

Routekaart Toeslagen

1. Aanleiding en plaatsbepaling

- Bij de VVD bestaat al langer de wens om afscheid te nemen van het stelsel van toeslagen. Het stelsel van toeslagen wordt gezien als het onnodig rondpompen van geld. Ook wordt kritisch gekeken naar het fraudegevoelige karakter.
- Naar aanleiding van de perikelen rond de val van Staatssecretaris Weekers is de vraag opgekomen of de keuze voor de invoering van een huishoudentoeslag wel verstandig is in het licht van de uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst. Is deze toeslag wel uitvoerbaar en zou het niet verstandiger zijn om te werken aan alternatieven?
- In kader is ook de vraag aan de orde gekomen of de toeslagen niet zouden kunnen worden geïntegreerd in de inkomstenbelasting. De premier heeft in dit kader in vierhoekverband de lansen gebroken voor een stelselherziening. In het kader van het vierhoek traject is gevraagd om voor april alternatieven in kaart te brengen voor de huishoudentoeslag.
- Vorige week heeft u gesproken met de minister over de relatie met het belastingstelsel en de wens van u beide om na te denken over een belastingherziening. Daarbij kwam ook de vraag aan de orde in hoeverre een huishoudentoeslag zou passen in het eindbeeld van een stelselherziening.
- Deze notitie schetst naast de beoogde invoering van een huishoudentoeslag een viertal alternatieve routes ten aanzien van de toeslagen. Conform uw wens wordt per optie aangegeven of die:
 - nog deze kabinetsperiode kan worden gerealiseerd;
 - meer is om klaar te zetten voor een volgende kabinetsperiode
 - of meer is voor de lange termijn.
- De notitie is één helft van een tweeluik. U krijgt tevens een notitie aangereikt over mogelijke opties voor een belastingherziening. Bezien in hun onderlinge samenhang kunnen beide notities als delen van het tweeluik dienen om de koers te bepalen voor de kabinetsreactie op het rapport van Dijkhuizen.
- Volgende week start het interdepartementaal overleg met SZW en VWS over eventuele alternatieven. Per alternatief zal een fiche worden opgesteld. De fiches zullen worden voorzien van een oplegger met een aantal eindbeelden. Uw reactie op de in deze notitie geschetste opties helpt ons om te bepalen hoe wij ons in het interdepartementaal verkeer ten opzichte van de in de fiches beschreven opties moeten opstellen. Uiteraard zullen wij naar uw terugkoppelen over proces en inhoud van het interdepartementale traject en u tijdig om guidance vragen. Dit is een eerste stap.

2. De ratio achter de toeslagen

- Alhoewel er om begrijpelijke redenen veel ongemak bestaat bij het stelsel van toeslagen is het goed om te beseffen dat toeslagen hun eigen ratio hebben en het verstandig is voor- en nadelen systematisch op een rij te zetten. Een belangrijke pre van toeslagen is dat toeslagen doordat zij zijn gebaseerd op draagkracht op het niveau van huishoudens een efficiënt kanaal zijn voor het voeren van inkomenspolitiek. De inkomensondersteuning kan worden gericht op die huishoudens die deze ondersteuning het meeste nodig hebben;
- Indien toeslagen worden afgeschaft zal solidariteit al snel vorm moeten krijgen via het kanaal van de inkomstenbelasting (meer progressie) of via het lager vaststellen van de prijs van goederen en diensten.

3. De aanpak van deze routekaart

- In deze notitie wordt ten aanzien van de toekomst van een stelsel van toeslagen een viertal marsroutes geschetst:
 - Conform het regeerakkoord bewegen naar een (brede) huishoudentoeslag;
- En een drietal alternatieven:
 - Alternatieve route 1: het handhaven (ook in het eindbeeld) van het huidige stelsel van toeslagen;
 - Alternatieve route 2: het integreren van de toeslagen in de inkomstenbelasting;
 - Alternatieve route 3: andere (niet fiscale) alternatieven voor de toeslagen.
- Per route wordt eerst een korte beschrijving gegeven en wordt waar mogelijk ingegaan op de effecten. Samenvattend ziet het beeld van de in de notitie beschreven alternatieve routes er als volgt uit:

Alternatief	Ambitieniveau	Nog deze kabinetsperiode	Klaarzetten volgend kabinet	Eindbeeld
1	Behoedzaam	Stap 1 en 2 HHT; normeren HT	Kleine vereenvoudiging HT	HH toeslag
	Ambitieuus	Stap 1, 2 en 3 HHT	Kinderbijslag naar HH toeslag	Verbrede HH toeslag
2		Zorgtoeslag steiler afbouwen	Normeren HT en KOT Toekennen inkomen t-2 Inkomen toeslagen robuuster maken	Huidige toeslagen
3	Behoedzaam	Normeren HT en KOT	Zorgtoeslag naar IB (3 varianten)	Toeslagen in IB
	Ambitieuus	Normeren HT en KOT	Idem KGB wordt kinderkorting KOT integreren met IACK	Toeslagen in IB Introductie woonkorting
4			KOT op aanbodfinanciering KGB naar kinderbijslag HT naar corporaties	Geen toeslagen meer: via niet fiscale route

4. Basisroute: conform RA op weg naar een brede huishoudentoeslag

De variant houdt het doorzetten in van het huidige traject van de huishoudentoeslag.

