Ministerie van Financiën

IBO toeslagen deelonderzoek 2

Datum 19 december 2019
Status Definitief

Colofon

Titel	IBO toeslagen deelonderzoek 2
Bijlagen	
Inlichtingen	Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

Voorwoord

Met het voor u liggende deel 2 van het IBO Toeslagen wordt het werk van de IBO werkgroep Toeslagen afgesloten. In dit deel wordt onderzocht of, en langs welke wegen, ook tot alternatieven voor de huidige toeslagensystematiek gekomen kan worden.

Dit rapport laat zien dat het mogelijk is om burgers op andere wijze te ondersteunen in de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang, maar ook dat dat niet kan zonder ingrijpende keuzes te maken. Daarbij dient wel bedacht te worden dat het toeslagenstelsel miljoenen mensen raakt en dat voor veel mensen de toeslagen een belangrijk deel van hun inkomen vormen.

Het huidige toeslagenstelsel wordt, in combinatie met het belastingstelsel, nog weleens beschreven als het "rondpompen van geld", waarbij de suggestie gewekt wordt dat dat rondpompen overbodig zou zijn. Dat er geld wordt herverdeeld via het systeem van toeslagen en belastingen is juist. Maar is dat niet juist de essentie van onze moderne verzorgingsstaat? Talloze publieke voorzieningen als onderwijs, politiezorg, dijkbewaking, wegen en openbaar vervoer worden door de overheid gefinancierd door "geld rond te pompen". Dat er geld wordt herverdeeld via de combinatie belastingen/toeslagen is dus niet bijzonder, wel dat de herverdeling op individueel niveau zichtbaar is.

De noodzaak om alternatieven te ontwikkelen vloeit vooral voort uit de in deel 1 van dit IBO, waarin de conclusie was dat de geconstateerde problemen als gevolg van de (gegroeide) complexiteit niet binnen de kaders van het huidige stelsel kunnen worden opgelost. Die complexiteit maakt dat het stelsel in toenemende mate niet als een oplossing maar als een probleem wordt ervaren. De mate van niet-gebruik en de omvang van de terugvorderingen/nabetalingen zijn illustraties van dit probleem, omdat ze samenhangen met de beleidskeuzes die aan het toeslagenstelsel ten grondslag liggen.

Alternatieven voor het toeslagenstelsel die eenvoudiger zijn voor burgers, zijn zeker mogelijk. Dat kan echter alleen wanneer ook de uitgangspunten die geleid hebben tot de huidige complexiteit ter discussie gesteld worden. Dat betreft dan met name de wens om zo *gericht* mogelijk toeslagen te verstrekken (alleen voor die mensen die het echt nodig hebben) en om in de *actualiteit* te werken (toeslagen baseren op het huidige actuele inkomen actuele gezinssituatie of daadwerkelijke kosten). Oplossingen zonder andere keuzes te maken op punten als gerichtheid en actualiteit bestaan niet.

De wens om zo gericht en actueel mogelijk te werken is een legitieme wens, maar vormt tegelijkertijd een fuik. Doorzwemmen in die fuik leidt tot alsmaar toenemende complexiteit. Een complexiteit die veel vraagt, niet alleen van de uitvoerder, maar ook en vooral van de burger waar het allemaal voor bedoeld was. Zeker in de huidige arbeidsmarkt waarin flexibele inkomens steeds vaker voorkomen is die complexiteit in zichzelf al een probleem.

Een beperking voor het onderzoek van de IBO werkgroep is dat de toeslagen een sluitstuk zijn van de onderliggende stelsels van zorg, huur en kinderopvang. Een alternatief voor een toeslag hangt nauw samen met de inrichting van het betrokken stelsel. Het betrokken stelsel maakt echter geen onderdeel uit van de opdracht van dit IBO. Daarom worden in deel 2 hoofdrichtingen van mogelijke alternatieven geschetst.

Deze alternatieven vergen wel nadere uitwerking als de keuze gemaakt wordt langs die weg verder te gaan.

Wij hebben met dit rapport inzichtelijk willen maken wat de mogelijkheden voor hervormingen van het toeslagenstelsel zijn en wat de consequenties zijn van de ingrijpende keuzes die gemaakt moeten worden voor een hervorming naar één van de alternatieven. Het is nu aan het publieke debat om de verstandige keuzes hierin te maken.

Inhoud

Voorwoord—4

Samenvatting—7

1 Inleiding—15
1.1 Aanleiding IBO Toeslagen—15
1.2 Taakopdracht deelonderzoek 2—16
1.3 Leeswijzer—17

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel—18
2.1 Achtergrond toeslagen—18
2.1.1 Zorgtoeslag—18
2.1.2 Huurtoeslag—19
2.1.3 Kindgebonden budget—19
2.1.4 Kinderopvangtoeslag—20
2.2 Ontwikkeling toeslagen—21
2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagontvangers—21
2.2.2 Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag—22
2.2.3 Financieel belang toeslagen—23
2.3 Eerder voorgestelde hervormingen—23
2.4 Internationale keuzes in betrokken stelsels—25

3 Beleidsvarianten—27
3.1 Doelstellingen toeslagen—27
3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel—28
3.2.1 Keuze 1: De mate van gerichtheid—28
3.2.2 Keuze 2: De mate van tijdigheid—29
3.2.3 Keuze 3: Huishouden versus individu—30
3.2.4 Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.—30
3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties—31
3.4 Beleidspakketten—33
3.4.1 Kinderopvangtoeslag separaat—34
3.4.2 Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen—35
3.4.3 Beleidspakket B1: integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'—36
3.4.4 Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen—37
3.4.5 Beleidspakket C1: Toeslagen inkomensonafhankelijk en delegeren—38
3.4.6 Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum—39
3.4.7 Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen—41
3.5 Conclusie—41

Bijlage 1: Taakopdracht—45

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—50

Bijlage 3 Internationale vergelijking—51

Bijlage 4: Uitwerking opties alternatieven toeslagen—55

Bijlage 5: Inkomenseffecten van de beleidspakketten—105

Samenvatting

In deelonderzoek 1 concludeerde de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet goed werkt. De problematiek ten aanzien van het aantal terugvorderingen en nabetalingen kunnen volgens de werkgroep niet geheel binnen het bestaande toeslagenstelsel worden opgelost. Ze zijn namelijk inherent aan de keuze voor een voorschotstelsel en de wijze waarop de inkomensafhankelijkheid is vormgegeven. Voor u ligt deelonderzoek 2 van het IBO Toeslagen. Anders dan in deelonderzoek 1 kijkt dit rapport naar verbeteringen *buiten* het huidige toeslagenstelsel en zelfs naar mogelijkheden om het toeslagenstelsel in z'n geheel te vervangen, uiteraard met oog voor de effecten die dan optreden. Belangrijkste vraag is wat de alternatieven zijn voor het huidige toeslagenstelsel op een manier die beter aansluit bij de gedragsinzichten met als doel minder terugvorderingen en een lager niet-gebruik.

Terugblik deelonderzoek 1
Bij de vormgeving van het huidige toeslagenstelsel is veel waarde gehecht aan het nauwkeurig uitkeren aan iedereen die aan de inkomenseis voldoet (gerichtheid), op basis van het actuele inkomen (tijdigheid) zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten. Als gevolg van deze ontwerpkeuzes zijn begrijpelijkheid en zekerheid voor de burger in het gedrang gekomen. Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te hanteren. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat huishoudens het voorschot na afloop van het jaar mogen houden.

Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

Deze keerzijdes zijn terug te zien in de vorm van (hoge) terugvorderingen en niet-gebruik. Jaarlijks komen naar schatting 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering. Het niet-gebruik van toeslagen is 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250 duizend huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen.

Anders dan bij deelonderzoek 2 was de opdracht bij deelonderzoek 1 om op zoek te gaan naar mogelijke verbeteringen *binnen* het huidige stelsel. Deelonderzoek 1 laat zien dat er binnen het huidige stelsel maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Omdat de problematiek zit ingebakken in het stelsel, zijn er binnen het stelsel bovendien geen varianten die alle problemen wegnemen.

Doelstellingen toeslagen en keuzes in de vormgeving
De overheid kan op verschillende manieren publieke voorzieningen voor haar burgers beschikbaar stellen. De overheid kan de productie van goederen en diensten zelf ter hand nemen. De overheid zorgt bijvoorbeeld voor dijken, veiligheid en onderwijs. Burgers en bedrijven betalen belastingen om deze voorzieningen te betalen. Een burger voelt dan geen verband tussen de kosten van de publieke voorzieningen en de hoogte van de betaalde belastingen.

Het toeslagenstelsel stoelt op een andere keuze. Op het gebied van de zorgverzekering, het huren van een woning en het gebruik van kinderopvang is sprake van stelsel waarbij de diensten/voorzieningen aangeboden worden door marktpartijen. Toeslagen stellen burgers in staat om deze goederen en diensten af te nemen. Deze toeslagen zijn gericht op compensatie van de kosten van het gebruik van deze voorziening. Het toeslagenstelsel is daarmee het sluitstuk van een stelsel met marktwerking voor huren, het kiezen van een zorgverzekering of het gebruik van kinderopvang. Voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel zou het dus de aanbeveling verdienen om eerst te kijken naar het stelsel waarbinnen de toeslag zijn functie heeft. Herziening van het Zorg-Huur- en Kinderopvangstelsel valt echter buiten de grenzen van dit IBO. Voor het Zorgstelsel is deze discussie expliciet uitgesloten in de taakopdracht.

Ook de analyse van stelsels in het buitenland laat zien dat er andere keuzes mogelijk zijn als het gaat om de inrichting van stelsels van wonen, kinderen en zorg. Duidelijk is dus dat een herziening van het toeslagenstelsel draait om het (anders) maken van een aantal keuzes. Keuzes ten aanzien van de doelstellingen en keuzes ten aanzien van de vormgeving.

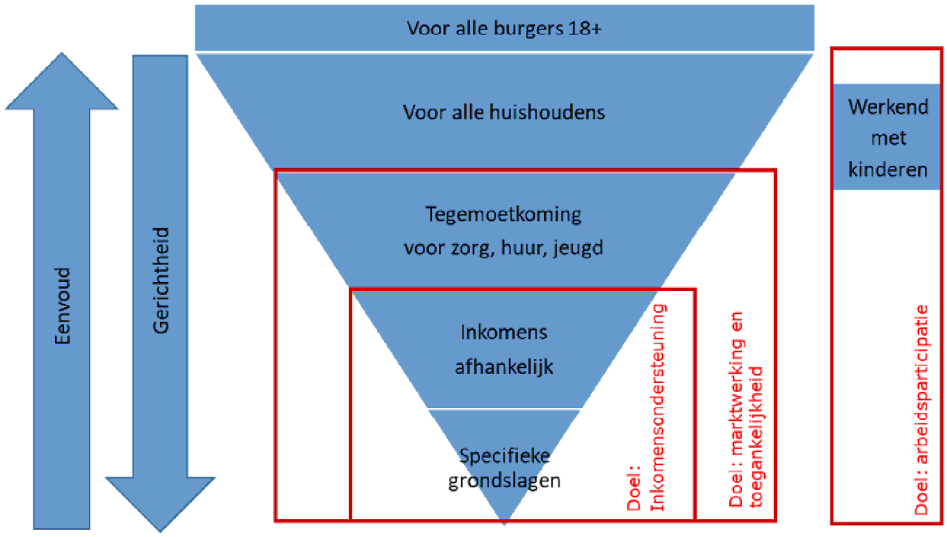
In het huidige toeslagenstelsel worden in totaal drie verschillende doelstellingen nagestreefd:

1. *Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang.*
   In de zorg, de huurmarkt en de kinderopvang worden diensten/voorzieningen geleverd door marktpartijen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat deze voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn.
2. *Inkomensondersteuning*
   Toeslagen zijn een inkomensafhankelijke ondersteuning voor huishoudens. Door de vormgeving als toeslag zijn er geen problemen met verzilvering. Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid en worden de toeslagen gebruikt als koopkrachtknoppen.
3. *Arbeidsparticipatie*
   Bevordering van de arbeidsparticipatie is een specifiek doel van de kinderopvangtoeslag.

Het huidige toeslagenstelsel is vormgegeven langs vier belangrijke beleidskeuzes.

Keuze 1: De mate van gerichtheid
De huidige mate van gerichtheid wordt rechtvaardig gevonden (alleen de mensen die het echt nodig hebben krijgen een toeslag) en is doelmatig (door alleen inkomensondersteuning te geven aan huishoudens die het nodig hebben, betaalt de overheid niet te veel). Deze fijnmazigheid heeft echter als keerzijde een complex toeslagenstelsel, waarbij vooral de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag afhankelijk zijn van een veelheid aan grondslagen.

Zonder inkomensafhankelijkheid en zonder specifieke grondslagen, zoals de koppeling aan de feitelijk huren, worden toeslagen eenvoudiger, maar ook minder gericht. De keuze voor een bepaald beleidsdoel betekent een keuze voor een bepaald stelsel. Dit is visueel weergegeven in onderstaande figuur.



Keuze 2: De mate van tijdigheid
Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (tijdigheid) betekent dat huishoudens niet hoeven voor te schieten en dat de hoogte van de toeslag aan kan sluiten bij de actuele situatie. Omdat het actuele voorschot onvermijdelijk gebaseerd is op een inschatting leidt het tot nabetalingen en terugvorderingen als achteraf blijkt dat het inkomen hoger of lager was. Ook moet de burger gedurende het jaar wijzigingen doorgeven en controleren of de gegevens nog wel kloppen bij een mogelijk nieuwe situatie, zoals huurverhoging of salarisverhoging. De keerzijde van actualiteit zijn dus hogere mentale lasten.

Keuze 3: Huishouden versus individu
Het huidige toeslagenstelsel is gestoeld op huishoudkenmerken. Zo is de hoogte van de toeslag afhankelijk van het huishoudinkomen. Er wordt aanspraak gedaan op de solidariteit binnen een huishouden. Het leidt er echter ook toe dat de toeslagen losstaan van de inkomstenbelasting die op individueel niveau geheven wordt.

Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.
De burger heeft veel verantwoordelijkheid in het huidige toeslagstelsel. Het stelsel gaat uit van de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor hen is en hiernaar handelen. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconstateerd dat deze aanname in de praktijk niet altijd terecht is. Burgers kunnen door minder doenvermogen in combinatie met een complex stelsel in de problemen komen. Als de verantwoordelijkheid van de burger voor het actueel houden van de toeslagen wordt verminderd of weggehaald zal de burger minder invloed hebben op de hoogte van de toeslag. Het vermindert wel de keuzedruk en mentale lasten voor de burger.

De beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagenstelsel. Om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen moeten dus doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt worden. De werkgroep heeft een groot aantal beleidsopties geïdentificeerd variërend van volledig afschaffen van toeslagen (met en zonder terugsluis), publiek gefinancierde voorzieningen, integratie in de fiscaliteit en overdracht naar decentrale overheden en opties hiertussen.

Beleidspakketten
De werkgroep heeft ervoor gekozen om op basis van de geïdentificeerde opties een aantal samenhangende beleidspakketten uit te werken waarin in elk pakket alternatieven geboden wordt gericht op vereenvoudiging voor de burger (en uitvoering). Deze beleidspakketten hebben als gemene deler dat ze de eerder beschreven beleidsdoelen of beleidskeuzes op de helling zetten. Dat is de prijs die betaald wordt om de problemen van het toeslagenstelsel op te lossen.

Alternatief kinderopvangtoeslag
Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. Vandaar dat de kinderopvangtoeslag separaat uitgewerkt is. Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag komt de werkgroep tot de conclusie dat hervorming naar een publiek gefinancierde voorziening een goede optie is. Dit leidt tot lagere mentale lasten. De doelstelling van marktwerking wordt dan wel losgelaten. Het doel van arbeidsparticipatie verschuift hierbij gradueel richting het andere doel van kinderopvang, namelijk de ontwikkeling van het kind. Aan deze optie, naar gelang van de invulling, hangt wel een prijskaartje.

Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een stelsel van publiek gefinancierde kinderopvang voorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hiervoor kan onder andere verwezen worden naar het (aanstaande) IBO Deeltijd. De werkgroep heeft met twee denkrichtingen geschetst welke afruilen er zijn. Tussen deze twee denkrichtingen zijn er dus veel keuzes nog te maken.

Eerste denkrichting is budgetneutraal. Voor het huidige budget van de kinderopvangtoeslag zou naar schatting één dag per week per kind (0 – 12 jr) gratis opvang aangeboden kunnen worden. Hierbij is rekening gehouden met een gedragseffect. Het aantal gratis te verstrekken uren kan worden uitgebreid of er kan een aanvullende financieringswijze worden ingericht met inzet van het IACK-budget of het VVE-budget. Het aantal gratis uren is voor sommige ouders niet voldoenden en er kunnen dan zorgen ontstaan over de financiering van overige benodigde opvang en het combineren van zorg met arbeid. Dit zal effect hebben op het doelbereik van het doel arbeidsparticipatie. Bij een richting waar de basisvoorziening beperkt is kunnen de inkomenseffecten voor werkenden die meer uren kinderopvang afnemen negatief uitpakken

De tweede denkrichting is dat er één integrale, publiek bekostigde voorziening voor een onbeperkt aantal uren voor alle kinderen tussen de 0 en 12 jaar komt. In deze denkrichting wordt aangesloten bij de optie SC3 die in het (aanstaande) IBO deeltijdwerk is opgenomen. Er is dan geen noodzaak meer tot kinderopvangtoeslag of andere tegemoetkomingen; maar een publiek bekostigde voorziening in deze vorm gaat gepaard met hogere uitgaven (€ 8,8 mld.). Omdat een publieke voorziening in plaats komt van de kinderopvangtoeslag, vallen die middelen, de middelen voor VVE en de decentrale uitkering voor peuters vrij (€ 3,3 mld.). Dit betekent dat er nog additioneel budget nodig is van €5,4 miljard. Mogelijkheden ter dekking zijn om de IACK in te zetten, een eigen bijdrage te vragen of de belastingtarieven voor werkenden te verhogen. Deze denkrichting zal positieve inkomenseffecten hebben voor de groepen die nu kinderopvangtoeslag ontvangen. Er zullen positieve en negatieve effecten zijn op het arbeidsaanbod. Het saldo is niet evident.

Illustratie Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

Als eerste is een pakket uitgewerkt waarin alle toeslagen afgeschaft worden om het belang te illustreren van de toeslagen. De doorrekening laat zien dat het inkomen van lage inkomens voor een aanzienlijk deel (tot meer dan twintig procent) bestaat uit toeslagen. Het afschaffen van alle toeslagen levert ongeveer € 15,5 miljard[1] op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden. De inkomensachteruitgang voor groepen en met name de laagste inkomensgroepen zijn groot.

Vervolgens is gekeken naar een integraal alternatief voor de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daar ziet de werkgroep twee mogelijkheden.

Beleidspakket B1: 'basisbehoeftentoeslag'
In dit pakket zijn de drie inkomensondersteunende toeslagen samengevoegd tot een basisbehoeftentoeslag met een gezamenlijk afbouwtraject en zijn de grondslagen gereduceerd. Dit maakt het overzichtelijker voor huishoudens. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt eveneens tot een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen.

Uiteindelijk blijft het wel een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten en terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. Dit pakket heeft gevolgen voor de exporteerbaarheid. Maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

Er zijn positieve en negatieve inkomenseffecten welke beperkt zijn tot de lage en middeninkomens. De arbeidsaanbodeffecten zijn per saldo gunstig.

Beleidspakket B2: Integratie fiscaliteit
In dit pakket is onderzocht of de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen een perspectief kan bieden. Doel is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagstelsel. De integratie van belastingen en toeslagen kunnen leiden tot een vermindering van de geldstromen. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. In dit pakket vervallen behalve de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget ook de heffingskortingen zoals de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de IACK[2].

Aan de hand van regressietechnieken is gekeken naar mogelijkheden om tot een vergelijkbare inkomensverdeling te komen als het huidige stelsel. Het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor arbeidsinkomen vraagt echter een meer fundamentele analyse dat kijkt naar de effecten op de economie en samenleving in brede zin. De werkgroep vindt een verdere bestudering van de mogelijkheden daartoe zinvol. Aandachtspunten zijn de verzilvering, de keuze voor huishoud- dan wel individueel inkomen, de mogelijkheid van terugvorderingen en nabetalingen net als in de huidige fiscaliteit, de aansluiting op de loonbelasting en de exporteerbaarheid.

Naast deze integratie pakketten zijn er ook beleidspakketten ontwikkeld bestaande uit alternatieve opties voor individuele toeslagen.

Beleidspakket C1: Toeslagen inkomensonafhankelijk en delegeren
In beleidspakket C1 worden de mentale lasten van burgers zo ver mogelijk verlicht.

[1] Prijspeil 2020
[2] IACK is Inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkende ouders

- De zorgtoeslag wordt inkomensonafhankelijk en individueel en gecompenseerd uit een hogere inkomstenbelasting. Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer voor de zorgtoeslag.
- Het kindgebonden budget wordt ook inkomensonafhankelijk en geïntegreerd in de kinderbijslag. Het inkomen kan dan niet meer leiden tot terugvorderingen en nabetalingen. Het inkomensonafhankelijk maken in deze vorm leidt tot een voordeel voor ouders met midden- en hogere inkomens. Deze kosten worden via hogere inkomstenbelastingen betaald door hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van (hoge) inkomens zonder kinderen naar (hoge) inkomens met kinderen. Ander optie is te kijken naar de hoogte van het kindgebonden budget.
- Tenslotte wordt de huurtoeslag voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimte wordt overgedragen aan de woningbouwcorporaties. Zij gaan met de middelen van de huurtoeslag een lagere huur rekenen bij huishoudens met een laag inkomen met een sociale huurwoning. Woningbouwcorporaties krijgen de autonomie om lokaal te bepalen op welke wijze zij deze verantwoordelijkheid invullen. Deze optie leidt tot een harder onderscheid op de huurmarkt tussen woningbouwcorporaties (sociale huur) en private verhuurders (vrije markt). Voor die laatste groep blijft de huurtoeslag wel bestaan. Dit is momenteel circa 15% (250.000 huishoudens) van de huidige huurtoeslagpopulatie.

In dit pakket zijn alleen de effecten van de inkomensonafhankelijke zorgtoeslag en kindgebonden budget berekend. Omdat de effecten van de omvorming van de huurtoeslag volledig afhankelijk zijn van het beleid van een woningbouwcorporatie. De inkomenseffecten zijn gespreid, de helft gaat erop vooruit en de helft op achteruit. Met name de werkenden met een hoger inkomen gaan er meer dan 5% op achteruit. Het arbeidsaanbodeffect is per saldo 0%.

Beleidspakket C2:

- In beleidspakket C2 wordt het sociale minimum zodanig verhoogd (16%) dat de zorgtoeslag afgeschaft kan worden. Omdat de bijstand en de AOW aan het WML zijn gekoppeld, geldt dit ook voor deze groepen. Dit reduceert de mentale lasten en er is geen risico op terugvorderingen meer. Ook het niet-gebruik wordt op deze wijze voorkomen. De zichtbare koppeling die nu bestaat tussen de hoogte van de zorgpremie en de hoogte van de toeslag vervalt. Er is nog onzekerheid over de doorwerking van een stijging van het WML naar lonen boven het WML. Ook zullen zelfstandigen en studenten niet automatisch profiteren, terwijl zij wel de zorgtoeslag verliezen.
- Het kindgebonden budget wordt net als in beleidspakket C2 inkomensonafhankelijk en geïntegreerd in de kinderbijslag. De kosten worden via hogere inkomstenbelastingen betaald door hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van hoge inkomens zonder kinderen naar hoge inkomens met kinderen. Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer voor het kindgebonden budget.
- De huurtoeslag wordt hervormd aan de hand van opties uit deel 1, waaronder de invoering van een normhuur. Dit vereenvoudigt de toeslag. Ook wordt het stelsel eerlijker voor huishoudens met een laag inkomen, waarvoor geen sociale huurwoning beschikbaar is. De kans op terugvorderingen en navorderingen blijft bestaan omdat de huurtoeslag afhankelijk blijft van de actuele huishoudenssamenstelling en het actuele inkomen. De kans is door de vereenvoudiging wel kleiner.

In dit pakket gaat de laagste inkomensgroep 1/5 er meer dan 5% op achteruit, maar ook dat 1/5 er meer dan 5% op vooruit gaat als de WML-verhoging niet doorwerkt in het loongebouw. Voor de overige groepen is de spreiding beperkter, waarbij vanaf het derde inkomenskwintiel het merendeel in de -2 tot +2% range valt. Zelfstandigen met een laag tot middeninkomen en studenten hebben geen voordeel van de WML-verhoging en worden daardoor hard geraakt door het afschaffen van de zorgtoeslag. De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn sterk afhankelijk van de effecten van het verhogen van het WML hierop.

Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen
In de besparingsvariant wordt 80% van het budget van de toeslagen omgezet in een vaste uitkering voor ieder huishouden. Daarmee wordt een besparing van 20% bereikt, circa € 3,1 mld per 2020. In dit pakket gaat 2/3 van de laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen de hoogste toeslagen. Vooral bij de middeninkomens zijn er positieve inkomenseffecten. Zij ontvangen geen of maar beperkte toeslagen, waardoor het vaste bedrag hen meer dan compenseert voor het afschaffen van de toeslagen.

Conclusie IBO Toeslagen deelonderzoek 2
In dit tweede deel zijn alternatieven voor (delen van) het toeslagenstelsel gezocht. De meest directe weg is dan de inrichting van de betreffende stelsels zodanig te wijzigen dat de noodzaak van financiële ondersteuning vervalt. Dit valt buiten de taakopdracht van dit IBO. De werkgroep is van mening dat naast de hier benoemde alternatieven er nog andere alternatieven zijn voor de toeslagen als nader onderzoek gedaan wordt naar de vormgeving van deze stelsels in den brede. Bij andere keuzes ten aanzien van de inrichting van deze stelsels kan de noodzaak voor toeslagen en de daarmee gepaard gaande hoge mentale lasten voor huishoudens verdwijnen.

Doel van de alternatieven voor het toeslagenstelsel die in dit deel 2 geschetst worden is een vereenvoudiging voor de burger (reduceren mentale lasten) waardoor minder sprake is van terugvorderingen en ontstaan van problematische schulden. De werkgroep benadruk dat alle beschreven opties een hoofdrichting zijn waarin gezocht kan worden naar alternatieven, maar dat de vormgeving van de opties nader onderzoek en nadere (politieke) keuzes behoeft over de vormgeving en dat de opties daarmee dus niet direct implementeerbaar zijn.

Conclusie is, evenals in deelonderzoek 1, dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging voor de burger mogelijk zijn, maar dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, niet-gebruik en schuldenproblematiek) een 'prijs' betaald moet worden. Deze prijs heeft de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid. De toeslagen zijn gerichte beleidsinstrumenten om beleidsdoelen te bereiken. Opgeven van de toeslagen betekent concessies doen. Er zal in elke variant ingeleverd moeten worden op de huidige doelstellingen en/of op de huidige mate van gerichtheid en actualiteit. Met name het loslaten van de gerichtheid zal leiden tot substantiële inkomenseffecten of budgettaire effecten. Tegelijk betekent het loslaten van de gerichtheid een belangrijke vereenvoudiging voor de burgers. Om de pakketten budgetneutraal vorm te geven, is compensatie via de inkomstenbelasting gezocht. Verder kan dekking gevonden worden door middel van besparingsopties die volgen uit verschillende beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

De kinderopvangtoeslag is in het vinden van alternatieven separaat bekeken, omdat het gaat om een zeer specifieke doelgroep die slechts in beperkte mate overlapt met de doelgroepen van andere toeslagen. Voor deze toeslag concludeert de werkgroep dat hervorming van de kinderopvang tot een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel voor de burger een goede optie is, omdat deze de mentale lasten reduceert en leidt tot een eenvoudiger stelsel. Binnen de optie van een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel kunnen meerdere keuzes worden gemaakt, die een effect kunnen hebben op de kosten, de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. De werkgroep beveelt aan een concrete uitwerking nader te onderzoeken als er concrete voornemens bestaan tot hervorming over te gaan.

Kijkend naar de integratie van de drie toeslagen gericht op inkomensondersteuning (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) concludeert de werkgroep dat er modellen denkbaar zijn waarin deze toeslagen geïntegreerd worden. Maar dat goed naar de vormgeving gekeken moet worden met het oog op de uitvoerbaarheid en exporteerbaarheid. Beide pakketten B1 en B2 blijven een voorschotstelsel en dus blijven terugvorderingen en nabetalingen, zij het in mindere mate, bestaan.

In de beleidspakketten C1 en C2 worden alternatieven geschetst voor individuele toeslagen. Ook hier liggen volgens de werkgroep haalbare mogelijkheden met zowel voor- als nadelen. Het is aan de politiek om te besluiten welke prijs men bereid is te betalen ter voorkoming van de huidige problematiek met terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik en hoge mentale lasten voor de burger.

1 Inleiding

Dit rapport betreft deelonderzoek 2 van het IBO Toeslagen. Deelonderzoek 1 met een analyse van het huidige toeslagenstelsel en mogelijke varianten in het huidige toeslagenstelsel is reeds op 11 november 2019 gepubliceerd. Het rapport van deelonderzoek 2 kijkt naar beleidsvarianten voor een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel en stelsel rond wonen, zorg en kinderen. Daarbij is ook gekeken naar hoe in het buitenland zaken rondom inkomensondersteuning voor wonen, zorg en kinderen geregeld zijn.

1.1 Aanleiding IBO Toeslagen

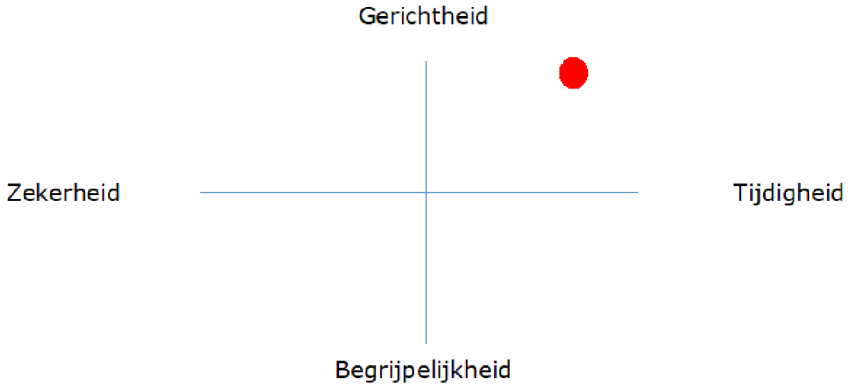
Het huidige toeslagenstelsel beoogt om burgers zowel keuzevrijheid als betaalbare voorzieningen te bieden. Zo zorgt bijvoorbeeld de zorgtoeslag voor een betaalbare zorgpremie en eigen risico voor de lagere inkomens en hebben huishoudens tevens vrije keuze met welke zorgverzekeraar ze een contract aangaan.

In het gepubliceerde deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen: Eenvoud of maatwerk: uitruilen in het huidige toeslagenstelsel concludeert de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De ontwerpprincipes van een voorschotstelsel passen niet goed bij de inzichten vanuit de gedragswetenschap en de systematiek leidt tot veel terugvorderingen, die kunnen bijdragen aan schuldenproblematiek van huishoudens. Dit speelt het sterkst bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. De toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt maakt deze uitdagingen alleen maar groter.

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid en aan tijdigheid. Met gerichtheid wordt bedoeld het nauwkeurig uitkeren, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. Met tijdigheid wordt de voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen bedoeld zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten.
Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid), terwijl de burger zelf verantwoordelijk is voor correct gebruik van toeslagen. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden het voorschot na afloop van het jaar mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). Eventuele (hoge) terugvorderingen kunnen bijdragen aan problematische schulden. Zo komen jaarlijks naar schatting 300.000 terugvorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen in de dwanginvordering. Ook het initiatief tot het aanvragen van een toeslag ligt bij de burger. Het niet-gebruik van toeslagen is circa 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250 duizend huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen. In onderstaande figuur is de huidige situatie illustratief als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

Pagina 16 van 109

Figuur 1: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning (rode stip: huidige toeslagenstelsel)



De problemen in het huidige stelsel zijn dus de keerzijdes van de gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang gekomen door de keuze voor gerichtheid en tijdigheid. Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanvragen en aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

De uitwerking van de bouwstenen en de varianten in deelonderzoek 1 laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Er is geen variant die alle problemen van het huidige stelsel wegneemt. De werkgroep acht dit ook logisch omdat in fase 1 naar varianten gezocht is binnen het huidige stelsel terwijl geconstateerd is dat de problemen van het huidige stelsel in grote mate het gevolg zijn van de opzet van het huidige stelsel.

Naast de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen en het niet aansluiten van de systematiek op het doenvermogen komt dat het toeslagenstelsel in de afgelopen jaren topzwaar is geworden. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n €13 miljard in om. De gemiddelde toeslagbedragen die een toeslaggerechtigde ontvangt zijn aanzienlijk toegenomen en huishoudens ontvangen vaker meerdere toeslagen. In 2018 ontvingen 5 miljoen huishoudens 7,5 miljoen toeslagen. Het feit dat de toeslagen bij ongeveer 60% van alle huishoudens terecht komt, de toegenomen hoogte van de toeslagen en de problematiek van terugvorderingen werpt de vraag op of het beter is om op zoek te gaan naar alternatieve vormen voor het betaalbaar houden van huur, zorgverzekering, kinderen en kinderopvang voor met name de lage en middeninkomens.

1.2 Taakopdracht deelonderzoek 2

In de taakopdracht van dit IBO is de volgende opdracht geformuleerd voor deelonderzoek 2:

a. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden?
b. Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen?

Pagina 17 van 109

c. In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Hierbij zal ook aandacht worden gegeven aan de governancestructuur.
d. Uitgangspunt in de opdracht van deelonderzoek 2 is dat de beleidsvarianten budgetneutraal moeten zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

De taakopdracht heeft als afbakening meegegeven dat de te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de achtergronden van de huidige toeslagen beschreven om helder te krijgen hoe tot het huidige stelsel gekomen is en wat de doelstellingen zijn. Ook wordt gekeken naar de ontwikkeling van de toeslagen sinds invoering en is een korte internationale vergelijking naar de financiële ondersteuning in de stelsels van zorg, huur en kinderen opgenomen.

In hoofdstuk 3 worden opties geïdentificeerd waarmee een eenvoudiger systeem gerealiseerd kan worden. Dit leidt tot 5 beleidspakketten waarin voor elke toeslag een alternatief geboden wordt.

