



Ministerie van Financiën

## IBO toeslagen deelonderzoek 2

Versie

Datum 18 oktober 2019~~18 oktober 2019~~~~29 november 2019~~  
Status Concept

CONCEPT

CONCEPT

## Colofon

Titel IBO toeslagen deelonderzoek 2

Bijlagen

Inlichtingen Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

CONCEPT



## Inhoud

|                                                                         |                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b>                                                                | <b>Inleiding—7</b>                                                                                       |
| 1.1                                                                     | Aanleiding IBO Toeslagen—7                                                                               |
| 1.2                                                                     | Onderzoeksopzet— <del>99</del>                                                                           |
| 1.3                                                                     | Leeswijzer—9                                                                                             |
| <b>2</b>                                                                | <b>De keuze voor het huidige toeslagenstelsel—10</b>                                                     |
| 2.1                                                                     | Achtergrond specifieke toeslagen—10                                                                      |
| 2.1.1                                                                   | Zorgtoeslag—10                                                                                           |
| 2.1.2                                                                   | Huurtoeslag—10                                                                                           |
| 2.1.3                                                                   | Kindgebonden budget—11                                                                                   |
| 2.1.4                                                                   | Kinderopvangtoeslag—12                                                                                   |
| 2.2                                                                     | Ontwikkeling toeslagen—12                                                                                |
| 2.2.1                                                                   | Ontwikkeling populatie—13                                                                                |
| 2.2.2                                                                   | Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag—13                                                                     |
| 2.3                                                                     | Eerder voorgestelde hervormingen—14                                                                      |
| 2.4                                                                     | Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor jeugd—15                         |
| <b>3</b>                                                                | <b>Beleidsvarianten—17</b>                                                                               |
| 3.1                                                                     | Doelstellingen en beleidskeuzes bij toeslagen—17                                                         |
| 3.1.1                                                                   | Doelstellingen—17                                                                                        |
| 3.1.2                                                                   | Beleidskeuzes—18                                                                                         |
| 3.1.3                                                                   | Problemen—19                                                                                             |
| 3.2                                                                     | Oplossingen door andere keuzes— <del>20</del> <del>19</del>                                              |
| 3.3                                                                     | Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsvarianten— <del>23</del> <del>24</del> |
| 3.4                                                                     | Uitwerking beleidsvarianten— <del>25</del> <del>23</del>                                                 |
| <b>Bijlage 1: Taakopdracht—<del>27</del><del>25</del></b>               |                                                                                                          |
| <b>Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—<del>32</del><del>30</del></b>    |                                                                                                          |
| <b>Bijlage x Internationale vergelijking—<del>33</del><del>34</del></b> |                                                                                                          |



## 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 11 november 2019 gepubliceerd. Het rapport van deelonderzoek 2 kijkt naar beleidsvarianten. In dit tweede deelonderzoek zullen beleidsvarianten worden uitgewerkt voor een fundamentele herziening van het toeslagstelsel en stelsel rond wonen, zorg en kinderen. Daarbij is ook gekeken worden naar hoe in het buitenland zaken rondom inkomensondersteuning voor wonen, zorg en kinderen geregeld zijn.

### 1.1 Aanleiding IBO Toeslagen

Het huidige toeslagenstelsel beoogt om burgers zowel keuzevrijheid als betaalbare voorzieningen te bieden of kosten betaalbaar te houden. 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.

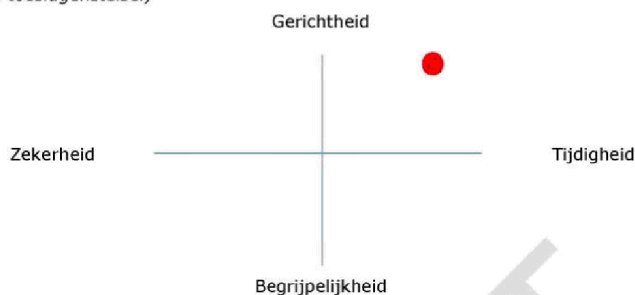
In het gepubliceerde deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen: Eenvoud of maatwerk: uitruilen in het huidige toeslagenstelsel gepubliceerd concludeert de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De ontwerpprincipes van een voorschotstelsel passen bovendien 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). 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). In onderstaande figuur is de huidige situatie illustratief als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

Met opmerkingen  teruggrijpen op deel 1 (H7): wat is het probleem en je komt altijd in afruilen. Conclusie: -Complexiteit in zichzelf is een probleem en wil je dus reduceren. Dit kan alleen als je aantal uitgangspunten anders kiest.

Met opmerkingen  verwerkt

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



De problemen in het huidige stelsel zijn 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.

Maar het huidige toeslagenstelsel kent ook een aantal problemen. Het betreft een voorschotstelsel, waarbij het steeds maar niet lukt om het aantal terugvorderingen en nabetalingen substantieel omlaag te krijgen. Het stelsel is daarbij afhankelijk van de zelfwerkzaamheid van burgers om hun toeslagen actueel te houden, waarbij het doen-vermogen van burgers problemen blijkt te geven, met name in geval van schulden, ingrijpende levensgebeurtenissen en laaggeletterdheid. Ook het niet-gebruik blijft ondanks de geconstateerde daling een blijvend punt van aandacht. De maatregelen uit deelonderzoek 1 kunnen de effecten van het huidige toeslagenstelsel op een aantal punten verzachten, doch niet geheel oplossen.

Daar komt bij 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. Op dit moment ontvangen 5 miljoen huishoudens 7,5 miljoen toeslagen. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n €13 miljard in om. Het feit dat de toeslagen inmiddels bij ongeveer 60% van de huishoudens terecht komt 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.

~~In dit tweede deelonderzoek zullen beleidvarianten worden uitgewerkt voor een fundamentele herziening van het stelsel. Daarbij zal ook gekeken worden naar hoe in het buitenland zaken rondom inkomensondersteuning voor wonen, zorg en kinderen geregeld zijn.~~

#### **1.3.1.2 Onderzoeksopzet**

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

- a. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden?
- b. Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen?
- 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 beleidvariant 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 beleidvarianten budgetneutraal moeten zijn. Er wordt in ieder geval één beleidvariant 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.

