Ministerie van Financiën

IBO toeslagen deelonderzoek 2

Datum 13 december 2019
Status Definitief concept

CONCEPT

CONCEPT

Colofon

Titel	IBO toeslagen deelonderzoek 2
Bijlagen	
Inlichtingen	Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

CONCEPT

Inhoud

Samenvatting—56

1 Inleiding—1315
1.1 Aanleiding IBO Toeslagen—1315
1.2 Taakopdracht deelonderzoek 2—1416
1.3 Leeswijzer—1517

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel—1618
2.1 Achtergrond toeslagen—1618
2.1.1 Zorgtoeslag—1618
2.1.2 Huurtoeslag—1719
2.1.3 Kindgebonden budget—1819
2.1.4 Kinderopvangtoeslag—1820
2.2 Ontwikkeling toeslagen—1921
2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagontvangers—2022
2.2.2 Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag—2022
2.2.3 Financieel belang toeslagen—2123
2.3 Eerder voorgestelde hervormingen—2123
2.4 Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor kinderen—2325

3 Beleidsvarianten—2527
3.1 Doelstellingen toeslagen—2527
3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel—2628
3.2.1 Keuze 1: De mate van gerichtheid—2628
3.2.2 Keuze 2: De mate van tijdigheid—2729
3.2.3 Keuze 3: Huishouden versus individu—2830
3.2.4 Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.—2830
3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties—2931
3.4 Beleidspakketten—3133
3.4.1 Kinderopvangtoeslag separaat—3234
3.4.2 Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen—3434
3.4.3 Beleidspakket B1: integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'—3435
3.4.4 Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen—3535
3.4.5 Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningcorporaties—3636
3.4.6 Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum—3837
3.4.7 20% besparingsvariant—4038
3.5 Conclusie —4138

Bijlage 1: Taakopdracht—4542

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—5047

Bijlage 3 Internationale vergelijking—5148

Bijlage 4: Uitwerking opties alternatieven toeslagen—5552

Bijlage 5: Inkomenseffecten beleidspakketten—5653

CONCEPT

Samenvatting

Met opmerkingen te positief?
Nog doornemen als tekst rapport staat.

In deelonderzoek 1 concludeerde de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet ~~altijd~~ goed werkt. Voor u ligt deelonderzoek 2 van het IBO Toeslagen. Anders dan in deelonderzoek 1 kijkt dit rapport naar verbeteringen *buiten* het huidige toeslagenstelsel en zelfs naar mogelijkheden om het toeslagenstelsel in z'n geheel te vervangen, uiteraard met oog voor de effecten die dan optreden. Belangrijkste vraag is wat de alternatieven zijn voor het huidige toeslagenstelsel op een manier die beter aansluit bij de gedragsinzichten met als doel minder terugvorderingen en een lager niet-gebruik.

Terugblik deelonderzoek 1
Bij de vormgeving van het huidige toeslagenstelsel is veel waarde gehecht aan het ~~op de euro~~ nauwkeurig uitkeren aan iedereen die aan de inkomenseis voldoet(gerichtheid), op basis van het actuele inkomen (tijdigheid) zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten. Als gevolg van deze ontwerpkeuzes zijn begrijpelijkheid en zekerheid voor de burger in het gedrang gekomen. 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~~hanteren. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat ~~je als~~ huishoudens het voorschot na afloop van het jaar ~~mag~~ mogen houden.

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.

Deze keerzijdes zijn terug te zien in de vorm van (hoge) terugvorderingen en niet-gebruik. Jaarlijks komen naar schatting 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering. Het niet-gebruik van toeslagen is 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250 duizend huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen.

Anders dan bij deelonderzoek 2 was de opdracht bij deelonderzoek 1 om op zoek te gaan naar mogelijke verbeteringen *binnen* het huidige stelsel. Deelonderzoek 1 laat zien dat er binnen het huidige stelsel maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Omdat de problematiek zit ingebakken in het stelsel, zijn er binnen het stelsel bovendien geen varianten die alle problemen wegnemen.