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel

Voordat gekeken wordt naar alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel verdient het aanbeveling om eerst te kijken naar de stelsels waarbinnen de toeslagen hun functie hebben. Voor de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag ligt het voor de hand om eerst te kijken naar respectievelijk de inrichting van het zorgstelsel, het kinderopvangstelsel en de sociale-huursector. Het bestaan van toeslagen volgt namelijk uit de fundamentele (en dus politieke) keuze voor een stelsel van marktwerking, waarbij een toeslag alle burgers in staat stelt om deel te nemen op de desbetreffende markt. Toeslagen zijn dus het sluitstuk van een stelselkeuze. Het nadenken over het afschaffen van het toeslagenstelsel vraagt eigenlijk dan ook eerst om een stelseldiscussie. Dit valt echter buiten de scope van dit IBO.

In dit hoofdstuk komt de achtergrond van de bestaande toeslagen aan bod. Daarbij wordt teruggegaan naar de vraag waarom gekozen is voor een toeslag en wat de doelstelling en doelgroep is. Tevens wordt de ontwikkeling van het aantal toeslagontvangers, uitgaven en financieel belang beschreven en wordt stilgestaan bij voorgestelde hervormingen in het verleden. Tot slot wordt gekeken hoe in andere landen ondersteuning op de terreinen van zorg, huur en kinderen vormgegeven is.

2.1 Achtergrond toeslagen

2.1.1 Zorgtoeslag

Elk huishouden, behoudens enkele uitzonderingen, moet een zorgverzekering afsluiten. De zorgtoeslag is een financiële tegemoetkoming voor huishoudens met een laag inkomen[3] voor het betalen van de premie van de (basis-) zorgverzekering en het eigen risico. Er is destijds onder andere gekozen voor een toeslag omdat bij inpassing in de inkomstenbelasting belastingplichtigen, die geen belasting betalen, niet bereikt konden worden ('verzilveringsproblematiek').

Om de concurrentie tussen zorgverzekeraars te bevorderen, is de hoogte van de zorgtoeslag niet afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van de zorgverzekering die de ontvanger van zorgtoeslag afsluit, maar van de standaardzorgpremie en eigen risico. Het mogelijke prijsverschil tussen een duurdere en goedkopere basisverzekering is voor rekening of voordeel van het huishouden.

In de huidige situatie betaalt iedere verzekerde een vergelijkbare nominale zorgpremie. De zorgtoeslag maakt het voor burgers met een lager inkomen mogelijk om die premie te betalen. In het zorgstelsel zijn de zorgverzekeraars private partijen, die op een directe manier een inkomensonafhankelijke premie bij hun klanten (de verzekerden) in rekening brengen. Zorgverzekeraars krijgen op deze manier een substantieel deel van het bedrag benodigd om de zorgkosten te betalen (50% van het totaal) direct binnen van hun klanten. Lagere inkomens betalen dus de zorgpremie aan de zorgverzekeraar, maar worden dus gecompenseerd door de overheid in de vorm van de zorgtoeslag. Tevens krijgen zorgverzekeraars geld (ook 50%) van de overheid. Dat is primair het bedrag dat de overheid heft bij belastingplichtigen in de vorm van de inkomensafhankelijke bijdrage

[3] tot ca. € 29.000 voor een alleenstaande en ca. € 36.000 voor een paar

(de IAB). De exacte verhouding tussen beide bronnen verschilt per verzekeraars en is vanwege de risicoverevening afhankelijk van hun verzekerdenpopulatie. De taakopdracht van het IBO Toeslagen stelt dat beleidsopties binnen de kaders van de zorgverzekeringswet blijven vallen en dus niet toornen aan deze 50-50% verdeling.

2.1.2 *Huurtoeslag*

Het doel van de huurtoeslag is de bekostiging van een huurwoning voor huishoudens met een laag inkomen[4]. Omdat het inkomen laag is, betaalt deze groep in verhouding tot hun inkomen veel huur.

Per 1 januari 2006 is de huursubsidie omgezet in de huurtoeslag. Dit viel samen met de invoering van de zorgtoeslag. De achtergrond was om meer transparantie en harmonisatie rond de armoedeval en de marginale druk te bereiken door de veelheid aan regelingen te verminderen en te harmoniseren.

Met de overgang van de huursubsidie naar de huurtoeslag werd het relevante inkomensbegrip verlegd van het inkomen in jaar 't-2' naar jaar 't'. Voor burgers vormde dit een verbetering, omdat de toeslag kon meebewegen op verandering in het inkomen. De huursubsidie kende weliswaar een vangnet, maar daarop kon alleen een beroep worden gedaan bij echt grote inkomensdalingen. De overgang van huursubsidie naar huurtoeslag vergrootte dus het werken in de actualiteit.

De afgelopen jaren is de ruimte om huren te kunnen laten stijgen vergroot, om te komen tot marktconformere huren en om 'scheefwonen' tegen te gaan. Sinds juli 2013 is de maximum huurverhoging inkomensafhankelijk. Vanaf 2017 gelden daarbij twee klassen, voor hogere inkomens geldt een maximumverhoging van 4 procentpunt bovenop de inflatie, voor lagere inkomens, waar ook huurtoeslagontvangers onder vallen geldt een maximum van 2,5%. In de praktijk wordt deze ruimte voor huurstijgingen lang niet volledig benut door verhuurders. Bij corporaties wordt de mogelijkheid van huurverhogingen ook beperkt doordat een maximum aan de huursomstijging van 1% boven inflatie is gesteld.

De huurtoeslag kan een prijsopdrijvend effect hebben op de huren tot aan de liberalisatiegrens en op bepaalde soorten woningen[5]. Verhuurders kunnen een deel van de huurverhoging afwentelen op de Rijksoverheid via de huurtoeslag van hun huurders. De verhuurders zijn zich bewust dat een deel van de berekende huurverhoging leidt tot een hogere huurtoeslag van hun huurders. Tevens kunnen huurders een grotere en kwalitatief betere woning huren met een hogere huurprijs wetende dat een gedeelte van de hogere huurprijs gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Ook werkt de toeslag het delen van een huis tegen omdat er alleen "per voordeur" uitgekeerd wordt. Daarmee kan de huurtoeslag zorgen voor een 'overconsumptie' van grotere en kwalitatieve betere huurwoningen. Dit alles geldt overigens alleen voor huurwoningen met een huur onder de maximale huurgrens van ca € 720,-. Daarboven is er immers geen recht op huurtoeslag. In die zin kan de huurtoeslag ook een dempend effect hebben op de huren.

2.1.3 *Kindgebonden budget*

Kinderen kosten geld en hebben een effect op de draagkracht van een gezin. Het kindgebonden budget heeft als doel om ouders, naast de inkomensonafhankelijke kinderbijslag, een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van

[4] tot ca. € 25.000 voor een alleenstaande en ca. € 31.000 voor een meerpersoonshuishouden
[5] IBO (2016) Sociale huur: de prijs voor betaalbaarheid, pag 42

kinderen te bieden. Omdat een ruimere financiële draagkracht van een gezin ertoe leidt dat kinderen meer kansen hebben om zichzelf te ontplooien, is het afgeleide doel het bevorderen van ontplooiingskansen van kinderen. Het kindgebonden budget levert extra ondersteuning aan lagere- en middeninkomens[6] voor de kosten van kinderen. Kinderen hebben namelijk een groter effect op de draagkracht van lagere- en middeninkomens. Om deze reden is de bijdrage inkomensafhankelijk en is er een vermogenstoets. Specifiek voor alleenstaande ouders is er via het kindgebonden budget extra ondersteuning, via de alleenstaande ouderkop (ca. € 3.000 per jaar).

Het kindgebonden budget kan vrij besteed worden en is niet gekoppeld aan specifieke uitgaven voor kinderen.

Tot 2008 was er sprake van een fiscale korting om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen, de kinderkorting. Het kindgebonden budget heeft de huidige vorm vanwege verzilveringsproblemen bij huishoudens met lage inkomens. Destijds werd de motie Crone ingediend waarin werd verzocht om de ouder- en kinderkortingen uitkeerbaar te maken.

Onderzoeken van het Nibud, SCP en CBS laten zien dat gezinnen met kinderen, zeker als het alleenstaande ouders of gezinnen met meerdere en jongere kinderen zijn, een groter risico hebben op armoede. Het kindgebonden budget draagt eraan bij dit risico te verkleinen.

2.1.4 *Kinderopvangtoeslag*

De voornaamste doelstelling van de kinderopvangtoeslag (KOT) is arbeidsparticipatie.[7] Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders en ouders die een traject volgen dat de kans op werk vergroot (zoals werkenden, studenten, mensen die een re-integratie traject volgen). De overheid vindt het belangrijk dat werken ook voor ouders lonend is en dat zij arbeid en zorg goed kunnen combineren. Alle ouders, ook met de hoogste inkomens, krijgen tenminste 33% van de kosten van kinderopvang (gebaseerd op een maximum uurprijs) vergoed. De toeslag is inkomensafhankelijk om werken ook voor lage inkomens lonend te houden.

Ouders moeten wel zelf een deel van de kosten betalen om hen te stimuleren om een bewuste keuze te maken voor kinderopvang op basis van de prijs/kwaliteitverhouding.

Het aantal uren waarvoor ouders KOT kunnen aanvragen hangt samen met het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. Zo wordt alleen opvang gefinancierd die ondersteunt bij het combineren van arbeid en zorg.

De vormgeving als toeslag hangt samen met de wens gerichte compensatie van gemaakte kosten voor de kinderopvang te bieden en ter voorkoming van 'verzilveringsproblematiek'.

Door keuzes in de vormgeving leidt de KOT tot een aantal neveneffecten:

- De maximumuurprijsgrens[8] werkt normstellend voor de uurprijs die kinderopvangorganisaties rekenen voor de dienst en houdt daarmee de kosten voor kinderopvang enigszins in bedwang.

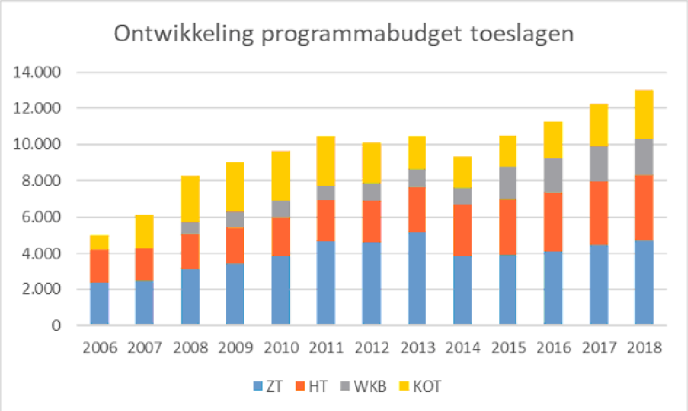
[6] Tot € 70.000 voor paren en € 100.000 voor een alleenstaande ouder
[7] De wet op kinderopvang (WKO) kent naast het doel het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg van ouders met jonge kinderen ook de ontwikkeling van het kind als doel.
[8] De vergoeding wordt alleen toegepast op de kosten tot deze maximumuurprijsgrens.

- Door alleen uit te keren voor erkende kinderopvang en hier kwaliteitseisen aan te stellen wordt de kwaliteit van de kinderopvang geborgd.
- Er is keuzevrijheid bij de keuze voor type kinderopvang en locatie, bijvoorbeeld om voor gastouderopvang aan huis te kiezen.

2.2 Ontwikkeling toeslagen

Sinds de start van toeslagen is het bedrag wat aan toeslagen uitgekeerd wordt verdrievoudigd.

- Bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 werd € 5 miljard aan in totaal 6,2 miljoen ontvangers van zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag uitgekeerd.
- In 2008 werd ook het kindgebonden budget ingevoerd (in 2008 € 0,7 miljard voor 0,9 miljoen toeslagen).
- In 2018 is voor bijna € 13 miljard uitgekeerd in 7,5 miljoen toeslagen en de prognose voor 2020 is een uitkering van € 15,5 miljard.



Het aantal toeslaguitkeringen is gestegen, maar het aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt is met 5 miljoen huishoudens gelijk gebleven. Dit betekent dat het aantal toeslagen per huishouden (de stapeling) toegenomen is.

- In 2006 ontvingen ca 5,1 miljoen huishoudens (ca 72% van de Nederlandse huishoudens) toeslagen.
- In 2018 komen de toeslagen terecht bij ruim 5 miljoen huishoudens (ca 60% van de Nederlandse huishoudens).

De daling van het relatieve aandeel van de Nederlandse huishoudens is het gevolg van de groei van het aantal huishoudens tussen 2006 en 2018.

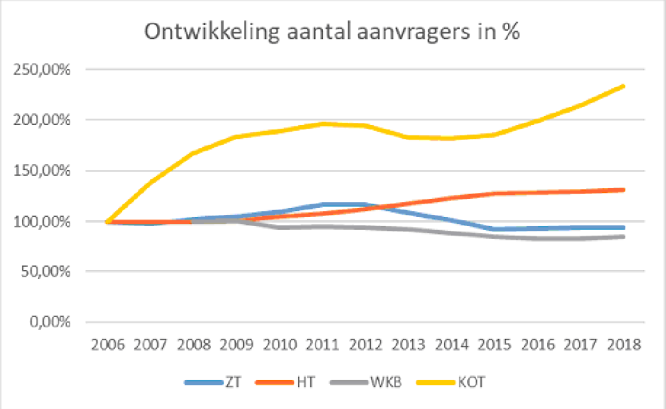
De stijging van het totale toeslagenbudget is dus te verklaren door een groei van het aantal uitgekeerde toeslagen (7,5 miljoen ten opzichte van 6,2 miljoen) en een groei van de gemiddelde hoogte van het toeslagbedrag. In de paragrafen hieronder worden de oorzaken van deze groei toegelicht.

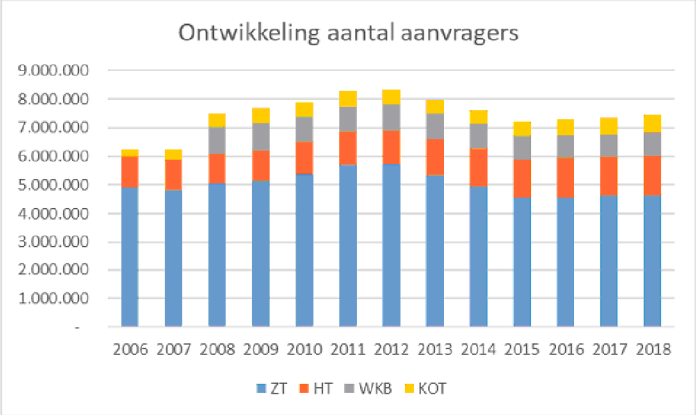
2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagontvangers

Het grootste deel van de groei van het aantal ontvangers is te verklaren door de komst van het kindgebonden budget in 2008 en de groei van de kinderopvangtoeslag. Zo is het aantal kinderopvangtoeslagen ruim verdubbeld naar in totaal 670.000 aanvragen in 2018 ten opzichte 270.000 aanvragen in 2006.

Pagina 22 van 109

Het aantal ontvangers van zorgtoeslag is na een aanvankelijke stijging met 300.000 gedaald ten opzichte van 2006. Het aantal huurtoeslagen is met 300.000 gestegen ten opzichte van 2006. Onderstaand figuur geeft de groei per toeslag in percentages en aantallen weer.





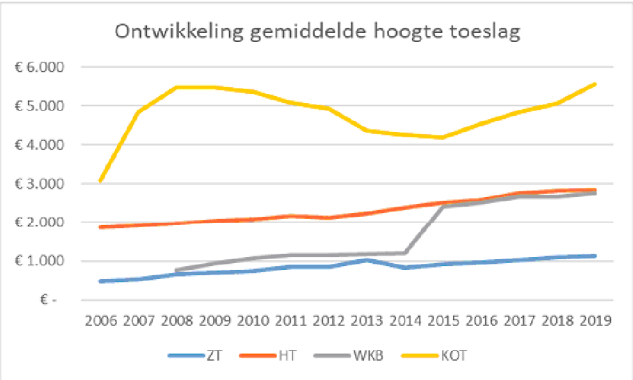
Ook de komende jaren zal het aantal toeslagen naar verwachting toenemen als gevolg van beleidswijzigingen. Zo zal de voor 2020 voorgenomen afschaffing van de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag naar verwachting 115.000 nieuwe toeslagontvangers opleveren en de verhoging van de afbouwgrens van het kindgebonden budget voor echtparen 290.000 nieuwe toeslagontvangers.

2.2.2 *Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag*

Nog meer dan de stijging van het aantal toeslagen lijkt de stijging van gemiddelde toeslagbedragen van grote invloed op de ontwikkelingen van het totale programmabudget toeslagen. De gemiddelde hoogte per toeslag is voor elke toeslag flink gestegen ten opzichte van de start (huurtoeslag 50% sinds 2006, kinderopvangtoeslag

Figuur 1: ontwikkeling gemiddelde hoogte toeslagbedrag

80% sinds 2006, zorgtoeslag 130% sinds 2006 en kindgebonden budget 260% sinds 2008). De stijging van het kindgebonden budget is overigens deels te verklaren door de invoering van de ALO kop[9] in 2015 en integratie van andere kindregelingen in het kindgebonden budget in datzelfde jaar.



[9] De ALO kop (alleenstaande ouderkop) is geïntroduceerd in de Wet Hervorming Kindregelingen als alternatief voor de alleenstaande oudertoeslag in de bijstand, per 2015. In de vormgeving via de bijstand leidde het aanvaarden van werk (en dus verlies van bijstand) tot verlies van de alleenstaande oudertoeslag. Door de vormgeving via het kindgebondenbudget is de tegemoetkomen gekoppeld aan inkomen en niet aan de bijstand an sich (en wordt werken lonender).

Pagina 23 van 109

2.2.3 *Financieel belang toeslagen*

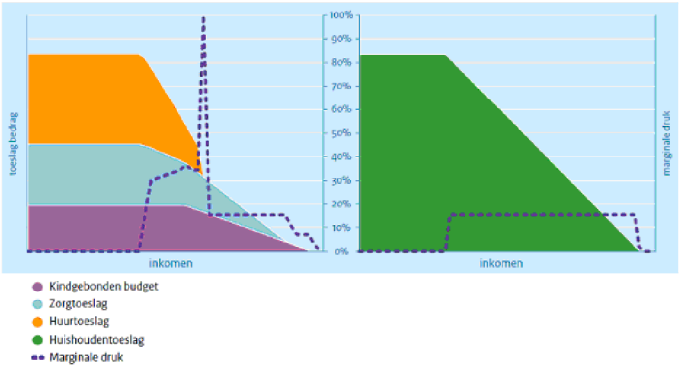
In deelonderzoek 1 is al laten zien dat de toeslagen voor huishoudens met een laag inkomen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen vormen. In de laagste inkomensgroep vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is.
Dit betekent dat de lusten (inkomensondersteuning) maar ook de lasten van het huidige voorschotstelsel vooral terecht komen bij de laagste inkomens. Ze ontvangen de hoogste toeslagen en moeten als er te veel toeslag is uitgekeerd verhoudingsgewijs de hoogste bedragen terugbetalen, terwijl hun financiële buffers het kleinst zijn.

2.3 Eerder voorgestelde hervormingen

In de afgelopen jaren zijn twee hervormingen van het toeslagenstelsel beleidsmatig voorbereid, maar deze zijn niet tot uitvoering gekomen. Dit betreft de introductie van de huishoudentoeslag en het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang.

De huishoudentoeslag voorzag in een stroomlijning en bundeling van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget aangevuld met de ouderenkorting tot één toeslag met één gezamenlijk uniform afbouwtraject. Dit beleidsvoornemen vloeide voort uit een aanbeveling van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie van Dijkhuizen). Het gezamenlijke afbouwtraject voorkwam uitschieters in de marginale druk door een stapeling van afbouwtrajecten (zie Figuur 2). Ook leidde het ertoe dat de toeslagen meer gericht terecht komen bij huishoudens met recht op meerdere toeslagen, waardoor het aantal huishoudens met toeslagen bovendien met bijna één miljoen zou afnemen.

Figuur 2: Stroomlijning toeslagen door invoering huishoudentoeslag (Cie Van Dijkhuizen)



In 2014 is besloten om de voorbereidingen voor de invoering van de huishoudentoeslag te beëindigen. Er kan worden geconstateerd dat het tijdpad voor de implementatie zeer krap was, mede door de toevoeging van de ouderenkorting aan de huishoudentoeslag in een laat stadium. Bij de uitwerking bleek dat de ouderenkorting voor een toename van de exporteerbaarheid zou zorgen, vanwege het aantal in het buitenland verblijvende ouderen. Bovendien bleek dat de verschillende toeslagen elk een eigen exportregime kennen.[10] Om te voorkomen dat de export fors toe zou nemen zou het nodig zijn binnen de huishoudentoeslag de verschillende componenten van huur, zorg en kinderen te kunnen blijven onderscheiden. Anders zou de huishoudentoeslag worden beschouwd als

[10] De huurtoeslag is bijvoorbeeld niet exporteerbaar, omdat het gekoppeld is aan de bewoning van een woning in Nederland. Daarnaast zijn er verschillen in exporteerbaarheid naar de diverse landen tussen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Pagina 24 van 109

één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar moet zijn volgens het meest gunstige export-regime van de betrokken toeslagen[11]. Dit zou tot een stijging van de uitgaven aan toeslagen in het buitenland leiden. Maatregelen ter voorkoming hiervan compliceerden de uitvoerbaarheid.

De Belastingdienst kwam tot het oordeel dat de vormgeving van de huishoudentoeslag met te onderscheiden componenten dermate complex was dat dit voor grote problemen zorgde. Eén van de problemen was dat het betalingssysteem van de Belastingdienst hier niet op berekend was en niet binnen de gestelde termijn kon worden aangepast. Een ander probleem was dat de combinatie van onderscheiden componenten en een gezamenlijk afbouwtraject veel vragen van burgers zou kunnen oproepen. In het afbouwtraject zou de hoogte van de ene component immers mede afhangen van het recht op de andere componenten.[12] Concluderend zou toevoeging van de huishoudentoeslag aan het toenmalige pakket van werkzaamheden van de Belastingdienst leiden tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en toeslagen. Op basis daarvan concludeerde het kabinet dat invoering van de huishoudentoeslag niet gecontinueerd zou worden.

In 2014 is voor de kinderopvangtoeslag het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang in voorbereiding genomen. Kern van het wetsvoorstel was dat de kinderopvangvergoeding rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties zou worden uitbetaald, nadat ouders bij DUO eerst een inkomensafhankelijke bijdrage hadden voldaan. Met het wetsvoorstel werd een wijziging van de financiering beoogd, waardoor hoge terugvorderingen worden beperkt en ouders eerder zekerheid hebben over de door hun te dragen kosten van kinderopvang. Het aantal terugvorderingen en nabetalingen zou in dit stelsel substantieel verminderen, en de financiering zou worden uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Uiteindelijk is dit wetsvoorstel niet inwerking getreden. Vanwege de risico's van een stelselwijziging en de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn ingezet bij de Belastingdienst/Toeslagen ter vermindering van het aantal (hoge) terugvorderingen heeft de staatssecretaris van SZW in het voorjaar van 2018 afgezien van de invoering van de nieuwe systematiek[13]. Als alternatief wordt op dit moment het verbeterprogramma kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen in samenwerking met het ministerie van SZW uitgevoerd. Dit is gericht op het terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen, door onder andere proactieve signalering, betere begeleiding en versterken van de dienstverlening.

2.4 Internationale keuzes in betrokken stelsels

Bij de verkenning van alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel heeft de werkgroep ook gekeken hoe hier internationaal mee omgegaan wordt.[14] Zie bijlage 3 voor de vergelijking van de stelsels in verschillende landen. In de vergelijking is alleen naar de invulling van de systemen gekeken en niet naar aanverwante relevante zaken, zoals de (maatschappelijke) kosten of de inrichting van het belastingstelsel.

---

[11] Op dit moment kent de WKB de ruimste exporteerbaarheid, nl EU en een aantal verdragslanden, bij de Zorgtoeslag is de exporteerbaarheid beperkt tot de EU. Dit betekent dat het zorgtoeslagdeel mee geëxporteerd kan worden als er WKB gaat naar verdragslanden. In kamerbrieven over de huishoudtoeslag wordt gesproken over een toename van de toeslaggelden met honderden miljoenen als gevolg van de exporteerbaarheid.
[12] Hoewel het zo beoogd is, is het lastig uit te leggen dat bijvoorbeeld door de geboorte van een kind het recht op de zorgcomponent kan toenemen of dat huishoudens met een hoge huur meer ouderenkorting ontvangen.
[13] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 31322-361
[14] Hiervoor zijn overheidswebsites van de verschillende landen en de MISSOC-database (https://www.missoc.org/missoc-database/) gebruikt.

Uit de vergelijking blijkt dat het Nederlandse toeslagenstelsel, met het uitgangspunt dat de burgers zelf een volledig bedrag betalen en een hier tegenoverstaande financiële vergoeding op voorschotbasis van de overheid op basis van huishoudinkomen, uniek te noemen is.

De analyse van stelsels in het buitenland laat zien dat er ook andere keuzes mogelijk zijn als het gaat om de inrichting van stelsels van wonen, kinderen en zorg. Hiermee bevestigt het ook dat toeslagen het sluitstuk zijn van stelselkeuzes en dat in Nederland de keuzes ook anders gemaakt kunnen worden.

Zorg: Voor de keuzes in het zorgstelsel is gekeken naar de kosten die burgers maken voor de zorg en mogelijke inkomensafhankelijkheid hiervan. In veel landen geldt een eigen bijdrage (of eigen risico) per behandeling. Ook zijn aanvullende verzekeringen mogelijk. Verschillende landen bieden een vorm van inkomensondersteuning voor de zorgkosten. Het is wisselend of dit op individueel of huishoudenniveau gebeurt. Als alternatief voor het Nederlandse stelsel komt een publiek gefinancierd stelsel, lijkend op het oude ziekenfondsstelsel, naar voren.

Huur: In de meeste landen geldt een tegemoetkoming voor huurlasten voor de laagste inkomens. Er wordt daarin veelal rekening gehouden met de huurlasten en huishoudsamenstelling. Enkele landen compenseren voor woonlasten zonder onderscheid te maken voor huurwoningen of eigen woningen.

Kind: De inkomensondersteuning voor huishoudens met kinderen lijken internationaal voornamelijk vormgegeven te zijn zoals de Nederlandse kinderbijslag. Verder bestaan er speciale regelingen indien het kind op school zit of studeert. Dan geldt veelal een hogere leeftijdsgrens. De regelingen zijn vaak inkomensonafhankelijk. Als de regeling wel inkomensafhankelijk is, dan is deze inkomensafhankelijkheid grof door bijvoorbeeld een maximaal inkomen te stellen.

Kinderopvang: Internationaal lijkt er een grote rol te zijn van de overheid voor de kinderopvang. Van volledige verantwoordelijkheid in Scandinavische landen (gecombineerd met een lange periode van ouderschapsverlof) tot een mix van publieke en private initiatieven. De meeste landen hebben een eigen bijdrage voor de kosten, maar hier staat ook vaak enige vorm van inkomensondersteuning tegenover. Deze is vaak gebaseerd op het huishoudinkomen.

Naast de vormgeving van stelsels is ook gekeken naar systeemkeuzes indien inkomensondersteuning wordt geboden. Hier springt de Universal Credit in het Verenigd Koninkrijk naar voren. Daar zijn zes regelingen voor lage inkomens op het gebied van arbeidskorting, wonen en kinderen samengevoegd om meer grip krijgen op de armoedeval en het geheel aan regelingen overzichtelijker maken. Dit wordt stapsgewijs ingevoerd. Het gebruik van een real-time inkomen is in de varianten voor deelonderzoek 1 als inspiratie gebruikt. Uit een evaluatie uit 2015 blijkt dat het samenvoegen van regelingen het eenvoudiger maakt voor de burger, maar dat niet alle regelingen (zoals gemeentelijke regelingen) eronder vallen. Ook is de Universal Credit niet in alle gevallen toereikend. Dat is met name het geval voor de huur. Er zijn nog geen inzichten over de gedragseffecten.

3 Beleidsvarianten

Voor de inventarisatie van mogelijke beleidsvarianten voor het toeslagenstelsel is gekeken naar de vraag wat het doel is van het toeslagenstelsel en van de voorgestelde hervorming/omvorming van de toeslagen (lees: de beleidsvarianten) en welke keuzes er gemaakt zijn in de vormgeving van het stelsel. Deze vragen zijn belangrijk omdat hier keuzeruimte ligt. Er zijn andere keuzes mogelijk, die overigens ook elk hun eigen voor- maar ook nadelen hebben. Als zodanig zal onderkend moeten worden dat ook een nieuw stelsel nadelen (dus problemen) zal kennen.

3.1 Doelstellingen toeslagen

De overheid kan op verschillende manieren publieke voorzieningen voor haar burgers beschikbaar stellen. Zo kan de overheid de publieke voorziening gratis verstrekken aan haar burgers en deze financieren met (inkomensafhankelijke) belastingen. Dat speelt in het bijzonder bij publieke voorzieningen waarvan de baten niet aan individuen zijn toe te rekenen. De typische voorbeelden van deze zuiver collectieve goederen zijn veiligheid en dijken. Toch verstrekt de overheid op deze manier ook voorzieningen waarvan de baten strikt genomen toe te rekenen zijn aan individuen. Een voorbeeld is het basisonderwijs. De overheid stuurt geen rekening naar de ouders van kinderen, die onderwijs volgen.

In een omgeving waarbij de overheid de publieke goederen om niet ter beschikking stelt (rijkswegen, politie, natuur), is er over het algemeen ook in mindere mate sprake van keuzevrijheid voor de consument (N.B. bij onderwijs juist wel). Er is in elk geval niet een burger die een toe te rekenen prijs betaalt en daar zelf een financiële afweging in maakt. De burger maakt individueel geen kosten en heeft dus ook geen behoefte aan een tegemoetkoming in die kosten in de vorm van een al dan niet inkomensafhankelijke toeslag. De overheid draagt immers de kosten en de burger betaalt belasting, die geen direct verband met deze kosten houdt.

Op andere beleidsterreinen zijn andere keuzes gemaakt. Bij het kiezen van een zorgverzekering, het huren van een woning en het gebruiken van kinderopvang is gekozen voor een stelsel van marktwerking. Hierin kan de burger individuele voorkeuren laten gelden door als consument keuzevrijheid te hebben bij de aanschaf van deze goederen en diensten (waar de burger ook zelf voor betaalt). Omdat de overheid vervolgens het gebruik van deze goederen belangrijk vindt, dan wel verplicht stelt, en er directe kosten voor de burger zijn hiervoor, is er een stelsel van toeslagen ontstaan om ook burgers met onvoldoende inkomen in staat te stellen als consument deze goederen aan te schaffen. Toeslagen maken dus bepaalde voorzieningen geleverd via marktpartijen toegankelijk. Door individuele toeslagen is de koppeling aan te maken kosten voor de burger ook zichtbaar.

Het toeslagenstelsel biedt tevens inkomensondersteuning aan huishoudens door het bieden van een tegemoetkoming in de kosten. Deze komt tot uiting in de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Op deze manier is 'verzilverbaarheid' in de inkomstenbelasting niet nodig. Huishoudens, die te weinig belasting betalen om heffingskortingen te verzilveren, kunnen wel een toeslag als tegemoetkoming in de kosten krijgen.

Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid en worden de toeslagen gebruikt als koopkrachtknoppen. Dit heeft geleid tot een steeds fijnmaziger en daarmee complexer systeem van toeslagen. Tegelijkertijd maakt die gerichtheid het ook mogelijk om via lagere publieke bijdragen (dan via publieke voorziening om niet) deze diensten aan te bieden. Ten opzichte van voorziening om niet zijn immers makkelijker aanvullende eisen te stellen. Denk bijvoorbeeld aan de gewerkte uren-eis voor de kinderopvangtoeslag.

Een derde doel van de huidige toeslagen is bevordering van de arbeidsparticipatie. Dit komt tot uiting in de kinderopvangtoeslag. De andere drie toeslagen worden gegeven ongeacht of iemand betaald werk heeft of niet. Bij een gegeven inkomensniveau ontvangt iedereen dezelfde toeslag, waarbij het niet uitmaakt dat looninkomen is of een uitkering.

In het huidige toeslagenstelsel worden in totaal dus drie verschillende doelstellingen nagestreefd:

1. Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang.
2. Inkomensondersteuning (met expliciet aandacht voor de verzilverbaarheid voor lage inkomens)
3. Arbeidsparticipatie

3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel

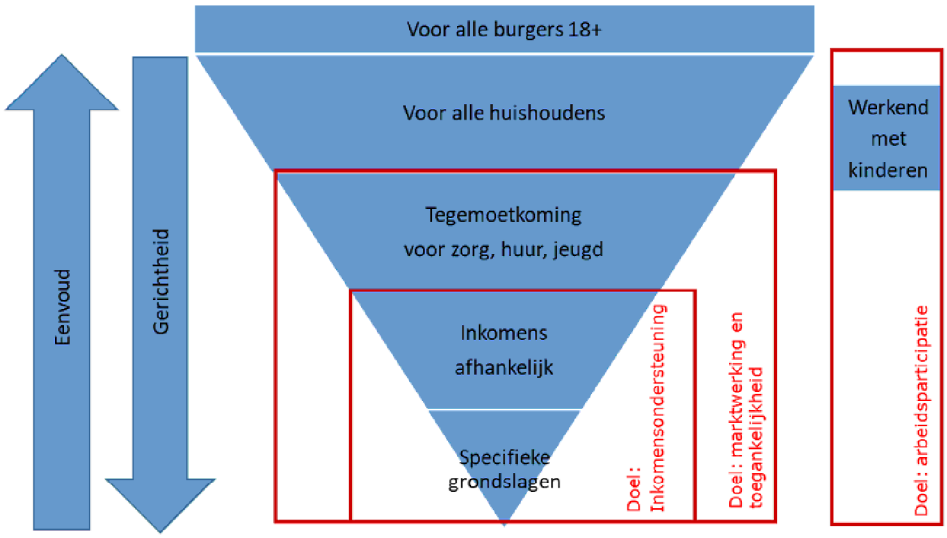
Binnen deze doelstellingen zijn in de vormgeving een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt die geleid hebben tot het huidige stelsel. Het is mogelijk deze keuzes anders te maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de huidige keuzes en mogelijke verschuivingen hierin.