#### **1.5.1.3 Leeswijzer**

PM

## 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 op 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 wordt beschreven wat de redenen zijn om de keuze te maken voor het invoeren van een toeslag. Vervolgens wordt per bestaande toeslag beschreven wat de doelstelling, doelgroep en specifieke redenen voor de toeslag zijn. Dit leidt uiteindelijk tot een combinatie van doelstellingen van het huidige toeslagen stelsel.

### 2.1 Achtergrond specifieke toeslagen

#### 2.1.1 Zorgtoeslag

Elk huishouden, behoudens enkele uitzonderingen, moet een zorgverzekering afsluiten. De zorgtoeslag is een financiële tegemoetkoming voor huishoudens met een laag inkomen<sup>1</sup> 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 hoogte van de zorgtoeslag niet afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van de zorgverzekering die de ontvanger van zorgtoeslag afsluit, maar van de gemiddelde standaardzorgpremie en eigen risico. Huishoudens mogen het mogelijk prijsverschil tussen een goedkopere en duurdere basisverzekering is voor rekening of voordeel van het huishouden-zelf houden.

#### 2.1.2 Huurtoeslag

Het doel van de huurtoeslag is de bekostiging van een huurwoning voor huishoudens met een laag inkomen<sup>2</sup>. 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

<sup>1</sup> van bijstandsniveau tot ca. € 29.000 voor een alleenstaande en ca. € 36.000 voor een paar

<sup>2</sup> van bijstandsniveau tot ca. € 25.000 voor een alleenstaande en ca. € 31.000 voor een meerpersoonshuishouden

**Met opmerkingen** Ook hier aandacht voor belang van toeslagen voor het inkomen (zie deel 1 en mss ook publicatie CPB). Ook hoe dit zich ontwikkeld heeft sinds de invoering (is het belang dus toegenomen?)

**Met opmerkingen** De term laag inkomen is natuurlijk relatief. Is het beter om te spreken van een bepaald vastgesteld inkomen? Dit komt op meerdere plekken terug.

**Met opmerkingen** ik zeg niet overnemen: jij?

**Met opmerkingen** Eens. We hebben voetnoot 1, waarin de inkomensgrenzen staan.

**Met opmerkingen** Het is niet op basis van het gemiddelde.

**Met opmerkingen** Als het systeem toch wordt uitgelegd: ik meen dat de hoogte van de zorgtoeslag mede afhankelijk is van de gemiddelde zorgpremie?

**Met opmerkingen** verwerkt

transparantie en harmonisatie rond de armoedeval en de marginale druk te bereiken door de veelheid aan regelingen te verminderen.

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.<sup>3</sup> 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. De WKB heeft als doel om ouders een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen te bieden. Omdat een ruimere financiële draagkracht van een gezin er toe leidt dat kinderen meer kansen hebben om zichzelf te ontplooien, is het afgeleide doel het bevorderen van ontplooiingskansen van kinderen. Het kindgebonden budget levert extra ondersteuning aan lagere- en middeninkomens<sup>4</sup> 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 Crone<sup>5</sup> 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

<sup>3</sup> Kamerbrief, 2013-0000096414

<sup>4</sup> van bijstandsniveau 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), 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 maximumuurprijs grens 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.

#### 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. PM Dit zijn x aantal huishoudens.

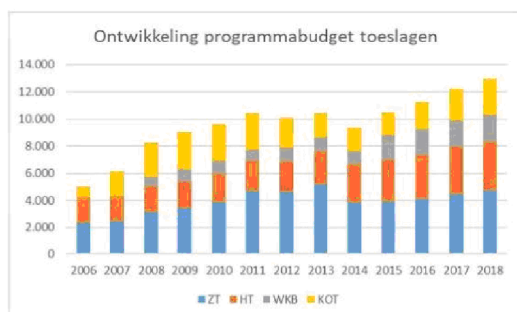
In 2008 werd ook het kindgebonden budget ingevoerd (in 2008 € 0,7 miljard voor 0,9 miljoen toeslagen). Inmiddels wordt er in 2018 voor bijna € 13 miljard uitgekeerd aan 7,5 miljoen toeslagen. Deze toeslagen komen terecht bij ruim 5 miljoen huishoudens (ca 60% van de Nederlandse huishoudens).

**Met opmerkingen**  Check bij SZW: moeten we ook de doelen van KO (kindontwikkeling)

**Met opmerkingen**  Uitvragen bij  of dit nog te achterhalen is.

**Met opmerkingen**  Soms wordt een bedrag van € 12 mld genoemd, soms € 13 mld. Voor het overzicht is het beter om hetzelfde bedrag te vermelden. Dat is wel iets 'saai'.

**Met opmerkingen**  verwerkt



De stijging van het totale toeslagenbudget is te verklaren door een groei van de populatie (het aantal toeslagontvangers) en een groei van de gemiddelde hoogte van het toeslagbedrag. Hier liggen beleidsmatige en economische ontwikkelingen aan ten grondslag.

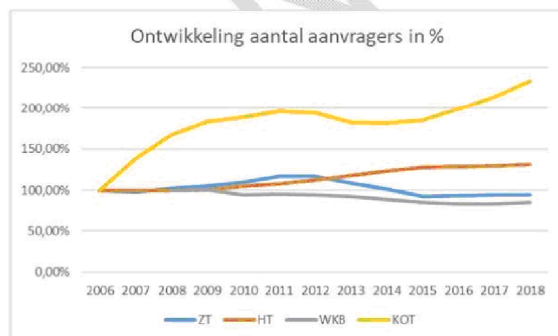
Met opmerkingen  Ik dacht eerst de totale Nederlandse bevolking. Het kan ook aan mij liggen ;)

### 2.2.1

#### Ontwikkeling populatie

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. Verder 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.