Doelstellingen toeslagen en keuzes in de vormgeving
De overheid kan op verschillende manieren publieke voorzieningen voor haar burgers beschikbaar stellen. De overheid kan de productie van goederen en diensten zelf ter hand nemen. De overheid zorgt bijvoorbeeld voor dijken, veiligheid en onderwijs. Burgers en bedrijven betalen belastingen om deze voorzieningen te betalen. Een burger voelt dan geen verband tussen de kosten van de publieke voorzieningen en de hoogte van de betaalde belastingen.

Het toeslagenstelsel stoelt op een andere keuze. Op het gebied van de zorgverzekering, het huren van een woning en het gebruik van kinderopvang is sprake van stelsel waarbij de diensten/voorzieningen aangeboden worden door

CONCEPT

marktpartijen. Toeslagen stellen burgers in staat om deze goederen en diensten af te nemen. Deze toeslagen zijn gericht op compensatie van de kosten van het gebruik van deze voorziening. Het toeslagenstelsel is daarmee het sluitstuk van een stelsel met marktwerking voor huren, het kiezen van een zorgverzekering of het gebruik van kinderopvang.
Voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel zou het dus de aanbeveling verdienen om eerst te kijken naar het stelsel waarbinnen de toeslag zijn functie heeft. Herziening van het Zorg- Huur- en Kinderopvangstelsel valt echter buiten de grenzen van dit IBO. ~~,~~ ~~v~~Voor het Zorgstelsel is deze discussie expliciet uitgesloten in de taakopdracht.

Ook de analyse van stelsels in het buitenland laat zien dat er andere keuzes mogelijk zijn als het gaat om de inrichting van stelsels van wonen, kinderen en zorg. Dit bevestigt dat toeslagen het sluitstuk vormen van stelselkeuzes. Andere stelselkeuzes zijn mogelijk. Een voorbeeld is het primair onderwijs dat als publieke voorziening wordt aangeboden, gefinancierd uit de belastinginkomsten. In die opzet wordt de burger niet met een rekening voor de dienst geconfronteerd en zijn er ook geen toeslagen nodig om die rekening te kunnen betalen.

Duidelijk is wel dat een herziening van het toeslagenstelsel draait om het (anders) maken van een aantal keuzes. Keuzes ten aanzien van de doelstellingen en keuzes ten aanzien van de vormgeving.

In het huidige toeslagenstelsel worden in totaal drie verschillende doelstellingen nagestreefd:

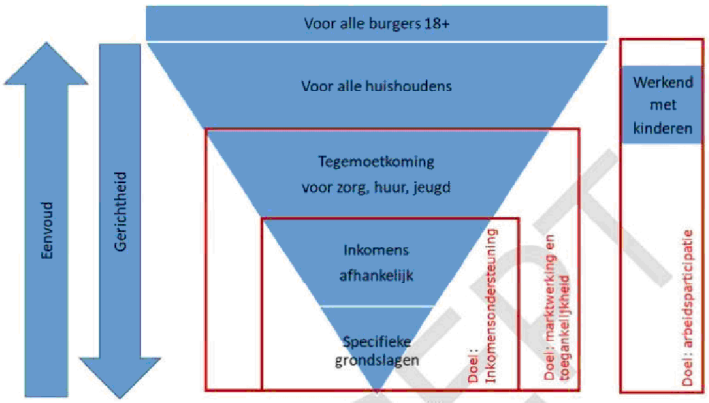
1. *Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang.*
   In de zorg, de huurmarkt en de kinderopvang worden diensten/voorzieningen geleverd door marktpartijen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat deze voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn. Dit maakt een vorm van inkomensondersteuning/toeslagen noodzakelijk.
2. *Inkomensondersteuning*
   Toeslagen zijn een inkomensafhankelijke ondersteuning voor huishoudens. Specifiek voor toeslagen geldt dat ze een oplossing vormen voor de verzilveringsproblematiek voor huishoudens met een laag inkomen. Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid en worden de toeslagen gebruikt als koopkrachtknoppen.
3. *Arbeidsparticipatie*
   Bevordering van de arbeidsparticipatie is een specifiek doel van de kinderopvangtoeslag.

