



IBO toeslagen deelonderzoek 2

Versie

Datum	26 november 2019
Status	Concept

CONCEPT

CONCEPT

Colofon

Titel IBO toeslagen deelonderzoek 2

Bijlagen

Inlichtingen Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

CONCEPT

Samenvatting

PM

CONCEPT

Inhoud

Samenvatting—5

1 Inleiding—7

- 1.1 Aanleiding IBO Toeslagen—7
- 1.2 Onderzoeksopzet—8
- 1.3 Leeswijzer—9

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel—10

- 2.1 Achtergrond toeslagen—10
 - 2.1.1 Zorgtoeslag—10
 - 2.1.2 Huurtoeslag—10
 - 2.1.3 Kindgebonden budget—11
 - 2.1.4 Kinderopvangtoeslag—12
 - 2.1.5 Individuele draagkracht versus draagkracht op huishoudniveau—12
- 2.2 Ontwikkeling toeslagen—13
 - 2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagontvangers—13
 - 2.2.2 Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag—14
 - 2.2.3 Financieel belang toeslagen—15
- 2.3 Eerder voorgestelde hervormingen—15
- 2.4 Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor jeugd—17

3 Beleidsvarianten—19

- 3.1 Doelstellingen toeslagen—19
- 3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel—20
 - 3.2.1 Keuze 1: De mate van gerichtheid—20
 - 3.2.2 Keuze 2: De mate van tijdigheid—21
 - 3.2.3 Keuze 3: Huishouden versus individu—22
 - 3.2.4 Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.—22
- 3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties—23
- 3.4 Beleidspakketten—26
 - 3.4.1 Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen—26
 - 3.4.2 Beleidspakket B: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum—27
 - 3.4.3 Beleidspakket C: Verregaande reductie van mentale lasten—28
 - 3.4.4 Beleidspakket D: 'basisbehoefte toeslag'—29
- 3.5 Conclusie—29

Bijlage 1: Taakopdracht—30

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—35

Bijlage x Internationale vergelijking—36



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 1 heeft geleid tot 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.

Versie

1.1

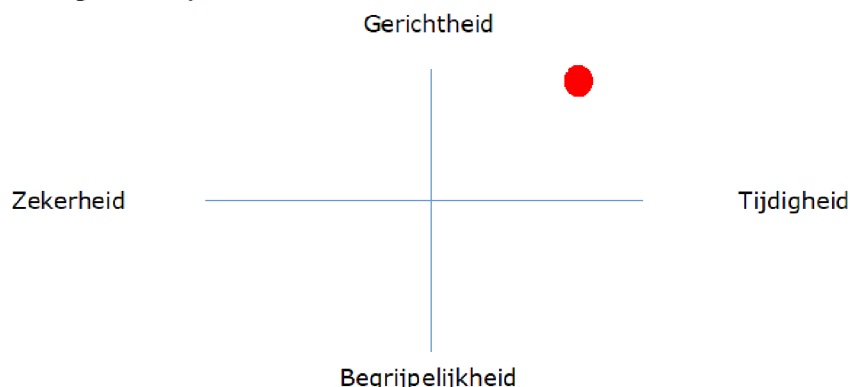
Aanleiding IBO Toeslagen

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. Er is in de loop van de jaren een stelsel ontstaan dat via massaal proces maandelijks in staat is een omvangrijk aantal burgers toeslagen als voorschot uit te keren gebaseerd op de actuele inkomens- en huishoudsituatie.

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. 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 op de euro 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 in de dwanginvordering. Ook het initiatief tot het aanvragen van een toeslag ligt bij de burger. Het niet-gebruik van toeslagen is 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.

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. 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.

De uitwerking van de bouwstenen en de varianten in deelonderzoek 1 laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel inderdaad maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Dit leidt tot de conclusie dat er geen variant is die enkel voordelen heeft ten opzichte van het huidige stelsel. Er is ook geen variant die alle problemen van het huidige stelsel wegneemt. Dit is 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.

Bovenop 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. Het aantal toeslaggerechtigden is aanzienlijk toegenomen en de gemiddelde bedragen die een toeslaggerechtigde ontvangt ook. In 2018 ontvingen 5 miljoen huishoudens 7,5 miljoen toeslagen. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n €13 miljard in om. Het feit dat de toeslagen bij ongeveer 60% van de huishoudens terecht komt en vooral de toegenomen hoogte van de toeslagen werpt de vraag op of het gelet deze toegenomen omvang beter is om op zoek te gaan naar alternatieve vormen voor het betaalbaar houden van huur, zorgverzekering, kinderen en kinderopvang voor met name de laagste inkomens.

1.2

Onderzoeksopzet

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

- 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?

- 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. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

Uitgangspunt in de opdracht van deelonderzoek 2 is dat de beleidsvarianten budgetneutraal moeten zijn. Er wordt 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 financiële ondersteuning in de stelsels van zorg, huur en jeugd opgenomen.

