

Knelpunten en oplossingen voor het toeslagenstelsel

Er zijn veel klachten over het huidige toeslagenstelsel:

- 1) 'Stelsel is te ingewikkeld, er zijn teveel regelingen/er wordt onnodig geld 'rondgepompt'
- 2) 'Systematiek toeslagen leidt tot schuldenproblematiek en is fraudegevoelig'
- 3) 'Stelsel is te ingewikkeld, vereenvoudig het inkomens- en vermogensbegrip'
- 4) 'Stelsel leidt tot hoge marginale druk'

Daarnaast is er veel onderzoek naar mogelijke verbeteringen: IBO toeslagen, Heroverweging toeslagen, cte van Dijkhuizen, fiscale stelselherziening, IBO sociale huur, studiegroep duurzame groei, harmonisatie inkomensbegrippen en harmonisatie vermogensbegrippen. Een kort overzicht van de belangrijkste inzichten:

Ad 1): kunnen we toe met minder regelingen/minder 'rondpompen'?

- De huidige toeslagen compenseren voor het verschil in draagkracht (kindgebonden budget) of vergoeden voor gemaakte kosten (kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag, huurtoeslag). Het stelsel is weliswaar complex, maar afgezien van de zorgtoeslag, zeer gericht. De Commissie Van Dijkhuizen concludeert dan ook dat een toeslagenstelsel nodig is om de huidige inkomensverdeling min of meer in stand te houden. De Commissie adviseert dat de inkomstenbelasting het beste op individuele basis wordt geheven omdat zo de arbeidsparticipatie het meest gericht kan worden gestimuleerd. Via een toeslagenstelsel, dat gebaseerd is op de draagkracht van het huishouden, kan de inkomensondersteuning het meest gericht worden vormgegeven.
- Het kindgebonden budget is een belangrijk instrument om armoede bij gezinnen met kinderen te verlichten.
- Voor de kinderopvangtoeslag wordt momenteel een alternatief uitgewerkt in de vorm van een eigen bijdrage-systeem (project directe financiering). De uitvoering verhuist van de Belastingdienst naar DUO.
- De huurtoeslag heeft een belangrijke volkshuisvestelijke functie. Overhevelen van de uitvoering naar woningcorporaties leidt aldaar tot een vergelijkbare inkomensafhankelijke regeling (zie IBO sociale huur).
- De zorgtoeslag compenseert voor de nominale zorgpremie en het gemiddeld eigen risico. De (gepercipieerde) problematiek van het 'rondpompen' van geld speelt met name bij de zorgtoeslag. Meer dan 4 miljoen huishoudens ontvangen deze toeslag, waarmee in 2016 een budget van 4,7 miljard gemoeid is. In de Studiegroep Duurzame Groei (Werkgroep Fiscaliteit) worden opties genoemd om de zorgtoeslag af te schaffen en mensen hiervoor te compenseren via bestaande knoppen in de fiscaliteit en sociale zekerheid of via een lagere nominale zorgpremie. Zo'n wijziging zou betekenen dat de compensatie dan plaatsvindt op basis van het individuele inkomen en niet meer op het huishoudinkomen. Hierdoor treden er aanzienlijke herverdelingseffecten op. Ook geeft VWS aan dat wanneer de financiering van de zorg grotendeels vanuit collectieve middelen plaatsvindt (bij een lage nominale premie) dit mogelijk in strijd is met Europese richtlijnen rond staatssteun.

Ad 2): kunnen we schuldenproblematiek en fraudegevoeligheid aanpakken?