3.2.1 Keuze 1: De mate van gerichtheid

Een huishouden krijgt afhankelijk van een bepaalde behoefte toeslagen. Die behoefte is vooral afhankelijk van het huishoudinkomen, maar ook afhankelijk van andere grondslagen (betaalde huur, aantal uren en tarief kinderopvang, huishoudsamenstelling). Dat heeft twee effecten. Ten eerste wordt de mate van huidige gerichtheid rechtvaardig gevonden (alleen de mensen die het echt nodig hebben krijgen een toeslag). En ten tweede is het op macroniveau ook doelmatig. Door alleen inkomensondersteuning te geven aan huishoudens die het nodig hebben, betaalt de overheid niet te veel. Deze fijnmazigheid heeft echter als keerzijde een complex toeslagenstelsel, waarbij vooral de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag afhankelijk zijn van een veelheid aan grondslagen. Elke grondslag kan daarbij veranderd worden om bij een bepaalde groep burgers een bepaalde koopkrachtgroei te realiseren. Bijhouden, voorspellen en doorgeven van deze grondslagen en wijzigingen daarin verhoogt de mentale lasten van burgers. Daarmee is het stelsel op microniveau aanzienlijk minder doelmatig.

Een mindere mate van gerichtheid kost de overheid geld of leidt tot verdelen van hetzelfde geld over meer mensen (minder compensatie voor hen die het specifiek nodig hebben); en doet mogelijk afbreuk aan het rechtvaardigheidsgevoel, maar reduceert wel de complexiteit en dus de mentale lasten van de burger. En dat is belangrijk, want juist die complexiteit brengt het uitgangspunt van de gewenste ondersteuning van de burger in gevaar, zeker wanneer die complexiteit leidt tot het "afhaken" van de burger waar het allemaal voor bedoeld was.

Welke keuzes te maken zijn in de mate van gerichtheid, is visueel weergegeven in onderstaande figuur.



De verschillende doelen moeten in samenhang gezien worden om te bepalen welke mate van complexiteit en gerichtheid acceptabel wordt gevonden. In termen van bovenstaande figuur: met elke stap neerwaarts naar gerichtere inkomensondersteuning, om alleen bepaalde groepen te bereiken, wordt het stelsel complexer. Tegelijkertijd vergroot de complexiteit van het stelsel het vertrouwen van de burger in datzelfde stelsel niet. Met name de inkomensafhankelijkheid (en het werken in de actualiteit daarin) voegt complexiteit toe. Zonder inkomensafhankelijkheid en zonder grondslagen, zoals de verplichting om een zorgverzekering te hebben of de koppeling aan de huren, worden toeslagen simpeler, maar ook minder gericht. De keuze voor een bepaald beleidsdoel betekent een keuze voor een bepaald stelsel; en daarmee een bepaald prijskaartje voor de overheid cq compensatie voor de burger.

3.2.2 *Keuze 2: De mate van tijdigheid*

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot verstrekt op basis van (een inschatting van) de actuele situatie van een huishouden. Op die manier wordt beoogd om de huishoudens over geld te laten beschikken, wanneer de uitgave (zorgpremie, huur, etc) betaald moet worden en ze daar zelf onvoldoende middelen voor hebben. Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (tijdigheid) betekent een vlotte uitkering van de toeslag aan de huishoudens. Dit vergt echter dat gewerkt moet worden met een *inschatting* van het actuele inkomen voor het desbetreffende jaar. Achteraf – als de inkomensgegevens definitief beschikbaar zijn, dus zo'n 1 a 2 jaar later – wordt het daadwerkelijk recht vastgesteld. Dit leidt tot nabetalingen en terugvorderingen als het uiteindelijke recht afwijkt van de schatting. Deze zijn onvermijdelijk omdat op het moment van uitkeren het werkelijke jaarinkomen nog niet bekend is. Daar komt bij dat een hogere mate van gerichtheid (grotere inkomensafhankelijkheid) leidt tot meer terugvorderingen en nabetalingen.

Als op de tijdigheid van de toeslagen een andere keuze gemaakt wordt, worden toeslagen niet meer uitgekeerd op basis van een actueel en dus ingeschat inkomen,

maar juist op basis van een vaststaand inkomen. Ook kan ervoor gekozen worden de actualiteit van de kosten los te laten en uit te gaan van al gemaakte kosten.

Een mindere mate van tijdigheid, bijvoorbeeld door naar een vastgesteld inkomen over te stappen, zal leiden tot een systeem van toeslagen waarin minder maatwerk geleverd wordt. Huishoudens met een scherpe inkomensdaling door het verlies van werk of een scheiding zullen niet direct een toeslag ontvangen. Wel zal het leiden tot minder terugvorderingen omdat het inkomen al is vastgesteld en er daarom niet meer een voorschot uitgekeerd hoeft te worden. In deelonderzoek 1 is nader gekeken naar toeslagen op basis van 't-2-inkomen' en is geconcludeerd dat dit door een benodigd vangnet gecompliceerd is en dat de veelal hoge terugvorderingen op andere grondslagen hierdoor niet worden gereduceerd.

3.2.3 *Keuze 3: Huishouden versus individu*

De derde keuze die anders gemaakt kan worden is de uitkering op basis van huishoudniveau. De toeslagen maken onderdeel uit van het bredere instrumentarium van het inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij inkomensondersteuning via de toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het huishoudinkomen. Zo wordt aanspraak gemaakt op de solidariteit binnen een huishouden.

De burger betaalt aan de ene kant dus individueel belasting over zijn inkomen en kan als huishouden een of meerdere toeslagen ontvangen. De commissie van Dijkhuizen concludeerde in 2014 dat, gegeven de verschillende doelstellingen in het stelsel, noch een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel noch een belastingstelsel volledig gebaseerd op het huishoudinkomen optimaal is[15]. De commissie stelde daarom voor om het onderscheid in het huidige stelsel tussen belastingheffing op basis van individuele draagkracht en het geven van inkomensondersteuning op basis van de draagkracht van het huishouden consequenter door te voeren. Het rapport fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei sluit aan op deze constatering[16].

Het uitkeren van toeslagen op individueel niveau of de inkomstenbelasting (IB) veranderen naar heffing op huishoudniveau biedt de mogelijkheid om toeslagen te verwerken in de IB.

3.2.4 *Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.*

In het huidige toeslagenstelsel is veel verantwoordelijkheid bij de burger gelegd. Dit omdat het huidige stelsel in de actualiteit werkt en de overheid niet over real-time informatie beschikt over het inkomen of de gezinssituatie. Het huidige toeslagenstelsel hanteert de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor ze is en daar ook naar handelen. Aangenomen wordt dat de burger zelf toeslagen aanvraagt en proactief wijzigingen in de huishoudsituatie doorgeeft, zodat de toeslagen zo nauwkeurig mogelijk aansluiten op de actuele situatie in het huishouden. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconcludeerd dat deze aanname in de praktijk niet altijd terecht is en dat burgers door minder doenvermogen in samenhang met een complex stelsel in de problemen kunnen komen.

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 447, nr. 2 herdruk, d.d. 17 juni 2013
[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, bijlage bij nr. 76, d.d. 6 juli 2016

De verantwoordelijkheidsverdeling in het huidige systeem kan veranderd worden. Als de verantwoordelijkheid van de burger voor het actueel houden van de toeslagen wordt verminderd of weggehaald, zal de burger aan de ene kant minder autonomie ervaren. Aan de andere kant vermindert dat de keuzedruk en mentale lasten voor diezelfde burger. Immers, de overheid neemt meer zorg en verantwoordelijkheden van de burger over. Als werken in de actualiteit uitgangspunt blijft zal dit altijd enige mate van medewerking van burgers nodig zijn. De overheid beschikt nl niet over real-time inzicht in inkomens- en huishoudsituaties. De basisregistraties kunnen deze leemte niet vullen vanwege de vertraging die in dit soort systemen zit.

Voorbeelden van mogelijkheden om de mentale lasten te reduceren zijn grondslagen weglaten of vereenvoudigen en voorzieningen in natura verstrekken. Als grondslagen weggelaten worden, dan hoeft de burger daar ook geen rekening mee te houden. Zo leidt een huurtoeslag, waarin een normhuur in plaats van de daadwerkelijk betaalde huur de toeslaghoogte bepaalt, tot lagere mentale lasten omdat de betaalde huur van dat jaar niet hoeft te worden ingeschat en huurwijziging niet doorgegeven. Als voorzieningen in natura verstrekt worden zonder eisen voor gebruik, dan wordt de burger niet geconfronteerd met een rekening. Het loslaten van werken in de actualiteit biedt mogelijkheden om de verantwoordelijkheid die nu bij burgers ligt om de toeslagen actueel te houden (deels) te verschuiven naar de overheid.

3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties

De beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagenstelsel. Om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen moeten dus doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt worden. Andere afwegingen hierin zijn, zoals hierboven beschreven, goed mogelijk. Dat heeft het internationale vergelijkend beeld ook laten zien.

Om te komen tot de beleidspakketten heeft de werkgroep eerst geïnventariseerd welke opties zij zag voor het hervormen van het toeslagenstelsel (zie tabel 1).

Van deze opties zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Effect op mate van doelbereiking
- Effecten op terugvorderingen, schulden en niet-gebruik
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Budgettaire effecten[17]
- Uitvoerbaarheid
- Handhaafbaarheid, inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
- Exporteerbaarheid

De uitwerking is opgenomen in bijlage 4. Een aantal van deze opties is niet verder uitgewerkt, zie hiervoor de toelichting in de bijlage.

Over de berekende inkomenseffecten merkt de werkgroep op dat hieraan, evenals bij de maatregelen in deelonderzoek 1, gezien de beperkte mogelijkheden om

[17] Behalve de eerste illustratieve optie, zijn alle opties budgettair neutraal vormgegeven. Voor de begrijpelijkheid is bij de dekking van de opties geen rekening gehouden met de scheiding tussen uitgaven en inkomsten, waardoor toeslagen (uitgaven) gedekt kunnen worden door inkomsten (belastingen / heffingskortingen)

inkomenseffecten te kwantificeren niet veel waarde kan worden gehecht. De inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten.

Tabel 1: totaal overzicht overwogen beleidsopties

Opties mogelijk door loslaten doel inkomensondersteuning en toegankelijkheid	
Optie 1: Afschaffen ZT, HT en WKB zonder terugsluis	Onderdeel van pakket A
Optie 2: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via vaste uitkering	Submaatregel in pakket A
Optie 3: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via algemene heffingskorting	Submaatregel in pakket A
Optie 4: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via lager tarief eerste schijf IB	Niet verder uitgezocht[18]
Optie 5: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis in de vorm van wijzigingen bestaande knoppen inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht

Integrale opties voor zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget	
Optie 6: Sociaal minimum verhogen tot voldoende is voor basisbehoeften (exclusief kinderen)	Niet verder uitgezocht
Optie 7: Basisbehoeftentoeslag zonder rekening te houden met kinderen	Niet verder uitgezocht
Optie 8: Basisbehoeftentoeslag inclusief kinderen	Onderdeel van pakket B1
Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting	Onderdeel van pakket B2
Optie 10: Omleiding van de toeslagen (ZT, HT en KOT)	Niet verder uitgezocht
Optie 28: Decentralisatie van toeslagen naar gemeenten	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket

Opties kindgebondenbudget	
Optie 11: Kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1 en C2
Optie 12: Kinderbijslag samenvoegen met kindgebonden budget, compenseren via IB	Niet verder uitgezocht

Opties zorgtoeslag	
Optie 13: Zorgtoeslag: inkomensonafhankelijk maken, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1
Optie 14: Zorgtoeslag: afschaffen, nominale zorgpremie verlagen, IAB verhogen	Niet verder uitgezocht
Optie 15: Zorgtoeslag: afschaffen, inkomensafhankelijke zorgpremie invoeren	Niet verder uitgezocht
Optie 16: Zorgtoeslag: afschaffen, financiering zorg via inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht
Optie 17: Zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen	Onderdeel van pakket C2
Optie 18: Zorgtoeslag: omzetten in zorgvouchers	Niet verder uitgezocht

Opties huurtoeslag	
Optie 19: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via gemeenten	Niet verder uitgezocht

[18] Zie bijlage x voor een nadere toelichting

Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties	Onderdeel van pakket C2
Optie 21: Huurtoeslag: omzetten in woontoeslag	Niet verder uitgezocht
Optie 22: Huurtoeslag: omzetten in woonvouchers	Niet verder uitgezocht
Optie 23: Huurtoeslag: vereenvoudiging op basis van fase 1	Opgenomen in pakket C1

Opties kinderopvangtoeslag	
Optie 24: Publiek bekostigd aanbod kinderopvangvoorzieningen van 0 tot 12 jaar	Opgenomen in pakket B1, B2, C1 en C2
Optie 25: Schuif IACK naar KOT	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket
Optie 26: Schuif KOT naar IACK	Niet verder uitgezocht
Optie 27: Directe financiering kinderopvang	Niet verder uitgezocht

3.3 Beleidspakketten

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. De werkgroep heeft er daarom voor gekozen alternatieven voor de kinderopvangtoeslag separaat te bezien. Voor de andere drie toeslagen zijn een aantal samenhangende beleidspakketten uitgewerkt voor deze drie toeslagen alternatieven geboden worden gericht op vereenvoudiging voor de burger (en uitvoering). Om deze beleidspakketten ergens tegen af te kunnen zetten is ook een beleidspakket opgesteld dat voorziet in afschaffing van de toeslagen in combinatie met generieke lastenverlichting. Voor de vorming van pakketten is tevens gebruik gemaakt van een aantal maatregelen welke in deelonderzoek 1 reeds onderzocht zijn. Tot slot is een ombuigingspakket beschreven. De werkgroep komt tot de volgende pakketten:

Alternatief kinderopvangtoeslag
- Hervorming naar publiek gefinancierde voorziening

Illustratief Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen
- Alle toeslagen afschaffen ter illustratie. Dat levert ongeveer € 15,5 miljard[19] op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden.

Beleidspakket B1: Integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'
- Optie 8: basisbehoeftentoeslag met kinderen

Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen
- Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting

Naast deze integratie pakketten zijn er ook beleidspakketten ontwikkeld bestaande uit alternatieve opties voor individuele toeslagen.

Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningbouwcorporaties
- Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB
- Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties

[19] Prijspeil 2020

Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum

- Optie 17: Verhoging wettelijk minimumloon en sociaal minimum met 16% (geen zorgtoeslag meer)
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen
Alle toeslagen afschaffen en 80% van de opbrengst terugsluizen in een vast bedrag voor alle huishoudens.

Deze beleidspakketten hebben als gemene deler dat ze de eerder beschreven beleidsdoelen of beleidskeuzes op de helling zetten. Dat is de prijs die betaald wordt om de problemen van het toeslagenstelsel op te lossen.

3.3.1 *Kinderopvangtoeslag separaat*

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag komt de werkgroep tot de conclusie dat hervorming naar een publiek gefinancierde voorziening een goede optie is. Als de overheid een voorziening in natura gaat verstrekken, leidt dat tot lagere mentale lasten. De burger betaalt de voorziening indirect via de belasting. De burger ontvangt dus geen rekening[20], waar hij of zij vervolgens een toeslag voor moet aanvragen om de rekening te kunnen betalen. De doelstelling van marktwerking wordt dan wel losgelaten.

Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een stelsel van publiek gefinancierde kinderopvang voorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hiervoor kan onder andere verwezen worden naar het (aanstaande) IBO Deeltijd. De werkgroep wil met twee denkrichtingen schetsen welke afruilen er zijn. Tussen deze twee denkrichtingen zijn er dus veel keuzes nog te maken.

Als eerste een budget neutrale denkrichting waarin een indicatie wordt gegeven hoeveel uren kinderopvang gratis aan alle ouders met kinderen tussen 0 en 12 jaar beschikbaar kan worden gesteld, gegeven het huidige budget voor de kinderopvangtoeslag. Het huidige budget van de kinderopvangtoeslag wordt inkomensonafhankelijk ingezet, dus gestileerd: budget uitgedrukt in uren/aantal kinderen dat gebruik maakt = aantal uren per kind. Bij voortzetting van het huidige gebruik kunnen ouders 16 uur per week dagopvang afnemen en 9 uur per week buitenschoolse opvang. Het gedragseffect (meer ouders zullen van opvang gebruik gaan maken nu het gratis is) is in deze berekening niet meegenomen. Bij aanname van een volledig gedragseffect (alle ouders gaan gebruik maken van de opvang) kan met het huidige budget slechts 8 uur dagopvang per week en 2 uur buitenschoolse opvang per week per kind aangeboden worden. Het aantal gratis te verstrekken uren kan worden uitgebreid of er kan een aanvullende financieringswijze worden ingericht met inzet van het IACK-budget of het VVE-budget.

Voor sommige ouders is door de combinatie arbeid en zorg meer uren nodig dan die op basis van het huidige kinderopvangtoeslag budget bekostigd kunnen worden. Extra uren bovenop de publiek bekostigde uren zullen voor ouders flink duurder worden omdat er geen kinderopvangtoeslag meer is. Er zullen dan zorgen kunnen ontstaan over de financiering van overige benodigde opvang en het combineren van zorg met arbeid. Dit zal effect hebben op het doelbereik van het doel arbeidsparticipatie.

[20] In de uiteindelijke vormgeving kan nog wel gekozen worden voor een eigen bijdrage.

De tweede denkrichting is dat er één integrale, publiek bekostigde voorziening voor een onbeperkt aantal uren voor alle kinderen tussen de 0 en 12 jaar komt. In deze denkrichting wordt aangesloten bij de optie SC3 die in het (aanstaande) IBO deeltijdwerk is opgenomen. De publiek bekostigde voorziening is voor eenieder toegankelijk, maar wordt niet verplicht. Er is dan geen noodzaak meer tot kinderopvangtoeslag of andere tegemoetkomingen; maar een publiek bekostigde voorziening in deze vorm gaat gepaard met hogere uitgaven (€ 8,8 mld.). Omdat een publieke voorziening in plaats komt van de kinderopvangtoeslag, vallen die middelen, de middelen voor VVE en de decentrale uitkering voor peuters vrij (€ 3,3 mld.). Dit betekent dat er nog additioneel budget nodig is van €5,4 miljard. Mogelijkheden ter dekking zijn om de IACK in te zetten, een eigen bijdrage te vragen of de belastingtarieven voor werkenden te verhogen.

De vormgeving als publiek gefinancierde voorziening is ongericht, de inkomensafhankelijkheid vervalt immers. Iedereen heeft recht om zijn kinderen voor een bepaalde periode (afhankelijk van vormgeving) naar de opvang te brengen. De voorziening is uiteraard wel tijdig en reduceert de mentale lasten voor burgers. De zekerheid voor huishoudens neemt toe omdat er geen voorschotstelsel meer is.

De inkomens- en werkgelegenheidseffecten van beide richtingen zijn niet direct te kwantificeren. Bij een richting waar de basisvoorziening beperkt is kunnen de inkomenseffecten voor werkenden die meer uren kinderopvang afnemen negatief uitpakken. Daarmee zijn ook negatieve werkgelegenheidseffecten te verwachten omdat de combinatie arbeid en zorg bemoeilijkt wordt.

De richting met één integrale, publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen, zal positieve inkomenseffecten hebben voor de groepen die nu kinderopvangtoeslag ontvangen. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om betaald te werken omdat de directe kosten voor kinderopvang wegvallen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven. Dit heeft een positief effect op het arbeidsaanbod. De financiering van deze richting heeft echter mogelijk een negatief arbeidsaanbodeffect. Zo zou een keuze voor afschaffen IACK en hogere inkomstenbelastingen negatieve arbeidsaanbodeffecten hebben. Het is niet evident wat het saldo zal zijn.

Er is in beide richtingen geen niet-gebruik meer in de zin van dat huishoudens de toeslag niet aanvragen.

Een publiek bekostigde voorziening kan effecten hebben voor de huidige kinderopvangsector en bij de uitgebreide variant ook de onderwijssector, afhankelijk van de precieze invulling.

3.3.2 *Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen*

Als meest extreme beleidspakket wordt ervoor gekozen alle doelstellingen van de toeslagen los te laten, waarmee de toeslagen zelf kunnen vervallen. De doelstelling van inkomensondersteuning, bevordering van de arbeidsparticipatie en betaalbaarheid (en daarmee toegankelijkheid) van deze diensten verdwijnen dan. Omdat de toeslagen niet meer bestaan, hoeven ook geen beleidsmatige keuzes over gerichtheid, tijdigheid, op huishoud- of individueel inkomen of verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt te worden. Ook vervalt dan de mogelijkheid om de toeslagen te gebruiken als instrument voor inkomensbeleid.

Afschaffing levert ongeveer € 15,5 miljard[21] op, die ook aangewend kan worden als lastenverlichting (inkomensreparatie). Nadeel hiervan is wel dat met generieke lastenverlichting de inkomenseffecten van de afschaffing niet te repareren zijn. De inkomenseffecten voor groepen zijn dus groot. Zonder inkomensreparatie gaat een derde van alle huishoudens er meer dan 5% op achteruit. Bij de laagste inkomensgroepen gaat zelfs meer dan 90% er meer dan 5% op achteruit, wat een doorsnee effect (mediaan) van -19% geeft. Bij de midden en hogere inkomensgroepen ervaart meer dan de helft van de huishoudens geen effect van het afschaffen van de toeslagen, maar ook daar is er nog steeds een groot aantal huishoudens waarvoor de inkomensachteruitgang groter is dan 5%.

In de opties 2 en 3 worden de inkomenseffecten geïllustreerd bij een terugsluis van het budgettaire beslag van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden via een vaste uitkering per huishouden en via een terugsluis van de algemene heffingskorting. De inkomenseffecten zijn ook dan relatief groot, zowel positief als negatief. Er vindt een herverdeling plaats van huishoudens met maximale toeslagen naar huishoudens zonder of met beperkte toeslagen. De eerste groep zijn vooral de laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden. Zij gaan er fors op achteruit. De tweede groep zijn vooral de middeninkomens. Zij gaan erop vooruit. De vereenvoudiging en reductie mentale lasten via deze weg heeft dus een duidelijke prijs voor groepen huishoudens.

3.3.3 *Beleidspakket B1: integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'*

In dit pakket zijn de drie inkomensondersteunende toeslagen samengevoegd tot een basisbehoeftentoeslag (optie 8). Optie 8 laat zien dat de effecten van het huidige toeslagenstelsel vrij goed benaderd kunnen worden met een simpele vormgeving waarin naast inkomen nog maar 4 grondslagen gelden: huur, zorgverzekerdheid, aantal kinderen, en het al of niet hebben van een fiscale partner. Deze variant zou verder uitgebreid kunnen worden door in de nieuwe vormgeving niet alleen toeslagen mee te nemen, maar ook de betaalde belastingen. Dit pakket is budgettair neutraal vormgegeven. Het volledige budget van zorg- en huurtoeslag en kindgebonden budget is omgezet in de basisbehoeftentoeslag.

Dit pakket maakt het overzichtelijker voor huishoudens. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt tot een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen. Uiteindelijk blijft het wel een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten. Dus ook blijft er sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers, omdat het mogelijk minder inzichtelijk is hoe de toeslag opgebouwd is. Ook kunnen wijzigingen in 1 component (oude individuele toeslag) consequenties hebben voor de andere componenten. Dit pakket heeft verder gevolgen voor de exporteerbaarheid van bepaalde toeslagen. Maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

Dit pakket geeft vooral een herverdeling binnen toeslaggerechtigden en daardoor zijn zowel de positieve als negatieve inkomenseffecten beperkt tot de lage en middeninkomens. De inkomenseffecten zijn voor 40% van de huishoudens negatief, maar veelal niet groter dan -5%. De laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden gaan er in doorsnee 1,5% op achteruit. Daarentegen gaat bijna 1/5 van alle huishoudens erop vooruit, waarvan 1/10 zelfs meer dan 5%. Ook dit zijn vooral de lagere inkomens en

[21] Prijspeil 2020

uitkeringsgerechtigden, maar ook bij gepensioneerden gaat een grote groep er meer dan 5% op vooruit.

De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn per saldo gunstig, doordat uitkeringsgerechtigden er meer op achteruit gaan dan werkenden, wat werken aantrekkelijker maakt.

3.3.4 *Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen*

In dit pakket is onderzocht of de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen een perspectief kan bieden (optie 9). Doel is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagstelsel. Huishoudens betalen nu inkomstenbelasting, terwijl ze toeslagen ontvangen. De integratie van belastingen en toeslagen kunnen leiden tot een vermindering van de geldstromen tussen huishoudens en overheid. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. In dit pakket vervallen behalve de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget onder andere ook de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de IACK.

Aan de hand van regressietechnieken is gekeken naar mogelijkheden om tot een vergelijkbare inkomensverdeling te komen als het huidige stelsel. Het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor arbeidsinkomen vraagt echter een meer fundamentele analyse dat kijkt naar de effecten op de economie en samenleving in brede zin. De werkgroep vindt een verdere bestudering van de mogelijkheden daartoe zinvol.

Uit de verkenningen van de werkgroep bleek dat in een stelsel waarin toeslagen zouden worden afgeschaft, heffingskortingen zouden moeten worden uitbetaald als er niet voldoende belasting tegenover staat om 'verzilvering' voor de lagere inkomens mogelijk te maken. Ook moet er een keuze gemaakt worden welk inkomensbegrip gehanteerd wordt, op huishoudniveau of individueel. In ieder geval zal de huidige gedachten dat individueel geheven wordt en op huishoudniveau inkomensondersteuning geboden wordt, losgelaten moeten worden. Indien dit inkomensbegrip als uitgangspunt wordt genomen voor het fiscale stelsel, moet goed worden overwogen wat dit doet met de arbeidsparticipatie en de koopkracht van individuen.

Terugvorderingen en nabetalingen van uitkeerbare heffingskortingen blijven bestaan, omdat – net als in de huidige fiscaliteit – pas bij definitieve aanslag wordt vastgesteld hoe hoog het totale inkomen precies was. De verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting kunnen aanzienlijk toenemen. Belangrijke vraag is of het mogelijk is om het geïntegreerde stelsel op een eenvoudige wijze vorm te geven en tegelijk de effecten binnen de perken te houden. Er dient nader bekeken worden wat de integratie betekent voor de exporteerbaarheid van de uitkeerbare heffingskortingen.

3.3.5 *Beleidspakket C1: Toeslagen inkomensonafhankelijk en delegeren*

- Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB
- Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties

Het is ook mogelijk om binnen de huidige doelstellingen de beleidskeuzes over de vormgeving anders te maken. Zo kunnen de toeslagen inkomensonafhankelijk (en dus minder gericht) worden gemaakt. Inkomensonafhankelijkheid betekent minder complexe toeslagen en dus lagere mentale lasten. Zo kunnen toeslagen inkomensonafhankelijk

worden gemaakt met corresponderende lastenverzwaring in de inkomstenbelasting . Voor werknemers wordt dit verrekend in de loonbelasting en zien ze dit direct op hun loonstrookje. Op deze manier kunnen het kindgebonden budget (optie 11) en de zorgtoeslag (optie 13) inkomensonafhankelijk gemaakt worden.

Vormgeving van een inkomensonafhankelijke zorgtoeslag en kindgebonden budget is veel minder gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger. Het blijven bestaan van een inkomensonafhankelijke zorgtoeslag heeft voor de burger als voordeel dat de koppeling met de standaardzorgpremie en wettelijk verplicht eigen risico in stand blijft. Optie 13 is een alternatief voor een inkomensafhankelijke zorgpremie. Een inkomensafhankelijke zorgpremie leidt ertoe dat de 50/50 premieverdeling niet langer opgeld doet; en past daarmee niet binnen de huidige Zvw (en daarmee niet binnen de afbakening van dit IBO).

De huurtoeslag wordt voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft (optie 20). De verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimte wordt overgedragen aan de woningbouwcorporaties. Kernidee is dat woningbouwcorporaties een lagere huur gaan rekenen bij huishoudens met een laag inkomen in een sociale huurwoning. Dan hebben huishoudens die huurder zijn bij een woningbouwcorporatie de complexe huurtoeslag niet meer nodig voor het betalen van hun huur. Woningbouwcorporaties krijgen de financiële middelen van de huurtoeslag en de autonomie om lokaal te bepalen op welke wijze zij deze verantwoordelijkheid invullen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moeten corporaties beschikken over de inkomensgegevens van hun bewoners. Naast uitdagingen op het gebied van privacy, geldt hetzelfde dilemma als voor de huidige toeslagen: werken op basis van actuele inkomens maar dus geschatte inkomens (en vervolgens verrekeningen achteraf) versus werken met vaststaande maar dus oudere inkomensgegevens (en dus de noodzaak voor een vangnet). Omdat de verantwoordelijkheid voor de mate waarin de huur inkomensafhankelijk is volledig bij de corporatie ligt, kunnen er dus zowel binnen als tussen corporaties verschillen ontstaan. Consequentie van deze optie is dus dat mensen op hetzelfde inkomensniveau verschillende huurniveaus kunnen hebben, en dat de overheid hierop niet kan sturen. Als gekozen wordt om een veel grofmaziger inkomensniveau te hanteren (bijvoorbeeld aanhaken bij de inkomenseis om een sociale huurwoning te mogen betrekken), dan zou dit gemitigeerd kunnen worden, maar dat werpt weer de vraag op of de huurtoeslag in de eerste plaats niet grofmaziger gemaakt kan worden. Deze optie leidt tot een harder onderscheid op de huurmarkt tussen woningbouwcorporaties (sociale huur) en private verhuurders (vrije markt). Voor die laatste groep blijft de huurtoeslag wel bestaan. Dit is momenteel circa 15% (250.000 huishoudens) van de huidige huurtoeslagpopulatie.

Voor de doorrekening van de inkomenseffecten zijn alleen optie 13 (zorgtoeslag inkomensonafhankelijk) en 11 (kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag) meegenomen. De effecten van optie 20 zijn afhankelijk van de invulling door de woningbouwcorporaties en kunnen dus ook per corporatie verschillen en afhankelijk van het beleid van een woningbouwcorporatie tot grote effecten leiden.

Optie 13 kost € 12,2 en optie 11 kost € 2,2 mld. Dit is budgettair neutraal gemaakt conform de afzonderlijke opties waarbij de IB-tarieven en de algemene heffingskorting zijn verhoogd. De budgettaire consequenties voor optie 11 (inkomensonafhankelijk kindgebondenbudget) kunnen ook beperkt worden door niet de maximale hoogte van het kindgebonden budget toe te voegen aan de kinderbijslag, maar een lager bedrag. Verdere vereenvoudiging kan bereikt worden door het onderscheid alleenstaanden/paren te laten vervallen met het schrappen van de alleenstaande ouderkop. Aanknopingspunten voor lagere bedragen en het laten vervallen van de alleenstaande

ouderkop zitten in de beleidsdoorlichting Tegemoetkomingen ouders[22]. Doel van de regelingen die hierin aan bod komen (kinderbijslag en kindgebonden budget) is het compenseren van de kosten voor kinderen. De beleidsdoorlichting concludeerde dat die kosten in sommige gevallen te ruim gecompenseerd worden. Echter lopen met name kinderen van alleenstaande ouders een hoog risico op het opgroeien in armoede.

De inkomenseffecten van optie 13 en 11 zijn zeer gespreid: ongeveer de helft van de huishoudens gaat erop vooruit en de andere helft gaat erop achteruit. De laagste en hoogste inkomensgroep gaan er in doorsnee op achteruit. Voor deze groepen weegt het vervangen van de zorgtoeslag door een vast bedrag niet op tegen de hogere belastingen. De negatieve inkomenseffecten zijn maar voor een klein aantal huishoudens groter dan 5%, dit zijn vooral werkenden met een hoger inkomen. Ouderen met een hogere aanvullend pensioen gaan erop vooruit: zij hebben voordeel van het vaste bedrag, omdat zij geen of maar een beperkte zorgtoeslag ontvingen en zij hebben voordeel van de hogere algemene heffingskorting die doorwerkt in de AOW.

De opties 13 en 11 hebben een tegengesteld arbeidsaanbodeffect, waardoor per saldo een arbeidsaanbodeffect van 0% resteert.

3.3.6 *Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum*

- Optie 17: Verhoging wettelijk minimumloon en sociaal minimum met 16% (geen zorgtoeslag meer)
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

Een alternatieve manier om inkomensondersteuning te geven is verhoging van het sociaal minimum. Mogelijk biedt verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en de daarmee samenhangende sociale uitkeringen aanknopingspunten. Een verhoging van het wettelijk minimumloon met 16% leidt onder andere tot een verhoging van het sociaal minimum en sociale uitkeringen (Wajong, AOW en bijstand) met ongeveer het bedrag van de maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande op jaarbasis. Op deze manier krijgen alleenstaande uitkeringsgerechtigden hetzelfde bedrag aan zorgtoeslag via hun uitkering. De werknemers op WML krijgen een bedrag groter dan de zorgtoeslag. Waarschijnlijk werkt een hoger wettelijk minimumloon ook door in loonstijgingen van lonen hoger dan het oorspronkelijke wettelijk minimumloon. Als gevolg hiervan krijgen werknemers een hoger loon. De huidige koppeling tussen de zorgtoeslag en hoogte van de zorgpremie en eigen risico verdwijnt in deze optie. Aandachtspunt is dat de zorgkosten sneller groeien dan het bbp: de (verwachting van het CPB is dat voor 2022-2025 het BBP gemiddeld met 1,1% stijgt en de zorgkosten met 2,7%[23]. Daarmee ligt een stijging van de zorgpremie sneller dan de lonen en uitkeringen in de toekomst voor de hand. Door de stijging van het WML gaan ook gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen erop vooruit. Om dit te compenseren zou gedacht kunnen worden aan de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de netto-netto koppeling van de AOW. Die maatregel volgt uit de recente beleidsdoorlichting van de AOW.[24]

Voor de huurtoeslag worden in dit pakket de maatregelen uit deel I van IBO Toeslagen om de huurtoeslag voor de burgers en de uitvoering te vereenvoudigen opgenomen. Dit betreft maatregelen als normhuur, afbouw van de toeslag in een rechte lijn, het

[22] Beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming ouders Kamerstuk 30982, nr 46
[23] Zie CPB, Middellangetermijnverkenning-MLT-2022-2025, nov2019, https://www.cpb.nl/middellangetermijnverkenning-2022-2025
[24] Zie beleidsdoorlichting artikel 8 PM

schrappen van de servicekosten en het harmoniseren van inkomens- en aftoppingsgrenzen.

Voor vereenvoudiging van het kindgebonden budget wordt, net als in pakket C1, het kindgebonden budget inkomensonafhankelijk vormgegeven en verrekend met de inkomstenbelasting. Dat vertaalt zich in lagere mentale lasten.

Dit beleidspakket reduceert het aantal toeslagen van 3 naar 1. Alleen de huurtoeslag blijft behouden. Door de verhoging van het wettelijk minimumloon en daarmee het sociaal minimum hebben mensen de beschikking over het geld in het heden. Dat geld krijgen ze via de loonstrook of de uitkering overgemaakt. De mentale lasten worden dus gereduceerd door afschaffing van de zorgtoeslag zonder in te boeten op de tijdigheid. Wel wordt een deel van de rekening verschoven van de overheid naar de werkgever. De omvorming van het kindgebonden budget naar een inkomensonafhankelijke toeslag is veel minder gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger.