In hoofdstuk 3 worden op basis van het loslaten van doelstellingen en keuzes in de vormgeving van het huidige stelsel opties geïdentificeerd waarmee een eenvoudiger systeem gerealiseerd kan worden. Dit leidt tot 3 beleidspakket waarin voor elke toeslag een alternatief geboden wordt.

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel

Voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel zou het aanbeveling verdienen om eerst te kijken naar het stelsel waarbinnen de toeslag zijn functie heeft. 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 teruggedaan 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 jeugd 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 inkomen¹ voor het betalen van de premie van de (basis-) zorgverzekering en het eigen risico. Door de vormgeving als toeslag kunnen alle huishoudens bereikt worden. Inpassing in de inkomstenbelasting heeft bijvoorbeeld als nadeel dat belastingplichtigen, die geen belasting betalen, niet profiteren ('verzilveringsproblematiek').

Omdat de concurrentie tussen zorgverzekeraars te bevorderen is, 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 mogelijk prijsverschil tussen een duurdere en goedkopere basisverzekering is voor rekening of voordeel van het huishouden.

2.1.2 *Huurtoeslag*

Het doel van de huurtoeslag is de bekostiging van een huurwoning voor huishoudens met een laag inkomen². 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. De Belastingdienst ging immers ook de zorgtoeslag uitvoeren. De achtergrond was om meer

¹ tot ca. € 29.000 voor een alleenstaande en ca. € 36.000 voor een paar

² tot ca. € 25.000 voor een alleenstaande en ca. € 31.000 voor een meerpersoonshuishouden

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'. De overgang van huursubsidie naar huurtoeslag vergrootte dus ook het werken in de actualiteit.

De afgelopen jaren zijn de huren verhoogd om te komen tot marktconformere huren en om 'scheefwonen' tegen te gaan. Zo werd in het woonakkoord besloten om de huren met maximaal 4 procentpunt bovenop de inflatie te verhogen.³ Het precieze percentage huurverhoging is afhankelijk van het inkomen. Voor huurtoeslagontvangers geldt een maximum van 2,5%.

De huurtoeslag zorgt voor een prijsopdrijvend effect van de huren. 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 gerekende 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 een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen te bieden. Omdat een ruimere financiële draagkracht van een gezin ertoe leidt dat kinderen meer kansen hebben om zichzelf te ontplooiën, is het afgeleide doel het bevorderen van ontplooiingskansen van kinderen. Het kindgebonden budget levert extra ondersteuning aan lagere- en middeninkomens⁴ 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.

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 Crone¹ 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 meerdere en oudere kinderen zijn, een groter risico hebben op

³ Kamerbrief, 2013-0000096414

⁴ Tot € 70.000 voor paren en € 100.000 voor een alleenstaande ouder

armoede. Waar alleenstaande ouders nu een alleenstaande ouderkop (ca. € 3.000 per jaar) ontvangen, zouden zij dit kwijtraken bij afschaffing. Deze groep zal dan ook het hardste geraakt worden bij afschaffing.

2.1.4 *Kinderopvangtoeslag*

De voornaamste doelstelling van de kinderopvangtoeslag is arbeidsparticipatie. Kinderopvangtoeslag (KOT) 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 cursus volgen). De overheid vindt het belangrijk dat werken ook voor ouders lonend is. Alle ouders, ook met de hoogste inkomens, krijgen tenminste 33% van de kosten van kinderopvang 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 voor gerichte compensatie van gemaakte kosten voor de kinderopvang en ter voorkoming van de 'verzilveringsproblematiek'.

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

- De maximumuurprijsgrens⁵ werkt normstellend voor de uurprijs die kinderopvangorganisaties rekenen voor de dienst en houdt daarmee de kosten voor kinderopvang enigszins in bedwang.
- Door alleen uit te keren voor erkende kinderopvang en hier kwaliteitseisen aan te stellen wordt de kwaliteit van de kinderopvang geborgd.

De wet op kinderopvang (WKO) kent overigens 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.

2.1.5 *Individuele draagkracht versus draagkracht op huishoudniveau*

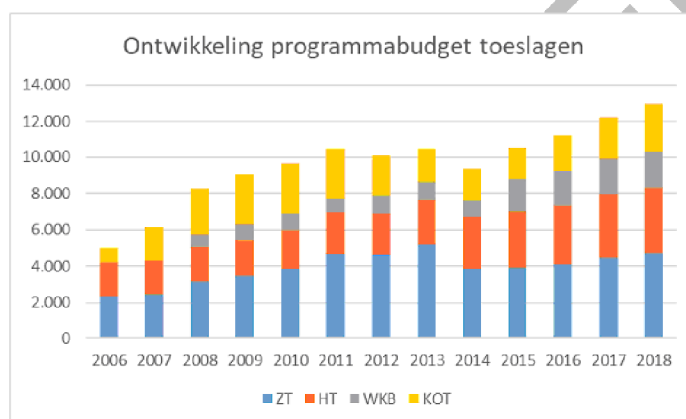
De toeslagen maken onderdeel uit van het bredere instrumentarium van het inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij inkomensondersteuning via de toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het huishoudinkomen. Dit sluit aan bij de wens om enerzijds belasting te heffen op het niveau van het individu en daarmee ook de arbeidsparticipatie te stimuleren en anderzijds via de toeslagen ook gerichte inkomensondersteuning te bieden aan huishoudens op veelal de lagere inkomensniveaus. De burger betaald aan de ene kant dus individueel belasting over zijn inkomen en kan als huishouden een of meerdere toeslagen ontvangen.