Het primaire doel van deze toeslag is het bevorderen van de arbeidsparticipatie via een verlaging van de marginale druk. In de huidige situatie heeft elke toeslag haar eigen afbouwtraject wat tot een stapeling van marginale druk kan leiden. De huishoudentoeslag vervangt deze afzonderlijke afbouwtrajecten door een geïntegreerd traject, met een daling van de marginale druk tot gevolg.

In eerste instantie zal door het toevoegen van een inkomensafhankelijke ouderencomponent en het steiler afbouwen van de zorgtoeslag de marginale druk toenemen. Het doel van het verlagen van de marginale druk treedt alleen op als de huurtoeslag wordt toegevoegd aan de huishoudentoeslag.
Bij de beoogde vorm van de huishoudentoeslag blijft het aantal toeslagen gelijk, kan één huishouden meerdere toeslagen ontvangen en blijven de bestaande voorwaarden en uitzonderingen om voor toeslagen in aanmerking te komen ongewijzigd. De fraudegevoeligheid neemt enigszins toe toe omdat door het toevoegen

van de ouderencomponent er meer geld naar het buitenland zal worden geëxporteerd.

Een belangrijke neven doelstelling van de huishoudentoeslag is dat deze via een ouderencomponent bevat die een inkomensafhankelijke compensatie is voor de besparing genereert die optreedt door —ggeld weg te halen bij relatief welvarende ouderen. In het eindbeeld blijft de kinderopvangtoeslag —b bestaan.

Onderstaand wordt een tweetal deelvarianten gepresenteerd.

In de behoedzame deelvariant wordt in de volgende kabinetsperiode een beperkte vereenvoudiging van de huurtoeslag doorgevoerd (conform variant 3 memo huurtoeslag integratie huishoudentoeslag). Pas op langere termijn krijgt stap 3 haar beslag (volledige integratie van huurtoeslag in de HH toeslag).

Kern van de ambitieuze deelvariant is dat de stap naar de volledige huishoudentoeslag al in deze kabinetsperiode wordt gemaakt. De ambitieuze variant is verder ambitieus omdat in de volgende kabinetsperiode een stap wordt gezet om de huishoudentoeslag te verbreden met het budget van de kinderbijslag (inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag). Op lange termijn past in deze ambitieuze variant het streven om huurcomponent van de huishoudentoeslag eventueel verbreden tot een woontoeslag; dit element ins met name interessant in samenhang met het eventueel afschaffen van de hypotheekrente aftrek als instrument om huurders en kopers gelijk te behandelen.

Huishoudentoeslag Behoedzame variant	
Nog deze kabinetsperiode realiseren	Stap 1 en 2 HH toeslag (zorg+ouderenkop & integratie KGB)
Klaarzetten voor de volgende kabinetsperiode	Kleine vereenvoudiging huurtoeslag (conform variant 3 memo huurtoeslag integratie in huishoudentoeslag)
	Steiler afbouwen HH toeslag (0 vanaf modaal) (sterk beperken doelgroep)
Stip op de horizon/ Lange termijn	Stap 3 HH toeslag; huurtoeslag integreren in de HH toeslag Eindbeeld: Eén geïntegreerde HH toeslag (0 vanaf modaal)

Huishoudentoeslag Ambitieuze variant	
Nog deze kabinetsperiode realiseren	Stap 1, 2 en 3 HH toeslag (huurtoeslag al deze kabinetsperiode integreren)
Klaarzetten voor de volgende kabinetsperiode	Steiler afbouwen HH toeslag (0 vanaf modaal) (sterk beperken doelgroep)
	Kinderbijslag opheffen en budget toevoegen aan HH toeslag (terugsluis voor midden en hogere inkomens via tarief IB)

	Eventueel huurcomponent HH toeslag verbreden tot woontoeslag (afhankelijk van stappen op dossier hypotheekrente aftrek) (gelijke behandeling koop en huur)
Stip op de horizon/ Lange termijn	Eén geïntegreerde en verbrede HH toeslag (0 vanaf modaal)

Vereenvoudigen huurtoeslag en integreren in de HH Toeslag

De huidige huurtoeslag is erg complex. Oorzaak is dat met de huurtoeslag niet alleen inkomenspolitiek wordt bedreven maar ook woonbeleid wordt gevoerd. De complexiteit #geldt niet alleen voor de systematiek voor het bepalen van de voor tegemoetkoming in aanmerking komende kosten maar betreft ook het feit dat in de huurtoeslag een leefvorm/huishoudenbegrip wordt gehanteerd dat afwijkt van het partnerbegrip van de AWIR. Daarbij komen diverse verfijningen voor bijzondere groepen (oorlogsgetroffenen; hemofilie patiënten etc.) . Ook wijkt het afbouwtraject van de huurtoeslag af van het afbouwtraject bij kindgebonden budget en de zorgtoeslag. Een vereenvoudigingslag zou eruit kunnen bestaan dat de koppeling met de feitelijke huurkosten wordt losgelaten en dat huurders een forfaitaire bijdrage krijgen in huurkosten (= normhuur). Dit is niet alleen eenvoudiger maar kan ook omgekeerd scheefwonen tegengaan. Het leidt wel tot een herverdeling waarbij mogelijk ook ouderen met een aangepaste woning worden geraakt. Het aanpassen van het huishoudenbegrip zal leiden tot toename van het gebruik. Onder aanname van budgettaire neutraliteit betekent dit dat elders binnen de regeling compensatie moet worden gezocht hetgeen ten koste gaat van de huidige ontvangers van huurtoeslag. Het harmoniseren van het afbouwtraject naar de huurtoeslag leidt tot een herverdeling van lage naar middeninkomens.