Zonder dekking kost optie 23 (huurtoeslag) 1,2 mld euro en optie 11 (WKB) 2,2 mld euro. Deze maatregelen worden gedekt met hogere IB-tarieven en overstap op het verzamelinkomen zonder aftrekposten voor huurtoeslag. De kosten van optie 17 (WML) zijn nagenoeg budgettair neutraal, omdat de hogere uitkeringskosten wegvallen tegen het afschaffen van de zorgtoeslag en de hogere belastinginkomsten als gevolg van de hogere uitkeringen[25]. De uiteindelijke budgettaire effecten van deze optie zijn sterk afhankelijk van de doorwerking van de optie op onder meer arbeidsaanbod en inflatie.

De huurtoeslagmaatregelen geven grote inkomenseffecten bij de laagste inkomensgroep, zowel negatief als positief. De samenvoeging van kindgebonden budget met kinderbijslag pakt overwegend beperkt negatief uit en de verhoging van WML is overwegend beperkt zowel positief als negatief. Tezamen maakt dit dat van de laagste inkomensgroep 1/5 er meer dan 5% op achteruit gaat, maar ook dat 1/5 er meer dan 5% op vooruit gaat als de WML-verhoging niet doorwerkt in het loongebouw[26]. Voor de overige groepen is de spreiding beperkter, waarbij vanaf het derde inkomenskwintiel het merendeel in de -2 tot +2% range valt. Zelfstandigen met een laag tot middeninkomen en studenten hebben geen voordeel van de WML-verhoging en worden daardoor hard geraakt door het afschaffen van de zorgtoeslag.

De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn sterk afhankelijk van de effecten van het verhogen van het WML hierop. Het CPB doet hier momenteel onderzoek naar in het kader van hun update van kansrijk arbeidsmarktbeleid. Pas als deze uitkomsten beschikbaar komen, naar verwachting in april 2020 kan ook meer over de arbeidsaanbodeffecten van dit pakket gezegd worden.

3.3.7 *Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen*

Om tot een 20% besparingsvariant te komen kunnen specifieke maatregelen getroffen worden bij de verschillende toeslagen of er kan een generieke maatregel genomen worden zoals de uitkeringen verlagen of de toeslagpopulatie verkleinen door de afbouwpaden steiler te maken. De werkgroep heeft geen onderzoek gedaan naar de toereikendheid van de specifieke toeslagbedragen of andere specifieke

[25] De hogere belastingen zijn een tweede orde effect, wat normaal niet in de ex-ante doorrekening wordt meegenomen.
[26] Dit wordt respectievelijk ca 1/6 en 1/4 als er wel doorwerking in het loongebouw is

besparingsmogelijkheden. Ook is hier niet voor alle toeslagen reed uitgevoerd onderzoek voor beschikbaar. Vandaar dat voor een generieke besparingsvariant gekozen is.

Het ombuigingspakket is uitgewerkt voor pakket A waarin alle toeslagen worden afschaft. In de besparingsvariant wordt 80% van het budget van de toeslagen omgezet in een vaste uitkering voor ieder huishouden. Daarmee wordt een besparing van circa € 3,1 mld per 2020 bereikt. In dit pakket gaat 2/3 van de laagste inkomens / uitkeringsgerechtigden er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen de hoogste toeslagen. Toeslagen afschaffen en voor 80% omzetten in een vast bedrag betekent niet alleen een herverdeling van de laagste inkomens naar de midden en hogere inkomens, maar ook nog een extra ombuiging. Vooral bij de middeninkomens zijn er positieve inkomenseffecten. Zij ontvangen geen of maar beperkte toeslagen, waardoor het vaste bedrag hen meer dan compenseert voor het afschaffen van de toeslagen.

3.4 Conclusie

Toeslagen zijn het sluitstuk van de keuze voor een bepaalde inrichting van een stelsel op het gebied van zorg, huren en kinderopvang. Door te kiezen voor stelsels waarbij de diensten of voorzieningen worden geleverd door marktpartijen en door de wens de betrokken diensten toegankelijk te houden voor iedereen ontstaat de noodzaak van financiële ondersteuning. Die ondersteuning is nu vormgegeven via een toeslagenstelsel. Een onderliggende aanname in het huidige toeslagenstelsel is de toeslagontvanger als *homo economicus*. De burger weet wat goed voor hem of haar is en kan daarnaar handelen. De afgelopen jaren is dat beeld onder druk komen te staan. Het toeslagenstelsel zoals we dat kennen is door zijn inkomensafhankelijke vormgeving en door de wens op voorschot in de actualiteit te kunnen betalen een bron geworden van zorg voor veel huishoudens. Dit is uiteengezet in deel I van dit IBO.

In dit tweede deel zijn mogelijkheden verkend deze bron van zorg weg te nemen door alternatieven voor het toeslagenstelsel als geheel of op onderdelen te zoeken. De meest directe weg is dan de inrichting van de betreffende stelsels zodanig te wijzigen dat de noodzaak van financiële ondersteuning vervalt. Dit valt echter buiten de taakopdracht van dit IBO. De werkgroep is van mening dat naast de hier benoemde alternatieven er nog andere alternatieven zijn voor de toeslagen als nader onderzoek gedaan wordt naar de vormgeving van deze stelsels in den brede. Bij andere keuzes ten aanzien van de inrichting van deze stelsels kan de noodzaak voor toeslagen en de daarmee gepaard gaande hoge mentale lasten voor huishoudens verdwijnen.

Doel van de alternatieven voor het toeslagenstelsel die in dit deel 2 geschetst worden is een vereenvoudiging voor de burger (reduceren mentale lasten) waardoor minder sprake is van terugvorderingen en ontstaan van problematische schulden. De werkgroep benadruk dat alle beschreven opties een hoofdrichting zijn waarin gezocht kan worden naar alternatieven, maar dat de vormgeving van de opties nader onderzoek en nadere (politieke) keuzes behoeft over de vormgeving en dat de opties daarmee dus niet direct implementeerbaar zijn. De effecten van de beleidspakketten staan samengevoegd weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Effecten beleidspakketten

Pakketten / Effecten	A: Illustratie (alle toeslagen afschaffen)	Publiek gefinancierde kinderopvang	B1: basisbehoeften toeslag	B2: Integratie fiscaliteit	C1: Inkomensonafhankelijk en delegeren[27]	C2: hoger WML[28]	20% besparin
Doelbereik	Doelen worden losgelaten	Afhankelijk van vormgeving, bij maximale variant goed	Gelijk aan huidige stelsel	Gelijk aan huidige stelsel	Gelijk aan huidige stelsel	Grotendeels gelijk aan huidige stelsel, maar voor zorg sterk afhankelijk van effecten WML op loongebouw	Doelen worden lo
Terugvorderingen en niet-gebruik	Niet meer	Niet meer	Blijven, maar minder	Niet bekend	Forse reductie terugvorderingen en minder niet-gebruik	Blijven, maar minder	Niet meer
Inkomen en werkgelegenheid	Met name voor de laagste inkomensgroepen groot (achteruitgang)	Afhankelijk van vormgeving (aantal uur)	Vooral bij lage en midden-inkomens, en veelal tussen -5% en +5%Gunstig werkgelegenheidseffect.	Niet berekend	Veelal tussen -5% tot +5%. Grote groep met klein negatief effect (dekking in IB). Netto geen effect op werkgelegenheid	Grote spreiding: aanzienlijke groep onder -5%, maar ook boven +5%. Werkgelegenheidseffect onzeker.	Grote negatieve inkomenseffecten laagste inkomens. middeninkomens positieve inkomen
Gedragsinzichten	Zeer positief	Bij beperkte uren: gelijk Bij ongelimiteerd aantal uur: positief	Beperkt positief, want weliswaar vereenvoudiging, maar blijft systeem met voorschotten.	Onderzoeken	Zeer positief voor zorg en kindgebonden budget. Voor huurtoeslag onzeker: afhankelijk van invulling woningbouwcorporaties	Zeer positief voor zorg en kindgebonden budget en beperkt positief voor huurtoeslag (kleinere stap)	Zeer positief
Budgettaire effecten	Levert zonder terugsluis € 15,5 miljard op.	In maximale variant kosten van € 5,4 mld.	Budgetneutraal	Budgetneutraal	Budgetneutraal door dekking in IB (tarieven en AHK)	Budgetneutraal door dekking in IB (tarieven)	20% besparing
Exporteerbaarheid	Nvt	Nvt	Verder onderzoeken, maar vermijden levert mogelijk gevolgen voor uitvoering op.	Onderzoeken	Onderzoeken	Onderzoeken	Onderzoeken ivm vast bedrag
Uitvoerbaarheid	Goed mogelijk	Mogelijk	Eenvoudiger dan huidige stelsel, behoudens keuzes tav exporteerbaarheid	Vereenvoudiging	Vereenvoudiging, maar uitvoering woningbouwcorportaties nog onzeker.	Vereenvoudiging	Goed mogelijk
Handhaafbaarheid	Positief	Positief	Positief	Positief	Positief, wel aandacht voor huurtoeslagoptie	Positief	Positief

[27] Zorgtoeslag en kindgebonden budget inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB, huurtoeslag via woningbouwcorporaties

[28] Geen zorgtoeslag meer door verhoging WML, kindgebonden budget inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB, huurtoeslag vereenvoudigen (deel 1)

Conclusie is, evenals in deelonderzoek 1, dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging voor de burger mogelijk zijn, maar dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, niet-gebruik en schuldenproblematiek) een 'prijs' betaald moet worden. Deze prijs heeft de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid. De toeslagen zijn gerichte beleidsinstrumenten om beleidsdoelen te bereiken. Opgeven van de toeslagen betekent concessies doen. Er zal in elke variant ingeleverd moeten worden op de huidige doelstellingen en/of op de huidige mate van gerichtheid en actualiteit. Met name het loslaten van de gerichtheid zal leiden tot substantiële inkomenseffecten of budgettaire effecten. Tegelijk betekent het loslaten van de gerichtheid een belangrijke vereenvoudiging voor de burgers. Om de pakketten budgetneutraal vorm te geven, is compensatie via de inkomstenbelasting gezocht. Verder kan dekking gevonden worden door middel van besparingsopties die volgen uit verschillende beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

De kinderopvangtoeslag is in het vinden van alternatieven separaat bekeken, omdat het gaat om een zeer specifieke doelgroep die slechts in beperkte mate overlapt met de doelgroepen van andere toeslagen. Voor deze toeslag concludeert de werkgroep dat hervorming van de kinderopvang tot een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel voor de burger een goede optie is, omdat deze de mentale lasten reduceert en leidt tot een eenvoudiger stelsel. Binnen de optie van een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel kunnen meerdere keuzes worden gemaakt, die een effect kunnen hebben op de kosten, de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. De werkgroep beveelt aan een concrete uitwerking nader te onderzoeken als er concrete voornemens bestaan tot hervorming over te gaan. Eerder is ook directe financiering van de kinderopvang bezien. De voorbereidingen hiervoor waren in gang gezet. Maar het kabinet heeft besloten invoering hiervan niet door te zetten.

Kijkend naar de integratie van de drie toeslagen gericht op inkomensondersteuning (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) concludeert de werkgroep dat er modellen denkbaar zijn waarin deze toeslagen geïntegreerd worden. Maar dat goed naar de vormgeving gekeken moet worden met het oog op de uitvoerbaarheid en exporteerbaarheid. Beide pakketten B1 en B2 blijven een voorschotstelsel en dus blijven terugvorderingen en nabetalingen, zij het in mindere mate, bestaan.

In de beleidspakketten C1 en C2 worden alternatieven geschetst voor individuele toeslagen. Ook hier liggen volgens de werkgroep haalbare mogelijkheden met zowel voor- als nadelen. Het is aan de politiek om te besluiten welke prijs men bereid is te betalen ter voorkoming van de huidige problematiek met terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik en hoge mentale lasten voor de burger.

Bijlage 1: Taakopdracht

Nederland kent bijna 50 regelingen die burgers van inkomensondersteuning voorzien. Binnen deze regelingen is onderscheid te maken naar inkomensvervangende regelingen en regelingen die inkomens aanvullen. Bekende inkomensvervangende regelingen zijn bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW), de WW-uitkering en de bijstand. De toeslagen zijn regelingen die het inkomen aanvullen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat zowel de toekenning als de omvang van de tegemoetkoming in veel gevallen afhankelijk is van de hoogte van het inkomen van de aanvrager.

De huurtoeslag, zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kenmerken zich doordat ze inkomensondersteuning op huishoudensniveau bieden. De huurtoeslag heeft ook als doel om de huren betaalbaar te houden. De zorgtoeslag om de zorg voor alle huishoudens financieel toegankelijk te houden. De kinderopvangtoeslag heeft samen met regelingen zoals de arbeidskorting en de IACK het doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het kindgebonden budget biedt inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen.

De Belastingdienst/Toeslagen draagt sinds 2006 zorg voor de uitvoering van de toeslagen, volgens de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de (vormgeving van) toeslagen ligt bij de verschillende beleidsdepartementen. In het verleden zijn voor (individuele) toeslagen eerder interdepartementale onderzoeken gedaan naar mogelijke vereenvoudigingen van het uitvoeringsproces en het tegengaan van fraude en misbruik. Mede daardoor is het uitvoeringsproces inmiddels stabiel geworden. Niettemin worden de voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek (door de burger) op onderdelen nog steeds als ingewikkeld en belastend ervaren, wat in bepaalde gevallen leidt tot schuldenproblematiek of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR en de RVS wijzen hier op: Het aantal huishoudens met risicovolle schulden breed bedraagt 20% van het totaal aantal huishoudens en de overheid is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet als één van de oorzaken voor financiële problemen van mensen het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen.

Daarnaast zijn bepaalde aspecten van het toeslagensysteem deels een uitkomst van de manier waarop het bredere overheidsbeleid rondom inkomensondersteuning van burgers momenteel is ingericht. Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. Een relevante vraag is dan ook of het bieden van inkomensondersteuning aan burgers middels de toeslagen, in een breder perspectief en samenhang met andere regelingen bezien, niet op een andere, meer effectieve en doelmatige manier bereikt zou kunnen worden.

De stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen zorgt ook voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval).

Doel van dit IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet kunnen worden. Het gaat in dit onderzoek om het verkennen van maatregelen die gericht zijn op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte daarvan, en het sneller waarnemen van veranderingen

in de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode). In dit deelonderzoek zal onder meer worden gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. de stelsels van wonen, zorg en kinderen. Voor dit IBO geldt dat te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven. In dit deelonderzoek worden dus voor de termijn na deze kabinetsperiode varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen.

Organisatie van het onderzoek
De breedte van het onderzoek vertaalt zich in de bezetting van de werkgroep en ondersteuning. Leden van de werkgroep zijn: FIN II, FIN I, 2 werkgroepleden vanuit SZW (inkomensbeleid en toeslagen), VWS, BZK, AZ, EZK, SCP en CPB. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat met 3 secretarissen: 1 secretaris van Fin I, 1 secretaris van SZW en 1 secretaris van Fin II. De voorzitter en secretarissen dragen er zorg voor dat de benodigde experts (van bv. departementen of onderzoeksbureaus) aansluiten bij werkgroepvergaderingen. Beide deelonderzoeken starten parallel in september 2018. Het secretariaat rondt haar rapport van het eerste deelonderzoek uiterlijk 1 april 2019 af. De rapportage van deelonderzoek 2 wordt uiterlijk 1 oktober 2019 opgeleverd. De omvang van elk deelrapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Deelonderzoek 1: verbeteringen binnen huidige stelsel van toeslagen
Het huidige toeslagenstelsel werkt met een maandelijkse uitbetaling van een voorschot. Dit voorschot is (deels) gebaseerd op een schatting van het vermoedelijk recht op een toeslag op basis van onder andere het verwachte inkomen. Tussen de schattingen en werkelijke situatie, zoals die pas na afloop van het toeslagjaar kan worden vastgesteld, zit voor veel burgers (enig) verschil. In dat geval hebben burgers teveel of te weinig toeslag als voorschot ontvangen. Dit leidt tot terugvorderingen of nabetalingen.

De kwetsbaarheid van het toeslagenstelsel is dat het (deels) afhankelijk is van inschattingen van burgers over hun inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Het beroep dat dit stelsel doet op acties van burgers zelf blijkt soms problematisch. De verwachting ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers is niet voor alle toeslagontvangers realistisch. De WRR heeft daar in een recent onderzoek ook op gewezen Het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Voorts ontvangen in de huidige systematiek de lagere inkomens hogere toeslagen. Bij terugvorderingen leidt dit automatisch tot hogere terugvorderingen. Een aantal maatregelen om bijvoorbeeld inkomensschattingen minder afhankelijk te maken van de burger, gerichte attendering voor bepaalde doelgroepen en ontwikkeling naar meer toezicht vooraf heeft positieve invloed gehad op het aantal en de omvang van de nabetalingen en terugvorderingen (zie ook de 2e evaluatie Awir). Desondanks is het zo dat gemiddeld 27% per toeslag, een deel van het voorschot terug moet betalen; bij de kinderopvangtoeslag is sprake van een terugvorderingpercentage van 40%. Om die reden moet het aantal en de omvang verder worden teruggedrongen.

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen bij de aanvrager zelf ligt. Er zijn indicaties dat rond de 17% van burgers die recht hebben op bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag daar geen gebruik van maken. Bezorgdheid over het risico van het achteraf moeten terugbetalen van

toeslagen die onterecht zijn toegekend of te hoog zijn vastgesteld en daardoor in de schulden komen, speelt in ieder geval bij een deel van deze groep een rol. Vanuit een gedragseconomisch perspectief is het daarom de vraag of de nadruk in het huidige stelsel niet teveel ligt op de exacte hoogte van de vergoedingen op basis van het actuele inkomen en te weinig op de zekerheid van de inkomensondersteuning. Zowel de literatuur over verliesaversie als recente inzichten over het niet-gebruik van verschillende toeslagen duiden hierop.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst met de Tweede Kamer op 14 december 2017 toegezegd contact op te nemen met leden van het Kabinet om binnen het systeem van toeslagen te kijken naar mogelijkheden om zowel het terugbetalen van toeslagen terug te dringen als wat er nog meer mogelijk is op het terugdringen van het niet-gebruik.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd de volgende dingen te onderzoeken:
1. Wat zijn de oorzaken voor terugvorderingen bij de verschillende toeslagen? In hoeverre worden terugvorderingen veroorzaakt door niet doorgeven van inkomenswijzigingen, veranderingen in de huishoudsituatie of door andere factoren? Hoe verhoudt dit zich tot terugvorderingen veroorzaakt door andere factoren? Welk deel van de terugvorderingen wordt door toeslagontvangers als problematisch ervaren?
2. Zijn er specifieke groepen toeslagontvangers aan te wijzen die in grote mate te maken krijgen met hoge terugvorderingen? In hoeverre verschilt dit voor de vier toeslagen?
3. In hoeverre wordt de doelgroep volledig bereikt? Wat is de omvang van niet-gebruik van toeslagen en welke aanleidingen zijn hiervoor aan te wijzen? Wat kunnen beleidsdepartementen en de uitvoering doen om goed gebruik van toeslagen te stimuleren?
4. Welke beleidsalternatieven zijn er om de toeslagensystematiek aan te passen zodat deze doeltreffender en doelmatiger is? (In ieder geval gaat om het verminderen van de hoogte van het aantal terugvorderingen en het beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers) Hierbij wordt in ieder geval de volgende twee opties geanalyseerd: werken met een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) en het uitbetalen van een deel (zoals 90% van het voorschot), waarbij gebruik gemaakt kan worden van eerder onderzoek dat hiernaar is gedaan. Ook kan er gekeken worden naar de voorstellen die gedaan zijn in het rapport 'harmonisatie inkomensbegrippen'.

De door de werkgroep uit te werken beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek. Voor de beleidsalternatieven worden in ieder geval in kaart gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en mogelijke werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten).

Beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om de huidige toeslagensystematiek te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn.

Deelrapport 2 stelselwijziging

Het huidige toeslagensysteem kent verschillende knelpunten. Zoals hierboven beschreven gaat het huidige stelsel uit van de verantwoordelijkheid van de burger, dit kan leiden tot problemen met terugvorderingen en niet-gebruik. Fraude is hierbij ook altijd een aandachtspunt. Voorts is de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor en de vormgeving van de verschillende toeslagen verdeeld over drie departementen en wordt het karakter van de verschillende toeslagen verschillend gedefinieerd. Dit maakt het eveneens ingewikkeld voor de burger en moeilijk om tot vereenvoudiging en harmonisatie te komen. Daarnaast wordt er binnen het huidige stelsel op grote schaal geld rondgepompt. Dat is mede het gevolg van een op individueel inkomen gerichte inkomstenbelasting en toeslagen gericht op het versterken van de draagkracht van huishoudens. Circa 5 miljoen huishoudens komen in aanmerking voor één of meer toeslagen en ontvangen in totaal circa € 13 miljard. Ook zorgt de stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval). Dit geldt met name indien huishoudens in aanmerking komen voor meerdere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Iedereen met bijvoorbeeld minimumloon, een bijstandsuitkering en AOW-uitkering komen qua inkomensniveau voor een toeslag in aanmerking. Tot slot is sinds 2001 het aantal regelingen op het gebied van inkomensbeleid toegenomen, waarbij er een tegemoetkoming is gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden (werknemers, ondernemers, gepensioneerden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders etc.). De verschillende instrumenten zijn sinds 2001 fors in omvang toegenomen, terwijl tegelijkertijd de belastingtarieven in de eerste twee schijven ook zijn verhoogd.

Door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de brede heroverwegingen en eerdere IBO's zijn er opties verkend om het toeslagenstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in het IBO 'sociale huur' aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:
1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Neem hierbij ook de governancestructuur in acht.
2. Voor alle varianten wordt in beeld gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten). Bij de beleidsvarianten wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid. De beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek.

Beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om het systeem van toeslagen te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

[redacted]

[redacted]

Werkgroepleden

Fin 1: [redacted]

Fin 2:

SZW:

VWS:

EZK:

BZK:

AZ:

CPB: [redacted]

Secretariaat

Fin 2:

Fin 1: [redacted]

SZW: [redacted]

Bijlage 3 Internationale vergelijking

Zorgstelsel
Voor de keuzes in het zorgstelsel is gekeken naar de kosten die burgers maken voor de zorg en mogelijke inkomensafhankelijkheid hiervan. Daar komt uit dat de ons omringende landen uitkomen op verschillende stelsels. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk werken met een publiek systeem met veelal een eigen bijdrage per behandeling. Duitsland werkt met het systeem waarop het oude Nederlandse systeem gebaseerd was. In dit systeem is er een ziekenfonds voor lagere inkomens[29] (85% van de bevolking maakt er gebruik van) en een private verzekering boven een bepaalde inkomensgrens, waarbij de premie afhangt van leeftijd, geslacht, gezondheidsstatus en het type polis. Het Franse en Belgische systeem werkt met een verplichte verzekering waarvoor een inkomensafhankelijke zorgpremie moet worden betaald.

Tabel 3 vergelijking betalingen zorgstelsel over de landen

Land	Zorg premie	Eigen bijdrage/ eigen risico per consult	Inkomensondersteuning voor zorgpremie?	Inkomensondersteuning op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja	Ja	Ja (zorgtoeslag)	Huishoudinkomen (t)
Frankrijk	Ja	Ja	Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)
Duitsland	Ja		Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)
Engeland	Nee[1]	Aanvullende verzekering mogelijk	n.v.t.	n.v.t.
België	Ja	Ja	Ja (zorgpremie naar inkomen, wel met extra publieke middelen naar de ziekenfondsen)	Individueel inkomen (t)
Denemarken	Nee[1]	Keuze (eigen bijdrage of deels vergoeding)	n.v.t.	n.v.t.
Zweden	Nee[1]	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Finland	Nee[1]	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Oostenrijk	Ja	Aanvullende verzekering mogelijk	Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)

1) Zorg(premie) wordt betaald uit publieke middelen

Huurbeleid
In de meeste landen geldt een tegemoetkoming voor woonlasten voor de laagste inkomens. De regelingen zijn inkomensafhankelijk en er wordt veelal rekening gehouden met de woonlasten en huishoudsamenstelling. In bijvoorbeeld Oostenrijk maakt de regeling geen onderscheid tussen huur en koop, maar kijkt naar de totale woonlasten.

Land	Is sprake van een eigen bijdrage(huur)?	Als er een eigen bijdrage is, bestaat dan inkomensondersteuning?	Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja	Ja (huurtoeslag)	Huishoudinkomen (t)
Frankrijk	Ja	Ja (huurtoeslag)	Huishoudinkomen (t-2)
Duitsland		Toeslag obv woonquote	
Engeland	Ja	Ja (huurtoeslag)	Huishoudinkomen
België	Ja (sociale huur)	Nee	n.v.t

[29] Verplicht voor inkomens tot € 54.900.

Pagina 51 van 109

Denemarken	Ja	Ja (huurtoeslag)	Huishoudinkomen
Zweden	Ja (alle huren maximaal kostendekkend)	Ja (huurtoeslag voor jongeren en gezinnen met kinderen))	Huishoudinkomen (t)
Oostenrijk		Woonkosten>25%, dan toeslag	Huishoudinkomen

Kosten voor kinderen
De inkomensondersteuning voor huishoudens met kinderen lijken internationaal voornamelijk vormgegeven te zijn zoals de Nederlandse kinderbijslag. Verder bestaan er speciale regelingen indien het kind op school zit of studeert. Dan geldt veelal een hogere leeftijdsgrens. De regelingen zijn vaak inkomensonafhankelijk. Uitzonderingen zijn Verenigd Koninkrijk (ivm belastingheffing over de toelage), Oostenrijk, Frankrijk en Denemarken. Vaak is de inkomensafhankelijkheid grof. Zo is de Deense kinderbijslag inkomensafhankelijk vanaf een individueel inkomen van 100 duizend euro. Er zijn geen regelingen gevonden die lijken op het kindgebonden budget, en zeker niet met die mate van fijnmazigheid.

Tabel 5 vergelijking betalingen tegemoetkoming kosten kinderen over de landen

Land	Bestaat een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?	Is deze tegemoetkoming inkomensafhankelijk?	Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja (WKB + kinderbijslag)	Ja, de WKB is inkomensafhankelijk.	Huishoudinkomen (t)
Frankrijk	Ja	Ja	Huishoudinkomen (t-2)
Duitsland	Ja	Nee	n.v.t.
Engeland	Ja	Nee, maar voor hoge inkomens is het inkomen voor belastingen	n.v.t.
België	Ja	Nee	n.v.t.
Denemarken	Ja	Ja, boven 100 duizend euro	Individueel inkomen
Zweden	Ja	Nee	n.v.t.
Oostenrijk	Ja	Extra toelage voor grote gezinnen met een inkomen onder 55 duizend euro.	Huishoudinkomen(t-1)
Noorwegen	Ja	Nee	n.v.t.
Finland	Ja	Nee	n.v.t.

Kinderopvang
In de Scandinavische landen ligt de verantwoordelijkheid voor kinderopvang primair bij de overheid en een plaatsing van een kind in een kinderopvangorganisatie is onafhankelijk van het huishoudinkomen en arbeidsparticipatie. In Frankrijk, België en Duitsland[30] zorgt de staat ook voor kinderopvang, maar is ook ruimte voor private initiatieven en initiatieven van ouders. De financiering is divers: soms via inkomensafhankelijke eigen bijdragen en soms via vaste eigen bijdrage of vouchers. In Engeland krijgen kinderen van 3 en 4 jaar gratis 30 uur opvang per week. Voor de kosten voor de opvang van oudere en jongere kinderen kunnen ouders gebruik maken van Tax Free Child Care (zie box).

Tax free Child Care
In het Verenigd Koninkrijk is de kinderopvang voor kinderen van 3 en 4 jaar voor 30 uur in de week gratis (15 uur voor inkomens van meer dan een ton). Voor kinderen in achterstandssituaties geldt deze regeling vanaf de leeftijd van 2 jaar. Er zijn verschillende belastingkortingen of kinderbijslag (zoals de 'working tax credits') die mede tot doel hebben om de kosten van kinderopvang te dekken. In het verleden werd de kinderopvang daarnaast ondersteund via een vouchersysteem, maar vanwege gebrek aan medewerking door de werkgevers wordt dit stapsgewijs vervangen door de Tax Free Child Care. De systematiek is dat burgers een account bij de Engelse belastingdienst openen, geld inleggen, waar de dienst dan 20% (=de laagste belastingschijf) aan

[30] Waar kinderen overigens vanaf 3 jaar naar de kleuterschool gaan.

Pagina 53 van 109

toevoegt tot een maximum van €2000 per jaar. Vanuit dit account kunnen de ouders de rekening van de kinderopvang betalen. De kinderopvangorganisaties moeten wel geregistreerd zijn. De bijdrage is niet inkomensafhankelijk. Ouders krijgen per kwartaal een vragenlijst om aan te geven of ze nog voldoen aan de voorwaarden. Een officiële evaluatie van deze systematiek is er nog niet. De stapsgewijze invoering loopt inmiddels achter op schema. Een rondgang op internet leverde klachten over de traagheid en de bureaucratie: de Engelse belastingdienst schijnt elk uur een klacht over de werking van de regeling te ontvangen. Belangrijkste klacht is echter het lage bedrag aan ondersteuning: kinderopvang slokt daar zelfs met deze overheidsbijdrage 25% van het gezinsinkomen op (tegenover 11% in Nederland).

Tabel 6 vergelijking betalingen kinderopvang over de landen

Land	Is sprake van een eigen bijdrage?	Als er een eigen bijdrage is, bestaat dan inkomensondersteuning?	Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja	Ja (KOT)	Huishoudinkomen (t) (en afhankelijk van baan, opleiding en re-integratie van ouders)
Frankrijk	Ja	Ja	Huishoudinkomen
Duitsland	Ja (hoogte verschilt per deelstaten)	Ja, verschilt per deelstaat	Huishoudinkomen
Engeland	Ja (groot)	Nee, bijdrage in kosten	Niet gebaseerd op inkomen
België	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Denemarken	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Zweden	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Noorwegen	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Finland	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen

Systeemkeuzes
De invoering in Engeland van de Universal Credit is mogelijk interessant vanwege de vormgeving. In de Universal Credit zijn zes regelingen voor lage inkomens op het gebied van arbeidskorting, wonen en kinderen samengevoegd. Doel van de samenvoeging is om meer grip krijgen op de armoedeval en het geheel aan regelingen overzichtelijker maken. De componenten van de Universal credit blijven overigens wel herkenbaar: het past zich aan op het aantal kinderen of de hoogte van de huur.

De Universal Credit wordt sinds 2013 stapsgewijs ingevoerd. In 2018 vallen 600 duizend huishoudens onder de Universal Credit. Bij volledige invoering groeit dit aantal tot ongeveer 8 miljoen huishoudens (op de in totaal ongeveer 64 miljoen inwoners).
Bij de Universal Credit wordt uitgegaan van het real-time inkomen. Dit zou moeten leiden tot minder nabetalingen en terugvorderingen. Werknemers of uitkeringsgerechtigden moeten hun actuele inkomen opgeven en hebben de verantwoordelijkheid voor het tijdig doorgeven van wijzigingen analoog aan de situatie bij onze werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. ZZP'ers moeten hun inkomen maandelijks doorgeven. De regeling is afhankelijk van het maandelijkse huishoudinkomen en bouwt boven de work-allowance af met 63%. De toelages fluctueren per maand. Wanneer een werknemer bijvoorbeeld een bonus ontvangt kan het zijn dat in die maand het inkomen te hoog is voor de Universal Credit, maar dat in de volgende maand de Universal Credit weer gewoon wordt uitgekeerd.

In 2015 is een evaluatie gedaan met de volgende uitkomsten:

- Doordat niet alle regelingen zijn opgenomen in de Universal Credit is de grip op de armoedeval nog steeds beperkt. Zo kan het in combinatie met regelingen op lokaal niveau nog steeds zo zijn dat werken niet of nauwelijks loont.
- Het helpt in de transparantie en maakt het daarmee eenvoudiger voor de burger.
- Gedragseffecten zijn moeilijk meetbaar, mede doordat er ook veel bezuinigd is in de eerste jaren, hier is dus nog weinig over te zeggen.

In de praktijk blijkt overigens dat de Universal Credit in een aantal gevallen ontoereikend is, m.n. voor de huur. Daarom zijn er daarnaast gemeentelijke voorzieningen voor aanvullende ondersteuning.

Bijlage 4: Uitwerking opties alternatieven toeslagen

Inhoud

Illustratieoptie 1: Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen..... 54

Illustratieoptie 2: Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen met terugsluis via vast bedrag voor elk huishouden..... 55

Illustratieoptie 3: Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen met terugsluis via de algemene heffingskorting..... 56

Optie 8: Basisbehoeftentoeslag inclusief kinderen..... 58

Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting..... 62

Optie 11: Kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, terugsluis via IB..... 65

Optie 13: Zorgtoeslag inkomensonafhankelijk maken en compenseren via IB..... 70

Optie 17: Zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen..... 74

Optie 20: Afschaffen van de huurtoeslag door huurverlaging door corporaties..... 80

Optie 23: Vereenvoudiging huurtoeslag obv deelonderzoek 1..... 83

Optie 24 Publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar..... 87

Optie 25: Schuif IACK naar KOT..... 91

Optie 28: decentralisatie van de toeslagen naar gemeenten..... 96

Niet uitgewerkte opties..... 99

In deze bijlage zijn van de opties de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Effect op mate van doelbereiking
- Effecten op terugvorderingen, schulden en niet-gebruik
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Budgettaire effecten[31]
- Uitvoerbaarheid
- Handhaafbaarheid, inclusief effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
- Exporteerbaarheid

[31] Behalve de eerste illustratieve optie, zijn alle opties budgettair neutraal vormgegeven. Voor de begrijpelijkheid is bij de dekking van de opties geen rekening gehouden met de scheiding tussen uitgaven en inkomsten, waardoor toeslagen (uitgaven) gedekt kunnen worden door inkomsten(belastingen/heffingskortingen)

Illustratieoptie 1 – Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen

In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afschaft. De vrijgekomen budgetten vloeien terug naar de algemene middelen, deze maatregel is daarmee *niet* budgettair neutraal. Deze optie is een illustratieoptie die vooral bedoeld is om het belang van de toeslagen voor inkomensondersteuning inzichtelijk te maken. Daarom zijn voor deze optie alleen de inkomenseffecten en budgettaire effecten in beeld gebracht. Uiteraard kent deze optie ook andere effecten, bijvoorbeeld op het gebied van uitvoering, maar deze zijn niet verder in beeld gebracht. De kinderopvangtoeslag is niet meegenomen omdat deze een andere doelstelling heeft.

