluitend betalen rekening aanvrager | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| | | | | | |
| Additionele kosten basisregistratie | -3,8 | -0,8 | -0,8 | -0,8 | -0,8 |
| Kosten door toename aantal huurtoeslagontvangers | -3,3 | -3,3 | -3,3 | -3,3 | -3,3 |
| **Netto besparing**[3] | **0,7** | **3,7** | **3,7** | **3,7** | **3,7** |

Iedere variant wordt onderstaand op de volgende 3 aspecten uitgewerkt:
1. een beschrijving van de variant;
2. een beschrijving van de maatschappelijke effecten;
3. een presentatie van de besparing op de uitvoeringskosten.

### *3.1.1 Normering huur*

#### 3.1.1.1 Beschrijving maatregel

Het betreft het voorstel om bij de berekening van de huurtoeslag de door de toeslaggerechtigde feitelijk betaalde huur te vervangen door een normbedrag. Het voorstel leidt tot een betere aansluiting van de netto bijdrage (huur minus huurtoeslag) en het woongenot. Het voorstel leidt tot plussen en minnen. Een deel van de minnen is op termijn op te vangen als huurders woonruimte vinden die past bij hun inkomen. Ook verhuizen naar een goedkopere woning leidt echter in bepaalde gevallen tot welvaartsverlies.

#### 3.1.1.2 Beschrijving maatschappelijke effecten

De variant is budgettair neutraal bij een genormeerde huur van tussen de €360 en €380. Huishoudens met een feitelijke huur lager dan de normhuurprijs zien hun huurtoeslag stijgen, terwijl voor huishoudens met een hogere feitelijke huur de huurtoeslag daalt. Hierbij geldt dus een negatieve relatie tussen de huur en het inkomenseffect, hoe hoger de feitelijke huur, des te negatiever het inkomenseffect. De variant kent daarnaast een instroom van 140.000 huishoudens die momenteel geen toeslag krijgen omdat hun huur te hoog, dan wel te laag is om aanspraak te kunnen maken op de huurtoeslag.
De herverdeling onder de ontvangers van huurtoeslag leidt tot forse inkomenseffecten. 16% van de huishoudens met huurtoeslag gaat er meer dan 5% in inkomen op achteruit, terwijl 22% van de huishoudens er juist meer dan 5% op vooruit gaat. Omdat de huurtoeslag is gericht op lage inkomens, beperken de effecten zich tot de onderkant van het inkomensgebouw.

[3] Gegeven de beperkte impact op het totale stelsel van de toeslagen is geen rekening gehouden met afvloeiingskosten en wachtgeld.

**Tabel 3.1.2 Frequentietabel met inkomenseffecten**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | **Alle huishoudens** | **Huishoudens met huurtoeslag** |
| minder dan -10% | 0 | 1 |
| -10 tot -5% | 2 | 14 |
| -5 tot -3% | 2 | 15 |
| -3 tot -1,5% | 2 | 13 |
| -1,5 tot 0% | 2 | 12 |
| geen | 85 | 0 |
| 0 tot 1,5% | 2 | 11 |
| 1,5% tot 3% | 1 | 6 |
| 3 tot 5% | 1 | 7 |
| 5 tot 10% | 2 | 12 |
| meer dan 10% | 1 | 9 |
| **Totaal** | **100** | **100** |

3.1.1.3 Besparing op uitvoeringskosten

Met deze maatregel hoeft controle van de grondslag huur voor de huurtoeslag niet meer plaats te vinden. Wel is het noodzakelijk te investeren in de WOZ-registratie en in een koppeling tussen de WOZ-registratie en de Toeslagensystemen. Dit om te kunnen constateren of er sprake is van een huurwoning.
De kostenbesparing bestaat uit het wegvallen van het proces van uitwisseling van huurgegevens tussen de Belastingdienst en de woningcoöperaties. Aan de kant van de Belastingdienst bedraagt de besparing ca. € 1,1 miljoen. De tweede besparing wordt bereikt door het vervallen van het risicogericht toezicht op de overige huren. Deze besparing bedraagt ca. € 1,5 miljoen. De extra uitvoeringskosten als gevolg van de 140.000 nieuwe toeslaggerechtigden bedragen € 3,3 mln.
Voor de inrichting van een basisregistratie moet wel rekening worden gehouden met de benodigde investeringen voor de inrichting van een basisregistratie en de kosten van beheer.

*3.1.2 Normering uurprijs kinderopvang*

3.1.2.1 Beschrijving maatregel

Invoering van een normuurprijs in de vergoeding van kinderopvangtoeslag betekent één vergoedingsprijs ongeacht de uurprijs die de aanbieder in rekening brengt. De normatieve uurprijs kan in termen van programmakosten budgettair neutraal worden ingevoerd door de werkelijke gemiddelde uurprijs per opvangsoort (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang) tot de norm te verheffen. Deze gemiddelde prijs (€ 5,94 in de dagopvang) ligt iets onder de nu maximaal vergoedde uurprijs (€ 6,25 in de dagopvang). Burgers hoeven door deze maatregel niet meer zelf aan te geven welke uurprijs bij hen in rekening wordt gebracht en haalt ook een flink aantal mutaties per jaar weg.

3.1.2.2 Beschrijving maatschappelijke effecten

Het voorstel heeft inkomenseffecten voor huishoudens die gebruik maken van formele kinderopvang en waarvan de betaalde uurprijs afwijkt van de gemiddelde uurprijs. Voor ouders met kinderen in de buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderopvang (GOO) zijn deze effecten veelal beperkt, omdat de meeste tarieven in BSO en GOO vanaf 2010 nagenoeg gelijk zullen zijn aan het maximum

uurtarief. In de dagopvang (DO) zijn de inkomenseffecten van de invoering van de normuurprijs groter doordat de geraamde gemiddelde uurprijs in de dagopvang (€ 5,94) lager ligt dan de maximum uurvergoeding (€ 6,25). Huishoudens die gebruik maken van dagopvang met een uurprijs op de maximum uurvergoeding of daarboven krijgen circa 5% minder kinderopvangtoeslag. Bij een gemiddelde uitgekeerde kinderopvangtoeslag voor een kind in de dagopvang van circa € 5.000 betekent dit dat er € 250 minder toeslag uitgekeerd wordt.
In tabel 3.1.3 is een overzicht opgenomen van de gesimuleerde inkomenseffecten[4]. De inkomenseffecten zullen voor het merendeel van de huishoudens met kinderopvangtoeslag beperkt zijn tussen – 1½ % en + 1½ %.

**Tabel 3.1.3 Frequentieverdeling inkomenseffecten**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | **Alle huishoudens** | **Huishoudens met kinderopvangtoeslag** |
| minder dan -10% | 0 | 0 |
| -10 tot -5% | 0 | 0 |
| -5 tot -3% | 0 | 0 |
| -3 tot -1,5% | 0 | 2 |
| -1,5 tot 0% | 4 | 58 |
| geen | 93 | 1 |
| 0 tot 1,5% | 2 | 32 |
| 1,5% tot 3% | 0 | 5 |
| 3 tot 5% | 0 | 1 |
| 5 tot 10% | 0 | 1 |
| meer dan 10% | 0 | 0 |
| **Totaal** | **100** | **100** |

3.1.2.3 Besparing op uitvoeringskosten

Bij het bepalen van de kinderopvangtoeslag speelt de hoogte van het door de kinderopvanginstelling gehanteerde uurtarief een rol. De burger moet dit vermelden bij de aanvraag of een optredende wijziging doorgeven. Vooral rond de jaarwisseling is sprake van een verandering in het tarief. In de systematiek van de toeslagen verzendt de Belastingdienst/Toeslagen tegen het eind van een jaar (november) de beschikking voor het daaropvolgend kalenderjaar. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat moment bekende uurprijzen. De burger muteert vervolgens massaal de uurtarieven. Dat leidt vervolgens tot een herziene beschikking. Het invoeren van een genormeerde uurprijs maakt deze dubbelslag overbodig. Een tweede effect is gelegen in het eenvoudiger worden van de rechtshandhaving. Door de Belastingdienst/ Toeslagen wordt na afloop van een kalenderjaar een opgave gevraagd van de in rekening gebrachte uren en tarieven.
Deze controle wordt eenvoudiger. Er bestaat een samenloop met het voorstel van een basisregistratie voor de grondslagen kinderopvang. Die basisregistratie zou het achteraf opvragen van de uren overbodig maken. Ten aanzien van de uurprijzen zal echter een vorm van toezicht noodzakelijk blijven. Bij het invoeren van een genormeerde uurprijs zou ook die noodzaak vervallen.

[4] Omdat in het gebruikte simulatiemodel MICROS niet bekend is welke uurprijs huishoudens betalen voor hun kinderopvang, is gewerkt met gemiddelde uurprijzen per opvangsoort. Om toch enige variatie in de uurprijs aan te brengen, is een standaarddeviatie van 10% op de uurprijs gezet. At random is vervolgens bepaald welke uurprijs huishoudens betalen. De inkomenseffecten zijn hierdoor kunstmatig.

De besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedraagt € 0,5 miljoen.

### *3.1.3 Basisregistratie uren kinderopvang*

3.1.3.1 Beschrijving maatregel

In het IBO Toeslagen is een procesverbetering voorgesteld voor de uitvoering van de regeling toeslag kinderopvang. De procesverbetering richt zich op het beperken van het aantal terugvorderingen door de Belastingdienst. Deze procesverbetering wordt gerealiseerd door de invoering van een basisregistratie van de af te nemen uren en uurprijs. Deze basisregistratie wordt opgebouwd door de opvanginstellingen maandelijks het aantal uren kinderopvang te laten aanleveren, op basis waarvan de hoogte van het voorschot wordt bepaald. Hiermee vervalt de verplichting van de aanvragers van kinderopvang om wijzigingen van deze gegevens aan te leveren. Het blijkt dat de aanvragers deze wijzigingen vaak niet doorgeven, wat op dit moment leidt tot een groot aantal terugvorderingen.

Voor de burger betekent de maatregel een lastenverlichting, omdat de mutaties van het aantal afgenomen uren niet meer hoeven te worden doorgegeven. Het maandelijks aanleveren van de gegevens betekent voor de opvanginstellingen een lastenverzwaring. Ze leveren deze gegevens nu één maal per jaar aan. De afgenomen uren zijn wel beschikbaar in de administraties van de opvanginstellingen. Ze dienen als basis voor de facturering van de opvang.

3.1.3.2 Beschrijving maatschappelijke effecten

De maatregel heeft geen inkomenseffecten.
Omdat het aanvragen van een toeslag geen informatieverplichting oplevert conform de definities van de administratieve lasten, treedt er formeel voor de burger geen lastenverlichting op. Materieel wordt de burger wel degelijk ontlast; ca 500.000 huishoudens hoeven geen opgave meer te doen van hun afgenomen aantal uren.

De stijging van de administratieve last voor kinderopvanginstellingen is beperkt; totaal € 1,2 miljoen. Dit valt uiteen in € 0,3 miljoen voor beheer ICT; € 0,3 miljoen voor de daadwerkelijke aanlevering van gegevens en € 0,6 miljoen voor contact met de ouders over de door de instellingen aan de belastingdienst aangeleverde gegevens.

De eenmalige aanschafkosten voor benodigde software en infrastructuur wordt geschat op € 1,1 miljoen. Daarnaast zijn er eenmalige administratieve lasten van € 9,2 miljoen, voor aanpassen van het systeem, administratie inrichten, training en opleiding, testtraject en communicatie met de ouders over de wijzigingen.