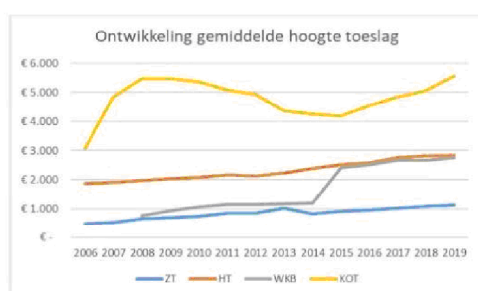


Ook de komende jaren zal het aantal toeslagen toenemen. Zo zal de voor 2020 voorgenomen afschaffing van de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag naar verwachting 115.000 nieuwe toeslagontvangers opleveren en de verhoging van het kindgebonden budget voor echtparen 290.000 nieuwe toeslagontvangers.

### 2.2.2

#### Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag

Ten opzichte van de stijging van de populatie 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 kop in 2015 en integratie van andere kindregelingen in het kindgebonden budget in datzelfde jaar.



## 2.3

**Eerder voorgestelde hervormingen**

In de afgelopen jaren zijn twee initiatieven om het toeslagenstelsel op andere leest te schoeien voorbereid, maar deze zijn niet tot uitvoering gekomen. Dit betreft de introductie van de huishoudtoeslag en het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang.

De huishoudtoeslag voorzag in een bundeling van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget aangevuld met de ouderenkorting tot één toeslag. Dit vloeide voort uit een aanbeveling van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie van Dijkhuizen) die tot doel had aanbevelingen te doen voor een eenvoudiger belastingstelsel. In 2014 is besloten om de voorbereidingen voor de huishoudtoeslag te beëindigen. Met wijsheid achteraf kan worden geconstateerd dat het tijdspad voor de implementatie veel te krap was, mede door de toevoeging van de ouderenkorting aan de huishoudtoeslag in een laat stadium. De directe aanleiding om de voorbereidingen te beëindigen was de wens om binnen de huishoudtoeslag de verschillende componenten van huur, zorg en kinderen te kunnen blijven onderscheiden ten einde te voorkomen dat de gehele toeslag exporteerbaar zou zijn naar het buitenland<sup>5</sup>. Dit bleek voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar, omdat betalingssysteem van de Belastingdienst hier niet op berekend was en niet binnen de gestelde korte termijn kon worden aangepast.

Parallel aan de ontwikkeling van de huishoudtoeslag is voor de kinderopvangtoeslag het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang in voorbereiding genomen. Kern van het wetsvoorstel was dat de kinderopvangvergoeding

<sup>5</sup> 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.

Met opmerkingen  Uitbreider beschrijven. Nav notitie exporteerbaarheid en analyse  over onderzoeken verleden.

Met opmerkingen  Te sterk ingezet op argument dat het niet uitvoerbaar was. Waren toch meer redenen?

rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties zou worden uitbetaald, nadat ouders bij DUO eerst een eigen inkomensafhankelijke bijdrage hadden voldaan. Uiteindelijk is dit wetsvoorstel niet inwerking getreden, omdat het probleemoplossend vermogen onvoldoende bleek. De bestaande uitgangspunten van de toeslag zouden nl. 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 tussentijdse 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.

Met opmerkingen  Opm werkgroep:  
politiek draagvlak

## 2.4 Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor jeugd

Bij het nadenken over alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel heeft de werkgroep ook gekeken hoe hier internationaal mee omgegaan wordt.<sup>6</sup> Zie bijlage x 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>6</sup> Hiervoor zijn overheidswebsites van de verschillende landen en de MISSOC-database (<https://www.missoc.org/missoc-database/>) gebruikt.

leeftijdsgrens. De regelingen zijn vaak inkomensafhankelijk. Daar waar de regeling wel en als er wel sprake is van inkomensafhankelijkheid 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.

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

Pm paragraaf over onderscheid huishoud niveau en individueel niveau.

## 3

## Beleidsvarianten

Voordat we beginnen aan een inventarisatie van mogelijke beleidsvarianten voor het toeslagenstelsel is de vraag wat het doel is van het toeslagenstelsel en van de voorgestelde hervorming / omvorming van de toeslagen (lees: de beleidsvarianten). Deze vraag is belangrijk omdat ook een nieuw stelsel nadelen (dus problemen) zal kennen die in meer of mindere mate geaccepteerd zullen moeten worden. Het antwoord zal de oplossingsrichtingen dus sturen.

## 3.1

## Doelstellingen en beleidskeuzes bij toeslagen

## 3.1.1

Doelstellingen

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 funderend onderwijs. 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 aankopen 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.

Het toeslagstelsel 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.

## Met opmerkingen [ ] IRF:

- In het algemeen is het goed om te benoemen dat de toeslagen ook als koopkrachtknoppen gebruikt worden en dat het weghalen van deze knoppen mogelijk zal leiden tot complexiteit elders in het stelsel. In andere woorden: De politieke wens om te sturen op de koopkracht van specifieke doelgroepen is niet weg met het versimpelen van de toeslagen.
- Haalbaarheid en de implementatietermijn zijn ook criteria die m.i. meegewogen zouden moeten worden. Zo zijn de huishoudtoeslag en de directe financiering van de KOT recentelijk al geprobeerd maar niet van de grond gekomen. Risico is dat hetzelfde traject gestart wordt met hoop op een andere uitkomst. Belangrijk voor de (politieke) haalbaarheid lijkt me ook dat de herverdeling van de varianten niet te groot is of zoveel mogelijk wordt gemitigeerd.
- Voor varianten op de huurtoeslag is het (indien nog niet gedaan) ook contact zoeken met de secretarissen van BMH7 (goed wonen): [ ] van AFEF zit daar in (die overigens ook IBO Deeltijdwerk heeft gedaan).

Met opmerkingen [ ] Punt van [ ] over verzilverbaarheid toevoegen. Als haakje voor oplossingen waarmee populatie verkleind wordt

Met opmerkingen [ ] Deze passage vind ik niet heel sterk. Veel mensen hebben het gevoel dat ze wegenbelasting betalen voor de wegen (al gaat het bedrag eigenlijk naar de algemene middelen). Daarnaast betalen veelrijders ook belasting in de vorm van accijnzen. Bovendien wordt er ook wel in gestuurd door de overheid: meer wegenbelasting voor zware (lees dure) auto's en andere accijnzen voor diesel en benzine.