Sterker afbouwen HH toeslag tot toeslag voor onderkant alleen

Een optie die verdergaat dan de in het RA voorziene HH toeslag is om de HH steiler af te bouwen en te richten op de onderkant van het inkomensgebouw zodat een kleinere doelgroep resteert (met name afbouwen van de doelgroep die nu zorgtoeslag ontvangt). Dit leidt tot een forse besparing en aanzienlijke inkomenseffecten voor met name middeninkomens. Bij het terugploegen van het geld kunnen de effecten mogelijk deels worden gemitigeerd via de inkomstenbelasting.

Kinderbijslag opheffen en toevoegen aan huishoudentoeslag

Binnen met name de linkerkant van het politieke spectrum leeft de wens om de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken. Dit kan een besparing opleveren omdat geld wordt weggehaald bij midden en hogere inkomens. Dit is een optie die op zich los staat van het traject naar een HH toeslag maar daar wel goed bij past. De optie is interessant als dekkingsbron binnen een bredere stelselherziening (niet geïsoleerd gezien). De stap is overigens ideologisch beladen; met name de kleine christelijke partijen maar ook het CDA hechten zeer aan een inkomensafhankelijke kinderbijslag. Een nadeel is verder dat er in deze optie geen rekening meer wordt gehouden met het draagkrachtverminderende effect van zorg voor kinderen (geen solidariteit tussen hoge inkomens met en zonder kinderen).

Eventueel huurcomponent HH toeslag verbreden tot woontoeslag

Als bij integratie van de huurtoeslag wordt gekozen voor één geïntegreerd afbouwtraject dan zal bij een budgettair neutrale vormgeving het afbouwpercentage van de HH toeslag sterk moeten stijgen.

Dit leidt ertoe dat met name niet hurende middeninkomens er op achteruit gaan omdat zij sneller hun toeslag verliezen.

Bij een eventuele uitfasering (op termijn) van de hypotheekrenteaftrek kan een verschil in behandeling ontstaan tussen huurders en kopers. Een verschil dat inhoudelijk moeilijk is te beargumenteren. Als er op termijn behoefte blijft aan inkomensondersteuning op titel van wonen dan valt er veel voor te zeggen om te bezien of het mogelijk is om via de invoering van een wooncomponent in de HH toeslag een level playing field tussen wonen en huren te organiseren. De eventuele invoering van een wooncomponent in de HH toeslag is dan te zien als een flankerende maatregel bij het afbouwen van de hypotheekrente aftrek.

5. Alternatieve route 1: Optimaliseren van de bestaande toeslagen

De eerste route gaat er vanuit dat het wenselijk blijft om het fenomeen van de toeslagen in stand te laten als kanaal voor inkomensherverdeling. De route is gebaseerd op de gedachte dat het realiseren van de beleidsdoelen (gewenste inkomensverdeling, betaalbare huurwoningen; betaalbare kinderopvang) het beste is gediend met het in stand houden van het huidige stelsel. In elk geval qua structuur. Overigens steunt route 1 op de gedachte dat het steeds beter gaat met de uitvoering van de toeslagen. Na forse aanloopproblemen is er inmiddels een hoogwaardig IT systeem dat soepel een enorm aantal aanvragen, wijzigingen en toekenningen verwerkt. ~~De recente incidenten waren niet zozeer inherent aan Feit is wel dat er bij toeslagen sprake is van een het systeem als wel het gevolg van complicaties die optraden bij beleidswijzigingen politiek en media gevoelige balans tussen enerzijds de wens van een fraudebestendig systeem en anderzijds de wens dat de burger direct zijn geld krijgt op het moment dat kosten worden gemaakt (vergelijk de wijze waarop de verplichting om te betalen op één rekeningnummer bij de belastingdienst is geïntroduceerd; dit leidde tot veel commotie en de val van een staatssecretaris maar is niet inherent aan het systeem).~~

Dat het wenselijk is om de toeslagen in stand te laten betekent niet dat er niets hoeft te gebeuren. Om onnodig rondpompen van geld te voorkomen kan worden gekeken of de doelgroep kan worden verkleind via een scherper afbouwtraject. Vermindering van het volume helpt via vermindering van het klantcontact (belasting belastingtelefoon en dergelijke).

Ook dient te worden bezien of het bestaande stelsel uitvoeringsvriendelijker kan worden vormgegeven. Want feit is dat de toeslagen vanaf de introductie in 2005 vanwege allerlei beleidswensen ingewikkelder zijn geworden. De belastingdienst geeft aan dat met name het normeren van de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag zou kunnen helpen.