3.1.3.3 Besparing op uitvoeringskosten

Met deze maatregel wordt een verbetering van het toezicht op de grondslag uren voor de kinderopvang beoogd. Omdat een groot aantal burgers wijzigingen niet of niet juist doorgeeft, wordt hen jaarlijks na afloop van het berekeningsjaar gevraagd een opgave te doen van de kosten van kinderopvang. Actuele beschikbaarheid van de kosten kinderopvang in een basisregistratie maakt deze vorm van controle overbodig. Bij het definitief vaststellen van de toeslag kan gebruik gemaakt worden van de registratie. In het berekeningsjaar zelf kan de Belastingdienst ingrijpen als het verschil tussen registratie en aanvraag te groot wordt. Daarmee zal het aantal en de omvang van de terugvorderingen bij het definitief toekennen worden beperkt.

Structureel wordt in de uitvoering uitgegaan van een besparing van circa € 2,2 miljoen op jaarbasis. De eenmalige kosten voor inrichting van een basisvoorziening worden geschat op € 3 miljoen. De structurele onderhoudskosten worden door OCW geschat € 0,8 mln. De baten aan programma-uitgaven zijn te becijferen op rond de € 4 miljoen. Deze baten zijn het gevolg van een verkorting van de kasschuif en minder verdamping van vorderingen in de invordering.

### *3.1.4 Uitsluitend betalen op rekening aanvrager*

3.1.4.1 Beschrijving maatregel

Op dit moment is het (vanwege dienstverlening aan de burger en beschermen ontvangende instanties tegen wanbetalingen) mogelijk dat toeslagen worden uitbetaald op een andere rekening dan die van de aanvrager. Bij de huurtoeslag wordt bijvoorbeeld veel rechtstreeks aan corporaties betaald (het zogenaamde geclusterd betalen). Nadeel van deze methodiek is dat de burger het zicht op de toeslag verliest en dat er fouten kunnen ontstaan bij B/T en de ontvangende instanties. Bijvoorbeeld een te lange doorbetaling aan de oude verhuurder bij een verhuizing. Of onduidelijkheid bij een ontvangende instelling voor wie de toeslag bedoeld is.

Bij het doorvoeren van de Single European Payments Area (SEPA) als enig betaalsysteem kan deze uitvoeringsproblematiek vergroot worden, omdat daarbij aanvullende eisen worden gesteld aan de congruentie van naam- en rekeningnummer van begunstigden. Op dit moment mag naast SEPA, ook nog het oude systeem met korte bankrekeningnummers worden gebruikt voor binnenlandse betalingen. Vanwege de dubbele kosten voor banken, wordt deze uitzondering naar verwachting in 2012 opgeheven. Indien dit het geval is, zal de Belastingdienst een aanvullende administratie moeten gaan bijhouden om betalingen op rekeningen anders dan die van de aanvrager mogelijk te maken. Hier zullen dan extra kosten aan verbonden zijn en de kans op fouten wordt alleen maar groter.

3.1.4.2 Beschrijving maatschappelijke effecten

De maatregel heeft geen inkomenseffecten. Er bestaat een kans dat door de maatregel de wanbetalerproblematiek (met name bij de zorgverzekeringswet en de huurtoeslag) toeneemt. Wanbetaling en onverzekerdheid zijn een ontoelaatbare aantasting van de solidariteit die ten grondslag ligt aan de zorgverzekering. Om dat te voorkomen is de zogeheten 'wanbetalerswet' in werking getreden op 1 september 2009. De wet bestaat uit een combinatie van preventieve maatregelen en de invoering van een (hogere) bestuursrechtelijke premie, die het CVZ inhoudt op het salaris of de uitkering. Een deel van het (beoogde) succes van de wet wordt veroorzaakt doordat de zorgtoeslag (van een wanbetaler) rechtstreeks kan worden overgemaakt aan het CVZ in plaats van aan de aanvrager. De wet beoogt het huidige aantal wanbetalers van 280.000 (2,2%) terug te dringen met 50.000 per jaar. Het risico bestaat dat deze inspanningen teniet worden gedaan door de voorgestelde vereenvoudiging. Automatische incasso is gegeven de samenstelling van de wanbetalers geen kansrijke optie om dit risico in de zorgverzekering te ondervangen.

3.1.4.3 Besparing op uitvoeringskosten

Bij het uitsluitend uitbetalen van toeslagen op een rekening van de aanvrager, wordt bereikt dat de toeslag rechtstreeks terecht komt bij de aanvrager en dat geen arbeidsintensieve check meer nodig is op de uit te betalen betalingsbestanden per instantie. Bij het uitsluitend betalen aan de aanvrager zullen de naam-

nummercontroles soepeler verlopen en zal minder stagnatie optreden in de uitbetalingen dan wanneer voor derden een arbeidsintensieve consolidatie-administratie gevoerd moet worden. Ook wordt veel herstelwerk voorkomen. De besparing wordt begroot op circa € 2,5 miljoen.

### *3.1.5 Rechte lijn huurtoeslag*

3.1.5.1 Beschrijving maatregel

De huurtoeslag kent een harde inkomensgrens. Bij het passeren van deze grens vervalt de toeslag abrupt. Voor burgers is dit één van de minst begrijpelijke elementen van het huidige stelsel. Er zijn dan ook veel klachten op dit punt. Daarnaast is het verloop van de inkomensafhankelijke bijdrage moeilijk te reproduceren voor de burger omdat deze geen lineair verloop kent.

Om deze inkomenssprong te voorkomen wordt een geleidelijker afbouwtraject voorgesteld ('rechte lijn"). De werkgroep heeft een maatregel uitgewerkt die voor wat betreft de uitvoeringskosten binnen de huidige kaders blijft en bovendien in de programmasfeer een substantiële besparing genereert (€ 100 miljoen).

Als gevolg van de keuze voor minimaal gelijkblijvende uitvoeringskosten diende het aantal ontvangers van huurtoeslag te worden beperkt waardoor een fors hogere marginale druk is ontstaan. Door voor gelijkblijvende programmakosten te kiezen in plaats van gelijkblijvende uitvoeringskosten ontstaat een vlakker verloop van de afbouwlijn en wordt de stijging van de marginale druk voorkomen. De uitvoeringskosten stijgen in een dergelijke optie wel, wat binnen de taakopdracht van de werkgroep niet echt een optie is. Daarom is voor de voorliggende optie gekozen.

3.1.5.2 Beschrijving maatschappelijke effecten

- Tabel 3.1.4 toont de verschillende afbouwpercentages per huishoudtype. De marginale druk als gevolg van de huurtoeslag varieert van 30% tot 64% (gemiddeld op jaarbasis) in deze variant.
- Huishoudens met een minimuminkomen in de huurtoeslag ondervinden geen effect van de maatregel. De meeste huishoudens met een bovenminimaal inkomen, die in het inkomensafhankelijk traject van de huurtoeslagvallen, hebben een negatief inkomenseffect omdat de huurtoeslag nu steiler wordt afgebouwd. Dit effect neemt toe naarmate het inkomen hoger wordt.
- Een klein deel van de huishoudens (3%) heeft een positief inkomenseffect. In de huidige situatie ontvangen deze huishoudens geen huurtoeslag omdat het verzamelinkomen (net) boven de maximum inkomensgrens ligt. In de variant ontstaat wel recht op huurtoeslag omdat de afbouw van de huurtoeslag verder doorloopt. Dit positieve inkomenseffect is groter naarmate het inkomen dichter bij de maximum inkomensgrens ligt.
- De gemiddelde marginale druk valt fors hoger uit voor werknemers/huishoudens met huurtoeslag. Dit is volgens verwachting aangezien de huurtoeslag steiler wordt afgebouwd in deze variant.
- Het effect op de gemiddelde marginale druk is echter beperkt omdat er relatief weinig werknemers met huurtoeslag zijn (slechts 2.8%). De toename van de marginale druk zal vooral zichtbaar zijn bij werknemers met samenloop van loon en uitkeringsbron(nen) of bij de overgang van uitkering naar werk (werkloosheidsval).

**Tabel 3.1.4 Afbouwpercentages huurtoeslag, per huishoudtype**

| Huishoudtype | Afbouwpercentage |
|---|---|
| Eenpersoonshuishouden jonger dan 65jaar | 46% |
| Meerpersoonshuishouden jonger dan 65jaar | 30% |
| Eenpersoonshuishouden 65jaar en ouder | 64% |
| Meerpersoonshuishouden 65jaar en ouder | 45% |

**Tabel 3.1.5 Frequentieverdeling inkomenseffecten**

| | Totale populatie | Huishoudens met huurtoeslag |
|---|---|---|
| minder dan -10% | 0 | 0 |
| -5 tot -3% | 0,9 | 4,9 |
| -3 tot -1.5% | 1,8 | 9,6 |
| -1.5 tot -0.5% | 2,3 | 13,2 |
| -0.5 tot 0% | 0,6 | 3,5 |
| geen | 94,0 | 66,1 |
| 0 tot 0.5% | 0,1 | 0,4 |
| 0.5 tot 1.5% | 0,1 | 1,2 |
| 1.5% tot 3% | 0,1 | 0,7 |
| 3 tot 5% | 0,1 | 0,3 |
| 5 tot 10% | 0 | 0,1 |
| Totaal | 100 | 100 |

**Tabel 3.1.6 Mutatie marginale druk (in %-punt)**

| | Alle werknemers | Werknemers met huurtoeslag |
|---|---|---|
| meer dan -6%-punt | 0,4 | 13,3 |
| -6 tot -4%-punt | 0,1 | 4,6 |
| -4 tot -2%-punt | 0,1 | 3,4 |
| -2 tot 0%-punt | 0,1 | 4,7 |
| geen | 97,5 | 12,8 |
| 0 tot 2%-punt | 0,1 | 4,7 |
| 2 tot 4%-punt | 0,2 | 7,9 |
| 4 tot 6%-punt | 0,4 | 14,9 |
| meer dan 6% | 1,0 | 33,7 |
| Totaal | 100 | 100 |

3.1.5.3 Besparing op uitvoeringskosten/programmakosten

De rechte lijn in de variant waarin geen nieuwe rechthebbenden ontstaan heeft twee gevolgen. Omdat elke verandering van het toetsingsinkomen ten opzichte van geschatte inkomen in de voorschotfase een verandering in de toeslag betekent, stijgt het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Daar staat tegenover dat de omvangrijke terugvorderingen en nabetalingen wat minder zullen voorkomen. We nemen aan dat beide effecten voor de uitvoering per saldo geen gevolgen zullen hebben.

Invoering van een rechte lijn leidt bij de gekozen vormgeving wel tot een forse besparing op de programma-uitgaven, naar schatting met € 100 miljoen euro op jaarbasis.

## 3.2 Eén brede toeslag

3.2.1.1 Beschrijving maatregel

Het voorstel is om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor tegemoetkoming in bepaalde kosten. Op basis van een aantal objectieve criteria (het aantal kinderen; wel of geen huur, wel of geen zorgverzekering, wel of geen inkomen uit arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject.

De variant heeft verder de volgende kenmerken:

- toeslagen worden zoveel mogelijk ambtshalve opgelegd; actieve rol van de burger verdwijnt (geen aanvraag en mutaties meer);
- er wordt gebruik gemaakt van informatie die bij de Belastingdienst en derden bekend is;
- de regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces; de regeling kent uniforme toekenningscriteria en paar globale knoppen; er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke groepen;
- de link met de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt losgelaten;
- qua huishoudbegrip wordt uitsluitend het onderscheid alleenstaanden/paren gehanteerd (met of zonder kinderen)[5];
- t-2 systematiek ten aanzien van het inkomen[6];
- De doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag- en het kindgebonden budget op midden- en lage inkomens en de kinderopvangtoeslag op alle inkomens. In de variant wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage en in mindere mate middeninkomens.