Met opmerkingen [ ] Dit leidt mijn inziens af van de grote lijn. De wegen zijn slechts een voorbeeld. [ ] hangt ook sterk aan deze grote lijn.

Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid.

Bevordering van de arbeidsparticipatie komt tot uiting in de kinderopvangtoeslag. De andere drie toeslagen worden gegeven ongeacht of iemand betaald werk heeft of niet. Als gevolg krijgt iemand dezelfde toeslag, waarbij het niet uitmaakt of een bijstandsuitkering krijgt of een baan hebt voor hetzelfde maandbedrag als een bijstandsuitkering.

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

1. Marktwerving in de zorg, huurmarkt en kinderopvang en waarborgen van toegankelijkheid zorg, huur en kinderopvang.
2. Inkomensondersteuning
3. Arbeidsparticipatie

### 3.1.2

#### Beleidskeuzes

Binnen deze doelstellingen zijn een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt die geleid hebben tot het huidige stelsel. Het is mogelijk deze keuzes anders te maken.

De eerste keuze is de mate van gerichtheid. Elk huishouden krijgt afhankelijk van een bepaalde behoefte toeslagen in hetzelfde jaar dat hij kosten maakt. 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 teveel.

De tweede keuze is de mate van tijdigheid van de toeslagen. In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot verstrekt op basis van het huidige inkomsten. Op die manier wordt beoogd om de huishoudens over geld te laten beschikken, wanneer de uitgave (zorgpremie, huur, ...) betaald moet worden en daar zelf onvoldoende middelen voor hebben.

De derde keuze van het huidige toeslagstelsel is de keuze voor een toeslag op huishoudniveau. Zo wordt aanspraak gemaakt op de solidariteit binnen een huishouden. De alternatieve keuze is een toeslagstelsel gericht op het individu zoals de inkomstenbelasting nu grotendeels ingericht is. Andere inkomensondersteunende regelingen in de Nederlandse sociale zekerheid zijn ook op huishoudniveau.

De vierde keuze is de mate van paternalisme. Dat vertaalt zich in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. In het huidige toeslagstelsel is er voor gekozen het paternalisme zo laag mogelijk te laten zijn en ligt er dus veel verantwoordelijkheid bij de burger. Het huidige toeslagstelsel hanteert de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor ze is en daar ook naar handelen. Zo ligt het initiatief om toeslagen aan te vragen bij de burger. Ook wordt aangenomen dat de burger zelf proactief wijzigingen in de huishoudsituatie doorgeeft.

Binnen gekozen doelstellingen kunnen dus op vier vlakken beleidsmatige keuzes gemaakt worden:

1. De mate van gerichtheid

**Met opmerkingen** In dit verband is dus ook de vraag of marktwerving wel gewenst en noodzakelijk is.

**Met opmerkingen** Niks mee doen. Natuurlijk is dat de vraag. Dat lijkt me bovenstaande grote lijn. In beleidsvarianten laten we dit los.

2. De mate van tijdigheid
3. Huishoudniveau of individueel niveau
4. De mate van paternalisme

### 3.1.3

#### Problemen

Deze beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, -en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagstelsel stelsel. Het huidige systeem-stelsel zorgt echter ook voor problemen, zoals reeds beschreven in -deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen.

Het toeslagstelsel stoelt op tijdigheid. Als gevolg is het toeslagstelsel vormgegeven als een voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van een huishouden. Daar horen terugvorderingen en nabetalingen inherent bij. Maar vooral hoge terugvorderingen kunnen problematisch zijn. Zo is 28% van de terugvorderingen groter dan €500. En juist de mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan kunnen door de sterke afbouw van de toeslagen met terugvorderingen geconfronteerd worden en hebben vaak geen buffer om dit op te vangen.

Deze terugvorderingen kunnen bijdragen aan problematische schulden. Bij de huishoudens in Nederland met betalingsproblemen is de Belastingdienst vaak een van de schuldeisers. In een derde van die gevallen betreft het een toeslagsschuld. Weliswaar worden de meeste terugvorderingen binnen de gestelde termijn van 24 maanden terugbetaald en wordt uiteindelijk 96% terugbetaald, maar toch komen jaarlijks naar schatting 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering.

De toeslagen zijn gericht op een bepaalde behoefte van huishoudens. Dat zorgt voor een grote mate van fijnmazigheid. Deze fijnmazigheid heeft als keerzijde een complex toeslagstelsel, waarbij vooral de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag afhankelijk zijn van een veelheid aan grondslagen. Zo is de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaald huur met verschillende grenzen en criteria en is de hoogte van de kinderopvangtoeslag ook afhankelijk van de gewerkte uren, het aantal afgenomen uren kinderopvang en het tarief van de kinderopvang. 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.

De mate van gerichtheid en de tijdigheid heeft ook weerslag op de uitvoerbaarheid. Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (tijdigheid) betekent een vlotte uitkering van de toeslag aan de huishoudens. In combinatie met de gerichtheid leidt dit onvermijdelijk tot nabetalingen en terugvorderingen als gevolg van de controle, waarop huishoudens daadwerkelijk recht hadden.

Het huidige toeslagstelsel legt veel verantwoordelijkheid bij de burger voor een correct gebruik van toeslagen. Zo moet de burger het initiatief nemen tot het aanvragen van een toeslag. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconcludeerd dat niet-gebruik bewust of onbewust kan zijn. Niet-gebruik heeft impact op de financiële situatie van de betrokken personen en daardoor wordt het inkomensondersteunende doel van toeslagen niet bij iedereen van de doelgroep bereikt. Het niet-gebruik bedraagt ongeveer 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk. Zo laten 250 duizend huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen.