- Fraudegevoeligheid en schuldenproblematiek liggen in elkaars verlengde: huishoudens krijgen grote bedragen terwijl van tevoren niet vaststaat of huishoudens daar recht op hebben. Dit kan leiden tot een prikkel om onterecht toeslag aan te vragen. Ook wanneer mensen hun recht niet goed (kunnen) inschatten, leidt dit tot terugbetalingen en in potentie schulden.
- Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat mensen niet goed (kunnen) omgaan met de eigen verantwoordelijkheid die ze in het toeslagenstelsel worden geacht te hebben. Mensen geven vaak niet aan de Belastingdienst door als ze een inkomensstijging hebben gehad, een partner hebben gekregen (of uit elkaar zijn gegaan), zijn verhuisd (dit soort wijzigingen worden verkregen door de koppeling met de BRP) of zijn gestopt met het afnemen kinderopvang. Vooral voor mensen met wisselende inkomsten (ZZP'ers of flexwerkers) is het lastig om het inkomen goed in te schatten.
- Voor de kinderopvangtoeslag blijkt dat het grootste deel van de terugbetalingen wordt veroorzaakt doordat mensen het aantal uren kinderopvang niet hebben doorgegeven (of in het

geheel geen recht hebben), verkeerde inschattingen van het inkomen blijken maar beperkt te leiden tot terugbetalingen.

- De Belastingdienst heeft maatregelen genomen om deze problematiek te verminderen. Zo wordt met ingang van 2016 voor mensen die niet zelf hun inkomen bij de Dienst Toeslagen doorgeven uitgegaan van het laatst bekende definitieve inkomen (t-2 of soms zelfs t-1). Ook is er een zogenoemd programma 'slechte schatters' om mensen te helpen hun inkomen beter in te schatten. Dergelijke initiatieven zullen de terugbetalingsproblematiek vermoedelijk verminderen. **Tevens worden controles steeds meer in de actualiteit uitgevoerd waardoor eerder een juiste voorlopige toeslag wordt uitbetaald of een voorschot niet wordt verleend. Voorbeelden zijn, risicoselectie en de koppeling met de BRP voor het automatisch verwerken van wijzigingen in de huishoudsamenstelling. En er wordt door BT gewerkt aan een gegevensuitwisseling met kinderopvanginstellingen zodat er een controle kan worden uitgevoerd op het aantal opvanguren.**

Mogelijke oplossingen:

- Baseer het recht op toeslag op het reeds door de belastingdienst vastgestelde inkomen (het inkomen uit de basisregistratie inkomen). In veel gevallen is dit het t-2 inkomen. Dit is een ingrijpende structuuraanpassing met veel aandachtspunten:
 - o t-2 moet voor alle toeslagen worden ingevoerd;
 - o Het leidt tot hogere uitgaven (bij zorgtoeslag bedragen kosten circa 0,2 mld);
 - o Er zal een uitvoerig en ingewikkeld vangnet moeten komen voor mensen die te maken krijgen met een inkomensval tussen t en t-2. Risico is dat het vangnet zo ver wordt opgerekt dat je in feite twee systemen krijgt;
 - o t-2 wringt met het draagkrachtbeginsel: een hoog opgeleide starter krijgt huurtoeslag op basis van laag t-2 inkomen als student;
 - o Daarnaast zijn ook bij t-2 niet alle inkomens vastgesteld (bij IB-ondernemers kan dit 5 jaar duren);
 - o Met overgaan op een definitiever inkomen lost niet alle problematiek rond schulden op. Bij de kinderopvangtoeslag blijkt dat terugbetalingen grotendeels niet door inkomen veroorzaakt worden maar door wijzigingen in het aantal uren opvang.
- Naast deze generieke oplossingen die voor alle toeslagen gelden zijn er ook maatregelen denkbaar die aangrijpen op de problematiek die is gerelateerd aan één toeslag:
 - o Voor de Huurtoeslag zijn vereenvoudigingsvoorstellen uitgewerkt in het IBO sociale huur dat eind vorig jaar is afgerond. Mogelijke vereenvoudigingen betreffen overstappen op een Huurtoeslag gebaseerd op genormeerde huur of vervanging van de huidige systematiek door een systematiek met een lineaire inkomensafhankelijke afbouw. Huurtoeslag op basis van genormeerde huren betreft een belangrijke vereenvoudiging. Hierbij vervalt namelijk de toekenning en toetsing op basis van feitelijke huren. In het IBO is ook gekeken naar meer fundamentele hervormingen (decentralisatie naar gemeenten of corporaties). De uitwerking hiervan bevat geen concrete vereenvoudigingsvoorstellen. Aanpassingen in de systematiek leiden in alle gevallen tot koopkrachteffecten voor specifieke groepen, en in de transitieperiode tot extra uitvoeringskosten door de Belastingdienst.
 - o Voor de Kinderopvangtoeslag wordt gewerkt aan directe financiering van de aanbieder. Dit legt een deel van de verantwoordelijkheden van de ouder bij de kinderopvanginstelling en overheid neer, waardoor terugbetalingen grotendeels worden teruggedrongen.