Daarbij zijn de bedragen op minimumniveau afgeleid van de bedragen die nu op minimumniveau gelden voor de huurtoeslag (op basis van een genormeerde huur), zorgtoeslag en kindgebonden budget. Voor de kinderopvangtoeslag komt een forfaitaire tegemoetkoming in de plaats. Dit leidt tot de volgende bedragen:

- huurders ontvangen een vast bedrag van € 2.124;
- voor de zorgkosten ontvangen alleenstaanden een vast bedrag van € 1.300. Paren ontvangen een vast bedrag van respectievelijk en € 1.461;
- huishoudens met kinderen ontvangen een vast bedrag (€ 1.100 voor 1 kind, € 1.322 voor 2 kinderen en € 1.505 voor 3 of meer kinderen);
- huishoudens die arbeid en zorg combineren ontvangen een vast bedrag van €4.800 voor een kind van 0-3 jaar en € 1.600 voor een kind van 4-12 jaar.
- de toeslag wordt afgebouwd met 16.1% vanaf WML. De afbouw vindt plaats van WML voor paren en vanaf 70% WML voor alleenstaanden;
- in totaal gaan 4,6 miljoen huishoudens in deze variant een toeslag ontvangen (dit is een daling van ongeveer 1,6 miljoen ten opzichte van de huidige situatie).

De regeling wordt eenvoudig en beter uitvoerbaar. Er wordt gewerkt met gegevens uit bestaande administraties. Daarom wordt de systematiek van het actuele inkomen ook losgelaten. Het actueel inkomen is niet bekend bij de Belastingdienst (en moet daarom aan de burger worden gevraagd).

[5] Het wettelijk huishoudbegrip moet hiertoe mogelijk worden aangepast (denk aan problematiek van pensioendelers, notariële samenlevingscontracten, eigen woningdelers, voorkomen meer huishoudens op één adres etc).

[6] De werkgroep bedrijfsvoering (nummer 19) stelt de t-2 systematiek ook voor; de besparing mag niet dubbel worden ingeboekt.

Een meer begrijpelijker toeslag zou als neveneffect kunnen hebben dat het niet-gebruik van toeslagen wordt teruggedrongen. Dit zal evenwel extra programmakosten met zich meebrengen of leiden tot een herverdeling tussen huidige gebruikers en niet-gebruikers. Hier is in de varianten geen rekening meegehouden.

De regeling wordt ook transparant en voor de burger beter begrijpelijk. De burger wordt ontlast (hij hoeft geen ingewikkelde formulieren meer in te vullen of tussentijds mutaties door te voeren). De burger krijgt voorts meer vrijheid bij het besteden van de toeslag.

### 3.2.2 *Beschrijving maatschappelijke effecten*

De doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op minima, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget op lage en middeninkomens en de kinderopvangtoeslag op alle inkomens. In deze variant wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage- en middeninkomens.
Dit brengt ook herverdelingseffecten met zich mee tussen de budgetten die momenteel aan de verschillende beleidsdoelen worden uitgegeven. In de variant wordt een deel van het budget van de kinderopvangtoeslag herverdeeld naar huishoudens die geen gebruik maken van kinderopvang. Daarnaast vindt er een herverdeling plaats van huurders in een dure naar huurders in een goedkope woning en niet-huurders. Tot slot heeft de variant als effect dat het niet-gebruik effectief wordt teruggedrongen. Dit zal leiden tot een aanzienlijke herverdeling tussen de huidige gebruikers en niet-gebruikers.

In figuur 3.2.1 zijn de inkomenseffecten van deze variant opgenomen. Hoewel de variant is uitgewerkt op basis van zowel het inkomen van jaar t als het inkomen van jaar t-2, zijn de inkomenseffecten alleen berekend op basis van jaar t. Het simulatiemodel dat is gebruikt voor de doorrekeningen is een statisch model. Dit betekent dat dynamische inkomenseffecten (mensen die promotie krijgen, ontslag nemen, etc.) in de tussenliggende jaren niet meegenomen worden.

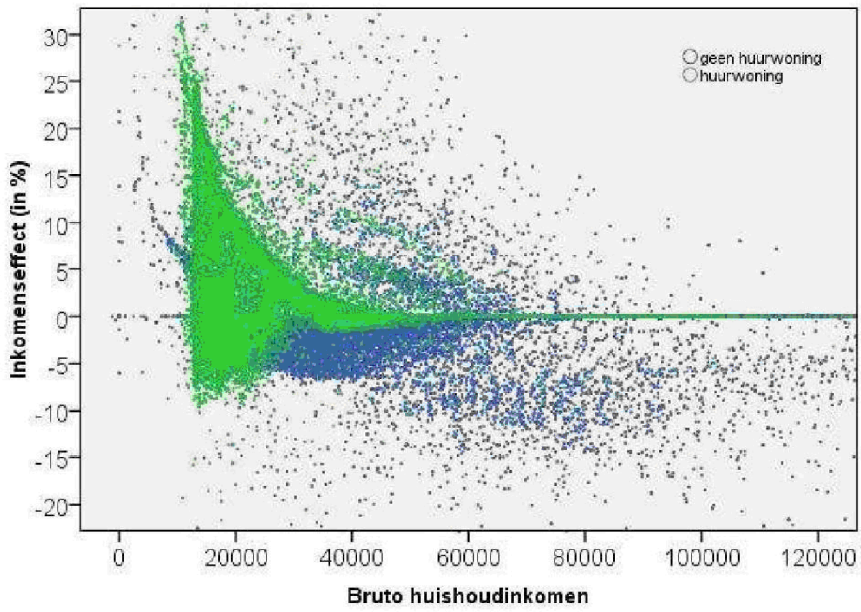
Het effect van deze maatregel is nivellerend. Voor lage inkomens liggen deze inkomenseffecten tussen +30% en -10%. Positieve inkomenseffecten zijn er voor huishoudens die in de huidige systematiek geen of een relatief lage kinderopvangtoeslag of huurtoeslag ontvangen, en in de variant aanspraak maken op de genormeerde bedragen. De inkomenseffecten voor de huidige ontvangers van de kinderopvangtoeslag zijn hoofdzakelijk negatief. Waar de huidige kinderopvang de facto oploopt met het inkomen is de inkomensafhankelijkheid in deze variant hiervan het tegengestelde. In de meeste gevallen is het forfaitaire bedrag voor kinderopvang (grotendeels) afgebouwd ter hoogte van het inkomen van de meeste van de huidige gebruikers. Voor alle huishoudens geldt dat 6% van de huishoudens er meer dan 5% in inkomen op achteruit gaan terwijl 14% van de huishoudens er meer dan 5% op vooruit gaan.

De negatieve inkomenseffecten die voortvloeien uit normering van de huurtoeslag kunnen op termijn mogelijk worden opgevangen in de vorm van een lagere huur. Uiteraard is dit alleen mogelijk voor zover er woningen in de juiste prijsklasse beschikbaar zijn en er voldoende doorstroming plaatsvindt op te woningmarkt. Uiteraard zal het verhuizen naar een goedkopere woning in bepaalde gevallen ook leiden tot welvaartsverlies.

Een verhuisstroom van huishoudens met een laag inkomen naar woningen in de goedkoopste klassen kan daarentegen nadelig uitpakken voor het bestrijden van segregatie.

Doordat huishoudens die arbeid en zorg combineren een vaste toeslag krijgen, wordt de beslissing om al dan niet te gaan werken positief beïnvloed. Omdat de toeslag onafhankelijk is van het aantal gewerkte uren, heeft de maatregel een negatieve invloed op het aantal te werken uren.

**Figuur 3.2.1 Inkomenseffecten brede toeslag**

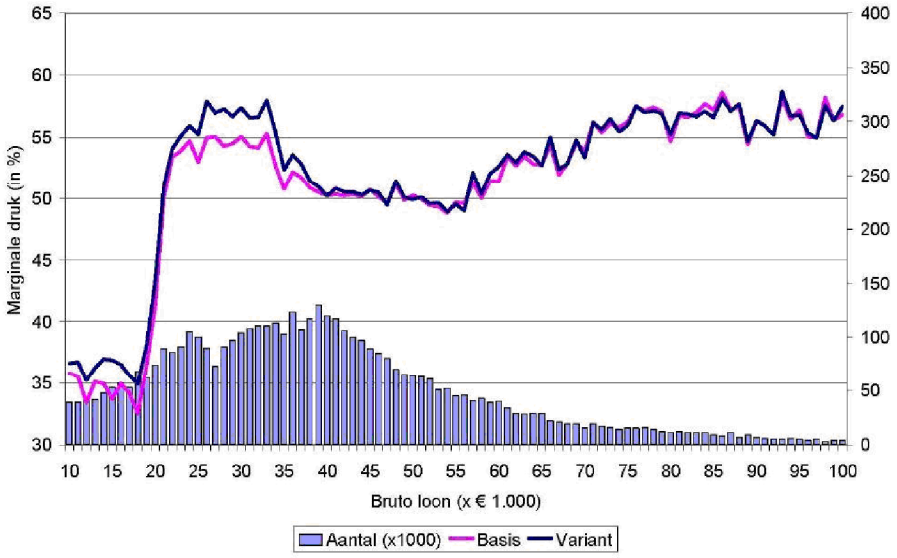



**Tabel 3.2.1 Frequentietabel met inkomenseffecten integrale variant**

| | **Aandeel (in %)** |
|---|---|
| | **Alle huishoudens** |
| minder dan -10% | 2 |
| -10 tot -5% | 4 |
| -5 tot -3% | 7 |
| -3 tot -1,5% | 8 |
| -1,5 tot 0% | 12 |
| geen | 37 |
| 0 tot 1,5% | 5 |
| 1,5% tot 3% | 5 |
| 3 tot 5% | 6 |
| 5 tot 10% | 8 |
| meer dan 10% | 6 |
| **Totaal** | **100** |

In figuur 3.2.2. zijn de effecten op de gemiddelde marginale druk weergegeven. De marginale druk ligt in de brede toeslag gemiddeld genomen hoger dan de marginale druk in het huidige toeslagenstelsel. Dit wordt veroorzaakt doordat het afbouwpercentage in de brede toeslag voor de meeste huishoudens hoger ligt dan de som van de afbouwpercentages in de huidige toeslagen.

**Figuur 3.2.2 Gemiddelde marginale druk, per inkomenklasse**




Ten gevolge van de t-2 systematiek kunnen bij het inkomen situaties ontstaan waarbij mensen door inkomensverlies geen of een te lage toeslag krijgen (de omgekeerde situatie doet zich ook voor).
Om voor de meest schrijnende gevallen (minimaal 20% inkomensverlies binnen de grenzen van de regeling) reparatie aan te bieden is het denkbaar om een vangnet te introduceren. Te denken valt aan een vereenvoudigde versie van de situatie die bestond onder de oude individuele huursubsidie.
Concreet kan worden gedacht aan de mogelijkheid dat mensen met genoemd inkomensverlies alsnog hun actuele inkomen kunnen doorgeven als mutatie bij Belastingdienst/Toeslagen. Dit betekent natuurlijk wel een extra proces en hogere uitvoeringskosten die een deel van de besparing teniet doen. Zie voor een nadere toelichting de volgende paragraaf.

### *3.2.3 Besparing op uitvoeringskosten*

Een geïntegreerde toeslag kent in beginsel een groot besparingspotentieel in de uitvoeringskosten. Dit potentieel berust met name op het werken met forfaitair vastgestelde en reeds beschikbare grondslagen. Wanneer minder gewerkt wordt met dergelijke objectieve grondslaggegevens, zal het besparingspotentieel (door de toezichtinspanning en meer klantbehandeling) afnemen.

In de berekening van de besparingen is hierna uitgegaan van:
- een zorgtoeslag die ongewijzigd blijft en een normhuur;
- een vaste toeslag afhankelijk van aantal kinderen onder de 18;
- een vaste toeslag voor de combinatie van werk en zorg voor kinderen afhankelijk van de leeftijd van de kinderen; Werk is daarbij geoperationaliseerd op een manier dat uit de bestaande registraties van de Belastingdienst of derden

blijkt dat belanghebbende arbeid heeft. Voor de hier bedoelde zorg geldt dezelfde aanname;
- een toetsingsinkomen inkomen t-2.