#### Met opmerkingen

Hele paragraaf

herschrijven

- Meer link met deel 1
- Fijnmazigheid toegenomen door gebruik als knop voor koopkrachtcorrectie.
- Onderscheid burgerperspectief en overheidsperspectief laten vallen.
- uitvoerbaarheid, bestrijden fraude benoemen
- Terugbrengen terugvorderingen

-Deelonderzoek 2 streeft naar een verbetering van de volgende problemen van het huidige stelsel:

Vanuit burgerperspectief:

- Creëren van meer zekerheid over financiële situatie voor huishoudens zodat de bijdrage onder andere door het voorkomen van terugvorderingen en nabetalingen en dat het minder leidt tot schulden;
- Verminderen van de armoedeval en onzekerheidsval bij verandering van arbeidsparticipatie
- Verminderen van niet gebruik
- Vergroten begripelijkheid voor burgers en het ontzorgen van burgers, bijvoorbeeld door verantwoordelijkheden en benodigde acties te verleggen naar partijen die in staat zijn te doen wat van ze gevraagd wordt.
- meer gedrag geïnformeerd (het huidige stelsel is gebouwd op de veronderstelling van de rationele en handelende burger). Een nieuw stelsel moet niet op deze veronderstellingen gebouwd worden.

Vanuit overheidsperspectief:

- Vergroten van de budgettaire beheersbaarheid
- Beperken van de omvang van de doelgroep / populatie
- Verminderen van de exporteerbaarheid van toeslagen naar het buitenland

Deze problemen leiden tot de volgende **criteria** aan de hand waarvan de beleidsalternatieven zullen worden uitgewerkt en getoetst:

- Effect op de mate van doelbereiking, bijv. ondersteuning van burgers in de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang (doeltreffendheid en doelmatigheid)
- Effect op de sector
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Eenvoud, zekerheid en begripelijkheid voor de burger
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Tegengaan rondpompen van geld
- Kosten (programmakosten en uitvoeringskosten), randvoorwaarde vanuit de taakopdracht is dat de varianten budgetneutraal zijn.
- Uitvoerbaarheid vanuit zowel burger als overheidsoptiek
- Handhaafbaarheid inclusief verwachte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik

**Met opmaak:** Regelfstand: Meerdere 1,15 rg

**Met opmaak:** Standaard, Regelfstand: Meerdere 1,15 rg, Geen opsommingstekens of nummering

**Met opmaak:** Regelfstand: Meerdere 1,15 rg

**Met opmaak:** Standaard, Regelfstand: Meerdere 1,15 rg, Geen opsommingstekens of nummering

**Met opmaak:** Regelfstand: Meerdere 1,15 rg

**Met opmaak:** Standaard, Geen opsommingstekens of nummering

### 3.263.2 Oplossingen door andere keuzes

De doelstellingen en de beleidsmatige keuzes maken het huidige toeslagstelsel. Om deze problemen van het huidige toeslagstelsel op te lossen moeten doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt

worden. Andere afwegingen zijn goed mogelijk. Dat heeft het voorgaande internationale vergelijkend beeld ook laten zien.

De eerste keuze (mate van gerichtheid) kan anders gemaakt worden. In welke mate moeten toeslagen bijvoorbeeld inkomensafhankelijk of gericht zijn? Dat kost de overheid geld en doet mogelijk afbreuk aan het rechtvaardigheidsgevoel, maar reduceert wel de complexiteit en dus de mentale lasten. 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.

De verschillende doelen moeten in samenhang gezien worden om te bepalen welke mate van complexiteit en gerichtheid acceptabel wordt gevonden. Gerichtere inkomenssteun 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 een geldbedrag aan mensen zonder een tegenprestatie te vragen. Dat basisinkomen kan op verschillende manieren vormgegeven worden, waarbij de hoogte van het geldbedrag verschillen.<sup>7</sup> Omdat dit IBO gaat over de toeslagen, zullen de oplossingsrichtingen 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.

Dit is visueel weergegeven in onderstaande figuur.

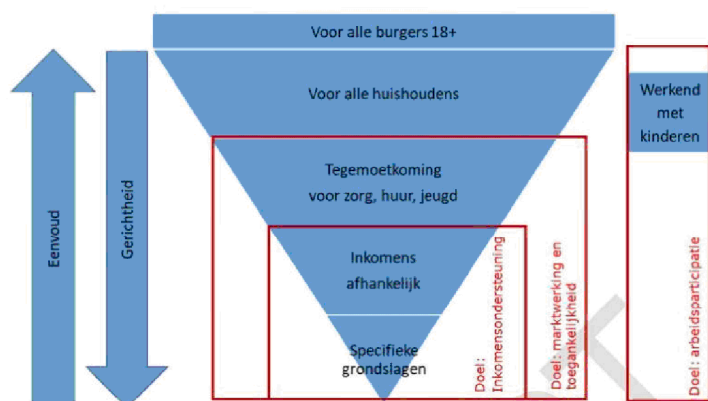
<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Centrum voor Sociaal Beleid in samenwerking met Instituut GAK, 2018; <https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/feit-en-fictie-omtrent-het-basisinkomen-in-nederland/>.

Met opmerkingen  Dat is ook een onderzoek waard!

Met opmerkingen  Kindontwikkeling: niet in plaatje wel in tekst.

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)



Naast de gerichtheid van toeslagen kan ook op de tijdigheid van de toeslagen een andere keuze gemaakt worden. Toeslagen worden 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 zal leiden tot een systeem van toeslagen waarin minder maatwerk geleverd wordt. Huishoudens met een scherpe inkomensdaling door het verlies van werk of scheiding zullen niet in het volgende kalenderjaar een toeslag kunnen aanvragen. 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 met vangnet gecompliceerd is.

De derde keuze die anders gemaakt kan worden is de uitkering op basis van huishoudniveau. Hiermee 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.

De mate van paternalisme in het huidige systeem kan ook vergroot worden. Aan de ene kant zal de burger 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. 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, waarbij de daadwerkelijk betaalde huur de toeslaghoogte niet bepaalt, tot lagere mentale lasten om de betaalde huur van dat jaar in te schatten. Als voorzieningen in natura verstrekt worden zonder eisen voor gebruik, dan wordt de burger niet geconfronteerd met een rekening.

**9.273.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsvarianten**

In bovenstaande zijn de doelstellingen en de beleidsmatige keuzes van het huidige toeslagstelsel beschreven. Ook is een eerste inkijk gegeven, wat het zou betekenen om deze doelstellingen los te laten en keuzes anders te maken. In deze paragraaf wordt dat verder uitgewerkt.

