

Memo bewindspersonenoverleg toekomstverkenning toeslagen

Aanleiding

- Aan de Kamer is gemeld dat de huishoudentoeslag niet zal worden ingevoerd per 2015. De doelstellingen van de huishoudentoeslag (eenvoudiger en minder fraudegevoelig toeslagenstelsel) zullen door het kabinet op een andere manier worden ingevuld.
- Tegelijkertijd verkent het kabinet de mogelijkheden voor een bredere stelselherziening. Toeslagen vormen een van de pijlers van een eventuele stelselherziening; als het kabinet dit werkelijk wil oppakken en de Belastingdienst wil ontlasten, dan zullen er verdere stappen gezet moeten worden.
- In april is er een ambtelijke verkenning opgeleverd waarin per toeslag is gekeken naar mogelijkheden om deze af te schaffen of anders te financieren (zie bijlage voor de conclusies van de verkenning). De verkenning is een eerste keer besproken bij een bewindspersonenoverleg.

Doelstelling

- Het doel van dit overleg is om per toeslag kansrijke opties te identificeren om verder uit te werken voor besluitvorming in augustus.
- Het gaat daarbij vooral om de vraag of de beleidsdoelstelling van een toeslag is of kan worden gewaarborgd bij het afschaffen of aanpassen van de toeslag. Voor (vermeende) knelpunten kan in voorbereiding naar de zomer gezocht worden naar oplossingen.
- In het volgende zal per toeslag een aantal opties uitgewerkt worden waarbij in de eerdere ambtelijke verkenning is aangegeven dat deze positief bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging en beperking van fraude.

1. Zorgtoeslag

- In de ambtelijke verkenning is aangegeven dat het afschaffen van de zorgtoeslag, in combinatie met een lagere nominale premie, één van de meest kansrijke opties is om het aantal toeslagen te verminderen en zo het toeslagenstelsel eenvoudiger en fraudebestendiger te maken.
- De minister van VWS heeft bij het vorige bewindspersonenoverleg aangegeven geen voorstander te zijn van het afschaffen van de zorgtoeslag in combinatie met een lage nominale premie, met het oog op het kostenbewustzijn en de concurrentie tussen verzekeraars.
- ~~Het is hierbij de vraag hoe het~~ Het is hierbij de vraag hoe het ~~Vraag hierbij is hoe het~~ afschaffen van de zorgtoeslag kan worden vormgegeven zonder afbreuk te doen aan de concurrentie tussen verzekeraars, kostenbewustzijn en financiële toegankelijkheid van zorg.
- Bij het afschaffen van de zorgtoeslag zijn er de volgende opties:
 - 1a.** Opbrengst afschaffen zorgtoeslag stoppen in algemene lastenverlichting.
 - 1b.** Introductie verzilverbare heffingskorting "zorg" in inkomstenbelasting.
 - 1c.** Verlagen nominale premie tot minimaal € 400 (vergelijkbaar met voorstel inkomensafhankelijke zorgpremie regeerakkoord).
 - 1d.** Verlagen nominale premie tot minimaal € 550 (vergelijkbaar met voorstel heroverweging toeslagen).
 - 1e.** Verlagen nominale premie tot minimaal € 700 (vergelijkbaar met hoogte nominale premie in 2006).
- Bij 1a: De zorgtoeslag wordt afgeschaft en er de opbrengst wordt gebruikt voor generieke lastenverlichting. De generieke lastenverlichting kan voor huishoudens boven het sociaal minimum het afschaffen tot op zekere hoogte compenseren. Mensen met een laag inkomen kunnen echter niet goed met generieke

lastenverlichting worden bereikt, omdat zij te weinig belasting betalen om voordeel te hebben van een lastenverlichting. Concreet betreft het studenten en zelfstandigen.