⁵De vergoeding wordt alleen toegepast op de kosten tot deze maximumuurprijsgrens,

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 is⁶. 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 constatering⁷. Dit heeft echter niet geleid tot significante wijzigingen in dit onderscheid.

2.2 Ontwikkeling toeslagen

Bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 werd € 5 miljard aan in totaal 6,2 miljoen aanvragers van zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag uitgekeerd. Dit waren destijds ca 5,1 miljoen huishoudens (ca 72% van de Nederlandse huishoudens). In 2008 werd ook het kindgebonden budget ingevoerd (in 2008 € 0,7 miljard voor 0,9 miljoen toeslagen). Inmiddels wordt er in 2018 voor bijna € 13 miljard uitgekeerd aan 7,5 miljoen toeslagen. Deze toeslagen komen 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 te verklaren door een groei van het aantal toeslagontvangers en een groei van de gemiddelde hoogte van het toeslagbedrag. Hier liggen beleidsmatige en economische ontwikkelingen aan ten grondslag.

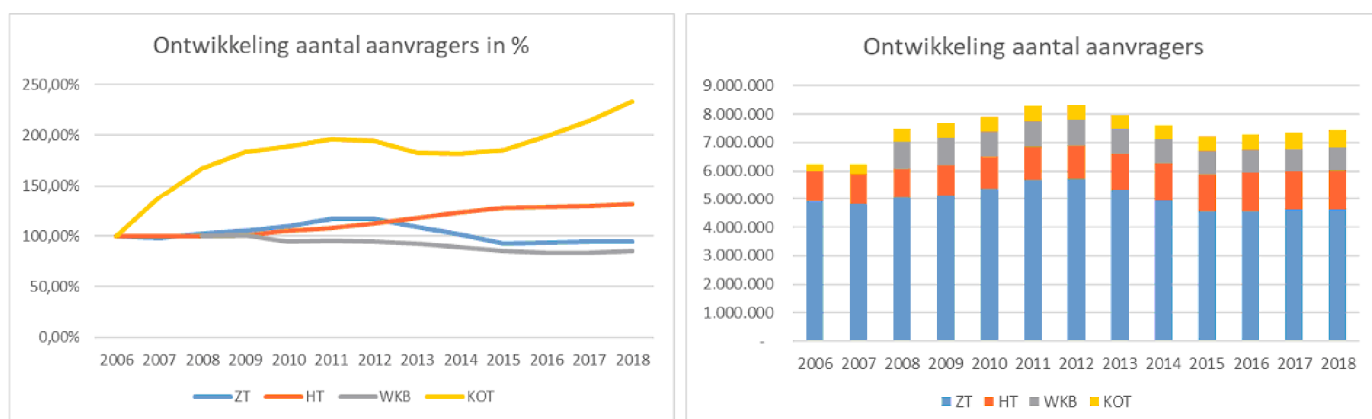
2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagontvangers

Sinds de start van het toeslagenstelsel is het aantal toeslagen dus gestegen van 6,2 miljoen naar 7,5 miljoen. Het grootste deel van de groei is te verklaren door de komst van het kindgebonden budget 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.

Het aantal zorgtoeslagen 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 weer.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 447, nr. 2 herdruk, d.d. 17 juni 2013

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, bijlage bij nr. 76, d.d. 6 juli 2016



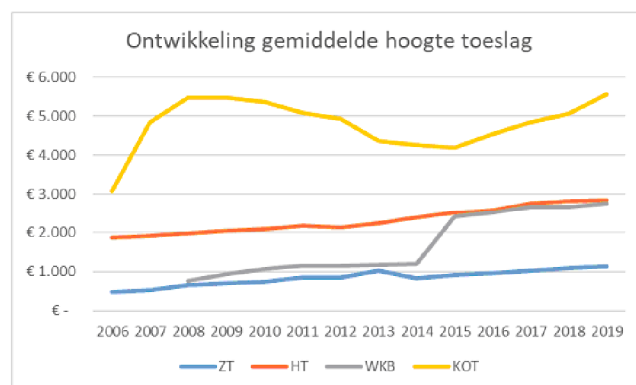
Ook de komende jaren zal het aantal toeslagen toenemen. Zo zal de voor 2020 voorgenomen afschaffing van de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag naar verwachting 115.000 nieuwe toeslagontvangers opleveren en de verhoging van het kindgebonden budget voor echtparen 290.000 nieuwe toeslagontvangers.