Inkomenseffecten

Het afschaffen van alle toeslagen behalve de kinderopvangtoeslag per 2020 betekent dat huishoudens die nu toeslagen ontvangen ongeveer €12 mld aan inkomsten verliezen. De laagste inkomens gaan er in doorsnee bijna 20% op achteruit en dat effect zie je ook terug bij de uitkeringsgerechtigden. Van alle huishoudens gaat bijna een derde er meer dan 5% op achteruit. De toeslagen vormen dus een belangrijk onderdeel van hun inkomen. Iets minder dan de helft van alle huishoudens heeft geen toeslagen en dus geen inkomenseffect bij het afschaffen. De medianen per groep zijn veelal 0,0%, omdat (net) meer dan de helft van de groep geen toeslagen ontvangt en dus geen effect ervaart bij afschaffing. Het middelste, en dus mediane huishouden valt dan dus nog in de groep zonder effect.

Tabel 7 inkomenseffecten afschaffen toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag,2020.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	93%	3%	0%	4%	0%	0%	0%	100%	-19,1%	20%
2e (115-184% WML)	32%	20%	18%	30%	0%	0%	0%	100%	-2,3%	20%
3e (184-268% WML)	13%	13%	6%	67%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	4%	21%	14%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	1%	10%	17%	72%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	18%	16%	13%	53%	0%	0%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	74%	6%	3%	17%	0%	0%	0%	100%	-19,9%	8%
gepensioneerden	40%	11%	9%	40%	0%	0%	0%	100%	-2,4%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	13%	16%	15%	56%	0%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	46%	10%	7%	37%	0%	0%	0%	100%	-3,7%	44%
alleenverdieners	36%	18%	10%	36%	0%	0%	0%	100%	-2,5%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	30%	19%	17%	34%	0%	0%	0%	100%	-1,9%	23%
zonder kinderen	23%	12%	9%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	29%	14%	11%	47%	0%	0%	0%	100%	-0,8%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Budgettaire consequenties

Het afschaffen van zorg- en huurtoeslag en kindgebonden budget per 2020 betekent een besparing van ongeveer €12 mld.

Pagina 58 van 109

Illustratieoptie 2 - Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen met terugsluis via vast bedrag voor elk huishouden

In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afschaft. De vrijgekomen middelen worden gebruikt om ieder huishouden een vast bedrag van €1.450,- per jaar te geven. Deze optie is een illustratieoptie die vooral bedoeld is om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van het afschaffen van toeslagen met een eenvoudige terugsluis. Daarom zijn voor deze optie alleen de inkomenseffecten en budgettaire effecten in beeld gebracht. Uiteraard kent deze optie ook andere effecten, bijvoorbeeld op het gebied van uitvoering, maar deze zijn niet verder in beeld gebracht.

Inkomenseffecten

Het afschaffen van alle toeslagen behalve de kinderopvangtoeslag betekent per 2020 dat huishoudens die nu toeslagen ontvangen ongeveer €12 mld aan inkomsten verliezen. In deze variant krijgt ieder huishouden €1.450,- per jaar ter compensatie. Dit inkomensonafhankelijke bedrag kan net als de huidige toeslagen maandelijks vooruit worden betaald, waardoor er niet op tijdigheid wordt ingeleverd.

Tabel 8: inkomenseffecten afschaffen toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag, terugsluis via vast bedrag per huishouden, 2020.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	67%	7%	2%	0%	18%	2%	4%	100%	-10,9%	20%
2e (115-184% WML)	17%	6%	6%	0%	11%	29%	31%	100%	3,5%	20%
3e (184-268% WML)	5%	6%	7%	0%	8%	64%	9%	100%	3,9%	20%
4e (268-392% WML)	1%	4%	7%	0%	22%	66%	0%	100%	2,7%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	8%	0%	52%	39%	0%	100%	1,8%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	10%	5%	8%	0%	26%	43%	8%	100%	2,0%	64%
uitkeringsontvangers	62%	4%	3%	0%	9%	15%	8%	100%	-11,1%	8%
gepensioneerden	23%	5%	4%	0%	17%	41%	11%	100%	2,3%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	6%	5%	9%	0%	29%	50%	1%	100%	2,1%	50%
alleenstaanden	31%	4%	3%	0%	15%	29%	18%	100%	1,6%	44%
alleenverdieners	20%	11%	10%	0%	22%	33%	4%	100%	0,5%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	21%	7%	12%	0%	31%	28%	0%	100%	0,6%	23%
zonder kinderen	14%	4%	5%	0%	20%	46%	12%	100%	2,5%	51%
Alle huishoudens	18%	5%	6%	0%	22%	40%	9%	100%	1,9%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Het loslaten van de gerichtheid van het huidige toeslagenstelsel geeft vooral bij de laagste inkomens, die veelal de maximale toeslagen ontvangen de grootste negatieve inkomenseffecten. De laagste inkomens gaan er in doorsnee 11% op achteruit en dat effect komt ook terug bij de uitkeringsgerechtigden. Van alle huishoudens gaat bijna een vijfde er meer dan 5% op achteruit. De meeste huishoudens ontvangen in de huidige situatie minder dan €1.450,- aan zorg-, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Voor deze huishoudens zijn de inkomenseffecten positief. Deze optie geeft een herverdeling van huishoudens met maximale toeslagen naar huishoudens met lage of zelfs geen toeslagen. Het is daarmee een herverdeling van lage inkomens naar hogere inkomens.

Budgettaire effecten

Pagina 59 van 109

De variant is budgettair neutraal vormgegeven.

Illustratieoptie 3: Toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag afschaffen met terugsluis via de algemene heffingskorting

In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afschaft. De vrijgekomen middelen worden gebruikt om de algemene heffingskorting met € 1.415,- te verhogen van € 2.711,- naar € 4.126,-. De afbouw van de algemene heffingskorting gaat van 5,7% naar 8,6%, zodat deze nog steeds volledig is afgebouwd aan het einde van de eerste schijf.

Door de verhoging van de algemene heffingskorting stijgt het netto minimumloon en daarmee ook de daaraan gekoppelde netto bijstand en AOW. Dit is meegenomen in de doorrekening.

Deze optie is een illustratieoptie die vooral bedoeld is om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van het afschaffen van toeslagen met een eenvoudige terugsluis. Daarom zijn voor deze optie alleen de inkomenseffecten en budgettaire effecten in beeld gebracht. Uiteraard kent deze optie ook andere effecten, bijvoorbeeld op het gebied van uitvoering, maar deze zijn niet in beeld gebracht.

Inkomenseffecten

Het afschaffen van alle toeslagen behalve de kinderopvangtoeslag betekent per 2020 dat huishoudens die nu toeslagen ontvangen ongeveer €12 mld aan inkomsten verliezen. In deze variant wordt dit gecompenseerd door de algemene heffingskorting te verhogen. Via de netto-netto koppeling leidt dit ook tot een stijging van de netto AOW en de bijstand.

Tabel 9: inkomenseffecten afschaffen toeslagen uitgezonderd kinderopvangtoeslag, terugsluis via algemene heffingskorting, 2020.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	68%	6%	4%	0%	10%	8%	4%	100%	-10,9%	20%
2e (115-184% WML)	16%	5%	5%	0%	8%	41%	26%	100%	3,8%	20%
3e (184-268% WML)	6%	5%	7%	0%	13%	40%	29%	100%	3,0%	20%
4e (268-392% WML)	1%	4%	9%	2%	26%	49%	8%	100%	2,6%	20%
5e (>392% WML)	0%	2%	8%	10%	50%	30%	0%	100%	1,2%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	11%	5%	8%	4%	28%	37%	7%	100%	1,6%	64%
uitkeringsontvangers	59%	4%	3%	0%	8%	16%	11%	100%	-9,9%	8%
gepensioneerden	22%	4%	3%	0%	10%	32%	29%	100%	3,2%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	6%	4%	9%	2%	26%	35%	18%	100%	2,2%	50%
alleenstaanden	31%	4%	4%	3%	16%	33%	9%	100%	1,2%	44%
alleenverdieners	21%	11%	11%	0%	22%	21%	14%	100%	0,4%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	22%	8%	14%	4%	32%	19%	1%	100%	0,1%	23%
zonder kinderen	14%	3%	5%	3%	22%	41%	11%	100%	2,2%	51%
Alle huishoudens	18%	4%	7%	2%	21%	34%	13%	100%	1,8%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

De laagste inkomens gaan er in doorsnee 11% op achteruit en dat effect komt ook terug bij de uitkeringsgerechtigden. Van alle huishoudens gaat bijna een vijfde er meer dan 5% op achteruit. Deze optie is een schuif van huishoudens met maximale toeslagen naar huishoudens met lage of zonder toeslagen. Voor de huishoudens die geen zorg-,

huurtoeslag en kindgebonden budget hadden zijn de inkomenseffecten daardoor veelal positief, en dat verklaart ook waarom de mediaan van alle huishoudens positief is. Voor 10% van de hoogste inkomens is er geen effect: zij ontvangen geen van de afschafte toeslagen maar ook geen algemene heffingskorting, omdat deze bij hun inkomen al volledig afgebouwd is.

Het voornaamste verschil met illustratieoptie 2 is dat de verhoging van de algemene heffingskorting via de netto-netto koppeling doorwerkt in de bijstand en AOW. De inkomenseffecten zijn voor uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden daardoor iets minder negatief dan in de variant waarin ieder huishouden eenzelfde bedrag krijgt. Anderzijds zijn ook de positieve inkomenseffecten voor deze groep minder groot dan in optie 2, doordat de verhoging van de algemene heffingskorting maar beperkt doorwerkt aan de onderkant vanwege de verzilveringsproblematiek. De middeninkomens hebben meer voordeel van verhoging van de algemene heffingskorting dan van een vast bedrag, omdat de verhoging van de algemene heffingskorting niet terecht komt bij de hoogste inkomens. Paren hebben relatief meer voordeel van de hogere algemene heffingskorting dan van een vast bedrag per huishouden, omdat de algemene heffingskorting per individu geldt en het vaste bedrag per huishouden. De inkomensafhankelijke afbouw van de algemene heffingskorting en de beperkte overdraagbaarheid van de heffingskortingen werkt daar echter weer tegenin.

Wat niet zichtbaar is in de inkomenseffecten van optie 3 is, dat de definitieve belastingheffing en daarmee de definitieve omvang van de algemene heffingskorting doorgaans in jaar t+1 wordt vastgesteld. Voor zelfstandigen duurt het vaak nog langer. Daarmee is de compensatie in optie 3 nog lange tijd onzeker, terwijl er in optie 2 (vast bedrag) geen onzekerheid is. Hier staat tegenover dat de afbouw van de algemene heffingskorting in deze variant (8,6%) veelal minder steil is dan de afbouw van de individuele toeslagen (zorgtoeslag 13,5%, huurtoeslag ca 30-40% en kindgebonden budget 6,75%), zeker wanneer een huishouden meerdere toeslagen ontvangt.

Budgettaire effecten
De variant is budgettair neutraal vormgegeven.

Optie 8: basisbehoeftentoeslag inclusief kinderen

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	✓	✓		✗
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht			Max. gericht
Huishoud vs individueel	Huishoudbureau			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen		Positief effect		
Effect op niet gebruik		Mogelijk positief effect		

In deze optie wordt uitgegaan van een vereenvoudigde vormgeving van de inkomensondersteunende toeslagen door minder parameters te gebruiken dan in het huidige systeem. Er komt een basisbehoeftentoeslag in plaats van de zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget. Deze variant is gebaseerd op een studie van [redacted] (CPB) en [redacted] (SZW) gepubliceerd in ESB.[32]

Voor deze variant geldt een aantal uitgangspunten[33]:

1. Het aantal parameters wordt sterk gereduceerd. Alleen de feitelijke huur, de (genormeerde) zorgkosten, het aantal kinderen, het al of niet hebben van een fiscale partner en het huishoudinkomen zijn bepalend voor de hoogte van de toeslag.
2. Er komt één afbouwpunt (wettelijk minimumloon) en één gezamenlijk afbouwpercentage.
3. De vermogenstoetsen worden geüniformeerd.
4. De variant is budgettair neutraal.

Op basis van een regressieanalyse die de inkomenseffecten minimaliseert binnen deze uitgangspunten resulteert de volgende formule met een afbouwpercentage van 20%.[34]

[32] [redacted] "Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen" in Ontwerp voor een beter belastingstelsel,, [redacted] ESB, 2019

[33] In deelonderzoek 1 zijn een aantal vereenvoudigingen voorgesteld die nog niet in de uitwerking zijn opgenomen, zoals een geleidelijke vermogenstoets en normering van de huren. De werkgroep beveelt aan om deze mogelijkheden verder te onderzoeken als de basisbehoeftentoeslag overwogen wordt.

34 In de studie zelf is de basisbehoeftentoeslag voor 2018 uitgewerkt en dan komt de afbouw op 29%. Voor 2020 ligt de afbouw met 20% een stuk lager. Dit hangt samen met de verhoging per 2020 van de afbouwgrens voor paren in het kindgebondenbudget.

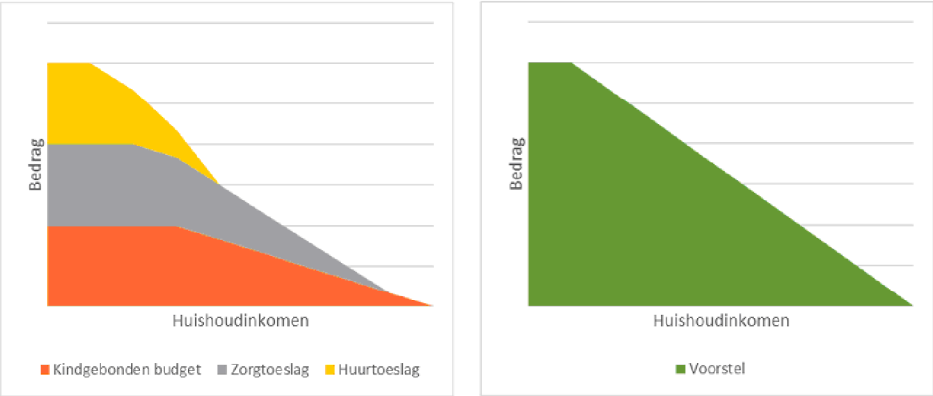
Pagina 63 van 109

Basisbehoeftentoeslag = *80% x huur + € 980 x aantal kinderen + € 3.130 x alleenstaande ouder + 73% x zorgkosten – 20% x toetsingsinkomen*

Waarbij:
Huur = het huurdeel boven de € 3.000 per jaar en onder de € 8.400 per jaar
Zorgkosten = betaalde premies voor de basiszorgverzekering en gemiddelde kosten in het kader van het eigen risico in het huishouden (conform standaard premie in zorgtoeslag).
Toetsingsinkomen = het inkomen van het huishouden

Het blijft een voorschotstelsel op basis van het toetsingsinkomen zoals in het huidige toeslagenstelsel.

Figuur 3: schematische weergave optie 8



Effect op de mate van doelbereiking
De doelstelling van de basisbehoefentoeslag is inkomensondersteuning bieden. Bij de vormgeving is beoogd dat een vergelijkbare mate van inkomensondersteuning geboden wordt als het huidige stelsel aan de hand van een eenvoudigere toeslag.

Effecten burger

Inkomenseffecten
Onderstaande tabel brengt de inkomenseffecten in kaart van deze optie. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de effecten beperkt blijft tot een voor- en achteruitgang van vijf procent. Ongeveer 1% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit. Dit effect is vooral zichtbaar bij de laagste inkomensgroep (< 115% WML) en bij uitkeringsgerechtigden. Door de vereenvoudiging ontvangt een deel van deze groepen een lagere toeslag. Met aanvullend inkomensbeleid is het eventueel mogelijk om de effecten verder te beperken. Bij de laagste inkomens zijn ook de meeste positieve effecten. Voor een deel komen deze eveneens door de vereenvoudiging. Vanaf het afbouwpunt (WML) is deze variant bovendien gunstig voor huishoudens met meerdere toeslagen en ongunstig voor huishoudens met maar één toeslag. Dit komt door het gezamenlijke afbouwtraject.

Tabel 4: Inkomenseffecten invoering basisbehoeftentoeslag, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	3%	42%	26%	4%	6%	7%	12%	100%	-1,5%	20%
2e (115-184% WML)	1%	15%	20%	17%	4%	8%	35%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	3%	11%	12%	58%	2%	7%	8%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	1%	9%	28%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	27%	72%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	11%	24%	49%	2%	4%	9%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	4%	42%	18%	14%	4%	6%	12%	100%	-1,5%	8%
gepensioneerden	1%	19%	21%	35%	4%	6%	15%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	11%	25%	54%	1%	3%	4%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	2%	20%	19%	29%	4%	6%	20%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	3%	19%	31%	35%	2%	4%	7%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	5%	25%	28%	34%	2%	4%	3%	100%	-0,2%	23%
zonder kinderen	0%	10%	20%	51%	2%	4%	12%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	16%	23%	42%	2%	5%	11%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Werkgelegenheidseffecten

De gemiddelde marginale druk onder het WML neemt in de nieuwe toeslag af ten opzichte van het huidige stelsel. Dit komt doordat in het huidige stelsel de huurtoeslag voor alleenstaanden reeds voor het WML afgebouwd gaat worden, terwijl in de nieuwe toeslag de afbouw pas vanaf het WML begint. Voor huishoudens met meerdere toeslagen cumuleren in het huidige stelsel de afbouwtrajecten. Voor hen neemt de marginale druk ook boven WML in veel gevallen af. Voor huishoudens met alleen zorgtoeslag of kindgebonden budget neemt de marginale druk tussen het WML en een modaal inkomen juist iets toe, omdat het afbouwpercentage van de basisbehoeftentoeslag steiler is dan bijvoorbeeld het afbouwpercentage van de zorgtoeslag. Voor huishoudens die geen toeslag meer ontvangen daalt de marginale druk, maar hun inkomenseffect is ook negatief.

Deze maatregel verhoogt het arbeidsaanbod met 0,4%[35]. Dit positieve effect op het arbeidsaanbod wordt verklaard door de inkomenseffecten van de maatregel. Omdat de toeslag gemiddeld genomen later begint met afbouwen dan de huurtoeslag in het huidige stelsel, gaan uitkeringsgerechtigden er in doorsnee op achteruit. Huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon gaan er hierdoor gemiddeld genomen op vooruit. Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en stimuleert mensen om hun arbeidsdeelname te vergroten.

De herverdelende effecten van het toeslagenstelsel blijven in de nieuwe vormgeving verder nagenoeg gelijk. De Gini-coëfficiënt ligt bij invoering van de nieuwe toeslag 0,1 procent lager dan in het huidige stelsel.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten

[35] Dit is op basis van een concept notitie van het CPB dus kan nog wijzigen PM voetnoot weg als notitie definitief is

Het feit dat de toeslag op slechts een aantal grondslagen gebaseerd is, maakt het stelsel veel eenvoudiger. Het is nog steeds een voorschotstelsel en er zullen dus terugvorderingen en nabetalingen blijven bestaan. Omdat er echter minder en eenvoudigere grondslagen zijn zullen deze in aantal en hoogte afnemen. De grote mate van vereenvoudiging kan er voor zorgen dan het niet-gebruik afneemt, doordat burgers het systeem beter begrijpen.

Effect op de sector
Er worden geen effecten voor de sector verwacht, een vereenvoudigd toeslagenstelsel blijft intact.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
De optie is budgettair neutraal door de keuze in de hoogte van parameters (percentage huur, percentage zorgkosten, bedrag kindgebonden budget en afbouwpercentage).

Uitvoerbaarheid
Door de vereenvoudiging van grondslagen is deze optie eenvoudiger uitvoerbaar dan het huidige stelsel. Omdat de toeslag uit verschillende componenten wordt opgebouwd, bestaat het risico dat deze optie bij nadere uitwerking aanloopt tegen dezelfde knelpunten als de huishoudentoeslag[36].

Handhaafbaarheid inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
Vereenvoudiging van grondslagen heeft een positief effect op de handhaafbaarheid.

Exporteerbaarheid
De basisbehoeftentoeslag voegt verschillende toeslagen samen. Deze toeslagen kunnen op verschillende manieren geëxporteerd worden naar het buitenland. Iemand, die in het buitenland kindgebonden budget ontvangt, hoeft nog geen zorgtoeslag te ontvangen. Bij het samenvoegen van de verschillende regelingen kunnen de huidige aanspraken op een toeslag vanuit het buitenland niet vervallen. De uitdaging is om de toeslagen samen te voegen zonder een (te) groot effect op de exporteerbaarheid. Daarbij is de vraag welke budgettaire effecten en uitvoeringsconsequenties van exporteerbaarheid nog acceptabel bevonden worden. Bij minimalisatie van het effect op exporteerbaarheid is het essentieel dat de voordelen van samenvoeging tot een basisbehoeftentoeslag niet verloren gaan.

Conclusie
Deze optie maakt het stelsel aanzienlijk eenvoudiger zonder in te leveren op het doel van inkomensondersteuning. Hoewel inkomenseffecten optreden, wordt het stelsel maar beperkt minder gericht. Het stelsel wordt weliswaar veel eenvoudiger, maar het biedt geen fundamentele oplossing voor de terugvorderingen, omdat de systematiek van de toeslagen (voorschot op basis van actueel inkomen) in stand blijft. Een risico is dat de optie bij nadere uitwerking mogelijk op dezelfde problemen stuit als de huishoudentoeslag.

[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31066, nr. 99 d.d. 14 april 2014

Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	✓	✓		✗
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid				
Mate van tijdigheid				
Huishoud vs individueel				
Verantwoordelijkheid burger / overheid				
Effect op terugvorderingen				
Effect op niet gebruik				

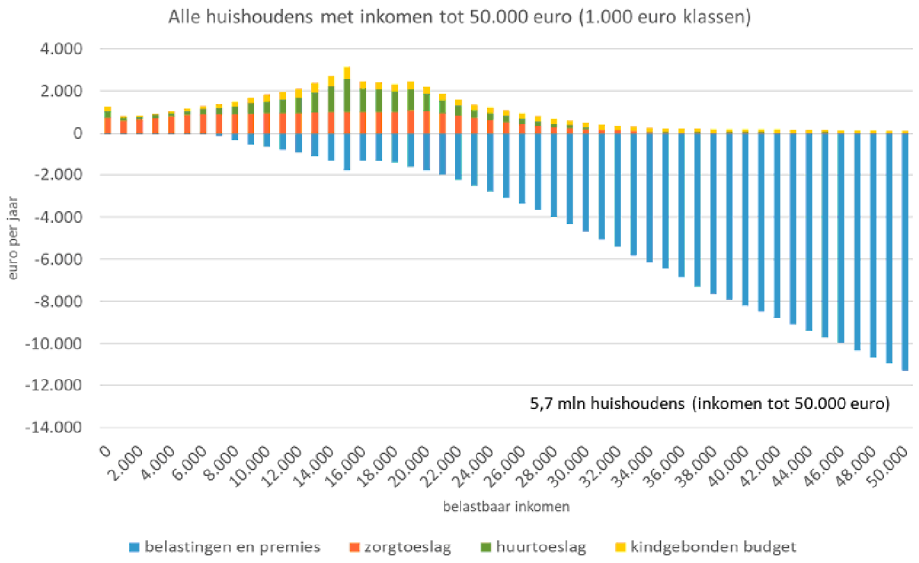
In deze denkrichting worden de inkomstenbelasting en de inkomensondersteunende toeslagen geïntegreerd. Veel burgers betalen namelijk enerzijds inkomstenbelasting, maar ontvangen van dezelfde overheid ook toeslagen, zoals zichtbaar in figuur 2.

Binnen de Belastingdienst is hiervoor een studie gestart. Hoewel dit nog in een beginstadium verkeert[37] en er op voorhand ook haken en ogen zijn, heeft de gedachte tot het integreren van belastingen en toeslagen voldoende potentie om deze als optie op te nemen. In de studie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget en de bestaande heffingskortingen[38] en mogelijk ook aftrekposten en het bestaande schijventarief afgeschaft. Er komt een nieuw stelsel voor in de plaats met nieuwe schijventarieven, mogelijk deels ook afhankelijk van het huishoudinkomen, en mogelijk verzilverbare heffingskortingen.
De parameters worden zo bepaald dat het besteedbaar inkomen van huishoudens zoveel mogelijk gelijk blijft. Alleen voorinvulbare parameters worden gebruikt zoals bijvoorbeeld het aantal kinderen en het fiscale partnerschap.[39]

[37] De optie is gebaseerd op een eerste verkenning van DF&A van de Belastingdienst. De studie loopt nog en de gebruikelijke kwaliteitscontroles en detailvalidatie moeten nog plaatsvinden. Om die reden is de invulling van deze optie beperkt tot een voorzichtige kwalitatieve omschrijving.
[38] Denk aan de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de ouderenkorting en de IACK
[39] Bepaalde posten, zoals het inkomen van een ondernemer, zijn sowieso niet voorinvulbaar.

Pagina 67 van 109

Figuur 4 Indicatieve weergave van heffingen en toeslagen, 2017



Het is mogelijk de verzilverbare heffingskorting via de voorlopige teruggave maandelijks en in de actualiteit aan burgers uit te keren. Dit betekent dat tijdigheid behouden kan worden, maar ook dat de kans op terugvorderingen en nabetalingen blijft bestaan. Terugvorderingen en nabetalingen kunnen toenemen als de belastingheffing deels op het huishoudinkomen wordt gebaseerd. In dat geval zal de loonheffing immers een minder goede voorheffing zijn voor de inkomstenbelasting.

Effect op de mate van doelbereiking
Het doel van inkomensondersteuning blijft gehandhaafd, maar dit doel wordt op een eenvoudiger manier bereikt.
De keuzevrijheid van de burger op de huurmarkt en de zorgmarkt blijft met deze maatregel intact. De hoogte van de inkomensondersteuning zal naar verwachting niet meer afhankelijk zijn van de (genormeerde) zorgpremie en de feitelijke huur. Hierdoor wordt de inkomensondersteuning minder gericht.

Effecten burger

Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
Binnen de studie van de Belastingdienst wordt een integratie van belastingen en toeslagen uitgewerkt die tot doel heeft met eenvoudigere voorinvulbare parameters zo dicht mogelijk te komen bij de huidige besteedbare inkomens. Omdat dit nog in ontwikkeling is, kunnen voor deze optie de inkomens- en werkgelegenheidseffecten nog niet worden doorgerekend. Vereenvoudiging en beperking van het aantal parameters zal tot minder gerichtheid leiden en dus onder budgetneutraliteit inkomenseffecten geven. Als kan worden aangetoond dat het huidig besteedbaar inkomen met een eenvoudig systeem in redelijke mate kan worden benaderd, zijn nog vervolgstappen denkbaar waarin niet het huidige besteedbare inkomen, maar een benadering van de draagkracht als uitgangspunt wordt genomen.

Omdat het stelsel wordt geoptimaliseerd op de inkomensverdeling en wellicht op de draagkracht van huishoudens, zou dat ten koste kunnen gaan van de arbeidsmarktprikkels die doorgaans op individueel niveau gericht. Dat zou kunnen leiden tot negatieve werkgelegenheidseffecten.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Voor veel huishoudens kan de integratie van belastingen en toeslagen een grote vereenvoudiging betekenen. Aan de situatie van enerzijds belasting betalen en anderzijds toeslagen ontvangen komt een eind. Nadeel is dat huishoudens die voorheen niet belastingplichtig waren, wel in de inkomstenbelasting komen en aangifte zullen moeten gaan doen. Daar staat tegenover dat ze geen toeslagen meer hoeven aan te vragen. Alleen parameters die geschikt zijn voor de voor-ingevulde aangifte worden opgenomen (dus geen feitelijk huur o.i.d), waardoor de afhankelijkheid van de door de burgers doorgegeven gegevens wordt verminderd.

Er zullen in deze optie terugvorderingen en nabetalingen blijven bestaan als gebruik gemaakt wordt van de voorlopige teruggave (voorlopige aanslag). Als de heffing afhankelijk is van de samenstelling van het huishouden en de hoogte van het huishoudinkomen zal de inkomensheffing naar verwachting veel minder goed aansluiten op de loonheffing. Via de bestaande systematiek van de voorlopige aanslag kan dit in de actualiteit worden gecorrigeerd, maar de afrekening achteraf leidt dan alsnog tot terugvorderingen en nabetalingen.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
De verwachting is dat deze maatregel over het geheel van de inkomstenbelasting en de toeslagen budgetneutraal kan worden vormgegeven door de keuze van de parameters. Mochten er in het nieuwe stelsel bij aanvang aftrekposten en heffingskortingen blijven bestaan die niet verzilverbaar zijn, dan ligt voor die regelingen precedentwerking van de verzilverbaarheid op de loer.

Uitvoerbaarheid
Integratie van de stelsels zou een aanzienlijke vereenvoudiging betekenen. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede. Wel is een belangrijk aandachtspunt in hoeverre de aansluiting van de loonheffing op deze systematiek geoptimaliseerd kan worden, omdat een groot voordeel van het huidige belastingstelsel is dat voor huishoudens zonder bijzondere situaties de belasting volledig via de werkgever loopt. Verder zal extra aandacht nodig zijn voor de groepen die nu nog niet vertegenwoordigd zijn in het belastingstelsel.
Voor eventuele inkomens**on**afhankelijke verzilverbare heffingskortingen is het de vraag of de Belastingdienst een logische uitvoerder is. Een inkomensonafhankelijke verzilverbare heffingskorting is in feite immers een vaste uitkering, net zoals de kinderbijslag.

Handhaafbaarheid
Het loslaten van de koppeling met de daadwerkelijk gemaakte kosten verbetert de handhaafbaarheid, omdat voor iedereen nu hetzelfde bedrag geldt en hier dus niet op gecontroleerd hoeft te worden.

Exporteerbaarheid
Hier is t.z.t. onderzoek naar nodig

Conclusie
Het onderzoek naar deze optie is nog niet afgerond. Er is nog veel nader onderzoek nodig. Het is in potentie een grote vereenvoudiging, maar er ligt nog wel een aantal onopgeloste vraagstukken.

Optie 11: kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, terugsluis via IB

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	X	X		X
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht			Max. gericht
Huishoud vs individueel	Huishoudniveau			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen			Positief	
Effect op niet gebruik			Positief	

In deze variant wordt het kindgebonden budget geïntegreerd met de kinderbijslag om te komen tot een inkomensonafhankelijke toelage voor gezinnen met kinderen. Het kindgebonden budget is nu een inkomensafhankelijke regeling. Deze bouwt af vanaf minimumloon voor alleenstaanden en vanaf ca € 36.000 voor paren. Tevens zijn er gedifferentieerde bedragen voor het aantal kinderen en zijn er kopjes op het budget voor oudere kinderen en voor alleenstaande ouders.[40]

De kinderbijslag is niet inkomensafhankelijk en kent dezelfde bedragen per kind. Het eerste kind krijgt dus niet meer als het tweede of volgende kind. Wel kent de kinderbijslag een differentiatie naar de leeftijd van het kind. Zo krijgen alleen de oudste kinderen het 100% bedrag, jongere kinderen krijgen 85% of 70%.[41]

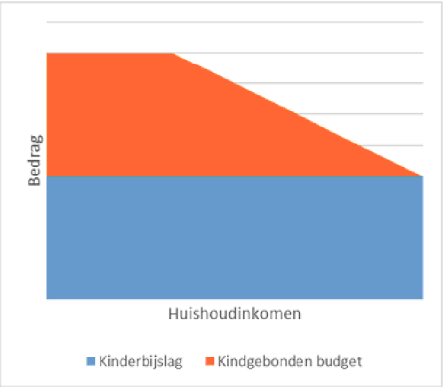
Deze variant voegt de maximumbedragen van het kindgebonden budget toe aan de kinderbijslag en schaft het kindgebonden budget af. De differentiatie naar leeftijd van de kinderen in de kinderbijslag blijft volgens de systematiek van de kinderbijslag. De kopjes op het kindgebonden budget voor oudere kinderen worden in de maximumbedragen van de kinderbijslag verwerkt.

[40] Het kindgebonden budget kent kopjes voor kinderen tussen de 12 en 15 jaar en tussen 16 en 17 jaar. En er is een ALO kop (alleenstaande ouderkop) voor alleenstaande ouders.
[41] De kinderbijslag is voor kinderen tot en met 5 jaar 70%, voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar 85% en voor kinderen boven de 12 is dit 100%.

Pagina 70 van 109

Ook de differentiatie tussen het eerste kind en de volgende kinderen uit het kindgebonden budget blijft bestaan. Hiervoor zijn wel wijzigingen vereist in de kinderbijslag omdat hiermee de differentiatie uit het kindgebonden in de kindbedragen teruggebracht wordt in de kinderbijslag. Het eerste kind krijg het meeste en de kinderen daarna minder.[42]

De alleenstaande ouderkop blijft bestaan als generieke inkomenstoelage in de kinderbijslag. Iedere alleenstaande ouder ontvangt dus de maximale alleenstaande ouderkop. De kinderbijslag wordt daarmee anders voor alleenstaande ouders dan voor paren.



Effect op de mate van doelbereiking
De doelstelling van deze optie is inkomensondersteuning. De doelbereiking is goed, doch minder gericht. Alle huishoudens met kinderen krijgen een bedrag uitgekeerd en hebben hier zekerheid over. Het bedrag blijft immer hetzelfde ongeacht verschuivingen in het inkomen of vermogen. De doelmatigheid neemt in zekere zin af omdat een groep meer inkomensondersteuning ontvangt terwijl zij, bezien vanuit het inkomen, dit niet nodig hebben. Anderzijds is het verdedigbaar om bij alle inkomens, dus ook bij hogere inkomens, rekening te houden met het draagkrachtverminderende effect van de zorg voor kinderen. Tevens zullen de belastingen omhooggaan voor huishoudens die geen kinderbijslag ontvangen om de extra uitgaven te financieren. Een andere optie is om de hoogte van het kindgebonden budget naar beneden bij de stellen alvorens deze aan de kinderbijslag toe te voegen. Aanknopingspunten hiervoor zitten in de beleidsdoorlichting Kindregelingen[43] (AKW (bijstand) en WKB (kindgebonden budget). Doel van AKW en WKB is het compenseren van de kosten voor kinderen.
De beleidsdoorlichting concludeerde dat die kosten in sommige gevallen te ruim gecompenseerd worden. Met name kinderen van alleenstaande ouders lopen een hoog risico op het opgroeien in armoede. Bij het verlagen van het kindgebonden budget neemt het armoederisico verder toe.