Het huidige toeslagenstelsel is vormgegeven langs vier belangrijke beleidskeuzes. Voor elk keuzemoment kunnen ook alternatieven aangegeven worden.

Keuze 1: De mate van gerichtheid
De huidige mate van gerichtheid wordt rechtvaardig gevonden (alleen de mensen die het echt nodig hebben krijgen een toeslag) en is doelmatig (door alleen inkomensondersteuning te geven aan huishoudens die het nodig hebben, betaalt de overheid niet te veel). Deze fijnmazigheid heeft echter als keerzijde een complex toeslagenstelsel, waarbij vooral de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag afhankelijk zijn van een veelheid aan grondslagen.

CONCEPT

Zonder inkomensafhankelijkheid en zonder specifieke grondslagen, zoals de koppeling aan de feitelijk huren, worden toeslagen eenvoudiger, maar ook minder gericht. De keuze voor een bepaald beleidsdoel betekent een keuze voor een bepaald stelsel. Dit is visueel weergegeven in onderstaande figuur.



Keuze 2: De mate van tijdigheid
Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (tijdigheid) betekent dat huishoudens niet hoeven voor te schieten en dat de hoogte van de toeslag aan kan sluiten bij de actuele situatie. Omdat het actuele voorschot onvermijdelijk gebaseerd is op een inschatting leidt het tot nabetalingen en terugvorderingen als achteraf blijkt dat het inkomen hoger of lager was. Ook moet de burger gedurende het jaar wijzigingen doorgeven en controleren of de gegevens nog wel kloppen bij een mogelijk nieuwe situatie, zoals huurverhoging of salarisverhoging. De keerzijde van actualiteit zijn dus hogere mentale lasten.

Keuze 3: Huishouden versus individu
Het huidige toeslagenstelsel is gestoeld op huishoudkenmerken. Zo is de hoogte van de toeslag afhankelijk van het huishoudinkomen. Er wordt aanspraak gedaan 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.

Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.
De burger heeft veel verantwoordelijkheid in het huidige toeslagstelsel. Het stelsel gaat uit van de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor hen is en hiernaar handelen. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconstateerd dat deze aanname in de praktijk niet altijd terecht is. Burgers kunnen door minder doenvermogen in combinatie met een complex stelsel in de problemen komen. Als de verantwoordelijkheid van de burger voor het actueel houden van de toeslagen wordt verminderd of weggehaald zal de burger minder invloed hebben op de hoogte van de toeslag. Het vermindert wel de keuzedruk en mentale lasten voor de burger.

Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties

CONCEPT

De beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagenstelsel. Om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen moeten dus doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt worden. De werkgroep heeft een groot aantal beleidsopties geïdentificeerd variërend van volledig afschaffen van toeslagen (met en zonder terugsluis), publiek gefinancierde voorzieningen, integratie in de fiscaliteit en overdracht naar decentrale overheden en opties hiertussen.

Beleidspakketten

De werkgroep heeft ervoor gekozen om op basis van de geïdentificeerde opties een aantal samenhangende beleidspakketten uit te werken waarin in elk pakket ~~voor elke toeslag een alternatief~~alternatieven geboden wordt gericht op vereenvoudiging voor de burger (en uitvoering). Deze beleidspakketten hebben als gemene deler dat ze de eerder beschreven beleidsdoelen of beleidskeuzes op de helling zetten. Dat is de prijs die betaald wordt om de problemen van het toeslagenstelsel op te lossen.