2.2.2

Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag

Ten opzichte van de stijging van het aantal toeslagontvangers lijkt met name 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 80% sinds 2006, zorgtoeslag 130% sinds 2006 en kindgebondenbudget 260% sinds 2008). De stijging van het kindgebondenbudget is overigens deels te verklaren door de invoering van de ALO kop⁸ in 2015 en integratie van andere kindregelingen in het kindgebonden budget in datzelfde jaar.

Figuur 1: ontwikkeling gemiddelde hoogte toeslagbedrag



2.2.3

Financieel belang toeslagen

⁸ De ALO kop (alleenstaande ouderkop) hangt samen met de verlaging van de bijstand voor alleenstaande ouders per 2015 PM

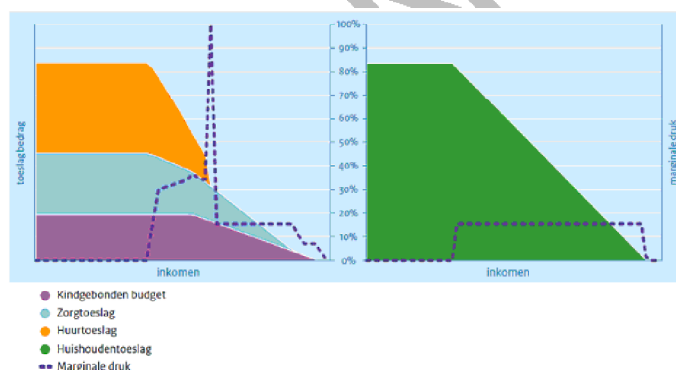
In deelonderzoek 1 is al laten zien dat de toeslagen voor huishoudens met een laag inkomen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen vormen. In de laagste inkomens vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is. Dit betekent dat de lasten van het huidige voorschotstel 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. Met wijsheid achteraf kan allereerst 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 verschillende toeslagen elk een eigen exportregime kennen.⁹ Om te voorkomen dat de export fors toe zou nemen zou het nodig zijn binnen de huishoudentoeslag de verschillende componenten van huur, zorg en

⁹ 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.

kinderen te kunnen blijven onderscheiden. Anders zou de huishoudentoeslag worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar moet zijn volgens het meest gunstige export-regime van de betrokken toeslagen. Dit zou niet alleen een forse stijging van de uitgaven aan toeslagen in het buitenland betekenen, maar ook leiden tot een complexe uitvoering.

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 korte 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.¹⁰ 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 eigen 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, omdat het probleemoplossend vermogen onvoldoende bleek en het wetsvoorstel op onvoldoende politieke steun kon rekenen. De bestaande uitgangspunten van de toeslag zouden namelijk ook in het nieuwe stelsel blijven bestaan, inclusief de bijbehorende problemen. Mede vanwege de risico's van een stelselwijziging en de voortgang die de Belastingdienst/Toeslagen in de tussenliggende tijd had gemaakt in de vermindering van het aantal hoge terugvorderingen heeft de staatssecretaris van SZW in het voorjaar van 2018 afgezien van de invoering van de nieuwe systematiek. Als alternatief wordt op dit moment het verbeterprogramma kinderopvangtoeslag binnen Belastingdienst/Toeslagen uitgevoerd. Dit is met name gericht op het terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen, door o.a. proactieve signalering, betere begeleiding en versterken van de dienstverlening.

2.4 Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor jeugd

¹⁰ 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.

Bij het nadenken over alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel heeft de werkgroep ook gekeken hoe hier internationaal mee omgegaan wordt.¹¹ 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.

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. Het publieke/private stelsel in Nederland werpt hiervoor echter beperkingen op.
- 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 inkomensafhankelijk. 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 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.

¹¹ Hiervoor zijn overheidswebsites van de verschillende landen en de MISSOC-database (<https://www.missoc.org/missoc-database/>) gebruikt.

Naast de vormgeving van stelsels is ook gekeken naar systeemkeuzes indien inkomensondersteuning werd geboden. Hier sprong 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.

CONCEPT

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 dus de keuzeruimte ligt. Wel moet onderkend worden dat ook een nieuw stelsel nadelen (dus problemen) zal kennen die in meer of mindere mate geaccepteerd zullen moeten worden.

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 houden.

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 verstrekt door middel van marktwerking toegankelijk.

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.

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. Als gevolg krijgt iemand bij een gegeven inkomensniveau dezelfde toeslag, waarbij het niet uitmaakt dat looninkomen is of een bijstandsuitkering.