Effecten burger
Inkomenseffecten
Om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn van het verwerken van het kindgebonden budget in de kinderbijslag, zijn eerst de inkomenseffecten opgenomen van deze maatregel zonder dekking. Voor hogere inkomens zijn er alleen positieve

[42] Voor 1995 liepen de kindbedragen op naar mate een gezin meer kinderen had. Deze regeling wordt in deze variant weer teruggezet, hetzij met juist lagere bedragen voor de tweede en volgende kinderen.
[43] PM verwijzing beleidsdoorlichting

inkomenseffecten: zij ontvangen nu geen of minder kindgebonden budget en ontvangen in de variant het maximumbedrag. Voor de lagere en middeninkomens zijn er zowel positieve als negatieve inkomenseffecten. Aangezien de differentiatie naar leeftijd niet gelijk oploopt, kan het recht op kinderbijslag lager zijn als het oude recht op kindgebonden budget.

Tabel 10 inkomenseffecten kindgebonden budget toevoegen aan kinderbijslag zonder dekking, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	2%	3%	89%	6%	0%	0%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	0%	1%	3%	90%	5%	1%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	3%	79%	11%	6%	1%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	1%	64%	8%	25%	2%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	0%	62%	13%	25%	1%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	1%	2%	67%	12%	18%	1%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	3%	6%	78%	11%	2%	0%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	1%	2%	65%	12%	20%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	1%	1%	91%	4%	2%	1%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	0%	2%	5%	69%	12%	10%	2%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	3%	9%	1%	36%	49%	4%	100%	2,1%	23%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	1%	2%	77%	8%	11%	1%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Na de dekkingsmaatregelen in de IB (eerste en tweede schijf +0,55%-punt) gaat 80% van de huishoudens erop achteruit. Door deze dekking vindt een herverdeling plaats van huishoudens zonder kinderen naar huishoudens met kinderen. Bij de laagste inkomens gaan de meeste huishoudens erop achteruit omdat ze geen of slechts beperkt voordeel hebben van de samenvoeging van het WKB en de kinderbijslag. Bij de hogere inkomens is er juist een steeds groter deel dat erop vooruit gaat omdat deze huishoudens wel profijt hebben van het samenvoegen van de kindregelingen. Echter worden de mediane inkomenseffecten juist negatiever bij de hogere inkomens omdat de hogere inkomens ook meer belasting moeten betalen door de hogere tarieven. De enige groep waarvan de mediane inkomenseffecten positief zijn de gezinnen met kinderen.

Pagina 72 van 109

Tabel 11 inkomenseffecten kindgebonden budget toevoegen aan kinderbijslag inclusief dekking, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	2%	89%	3%	6%	0%	0%	100%	-0,5%	20%
2e (115-184% WML)	0%	1%	93%	1%	4%	1%	0%	100%	-0,6%	20%
3e (184-268% WML)	0%	1%	84%	0%	11%	4%	1%	100%	-0,7%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	66%	0%	16%	17%	1%	100%	-0,7%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	62%	0%	23%	14%	1%	100%	-0,7%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	1%	69%	1%	17%	11%	1%	100%	-0,6%	64%
uitkeringsontvangers	0%	4%	86%	0%	8%	1%	0%	100%	-0,6%	8%
gepensioneerden	0%	0%	99%	0%	1%	0%	0%	100%	-0,6%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	1%	69%	0%	19%	11%	0%	100%	-0,6%	50%
alleenstaanden	0%	1%	91%	2%	4%	2%	1%	100%	-0,6%	44%
alleenverdieners	0%	3%	76%	1%	12%	7%	1%	100%	-0,6%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	3%	15%	0%	49%	30%	2%	100%	1,4%	23%
zonder kinderen	0%	0%	98%	2%	0%	0%	0%	100%	-0,7%	51%
Alle huishoudens	0%	1%	79%	1%	12%	7%	1%	100%	-0,6%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Werkgelegenheidseffecten

De maatregel verlaagt de marginale druk voor huishoudens met kinderen met 6,75%-punt vanaf WML. Daar staat een verhoging van de marginale druk met 0,55%-punt tegenover vanwege de hogere belastingtarieven De maatregel vergroot het arbeidsaanbod met 0,2%[44]. Vooral werkenden profiteren van de nieuwe regeling: zij ontvangen het volledige kindbedrag, terwijl zij in de huidige situatie geen of minder kindgebonden budget ontvangen. Werken wordt hierdoor aantrekkelijker ten opzichte van niet-werken, wat leidt tot een groter aanbod van arbeid. De maatregel is gericht op huishoudens met kinderen, die relatief sterk reageren op financiële prikkels.[45] Tegenover dit positieve effect op het arbeidsaanbod staat een negatief effect vanwege het verhogen van de belastingtarieven. Dit laatste effect is echter zeer beperkt, waardoor per saldo een positief effect van +0,2% op het arbeidsaanbod resulteert.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten

De mate van eenvoud en zekerheid gaat omhoog. Ieder gezin ontvangt kinderbijslag onafhankelijk van het inkomen of vermogen. De onzekerheid is minder, het bedrag kan niet minder worden, alleen meer naar mate de kinderen ouder worden. Het is heel begrijpelijk voor de burger, er hoeft niets geregeld te worden en er zijn nauwelijks voorwaarden. De bijdrage zal net als nu de kinderbijslag eens per kwartaal achteraf worden verstrekt. Dit betekent dat huishoudens geen maandelijkse inkomensondersteuning vooraf meer krijgen en dat daarmee de tijdigheid wat verslechtert. Er zullen nagenoeg geen terugvorderingen en nabetalingen meer zijn omdat de kinderbijslag onafhankelijk van het inkomen is. Het niet-gebruik van het kindgebonden budget is al laag en wordt mogelijk nog iets lager door de samenvoeging met kinderbijslag.

[44] Dit is op basis van een conceptnotitie van het CPB. De uitkomsten kunnen daarmee nog schuiven. PM voetnoot weg als notitie definitief is
[45] Zie [redacted] e.a. (2014).

Pagina 73 van 109

Effecten overheid

Budgettaire effecten

Deze variant zal leiden tot € 2,2 mld hogere uitgaven. De dekking hiervoor kan gezocht worden in hogere inkomstenbelasting of middels lagere bedragen in de kinderbijslag. Om de verhoging van de inkomstenbelasting te beperken kan ook gekeken worden naar een verlaging van de kindbedragen.

Uitvoerbaarheid

De SVB zou te maken krijgen met een complexere regeling door de toevoeging van de alleenstaande ouderkop (een extra bedrag voor de alleenstaande ouder)

Handhaafbaarheid inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik

De bedragen in de kinderbijslag gaan flink omhoog. Daarmee zal fraude met de kinderbijslag aantrekkelijker worden.

Exporteerbaarheid

Het blijft op vergelijkbare wijze exporteerbaar als in het huidige stelsel.

Conclusie

Door het samenvoegen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag verdwijnt de inkomensafhankelijkheid. Hiermee gaat de mate van eenvoud en zekerheid gaat omhoog. De doelbereiking is goed, doch minder gericht. Alle huishoudens met kinderen krijgen een bedrag uitgekeerd en hebben hier zekerheid over. De doelmatigheid neemt in zekere zin af omdat een groep meer inkomensondersteuning ontvangen terwijl zij, bezien vanuit het inkomen, dit niet nodig hebben. Door de dekking te halen uit de tarieven vindt er per saldo een schuif plaats van huishoudens zonder kinderen naar huishoudens met kinderen. De maatregel vergroot het arbeidsaanbod met 0,2%.

Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk maken en compenseren via IB

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
		X	X	X
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht			Max. gericht
Huishoud vs individueel	Individueel			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen			Positief	
Effect op niet gebruik			Positief	

Zorgtoeslag inkomens- en vermogensonafhankelijk maken en omvormen tot een vast bedrag per individu (volwassene) wat gelijk is aan de huidige maximale zorgtoeslag voor alleenstaanden (€1.256 per jaar in 2020). Ter dekking wordt het tarief inkomstenbelasting in de eerste schijf met 4,6%-punt verhoogd. Hiermee wordt ook de verhoging van de algemene heffingskorting met € 500 gedekt die de inkomenseffecten voor de laagste inkomens verzacht. De afbouw van de algemene heffingskorting stijgt met 1,05% zodat deze nog steeds aan het einde van de eerste schijf volledig is afgebouwd. Burgers kunnen ervoor kiezen om het vaste bedrag over te maken naar de zorgverzekeraar (default).

Effect op de mate van doelbereiking

De doelstelling van deze optie is marktwerking en toegankelijkheid. De doelbereiking is bezien vanuit het bedrag dat huishoudens voor betaling van de zorgverzekering en eigen betalingen krijgen goed: de meeste huishoudens krijgen een hoger vast bedrag dan hun oorspronkelijke zorgtoeslag, waarbij een grote groep eerst geen zorgtoeslag ontving. Als daarentegen ook rekening gehouden wordt met de dekking is er een groep die per saldo minder overhoudt dan in de huidige situatie doordat de som van het vervallen van de zorgtoeslag en de hogere belasting bij hen niet opweegt tegen het nieuwe vaste bedrag en de hogere algemene heffingskorting. Daardoor wordt het voor deze groep moeilijker om rond te komen. Dit betreft met name alleenstaanden in de laagste inkomensgroep.

Pagina 75 van 109

Deze optie is een alternatief voor een inkomensafhankelijke zorgpremie. Een inkomensafhankelijke zorgpremie leidt ertoe dat de 50/50 premieverdeling niet langer opgeld doet; en past daarmee niet binnen de afbakening van dit IBO.

Effecten burger

Inkomenseffecten

Om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn van de omzetting van de zorgtoeslag in een vast bedrag per volwassene, zijn eerst de inkomenseffecten opgenomen van deze maatregel zonder dekking. Voor hogere inkomens zijn er alleen positieve inkomenseffecten: zij ontvangen nu geen zorgtoeslag en ontvangen wel het vaste bedrag per volwassene. Voor de lagere inkomens zijn er veel huishoudens waarvoor er geen effect is: dit zijn alleenstaanden die de maximale zorgtoeslag ontvangen.

Tabel 12 inkomenseffecten omzetting zorgtoeslag in vast bedrag zonder dekking, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	0%	0%	70%	24%	1%	4%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	0%	0%	0%	4%	10%	56%	29%	100%	4,4%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	0%	1%	3%	41%	55%	100%	5,7%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	0%	0%	1%	57%	42%	100%	4,8%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	0%	0%	11%	86%	3%	100%	3,5%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	0%	7%	8%	59%	26%	100%	4,1%	64%
uitkeringsontvangers	0%	0%	0%	55%	13%	14%	18%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	23%	12%	35%	30%	100%	3,7%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	0%	0%	0%	8%	51%	42%	100%	4,6%	50%
alleenstaanden	0%	0%	0%	34%	11%	48%	7%	100%	2,5%	44%
alleenverdieners	0%	0%	0%	0%	18%	33%	49%	100%	5,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	0%	0%	8%	9%	55%	28%	100%	4,0%	23%
zonder kinderen	0%	0%	0%	14%	9%	52%	25%	100%	4,0%	51%
Alle huishoudens	0%	0%	0%	15%	10%	48%	27%	100%	3,9%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Voor paren zijn er alleen positieve inkomenseffecten, omdat twee keer het vaste bedrag per persoon voor een paar hoger is dan de maximale zorgtoeslag voor paren.

Na de dekkingsmaatregelen in de IB (eerste schijf +4,6%-punt en algemene heffingskorting +€ 500) gaat 50% van de huishoudens erop achteruit. De laagste inkomens gaan erop achteruit, omdat zij geen voordeel hebben van de omzetting in een vast bedrag, maar wel nadeel hebben van het hogere schijftarief. De verhoging van de algemene heffingskorting heft dit nadeel slechts deels op. Ook de hoogste inkomens gaan erop achteruit: het voordeel dat zij hebben van het vaste bedrag valt weg tegen het hogere schijftarief (+4,6%-punt) dat zij in de eerste schijf betalen, terwijl zij geen voordeel hebben van de hogere algemene heffingskorting, omdat deze voor hen al volledig is afgebouwd naar nul. Het zijn vooral gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen die voordeel hebben van deze optie. Ten eerste stijgt de AOW vanwege de verhoging van de algemene heffingskorting, daarnaast ontvangen ze een hoger vast bedrag dan ze aan zorgtoeslag ontvingen en dit wordt maar ten dele te niet gedaan door de hogere belasting.

Pagina 76 van 109

Tabel 13 inkomenseffecten inclusief dekking, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	10%	60%	3%	18%	9%	0%	100%	-0,7%	20%
2e (115-184% WML)	0%	1%	24%	1%	48%	26%	0%	100%	0,8%	20%
3e (184-268% WML)	0%	8%	30%	0%	11%	51%	0%	100%	2,2%	20%
4e (268-392% WML)	0%	13%	22%	0%	54%	11%	0%	100%	0,6%	20%
5e (>392% WML)	0%	29%	61%	0%	9%	1%	0%	100%	-1,3%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	16%	41%	1%	27%	15%	0%	100%	-0,3%	64%
uitkeringsontvangers	0%	12%	62%	0%	15%	11%	0%	100%	-0,7%	8%
gepensioneerden	0%	2%	29%	0%	34%	34%	0%	100%	1,3%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	10%	30%	0%	30%	31%	0%	100%	0,8%	50%
alleenstaanden	0%	17%	51%	2%	25%	5%	0%	100%	-0,7%	44%
alleenverdieners	0%	0%	33%	0%	36%	31%	0%	100%	1,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	11%	42%	1%	28%	19%	0%	100%	-0,1%	23%
zonder kinderen	0%	18%	43%	1%	25%	13%	0%	100%	-0,5%	51%
Alle huishoudens	0%	12%	38%	1%	27%	19%	3%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Werkgelegenheidseffecten

Voor huishoudens met zorgtoeslag vervalt vanaf WML de 13,5% afbouw wat de marginale druk verlaagt. Daar staat echter een hoger schijftarief van 4,6% tegenover en dat geldt voor iedereen, dus ook voor degene zonder zorgtoeslag. Daarnaast betekent verhoging van de algemene heffingskorting met € 500 ook 1,05%-punt hogere afbouw van de algemene heffingskorting wat voor mensen met een inkomen tussen WML en € 68.500 de marginale druk verhoogt.

Deze maatregel verlaagt het arbeidsaanbod per saldo met 0,2%[46]. Dit totale effect op het arbeidsaanbod volgt uit een aantal tegengestelde effecten. De inkomensonafhankelijke zorgtoeslag maakt werken relatief aantrekkelijker ten opzichte van niet-werken. Werkenden ontvangen in de nieuwe regeling immers het vaste bedrag, waar zij bij de huidige inkomensafhankelijke afbouw (met 13,5 procent vanaf WML) geen of minder recht hebben op zorgtoeslag. Dit stimuleert het arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat zowel de verhoging van de belastingtarieven als de verhoging van de algemene heffingskorting het arbeidsaanbod verlagen. De belastingtarieven worden in deze variant sterk verhoogd, waardoor ook een substantieel negatief effect op het arbeidsaanbod optreedt. De verhoging van de belastingtarieven maakt werken minder lonend. Ook het verhogen van de algemene heffingskorting heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod. De hogere korting zorgt voor een hoger inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor de waarde van een extra euro inkomen afneemt. Dit leidt tot een lager arbeidsaanbod. Door de inkomensafhankelijke afbouw gaan niet-werkenden er bovendien meer op vooruit dan werkenden (die afhankelijk van hun inkomen geen of minder recht hebben op de algemene heffingskorting). Het inkomensverschil tussen niet-werken en werken wordt kleiner, waardoor mensen minder worden geprikkeld om te gaan werken. Daarnaast maakt de verhoging van de marginale druk door de snellere afbouw van de algemene heffingskorting (meer) werken minder lonend, met een

[46] Dit komt uit een conceptnotitie van het CPB en kan nog wijzigen PM voetnoot weg als notitie definitief is
.

Pagina 77 van 109

negatief effect op het arbeidsaanbod. Per saldo resulteert een negatief effect op het arbeidsaanbod van -0,2%.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Het wordt heel eenvoudig voor de burger, want men hoeft nog maar eenmalig net zoals bij de AOW en de kinderbijslag de nieuwe "zorgtoeslag" aan te vragen. Het is heel begrijpelijk voor de burger, de enige voorwaardes zijn dat men volwassen is en zorgverzekerd is. Er is geen onzekerheid over de hoogte van het bedrag. Er zijn nagenoeg geen terugvorderingen en nabetalingen meer en het niet-gebruik zal waarschijnlijk afnemen.

Effect op de sector
Er worden geen effecten voor de sector verwacht: de nominale premie blijft ongewijzigd.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
De kosten van omzetting van de zorgtoeslag in een vast bedrag per volwassene zijn € 12,2 mld. De aanpassingen in de IB zijn zo gekozen dat het geheel budgettair neutraal is. Er is geen rekening gehouden met de uitvoeringskosten. Vanwege de omzetting van de zorgtoeslag in een vast bedrag per volwassene ligt het voor de hand dat de uitvoeringskosten in elk geval lager zullen uitvallen dan de uitvoeringskosten van de zorgtoeslag. Daarmee is het niet meenemen van de uitvoeringskosten een behoudende aanname.

Uitvoerbaarheid
De uitvoerbaarheid is eenvoudig, omdat het om een vast bedrag per volwassene gaat. Omdat de toeslag niet langer inkomensafhankelijk is dient bekeken te worden bij welke uitvoerder de uitvoering het beste kan worden belegd.

Handhaafbaarheid inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
De handhaafbaarheid is goed, omdat het een heel eenvoudige regeling is met weinig voorwaardes (leeftijd vanaf 18 jaar en zorgverzekerd), waardoor er nauwelijks mogelijkheid tot fraude of oneigenlijk gebruik is.

Exporteerbaarheid
De toeslag is op vergelijkbare wijze exporteerbaar als in het huidige stelsel.

Conclusie
De omzetting van de zorgtoeslag in een inkomensonafhankelijk bedrag geeft burgers veel zekerheid en maakt dat er nagenoeg geen terugvorderingen meer zijn. Wel zorgt het loslaten van de gerichtheid ervoor dat het vaste bedrag veel duurder is dan de zorgtoeslag, waardoor de belasting fors omhoog moet en veel huishoudens erop achteruitgaan. Deze optie verlaagt het arbeidsaanbod met 0,2%.

Optie 17: zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
		X	X	X
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht			Max. gericht
Huishoud vs individueel	Individueel			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen			Positief	
Effect op niet gebruik			Positief	

Korte omschrijving
In deze optie wordt de mogelijkheid bekeken om de zorgtoeslag af te schaffen. De manier om grote inkomenseffecten te voorkomen dan wel te mitigeren is verhoging van het sociaal minimum door verhoging van het wettelijk minimumloon (WML). De achtergrond van deze variant is dat het WML en het sociaal minimum toereikend moet zijn om van te leven De AOW en de bijstandsuitkering, zijn afgeleid van het WML (via de netto-netto koppeling) en zullen dus meestijgen met de stijging van het WML.

Effect op de mate van doelbereiking
De doelstelling van deze optie is marktwerking en toegankelijkheid en daarnaast inkomensondersteuning. Verhoging van het sociaal minimum en het WML zal ervoor zorgen dat huishoudens of meer geld binnenkrijgen op hun loonstrookje of meer uitkering ontvangen. Dat zijn nettobedragen. Deze hogere nettobedragen beogen het wegvallen van de zorgtoeslag te compenseren. Het extra geld is ongeveer even tijdig als in de huidige situatie, maar is geen voorschot meer. De gerichtheid neemt af, omdat dit een generieke maatregel is voor iedereen met een WML-, of WML-gerelateerd inkomen.

Effecten burger
Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Deze maatregel maakt het voor burgers eenvoudiger. Er hoeft geen zorgtoeslag meer te worden aangevraagd en de onzekerheid, die het voorschotstelsel met zich meebrengt, valt weg. Het hogere bedrag aan loon of uitkering is netto en direct besteedbaar zonder risico op terugvorderingen achteraf.

Pagina 79 van 109

Inkomenseffecten
Voor de doorrekening is de aanname gemaakt dat het bruto WML, naast de gebruikelijke indexatie, met 16% extra wordt verhoogd. Het gevolg is een hoger netto WML en een hogere AOW en bijstand. 16% hoger bruto WML vertaalt zich in een toename van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande met het bedrag van de zorgtoeslag. Voor een paar in de bijstand is de netto stijging van de bijstand € 600 minder dan hun zorgtoeslag. Voor AOW-ers zonder aanvullend pensioen is het netto effect van de WML-verhoging gunstiger omdat zij door de verhoging meer ouderenkorting kunnen verzilveren. De alleenstaande AOW-er zonder aanvullend pensioen krijgt netto € 300 meer erbij dan de zorgtoeslag en een paar in de AOW krijgt netto € 100 minder erbij dan zij aan zorgtoeslag verliezen. Voor een werknemer met een voltijdsbaan op WML-niveau is de netto inkomensstijging ruim boven de zorgtoeslag van een alleenstaande. De zorgtoeslag wordt afgeschaft. De overige toeslagen en de arbeidskorting zijn qua inkomensgrenzen gekoppeld aan het WML, maar worden hier ongewijzigd verondersteld.

Binnen deze variant zijn twee subvarianten doorgerekend voor de doorwerking op de lonen[47]. De beide subvarianten verschillen in de mate van doorwerking van de verhoging van het WML op de verdeling van de inkomens. Hierbij is uitgegaan van de uurlonen[48]. In de eerste variant is aangenomen dat er geen doorwerking is. De mensen met een inkomen op basis van uurloon lager dan het nieuwe WML in de uitgangssituatie krijgen een 16% hoger loon met als maximum het nieuwe WML. In de tweede subvariant stijgen ook de lonen boven het verhoogde WML. Aangenomen is een stijging van 8% tot een inkomen van € 30.000 bij een voltijdsbaan. Voor zelfstandigen is er geen doorwerking op hun inkomen verondersteld. Zij vallen immers niet onder het wettelijk minimumloon. De werkgroep kan zich voorstellen dat hier in de toekomst een verband wordt gelegd met de invoering van een minimumtarief voor zzp'ers.

Deze berekeningen abstraheren van effecten op de arbeidsparticipatie. Uitgangspunt in het verleden was dat een hoger WML leidt tot een lagere werkgelegenheid. Maar de internationale literatuur laat wisselende effecten zien: er zijn veel kleine, uitblijvende en soms zelfs ook positieve werkgelegenheidseffecten te zien. Het CPB is momenteel in het kader van het vervolg op kansrijk arbeidsmarktbeleid, bezig met een onderzoek naar de effecten op arbeidsparticipatie. Zodra hun bevindingen beschikbaar zijn, publicatie is in april 2020 beoogd, ligt het voor de hand om daarvan uit te gaan.

Bij de laagste inkomens gaat 15% er in deze variant meer dan 5% op achteruit (tabel 8). Dat is zonder doorwerking in de lonen hoger dan het nieuwe WML. De zorgtoeslag is de laatste jaren gebruikt als koopkrachtinstrument om de koopkracht van de laagste inkomens op peil te houden. Afschaffing van de zorgtoeslag heeft hier dus een weerslag op. In algemene zin geldt dat de gerichtheid in deze variant afneemt. In het bijzonder is de zorgtoeslag gericht op huishoudinkomen en hebben ook zelfstandigen en studenten er recht op. Bij de verhoging van het minimumloon gaat het om een regeling op individuele basis en geldt de verhoging niet voor zelfstandigen en studenten. Dit betekent voor deze groepen een grote inkomensterugval, zeker wanneer zij recht hadden op de maximale zorgtoeslag. In een nadere uitwerking zou hier verder op gefocust kunnen worden, waarbij voor studenten aan een compensatie via DUO kan worden gedacht. Tegenover

[47] De doorwerking op de lonen is geen direct effect van de WML-verhoging en is daarom normaal geen onderdeel van de ex-ante doorrekening, maar loopt via de macro-economische doorwerking. Deze doorwerking is voor deze variant echter cruciaal voor de inkomenseffecten en is daarom hier wel meegenomen.
[48] Voor de omrekening van WML naar een uurloon is uitgegaan van een voltijdsbaan van 38 uur per week.

het loslaten van de gerichtheid staat in deze optie een reductie aan mentale lasten voor de burger.

Tabel 14: verhoging WML met 16% en daaraan gerelateerde sociale minima zonder doorwerking in lonen boven WML

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan
Inkomensgroepen									
1e (<=115% WML)	15%	11%	28%	0%	34%	6%	6%	100%	-0,2%
2e (115-184% WML)	5%	14%	13%	14%	13%	30%	11%	100%	0,8%
3e (184-268% WML)	1%	4%	6%	36%	16%	23%	13%	100%	0,2%
4e (268-392% WML)	0%	4%	12%	42%	22%	17%	3%	100%	0,0%
5e (>392% WML)	0%	3%	37%	29%	25%	5%	1%	100%	0,0%
Inkomensbron[1]									
werkenden	5%	9%	20%	37%	17%	9%	3%	100%	0,0%
uitkeringsontvangers	4%	10%	19%	0%	32%	11%	24%	100%	0,2%
gepensioneerden	2%	2%	17%	0%	31%	36%	12%	100%	1,9%
Huishoudtype									
tweeverdieners	2%	5%	17%	27%	22%	19%	8%	100%	0,0%
alleenstaanden	6%	9%	20%	22%	23%	14%	5%	100%	0,0%
alleenverdieners	14%	15%	27%	21%	16%	4%	3%	100%	-0,3%
Kinderen[2]									
met kinderen	4%	8%	21%	34%	23%	8%	3%	100%	0,0%
zonder kinderen	6%	9%	19%	32%	17%	10%	6%	100%	0,0%
Alle huishoudens	4%	7%	19%	24%	22%	16%	7%	100%	0,0%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Indien de WML-verhoging doorwerkt op de lonen boven het verhoogde WML, is het inkomensbeeld gunstiger (tabel 2). Dat geldt ook voor de inkomens net boven WML. Ze profiteren nu van een hoger loon. De gepensioneerden hebben in doorsnee voordeel van de WML verhoging. Alleenstaande AOW-ers krijgen er netto meer dan zij aan zorgtoeslag verliezen. Ook de gepensioneerden met een hoog aanvullend pensioen die nu geen of een beperkte zorgtoeslag ontvangen, ontvangen de AOW-verhoging en krijgen er dus meer bij dan ze verliezen. Bij een nadere uitwerking zou gekeken kunnen worden of dit voordeel gebruikt kan worden in de dekking van de maatregel.

Tabel 15: verhoging WML met 16% en daaraan gerelateerde uitkeringen met doorwerking naar hogere inkomens, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan
Inkomensgroepen									
1e (<=115% WML)	10%	8%	29%	0%	38%	9%	6%	100%	0,1%
2e (115-184% WML)	4%	9%	11%	13%	15%	35%	14%	100%	1,9%
3e (184-268% WML)	1%	3%	5%	31%	14%	28%	18%	100%	1,7%
4e (268-392% WML)	0%	3%	10%	34%	20%	29%	5%	100%	0,3%
5e (>392% WML)	0%	2%	33%	27%	28%	9%	1%	100%	0,0%
Inkomensbron[1]									
werkenden	3%	5%	18%	32%	19%	18%	5%	100%	0,0%
uitkeringsontvangers	3%	9%	19%	0%	33%	10%	25%	100%	0,4%
gepensioneerden	2%	2%	16%	0%	31%	36%	12%	100%	1,9%
Huishoudtype									
tweeverdieners	2%	3%	15%	21%	21%	26%	11%	100%	0,8%
alleenstaanden	3%	5%	20%	21%	26%	18%	6%	100%	0,0%
alleenverdieners	12%	14%	27%	21%	17%	6%	4%	100%	0,0%
Kinderen[2]									
met kinderen	3%	7%	19%	28%	23%	16%	5%	100%	0,0%
zonder kinderen	4%	6%	17%	28%	19%	17%	9%	100%	0,0%
Alle huishoudens	3%	5%	18%	21%	23%	22%	9%	100%	0,2%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Aandachtspunt op de lange termijn
Op de lange termijn is het risico dat huishoudens met lagere inkomens relatief meer geld kwijt zijn aan de zorgpremie. Doordat de zorgpremie sneller zal stijgen dan het bbp, zullen op de lange termijn huishoudens relatief meer geld kwijt zijn aan zorgpremie. In het huidige systeem wordt dit opgevangen door de koppeling van de zorgtoeslag aan de zorgkosten.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Het wordt veel eenvoudiger voor de burger, want men hoeft geen zorgtoeslag meer aan te vragen. Dat maakt het ook begrijpelijker voor de burger. Er is geen onzekerheid over de hoogte van het bedrag. Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer en er kan geen sprake meer zijn van niet-gebruik.

Werkgelegenheidseffecten
De marginale druk gaat omlaag als de zorgtoeslag vervalt, dat is gunstig voor het arbeidsaanbod. De grote vraag is echter wat de gevolgen van het hogere WML zijn voor de werkgelegenheid. Deze vraag kan pas beantwoord worden als het CPB haar onderzoek heeft afgerond. Dit zal naar verwachting in april 2020 zijn.

Effecten sector
Macro-economisch zijn de indirecte, ofwel tweede-orde -effecten mogelijk groot in deze variant. Zo leidt de indirecte doorwerking op de lonen ertoe dat de werkgevers een hoger loon betalen. Dat leidt tot hogere loonkosten en mogelijk tot hogere inflatie. Daarbij is ook de vraag hoe de werkgelegenheidseffecten uitpakken wat het netto resultaat is.

Effecten overheid

Budgettaire effecten

De zorgtoeslag van € 5,3 miljard per 2020 wordt afgeschaft[49]. Door onder meer de koppeling van de bijstand en de AOW aan het netto WML stijgen de uitgaven in de sociale zekerheid. Dat gebeurt met ongeveer € 7,5 mld. Door de hogere uitkeringen stijgen de belastinginkomsten met ongeveer € 2 mld. De hogere uitkeringen in deze optie vallen daarmee budgettair (nagenoeg) weg tegen de hogere belastinginkomsten als gevolg van de hogere uitkeringen en het vervallen van de zorgtoeslag. Echter, de hogere belastinginkomsten als gevolg van hogere uitkeringen zijn een indirect effect ofwel tweede orde effect, dat doorgaans in een ex-ante berekening niet wordt meegenomen. De tweede-orde-effecten zijn in deze optie belangrijk. Hiervoor zou een macro-economische doorrekening nodig zijn. We noemen hier nog een paar andere tweede orde effecten. Zoals hogere salarissen van ambtenaren (de overheid is zelf ook werkgever), effecten op de werkgelegenheid die weer doorwerken in belastinginkomsten, hogere loonkosten die mogelijk de inflatie verhogen etc. WMLAls men wil compenseren voor de hogere loonkosten is daar extra budget voor nodig. Ook een eventuele compensatie voor studenten en zelfstandigen zou tot extra kosten leiden. Vanwege het grote voordeel dat gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen hebben zou bij dekking nog gedacht kunnen worden aan de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de netto-netto koppeling van de AOW[50].

Uitvoerbaarheid

De zorgtoeslag wordt afgeschaft, terwijl het sociaal minimum via bestaande wet en regelgeving wordt opgehoogd. De optie is dus uitvoerbaar.

Handhaafbaarheid

Er verandert niets aan de regelingen in de sociale zekerheid. Alleen de hoogte van de uitkeringen veranderen.

Exporteerbaarheid

Niet van toepassing

Conclusie

Een verhoging van het WML met 16% zorgt ervoor dat veel huishoudens geen zorgtoeslag meer nodig hebben, omdat hun inkomen voldoende stijgt om de kosten van de zorgpremie en eigen risico uit het netto inkomen te betalen. Voor alleenstaanden neemt de netto bijstand met hun zorgtoeslag toe, maar voor paren in de bijstand is de stijging te laag. Voor studenten en zelfstandigen is er geen compensatie. Belangrijke vraag is verder of de werknemers met een loon net boven WML een loonsverhoging zullen krijgen en wat de hogere loonkosten voor bedrijven gaan betekenen qua inflatie en eventuele compensatie hiervoor vanuit de overheid. Veel is afhankelijk van tweede orde effecten: wat zijn de werkgelegenheidseffecten en de gevolgen voor de belastinginkomsten.

Achtergrond

Mechanisme verhoging wettelijk minimumloon

De verhoging van het wettelijk minimumloon legt een bodem onder de loononderhandelingen. Onderhandelende partijen over een cao (werkgeversorganisaties en vakbonden) nemen deze bodem mee in hun onderhandelingen. Zo hebben vakbonden

[50] Zie beleidsdoorlichting artikel 8 PM

een groter minimum, als ze niet tot een akkoord komen met de werkgeversorganisaties. Als gevolg hebben vakbonden een sterkere onderhandelingspositie in de loononderhandelingen. Deze sterkere onderhandelingspositie vertaalt zich in hogere lonen voor werknemers, ook van werknemers met een hoger loon dan het minimumloon.

Maar hoe zit het met de werkgelegenheid? Daar zijn de meningen over verdeeld. De redenering in de afgelopen jaren was dat een hoger minimumloon leidt tot een lagere werkgelegenheid. Het loon moet immers representatief zijn voor de productiviteit. Met andere woorden moet de waarde van de arbeid van een werknemer meer zijn dan de kosten van die werknemer voor een werkgever. Werknemers met een productiviteit gelijk aan het wettelijk minimumloon lopen het risico op werkloosheid, als het wettelijk minimumloon verhoogd wordt. Dat kost dus werkgelegenheid.

Van de andere kant hoeft een hoger wettelijk minimumloon niet te leiden tot minder werkgelegenheid en kan het zelfs leiden tot een bescheiden groei van de werkgelegenheid. Werknemers zullen alleen maar zoeken naar een baan met een hoger loon, als ze het idee hebben dat die baan bestaat. Het kost immers tijd en moeite om te zoeken naar een andere baan. Als sprake is van een laag of geen wettelijk minimumloon, dan zullen werknemers niet geneigd zijn om te zoeken naar een andere baan omdat andere banen waarschijnlijk ook een laag loon betalen. Werkgevers weten dit en zullen ook niet snel een hoger loon betalen. De werknemers gaan immers alleen op zoek, als *alle* werkgevers een hoger loon betalen. Een individuele werkgever zal om die reden geen hoger loon betalen. De werknemers zoeken niet, dus het trekt geen extra werknemers aan en zittende werknemers gaan zonder het hogere loon toch niet weg, omdat ze niet zoeken. Om die reden heeft het ook een effect op de lonen (net) boven het wettelijk minimumloon. Een minimumloon lost dus een coördinatieprobleem op.