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Al was het maar vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. Vandaar dat de kinderopvangtoeslag ~~in elk pakket~~ separaat uitgewerkt is. De werkgroep ~~komt~~ ziet ten aanzien van de kinderopvangtoeslag ~~tot de conclusie~~ dat ~~voor een definitieve oplossing een~~ de keuze voor kinderopvang en buitenschoolse opvang als publieke gefinancierde voorziening ~~waarschijnlijk~~ een goede optie is. Het doel van arbeidsparticipatie verschuift hierbij gradueel richting het andere doel van kinderopvang, namelijk de ontwikkeling van het kind. Deze optie, naar gelang van de invulling, is wel duur. Voor het huidige budget van de kinderopvangtoeslag zou naar schatting één dag per week per kind gratis opvang aangeboden kunnen worden. Hierbij is rekening gehouden met een gedragseffect. Meer dagen kosten voor de overheid meer geld. De werkgroep schetst verschillende opties met verschillende dekkingsmogelijkheden, waaronder de IACK en IB tarieven.

Illustratie Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

- Als eerste is een pakket uitgewerkt waarin alle toeslagen afgeschat worden om het belang te illustreren van de toeslagen. De doorrekening laat zien dat het inkomen van lage inkomens voor een aanzienlijk deel (~~de helft voor~~ tot meer dan twintig procent) bestaat uit toeslagen. Het afschaffen van alle toeslagen levert ongeveer € 15,5 miljard[1] op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden.

Vervolgens is gekeken naar een integraal alternatief voor de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daar ziet de werkgroep twee mogelijkheden.

Beleidspakket B1: 'basisbehoeftentoeslag'

- In dit pakket zijn de drie inkomensondersteunende toeslagen samengevoegd tot een basisbehoeftentoeslag. De reductie van 3 toeslagen tot 1 toeslag kan het overzichtelijker voor huishoudens maken. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt eveneens tot vereenvoudiging en ~~tot~~ een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen. Uiteindelijk blijft het ~~een~~

Met opmerkingen Inkomens- en werkgelegenheidseffecten nog toevoegen.

[1] Prijspeil 2020

CONCEPT

wel een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten. Dus ook blijft er ~~ook~~ sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers, omdat wijzigingen in 1 component (oude individuele toeslag) consequenties kan hebben voor de andere componenten. Dit pakket heeft verder ~~als~~ gevolgen voor ~~, dat~~ de exporteerbaarheid ~~van bepaalde toeslagen toeneemt (dus extra kosten), ,~~ mMaatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

- ~~De kinderopvang wordt een publieke voorziening. Daarmee vervalt de noodzaak van de kinderopvangtoeslag en daarmee de mentale lasten gepaard gaand met alle grondslagen van deze toeslag.~~