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
3. Arbeidsparticipatie

3.2 **Beleidskeuzes in toeslagenstelsel**

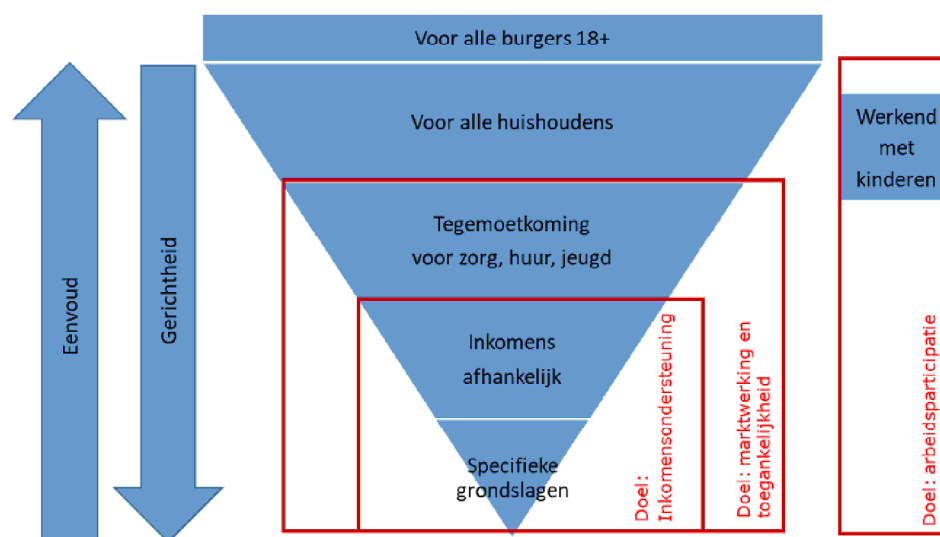
Binnen deze doelstellingen zijn in de vormgeving een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt die geleid hebben tot het huidige stelsel. Het is mogelijk deze keuzes anders te maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de huidige keuzes en mogelijke verschuivingen hierin.

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, ...). 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 ook doelmatig. Door alleen inkomensondersteuning te geven aan huishoudens die het nodig hebben, betaalt de overheid dus 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 verhoogt de mentale lasten van burgers.

Een mindere mate van gerichtheid kost de overheid geld 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.

Dit 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. Gerichtere inkomensondersteuning om alleen bepaalde groepen te bereiken is complexer. Tegelijkertijd vergroot de complexiteit van het stelsel het vertrouwen van de burger in datzelfde stelsel niet. 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. Als de koppeling in het geheel wordt losgelaten, krijgt het dan het karakter van een 'basisinkomen'.

Een basisinkomen bestaat in verschillende varianten. Een variant van het basisinkomen, die het dichtst aanleunt tegen de hier gepresenteerde lijn van de oplossingen is een onvoorwaardelijk basisinkomen. De overheid geeft dan een geldbedrag aan mensen zonder een tegenprestatie te vragen. Dat basisinkomen kan op verschillende manieren vormgegeven worden, waarbij de hoogte van het geldbedrag verschilt.¹² Omdat dit IBO gaat over de toeslagen, zullen in de oplossingsrichtingen de sociale zekerheidsregelingen, zoals de bijstand, blijven bestaan en niet omgezet worden in een basisinkomen. Wel kunnen oplossingsrichtingen, waarin een toeslag wordt omgezet naar een geldbedrag voor huishoudens zonder voorwaarden opgevat worden als een (beperkte vorm van een) basisinkomen.

3.2.2

Keuze 2: De mate van tijdigheid

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot verstrekt op basis 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 leidt echter onvermijdelijk tot nabetalingen en terugvorderingen als gevolg van een check

¹² Zie bijvoorbeeld Centrum voor Sociaal Beleid in samenwerking met Instituut GAK, 2018; <https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/feit-en-fictie-omtrent-het-basisinkomen-in-nederland/>

waarop huishoudens daadwerkelijk recht hebben. Daar komt bij dat een hogere mate van gerichtheid 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 gemaakt 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.

3.2.3

Keuze 3: Huishouden versus individu

De derde keuze die anders gemaakt kan worden is de uitkering op basis van huishoudniveau. Zo wordt aanspraak gemaakt 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. 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. Andere inkomensondersteunende regelingen in de Nederlandse sociale zekerheid zijn ook op huishoudniveau.

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 praktijk niet altijd terecht is en dat burgers door minder doenvermogen in samenhang met een complex stelsel in de problemen kunnen komen.

De verantwoordelijkheidsverdeling in het huidige systeem kan ook 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 vrijheid 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. Aangezien een stelsel van gerichte inkomensondersteuning, werkend in de actualiteit afhankelijk van medewerking van burgers blijft zal gezocht moeten worden naar mogelijkheden om de inkomensondersteuning minder afhankelijk te maken van informatie van burgers. Voorbeelden van mogelijkheden om de mentale lasten te reduceren zijn grondslagen weglaten of versimpelen 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. Als voorzieningen in natura verstrekt worden zonder eisen voor gebruik, dan wordt de burger niet geconfronteerd met een rekening.