Het CPB is momenteel bezig met het onderzoek naar de effecten van een WML-verhoging op arbeidsaanbod. Als hun bevindingen beschikbaar zijn, naar verwachting in april 2020, ligt het voor de hand om daarvan uit te gaan.

Optie 20: Afschaffen van de huurtoeslag door huurverlaging door corporaties

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	✗	✓	✗	✗
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
				✗
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Eigen keuze van corporatie			
Mate van tijdigheid	Eigen keuze van corporatie			
Huishoud vs individueel	Adresniveau			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger ←			→ Overheid
Effect op terugvorderingen			Afhankelijk van invulling	
Effect op niet gebruik			Afhankelijk van invulling	

Het idee achter deze optie is dat geen inkomensondersteuning aan huishoudens in een sociale huurwoning met huurtoeslag nodig is als diezelfde huishoudens een lagere huur betalen aan de woningbouwcorporaties. De woningbouwcorporaties krijgen het huurtoeslagbudget wat zij kunnen inzetten om te zorgen voor betaalbare woonruimte. Daarmee krijgt de sociale huurwoning meer het karakter van een 'voorziening in natura'. Voor huurders met een laag inkomen in de private huursector blijft de huurtoeslag bestaan op basis van genormeerde huren om zo de mentale lasten voor de burger toch enigszins te beperken. Dit betreft circa 15% (250.000) van de huidige huishoudens met een huurtoeslag.

Deze beleidsoptie hangt nauw samen met een alternatieve visie op de ordening op de woningmarkt. In de huidige vormgeving zijn de huren hoger en compenseert de huurtoeslag de huishoudens met een lager inkomen in een sociale huurwoning. Deze beleidsoptie legt meer de nadruk op de woningbouwcorporatie om een passende huur voor huishoudens in rekening te brengen. De beoordeling van de wenselijkheid van deze grotere rol van de woningbouwcorporaties past in brede vraagstukken, waaronder de rol van de woningbouwcorporatie in de volkshuisvesting, hoe de overheid zich verhoudt tot de woningbouwcorporaties en de samenhang tussen de sociale huur en de gehele woningmarkt (private huur en eigenwoningbezit). Deze stelselwijziging heeft alleen zin als de woningbouwcorporaties op hun lokale niveau huurwoningen beter kunnen toewijzen. Met andere woorden: het Rijk legt de verantwoordelijkheid én sturing op de betaalbaarheid van huren in handen van de woningbouwcorporaties. Zo zullen

Pagina 85 van 109

huishoudens met gelijke inkomens en huishoudsituaties mogelijk andere huren gaan betalen. Deze beleidsoptie heeft dus slechts meerwaarde als de Rijksoverheid het onderlinge verschil tussen het beleid van woningbouwcorporaties dat ontstaat door mogelijk verschillende beleidskeuzes door woningbouwcorporaties accepteert.

Effect op de mate van doelbereiking
De doelstellingen blijven toegankelijkheid van huurwoningen en inkomensondersteuning. De huidige huurtoeslag is een gericht instrument op huishoudens met een specifiek inkomen en woonsituatie. Zo krijgt de burger meer huurtoeslag als de burger een hogere huur betaalt, maar geen huurtoeslag (meer) als de huur boven de maximale huurgrens komt. Door deze huurgrens gaat het veelal om sociale huurwoningen bij een woningbouwcorporatie. Deze optie kan potentieel veel van de huidige huurtoeslagontvangers bereiken.

Aandachtspunt van de overdracht van de huurtoeslagmiddelen aan woningbouwcorporaties is dat er (nog) geen mechanisme is om te toetsen of een aanpassing in de financiering van woningbouwcorporaties aantoonbaar leidt tot een corresponderende verlaging van individuele huren. Deze beleidsoptie gaat uit van beleidsvrijheid voor de woningbouwcorporaties. Dus zelfs als er gemiddeld gesproken lagere huren worden overeengekomen, zegt dit nog niets over individuele huurders.

Effecten burger
Inkomens- en werkgelegenheidseffecten.
De inkomenseffecten zijn niet kwantitatief in beeld te brengen. De huishoudens in een sociale huurwoning bij een woningbouwcorporatie ontvangen geen huurtoeslag meer en hebben lagere besteedbare inkomens. Daar staan met deze optie mogelijk lagere huren en dus lagere uitgaven tegenover, maar dit is afhankelijk van de keuzes van de desbetreffende woningbouwcorporatie. Aan de ene kant zullen huishoudens minder geld te besteden hebben, aan de andere kant hebben ze mogelijk lagere kosten in de vorm van lagere huren. Door de differentiatie naar woningbouwcorporaties is het onmogelijk dit kwantitatief in kaart te brengen.

Ook de effecten op de werkgelegenheid zijn niet in kaart te brengen, omdat deze afhankelijk zijn van de invulling van iedere woningbouwcorporatie.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Als de woningbouwcorporaties zelf verantwoordelijk zijn, hoeft de huur niet langer als aparte grondslag te worden doorgegeven. Dit vermindert de complexiteit voor burgers. Ook is het eenvoudiger als zij direct een lagere huur betalen in plaats van enerzijds een hogere huur betalen waar vervolgens een toeslag tegenover staat. De woningbouwcorporatie zal echter keuzes maken over de andere grondslagen en hier zal waarschijnlijk inkomensafhankelijkheid een rol spelen. Dat betekent dat ook nagedacht moet worden welk inkomen als grondslag gehanteerd wordt. Er zal ook voor iedere vormgeving die de woningbouwcorporaties kiezen gelden dat er een afruil is tussen gerichtheid en tijdigheid enerzijds en zekerheid en begrijpelijkheid anderzijds. Als zij minder grondslagen gebruiken is de score op begrijpelijkheid beter, maar zal de regeling minder gericht zijn, wat budgettair en/of qua inkomenseffecten grote gevolgen heeft. Afhankelijk van het gekozen inkomensbegrip zullen mogelijk ook onzekerheid en naheffingen kunnen ontstaan.

Door de financiering via de woningbouwcorporatie te laten lopen is wel het aantal loketten wat een burger langs moet gaan verminderd. De Belastingdienst/Toeslagen valt hier als instantie tussen uit. De woningbouwcorporatie kent in veel gevallen zijn huurders ook persoonlijker dan de Belastingdienst de toeslagontvangers kent.

Privacy
Aandachtspunt bij deze optie is dat woningbouwcorporaties (veel meer) inzicht moeten krijgen in privacygevoelige informatie van hun bestaande huurders en potentiële nieuwe huurders.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
Deze variant zou budgettair neutraal vormgegeven kunnen worden. Het vrijvallende bedrag van de huidige huurtoeslag valt grotendeels toe aan woningbouwcorporaties, die deze middelen kunnen aanwenden om de huren te verlagen. Voor de particuliere huurder met een laag inkomen blijft huurtoeslag bestaan op basis van genormeerde huur en een maximale huurprijsgrens.

Uitvoerbaarheid
Dit is een heel wezenlijke stelselherziening die naast het toeslagenstelsel ook het gehele stelsel van huren, de *governance* van corporaties en de woningmarkt raakt. Er zal hier grondig naar gekeken moeten worden om te kunnen bepalen of dit uitvoerbaar is. Verlaging van de huren zouden woningbouwcorporaties moeten kunnen doorvoeren. Vraag is echter in hoeverre ze de huren kunnen differentiëren en op basis van welke grondslagen en wat daarbij mogelijk is qua tijdigheid. Daarbij is het waarschijnlijk voor grote corporaties makkelijker om te differentiëren dan voor kleine corporaties.

Handhaafbaarheid inclusief verwachte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
Werken met verstrekking in natura en normering verbetert de handhaafbaarheid.

Exporteerbaarheid
Niet van toepassing. Het gaat om een lagere huur voor Nederlandse sociale huurwoningen van woningbouwcorporaties.

Conclusie
Zeer grote decentralisatie die beleidsverantwoordelijkheid voor de hoogte van de huren geheel bij individuele woningbouwcorporaties legt. Mogelijk wordt het voor een individuele huurder eenvoudiger (indien een corporatie harde keuzes durft te maken en mag maken die tot vereenvoudiging leiden), maar het stelsel als geheel wordt complexer omdat elke corporatie zijn eigen regels zal hanteren.

Optie 23: vereenvoudiging huurtoeslag obv deelonderzoek 1

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	X		X	X
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht			Max. gericht
Huishoud vs individueel	Huishoudniveau			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen			Positief	
Effect op niet gebruik			Geen effect	

Voor de huurtoeslag is het lastig om een goed alternatief te bedenken. Omleiding van de huurtoeslag is een logischerwijs voor de hand liggende gedachte, maar stuit op problemen met terugvorderingen, vooral als de inkomensafhankelijkheid gehandhaafd blijft en werkt niet goed in geval van particuliere huur. De samenhang met andere ontwikkelingen op het domein van wonen, zoals de verhouding tussen koop en huur en de ontwikkeling en op de huurmarkt vragen om een bredere stelselherziening die verder reikt dan de taakopdracht van dit IBO
Daarom is gekeken welke voorstellen uit IBO deelrapport 1 Eenvoud of Maatwerk kunnen bijdragen aan de vereenvoudiging van de huurtoeslag voor burgers en de uitvoering.

Het betreft de volgende voorstellen:

- Schrappen van de servicekosten (fiche 10A1)
- Harmoniseren van de aftoppingsgrenzen (fiche 10A2)
- Harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid onder en boven de pensioengerechtigde leeftijd (fiche 10A3)
- Hardheidsbeleid laten vervallen (fiche 10A4)
- Overgangsrecht onzelfstandige studenteneenheden laten vervallen (fiche 10A5)
- Afbouw vanaf WML in recht lijn (fiche 10B)
- Genormeerde huren (fiche 10C) met twee opties: het behouden of het laten vervallen van de maximale huurprijsgrens

Daarnaast kan vanwege de huidige hard vermogensgrens in de huurtoeslag overwogen worden om een geleidelijke vermogenstoets te introduceren (fiche 6a).

Pagina 88 van 109

Effect op de mate van doelbereiking
De doelstellingen van deze optie zijn marktwerking en toegankelijkheid en daarnaast inkomensondersteuning. De maatregelen die betrekking hebben op harmonisatie vergroten de begrijpelijkheid van de huurtoeslag. Het schappen van de servicekosten en het normeren van de huren vermindert de kans op fouten en verhoogt daarmee de zekerheid. Wel neemt bij een genormeerde huur de gerichtheid af. De afbouw in een rechte lijn zorgt ervoor dat de afbouw van de toeslag later begint en begrijpelijker is. Als gekozen wordt voor de afbouw in een rechte lijn of voor de genormeerde huren, dan vervallen hiermee de harmonisatiemaatregelen. Het schrappen van de servicekosten is dan ook niet meer nodig.

Effecten burger
Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
Deze zijn doorgerekend in betreffende fiches in IBO deelrapport 1 Eenvoud of Maatwerk. De harmonisatievoorstellen hebben nauwelijks effecten. De genormeerde huur heeft een aanzienlijk effect. De afweging die gemaakt zal moeten worden is of deze vereenvoudiging opweegt tegen de gevolgen voor gerichtheid van de toeslag.

Om een beeld te geven van de totale inkomenseffecten is een doorrekening gemaakt waarin de huurtoeslagmaatregelen 10A4, 10A5 en 10B en 10C meegenomen zijn (waarbij 10A4 en 10A5 alleen budgettair). Daarnaast is 6a (geleidelijke vermogenstoets) meegenomen en zijn in de dekking de aftrekposten uit het verzamelinkomen gehaald (maatregel 7) en is het tarief eerste schijf met 0,35% verhoogd voor budgetneutraliteit.

Tabel 16 Inkomenseffecten vereenvoudiging huurtoeslag, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	5%	13%	34%	2%	12%	13%	21%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	1%	2%	69%	1%	12%	11%	4%	100%	-0,3%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	99%	0%	0%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	1%	88%	1%	3%	3%	3%	100%	-0,4%	64%
uitkeringsontvangers	5%	12%	45%	0%	10%	12%	16%	100%	-0,3%	8%
gepensioneerden	2%	5%	71%	0%	8%	7%	7%	100%	-0,3%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	1%	93%	1%	2%	2%	1%	100%	-0,4%	50%
alleenstaanden	3%	5%	65%	1%	8%	8%	10%	100%	-0,3%	44%
alleenverdieners	0%	1%	87%	1%	5%	4%	2%	100%	-0,4%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	3%	88%	1%	3%	3%	1%	100%	-0,3%	23%
zonder kinderen	1%	2%	81%	1%	4%	4%	6%	100%	-0,4%	51%
Alle huishoudens	1%	3%	80%	1%	5%	5%	5%	100%	-0,4%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Bij de laagste inkomens gaat iets meer dan de helft erop achteruit, maar ook gaat bijna de helft erop vooruit. Bij de hogere inkomens zijn er geen voordelen van de aanpassingen in de huurtoeslag en gaan huishoudens erop achteruit door de verhoging van het tarief in de eerste schijf.

Maatregel 10A4 en 10A5 hebben een verwaarloosbaar effect op het arbeidsaanbod. Maatregel 10B heeft naar verwachting een negatief effect vanwege de grotere inkomensondersteuning. Hetzelfde geldt voor maatregel 10C. De arbeidsaanbodeffecten van maatregel 7 (aftrekposten uit het verzamelinkomen) zijn onduidelijk, maar omdat deze maatregel hier alleen voor de huurtoeslag genomen wordt vermoedelijk beperkt.De arbeidsaanbodeffecten van maatregel 6a (geleidelijke vermogenstoets) zijn klein. Per saldo lijkt het geheel uit te komen op een beperkt negatief arbeidsaanbodeffect.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
De maatregelen vereenvoudigen de toeslag, verminderen de kans op fouten en vergroten de begrijpelijkheid. Dit komt de zekerheid van burgers ten goede. Wel blijft het voorschotstelsel bestaan en daarmee ook de mogelijkheid van terugvorderingen en nabetalingen.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
Zie hiervoor de betreffende fiches in IBO deelrapport 1 Eenvoud of Maatwerk

- Schrappen van de servicekosten: vrijval van € 92 miljoen
- Harmoniseren van de aftoppingsgrenzen: intensivering van €53 miljoen
- Harmoniseren van de inkomensafhankelijkheid: vrijval van €99 miljoen
- Hardheidsbeleid laten vervallen: raakt 1% van de huurtoeslagontvangers, dus nauwelijks budgettair effect
- Overgangsrecht onzelfstandige studenteneenheden: vrijval van €30 miljoen
- Afbouw vanaf WML met rechte lijn: intensivering van €690 miljoen
- Genormeerde huren met behoud van de maximale huurprijsgrens: intensivering van €270 miljoen Genormeerde huren zonder maximale huurprijsgrens: intensivering €420 miljoen
- De geleidelijke vermogenstoets kan budgetneutraal worden vormgegeven door de afbouw eerder te laten beginnen dan de huidige harde grens.

De bedragen van deze maatregelen kunnen niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Als gekozen wordt voor genormeerde huren of een afbouw in rechte lijn vervallen de harmonisatiemaatregelen.

De maatregelen kunnen budgetneutraal worden gemaakt door een verlaging van de huurtoeslag. In de doorrekening van de inkomenseffecten in deze optie zijn maar een aantal maatregelen meegenomen en is budgetneutraliteit bereikt door de aftrekposten niet mee te nemen in het verzamelinkomen en is het tarief in de eerste schijf met 0,35%-punt verhoogd. Als gekozen wordt voor deze dekking betekent dit wel een mate van solidariteit van bewoners van koopwoningen en de duurdere huurwoningen, omdat zij dan gaan meebetalen aan de kosten van de huurtoeslag.
Dit effect is beperkt door de aftrekposten uit het inkomensbegrip van de huurtoeslag te schrappen. Hierdoor zullen bepaalde groepen een hoger toetsingsinkomen krijgen en als gevolg hiervan geen of minder huurtoeslag ontvangen.

Uitvoerbaarheid
Idem. De maatregelen verbeteren de uitvoerbaarheid en zijn daarnaast goed uitvoerbaar. Het afschaffen van het hardheidsbeleid heeft wel consequenties voor een specifieke groep burgers die hierdoor geraakt wordt en kan aanleiding zijn voor maatschappelijke en politieke discussie.

Handhaafbaarheid
Idem. De maatregelen hebben een licht positief effect op de handhaafbaarheid.

Exporteerbaarheid
n.v.t.

Conclusie
De maatregelen vereenvoudigen de toeslag, verminderen de kans op fouten en vergroten de begrijpelijkheid. Dit komt de zekerheid van burgers ten goede. Wel blijft het voorschotstelsel bestaan en daarmee ook de mogelijkheid van terugvorderingen en nabetalingen. Als bij de dekking voor de IB gekozen wordt gaan de kosten van de huurtoeslag omhoog.

Optie 24 Publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	X	X	X	afschaffen
Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning		Arbeidsparticipatie
	X	X		
Beleidskeuzes				
Mate van gerichtheid	Min. ongericht			Max. gericht
Mate van tijdigheid	Nvt			
Huishoud vs individueel	Huishoud niveau			
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger			Overheid
Effect op terugvorderingen			Positief	
Effect op niet gebruik			Positief (er is geen toeslag meer)	

Als alternatief voor de kinderopvangtoeslag is het voorstelbaar om kinderopvang uit publieke middelen te bekostigen en ouders hier toegang toe te geven tegen geen of lage kosten. Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een dergelijke voorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hiervoor wordt verwezen naar het (aanstaande) IBO Deeltijdwerk. De werkgroep wil met twee denkrichtingen schetsen welke afruilen er zijn.

Als eerste een budgetneutrale denkrichting waarin een indicatie wordt gegeven hoeveel uren opvang gratis aan alle ouders met kinderen tussen 0 en 12 jaar beschikbaar kan worden gesteld, gegeven het huidige budget aan kinderopvangtoeslag. Daarnaast wordt een ruime basisvoorziening als richting beschreven waarin kinderopvang tussen 0 en 12 jaar voor alle ouders voor een onbeperkt aantal uren uit publieke middelden bekostigd wordt. In deze laatste richting wordt aangesloten bij de variant die in het lopende (PM) IBO Deeltijdwerk is opgenomen. De publiek bekostigde voorziening is voor eenieder toegankelijk, maar wordt niet verplicht. Ouders houden de keuze om er gebruik van te maken.

Denkrichting a. Beperkte basisvoorziening
De eerste richting geeft een illustratie van hoeveel uren kinderopvang ter beschikking gesteld kunnen worden op basis van het huidige KOT-budget. Dit zal inkomensonafhankelijk worden ingezet. Dus gestileerd: budget uitgedrukt in uren / aantal kinderen dat gebruik maakt = aantal uren per kind. Voor de (indicatieve)

Pagina 92 van 109

berekening is uitgegaan van de huidige maximum vergoede uurprijs en is een berekening gemaakt naar rato van het huidige gebruik en het verwachte gebruik als alle ouders hier gebruik van gaan maken. Bij voorzetting van het huidige gebruik kunnen ouders 16 uur per week dagopvang afnemen en 9 uur per week buitenschoolse opvang. Het is waarschijnlijk dat de aanname van huidig gebruik te voorzichtig is, want bij gratis opvang zullen meer ouders gebruik willen maken (gedragseffect). Bij aanname van een volledig gedragseffect - alle ouders gaan gebruik maken - kan met het huidige budget slechts 8 uur dagopvang en 2 uur buitenschoolse opvang per kind aangeboden worden. Per definitie is in deze denkrichting het bestaande KOT-budget gebruikt en is er geen tegemoetkoming voor meer uren: meerkosten boven de maximum uurprijs en voor eventuele uren boven de basisvoorziening zijn voor eigen rekening van ouders. Gebruik van kinderopvang boven de basisvoorziening zal voor ouders een stuk duurder worden omdat de toeslag voor de overige uren wegvalt. Bovendien is voor de combinatie arbeid en zorg voor sommige ouders meer nodig dan de uren die hier met de bovengrens genoemd worden.

Deze berekening laat zien wat de beperking is van het omzetten in een basisvoorziening met het huidige budget: het publieke aanbod in uren zal te beperkt zijn vanuit het licht van de doelstelling van arbeidsparticipatie. Indien de keuze gemaakt wordt de doelstelling arbeidsparticipatie te behouden zal voor aanvullende uren alsnog een andere financieringswijze gevonden moeten worden. Net als in de huidige toeslag zal een afweging gemaakt moeten worden tussen gerichtheid, tijdigheid en zekerheid.

Denkrichting b Ruime basisvoorziening (zie ook optie SC3 uit IBO Deeltijdwerk)
De andere richting is dat er één integrale, publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen komt. Voor kinderen van 0 tot 4 jaar houdt dit in dat zij onbeperkt toegang krijgen tot kinderopvang. Kinderen van 4 tot 12 jaar hebben naast een recht op onderwijs ook recht op vrijetijdsinvulling voor én na schooltijd. Deze extra 'speel- en ontwikkeltijd' wordt geboden op de schoollocatie. Deelname aan kinderopvang en de BSO is vrijwillig. Voor de precieze invulling hiervan verwijzen wij naar het IBO deeltijd. De andere kant van de afruil is daarmee meteen zichtbaar: deze denkrichting is enorm kostbaar en vergt aanzienlijk extra budget (>5 mld euro) bovenop de inzet van het kinderopvangtoeslagbudget.

Effect op de mate van doelbereiking
De beperkte basisvoorziening zal ervoor zorgen dat alle kinderen een beperkt aantal uur naar de kinderopvang kunnen. Dit aantal uren zal voor veel ouders waarschijnlijk tekortschieten. Als er voor de overige uren niets geregeld wordt zal het voor ouders onaantrekkelijk zijn om te werken en daarmee wordt het doel van arbeidsparticipatie niet gehaald.

Bij een ruime basisvoorziening worden in principe alle uren gedekt met de basisvoorziening. De optie zal ervoor zorgen dat het vanuit de optiek van kinderopvangkosten aantrekkelijker wordt om betaalde arbeid te verrichten. De financiering van de ruime basisvoorziening kan echter negatieve effecten hebben voor het arbeidsaanbod. Het is niet evident wat het netto effect op de arbeidsparticipatie zal zijn. Deze optie zal minder gericht zijn op lagere inkomens dan de huidige kinderopvangtoeslag omdat een inkomensafhankelijke bijdrage ontbreekt. De zekerheid voor huishoudens zal toenemen ten opzichte van de huidige situatie omdat de basisvoorziening niet op voorschotbasis werkt.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Voor sommige ouders is door de combinatie arbeid en zorg meer uren nodig dan die op basis van het huidige kinderopvangtoeslag budget bekostigd kunnen worden. Daardoor zal de winst van het vereenvoudigen en het verlagen van de administratieve lasten waarschijnlijk teniet worden gedaan. Er zullen dan zorgen kunnen ontstaan over de financiering van overige benodigde opvang en het combineren van zorg met arbeid. Dit zal effect hebben op het doelbereik van het doel arbeidsparticipatie.

Een brede basisvoorziening met voldoende uren betekent een grote vereenvoudiging voor de burgers. Het scheelt veel administratieve lasten, en geeft meer burgers vrijheid in het gebruik van de brede voorziening dan de huidige complexe grondslagen van de kinderopvangtoeslag waarbij beide ouders moeten werken of een toeleiding daartoe volgen om in aanmerking voor de toeslag te komen.

Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
De inkomens- en werkgelegenheidseffecten van beide richtingen zijn niet direct te kwantificeren. Bij een richting waar de basisvoorziening beperkt is kunnen de inkomenseffecten voor werkenden die meer uren kinderopvang afnemen negatief uitpakken. Daarmee zijn ook negatieve werkgelegenheidseffecten te verwachten omdat de combinatie arbeid en zorg bemoeilijkt wordt. Om dit effect te dempen kan de keuze gemaakt worden om een aanvullende financieringswijze te zoeken.

De richting met één integrale, publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen, zal positieve inkomenseffecten hebben voor de groepen die nu kinderopvangtoeslag ontvangen. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om betaald te werken omdat de directe kosten voor kinderopvang wegvallen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven. Dit heeft een positief effect op het arbeidsaanbod. De financiering van deze richting heeft echter mogelijk een negatief arbeidsaanbodeffect. Zo zou een keuze voor afschaffen IACK en hogere inkomstenbelastingen negatieve arbeidsaanbodeffecten hebben. Het is niet evident wat het saldo zal zijn.

De mogelijkheid van een gratis voorziening zal een gedragseffect hebben op het gebruik dat zich lastig laat voorspellen. De verwachting is dat het een positief effect heeft op het terugbrengen van het niet-gebruik van kinderopvang, met name voor kinderen die het meeste baat hebben van kinderopvang voor hun ontwikkeling. In hoeverre het daadwerkelijk gebruik (in termen van uren) beïnvloed wordt is afhankelijk van de keuze van uitwerking.

Er is in beide richtingen geen niet-gebruik meer in de zin van dat huishoudens de toeslag niet aanvragen.

Effecten op terugbetalingen en schulden
Het aanbieden van kinderopvang als basisvoorziening zorgt ervoor dat de problematiek van terugvordering verdwijnt, omdat er geen gebruik meer wordt gemaakt van een voorschotstelsel.

Effecten sector
Een geheel publiek bekostigde voorziening kan effecten hebben voor de huidige kinderopvang- en de onderwijssector, afhankelijk van de precieze invulling en rolverdeling tussen kinderopvang en onderwijs. Publiek bekostigen van kinderopvang

kan zowel ingevuld worden in een private als een publieke markt. Ongeacht vormgeving van de sectoren heeft de variant implicaties voor de huisvesting en personeel van onderwijsinstellingen en kinderopvangorganisaties. Bij toename van gebruik, zullen ook de faciliteiten verruimd moeten worden.

Ook bij een beperkte basisvoorziening zal dit implicaties hebben op de sector. Het vergoeden van slechts de eerste paar uur zal van invloed zijn op het gebruik en daarmee op de sector.

Budgettaire effecten
Voor het realiseren van de geheel publiek bekostigde voorziening is op jaarbasis bruto circa €8,8 miljard nodig. Deze raming is daarbij sterk afhankelijk van de aannames ten aanzien van het gebruik van deze voorziening. €3,3 miljard kan worden gedekt uit de vrijval van de kinderopvangtoeslag, vrijval VVE en vrijval van decentrale uitkeringen voor peuters. Dit betekent dat er nog additioneel budget nodig is van €5,4 miljard. Mogelijkheden ter dekking zijn om de IACK in te zetten, een eigen bijdrage te vragen of de belastingtarieven voor werkenden te verhogen.

De variant op basis van een beperkt aantal gratis opvanguren is budgetneutraal. Het aantal gratis te verstrekken uren kan worden uitgebreid of er kan een aanvullende financieringswijze worden ingericht met inzet van het IACK-budget of het VVE-budget.

Uitvoerbaarheid
De publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen betreft een majeure operatie om de stelsels van kinderopvang en onderwijs in elkaar te schuiven. De precieze vormgeving moet nog uitgewerkt worden. Hetzelfde geldt voor een beperkte basisvoorziening.

Handhaafbaarheid
Verstrekking in natura verbetert de handhaafbaarheid.

Exporteerbaarheid
Niet van toepassing

Conclusie
Als het huidige budget aan kinderopvangtoeslag wordt omgezet in publiek bekostigde opvanguren, is dat onvoldoende om de verwachte toename in de vraag te kunnen opvangen. Er kan bij een gedeeltelijke basisvoorziening nagedacht worden over een aanvullende financieringswijze om de negatieve arbeidsparticipatie-effecten te beperken. Dit brengt mogelijk vergelijkbare vragen met zich mee als rondom de huidige kinderopvangtoeslag. Omvorming van de kinderopvangtoeslag naar een ruime basisvoorziening is mogelijk. Dit maakt het voor burgers toegankelijker en eenvoudiger. Het is echter een kostbare optie met grote gevolgen voor de sector.

Optie 25: schuif IACK naar KOT

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	X	X	X	

Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning	Arbeidsparticipatie
		X	

Beleidskeuzes		
Mate van gerichtheid	Min. ongericht	Max. gericht
Mate van tijdigheid	Min. ongericht	Max. gericht
Huishoud vs individueel	Huishoud niveau	
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Burger	Overheid

Effect op terugvorderingen	Overwegend negatief
Effect op niet gebruik	Geen effect

De hoogte van het recht op kinderopvangtoeslag wordt op dit moment bepaald door het aantal uur kinderopvang dat afgenomen wordt, het aantal gewerkte uren en het inkomen van het huishouden. In deze variant zal de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk worden en het vergoedingspercentage voor alle inkomens en alle kinderen op 96% komen te liggen. Daarmee blijft een eigen bijdrage bestaan. Net als in de huidige situatie is er geen vergoeding voor het gedeelte van de daadwerkelijke uurprijs wat boven de maximaal vergoede uurprijs zit.

Deze variant is overgenomen uit het (nog te verschijnen) IBO deeltijd, waarin het maatregel KO3 betreft.

Effect op de mate van doelbereiking
De doelstellingen van deze optie zijn marktwerking en toegankelijkheid en arbeidsparticipatie. Alle huishoudens die gebruik maken van kinderopvang krijgen een vergoeding vooraf voor het aantal uren dat ze verwachten te gebruiken. De tijdigheid blijft daarmee gelijk aan het huidige systeem. Het bedrag blijft hetzelfde ongeacht verschuivingen in het inkomen; dat biedt ouders meer zekerheid. De koppeling met de gewerkte uren en de opvanguren blijft bestaan, dus terugvorderingen en nabetalingen blijven bij afwijkingen in het gebruik mogelijk. De hoogte van deze terugvorderingen en nabetalingen neemt (fors) toe aangezien de "prijs" voor een onjuist aantal opvanguren of gewerkte uren stijgt. De doelmatigheid neemt af omdat een groep meer inkomensondersteuning ontvangt terwijl zij, bezien vanuit het inkomen, dit minder nodig hebben. Tegelijkertijd gaat de IACK weer naar beneden voor dezelfde groep. Echter zal dit bij middeninkomens zwaarder drukken op het inkomen dan bij hogere inkomens.

Pagina 96 van 109

Deze variant kan gecombineerd worden met verplicht aanleveren van uren door kinderopvangorganisaties uit IBO Toeslagen deel 1 om de impact op hoge terugvorderingen en nabetalingen te beperken. In het Verbetertraject kinderopvang wordt de gegevenslevering tussen Belastingdienst en kinderopvangorganisaties geregeld.

Effecten burger

Inkomens- en werkgelegenheidseffecten

Om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn het inkomensonafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag is eerste de variant berekend zonder dekking uit de IACK. Voor alle huishoudens heeft dit een positief inkomenseffect. Dat is verklaarbaar omdat iedereen een vergelijkbare bijdrage ontvangt. Er zijn meer huishoudens met een hoog inkomen met een positief inkomenseffect omdat zij meer profiteren van deze variant ten opzichte van de huidige situatie. Huishoudens met een laag inkomen ontvangen reeds een hoog toeslagpercentage.

Tabel 17 inkomenseffecten kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk maken, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	0%	0%	98%	2%	1%	0%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	0%	0%	0%	98%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	0%	95%	3%	2%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	0%	90%	5%	4%	1%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	0%	89%	3%	4%	4%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	0%	91%	4%	3%	2%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	0%	0%	97%	2%	1%	0%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	0%	0%	90%	4%	4%	2%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	0%	0%	98%	1%	1%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	0%	0%	0%	99%	1%	0%	0%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	0%	0%	75%	11%	9%	5%	100%	0,0%	23%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	0%	0%	0%	94%	3%	2%	1%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

De dekking zal per saldo leiden tot negatieve inkomenseffecten doordat de gedragseffecten van het extra gebruik van kinderopvangtoeslag wel gedekt moeten worden, maar niet zichtbaar zijn in de statische inkomenseffecten. De inkomenseffecten van tabel 12 laten zien dat de dekking uit de IACK bij de midden en hogere inkomens slecht uitpakt. Dat is logisch aangezien deze groepen vaker werkenden bevatten die gebruik maken van de IACK. Verder valt op dat de meest negatieve inkomenseffecten (<-5%) optreden bij de tweede tot en met de vierde inkomensgroep en bij alleenstaanden. Daar is het effect van het verlagen van het maximumbedrag in de IACK relatief sterk omdat de IACK een groter deel van hun inkomen betreft.

Pagina 97 van 109

Tabel 18 inkomenseffecten kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk maken inclusief dekking uit de IACK, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	1%	1%	97%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	2%	1%	1%	96%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	2%	5%	3%	89%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	2%	12%	6%	78%	2%	1%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	10%	6%	78%	3%	2%	1%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	2%	9%	5%	81%	2%	1%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	0%	1%	98%	0%	0%	0%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	10%	6%	79%	2%	1%	1%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	2%	1%	0%	96%	0%	0%	0%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	5%	24%	14%	47%	5%	2%	1%	100%	0,0%	23%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	6%	3%	88%	1%	1%	0%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

De marginale druk daalt als de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk wordt. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de IACK de marginale druk verhoogt.
Deze maatregel verlaagt het arbeidsaanbod met 0,2%[51]. Het verhogen van de kinderopvangtoeslag maakt werken lonender en stimuleert ouders om (meer) te gaan werken. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de IACK werken voor ouders van jonge kinderen minder aantrekkelijk maakt. Het negatieve effect van het afschaffen van de IACK domineert het positieve effect van de hogere kinderopvangtoeslag. De IACK is per euro effectiever in het stimuleren van het arbeidsaanbod dan de kinderopvangtoeslag. Een hogere kinderopvangtoeslag leidt ook tot substitutie van informele naar formele opvang, zonder dat dit gepaard gaat met extra arbeidsaanbod. Wanneer kinderopvang vrijwel gratis wordt voor alle inkomens, speelt dit effect nog sterker. Door het verhogen van de toeslag naar 96% profiteren met name hogere inkomens (zij ontvangen nu relatief weinig kinderopvangtoeslag, terwijl lage inkomens al recht hebben op hoge vergoedingspercentages), die gemiddeld genomen al veel uren werken. Het extra arbeidsaanbod dat wordt gerealiseerd door de hogere vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag van (+0,2%) is dus niet voldoende om het verlies aan arbeidsaanbod door het afschaffen van de IACK (-0,4%) te compenseren. Per saldo resulteert een negatief effect op het arbeidsaanbod van -0,2%.

Effecten op terugbetalingen en schulden

Het totale aantal terugvorderingen zal afnemen omdat inkomen niet langer een grondslag is. Wel zal het aantal *hoge* of zeer hoge terugvorderingen flink toenemen omdat er hogere bedragen uitgekeerd gaan worden. Doordat de grondslagen die de grootste terugvorderingen veroorzaken in stand blijven, zullen nu ook midden en hoge inkomens geconfronteerd worden met hoge tot zeer hoge terugvorderingen.