Dat wordt gedaan aan de hand van beleidspakketten. Dat is een logische samenstelling van varianten.

- Beleidspakket ter illustratie van extreem effect
  - Alle toeslagen afschaffen. Dat levert ongeveer 13 miljard euro op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden. Grote inkomenseffecten!
- Beleidspakket 'hogere wettelijk minimumloon'
  - Variant 2 Verhoging wettelijk minimumloon (geen zorgtoeslag meer)
  - Variant kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)
  - Variant 4a Kindgebonden budget samenvoegen met kindbijslag tot een inkomensafhankelijke regelingen en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
  - Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.
- Beleidspakket toeslagen inkomensafhankelijk en afschaffen.
  - Variant 5a zorgtoeslag inkomensafhankelijk en compenseren in de IB.
  - Variant kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)
  - Variant 4a Kindgebonden budget samenvoegen met kindbijslag tot een inkomensafhankelijke regelingen en compenseren in de inkomstenbelasting
  - Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.
- Beleidspakket 'basisbehoefte-toeslag (op kot na)'
  - 3b basisbehoefte-toeslag met kinderen
  - Variant kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)

Als meest extreme variant zou gekozen kunnen worden om alle doelstellingen te laten vallen. De doelstelling van bevordering van de arbeidsparticipatie, ondersteuning van huishoudens met lage inkomens, marktwerking op bepaalde diensten en betaalbaarheid en toegankelijkheid van deze diensten verdwijnen dan. Ook vervalt dan de mogelijkheid om de toeslagen te gebruiken als instrument voor inkomensbeleid. Het beleidsinstrument van toeslagen wordt opgegeven om deze beleidsdoelen te behalen. Met andere beleidsinstrumenten dienen dan de

**Met opmerkingen**  **Verbetermaatregelen**  
deel 1 ook meenemen.

**Met opmaak:** Lijstaline;Dot pt;F5 List Paragraph;List Paragraph1;No Spacing1;List Paragraph Char Char Char;Indicator Text;Numbered Para 1;Bullet 1;Bullet Points;Párrafo de lista;MAIN CONTENT;Recommendation;List Paragraph2;Normal numbere;Colorful List - Accent 11, Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0 cm + Inspringen op: 0,63 cm

**Met opmaak:** Lijstaline;Dot pt;F5 List Paragraph;List Paragraph1;No Spacing1;List Paragraph Char Char Char;Indicator Text;Numbered Para 1;Bullet 1;Bullet Points;Párrafo de lista;MAIN CONTENT;Recommendation;List Paragraph2;Normal numbere;Colorful List - Accent 11, Met opsommingstekens + Niveau: 2 + Uitgelijnd op: 1,27 cm + Inspringen op: 1,9 cm

**Met opmaak:** Lijstaline;Dot pt;F5 List Paragraph;List Paragraph1;No Spacing1;List Paragraph Char Char Char;Indicator Text;Numbered Para 1;Bullet 1;Bullet Points;Párrafo de lista;MAIN CONTENT;Recommendation;List Paragraph2;Normal numbere;Colorful List - Accent 11, Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0 cm + Inspringen op: 0,63 cm

**Met opmaak:** Lijstaline;Dot pt;F5 List Paragraph;List Paragraph1;No Spacing1;List Paragraph Char Char Char;Indicator Text;Numbered Para 1;Bullet 1;Bullet Points;Párrafo de lista;MAIN CONTENT;Recommendation;List Paragraph2;Normal numbere;Colorful List - Accent 11, Met opsommingstekens + Niveau: 2 + Uitgelijnd op: 1,27 cm + Inspringen op: 1,9 cm

**Met opmaak:** Lijstaline;Dot pt;F5 List Paragraph;List Paragraph1;No Spacing1;List Paragraph Char Char Char;Indicator Text;Numbered Para 1;Bullet 1;Bullet Points;Párrafo de lista;MAIN CONTENT;Recommendation;List Paragraph2;Normal numbere;Colorful List - Accent 11, Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0 cm + Inspringen op: 0,63 cm

**Met opmaak**

beleidsdoelen behaald te worden. Omdat er geen doelstellingen zijn meer te halen, hoeven er ook geen beleidsmatige keuzes over gerichtheid, tijdigheid, op huishoud- of individueel inkomen of paternalisme gemaakt te worden.

Afschaffing van de toeslagen is een invulling van deze extreme variant. Afschaffing levert ongeveer ~~12,8~~ € 13 miljard ~~euro~~-op, die ook aangewend kan worden als lastenverlichting (inkomensreparatie). Met generieke lastenverlichting zijn de inkomenseffecten hoogstwaarschijnlijk niet te repareren en zijn de inkomenseffecten dus groot.

Als alleen de beleidsdoelstelling van arbeidsparticipatie in stand wordt gehouden, dan ligt het voor de hand dat de kinderopvangtoeslag blijft bestaan. De andere drie toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) zijn primair inkomensondersteunend. Als daar andere instrumenten voor kunnen gevonden, kunnen deze worden afgeschaft. Maar deze inkomensondersteunende toeslagen bereiken huishoudens, die moeilijk met andere instrumenten te bereiken zijn. In de varianten 1a, 1b en 1c [PM nummering aanpassen na werkgroep] worden de

#### Loslaten alle doelstellingen

Variant 1a: Afschaffen ZT, HT en WKB zonder terugsluis

Variant 1b: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via vaste uitkering

Variant 1c: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via **AHK**

inkomenseffecten geïllustreerd, waarbij het budgettaire beslag van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden aangewend wordt voor het saldo, via een vaste uitkering per huishouden, via een terugsluis van de algemene heffingskorting en een lager schijftarief in de inkomstenbelasting.