Beleidspakket B2: Integratie fiscaliteit

- In dit pakket is onderzocht of de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen een perspectief kan bieden. Doel is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagstelsel. Huishoudens betalen nu inkomstenbelasting, terwijl ze toeslagen ontvangen. De integratie van belastingen en toeslagen kunnen leiden tot een vermindering van de geldstromen. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. Aandachtspunt is wel dat toeslagen worden vastgesteld op basis van het huishoudinkomen, terwijl het fiscale stelsel individueel is. In dit pakket vervallen behalve de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget ook de heffingskortingen zoals ~~onder andere ook~~ de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de IACK[2].
- ~~De kinderopvang wordt in dit pakket vormgegeven als een publieke voorziening.~~
- ~~Met behulp van regressietechnieken wordt gepoogd een nieuw stelsel te ontwerpen dat tot een vergelijkbare inkomensverdeling leidt. In dit stelsel worden heffingskortingen uitbetaald als er niet voldoende belasting tegenover staat. Ook is de heffing voor een deel gebaseerd op het huishoudinkomen. Deze optie behoeft een nadere uitwerking. Terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen blijven bestaan. En de verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting kunnen aanzienlijk toenemen. Exporteerbaarheid moet in dit pakket verder worden uitgezocht.~~
- Aan de hand van regressietechnieken is gekeken naar mogelijkheden om tot een vergelijkbare inkomensverdeling te komen als het huidige stelsel. Het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor arbeidsinkomen vraagt, echter, een meer fundamentele analyse dat kijkt naar de effecten op de economie en samenleving in brede zin. De werkgroep vindt een verdere bestudering van de mogelijkheden daartoe zinvol. Uit de verkenningen bleek dat in een stelsel waarin toeslagen zouden worden afgeschaft, heffingskortingen zouden moeten worden uitbetaald als er niet voldoende belasting tegenover staat om 'verzilvering' voor de lagere inkomens mogelijk te maken. Het inkomen voor de toeslagen is voorts gebaseerd op het huishoudinkomen. Indien dit inkomensbegrip als uitgangspunt wordt genomen voor het fiscale stelsel, moet goed worden overwogen wat dit doet met de arbeidsparticipatie en de koopkracht van individuen. Terugvorderingen en nabetalingen van uitkeerbare heffingskortingen blijven bestaan, omdat – net als in de huidige fiscaliteit – pas bij definitieve aanslag wordt vastgesteld hoe hoog het totale inkomen precies was. En de verschillen

[2] IACK is Inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkende ouders

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

CONCEPT

tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting kunnen aanzienlijk toenemen. Er moet nader gekeken worden naar de consequenties voor exporteerbaarheid van de regeling(en).

Naast deze integratie pakketten zijn er ook beleidspakketten ontwikkeld bestaande uit alternatieve opties voor individuele toeslagen.

Beleidspakket C1:
In beleidspakket C1 worden de mentale lasten van burgers zo ver mogelijk verlicht.

- De zorgtoeslag wordt inkomensonafhankelijk en individueel. Iedere verzekerde voor de Zvw ontvangt in deze optie een vast bedrag, dat optioneel kan worden uitgekeerd via de zorgverzekeraar. De facto leidt dit voor de burger tot een lagere nominale zorgpremie. De extra kosten worden betaald uit hogere inkomstenbelasting. Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer voor de zorgtoeslag.
- Het kindgebonden budget wordt ook inkomensonafhankelijk. Het inkomen kan dan niet meer leiden tot terugvorderingen en ~~navorderingen~~nabetalingen. De bedragen van het kindgebonden budget worden geïntegreerd in de kinderbijslag. Het afbouwtraject van het kindgebonden budget loopt reeds door tot relatief hoge inkomens (bij een paar tot € 70 duizend; bij een alleenstaande ouder tot € 100 duizend). Het inkomensonafhankelijk maken in deze vorm leidt tot een voordeel voor ouders met midden- en hogere inkomens ~~daarboven~~. Deze kosten worden via hogere inkomstenbelastingen betaald door hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van (hoge) inkomens zonder kinderen naar (hoge) inkomens met kinderen.
- Tenslotte wordt de huurtoeslag voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimte wordt consequenter gedelegeerd aan de woningbouwcorporaties. Kernidee is dat woningbouwcorporaties een lagere huur gaan rekenen bij huishoudens met een laag inkomen ~~in~~ met een sociale huurwoning. ~~Dan hebben h~~Huishoudens die huurder zijn bij een woningbouwcorporatie hebben de complexe huurtoeslag dan niet meer nodig voor het betalen van hun huur. Woningbouwcorporaties krijgen de financiële middelen van de huurtoeslag en de autonomie om lokaal te bepalen op welke wijze zij deze verantwoordelijkheid invullen. Hiertoe moeten zij kunnen ~~zij beschikking hebben~~beschikken over de inkomensgegevens van hun bewoners. Ook wordt het gemakkelijker om de huren te verhogen voor de vele bewoners van een sociale huurwoning, die daar op basis van hun actuele inkomen niet (meer) voor in aanmerking zouden komen. Deze optie leidt daarnaast tot een harder onderscheid op de huurmarkt tussen woningbouwcorporaties (sociale huur) en private verhuurders (vrije markt). Voor die laatste groep blijft de huurtoeslag wel bestaan. Dit is momenteel circa 15% (250.000 huishoudens) van de huidige huurtoeslagpopulatie.
- ~~Ook in dit beleidspakket wordt gekozen voor de inrichting van de kinderopvang als een publieke voorziening.~~