Ten aanzien van het fraudebestendig maken zijn met de maatregelen uit de wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit de grenzen van wat mogelijk is binnen het bestaande stelsel wel zo'n beetje bereikt.

Onderstaand schema geeft aan welke stappen er nog deze periode kunnen worden gezet om de toeslag robuuster te maken.

Optimaliseren status-quo

Nog deze

kabinetsperiode Zorgtoeslag steiler afbouwen om volume terug te dringen

realiseren	
Klaarzetten voor de volgende kabinetsperiode	Normering van de huurtoeslag Normering van de kinderopvangtoeslag Inkomen toeslagen robuuster maken Toeslagen toekennen op basis vastgesteld inkomen (t-2)
Stip op de horizon/ Lange termijn	Huidig stelsel toeslagen maar gericht op uitsluitend onderkant

Zorgtoeslag steiler afbouwen om volume terug te dringen

Voor een volgende kabinetsperiode kan verder worden gekeken of de zorgtoeslag steiler kan worden afgebouwd. Dit leidt niet alleen tot een besparing en minder rondpompen van geld maar ook tot minder belasting voor de uitvoering van de belastingdienst omdat het volume toeslagen aanzienlijk afneemt. De schaduwzijde is dat er met name bij middeninkomens negatieve inkomenseffecten optreden (die bij het terugploegen van het geld via de IB gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd).

Iets doen tegen GBA fraude alleenstaande ouders

Onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is iets te doen aan de problematiek van fraude bij alleenstaande ouders; denk bijvoorbeeld aan de jonge vaders die zich op papier op het adres van hun ouders inschrijven opdat de partner in aanmerking komt voor alleenstaande-oudervoordelen.

Normeren van de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag

Bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag is de grondslag voor het toekennen van een toeslag niet bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. De informatie is afkomstig van de aanvrager waardoor de mogelijkheid bestaat dat onjuiste informatie wordt verstrekt. Om dit risico terug te dringen kunnen beide toeslagen worden genormeerd. Normering houdt voor de huurtoeslag in dat de in aanmerking te nemen huur en -servicekosten worden gebaseerd op een genormeerd bedrag, ongeacht de werkelijke kosten. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat de uurprijs en het aantal opvanguren worden genormeerd, ongeacht de werkelijke uurprijs en het werkelijke aantal opvanguren. Bij normering is sprake van een stelselwijziging met omvangrijke inkomenseffecten. Het normeren van huurtoeslag en kinderopvangtoeslag is een logische opmaat voor een verdergaande stap: het ambtshalve toekennen van de toeslag. Bij het ambtshalve toekennen zal op basis van de bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend zijnde informatie uit basisregistraties - die gevuld worden door verhuurders en kinderopvanginstellingen - de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag worden toegekend.

Inkomen toeslagen robuuster maken

In het kader van de commissie van Dijkhuizen is een variant bekeken waarbij het inkomen voor de toeslagen robuuster wordt gemaakt door aftrek posten af te schaffen of om te zetten in heffingskortingen zodat het inkomen voor toeslagen in ieder geval voor werknemers gewoon het looninkomen is. De burger/werknemer heeft dan minder moeite met het inschatten van het inkomen voor toeslagen wat de problematiek van onjuiste bevoorschotting kan verminderen.

Toeslagen vaststellen op basis van vastgesteld inkomen (t-2)

Een optie is om af te stappen van het actuele inkomen als basis voor de toeslag. De toeslag zou dan worden vastgesteld op basis van het laatst bekende inkomen uit het verleden dat door de Belastingdienst/Toeslagen al in een eerder stadium is vastgesteld middels een definitieve toekenning van de toeslag. Deze inkomensinformatie is 1,5 tot 2 jaar oud. Het nadeel is dat het door de

Met opmerkingen ☐: Inherent aan de toeslagensystematiek is dat uitgegaan wordt van het GBA. Dan krijg je alle gaten van de GBA gratis meegeleverd. Deze problematiek kan de stas van Fin en de minister van SZW niet oplossen. Ligt BZK.

belastingdienst voor de toeslagberekening gehanteerde inkomen niet langer naadloos aansluit bij het actuele inkomen van de burger. Dit kan met name bij plotselinge inkomensstijging (student gaat werken) of inkomensdaling (iemand wordt werkloos) een probleem zijn. Bij een budgettaire neutrale invoering heeft de optie tot forse inkomenseffecten. Voor de grootste uitschieters zou een vangnet kunnen worden geïntroduceerd. Onderzocht zou verder kunnen worden of het zinvol is het voorschot vast te stellen op t-2 en de afrekening te baseren op het inkomen in t, met een sociale leenfaciliteit als vangnet.

6. Alternatieve route 2: integratie van toeslagen in de IB

Bij deze route wordt inkomenshervreiding via compensatie van kosten losgelaten en wordt de inkomstenbelasting het primaire vehikel voor het vormgeven van solidariteit. Daarbij spelen twee kernvragen:

- Is het verstandig om binnen het belastingstelsel solidariteit op basis van huishoudinkomen te introduceren?
- Is er een oplossing voor en zo ja welke voor het vraagstuk van de verzilvering?