Een alternatieve mogelijke manier om inkomensondersteuning te geven is verhoging van het sociaal minimum. Mogelijk biedt verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en sociale uitkeringen aanknopingspunten. Het ligt niet voor de hand om daarbij een onderscheid te maken tussen huishoudens met en zonder kinderen. Verhoging van het sociaal minimum om op die manier inkomensondersteuning te geven aan huishoudens kan dus een manier zijn om de huurtoeslag en de zorgtoeslag af te schaffen. Het kindgebonden budget blijft dus bestaan. Ook kunnen de grondslagen vereenvoudigd of gereduceerd worden waardoor samenvoeging van toeslagen mogelijk wordt.

#### Doelstelling inkomensondersteuning

Variant 2: sociaal minimum verhogen tot het voldoende is door basisbehoefte (excl kinderen)

Variant 3a: basisbehoefte-toeslag zonder rekening te houden met kinderen

Variant 3b: basisbehoefte-toeslag inclusief kinderen

Variant 3c: integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting

De doelstelling van marktwerking kan ook losgelaten worden. Zoals hierboven beschreven is, kunnen voorzieningen in natura verstrekt worden of in ieder geval het prijsmechanisme minder leidend worden gemaakt. Voorbeelden zijn publieke financiering van de kinderopvang, lagere huren van woningcorporaties en een inkomensafhankelijke zorgpremie.

Verstreking van voorzieningen in natura is ook een voorbeeld om de doelstelling van marktwerking los te laten. 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.

PM toelichten waarom we alleen variant 7 uitwerken en de andere opties zoals 5b tm 5d en 6 niet.

#### Loslaten marktwerking

Variant 7: publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar

Het is ook mogelijk om binnen de huidige doelstellingen de beleidskeuzes over de vormgeving anders te maken. Zo kunnen de toeslagen minder gericht worden gemaakt. Minder gericht betekent minder complexe toeslagen en dus lagere mentale lasten. Bovenstaande figuur liet zien in welke stappen dat verminderd kan worden. Verschillende varianten zijn hierbij mogelijk. Zo kunnen toeslagen inkomensafhankelijk worden gemaakt met corresponderende lastenverzwaring in de inkomstenbelasting voor hogere inkomens. Bij minder specifieke toeslagen en inkomensafhankelijke toeslagen hoeven huishoudens geen schatting meer te maken van bijvoorbeeld hun te betalen huur van het lopende jaar of van hun actuele inkomen.

#### PM Andere beleidskeuzes in vormgeving

Variant 4a: kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, compenseren via IB

Variant 5a: zorgtoeslag: inkomensafhankelijk maken, compenseren via IB

Variant 5e: zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen

Variant 8: schuif IACK naar KOT

### 3.283.4 Uitwerking beleidsvarianten

#### Suggesties CPB voor uitwerking:

- Oog voor marginale druk. Verwerken van toeslagen in fiscaliteit of WML lijken nu wellicht erg aantrekkelijk vanuit oogpunt van inkomenseffecten, maar leiden elders tot (wsl nog steeds) hoge marginale druk.

Met opmerkingen  Hier heeft  nog een opmerking gemaakt. Ben ik kwijt

#### Met opmerkingen IRF:

- 1a, 1b en 1c lijken me niet realistisch vanwege grote herverdelingseffecten. Maar wel goed om deze inzichtelijk te maken. Misschien kan er een manier gevonden worden om die inzichten te delen zonder het een aparte (realistische) variant te hebben?
- Compensatie via AHK en/of WML heeft budgettaire gevolgen voor verschillende SZW-regelingen (AOW, Bijstand en Anw) vanwege de netto-netto-koppeling. Dit geldt met name voor varianten 1c en 2. Uit de ombudingslijst 2017 haal ik dat een stijging van het WML met 10% leidt tot 4,5 mld aan hogere uitgaven aan SZW-regelingen, inmiddels zal dit bedrag zelfs hoger liggen. Maar goed om rekening mee te houden.
- Varianten 3; de exporteerbaarheid wordt als uitzoekpunt genoemd bij deze variant. Dit lijkt me zelfs breder dan deze variant uitzoekpunt in het kader van dit IBO. Is politiek een gevoelig punt en zeker ook in de uitvoering complex.
- Variant 3c; Hoe zit dit in de uitvoering? Het lijkt me dat dit het stelsel niet gemakkelijker maakt in de uitvoering.
- Variant 3c; wat is het gevoelsmatige effect van mensen bij deze variant? Het recht op toeslagen 'kwijtraken' kan bij mensen hard binnen komen. Is dat minder als je het integreert met de IB?
- 4a: deze variant is een intensivering die ingaat tegen de conclusies van de Beleidsdoorlichting Kindregelingen (AKW en WKB). Doel van AKW en WKB is het compenseren van de kosten kinderen. De beleidsdoorlichting concludeerde dat die kosten in sommige gevallen veel te ruim gecompenseerd worden en daarmee ondoelmatig is. Alternatief zou je de WKB kunnen afschaffen en de AKW kunnen verhogen maar niet met het volledige WKB bedrag vanwege de ondoelmatigheden die al in de huidige regelingen zitten.

- In de inkomenseffecten van afschaffen toeslagen en bijv overhevelen in hoger wml mis je het effect van het principe dat toeslagen meebewegen met zorgkosten en huren en dat deze doorgaans sneller stijgen dan het WML/indexering in de fiscaliteit. Zou hier graag een of meerdere zinnen aan geschonken zien in deze varianten.
- Evt is het nog een optie om het verdelende effect van de varianten in kaart te brengen (zoals het CPB bijv doet met de gini).