Verder is er vanuit gegaan dat de huishoudsamenstelling voor alle toeslagen dezelfde is, evenals de toetsingsinkomens en de afbouwpercentages. Geen van de regelingen kent in deze basisvariant een vermogenstoets[7].

Als aan één of meer van de hiervoor genoemde voorwaarden niet voldaan wordt, heeft dat toename van de complexiteit tot gevolg, en zullen de besparingen in de uitvoering dus lager uitvallen. In totaal wordt aan 4,6 miljoen huishoudens een toeslag toegekend. Dit betekent een forse daling van het aantal toeslaggerechtigden (circa 1,6 mln.). Uitgangpunt voor de uitvoering is dat er nauwelijks een noodzaak is voor telefonisch of schriftelijke contact. Toezicht is beperkt tot massale vergelijkingen op basis van basisregistraties.
Een aanpassing van de automatisering is echter noodzakelijk waardoor initieel wel kosten ontstaan. De huidige systemen voorzien niet in de mogelijkheid tot integratie van alle grondslagen voor de toe te kennen toeslag. Het nieuwe toeslagensysteem NTS is te zeer gericht op dienstverlening aan de burgers en dient vereenvoudigd te worden voor de geïntegreerde toeslag waar de burger alleen ambtshalve een toeslag krijgt. [8]

De besparing wordt met name gerealiseerd door een reductie in de variabele kosten voor het toezicht en een daling van het aantal klantcontacten en klantbehandeling. Voor de berekening is ervan uitgegaan dat het toezicht vergelijkbaar is met het toezichtniveau dat nu geldt voor het kindgebonden budget en dat voor klantcontacten en dienstverlening het niveau vergelijkbaar is met dat van de zorgtoeslag. Voor de complexiteit kent deze toeslag veel, maar eenvoudige grondslagen en relatief eenvoudig toezicht.

**Tabel 3.2.2 Besparingen variant 2 (zonder vangnet)**

| Variant 2 zonder vangnet | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 79 | 79 | 79 | 79 | 79 |
| Afwikkeling oude jaren | -28 | -16 | -4 | -2 | |
| Besparingsverlies | -13 | -13 | -11 | -8 | - |
| Invoeringskosten | PM | | | | |
| Netto besparing | 38 | 50 | 64 | 69 | 79 |

Als in variant 2 zou worden uitgegaan van actueel inkomen in plaats van inkomensgegevens t-2 betekent dit introductie van een grondslag waarop gemuteerd kan worden door de aanvrager. Dit betekent extra behandeling van vragen, telefoontjes, meer brieven en meer toezicht. Onder de veronderstelling dat toeslaggerechtigden in 50% van de gevallen een mutatie indienen komen we op circa 2,3 miljoen mutaties. Met een gemiddeld bedrag van € 11 per toeslag (op basis van de huidige uitvoeringskosten) betekent dit extra structurele kosten van € 25,3 miljoen.

[7] Voor de huurtoeslag betekent dit dat inkomen van medebewoners (niet zijnde partner) niet meer meetelt. Dit zal een beperkte stijging van de programmakosten met zich meebrengen. Bij een keuze voor de variant zal moeten worden bezien hoe compensatie van dit effect budgettair neutraal kan worden vormgegeven (elders binnen de programma-uitgaven besparen).
[8] De incidentele kosten voor de benodigde aanpassing van de systemen zijn nog niet becijferd.

Het actuele inkomen zou overigens net als in het huidige toeslagenproces, bij de burger zelf uitgevraagd moeten worden. De Belastingdienst heeft namelijk niet de beschikking over dit gegeven.

*3.2.4* *Kosten vangnet bij inkomensdaling -20% binnen de regeling*

De kosten van een eenvoudig vangnet bedragen € 14 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- burgers kunnen een verzoek indienen tot aanpassing van hun inkomen bij een inkomensdaling van minimaal 20% (binnen de inkomensgrenzen van de variant);
- toezicht op de juistheid van het inkomen vindt achteraf plaats op basis van afzonderlijke uitvraag;
- de inschatting is dat maximaal 20% van de doelgroep een inkomensdaling van 20% of meer mee kan maken;
- een deel van de aanvragen zal onterecht zijn; hier zijn invorderingskosten aan verbonden;
- het vangnet leidt ook tot extra programma-uitgaven; die dienen binnen de regeling te worden opgevangen (dus door degenen die niet met een forse inkomensdaling worden geconfronteerd). Dit betekent dat de gepresenteerde inkomenseffecten voor de stabiele groep (iets) ongunstiger zullen uitpakken dan de inkomenseffecten zoals die zich voor zullen doen in de situatie zonder een vangnet (zie voor de effecten zonder vangnet de frequentietabel hierboven);
- Het besparingsverlies is iets lager geraamd, omdat er extra mensen nodig zullen blijven om het vangnet uit te voeren.

**Tabel 3.2.3 Besparingen variant 2 (met vangnet)**

| Variant 2 met vangnet | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 79 | 79 | 79 | 79 | 79 |
| Kosten vangnet | -14 | -14 | -14 | -14 | -14 |
| Afwikkeling oude jaren | -28 | -16 | -4 | -2 | |
| Besparingsverlies | -10 | -10 | -9 | -6 | - |
| Invoeringskosten | PM | | | | |
| Netto besparing | 27 | 39 | 52 | 57 | 65 |

## 3.3 Geen toeslagen

Variant 3 is opgebouwd uit de volgende maatregelen:

- afschaffen zorgtoeslag (2 subvarianten);
- afschaffen kinderopvangtoeslag (vervangen door financiering kinderopvanginstellingen);
- afschaffen kindgebonden budget (vervangen door heffingskorting).

Door de werkgroep is ook gekeken naar de mogelijkheid om de huurtoeslag elders onder te brengen. Gekeken is naar corporaties en/of gemeenten een andere rijksinstelling of terug naar het ministerie van WWI. De conclusie was dat geen van deze opties zou leiden tot lagere uitvoeringskosten.
Wel kan bij het afschaffen en/of elders onderbrengen van de drie andere toeslagen en het overblijven van de huurtoeslag, gekozen worden voor het doorvoeren van de voorgestelde vereenvoudigingen bij variant 1 (normhuur en rechte lijn huurtoeslag).

### 3.3.1 *Afschaffen en omvormen zorgtoeslag*

Voor het afschaffen en omvormen van de zorgtoeslag ziet de werkgroep een 2-tal opties:

- optie 1: verlagen van de nominale premie naar 500 euro; ter compensatie verhogen van rijksbijdrage gefinancierd door verhoging belastingtarieven;
- optie 2: invoeren van een (al dan niet verzilverbare) heffingskorting ter vervanging van de zorgtoeslag.

Tijdens de behandeling van de Zorgverzekeringswet is de discussie gevoerd of de premie volledig inkomensafhankelijk of volledig nominaal zou moeten worden vastgesteld. Het kabinet heeft zich hier destijds over laten adviseren door het CPB. Het CPB concludeert dat het er vanuit het oogpunt van concurrentie minder toe doet hoe hoog de nominale premie is. De verschillende onderzoeken over de invloed van de nominale premiehoogte op de prijselasticiteit van consumenten geven tegenstrijdige aanwijzingen. Zij zien het flankerend beleid (meer transparantie tussen polissen, lage zoek- en overstapkosten) als belangrijkere manier om de prijsgevoeligheid te stimuleren dan een juiste premiehoogte. Voor zowel een hoge premie als een lage premie met grotere relatieve prijsverschillen valt daarom iets te zeggen. De grens is destijds in het midden gelegd, waardoor de budgettaire en koopkrachteffecten zoveel mogelijk zijn gemitigeerd en het aandeel van de bijdrage van werkgevers aan de zorg is gehandhaafd. Ook speelde mee dat de nominale premie een substantiële hoogte zou bereiken, waardoor burgers zich realiseren dat zorg niet gratis is.

In optie 1 wordt de zorgtoeslag langs relatief eenvoudige wijze afgeschaft. Aandachtspunt is dat er een zekere spanning kan ontstaan met de filosofie van het huidige zorgstelsel waarbij de nominale premie een duidelijke signaalwerking heeft met betrekking tot de hoogte van de zorgkosten.

Optie 2 blijft de nominale premie blijft op het huidige niveau, zodat ook de signaalwerking die daar vanuit gaat, in zijn geheel gehandhaafd blijft.

Deze optie heeft echter 2 belangrijke aandachtspunten:

- door te gaan werken via de IB krijgt de Belastingdienst er 1,3 miljoen nieuwe klanten bij. Hiermee verschuift een groot deel van de uitvoeringskosten van Belastingdienst/Toeslagen naar de reguliere Belastingdienst en verlies je dus veel besparingen; tevens doorkruist optie 2 het streven van werkgroep 16 om via het schrappen van heffingskortingen juist te komen tot een vermindering van het aantal belastingplichtigen;
- voorts ontstaat er bij optie 2 het vraagstuk van de verzilverbaarheid van de heffingskorting; hier zitten naast praktische kanten (veel extra mensen in de IB en noodzaak apart proces voor verzilvering; beide met hoge uitvoeringskosten) ook principiële vragen aan; acht men het acceptabel om binnen de IB door de nulgrens te gaan.

Beide opties kennen vrij beperkte inkomenseffecten (zie paragraaf 3.4 en 3.5).

**Houdbaarheidseffecten afschaffen en op andere wijze vormgeven zorgtoeslag**
In beide varianten treedt op termijn houdbaarheidswinst op:

In optie 1 ontstaat de winst doordat, zonder expliciete indexering, de opbrengst van de rijksbijdrage achterblijft bij de groei van de zorgkosten en bijgevolg de verzekeraars genoodzaakt zijn om hun premies op termijn te verhogen. Dat druist evenwel in tegen de gedachte van het zorgstelsel, waarbij de kostenstijging in de zorg met name moet neerslaan in de inkomensonafhankelijke component. Indien de rijksbijdrage wel wordt geïndexeerd zal dit moeten worden gefinancierd uit een verhoging van de belastingtarieven en dus leiden tot een hogere marginale druk.

In optie 2 ontstaan zeer forse besparingen op de programma-uitgaven omdat de groei van de zorgtoeslag veel hoger is dan de groei van de gekopieerde regeling in de inkomenstenbelasting. De zorgtoeslag wordt berekend als het verschil tussen de gemiddelde nominale premie plus het gemiddeld eigen risico (de standaardpremie) en een bepaald normatief deel van het inkomen (de normpremie). Omdat de zorgkosten en dus de standaardpremie veel sneller groeien (met ca 4% zonder maatregelen) dan de inkomens (circa 2%) kent de zorgtoeslag een hele hoge groei (ca 7,5%). Indien de zorgtoeslag wordt overgeheveld naar de inkomstenbelasting en daar wordt geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (ca 2%), dan wordt de groei heel fors teruggebracht. De houdbaarheidswinst heeft echter wel een spiegelbeeldig inkomenseffect.