Ten aanzien van het eerste punt geldt dat het huidige belastingstelsel is gebaseerd op heffing op basis van individueel inkomen en dat in het stelsel de doelstelling van participatiebevordering een hoofdrol speelt.

Ten aanzien van het tweede punt geldt dat het door de nul heengaan (negatieve inkomstenbelasting) in technische zin denkbaar is maar niet past bij de fiscale filosofie die onder het stelsel ligt en gepaard gaat met forse budgettaire risico's die verbonden zijn aan de precedentwerking naar andere belastingen.

In onderstaand overzicht wordt een tweetal ambitieniveaus geschetst behoedzaam en ambitieus:

Toeslagen integreren in IB	
Behoedzame variant	
Nog deze kabinetsperiode realiseren	
Klaarzetten voor de volgende kabinetsperiode	De zorgtoeslag wordt geïntegreerd in de IB; 3 varianten: - Via niet-verzilverbare heffingskorting; - Via een verzilverbare heffingskorting; - Zorgpremie integreren in structuurinkomstenbelasting (met verlagen nominale premie)
Stip op de horizon/ Lange termijn	Zorgtoeslag geïntegreerd in de inkomstenbelasting

In de behoedzame variant is het eindbeeld dat de zorgtoeslag wordt geïntegreerd in de inkomstenbelasting en dat overige toeslagen ofwel in huidige vorm blijven bestaan, dan wel worden vereenvoudigd of omgezet in een andere vorm van bekostiging (bij kinderopvangtoeslag).

Met opmerkingen ☐: Het werken met twee stelsels inkomen t-2 en actueel inkomen is zo complex dat het niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst is.

Bij het integreren van de zorgtoeslag zijn er drie deelvarianten:

- via een niet verzilverbare heffingskorting,
- via een verzilverbare heffingskorting of
- via het integreren van de zorgpremie in de inkomstenbelasting verlaging nominale premie.

Zorgtoeslag via een niet verzilverbare heffingskorting

Beschrijving voorstel

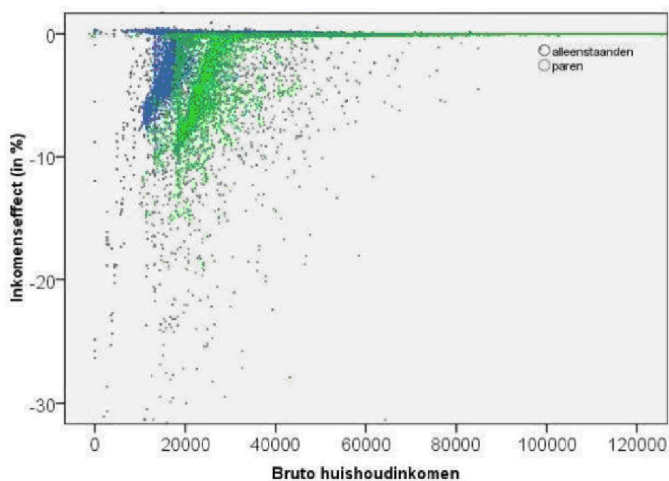
- In deze variant wordt de zorgtoeslag afgeschaft en wordt de opbrengst gebruikt om de belastingen te verlagen, bijvoorbeeld in de vorm van een hogere algemene heffingskorting.
- De nominale zorgpremie blijft op het huidige niveau.
- Het principe van 'no taxes, no gains' blijft gelden, waardoor er zonder aanvullend beleid negatieve effecten optreden bij mensen zonder of met een laag inkomen (bijv: studenten). Desgewenst kunnen de effecten voor deze groepen worden gecompenseerd door een verhoging van de studiefinanciering (dit is in het volgende niet aangenomen).

Effect op beleidsdoelstelling toeslag

- Omdat de zorgpremie op hetzelfde niveau blijft, terwijl de compensatie voor de zorgpremie wordt afgeschaft, staat de financiële toegankelijkheid van zorg voor lage inkomens onder druk.
- Lage inkomens of mensen zonder inkomen (studenten) kunnen moeite hebben de hoge nominale premie te betalen.

Inkomenseffecten

- In de heroverweging is een variant uitgewerkt die vergelijkbaar is met een hogere algemene heffingskorting, die voor hogere inkomens wordt afgebouwd.
- Voor lage inkomens kan de inkomensdaling oplopen tot meer dan 10 procent. Hogere inkomens hebben geen recht op zorgtoeslag, en gaan er door het afschaffen niet op achteruit.



Zorgtoeslag omzetten in verzilverbare heffingskorting

Beschrijving voorstel

- In deze variant wordt de zorgtoeslag neutraal omgezet in een heffingskorting van de inkomstenbelasting. Het gaat hierbij om een verzilverbare heffingskorting op basis van huishoudinkomen. De variant heeft als groot nadeel precedentwerking naar andere belastingen (ook daar door de nul) met mogelijk grote nadelige budgettaire gevolgen.

Effect op beleidsdoelstelling toeslag

- Doordat de heffingskorting uitkeerbaar is, verandert er niet ten opzichte van het huidige stelsel.