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 ook voorgaande 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 hiervoor tabel 1.

Van deze opties zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Effect op mate van doelbereiking
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Budgettaire effecten
- Uitvoerbaarheid
- Handhaafbaarheid, inclusief verwachte 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 tabel.

Tabel 1: totaal overzicht overwogen beleidsopties

I) Inkomensondersteuning: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget	
Beleidssterreinoverstijgende beleidsopties	
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 , want optie 1 t/m 5 zijn met name bedoeld ter illustratie.
Optie 5: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis in de vorm van wijzigingen bestaande knoppen inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht , want optie 1 t/m 5 zijn met name bedoeld ter illustratie.
Optie 6: Sociaal minimum verhogen tot voldoende is voor basisbehoeften (exclusief kinderen)	Niet verder uitgezocht , want verhoging WML voor alleen zorgtoeslag is al 16%.
Optie 7: Basisbehoefte toeslag zonder rekening te houden met kinderen	Niet verder uitgezocht, PM toelichting
Optie 8: Basisbehoefte toeslag inclusief kinderen	Onderdeel van pakket D
Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting	Wel uitgewerkt, geen onderdeel van een pakket , omdat deze variant verder reikt dan de toeslagen en nog een studietraject is
Optie 10: Omleiding van de toeslagen (ZT, HT en KOT)	Niet verder uitgezocht , omdat het alleen tot een verbetering van het stelsel voor burgers leidt bij stabiele inkomens. Omleiding compliceert de terugvordering en verschuift het terugvorderingsprobleem naar private instellingen. Het aantal terugvorderingen neemt niet af. Ook spelen vraagstukken rond privacy, omdat commerciële organisaties inzicht krijgen in het inkomen van hun klanten.
Beleidssterreinspecifieke beleidsopties	
Optie 11: Kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, compenseren via IB	Onderdeel van pakket B en C
Optie 12: Kinderbijslag samenvoegen met kindgebonden budget, compenseren via IB	Niet verder uitgezocht , want het vergroot de problemen met de toeslagen. Burgers met kinderbijslag en geen kindgebonden budget worden in het toeslagenstelsel getrokken met hogere mentale lasten, terugvorderingen, nabetalings en niet-gebruik als gevolg.

Optie 13: Zorgtoeslag: inkomensafhankelijk maken, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C
Optie 14: Zorgtoeslag: afschaffen, nominale zorgpremie verlagen, IAB verhogen	Niet verder uitgezocht , blijft niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel.
Optie 15: Zorgtoeslag: afschaffen, inkomensafhankelijke zorgpremie invoeren	Niet verder uitgezocht , blijft niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel.
Optie 16: Zorgtoeslag: afschaffen, financiering zorg via inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht , blijft niet binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel.
Optie 17: Zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen	Onderdeel van pakket B
Optie 18: Zorgtoeslag: omzetten in zorgvouchers	Niet verder uitgezocht , want veel bedenkingen: t-2 nodig omdat met actueel inkomen de hoogte van de voucher onzeker zou blijven, maar sluit niet zo goed aan op actuele draagkracht en vereist mogelijk vangnet. Winst is onduidelijk
Optie 19: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via gemeenten	Niet verder uitgezocht , want veel bedenkingen: lokaal inkomensbeleid, risico op clientalisme, scheefwonen, afdwingbaarheid, private verhuurders. Bredere blik op betaalbaar wonen vraagt om betrekken eigen woning, valt buiten de scope van dit IBO.
Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties	Niet verder uitgezocht , want veel bedenkingen: inkomensbeleid door corporaties, risico op willekeur, scheefwonen, afdwingbaarheid, private verhuurders. Bredere blik op betaalbaar wonen vraagt om betrekken eigen woning, valt buiten de scope van dit IBO.
Optie 21: Huurtoeslag: omzetten in woontoeslag	Niet verder uitgezocht , want lijkt voor huurders sterk op bouwsteen normeren huren uit fase 1 en behandeling eigen woning valt buiten de scope van het IBO.
Optie 22: Huurtoeslag: omzetten in woonvouchers	Niet verder uitgezocht , want vergroot complexiteit: t-2 nodig omdat met actueel inkomen de hoogte van de voucher onzeker zou blijven, maar sluit niet zo goed aan op actuele draagkracht en vereist mogelijk vangnet; niet goed mogelijk bij huur van private verhuurders. Bredere blik op betaalbaar wonen vraagt om betrekken eigen woning, valt buiten de scope van dit IBO.
Optie 23: Huurtoeslag: vereenvoudiging op basis van fase 1	Opgenomen in pakket B en C
Optie 24: Publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar	Opgenomen in pakket B, C en D
Optie 25: Schuif IACK naar KOT	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket, PM toelichting
Optie 26: Schuif KOT naar IACK	Niet verder uitgezocht , want leidt tot onbetaalbare kinderopvang voor mensen met een laag inkomen, veel kinderen en weinig mogelijkheden voor informele opvang.