**Tabel 3.3.1 Houdbaarheidseffecten**

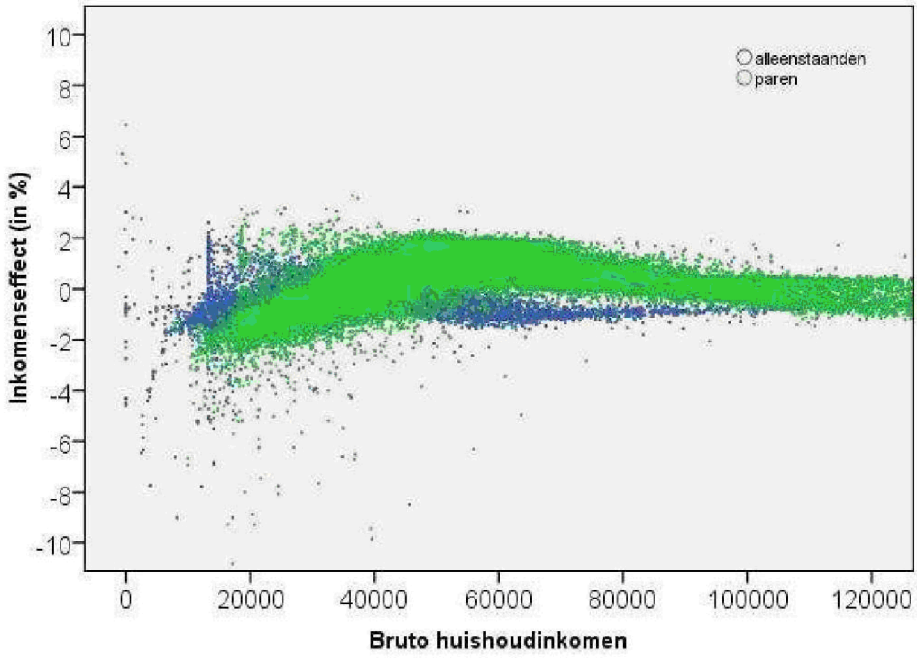
| | Niveau | Besparing | Besparing | Besparing |
|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2015 | 2020 | 2040 |
| Programmakosten | 4,5 mld | 0,75 mld | 2 mld | 9,5 mld |

**Verlagen nominale premie; compensatie via belastingtarieven**

*Beschrijving maatregel*
De maatregel heeft de volgende kenmerken:
- afschaffen zorgtoeslag (maximaal € 735 voor alleenstaanden; € 1548 voor paren);
- verlaging nominale zorgpremie van €1.107 naar € 500;
- Verhogen tarieven 1e schijf met 0,4%, 2e en 3e schijf met 2,4%, verhoging algemene heffingskorting met € 55, verkorting 1e schijf met € 750;
- de variant is budgettair neutraal.

*Beschrijving maatschappelijke effecten*
Figuur 3.3.1 en tabel 3.3.2 tonen de inkomenseffecten. De inkomenseffecten zijn gespreid en liggen voor 90% van de huishoudens tussen – 1½ % en + 1½ %. Huishoudens met een laag inkomen gaan er licht op achteruit. Dit wordt veroorzaakt doordat zij nu de maximale de zorgtoeslag ontvangen, maar in de variant te maken krijgen met het hogere tarief in de 1e schijf. De schijfverhoging is echter noodzakelijk om een deel van het positieve inkomenseffect bij paren af te romen. Tweeverdieners gaan er veelal licht op vooruit. Zij hebben vaker een hoger inkomen en daardoor in de huidige situatie minder vaak recht op zorgtoeslag. Zij hebben in dit voorstel echter wel het voordeel van de lagere nominale premie en de verhoging van de algemene heffingskorting.

**Figuur 3.3.1 Inkomenseffecten verlagen premie, compensatie via tarieven**




**Tabel 3.3.2 Frequentietabel met inkomenseffecten**

| | Aandeel (in %) |
|---|---|
| | Alle huishoudens |
| minder dan -10% | 0 |
| -10 tot -5% | 0 |
| -5 tot -3% | 0 |
| -3 tot -1,5% | 5 |
| -1,5 tot 0% | 50 |
| geen | 1 |
| 0 tot 1,5% | 39 |
| 1,5% tot 3% | 5 |
| 3 tot 5% | 0 |
| 5 tot 10% | 0 |
| >10% | 0 |
| Totaal | 100 |

*Besparing op uitvoeringkosten*
Afschaffen van de zorgtoeslag leidt tot structurele besparing bij Belastingdienst/ Toeslagen van € 86 miljoen euro (2020).

Aangezien wordt uitgegaan van verwerking van de zorgtoeslag in de loonheffingtarieven zullen er aan de blauwe kant van de dienst nauwelijks meerkosten ontstaan.

**Tabel 3.3.3 Besparingen afschaffen zorgtoeslag (tarievenvariant)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 64 | 64 | 64 | 64 | 86 |
| Afwikkeling oude jaren | -22 | -13 | -3 | -1 | |
| Besparingsverlies | -10 | -10 | -9 | -6 | - |
| Netto besparing | 32 | 41 | 52 | 57 | 86 |

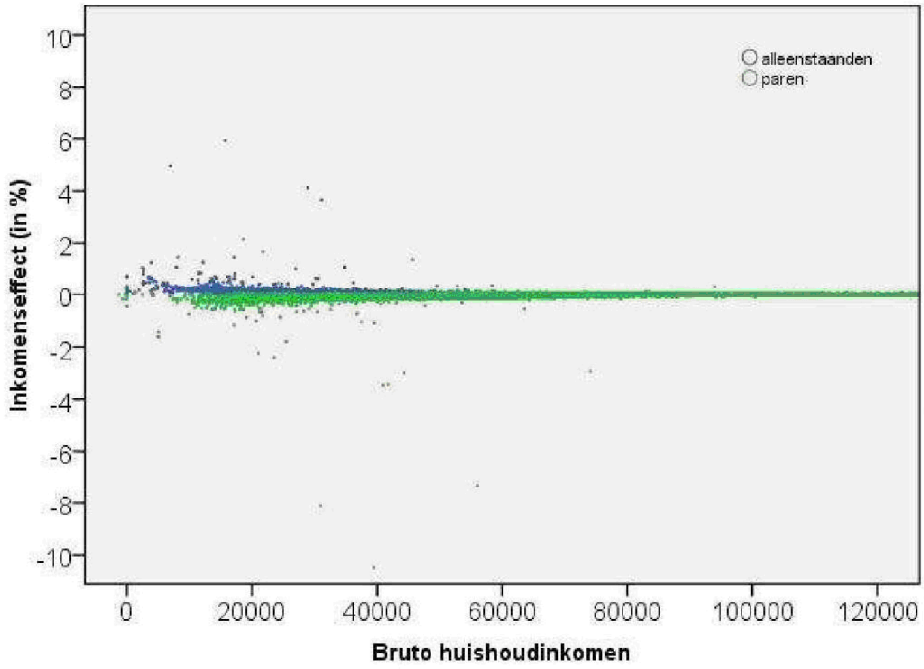
**Nominale premie op huidig niveau; compensatie via heffingskorting**

*Beschrijving maatregel*
Met deze maatregel wordt de zorgtoeslag afgeschaft en gekopieerd naar de inkomstenbelasting. Er ontstaat zo een vaste heffingskorting per persoon die wordt afgebouwd vanaf het minimumloon. De bedragen en de afbouwfactor zijn identiek aan de huidige zorgtoeslag. De maatregel kan zowel met als zonder verzilverbaarheid van de heffingskorting worden doorgevoerd. Voor de nadelen met betrekking tot de verzilverbaarheid zie het begin van paragraaf 3.3.1.
Voorts valt de exporteerbaarheid van de toeslag weg.

De maatregel kent de volgende kenmerken:
- variant met vaste heffingskorting per persoon (€ 756), met afbouw vanaf WML (5%) op huishoudniveau. Deze heffingskorting is verzilverbaar;
- gelijktrekken behandeling alleenstaanden en paren.

*Beschrijving maatschappelijke effecten*
Deze variant leidt tot kleine positieve inkomenseffecten voor alleenstaanden en kleine negatieve inkomenseffecten voor paren. Zoals te zien is in tabel 3.3.4, blijven deze beperkt tot ½ %. Alleenstaanden zijn met de vaste heffingskorting iets ruimer bedeeld dan in de huidige systematiek waarbij de zorguitgaven worden gemaximeerd naar huishoudtype, voor meerpersoonshuishoudens geldt het omgekeerde.

**Figuur 3.3.2 Inkomenseffecten variant zorgtoeslag als heffingskorting (verzilverbaar)**

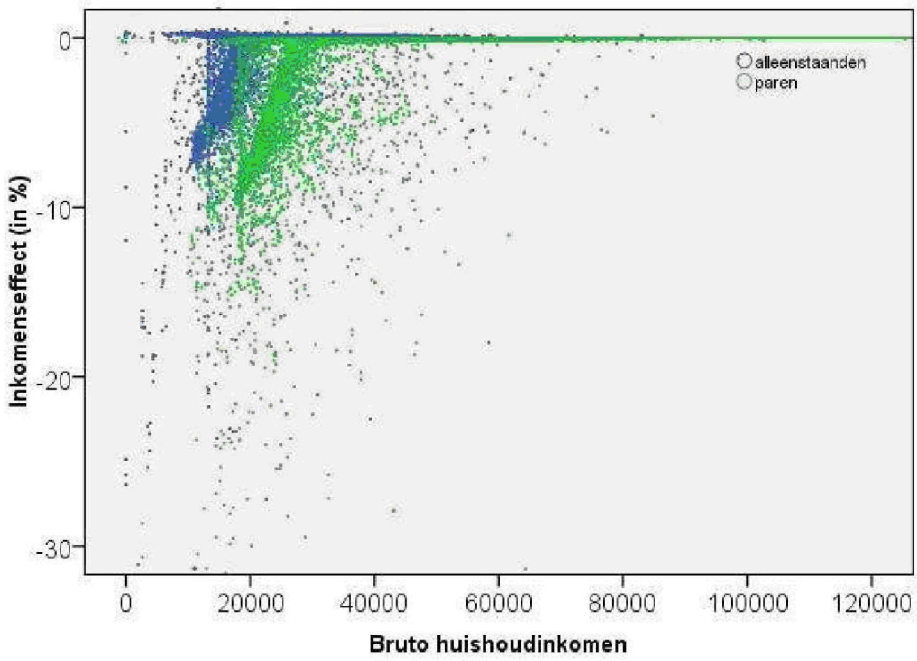



**Tabel 3.3.4 Frequentietabel met inkomenseffecten variant zorgtoeslag als heffingskorting (verzilverbaar)**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | Totale populatie | Huishoudens met zorgtoeslag |
| <-0.5% | 0 | 0 |
| -0.5 tot 0% | 29 | 46 |
| geen | 33 | 1 |
| 0 tot 0.5% | 38 | 53 |
| >0.5% | 0 | 0 |
| Totaal | 100 | 100 |

Indien gekozen wordt voor een niet verzilverbare variant, dan kunnen naar schatting 2 miljoen huishoudens de heffingskorting niet (volledig) verzilveren. De inkomenseffecten hiervan zijn opgenomen in figuur 3.3.3 en tabel 3.3.5. Bij een niet verzilverbare heffingskorting gaat 18% van de huishoudens met zorgtoeslag er meer dan 5% op achteruit. Dit zijn met name lagere inkomens.

**Figuur 3.3.3 Inkomenseffecten variant zorgtoeslag als heffingskorting (niet verzilverbaar)**




**Tabel 3.3.5 Frequentietabel met inkomenseffecten variant zorgtoeslag als heffingskorting (niet verzilverbaar)**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | Alle huishoudens | Huishoudens met zorgtoeslag |
| minder dan -5% | 12 | 18 |
| -5 tot -3% | 4 | 7 |
| -3 tot -1.5% | 3 | 4 |
| -1,5 tot 0% | 22 | 33 |
| geen | 33 | 0 |
| 0 tot 1,5% | 26 | 38 |
| 1,5% tot 3% | 0 | 0 |
| 3 tot 5% | 0 | 0 |
| meer dan 5% | 0 | 0 |
| Totaal | 100 | 100 |

*Besparing op uitvoeringkosten*
Afschaffen van de zorgtoeslag leidt tot structurele besparing bij de Belastingdienst/ Toeslagen van € 86 miljoen euro (2020). Hier staan echter hoge meerkosten bij de reguliere Belastingdienst tegenover. Voor de zorgkostenkorting zullen circa 1,3 miljoen nieuwe belastingplichtigen moeten worden opgevoerd. Bij gemiddeld € 30 aan directe variabele kosten per (extra) IB-aangifte, betekent dit voor de uitvoering een additionele kostenpost van structureel € 39 mln.