- Bij 1b: Om de groepen die bij 1a in het gedrang komen toch te kunnen ondersteuning ondersteunen, kan gedacht worden aan een verzilverbare heffingskorting als compensatie voor het afschaffen van de zorgtoeslag. In de ambtelijke verkenning is aangegeven dat verzilverbare heffingskortingen de komende jaren niet uitvoerbaar zijn, omdat deze een te groot risico vormen voor de stabiliteit van dit proces. Met name is een probleem dat bij de vaststelling van de heffingskorting moet worden uitgegaan van het fiscale partnerinkomen en niet van het inkomen van de individuele belastingplichtige. Aan de BD zou kunnen worden gevraagd om een (integrale) uitvoeringstoets uit te brengen die aangeeft hoe fundamenteel de uitvoeringsproblemen wegen en of een dergelijke optie voor de BD op termijn werkbaar zou kunnen zijn. Daarnaast is het de vraag of het vanwege mogelijke budgettaire precedentwerking wenselijk is om een verzilverbare heffingskorting te introduceren. Aan de BD zou kunnen worden gevraagd om een (integrale) uitvoeringstoets uit te brengen die aangeeft hoe fundamenteel de uitvoeringsproblemen wegen en of een dergelijke optie voor de BD op termijn werkbaar zou kunnen zijn.
- Bij 1c, 1d en 1e: Een ander alternatief om de effecten van het afschaffen van de zorgtoeslag te beperken, is om de nominale premie te verlagen. De heroverweging toelagen laat zien dat het afschaffen van de zorgtoeslag, in combinatie met een lagere nominale premie, bij een premie van 550 euro leidt met gematigde inkomenseffecten voor zowel hoge als lage inkomens. Bij een premie van 700 euro is het inkomensbeeld met name voor de lagere inkomens wat negatiever. De middeninkomens gaan er minder op vooruit.
- Een argument tegen een lage nominale premie is dat dit een nadelig effect heeft op het kostenbewustzijn van burgers en de concurrentie tussen verzekeraars. Hier is geen empirische onderbouwing voor. Er zijn ook indicaties dat een lagere premie de relatieve prijsverschillen tussen zorgverzekeraars vergroot hetgeen positief uitwerkt op de marktwerking vergoot. Daarbij komt dat de hoogte van de premie vanwege de solidariteit in de zorg per definitie geen goede weerspiegeling is van de kosten die samenhangen met de individuele zorgvraag. Indien met het kostenbewustzijn van zorgconsumenten wil vergroten is het verschaffen van gerichte informatie over het individuele zorggebruik naar alle waarschijnlijkheid een effectievere weg. Te denken valt aan een gespecificeerde jaaropgave.
- Als alternatief voor het afschaffen van de zorgtoeslag zou gekeken kunnen worden naar de verplichtstelling van rechtstreekse uitbetaling van de zorgtoeslag aan de zorgverzekeraar. Dit vermindert het rondpompen van geld via burgers en beperkt het risico op fraude omdat de toeslag niet meer aan de burger zelf wordt uitbetaald. De keerzijde is dat deze maatregel haaks staat op het principe van 1 bankrekening (hoewel 1 BRN nu wel de uitzonderingsmogelijkheid van uitbetaling van zorgtoeslag aan de zorgverzekeraar kent), complexiteit veroorzaakt voor de uitvoering en lastenverzwaring voor de zorgverzekeraars.

Met opmerkingen ☐ ik zou de volgende wijzigingen, anders lijkt het alsof de uitvoeringstoets alleen de conclusie moet brengen.

Met opmerkingen ☐ Hebben jullie inkomenseffecten bij 700 euro doorgerekend? Kloppen deze aannamen ten aanzien van inkomenseffecten. Is het niet verstandig om doorrekening achter de hand te hebben bij vierhoek??

Beslispunt 1: welke opties kunnen verder uitgewerkt worden voor besluitvorming in augustus?

2. Kinderopvangtoeslag

- In de verkenning is het verleggen van de financiering in de kinderopvangtoeslag als een kansrijke optie genoemd.