[51] De arbeidsaanbodeffecten komen uit een conceptnotitie van het CPB en kunnen dus nog wijzigen PM voetnoot weg als notitie definitief is

Pagina 98 van 109

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
De mate van eenvoud, zekerheid en begrijpelijkheid gaat omhoog. Ieder gezin ontvangt kinderopvangtoeslag onafhankelijk van het inkomen. Wel nemen de bedragen die ouders op hun eigen rekening krijgen fors toe. Ook blijven de grondslagen "aantal uren kinderopvang" en "aantal gewerkte uren" staan. De onzekerheid op inkomens is weliswaar vervallen, maar niet ten aanzien van de gewerkte uren en de afgenomen opvanguren. De impact van bijstellingen van deze grondslagen op terugvorderingen en nabetalingen neemt juist toe.

Effecten overheid
Budgettaire effecten
Deze variant zal leiden tot afgerond € 1,8 mld hogere uitgaven. Hiervan is € 1,0 mld een direct effect en zal een gedragseffect tot € 0,8 mld extra uitgaven leiden. De dekking hiervoor kan gezocht worden in de afschaffing van de IACK. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de afschaffing van de IACK afgerond € 1,7 mld zal opbrengen. Onafgerond is het verschil tussen de hogere uitgaven en de dekking uit de IACK minder dan € 0,05 mld.

Uitvoerbaarheid
Inkomensonafhankelijke kinderopvangtoeslag vergemakkelijkt de uitvoering. Door het laten voortbestaan van de koppeling met de gewerkte uren en de opvanguren blijft de huidige problematiek met terugvorderingen en nabetalingen bestaan. Terugvorderingen als gevolg van afwijkingen in gebruik zijn hoger dan die van wijzigingen in het inkomen. Bovendien krijgen alle ouders dan een veel hogere toeslag, dus de gemiddelde terugvorderingen zullen (een stuk) hoger zijn dan nu. Op korte termijn zijn er knelpunten. Als de inkomensafhankelijkheid wordt losgelaten dient bekeken te worden bij welke uitvoerder deze taak het beste kan worden belegd.

Handhaafbaarheid inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
Omdat aan de kinderopvang weinig directe kosten meer verbonden zijn kan dit effect hebben op het gebruik. Zo kan een deel informele opvang vervangen worden door formele opvang nu de toeslag hoger is. Het kan ook ondoelmatig gebruik in de hand werken. De prijsprikkel voor ouders is namelijk veel lager, wat ouders minder kritische kan maken ten aanzien van de prijs.

Exporteerbaarheid
De kinderopvangtoeslag blijft op vergelijkbare wijze exporteerbaar als in het huidige stelsel.

Conclusie
In deze optie wordt de inkomensafhankelijkheid uit de kinderopvangtoeslag gehaald. Voor alle inkomens gaat het vergoedingspercentage van 96% gelden. De koppeling met de gewerkte uren en de opvanguren blijft bestaan, dus terugvorderingen en nabetalingen blijven bij afwijkingen hierin mogelijk. Door het vervallen van de inkomensafhankelijkheid zal het aantal terugvorderingen afnemen, maar het aantal *hoge* terugvorderingen zal wel toenemen. Dat komt door het hogere vergoedingspercentage De doelmatigheid neemt af omdat een groep meer inkomensondersteuning ontvangt terwijl zij, bezien vanuit het inkomen, dit niet nodig hebben. De dekking uit de IACK betekent dat grotendeels dezelfde groep zowel het voordeel geniet van de hogere KOT als het nadeel ervaart van de afschaffing van de IACK. Aan de inkomenseffecten is te zien dat het meest negatieve effect optreedt bij middeninkomens omdat bij hun de IACK volledig verdwijnt, maar zij niet het grootste voordeel hebben van de hogere KOT. Deze

maatregel verlaagt het arbeidsaanbod met 0,2%, voornamelijk door de afschaffing van IACK.

Optie 28: decentralisatie van de toeslagen naar gemeenten

Betrokken toeslagen	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden budget	Kinderopvang toeslag
	✓	✓	✓	

Doelstelling	Marktwerking en toegankelijkheid	Inkomensondersteuning	Arbeidsparticipatie

Beleidskeuzes	
Mate van gerichtheid	Eigen keuze van gemeente
Mate van tijdigheid	Eigen keuze van gemeente
Huishoud vs individueel	Eigen keuze van gemeente
Verantwoordelijkheid burger / overheid	Eigen keuze van gemeente
Effect op terugvorderingen	Afhankelijk van keuze gemeente
Effect op niet gebruik	Afhankelijk van keuze gemeente

Op dit moment zijn de toeslagen onderdeel van het landelijke inkomens- en arbeidsmarktbeleid. De uitvoering ligt bij de Belastingdienst/Toeslagen. Gemeenten zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het armoedebeleid en de uitvoering van de participatiewet.

Op dit moment moeten de toeslagen en de uitkeringen uit de participatiewet apart aangevraagd worden. Tevens kan een huishouden gebruik maken van gemeentelijke ondersteuning in natura, bijzondere bijstand en een vrijstelling van de gemeentelijke en lokale lasten. Voor huishoudens voor wie zowel de toeslagen relevant zijn als gemeentelijke ondersteuning, is er een groot aantal betalingsmomenten en loopt de complexiteit op. Er zijn overigens ook heel veel toeslagontvangers die geen gemeentelijke ondersteuning genieten, zoals bijvoorbeeld tweeverdieners met kinderopvangtoeslag.

Door de verantwoordelijkheid van alle toeslagen en de bijbehorende budgetten naar gemeenten over te dragen kunnen gemeenten de dienstverlening van het armoedebeleid, de participatiewet en de toeslagen integreren. Hiermee kan niet-gebruik tegen gegaan worden en kan het aantal betalingsmomenten teruggebracht worden.

Deze optie gaat veel verder dan bouwsteen 17C uit deelonderzoek 1 van dit IBO. Bij die bouwsteen kan de burger op verzoek de toeslag laten overmaken naar een rekening voor vaste lasten bij de gemeente, zodat de gemeente de burger kan helpen bij het houden van overzicht.

Pagina 101 van 109

Met deze optie in deelonderzoek 2 krijgen de gemeenten een grote nieuwe, gedecentraliseerde rol erbij. Het overdragen van de verantwoordelijkheid over de toeslagen naar gemeenten is een fundamenteel andere keuze dan in het huidige stelsel. Bij deze optie krijgen gemeenten de plicht – en de instrumenten - om hun eigen inkomens- en arbeidsmarktbeleid te voeren.

Effect op de mate van doelbereiking
Alle toeslagen gaan over naar gemeenten, dus daarmee betreft deze optie alle doelstellingen. De mate van doelbereiking is onduidelijk: gemeenten zijn vrij hun eigen beleid te kiezen. Daardoor zullen verschillen ontstaan tussen gemeenten voor wat betreft de grootte van de groep die recht heeft op een tegemoetkoming en de hoogte daarvan. Uitwerking per gemeente moet hier meer zicht op bieden. Wel leert de ervaring met het gemeentelijke armoedebeleid dat gemeenten zich vooral richten op de groep die al bij hun bekend is als huishouden met een laag inkomen, zoals de groep in de participatiewet. Groepen die een laag inkomen hebben, maar niet bekend zijn bij de gemeenten, zoals werkende armen, maken relatief weinig gebruik van regelingen waar zij mogelijk wel recht op hebben. Ook huishoudens met middeninkomens en hogere inkomens zijn in de regel niet bekend bij het gemeentelijk loket. Het huidige bereik van het toeslagenstelsel is vele malen groter dan de doelgroep die specifiek bij gemeenten in beeld is.

Gemeenten kunnen kiezen voor een andere vormgeving om zo het systeem beter te laten aansluiten op de situatie in de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld van pas komen bij de huurtoeslag. Afhankelijk van het woningaanbod in de gemeente zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om groepen die nu buiten de huurtoeslag vallen (bijvoorbeeld omdat er geen eigen voordeur is of omdat de huurprijs te hoog is) wel recht te geven op een huurtoeslag.

Gemeenten zullen geconfronteerd worden met vergelijkbare dilemma's als in de huidige toeslagen. Daarbij loopt de gemeente tegen dezelfde afruil aan tussen tijdigheid (en dus terugvorderingen etc) en werken op basis van bekende gegevens (en dus noodzaak voor een vangnet)

Effecten burger
Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
Onduidelijk, gemeenten zijn vrij hun eigen beleid te kiezen. Uitwerking per gemeenten moet hier meer zicht op bieden.

Mate van aansluiting op gedragsinzichten
Het aantal betalingsmomenten kan naar beneden gebracht worden voor mensen die een uitkering uit de participatiewet of toeslagenwet ontvangen. Uitwerking per gemeenten moet hier meer zicht op bieden. Voor huishoudens met een middeninkomen of een hoger inkomen is het gemeentelijk loket nieuw. Ook zullen huishoudens die verhuizen naar een andere gemeente, zich in de plaatselijke regelingen moeten verdiepen. Het is goed mogelijk dat elke gemeente niet alleen andere regelingen heeft, maar ook andere administratieve systemen. Indien er sprake blijft van nabetalingen en terugvorderingen, kan dit voor burgers juist tot meer onduidelijkheid leiden.

Privacy
Aandachtspunt bij deze optie is dat gemeenten (veel meer) inzicht moeten krijgen in privacygevoelige informatie van hun burgers.
Effecten overheid

Budgettaire effecten
Er zal een toename zijn van de uitvoeringskosten.

Uitvoerbaarheid
Decentralisatie van toeslagen heeft grote gevolgen voor de uitvoering, omdat die per gemeente vorm moet worden gegeven. Uitgaande van de huidige omvang van toeslagenpopulatie gaat het om enorme aantallen. Naar verwachting zullen gemeenten meer dan nu behoefte hebben aan actuele (inkomens-) gegevens van hun inwoners. Ook zullen verschillen ontstaan per gemeente omdat het beleid zal verschillen.

Handhaafbaarheid inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
Gemeenten hebben op onderdelen meer lokale controle- en handhavingsmogelijkheden.

Exporteerbaarheid
Zal nader onderzocht moeten worden.

Conclusie
Dit betreft een zeer ingrijpende decentralisatie, met grote uitvoeringsconsequenties en grote verschillen tussen gemeenten als gevolg. Gemeenten zouden het deel van de toeslagpopulatie dat goed bekend is bij de gemeente meer op maat kunnen ondersteunen. Ook kan het beleid worden toegesneden op lokale omstandigheden en voorkeuren. Dit gaat veel verder dan bouwsteen 17C uit deelonderzoek 1 waarbij de gemeente voor de hun bekende deelpopulatie kan helpen bij het houden van overzicht. Voor de rest van de toeslagpopulatie (werkenden met een laag inkomen en midden- en hogere inkomens) zou in potentie het niet-gebruik sterk kunnen toenemen. Dit zal afhangen van de vormgeving in iedere individuele gemeente, waarbij overigens dezelfde afruil tussen tijdigheid en zekerheid zal optreden als in het huidige stelsel. Gevolg zou zijn dat op rijksniveau het inkomens- en arbeidsmarktbeleid aan betekenis verliest.

Niet uitgewerkte opties

Optie 4 Afschaffing met terugsluis lager tarief 1e schijf (ter illustratie van inkomenseffecten)

- In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afgeschaft.
- In deze optie vindt de terugsluis in de vorm van een lager tarief in de eerste schijf plaats.
- Dat is niet verder uitgezocht, omdat optie 1 t/m 5 met name bedoeld zijn ter illustratie. Met opties 1, 2 en 3 is het beeld duidelijk. De inkomenseffecten zijn op voorhand groot voor huishoudens, die geen belasting betalen. Zij hebben geen toeslagen meer, terwijl ze niet in dezelfde mate profiteren van lagere belastingen.

Optie 5 Afschaffing met terugsluis via IB (ter illustratie van inkomenseffecten)

- In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afgeschaft.
- De terugsluis vindt plaats in de vorm van wijzigingen van bestaande regelingen in de inkomstenbelasting, die gericht op zo klein mogelijke inkomenseffecten.
- Dat is niet verder uitgezocht, omdat optie 1 t/m 5 met name bedoeld zijn ter illustratie. Met opties 1, 2 en 3 is het beeld duidelijk. De inkomenseffecten zijn op voorhand groot voor huishoudens, die geen belasting betalen. Zij hebben geen toeslagen meer, terwijl ze niet in dezelfde mate profiteren van lagere belastingen.

Optie 6: sociaal minimum verhogen tot voldoende is voor basisbehoeften (exclusief kinderen)

- In deze optie wordt het wettelijk minimumloon (WML) en daarmee het sociaal minimum verhoogd zodanig dat de zorgtoeslag en de huurtoeslag afgeschaft kunnen worden.
- De AOW en de bijstandsuitkering, zijn afgeleid van het WML (netto-netto koppeling) en zullen meestijgen met de stijging van het WML.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat voor afschaffing van alleen de zorgtoeslag een verhoging nodig is van het wettelijk minimumloon van 16%. Dit is uitgewerkt in optie 17. Voor een doorsnee huishouden met huurtoeslag is het ontvangen bedrag aan huurtoeslag al snel een veelvoud van het ontvangen bedrag aan zorgtoeslag.

Optie 7: basisbehoeftentoeslag zonder rekening te houden met kinderen

- In deze optie worden de zorgtoeslag en huurtoeslag vervangen door een basisbehoeftentoeslag.
- De invoering van een basisbehoeftentoeslag wordt vormgegeven zodanig dat er zo weinig mogelijk inkomenseffecten optreden.
- De hoogte van de basisbehoeftentoeslag is afhankelijk van (afgeleid van optie 8)
    1. Een paar of een alleenstaand huishouden
    2. Het huishoudinkomen met vermindering van de aftrekposten. De toeslag bouwt met een rechte lijn af vanaf WML.
    3. De feitelijk betaalde huur door een huishouden
    4. De feitelijke Zvw-verzekerdheid
    5. Een vermogenstoets in de lijn van de vermogenstoets, die nu gehanteerd wordt voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Optie 10: Omleiding van de toeslagen

- In deze optie worden de betaling van de zorgtoeslag, huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag verplicht omgeleid.
- De toeslagbedragen worden rechtstreeks overgemaakt naar de zorgverzekeraar (zorgtoeslag), verhuurder (huurtoeslag) of kinderopvangorganisatie (kinderopvangtoeslag).
- Deze optie is niet verder uitgezocht omdat dit alleen tot een verbetering van het stelsel voor burgers leidt bij niet-veranderende inkomens. Omleiding compliceert de terugvordering en verschuift het terugvorderingsprobleem naar private instellingen, als de burger aansprakelijk blijft voor het te ontvangen voorschotbedrag en de verrekening daarvan. Het aantal terugvorderingen neemt niet af. Ook spelen vraagstukken rond privacy, omdat private instellingen inzicht krijgen in het inkomen van hun klanten.

Optie 12: kinderbijslag samenvoegen met kindgebonden budget, compenseren via IB

- In deze optie wordt de kinderbijslag inkomensafhankelijk gemaakt en samengevoegd met het kindgebonden budget.
- Deze optie is niet verder uitgezocht omdat deze optie de problemen met de toeslagen niet oplost en mogelijk vergroot. Huishoudens met in de huidige situatie kinderbijslag en zonder kindgebonden worden in het toeslagenstelsel gehaald met effect op terugvorderingen.

Optie 14: zorgtoeslag: afschaffen, nominale zorgpremie verlagen, IAB verhogen

- In deze optie wordt de zorgtoeslag afgeschaft.
- Daar staat een verlaging van de nominale zorgpremie tegenover. Ook wordt de IAB verhoogd en/of de tarieven in de inkomstenbelasting verhoogd.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat het niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel valt.

Optie 15: zorgtoeslag: afschaffen, inkomensafhankelijke zorgpremie invoeren

- In deze optie wordt de zorgtoeslag afgeschaft.
- Daar staat een verlaging van de nominale zorgpremie tegenover in de vorm van de invoering van een nieuwe inkomensafhankelijke zorgpremie op basis van individueel inkomen tegenover.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat het niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel valt.

Optie 16: zorgtoeslag: afschaffen, financiering zorg via inkomstenbelasting

- In deze optie wordt de zorgtoeslag afgeschaft.
- Daar staat een verlaging van de nominale zorgpremie en wordt de rijksbijdrage van de Zvw verhoogd. De hogere rijksbijdrage wordt gefinancierd door een verhoging van de tarieven in de inkomstenbelasting.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat het niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel valt.

Optie 17: zorgtoeslag: omzetten in zorgvouchers

- In deze optie wordt de zorgtoeslag afgeschaft.
- In plaats van de zorgtoeslag komen persoonsgebonden zorgvouchers, die besteed kunnen worden bij zorgverzekeraars. Deze vouchers zijn op basis van het inkomen van twee jaar geleden (t-2) en de huishoudsituatie.
- Deze optie is verder niet uitgezocht vanwege de vele bedenkingen. Een inkomen op basis van t-2 is nodig omdat met een actueel inkomen de hoogte van de

voucher onzeker zou blijven. Maar het sluit niet aan op actuele draagkracht en een vangnet is mogelijk nodig. Daardoor is niet duidelijk, wat de toegevoegde waarde van deze optie is.

Optie 19: huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via gemeenten

- In deze optie wordt de huurtoeslag afgeschaft.
- Het vrijgekomen budget wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. Gemeenten kunnen beleid ontwikkelen om de huren betaalbaar te houden. Bij de verdeling van het budget kan rekening gehouden worden met objectieve kenmerken van gemeentes.
- Deze optie is niet verder uitgezocht omdat het past in een breder onderzoek naar de vormgeving van de woningmarkt. Zo is er een verschil tussen sociale huurwoningen bij private verhuurders en bij woningbouwcorporaties.

Optie 21: huurtoeslag: omzetten in woontoeslag

- De huurtoeslag kan omgezet worden in een woontoeslag voor huurders en voor bezitters van een eigen woning.
- De hoogte van de woontoeslag is afhankelijk van
    1. De huishoudsituatie. Is sprake van een paar of van een alleenstaande?
    2. Het huishoudinkomen.
    3. Eventueel zou nog gekeken kunnen worden of een huishouden zelfstandig woont of niet. Als dat het geval is, of dan sprake moet zijn van een regiocomponent of van de feitelijke huur.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, want voor huurders lijkt het op de bouwsteen om de huren te normeren uit deel 1 van dit IBO. De behandeling van de eigen woning valt buiten de scope van het IBO.

Optie 22: huurtoeslag: omzetten in woonvouchers

- In deze variant wordt de huurtoeslag afgeschaft en omgezet in woonvouchers.
- In deze optie worden persoonsgebonden huurvouchers verleend, die je kunt besteden aan huur bij corporaties.
- Deze woonvouchers zijn afhankelijk van het inkomen van twee jaar geleden (t-2) en de huishoudsituatie.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat het de complexiteit vergroot. Het inkomen is op basis van t-2 en is nodig voor de zekerheid van de hoogte van de voucher. Maar het sluit niet goed aan op de actuele draagkracht en een vangnet is mogelijk nodig.

Optie 26: schuif KOT naar IACK

- In deze optie wordt de kinderopvangtoeslag afgeschaft.
- In plaats van de kinderopvangtoeslag wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) verhoogd en eventueel verzilverbaar gemaakt.
- Deze optie is niet verder uitgezocht, omdat het leidt tot onbetaalbare kinderopvang voor mensen met een laag inkomen en meerdere kinderen en weinig mogelijkheden voor informele opvang.

Optie 27: directe financiering kinderopvang

- In deze optie wordt de kinderopvangtoeslag aangepast door de kinderopvanginstellingen direct te financieren vanuit de kinderopvangtoeslag.
- Deze directe financiering van de kinderopvanginstellingen door de overheid is afhankelijk van de huishoudkenmerken van het kind dat opgevangen wordt. Dat is bijvoorbeeld afhankelijk van het huishoudinkomen van twee jaar geleden (t-2). De ouders/verzorgers van deze kinderen blijven dus een rol spelen in de vaststelling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag.

- Deze optie is niet verder uitgezocht. Het vraagt veel van kinderopvangorganisaties, ook door de benodigde aanpassingen in hun administratie en automatisering.[52] Maar ook blijven de terugvorderingen bij de ouders bestaan, doordat de grondslagen van de kinderopvangtoeslag pas na afloop van het jaar worden vastgesteld.[53] Het is dus zeer onduidelijk of deze grote stelselwijziging de problemen met de terugvorderingen oplost.

[52] Zie kamerbrief Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/25/kamerbrief-aanpassing-financieringssystematiek-kinderopvang

[53] Dat constateerde de Raad van State ook in hun advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de wijziging van het financieringsstelsel van kinderopvang (Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-50013.pdf

Bijlage 5: Inkomenseffecten van de beleidspakketten

Wanneer het toeslagenstelsel wordt omgevormd en vooral wanneer de huidige gerichtheid daarbij wordt losgelaten, heeft dat substantiële inkomenseffecten. Dat is een onvermijdelijk gevolg van substantiële aanpassingen. Overigens hoeft het niet te betekenen dat de inkomensondersteuning per saldo minder eerlijk wordt. In de gepresenteerde beleidspakketten is het maar beperkt mogelijk om deze effecten te repareren, mede vanwege de voorwaarde van budget neutraliteit.

Budgetneutraliteit
Voor alle pakketten, behalve illustratiepakket A, geldt dat deze zijn opgebouwd uit budgetneutrale opties.

Qua budgetneutraliteit is aangesloten bij de dekking van de opties waaruit het pakket is opgebouwd. De dekking is zo gekozen dat het tweeschijvenstelsel blijft bestaan. Het loslaten van het twee-schijvenstelsel zou ruimte bieden voor meer gerichte compensatie. Illustratiepakket A (afschaffen zonder compensatie) is van opzet niet budgetneutraal. Pakket B1 is budgetneutraal binnen het toeslagenstelsel. Pakket B2 kan ook budgetneutraal worden vormgegeven binnen het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen. De overige pakketten zijn conform de uitwerking van de onderliggende opties neutraal gemaakt in de inkomstenbelasting (tarieven en algemene heffingskorting).

Inkomenseffecten
Kinderopvang
Optie 24 waarin de kinderopvang wordt omgevormd tot een basisvoorziening is niet meegenomen in de doorrekening van de inkomenseffecten. De statische doorrekening van de inkomenseffecten leent zich niet goed voor de omzetting van de kinderopvang naar een basisvoorziening, vooral omdat het om-niet ter beschikking stellen van voorzieningen lastig in inkomen is uit te drukken. Daarnaast zal een dergelijke omzetting gepaard gaan met grote gedragseffecten, die wel budgettaire gevolgen hebben, maar niet zichtbaar zijn in de statische inkomenseffecten. De inkomenseffecten geven daardoor de gevolgen van deze omzetting niet goed weer.

Niet-gebruik
Ook is geen rekening gehouden met de gevolgen van meer of minder niet-gebruik. In het model is geen sprake van niet-gebruik. In de praktijk zullen huishoudens die nu geen gebruik maken van de toeslagen en als gevolg van de pakketten wel (automatisch) een voordeel ontvangen, erop vooruit gaan.

Illustratief beleidspakket A: alle toeslagen afschaffen
Let op: dit pakket is NIET budgettair neutraal vormgegeven (levert geld op)
Wanneer alle toeslagen worden afgeschaft, raakt dat vooral de laagste inkomens. Zij gaan er veelal meer dan 5% op achteruit, wat aangeeft dat de toeslagen een substantieel onderdeel vormen van hun besteedbare inkomen. De helft van de uitkeringsontvangers gaat er meer dan 20% op achteruit. Ook bij de hoogste inkomens gaat nog ruim 40% erop achteruit, dit komt door het afschaffen van de kinderopvangtoeslag waar gezinnen met twee werkende ouders gebruik van maken. Slechts 44% van de huishoudens ervaart geen inkomenseffect als de toeslagen worden afgeschaft.

Pagina 109 van 109

Tabel 5 Inkomenseffecten pakket A, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	93%	3%	0%	4%	0%	0%	0%	100%	-19,1%	20%
2e (115-184% WML)	32%	20%	18%	30%	0%	0%	0%	100%	-2,3%	20%
3e (184-268% WML)	16%	12%	5%	67%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	12%	21%	10%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	7%	13%	19%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	24%	16%	12%	49%	0%	0%	0%	100%	-0,4%	64%
uitkeringsontvangers	74%	6%	3%	17%	0%	0%	0%	100%	-20,0%	8%
gepensioneerden	40%	11%	9%	40%	0%	0%	0%	100%	-2,4%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	19%	16%	14%	51%	0%	0%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	46%	10%	7%	37%	0%	0%	0%	100%	-3,7%	44%
alleenverdieners	36%	18%	10%	36%	0%	0%	0%	100%	-2,5%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	44%	20%	15%	22%	0%	0%	0%	100%	-3,7%	23%
zonder kinderen	23%	12%	9%	57%	0%	0%	0%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	32%	14%	10%	44%	0%	0%	0%	100%	-1,4%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

<u>Pakket B1: 'basisbehoeftentoeslag'</u>

- *Optie 8: basisbehoeftentoeslag met kinderen*
- *Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)*

De inkomenseffecten van dit pakket komen overeen met de effecten van optie 8, omdat de kinderopvang maatregel niet in de doorrekening is meegenomen.

Tabel 6 Inkomenseffecten pakket B1: basisbehoeftentoeslag, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	3%	42%	28%	4%	6%	7%	12%	100%	-1,5%	20%
2e (115-184% WML)	1%	15%	20%	17%	4%	8%	35%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	3%	11%	12%	58%	2%	7%	8%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	1%	9%	28%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	27%	72%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	11%	24%	49%	2%	4%	9%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	4%	42%	18%	14%	4%	6%	12%	100%	-1,5%	8%
gepensioneerden	1%	19%	21%	35%	4%	6%	15%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	11%	25%	54%	1%	3%	4%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	2%	20%	19%	29%	4%	6%	20%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	3%	19%	31%	35%	2%	4%	7%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	5%	25%	28%	34%	2%	4%	3%	100%	-0,2%	23%
zonder kinderen	0%	10%	20%	51%	2%	4%	12%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	16%	23%	42%	2%	5%	11%	100%	0,0%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Pagina 110 van 109

Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen

- *Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting*
- *Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)*

De inkomenseffecten van dit pakket komen overeen met de effecten van optie 9, omdat de kinderopvang maatregel niet in de doorrekening is meegenomen.
Optie 9 uit dit pakket is nog in onderzoek en als gevolg hiervan kunnen er nog geen inkomenseffecten worden berekend.

Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningbouwcorporaties

- *Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.*
- *Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)*
- *Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB*
- *Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties*

Optie 20 is niet meegenomen in de doorrekening van de inkomenseffecten: omdat de woningbouwcorporaties over de invulling gaan, is hier niets over te zeggen. Afhankelijk van de lokale invulling zal deze optie wel of niet tot inkomenseffecten leiden. Voor de doorrekening van de inkomenseffecten zijn daarom alleen opties 13 en 11 meegenomen.

Relatief weinig huishoudens gaan er meer dan 5% op achteruit (1%) of vooruit (2%). Dit pakket is vooral gunstig voor de middeninkomens. De laagste inkomens gaan erop achteruit, omdat zij geen voordeel hebben van de omzetting van de zorgtoeslag en kindgebonden budget naar een inkomensonafhankelijke regeling, terwijl een deel van de lage inkomens wel nadeel heeft van de hogere belastingen waarvoor de hogere algemene heffingskorting maar ten dele compenseert. De hoogste inkomens hebben juist onvoldoende voordeel van de inkomensonafhankelijke bedragen om de hogere belastingheffing volledig te compenseren.

Pagina 111 van 109

Tabel 7 inkomenseffecten pakket C1, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	0%	22%	49%	3%	19%	4%	3%	100%	-1,2%	20%
2e (115-184% WML)	0%	3%	39%	0%	29%	25%	3%	100%	0,3%	20%
3e (184-268% WML)	0%	17%	20%	0%	16%	45%	2%	100%	1,8%	20%
4e (268-392% WML)	2%	11%	25%	0%	33%	28%	1%	100%	0,7%	20%
5e (>392% WML)	0%	36%	37%	0%	21%	6%	0%	100%	-1,4%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	22%	32%	1%	23%	21%	1%	100%	-0,3%	64%
uitkeringsontvangers	0%	25%	51%	0%	12%	10%	2%	100%	-1,2%	8%
gepensioneerden	0%	5%	33%	0%	31%	28%	4%	100%	0,8%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	12%	22%	0%	28%	36%	2%	100%	1,2%	50%
alleenstaanden	1%	26%	48%	1%	17%	5%	1%	100%	-1,2%	44%
alleenverdieners	0%	3%	27%	0%	37%	28%	4%	100%	0,9%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	5%	20%	0%	30%	42%	2%	100%	1,7%	23%
zonder kinderen	1%	30%	39%	1%	17%	10%	1%	100%	-1,2%	51%
Alle huishoudens	1%	18%	34%	1%	24%	22%	2%	100%	-0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

<u>Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum</u>

- *Optie 17: Verhoging wettelijk minimumloon en sociaal minimum met 16% (geen zorgtoeslag meer)*
- *Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)*
- *Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).*
- *Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.*

In dit pakket gaan met name paren erop achteruit, omdat de verhoging van het wml onvoldoende is om voor paren het wegvallen van de zorgtoeslag te compenseren. Dat geldt zowel onder de aanname van geen doorwerking van de wml-verhoging in het loongebouw (Tabel 3) als onder de aanname van wel doorwerking van de wml-verhoging in het loongebouw (Tabel 4). Daarnaast zorgen de vereenvoudigingen in de huurtoeslag voor herverdeling die met name de laagste inkomens raakt, zowel in positieve als negatieve richting. Het aandeel huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat kan mogelijk nog beperkt worden met budget dat vrij kan komen door de hogere AOW met name voor de gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen af te romen. Daarmee zouden de positieve effecten bij gepensioneerden dan weer deels teniet worden gedaan. Onder het kopje 'kinderen' is de overdracht van hogere inkomens zonder kinderen naar hogere inkomens met kinderen terug te zien.

Pagina 112 van 109

Tabel 8 Inkomenseffecten pakket C2: geen doorwerking wml-verhoging in loongebouw, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	18%	16%	19%	0%	14%	12%	21%	100%	-0,4%	20%
2e (115-184% WML)	7%	11%	25%	0%	16%	27%	13%	100%	0,9%	20%
3e (184-268% WML)	2%	6%	40%	0%	21%	24%	7%	100%	0,3%	20%
4e (268-392% WML)	1%	6%	39%	0%	28%	22%	4%	100%	0,5%	20%
5e (>392% WML)	0%	9%	48%	0%	29%	13%	1%	100%	-0,5%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	5%	10%	44%	0%	21%	14%	5%	100%	-0,9%	64%
uitkeringsontvangers	13%	14%	11%	0%	11%	16%	34%	100%	2,1%	8%
gepensioneerden	4%	7%	15%	0%	26%	34%	14%	100%	1,8%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	3%	7%	32%	0%	28%	25%	7%	100%	0,7%	50%
alleenstaanden	8%	12%	37%	0%	15%	15%	13%	100%	-0,8%	44%
alleenverdieners	16%	20%	36%	0%	17%	8%	4%	100%	-1,3%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	5%	7%	13%	0%	38%	30%	7%	100%	1,4%	23%
zonder kinderen	7%	12%	53%	0%	12%	8%	9%	100%	-1,1%	51%
Alle huishoudens	6%	10%	34%	0%	21%	20%	9%	100%	0,1%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 9 Inkomenseffecten pakket C2 met doorwerking wml-verhoging in loongebouw, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	15%	15%	19%	0%	14%	13%	24%	100%	0,1%	20%
2e (115-184% WML)	5%	9%	23%	0%	15%	30%	18%	100%	1,8%	20%
3e (184-268% WML)	2%	4%	34%	0%	19%	28%	13%	100%	1,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	4%	32%	0%	30%	27%	7%	100%	1,1%	20%
5e (>392% WML)	0%	6%	46%	0%	31%	15%	2%	100%	-0,2%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	3%	7%	39%	0%	22%	19%	9%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	12%	14%	11%	0%	11%	16%	36%	100%	2,3%	8%
gepensioneerden	4%	7%	15%	0%	26%	34%	14%	100%	1,9%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	2%	5%	26%	0%	28%	29%	10%	100%	1,2%	50%
alleenstaanden	6%	10%	35%	0%	15%	18%	16%	100%	-0,2%	44%
alleenverdieners	13%	18%	37%	0%	18%	9%	5%	100%	-1,2%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	4%	6%	11%	0%	33%	34%	11%	100%	1,7%	23%
zonder kinderen	5%	9%	47%	0%	15%	12%	12%	100%	-1,1%	51%
Alle huishoudens	5%	8%	31%	0%	22%	23%	12%	100%	0,7%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Besparingspakket

Pagina 113 van 109

In het besparingspakket worden net als in pakket A alle toeslagen afgeschaft, maar daarnaast wordt gecompenseerd middels een vast bedrag voor ieder huishouden. Dat vaste bedrag is zo gekozen dat het budgettair overeenkomt met 80% van het budget van de toeslagen. In 2020 gaat het dan om 80% van 15,5 mld euro. Omdat de laagste inkomens de hoogste toeslagen krijgen zijn de inkomenseffecten van afschaffen voor hen het grootst. De introductie van een vast bedrag compenseert dit maar beperkt, wat versterkt wordt doordat op het geheel 20% bezuinigd wordt.

Tabel 6 inkomenseffecten besparingspakket, 2020

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	67%	6%	2%	0%	19%	2%	4%	100%	-11,1%	20%
2e (115-184% WML)	17%	6%	6%	0%	11%	31%	28%	100%	3,4%	20%
3e (184-268% WML)	8%	6%	6%	0%	8%	66%	6%	100%	3,8%	20%
4e (268-392% WML)	7%	6%	8%	0%	19%	60%	0%	100%	2,6%	20%
5e (>392% WML)	5%	4%	10%	0%	51%	30%	0%	100%	1,5%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	15%	6%	8%	0%	25%	39%	7%	100%	1,7%	64%
uitkeringsontvangers	62%	4%	3%	0%	9%	15%	7%	100%	-11,4%	8%
gepensioneerden	23%	5%	4%	0%	17%	41%	10%	100%	2,2%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	12%	6%	9%	0%	27%	44%	1%	100%	1,8%	50%
alleenstaanden	31%	4%	2%	0%	15%	31%	16%	100%	1,3%	44%
alleenverdieners	21%	12%	10%	0%	22%	33%	3%	100%	0,4%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	34%	10%	13%	0%	26%	16%	0%	100%	-1,1%	23%
zonder kinderen	14%	4%	5%	0%	21%	47%	10%	100%	2,4%	51%
Alle huishoudens	21%	6%	6%	0%	22%	38%	8%	100%	1,6%	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Pagina 114 van 109