Als wordt gekozen voor complete verzilverbaarheid van de heffingskorting zorg zal hiervoor ook een nieuw proces moeten worden ingericht. Er dient een query te worden getrokken uit het IB systeem van de gevallen waar het om gaat. Op basis van deze query dient berekend te worden welk bedrag moeten worden uitgekeerd en dit dient vervolgens ook daadwerkelijk te geschieden. De Belastingdienst raamt deze meerkosten op € 8 miljoen. Daarnaast is er extra toezicht nodig op onder andere het verzekerd zijn (€ 5 miljoen structureel).

**Tabel 3.3.6 Besparingen afschaffen zorgtoeslag (heffingskortingvariant)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 64 | 64 | 64 | 64 | 86 |
| Afwikkelen oude jaren | -22 | -13 | -3 | -1 | |
| Uitvoeringskosten blauwe dienst | -39 | -39 | -39 | -39 | -39 |
| Uitvoeringskosten verzilvering | -8 | -8 | -8 | -8 | -8 |
| Toezichtkosten zorg | -5 | -5 | -5 | -5 | -5 |
| Invoeringskosten | PM | | | | |
| Besparingsverlies | 0 | 0 | -2 | -1 | - |
| **Netto besparing** | **-10** | **-1** | **7** | **10** | **34** |

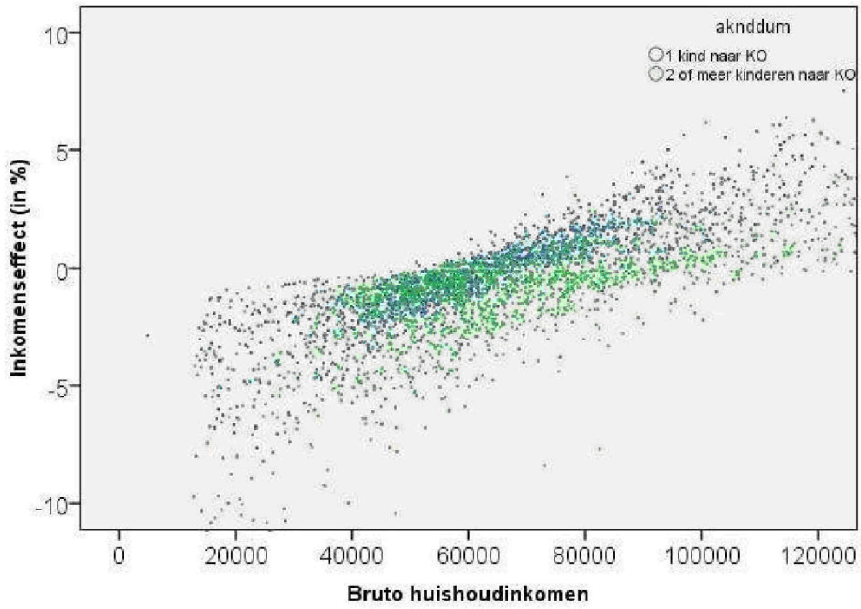
### 3.3.2 *Afschaffen kinderopvangtoeslag; directe bekostiging instellingen*

**Beschrijving maatregel**
Kerngedachte van deze variant is dat kinderdagverblijven bekostiging van het Rijk ontvangen per opgevangen kind. In plaats van dat de bekostiging verloopt via ouders, zoals nu bij de huidige kinderopvangtoeslag het geval is, is er in deze variant sprake van rechtstreekse bekostiging van de instelling.
De marktwerking uit het huidige stelsel blijft gehandhaafd: ouders kiezen zelf bij welke aanbieder hun kind wordt opgevangen en aanbieders concurreren met elkaar voor het aanbieden van opvang. Iedereen die één of meerdere kinderen opvangt komt voor de bekostiging per kind in aanmerking, mits de aanbieder aan een bepaald kwaliteitsniveau voldoet. Voordeel van deze variant is dat het bekostigingssysteem eenvoudiger wordt, mits dit de enige bekostigingstroom is. Ouders hoeven dan niet meer als schakel tussen instellingen en Rijk te fungeren. Een voordeel kan ook zijn dat de harmonisatie van de kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en peuterspeelzalen gemakkelijker wordt, doordat de wijze van financiering geharmoniseerd wordt.

De variant heeft de volgende kenmerken:
- vast vergoedingspercentage van 78% per kind voor kinderen van ouders die arbeid en zorg combineren;
- ouders betalen dus een eigen bijdrage van 22%;
- de variant is budgettair neutraal.

**Beschrijving maatschappelijke effecten**
Indien de variant in termen van programma-uitgaven budgettair neutraal wordt vormgegeven, dient een uniforme eigen bijdrage van circa 22% geheven te worden. De huidige bijdrage loopt op met het inkomen maar is aanmerkelijk lager wanneer meerdere kinderen binnen het huishouden gebruik maken van de kinderopvang. Figuur 3.3.4 laat daarom een denivellerend beeld zien waarbij de effecten voor huishoudens met 1 kind gunstiger zijn dan voor huishoudens met meerdere kinderen in de opvang.

**Figuur 3.3.4 Inkomenseffecten directe bekostiging**

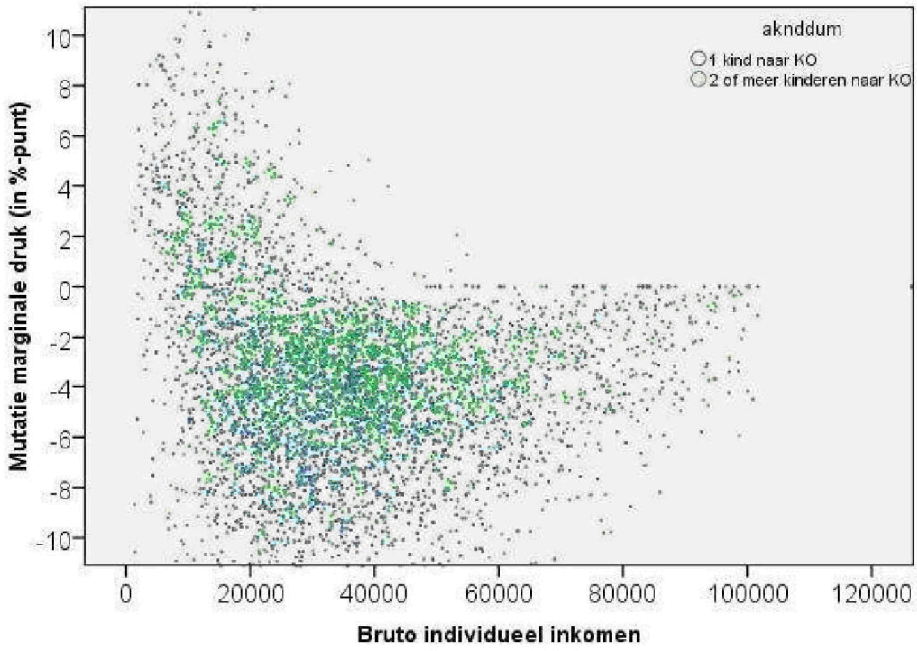



**Tabel 3.3.7 Frequentietabel met inkomenseffecten**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | **Alle huishoudens** | **Huishoudens met kinderopvangtoeslag** |
| minder dan -10% | 0 | 2 |
| -10 tot -5% | 0 | 6 |
| -5 tot -3% | 0 | 7 |
| -3 tot -1,5% | 1 | 15 |
| -1,5 tot 0% | 3 | 28 |
| geen | 94 | 0 |
| 0 tot 1,5% | 1 | 23 |
| 1,5% tot 3% | 1 | 9 |
| 3 tot 5% | 0 | 7 |
| 5 tot 10% | 0 | 2 |
| meer dan 10% | 0 | 1 |
| **Total** | **100** | **100** |

Voor alle werknemers, die gebruik maken van formele kinderopvang, is de marginale druk berekend. Hierbij is gekeken naar de marginale druk wanneer een werknemer één dag extra (8 uur) gaat werken, rekening houdend met extra behoefte aan kinderopvang. In het huidige systeem wordt de marginale druk bepaald door de kosten voor de extra dag kinderopvang en de toename van de eigen bijdrage met het inkomen over alle genoten uren. In de variant is slechts de 22% bijdrage van de extra dag opvang van belang. Gemiddeld leidt dit tot een daling van de marginale druk met 3,8 %-punt. Bij lage inkomens is in veel gevallen echter sprake van een toename van de marginale druk. De verklaring hiervoor is dat de 22%-bijdrage in de variant bij lage inkomens een relatief groot deel van het extra verdiende inkomen in beslag neemt.

**Figuur 3.3.5 Mutatie marginale druk**




**Besparing op de uitvoeringskosten**
Het afschaffen van de kinderopvangtoeslag levert structureel € 33 miljoen op (2020).

De bekostigingsbasis van de instellingen is 78% van de gemiddelde kosten van de opvang vermenigvuldigd met het aantal opvanguren. De bekostiging wordt op basis van de opgave van de instellingen uitgekeerd. Voor controle van deze aanvragen is een basisregistratie noodzakelijk; waarin de kinderopvanginstellingen met hun locaties, de kinderen, hun ouders en het aantal uren opvang worden geregistreerd. De afrekening vindt plaats op basis van een (goedgekeurde) jaarrekening.
De resterende 22% factureren de instellingen aan de ouders, op basis van de geldende normprijs.

Op basis van ervaringen met vergelijkbare bekostigingsprocessen worden de structurele afhandelingskosten op € 2,75 miljoen geraamd. Hiervan is 2 miljoen benodigd voor de afhandeling (behandelen aanvragen; voorlichting, bezwaar en beroep en afhandeling jaarrekening). Voor het (ICT) beheer van de basisregistratie is € 0,75 miljoen op jaarbasis nodig. Deze raming is gebaseerd op ervaringen met vergelijkbare bekostigingsprocessen. De raming is voorlopig, omdat er nog onvoldoende zekerheid is over de complexiteit van de resulterende regelgeving.

De incidentele kosten bij aanvang bedragen € 5 miljoen. € 3 miljoen voor de opzet van de basisregistratie; € 1,5 miljoen voor implementatiebegeleiding en € 0,5 miljoen voor communicatie.

**Tabel 3.3.8 Besparingen afschaffen kinderopvangtoeslag (aanbodvariant)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 30 | 30 | 30 | 30 | 33 |
| Afwikkelen oude jaren | -11 | -6 | -2 | -1 | |
| Uitvoering aanbodvariant | -3 | -3 | -3 | -3 | -3 |
| Invoeringskosten | -5 | | | | |
| Besparingsverlies | -4 | -4 | -4 | -3 | - |
| **Netto besparing** | **7** | **17** | **21** | **23** | **30** |

**Werkgroep kindregelingen**
In de werkgroep kindregelingen wordt in variant 3 (kindbudget) de kinderopvangtoeslag volledig afgeschaft. Ook dit zal dan een besparing op de uitvoeringskosten van maximaal € 30 miljoen opleveren.
In variant 6 (nieuwe school) verdwijnt de kinderopvangtoeslag voor kinderen vanaf 4 jaar.

Met name variant 3 van de werkgroep kindregelingen vormt een ondersteuning van variant 3 van deze werkgroep.

*3.3.3 Afschaffen en omvormen kindgebonden budget*

**Beschrijving maatregel**
Deze maatregel betekent een terugkeer naar de oude kinderkorting. De maatregel bespaart bij Belastingdienst/Toeslagen, maar leidt wel tot een beperkte stijging van kosten bij de reguliere Belastingdienst. De exporteerbaarheid van de toeslag valt weg.