- Het gaat daarbij om het afschaffen van de kinderopvangtoeslag, het op basis van gebruik financieren van kinderopvanginstellingen en het introduceren van een eigen bijdrage bij ouders (**optie 2a**).
- Deze wijziging kan in principe met beperkte inkomenseffecten worden doorgevoerd, maar kan mogelijk wel consequenties hebben voor de uitvoering en structuur van de markt voor kinderopvang.
- Voordat tot besluitvorming wordt overgegaan, zal deze optie eerst verder onderzocht moeten worden op deze aspecten.
- Een minder vergaande maatregel is het normeren van de uurprijs van de kinderopvangtoeslag (**optie 2b**). Gebruikers van kinderopvang krijgen niet meer de toeslag op basis van de werkelijke uurprijs, maar een genormeed bedrag. De kinderopvangtoeslag blijft gebaseerd op het werkelijk afgenomen aantal uren.
- Het controleren van de uurprijs is voor de Belastingdienst lastig ~~te controleren~~. Een vaste (genormeerde) uurprijs voor kinderopvang levert dan ook een bijdrage aan de fraudebestendigheid en vereenvoudigt de uitvoering. Deze maatregel kent ook nadelen. Ouders en kinderopvanginstellingen hebben geen prikkel om het aantal uren laag te houden. Zij kunnen het aantal contracturen fictief uitbreiden onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Daardoor verdienen zij met de ontvangen toeslag op ieder kinderopvanguur zolang de feitelijke uurprijs daarvan onder de genormeerde uurprijs ligt.

Met opmerkingen

ook afschaffing?

Beslispunt 2: Gaat u akkoord met het verder uitwerken van rechtstreekse financiering van de instellingen en het normeren van de uurprijs??

3. Huurtoeslag

- De huurtoeslag is gebaseerd op de feitelijke huur en servicekosten die mensen betalen. Dit is fraudegevoelig omdat huurders huurlasten kunnen doorgeven die niet overeenkomen met hun werkelijke huurlasten terwijl het de BD ontbreekt aan adequate ~~contra-informatie~~ ~~contra-informatie~~. Het normeren van (onderdelen van) de huurtoeslag maakt dat de huurtoeslag aanzienlijk fraudebestendiger wordt. Met het normeren wordt afgestapt van de werkelijke situatie en krijgen mensen een vergoeding op basis van een genormeed bedrag. Hierbij zijn twee opties:
- 3a:** Normeren volledige huurtoeslag door middel van normhuren
- 3b:** Normeren van servicekosten in de huurtoeslag
- Bij 3a: Het introduceren van een normhuur gaat voor een beperkte groep gepaard met forse inkomenseffecten. Het betreft huurders die in verhouding met hun inkomen een relatief dure woning huren. Uit berekeningen die gemaakt zijn bij de heroverweging toeslagen blijkt dat bij circa 15% van de populatie sprake is van relatieve inkomensdaling van 5% of meer. Bij 1% was zelfs sprake van een daling van meer dan 10%.
- Mensen die er fors op achteruit gaan wonen relatief duur (naar rato van hun inkomen). Zij hebben in principe de mogelijkheid om te verhuizen naar een goedkopere woning. Dit vereist een ruime overgangstermijn die is afgestemd op het tempo waarin corporaties en private partijen alternatieve woonruimte beschikbaar kunnen stellen. Hierbij kan toewijzingsbeleid een rol spelen. Het is daarbij de vraag in hoeverre dit een oplossing biedt voor mensen in een aangepaste woning vanwege handicap of ouderdom.
- Gezien de nog lopende ontwikkelingen in het huurbeleid kan het een overweging zijn om de genormeerde huren nog niet deze kabinetsperiode op te pakken. Dit zou betekenen dat de introductie van een normhuur in een volgende kabinetsperiode wordt opgepakt (horizon circa 5 jaar en dan vervolgens te kiezen voor een geleidelijke ingroei).