3.4 Beleidspakketten

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Al was het maar vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. Vandaar dat de werkgroep ervoor kiest een aantal samenhangende beleidspakketten uit te werken waarin in elk pakket voor elke toeslag een alternatief geboden wordt 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. De werkgroep komt tot de volgende pakketten:

Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

- Alle toeslagen afschaffen ter illustratie. Dat levert ongeveer € 15,5 miljard¹³ op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden.

Beleidspakket B: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum

- 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 inkomensafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

Beleidspakket C: Verregaande reductie mentale lasten

- Optie 13: zorgtoeslag inkomensafhankelijk en compenseren in de IB.
- Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensafhankelijke regeling en compenseren in de IB
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

Beleidspakket D: 'basisbehoefte-toeslag'

- Verhoging WML
- Optie 8: basisbehoefte-toeslag met kinderen
- Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen KOT meer)

Deze beleidspakketten hebben als gemene deler 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.

3.4.1 *Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen*

Als meest extreme beleidspakket wordt ervoor gekozen alle doelstellingen van de toeslagen te laten vallen. De doelstelling van inkomensondersteuning, bevordering van de arbeidsparticipatie, marktwerking en betaalbaarheid en 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

¹³ Prijspeil 2020

mogelijkheid om de toeslagen te gebruiken als instrument voor inkomensbeleid. Omdat de wens tot inkomenssturing waarschijnlijk blijft bestaan, zullen andere instrumenten, bijvoorbeeld in het belastingstelsel of de WML, gevonden worden ter compensatie.

Afschaffing van de toeslagen is een invulling van deze variant. Afschaffing levert in ongeveer € 15,5 miljard¹⁴ 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 zijn dus groot.

Als alleen de beleidsdoelstelling van arbeidsparticipatie in stand wordt gehouden, blijft de kinderopvangtoeslag over. De andere drie toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) zijn primair inkomensondersteunend. Als daar andere instrumenten voor kunnen worden gevonden, kunnen deze worden afgeschaft. In de opties 1, 2 en 3 worden de inkomenseffecten geïllustreerd, waarbij het budgettaire beslag van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden aangewend wordt voor het saldo, via een vaste uitkering per huishouden en via een terugsluis van de algemene heffingskorting. De inkomenseffecten zijn relatief groot. De vereenvoudiging en reductie mentale lasten via deze weg heeft dus een duidelijke prijs.

3.4.2 *Beleidspakket B: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum*

Een alternatieve mogelijke 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 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 tot lonen hoger dan het oorspronkelijke wettelijk minimumloon. Als gevolg hiervan krijgen werknemers een hoger loon. Aandachtspunt is dat de zorgkosten sneller groeien dan het bbp (zie laatste MLT van het CPB als illustratie). Daarmee ligt een stijging van de zorgpremie sneller dan de lonen en uitkeringen in de toekomst voor de hand.

Voor de huurtoeslag kon de werkgroep niet tot haalbare varianten komen. De bijlage bevat opties voor huurtoeslag, zoals omleiding naar de woningcorporaties of gemeentes (opties 19 t/m 22). Die zijn echter niet kansrijk. De werkgroep kan zich voorstellen dat nader onderzoek verricht wordt naar de inrichting van de sociale huursector. Zo kan mogelijk gekeken worden naar afschaffing van de verhuurderheffing in combinatie met lagere sociale huren. Ook het onderzoeken van een bredere herziening van de stelsels rond wonen om huur en koop in evenwicht te brengen, waarbij ook zaken als hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait kunnen worden betrokken, is voorstelbaar.

Het bijzondere aan de huidige huurtoeslag is dat een burger het alleen kan aanvragen als hij in een huurwoning woont met een maximale huurprijsgrens van ca

¹⁴ Prijsspeil 2020

€720. De consequentie hiervan is dat alleen burgers die reeds in een relatief betaalbare huurwoning wonen hier aanspraak op kunnen maken en dat burgers die de toeslag het hardst nodig zouden hebben vanwege hun hoge woonlasten op de vrije markt geen toeslag kunnen ontvangen omdat hun huur te hoog is. Goede alternatieven heeft de werkgroep dan ook niet voor deze situatie waar een brede stelselherziening meer in de rede zou liggen. Wel kunnen maatregelen uit deel I van IBO Toeslagen de huurtoeslag vereenvoudigen voor de burgers en de uitvoering. Dit betreft maatregelen als normhuur, afbouw van de toeslag in een rechte lijn, het schrappen van de servicekosten en het harmoniseren van inkomens- en aftoppingsgrenzen.