Beleidspakket C2:

- In beleidspakket C2 wordt het sociale minimum zodanig verhoogd (16%) dat de zorgtoeslag afgeschaft kan worden. Omdat de bijstand en de AOW aan het WML zijn gekoppeld, geldt dit ook voor ~~zijn ook~~ deze groepen ~~daartoe in staat~~. Doordat de zorgtoeslag naast het looninkomen of uitkering vervalt, reduceert dat de mentale lasten. Een nettoloon of uitkering wordt niet conditioneel

Met opmerkingen Via of aan: ik dacht aan

Met opmerkingen Benoemen dat koppeling zorgtoeslag met zorgpremie nu wegvalt.

CONCEPT

verstrekt aan huishoudens. Dat geld kunnen huishoudens 'gewoon' uitgeven zonder risico op terugvorderingen. Ook het niet-gebruik wordt op deze wijze voorkomen. Er is nog onzekerheid over de doorwerking van een stijging van het WML naar lonen boven het WML. Ook zullen zelfstandigen en studenten niet automatisch profiteren, terwijl zij wel de zorgtoeslag verliezen.

- Het kindgebonden budget wordt net als in beleidspakket C2 inkomensonafhankelijk en geïntegreerd in de kinderbijslag. De kosten worden via hogere inkomstenbelastingen betaald door hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van hoge inkomens zonder kinderen naar hoge inkomens met kinderen. Er zijn geen terugvorderingen en nabetalingen meer voor het kindgebonden budget.
- De huurtoeslag wordt in dit beleidspakket hervormd aan de hand van opties uit deel 1, waaronder de invoering van een normhuur. De prikkel om een goedkope woonruimte te zoeken neemt hierdoor toe. Ook wordt het stelsel eerlijker voor huishoudens met een laag inkomen ~~hebben~~, waarvoor geen sociale huurwoning beschikbaar is. De kans op terugvorderingen en navorderingen blijft bestaan omdat de huurtoeslag afhankelijk blijft van de actuele huishoudenssamenstelling en het actuele inkomen. De kans is door de vereenvoudiging wel kleiner.
- ~~Ook in dit beleidspakket wordt gekozen voor de inrichting van de kinderopvang als een publieke voorziening.~~

Er zijn in dit beleidspakket dus significant minder terugvorderingen en nabetalingen, alleen bij de huurtoeslag blijft de kans hierop aanwezig, al zal de kans hierop door de vereenvoudigingen afnemen.

Conclusie IBO Toeslagen deelonderzoek 2

Toeslagen zijn het sluitstuk van de keuze voor een bepaalde inrichting van ~~een~~ de stelsels op het gebied van zorg, huren en kinderopvang. Door te kiezen voor stelsels met keuzevrijheid voor burgers waarbij de diensten of voorzieningen worden geleverd door marktpartijen en door de wens de betrokken diensten toegankelijk te houden voor iedereen ontstaat de noodzaak van financiële ondersteuning. Die ondersteuning is nu vormgegeven via een t~~T~~oeslagenstelsel. Het t~~T~~oeslagenstelsel zoals we dat kennen is door zijn inkomensafhankelijke vormgeving en door de wens op voorschot in de actualiteit te kunnen betalen een bron geworden van zorg voor veel huishoudens. Dit is uiteengezet in deel I van dit IBO.