**Reactie BZK:**

- **Uit te werken varianten:** Het secretariaat stelt nu voor om alle specifiek voor HT geldende varianten niet uit te werken. En niet in te gaan op varianten rond decentralisatie naar gemeenten e.d. Omdat dit te ingewikkeld zou zijn, en omdat het buiten de scope van het IBO gaat. Ingewikkeld is het zeker, daarom is het juist wenselijk dat er een IBO naar kijkt. Vervelende is dat de tijdsdruk er nu toe leidt dat dit niet kan. Temeer daar er binnen het wonen domein steeds meer aandacht is voor het beperken van het rondpompen van geld tussen rijk en de sector (huurtoeslag, verhuurderheffing, etc)
- **Uitwerking tot nu toe:** in variant 2 wordt nu uitgewerkt verhoging sociaal minimum zodat alle kosten gedekt kunnen worden zonder toeslagen. Wat ons niet duidelijk wordt is hoe dit concreet uitgewerkt wordt. Hoe wordt hier omgegaan met de berekening van die kosten, cq hoe wordt het bedrag berekend waarmee dit minimum dan verhoogd wordt? Wordt hier gewerkt met gemiddelden, met werkelijke kosten (lijkt me ingewikkeld) of...?
- In variant 3 wordt gewerkt met werkelijke kosten. Dit lijkt me erg ingewikkeld, en de vraag is vooral ook wat de toegevoegde waarde hiervan dan is tov het bestaande stelsel (vergelijk discussie over huishoudentoeslag). Je lost volgens mij de problematiek van schulden, terugvorderingen en ingewikkeldheid voor belastingdienst hier niet mee op.

Pm benoemen welke varianten niet uitgewerkt worden.

## 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 gezien, 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 nabetalings 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.

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 maandelijks 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 nabetalings.

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 nabetalings en terugvorderingen (zie ook de 2<sup>e</sup> 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 hier naar 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 toeslagensstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in het IBO 'sociale huur' aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

#### *Opdracht aan werkgroep*

De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:

1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het

uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Neem hierbij ook de governancestructuur in acht.

2. Voor alle varianten wordt in beeld gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten). Bij de beleidsvarianten wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid. De beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek.

#### *Beleidsvarianten*

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

## Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

### Voorzitter

### Werkgroepleden

Fin 1:

Fin 2:  (tot 1 augustus 2019)  
 (vanaf 1 augustus 2019)

SZW:  (tot 1 juni 2019)

VWS:

EZK:  (tot 1 oktober 2019)  
 (vanaf 1 oktober 2019)

BZK:  (tot 1 oktober 2019)  
 (vanaf 1 oktober 2019)

AZ:

CPB:  (tot 1 april 2019)  
 (vanaf 1 april 2019)

### Secretariaat

Fin 2:

Fin 1:  (vanaf 1 januari 2019)

SZW:  (tot 1 juni 2019)  
 (vanaf 15 augustus 2019)

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

## Bijlage x Internationale vergelijking

**Zorgstelsel**

Voor de keuzes in het zorgstelsel is gekeken naar de kosten die burgers maken voor de zorg en mogelijke inkomensafhankelijkheid hiervan. Daar komt uit dat de ons omringende landen uitkomen op verschillende stelsels. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk werken met een publiek systeem met veelal een eigen bijdrage per behandeling. Duitsland werkt met het systeem waarop het oude Nederlandse systeem gebaseerd was. In dit systeem is er een ziekenfonds voor lagere inkomens<sup>8</sup> (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 1 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 <sup>1</sup> | 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 <sup>1</sup> | Keuze (eigen bijdrage of deels vergoeding) | n.v.t.                                                                              | n.v.t.                                                     |
| Zweden     | Nee <sup>1</sup> | Ja                                         | n.v.t.                                                                              | n.v.t.                                                     |
| Finland    | Nee <sup>1</sup> | 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.

<sup>8</sup> Verplicht voor inkomens tot € 54.900.

Tabel 2 vergelijking betalingen rond wonen over de landen

| Land       | Is sprake van een eigen bijdrage(huur)? | Als er een eigen bijdrage is, bestaat dan inkomensondersteuning? | Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen? |
|------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Nederland  | Ja                                      | Ja (huurtoeslag)                                                 | Huishoudinkomen (t)                                                        |
| Frankrijk  | Ja                                      | Ja (huurtoeslag)                                                 | Huishoudinkomen (t-2)                                                      |
| Duitsland  |                                         | Toeslag obv woonquote                                            |                                                                            |
| Engeland   | Ja                                      | Ja (huurtoeslag)                                                 | Huishoudinkomen                                                            |
| België     | Ja (sociale huur)                       | Nee                                                              | n.v.t.                                                                     |
| Denemarken | Ja                                      | Ja (huurtoeslag)                                                 | Huishoudinkomen                                                            |
| Zweden     | Ja (alle huren maximaal kostendekkend)  | Ja (huurtoeslag voor jongeren en gezinnen met kinderen))         | Huishoudinkomen (t)                                                        |
| Oostenrijk |                                         | Woonkosten>25%, dan toeslag                                      | Huishoudinkomen                                                            |

**Kosten voor kinderen**

De inkomensondersteuning voor huishoudens met kinderen lijken internationaal voornamelijk vormgegeven te zijn zoals de Nederlandse kinderbijslag. Verder bestaan er speciale regelingen indien het kind op school zit of studeert. Dan geldt veelal een hogere leeftijdsgrens. De regelingen zijn vaak 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 3 vergelijking betalingen tegemoetkoming kosten kinderen over de landen

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

### Kinderopvang

In de Scandinavische landen ligt de verantwoordelijkheid voor kinderopvang primair bij de overheid en een plaatsing van een kind in een kinderopvanginstelling is onafhankelijk van het huishoudinkomen en arbeidsparticipatie. In Frankrijk, België en Duitsland<sup>9</sup> 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 belastingstijf) 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 4 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                                                                      |

<sup>9</sup> Waar kinderen overigens vanaf 3 jaar naar de kleuterschool gaan.

### **Systeemkeuzes**

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

De Universal Credit wordt sinds 2013 stapsgewijs ingevoerd. In 2018 vallen 600 duizend huishoudens onder de Universal Credit. Bij volledige invoering groeit dit aantal tot ongeveer 8 miljoen huishoudens (op de in totaal ongeveer 64 miljoen inwoners).

Bij de Universal Credit wordt uitgegaan van het real-time inkomen. Dit zou moeten leiden tot minder nabetalingen en terugvorderingen. Werknemers of uitkeringsgerechtigden moeten hun actuele inkomen opgeven en hebben de verantwoordelijkheid voor het tijdig doorgeven van wijzigingen analoog aan de situatie bij onze werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. ZZP'ers moeten hun inkomen maandelijks doorgeven. De regeling is afhankelijk van het 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.