Inkomenseffecten

- Geen directe inkomenseffecten. Wel leidt het invoeren van een heffingskorting, die automatisch wordt toegepast, tot het terugdringen van het niet-gebruik (van enkele honderden miljoenen).
- Indien dit budgetneutraal wordt gecompenseerd binnen de heffingskorting, kunnen er beperkt negatieve inkomenseffecten optreden.
-

Administratieve lasten

- De administratieve lasten dalen voor huishoudens die al inkomstenbelasting betalen.
- Hier staat tegenover dat er ook een aanzienlijke groep is die nu nog geen inkomstenbelasting betaalt, maar straks wel aangifte inkomstenbelasting moet gaan doen.
- De maatregel zorgt er voor dat iedereen ouder dan 18 jaar aangifte inkomstenbelasting moet doen (om in aanmerking te komen voor de heffingskorting).

Uitvoerbaarheid

- De Belastingdienst heeft deze variant eerder onderzocht in het kader van het traject Compacte Rijksdienst.
- Uit het onderzoek ~~bleek uit~~ dat de koppeling uitvoerbaar is onder de voorwaarde dat de zorgtoeslag en het kindgebonden budget als heffingskortingen worden vormgegeven en de bestaande systematiek van de inkomensheffing wordt gevolgd.
- Dat betekent: geen koppeling aan premieplicht ZVW (ook niet verzekerden hebben recht op de heffingskorting) en een ander betaalritme waarbij burgers eenmalig één maand moeten voorschieten. Dit leidt tot een eenmalig positief kaseffect van € 300 miljoen en een structureel negatief kaseffect van € 350 miljoen.
- Ook is het uitvoeringstechnisch lastig om rekening te houden met specifieke kenmerken van de zorgtoeslag: mensen zonder verblijfstatus, gemoedsbezwaarden, gedetineerden, militairen en buitenlandse studenten en de omleiding van de zorgtoeslag van wanbetalers naar CJIB.
- De Belastingdienst geeft aan dat na het onderzoek in het kader van de Compacte Overheid de uitvoeringstechnische mogelijkheden om in de inkomensheffing grote veranderingen aan te brengen verder zijn afgenomen.

Fraudegevoeligheid

- De fraudegevoeligheid neemt af, onder de aanname dat een aantal criteria voor het recht op de zorgtoeslag vervalt (waaronder: verzekeringsplicht). Het niet gebruik neemt af en

het oneigenlijk gebruik neemt daardoor toe: niet verzekerden hebben ook voordeel van de heffingskorting.

- Indien het recht op de heffingskorting exact moet aansluiten bij de huidige zorgtoeslag, dan heeft deze optie geen effect op de fraudegevoeligheid van de zorgtoeslag.

Zorgpremie integreren in structuurinkomstenbelasting (met verlagen nominale premie)

Beschrijving voorstel

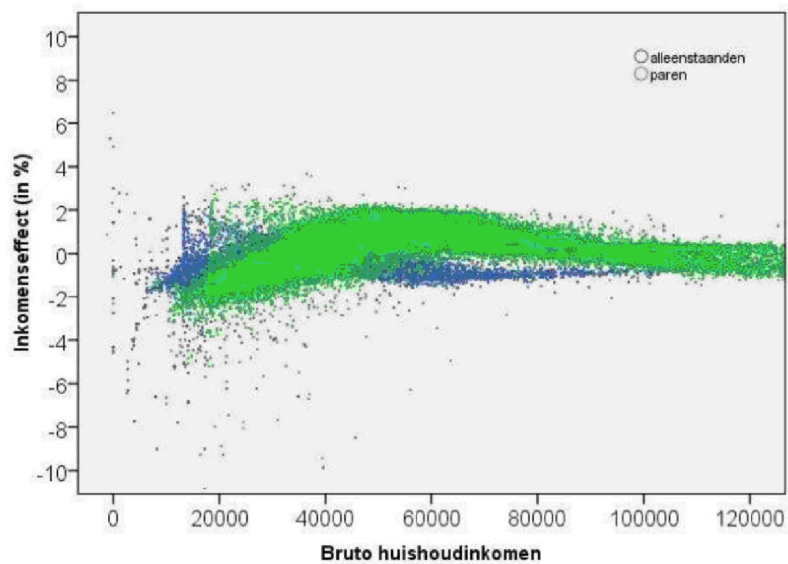
- In deze variant wordt de zorgtoeslag afgeschaft, wordt de nominale premie verlaagd (afhankelijk van vormgeving tussen € 250 en € 650) en worden tarieven in de inkomstenbelasting verhoogd om het budgettaire gat te overbruggen.
- In zekere zin wordt hiermee de zorgpremie deels geïntegreerd in de structuur van de inkomstenbelasting (net als de AOW, ANW en AWBZ).

Effect op beleidsdoelstelling toeslag

- Een lagere nominale premie heeft geen gevolgen voor de concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt. In de evaluatie van de zorgtoeslag is aangegeven dat een lage premie ook positief kan uitpakken op de concurrentie tussen verzekeraars. Ook het CPB heeft aangegeven dat vanuit het oogpunt van concurrentie het er minder toe doet hoe hoog de nominale premie is.
- De financiële toegankelijkheid van zorg voor lage inkomens blijft gewaarborgd door een lagere nominale premie.