Voor vereenvoudiging van het kindgebonden budget is het nodig om niet langer onderscheid te maken tussen huishoudens met en zonder kinderen. Het kindgebonden budget blijft dus bestaan voor ouders met kinderen, maar wordt inkomensafhankelijk vormgegeven en verrekend met de inkomstenbelasting. Dat vertaalt zich in lagere mentale lasten. Deze mate van solidariteit heeft als consequentie dat huishoudens zonder kinderen meer gaan meebetalen aan de kosten voor kinderen.

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag kan de doelstelling van marktwerking ook losgelaten worden. Dit past ook bij de ontwikkeling die de kinderopvang doormaakt. De doelstelling van de opvang verschuift steeds verder naar de ontwikkeling van het kind. Verstrekking van voorzieningen in natura is een alternatieve mogelijkheid. 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, waar hij of zij vervolgens een toeslag voor moet aanvragen om de rekening te kunnen betalen. In dit beleidspakket wordt de kinderopvang een publieke voorziening.

Dit beleidspakket aan beleidsopties reduceren het aantal toeslagen van 4 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 inkomensafhankelijke toeslag is minder gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger. Ook de vormgeving van de kinderopvang als publieke voorziening is ongericht, maar is wel tijdig, en reduceert de mentale lasten. Een basisvoorziening maakt de toeslag overbodig en maakt daarmee een eind aan het voorschotstelsel met de bijbehorende terugvorderingen en nabetalingen.

PM doorrekening effecten

3.4.3

Beleidspakket C: Verregaande reductie van mentale lasten

Het is ook mogelijk om binnen de huidige doelstellingen de beleidskeuzes over de vormgeving anders te maken. Zo kunnen de toeslagen minder direct inkomensafhankelijk (en dus minder gericht) worden gemaakt. Minder inkomensafhankelijkheid betekent minder complexe toeslagen en dus lagere mentale lasten. Zo kunnen toeslagen inkomensafhankelijk worden gemaakt met corresponderende lastenverzwaring in de inkomstenbelasting voor hogere inkomens.

Voor werknemers wordt dit verrekend in de loonbelasting en zien ze dit direct op hun loonstrookje. Op deze manier kunnen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag inkomensafhankelijk gemaakt worden. De huurtoeslag blijft bestaan.

Ook voor dit beleidspakket kan de doelstelling van marktwerking in de kinderopvang losgelaten worden. De kinderopvang wordt dan een publieke voorziening.

Vormgeving van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag en kindgebonden budget is minder gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger. Het blijven bestaan van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag heeft voor de burger als voordeel dat de koppeling met de standaardzorgpremie en wettelijk verplicht eigen risico in stand blijft. Ook de vormgeving van de kinderopvang als publieke voorziening is ongericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten.

PM doorrekening effecten

3.4.4 *Beleidspakket D: 'basisbehoeftentoeslag'*

- Verhoging WML
- Optie 3b: basisbehoeftentoeslag met kinderen
- Optie 7: kinderopvang als publieke voorziening (geen KOT meer)

PM besprekpunt werkgroep d.d. 6 december

3.5 **Conclusie**

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 2^e 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).

CONCEPT

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

[Redacted]

[Redacted]

Werkgroepleden

Fin 1: [Redacted]
 (plv)

Fin 2: [Redacted] (tot 1 augustus 2019)
 [Redacted] (vanaf 1 augustus 2019)
 (plv)

SZW: [Redacted]
 [Redacted] (plv) (tot 1 juni 2019)
 [Redacted] (plv)

VWS: [Redacted]

EZK: [Redacted] (tot 1 oktober 2019)
 [Redacted] (vanaf 1 oktober 2019)
 (plv)

BZK: [Redacted]
 [Redacted] (plv) (tot 1 oktober 2019)
 [Redacted] (vanaf 1 oktober 2019)

AZ: [Redacted] (plv)

CPB: [Redacted] (tot 1 april 2019)
 [Redacted] (vanaf 1 april 2019)

Secretariaat

Fin 2: [Redacted]

Fin 1: [Redacted] (vanaf 1 januari 2019)
 [Redacted]

SZW: [Redacted] (tot 1 juni 2019)
 [Redacted] (vanaf 15 augustus 2019)

CONCEPT

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 inkomens¹⁵ (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 2 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.

Tabel 3 vergelijking betalingen rond wonen over de landen

Land	Is sprake van een	Als er een eigen bijdrage is,	Is de
------	-------------------	-------------------------------	-------

	eigen bijdrage(huur)?	bestaat dan inkomensondersteuning?	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.
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

Tabel 3 vergelijking betalingen rond wonen over de landen

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 inkomensafhankelijk. 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 4 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)
Norwegen	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 kinderopvanginstelling is onafhankelijk van het huishoudinkomen en arbeidsparticipatie. In Frankrijk, België en Duitsland¹⁶ 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 belastingen) aan 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 5 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

¹⁶ Waar kinderen overigens vanaf 3 jaar naar de kleuterschool gaan.

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 nabetalings- 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 maandelijks 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.