Ad 3): kunnen we het inkomens- en vermogensbegrip vereenvoudigen?

- De toeslagen zijn gebaseerd op het inkomensbegrip uit AWIR (algemene wet inkomensafhankelijke regelingen), wat aansluit bij het fiscale inkomensbegrip.
- In het rapport harmonisatie inkomensbegrippen is gekeken naar een alternatief op basis van de polisadministratie. Een groot voordeel van dit alternatief is dat mensen in theorie niet meer hun inkomen hoeven te schatten en dat snel zekerheid kan worden gegeven over het recht op toeslag. Een groot nadeel is dat in de polisadministratie geen informatie is opgenomen over het inkomen uit vermogen, het inkomen van ondernemers en het 'overige inkomen' zoals het inkomen van freelancers. In de praktijk zal het lastig blijken een systeem te maken dat zonder schattingen in de actualiteit werkt, waarbij ook direct zekerheid kan worden gegeven.

- Een ander alternatief is om toeslagen te baseren op het verzamelinkomen zonder aftrekposten. Dit lijkt in veel gevallen op het loon voor de sociale zekerheid (het SV-loon). Nadeel hiervan is echter dat het inkomen voor toeslagen dan gaat afwijken van het inkomen voor de belastingen, met andere woorden: dit leidt tot een disharmonisatie, een ingewikkelde inkomensbegrip. Dit maakt het lastiger uitvoerbaar en ingewikkelder voor de burger. Beter zou het zijn om het probleem bij de bron aan te pakken en conform het advies van de cte van Dijkhuizen de aftrekposten zoveel mogelijk om te zetten in heffingskortingen (zie voor de uitwerking ook het fiche in het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de studiegroep duurzame groei). Hierdoor gaat het fiscale inkomensbegrip meer lijken op het loon voor de sociale zekerheid. Bovendien leidt dit ook tot een eenvoudiger belastingstelsel. Dit is echter wel fundamenteel en leidt tot grote inkomenseffecten.
- Uit het rapport harmonisatie vermogensbegrippen komt vooral de strenge vermogenstoetsen naar voren als probleem. Dit valt op te lossen door vermogen geleidelijker te toetsen (geen alles of niets systeem). **Door het geleidelijk afbouwen van het vermogen krijgt het vermogen een zelfde rol als het inkomen heeft. Burger zal ook zijn vermogen moeten schatten. Dat zal effect hebben op het aantal nabetalingen en terugvorderingen.**

Ad 4): kunnen we iets doen aan de hoge marginale druk van toeslagen?

- Huishoudens met een laag inkomen hebben te maken met een hoge marginale druk vanuit toeslagen. Recent heeft SZW een uitgebreid onderzoek naar de Kamer gestuurd over de samenstelling van de marginale druk (is met name hoog tussen 20.000 en 35.000 als gevolg van het afbouwen van toeslagen) en opties om de hoge marginale druk te verlichten.
- Belangrijkste conclusie: er hangt geen laaghangend fruit. De marginale druk is hoog (en hoger dan 10 jaar geleden) omdat we ook meer inkomen herverdelen naar lage inkomens en dit tegelijkertijd betaalbaar willen houden. Minder steil afbouwen betekent dat meer huishoudens toeslag krijgen (en te maken krijgen met een hoge marginale druk) en is ook relatief duur. Alternatief is om de inkomensondersteuning voor lage inkomens af te bouwen. Dit geeft echter negatieve inkomenseffecten aan de onderkant.
- Meest kansrijke optie voor een volgend kabinet om de marginale druk te verlagen net boven het minimumloon: verhoog de arbeidskorting boven het minimumloon. Dit is mogelijk ook aantrekkelijk voor een kabinet dat de lasten op arbeid wil verlagen. Nadeel: dit kost wel veel geld.