Inkomenseffecten

- De inkomenseffecten worden voor een groot deel bepaald door de uitwerking en het eventuele aanvullende pakket waarmee inkomenseffecten kunnen worden verzacht.
- In de heroverweging toeslagen is een variant uitgewerkt met relatief beperkte inkomenseffecten (zie figuur 1). In die uitwerking gingen lage inkomens er op achteruit, en hoge inkomens iets op vooruit. De variant was voordelig voor de middengroep (huishoudinkomen van ca € 35.000 en ca € 90.000 gingen er juist op vooruit.



Toeslagen integreren in IB Ambitieuze variant

Nog deze

kabinetsperiode Sterke vereenvoudiging huurtoeslag (normhuur)
realiseren Kinderopvangtoeslag op basis van forfaits

Klaarzetten

De zorgtoeslag wordt geïntegreerd in de IB; 2 varianten:

- Via een niet verzilverbare heffingskorting;
- Via een verzilverbare heffingskorting;
- Zorgpremie integreren in structuurinkomstenbelasting (met verlagen nominale premie)

Kindgebondenbudget omzetten in kinderkorting	
Kinderopvangtoeslag integreren met IACK	
Stip op de horizon/ Lange termijn	Introduceren woonkorting in de IB
	Toeslagen geïntegreerd in de inkomstenbelasting

In de ambitieuze variant wordt niet alleen de zorgtoeslag geïntegreerd via een van de geschetste varianten maar worden ook de andere toeslagen vervangen door een heffingskorting in de IB.

Het kindgebonden budget wordt omgezet in een kinderkorting. De kinderkorting is per 1 januari 2008 afgeschaft. Deze beweging wordt teruggedraaid. De oude kinderkorting was echter inkomensafhankelijk. De nieuwe zou inkomensafhankelijk kunnen worden vormgegeven.

De kinderopvangtoeslag wordt geïntegreerd met de IACK. Als laatste stap wordt - samenhangend met een afbouw op termijn van de hypotheekrenteaftrek - een woonkorting geïntroduceerd die wordt afgebouwd conform het traject van de huidige huurtoeslag.

Zowel de IACK als de kinderopvangtoeslag zijn instrumenten die gericht zijn op het stimuleren van de arbeidsparticipatie. De kinderopvangtoeslag sluit beter aan bij de feitelijke kosten die ouders maken. Daardoor treedt een herverdeling op van ouders met formele opvang naar ouders met informele opvang. Verwacht mag worden dat de omzetting een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Hoe groot dit effect is moet nader worden onderzocht. Over de effectiviteit van de kinderopvangtoeslag wordt wisselend gedacht. Het effect op de arbeidsparticipatie is groter bij lagere inkomens dan bij hoge inkomens. Wel is duidelijk dat de kinderopvangtoeslag door de koppeling met de feitelijke kosten relatief fraudegevoelig is.

Als wenselijk is om mensen met een laag inkomen fiscaal tegemoet te komen in hun woonlasten ligt het in de rede om huurders en kopers gelijk te behandelen (gelijk speelveld). Dit punt wordt acuut op het moment dat de hypotheekrenteaftrek ook voor lage inkomens zou worden afgeschaft.

7. Alternatieve route 3: andere (niet fiscale) alternatieven voor de toeslagen

In deze denkrichting worden toeslagen omgezet in een niet fiscaal alternatief, verschuift de bekostiging (kinderopvangtoeslag) of de uitvoeringsmodaliteit. Het per saldo effect is dat het landschap van toeslagen verdwijnt, alleen de huurtoeslag blijft bestaan omdat - zolang wordt vastgehouden aan het woonbeleid - deze toeslag heel lastig om is te zetten in iets anders. De uitvoering door de dienst toeslagen van de belastingdienst stopt zodat de belastingdienst zich kan richten op haar blauwe en groene taken.

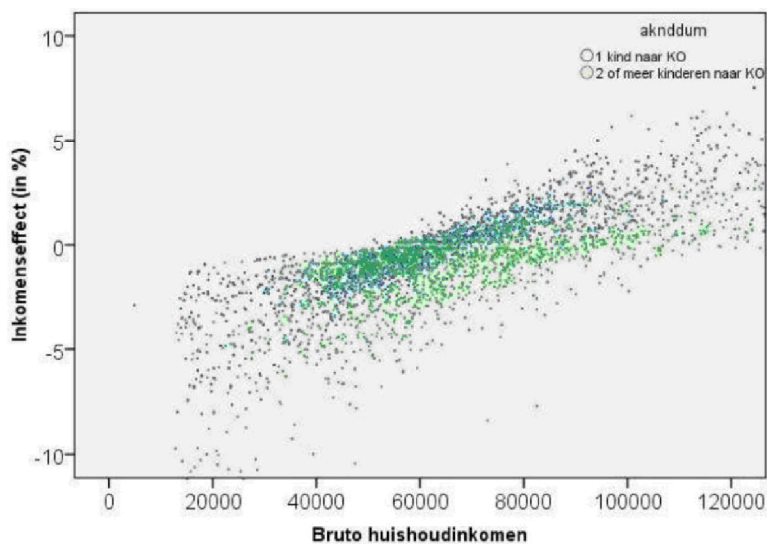
Toeslagen op andere (niet fiscale wijze) vormgeven	
Nog deze kabinetsperiode realiseren	