De maatregel kan zowel met als zonder verzilverbaarheid van de heffingskorting worden doorgevoerd. Aan de keuze voor verzilverbaarheid (of niet) van de heffingskorting, kleven naast praktische kanten (extra belasting proces Belastingdienst) ook principiële vragen. Acht men het acceptabel om binnen de IB door de nulgrens te gaan (uitkeerbare heffingskorting)?

**Beschrijving maatschappelijke effecten**
Als wordt uitgegaan van verzilverbaarheid treden niet of nauwelijks inkomenseffecten op. Als gekozen wordt voor een variant met een niet verzilverbare heffingskorting dan zijn er forse negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een verzilveringprobleem. Het gaat dan om circa 200-225.000 huishoudens. Hiervan gaat een substantieel deel er meer dan 5% in inkomen op achteruit.
Tabel 3.3.9 toont de inkomenseffecten van de niet verzilverbare variant.

**Tabel 3.3.9 Inkomenseffecten niet verzilverbare variant**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | **Alle huishoudens** | **Huishoudens met kindgebonden budget** |
| minder dan -10% | 1 | 6 |
| -10 tot -5% | 1 | 7 |
| -5 tot -3% | 0 | 4 |
| -3 tot -1,5% | 0 | 2 |
| -1,5 tot 0% | 0 | 2 |
| Geen | 98 | 79 |
| **Totaal** | **100** | **100** |

**Besparing op uitvoeringskosten**
Invoeren van de maatregel vereist eenmalige investeringen (voorlopig PM geraamd). Het betreft systeemaanpassingen en gegevensbeheer. De structurele kosten in het blauwe proces (fiscaliteit) zijn beperkt.

**Tabel 3.3.10 Besparingen afschaffen kindgebondenbudget**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 12 | 12 | 12 | 12 | 14 |
| Afwikkelen oude jaren | -4 | -2 | -1 | 0 | |
| Invoeringskosten | PM | | | | |
| Besparingsverlies | -2 | -2 | -2 | -1 | - |
| **Netto besparing** | **6** | **8** | **9** | **11** | **14** |

**Varianten werkgroep kindregelingen**
In de werkgroep kindregelingen wordt in een aantal varianten voorgesteld om het kindgebondenbudget samen te voegen met de kinderbijslag. Het samengevoegde kinderbudget kent een vaste voet en een inkomensafhankelijk deel. Vraagpunt binnen de werkgroep kindregelingen is waar het beste de uitvoering kan worden gepositioneerd bij de Belastingdienst of bij de Sociale Verzekeringsbank. De werkgroep kindregelingen laat van beide mogelijkheden de voor- en nadelen zien en de gevolgen voor de uitvoeringskosten.

## 3.4 Over de gehele linie invoeren van een vermogenstoets

**Beschrijving maatregel**
Op dit moment bestaat er alleen bij de huurtoeslag een vermogenstoets. Een manier om het aantal toeslagen terug te dringen is het introduceren van de vermogenstoets bij andere toeslagen.

- In deze variant wordt de vermogenstoets, die nu nog uitsluitend bij de huurtoeslag wordt toegepast, bij alle toeslagen toegepast. Dit levert naar schatting € 1,1 miljard op in 2010. Het grootste deel van de bezuiniging wordt behaald bij de kinderopvangtoeslag, en in mindere mate bij de zorgtoeslag. De besparingen bij het kindgebonden budget zijn beperkt.
- In de huidige situatie hebben 6.2 miljoen huishoudens één of meerdere toeslagen. Naar schatting zien circa 900.000 huishoudens één of meer toeslagen wegvallen.

De vermogentoets heeft de volgende kenmerken:

- voor de consistentie zou kunnen worden uitgegaan van het vermogensdefinitie en de vrijstellingsgrenzen binnen de inkomenstenbelasting (box 3);
- er wordt uitgegaan van het gezamenlijk vermogen van beide partners;
- er wordt gekozen voor het vervallen van het recht op de toeslag als iemand een vermogen heeft dat uitgaat boven de vrijstellingsgrenzen van de IB.

**Beschrijving maatschappelijke effecten**

Naar schatting 900.000 mensen heeft een vermogen boven de box 3 grens. Daarvan heeft meer dan 50% een vermogen boven € 100.000.
Invoering van een vermogenstoets leidt ertoe dat mensen met vermogen niet langer in aanmerking komen voor een toeslag.

Tabel 3.6.1 toont de inkomenseffecten van het instellen van een vermogenstoets bij alle toeslagen. De inkomenseffecten van het verliezen van de kinderopvangtoeslag zijn het grootst. Het gemiddelde verlies aan kinderopvangtoeslag is ruim € 5.000 terwijl dit bij de zorgtoeslag € 500 is.
Dit verklaart ook de grote negatieve inkomenseffecten die vaker optreden bij hogere inkomens; huishoudens met een hoger bruto inkomen hebben vaker kinderopvangtoeslag. Deze inkomenseffecten zijn zeer gespreid omdat ook de uitgekeerde kinderopvangtoeslag een forse spreiding in hoogte kent.
Bij niet-gebruikers van kinderopvang is het inkomenseffect beperkter en is een het duidelijke verband tussen het (negatieve) inkomenseffect en de hoogte van het bruto inkomen; lage inkomens gaan er meer op achteruit dan hoge inkomens.
De marginale druk verslechtert voor gebruikers van kinderopvang die deze toeslag kwijtraken.

**Tabel 3.4.1 Frequentietabel met inkomenseffecten**

| | Aandeel (in %) | |
|---|---|---|
| | **Alle huishoudens** | **Huishoudens met verlies toeslag(en)** |
| minder dan -10% | 1 | 8 |
| -10 tot -5% | 2 | 18 |
| -5 tot -3% | 3 | 26 |
| -3 tot -1,5% | 3 | 22 |
| -1,5 tot 0% | 4 | 26 |
| geen | 87 | 0 |
| **Totaal** | **100** | **100** |

**Beschrijving weglek structurele besparing en gedragseffecten**

Door de werkgroep is bekeken of gedragseffecten zijn te verwachten (mensen die vermogen omzetten om recht te houden op een toeslag). Dit lijkt maar zeer beperkt het geval te kunnen zijn. De helft van de huishoudens heeft een vermogen boven € 100.000. Het is onwaarschijnlijk dat deze groep de vermogenstoets in grote getale zal proberen te ontwijken.

Verder blijkt dat huishoudens met een laag vermogen (tot € 50.000) ook veelal een lage toeslag hebben. Huishoudens met een hoge toeslag (kinderopvangtoeslag) hebben vaker een groot vermogen. Slechts 5% van de huishoudens met kinderopvangtoeslag heeft een vermogen dat minder is dan € 50.000.

Al met al verwachten wij niet dat er in substantiële mate sprake zal zijn van een gerichte afbouw van vermogen.

De structurele omvang van de besparing is lastig in de schatten. Vanwege de beperkte gedragseffecten rekent de werkgroep met € 1,1 miljard.

Wel kan het zo zijn dat mensen naar verloop van tijd door hun vermogen heen raken. Met name zal dit het geval kunnen zijn bij mensen met een relatief beperkt vermogen en een kinderopvangtoeslag. Het effect is moeilijk in te schatten maar de werkgroep verwacht dat dit effect maximaal enige honderden miljoenen euro's zal bedragen.

**Besparing op uitvoeringskosten**
Het aantal toeslaggerechtigden daalt met 900.000. Dit leidt met name tot een besparing op de variabele uitvoeringskosten verbonden aan klantcontacten. Daartegenover betekent de introductie van de vermogenstoets een vergroting van de toezichtinspanning, omdat voortaan alle aanvragers daarop getoetst moeten worden. Naast aanloopkosten in de vorm van een intensieve voorlichtingscampagne, zal aanvankelijke een groot aantal aanvragers met vaak aanzienlijke terugvordering te maken krijgen. De ervaring met de huurtoeslag heeft geleerd dat dit in het eerste jaar gold voor ruim 2% van de aanvragers en in het tweede jaar nog voor ruim 1%. Aannemelijk is dat deze percentages hoger zullen liggen voor regelingen waarvoor deze toets tot nu toe niet gold. Inschatting is 4% en 2%. Dat komt neer op 120.000 méér terugvorderingen door deze vermogenstoets. Op grond van ervaringsgegevens zullen de extra kosten voor meer invorderingsbeschikkingen, klantvragen, bezwaar en beroep en vooral invorderingsinspanningen in het eerste jaar € 4 miljoen en structureel € 2 miljoen bedragen.

**Tabel 3.4.2 Besparingen invoeren vermogenstoets alle toeslagen**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Besparing uitvoering toeslagen | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Additionele kosten (invordering) | -4 | -2 | -2 | -2 | -2 |
| Invoeringskosten | PM | | | | |
| Besparingsverlies | -4 | -4 | -3 | -2 | - |
| **Netto besparing** | **13** | **15** | **16** | **17** | **19** |

# Bijlage 1 Taakopdracht

**Thema**
Deze heroverweging betreft de uitvoering van de toeslagen (zorg, huur, kind) en de impact daarvan op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Problemen in de uitvoering worden vooral veroorzaakt door de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen; deze verschillen tussen de verschillende toeslagen, bevatten veel uitzonderingen, zijn lastig te begrijpen, moeilijk controleerbaar en talrijk. Harmonisatie van de grondslagen kan dan ook leiden tot besparingen op de uitvoeringskosten. Ook leiden verschillen in voorlopig en definitief vastgestelde toeslagen tot uitvoeringskosten (middelenbeslag). De uitvoeringskosten van de Belastingdienst voor de toeslagen bedragen in 2010 circa 0,2 mld.

**Opdracht aan de werkgroep**
De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verder gaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven en inkomsten, inkomenseffecten en uitvoerbaarheid.
Vertrekpunt voor de heroverweging is het IBO rapport Vereenvoudiging toeslagen. In dit IBO zijn mogelijkheden tot vereenvoudiging onderzocht. Een geheel nieuw onderzoek naar de mogelijkheden ligt niet voor de hand, wel kunnen een aantal opties die in het IBO niet of beperkt uitgewerkt zijn, verder onderzocht worden. Door het accent in deze heroverweging te leggen op de mogelijke besparingen in de uitvoeringskosten kan de waardering van de eerder besproken varianten anders uitvallen. Tijdens het IBO is overigens gebleken dat de kwantitatieve informatie om de voor- en nadelen van vereenvoudigingen te onderbouwen in beperkte mate aanwezig was in de huidige systemen. De uitvoeringskosten per element in de toeslagen kan nader inzichtelijk gemaakt worden, zodat een nadere afweging van de kosten en baten van vereenvoudiging gepresenteerd kan worden.
De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

**Samenstelling van de werkgroep**
Voorzitter: drs. L.H. Kok (Gemeente Den Haag)
Leden: FIN, VWS, J&G, OCW, WWI, SZW, AZ en externe deskundigen

**Afbakening**
De heroverweging betreft alle toeslagen en de uitvoeringskosten daarvan, zoals gerapporteerd in tabel 1 op basis van bedrijfsvoeringsinformatie van de belastingdienst.

In de werkgroep Kindregelingen zijn het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zelf onderwerp van heroverweging. In de werkgroep wonen is de huurtoeslag onderwerp van heroverweging. De verschillende werkgroepen wordt gevraagd in onderlinge samenhang te werken.

Dit is noodzakelijk omdat besparing in de uitvoering door de Belastingdienst alleen kan worden bereikt als de voorstellen langs dezelfde lijn worden gedaan.

**Tabel B.1 De in de heroverweging minimaal te betrekken uitgaven (mln euro)[9]**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Uitvoeringskosten toeslagen | 232 | 232 | 232 | 182 | 182 | 182 |

[9] Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010. Het aandeel van de uitvoeringskosten in de uitgaven op artikel 1 is op basis van bedrijfsvoeringsinformatie van de Belastingdienst.

## Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

| | | |
|---|---|---|
| Voorzitter: | drs. L.H. Kok | Gemeente Den Haag |
| Leden: | dr. A. Jonk | Ministerie van OCW |
| | drs. C. Kaatee | Ministerie van AZ |
| | J.A.P. Mens | Ministerie van Financiën |
| | J.C. Pot | Ministerie van WWI |
| | drs. Th. W. van Uum | Ministerie van VWS/J&G |
| | J. van der [redacted] | Ministerie van Financiën |
| | Ir. H. Ton | Ministerie van SZW |
| Secretariaat: | drs. R.P.A. Tesson | Ministerie van Financiën |
| | drs. G.J. Kok | Ministerie van Financiën |

Verder hebben aan de vergaderingen van de heroverwegingswerkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

| | |
|---|---|
| dr. M.H.C. Lever | CPB |
| drs. G.A. van Pruissen | Ministerie van VWS |

De werkgroep dankt verder de leden van de interdepartementale rekengroep:

| | |
|---|---|
| drs. L. Komduur | Ministerie van Financiën |
| drs. S. Veldhuizen | Ministerie van SZW |
| Msc H.W. de Boer | Ministerie van SZW |
| drs. J.H.L. van der Waart | Ministerie van VROM |
| drs. J.J.C. Visser | Ministerie van VWS |
| mw. drs. J.M.H.E. Goes | Ministerie van Financiën |

Ook heeft de werkgroep belangrijke ondersteuning gekregen van:

| | |
|---|---|
| drs. B.P. [redacted] | Belastingdienst/Toeslagen |
| mr. H.J. Hoorweg | Belastingdienst/Toeslagen |
| mw. mr. E.E. Groenendijk | Belastingdienst/Utrecht Gooi |
| mr. J.A.W. Vrolijks | Belastingdienst/ IM |
| mw. mr. A. Ausems | Belastingdienst/ IM |
| mr. H.J.J.M. van Bommel | Ministerie van Financiën |

De voorzitter dankt tenslotte de deskundigen die tijdens de expertmeeting hun kennis met de werkgroep hebben gedeeld:

| | |
|---|---|
| dr. S.R.A. van Eijck | Actal |
| J.F. van de Poll | Belastingdienst/Toeslagen |
| Prof. dr. C.L.J. Caminada | Universiteit Leiden |
| drs. E.J. Pommer | Sociaal Cultureel Planbureau |
| drs. M. Warnaar | NIBUD |
| dr. R.H.J.M. Gradus | Wetenschappelijk Instituut CDA |
| mw. mr. M. R. de Valk | FNV Belastingservice |
| mr. R. Zahhaf | FNV Belastingservice |
| drs. J.D. Brilman | Ministerie van Financiën |

Vanwege het grote aantal mensen dat aanvullend ook een bijdrage heeft geleverd, is bij het opstellen van bovenstaande lijst geen volledigheid nagestreefd: allen dank voor de geleverde bijdrage!

# Bijlage 3 Overzicht van maatregelen uit het IBO rapport die niet zijn overgenomen

**Reikwijdte van de basisregistraties (met name GBA) uitbreiden met gegevens over financiële relaties**
De verwachte kosten van invoering bij de gemeenten (GBA) zijn naar verwachting te hoog; waardoor van een per saldo besparing geen sprake meer zal zijn. Voorts wordt niet verwacht dat andere partijen dan de Belastingdienst gebruik zullen gaan maken van de voorziening; hetgeen wel een vereiste is om van een basisregistratie te mogen spreken.

**Het harmoniseren van de vermogenstoets in de huurtoeslag met het vermogensbegrip in box3 van de inkomstenbelasting**
De (beperkte) besparing van de uitvoeringskosten weegt niet op tegen de extra programmakosten die gemaakt worden door invoering van deze maatregel.
Indien gekozen wordt voor het invoeren van één vermogentoets bij alle toeslagen, is het echter wel van belang dat voor alle toeslagen het uniforme vermogensbegrip van de IB geldt. Deze maatregel uit het IBO-rapport zal dan alsnog doorgevoerd moeten worden.

**Het opheffen van de uitzonderingen in het kindgebondenbudget voor 16- en 17 jarigen**
Na overleg tussen SZW en SVB is gebleken dat het uitvoeren van deze maatregel slechts tot zeer beperkte winst in de uitvoeringskosten zou leiden. Algemene consensus was dat deze uitzonderingen nu geen grote belasting voor de uitvoering zijn.

**Het schrappen van de servicekosten bij de huurtoeslag**
Deze maatregel kan gezien worden als een achtervang, indien niet gekozen wordt voor normhuur bij de huurtoeslag. Het schrappen van de servicekosten zorgt dan toch voor een eenvoudiger uitvoering van de huurtoeslag.

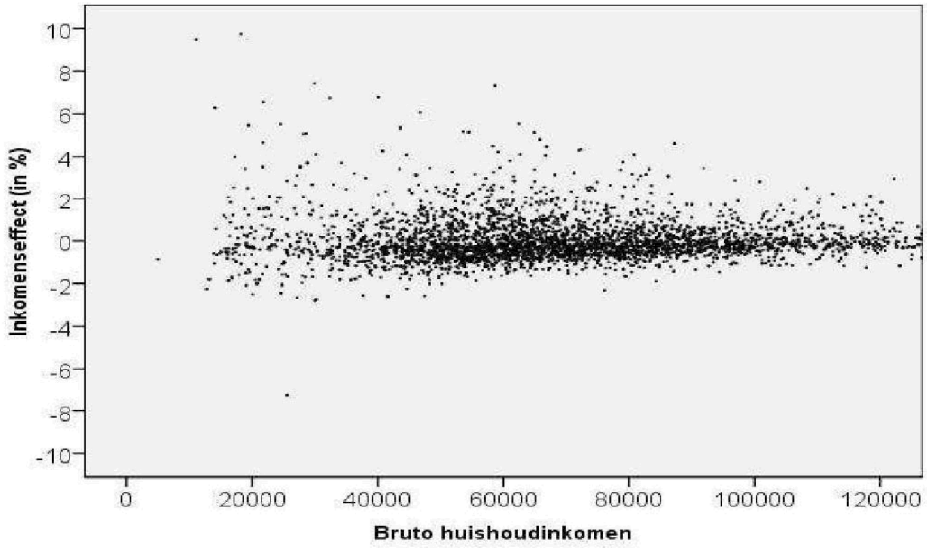
**Het uitkeren van 90% van het voorschot**
De negatieve effecten wegen niet op tegen de beperkte besparing op de uitvoeringskosten. De (initiële) negatieve inkomenseffecten zijn fors. Daarnaast krijgt iedereen te maken met nabetaling of terugvordering, waar dat nu slechts bij 50% van de gevallen zo is.

# Bijlage 4 Groslijst

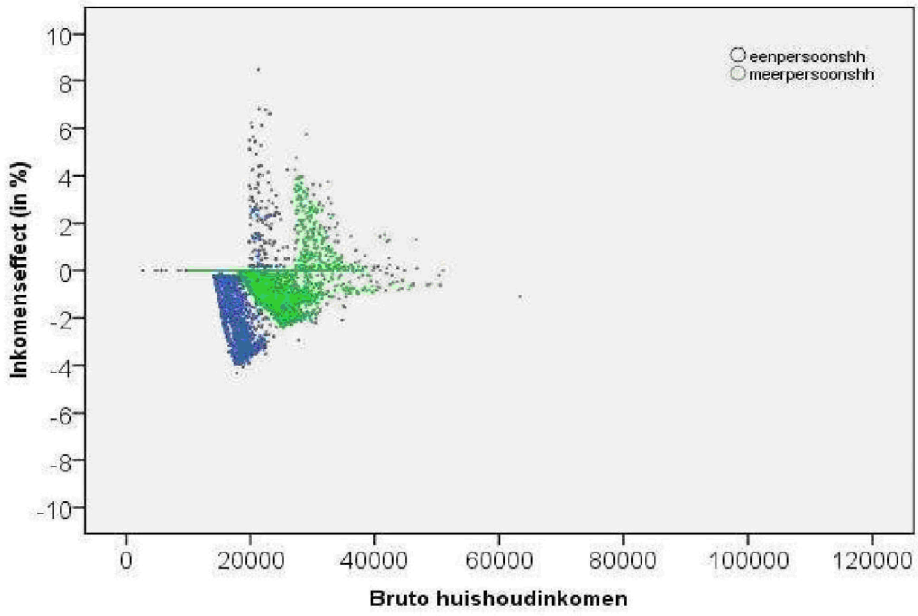
| Nr. | Ondw/variant | Uitg/ink. | Budgettaire opbrengst € miljoen | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struc. |
| 1 | IBO-plus diverse maatregelen | Uitgaven | 0 | 0,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| 2 | Brede toeslag zonder vangnet | Uitgaven | 0 | 38 | 50 | 64 | 69 | 79 |
| 3 | Brede toeslag met vangnet | Uitgaven | 0 | 27 | 39 | 52 | 57 | 65 |
| 4 | Afschaffen zorgtoeslag tarieven | Uitgaven | 0 | 32 | 41 | 52 | 57 | 86 |
| 5 | Afschaffen zorgtoeslag korting | Uitgaven | 0 | -10 | -1 | 7 | 10 | 34 |
| 6 | Afschaffen KOT/ directe bekostiging | Uitgaven | 0 | 7 | 17 | 21 | 23 | 30 |
| 7 | Afschaffen en omvormen Kgb | Uitgaven | 0 | 6 | 8 | 9 | 11 | 14 |
| 8 | Invoeren rechte lijn HT/ programma | Uitgaven | 0 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 9 | Basisregistratie KOT/ programma | Uitgaven | 0 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 10 | Vermogenstoets/ programma & uitv. | Uitgaven | 0 | 1113 | 1115 | 1116 | 1117 | 1119 |

Bijlage 5 Inkomenseffecten diverse maatregelen

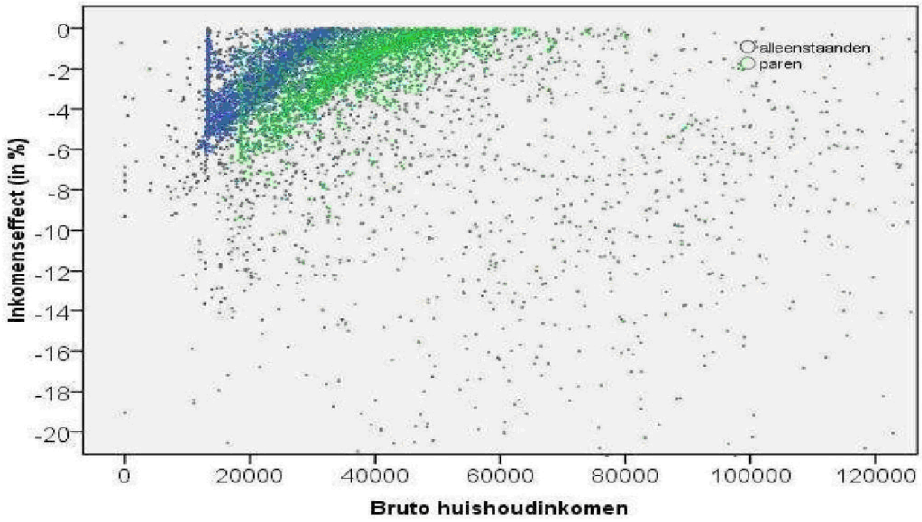
**Figuur B.5.1 Inkomenseffecten variant genormeerde uurprijs kinderopvang**




**Figuur B.5.2 Inkomenseffecten variant huurtoeslag met rechte lijn**



**Figuur B 5.3 Inkomenseffecten variant met vermogenstoets alle toeslagen**




**Figuur B 5.4 Inkomenseffecten variant met niet-verzilverbare KGB**