- Het op termijn invoeren heeft als voordeel dat het overgangsregime dat nodig beter implementeerbaar wordt voor de Belastingdienst.
- Bij 3b: Het normeren van de servicekosten in de huurtoeslag is een kleine stap met relatief beperkte inkomenseffecten. Deze maatregel zou dan ook al deze kabinetperiode ingevoerd kunnen worden.

Beslispunt 3: Gaat u akkoord met het nader uitwerken van de mogelijkheid om (onderdelen van) de huurtoeslag te normeren? Het gaat dan om a) de gehele huurtoeslag (genormeerde huren) en b) de servicekosten in de huurtoeslag?

4. Kindgebonden budget

- In de ambtelijke verkenning is geconcludeerd dat er geen kansrijke opties zijn om het kindgebonden budget te vereenvoudigen of de beleidsdoelstelling van het kindgebonden budget op een andere manier vorm te geven.

Beslispunt 4: Gaat u akkoord met het niet verder uitwerken van maatregelen rond het kindgebonden budget?

Bijlage: conclusie ambtelijke verkenning toekomst toeslagenstelsel

Conclusie

In deze verkenning is gekeken naar aanpassingen van het toeslagenstelsel vanuit het oogpunt van fraudebestrijding, vereenvoudiging en het beperken van het aantal toeslagen. Uit de verkenning komt het volgende naar voren:

1. Indien er de wens bestaat om het aantal toeslagen te verminderen, lijken aanpassingen in de financiering van de zorg en kinderopvang het meest kansrijk. Het gaat dan a) afschaffen zorgtoeslag, in combinatie met een lage nominale premie en aanvullende maatregelen in de inkomstenbelasting, en b) om het verleggen van de financiering van de kinderopvang door een directe financiering van instellingen en een eigen bijdrage voor ouders (met behoud van vraagfinanciering). Hiermee kan het aantal huishoudens met toeslag met circa 70% teruggebracht worden, binnen een redelijke bandbreedte aan inkomenseffecten. Dit heeft ook positieve effecten op de fraudebestendigheid. Het afschaffen van de zorgtoeslag kan mogelijk al op korte termijn (binnen deze kabinetsperiode) plaatsvinden, het afschaffen van de kinderopvangtoeslag zal eerst verder uitgewerkt moeten worden. Hierbij kan ook worden gekeken naar opties om de arbeidsparticipatie te verbeteren.
2. Het resterende toeslagenstelsel bestaat uit de huurtoeslag en het kindgebonden budget. In deze verkenning zijn geen kansrijke opties opgenomen om het kindgebonden budget anders vorm te geven. De toeslagen kunnen fraudebestendiger worden gemaakt en worden vereenvoudigd door:
 - a. Uitgaan van genormeerde bedragen in plaats van werkelijke kosten, dit geldt met name voor de huurtoeslag (genormeerde huren).
 - b. Afschaffen van onderdelen die niet te controleren zijn voor de Belastingdienst. Het gaat dan om de servicekosten bij de huurtoeslag.
 - c. Een aantal kleinere maatregelen die de slagkracht van de Belastingdienst vergroten.
3. Het lijkt op korte termijn niet kansrijk om het aantal regelingen gericht op de inkomensondersteuning van ouderen te beperken. Dekkingsopties voor het budgettaire gat van de huishoudentoeslag kunnen beter gezocht worden binnen de huidige fiscale ouderenkortingen dan in een aparte ouderentoeslag. Deze opties zijn niet in deze verkenning meegenomen.
4. De komende jaren is het niet mogelijk om toeslagen één-op-één over te hevelen naar de inkomstenbelasting. Het onderbrengen van het toeslagenstelsel in de inkomensheffing vormt een te groot risico voor de stabiliteit van dit proces. Nieuwe (verzilverbare) heffingskortingen en negatieve inkomstenbelasting zijn in dit kader niet mogelijk. Daarnaast is het de vraag of het vanwege mogelijke precedentwerking wenselijk is om heffingskortingen verzilverbaar te maken.