Klaarzetten voor de volgende kabinetsperiode	Kinderopvang via aanbodfinanciering (met eigen bijdrage of volledig publiek) Kindgebondenbudget samenvoegen met de kinderbijslag Huurtoeslag laten uitvoeren door de corporaties Opheffen zorgtoeslag & introductie van inkomensafhankelijke zorgpremie
Stip op de horizon/ Lange termijn	Geen toeslagen meer (behalve huurtoeslag)

Beschrijving maatregel

Kinderopvangtoeslag omzetten in een vorm van aanbodfinanciering

Bij de heroverweging toeslagen is een variant uitgewerkt waarvan de kerngedachte is dat de toeslag in de vorm van een subsidie wordt uitgekeerd aan de kinderopvanginstelling. Ouders betalen nog wel inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De variant leidt tot een sterk denivellerend inkomensbeeld. De marginale druk voor midden en hogere inkomens daalt terwijl hij voor lagere inkomens stijgt. De arbeidsparticipatie van weinig verdienende (meestal) moeders neemt af. De marktwerking uit het huidige stelsel blijft gehandhaafd: ouders kiezen zelf bij welke aanbieder hun kind wordt opgevangen en aanbieders concurreren met elkaar voor het aanbieden van opvang. Uiteraard kan ook worden gekozen voor volledig publieke bekostiging.



Kindgebondenbudget samenvoegen met de kinderbijslag

Deze variant is het spiegelbeeld van de optie die bij de ambitieuze variant van de HH toeslag werd geschetst. Daar werd de kinderbijslag toegevoegd aan kindcomponent van de HH toeslag en daarmee inkomensafhankelijk gemaakt; hier wordt de omgekeerde beweging voorgesteld. Het kindgebondenbudget wordt inkomensafhankelijk gemaakt. Dit is met name een maatregel die met

name goed zal vallen aan de rechterkant van het politieke spectrum (bij partijen die sterk hechten aan de kinderbijslag) en een sterk denivellerend karakter heeft.

Huurtoeslag laten uitvoeren door de corporaties

Uitvoering door de corporaties is mogelijk maar werkt alleen voor het deel van de populatie dat in een huurwoning van een corporatie woont. De corporaties moeten de beschikking krijgen over inkomensgegevens. Omdat de uitvoering decentraal gaat geschieden treedt er doelmatigheidsverlies op. Huurders die huren op de particuliere markt moeten nog steeds via een afgeslankte huurtoeslag worden bediend.

Opheffen zorgtoeslag en invoeren inkomensafhankelijke zorgpremie

Beschrijving voorstel

Het invoeren van een inkomensafhankelijke zorgpremie bestaat uit drie onderdelen:

- 1) Afschaffen van de zorgtoeslag
- 2) Verlagen van de nominale premie, afhankelijk van de vormgeving ergens tussen € 250 (het huidige verschil tussen de zorgtoeslag en nominale premie) en ca € 600.
- 3) Invoeren van een inkomensafhankelijke zorgpremie, afhankelijk van de vormgeving tussen 3%-6%.

Effect op beleidsdoelstelling toeslag

- Een lagere nominale premie heeft geen gevolgen voor de concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt. In de evaluatie van de zorgtoeslag is aangegeven dat een lage premie ook positief kan uitpakken op de concurrentie tussen verzekeraars. Ook het CPB heeft aangegeven dat vanuit het oogpunt van concurrentie het er minder toe doet hoe hoog de nominale premie is.
- De financiële toegankelijkheid van zorg voor lage inkomens blijft gewaarborgd door een lagere nominale premie.

Inkomenseffecten

- De inkomenseffecten worden voor een groot deel bepaald door de uitwerking en het eventuele aanvullende pakket waarmee inkomenseffecten kunnen worden verzacht.
- De uitwerking van de inkomensafhankelijke zorgpremie bij het regeerakkoord werkte nivellerend uit. Dit hoeft niet het geval te zijn, eventuele verschuivingen op de inkomensverdeling als gevolg van het voorstel zijn afhankelijk van de uitwerking.
- Er treden inkomenseffecten op tussen eenverdieners en tweeverdieners, omdat de inkomensafhankelijke zorgpremie afhankelijk is van het individuele inkomen, terwijl de zorgtoeslag is gebaseerd op het huishoudinkomen.

Administratieve lasten

- Administratieve lasten zullen dalen door het afschaffen van de zorgtoeslag. De administratieve lasten van de inkomensafhankelijke zorgpremie zijn beperkt, omdat deze geïntegreerd kan worden in de loonbelasting.

Fraudegevoeligheid

- De fraudegevoeligheid neemt af door het afschaffen van de zorgtoeslag. Minder mensen krijgen recht op toeslagen, het aantal mensen met toeslag wordt ongeveer gehalveerd.