In dit tweede deel worden mogelijkheden verkend deze bron van zorg weg te nemen door het t~~T~~oeslagenstelsel op de schop te nemen. ~~te schrappen.~~ Echter d~~D~~e meest directe weg is dan de inrichting van het zorgstelsel, het stelsel voor sociale huurwoningen en de verstrekking van kinderopvang zodanig te wijzigen dat de noodzaak van financiële ondersteuning vervalt. Dit valt buiten de taakopdracht van dit IBO, maar de werkgroep raadt verder diepgaand onderzoek naar een alternatieve vormgeving van deze stelsels in den brede aan. Bij andere keuzes ten aanzien van de inrichting van deze stelsels kan de noodzaak voor toeslagen en de daarmee gepaard gaande hoge mentale lasten voor huishoudens verdwijnen.

Conclusie is, evenals in deelonderzoek 1, dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging voor de burger ~~(reduceren mentale lasten)~~ en voor de uitvoering mogelijk zijn, maar ~~de overheid voor~~ dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen, waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, bewust niet-gebruik en schuldenproblematiek) een 'prijs'

Met opmerkingen Is de prikkel een belangrijk onderdeel van de redenatie? Geschikte woningen vinden is lastig, los van prikkels: alleenstaanden kunnen bijna geen betaalbare woningen vinden en voor sociale huur sta je al gauw 6+ jaar in de wachtrij.

Met opmerkingen Check

Met opmerkingen We hebben die zin "prikkel" niet nodig.

2027557 03936

betaald wordt. Deze prijs heeft de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid. De toeslagen zijn gerichte beleidsinstrumenten om beleidsdoelen te bereiken. Opgeven van de toeslagen betekent concessies op ander gebieden. Er zal in elke variant ingeleverd moeten worden op de huidige doelstellingen en/of op huidige mate van gerichtheid en actualiteit. Met name het loslaten van de gerichtheid zal leiden tot substantiële inkomenseffecten. Tegelijkertijd biedt de vereenvoudiging voor de burgers. Om de pakketten budgetneutraal vorm te geven, is compensatie via de inkomstenbelasting gezocht. Verder kan dekking gevonden worden door middel van besparingsopties die volgen uit verschillende beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de kinderopvang, waar het gaat om een zeer specifieke doelgroep die slechts in beperkte mate overlapt met de doelgroepen van andere toeslagen. Voor deze toeslag concludeert de werkgroep dat hervorming van de kinderopvang tot een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel voor de burger een goede optie is, omdat deze de mentale lasten reduceert en leidt tot een eenvoudiger stelsel. Binnen de optie van een publieke kinderopvangstelsel kunnen meerdere keuzes worden gemaakt, die een effect kunnen hebben op de kosten, de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. De werkgroep beveelt aan een concrete uitwerking nader te onderzoeken alvorens een besluit over hervorming wordt genomen.

Kijkend naar de integratie van de drie toeslagen gericht op inkomensondersteuning (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) concludeert de werkgroep dat er modellen denkbaar zijn waarin deze toeslagen geïntegreerd worden. Maar dat goed naar de vormgeving gekeken moet worden met het oog op een toename van de uitvoerbaarheid en exporteerbaarheid. Beide pakketten B1 en B2 blijven een voorschotstelsel en dus blijven terugvorderingen en nabetalingen, zij het in mindere mate, bestaan.

In de beleidspakketten C1 en C2 worden alternatieven geschetst voor individuele toeslagen. Ook hierbij liggen voor- en nadelen voor de werkgroep naar de mogelijkheden, maar ook deze alternatieven kennen zowel voor- als nadelen. Het is aan de politiek om te besluiten welke prijs men bereid is om te betalen ter voorkoming van de huidige problematiek met terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik en hoge mentale lasten voor de burger.

CONCEPT

1 Inleiding

Dit rapport betreft deelonderzoek 2 van het IBO Toeslagen. Deelonderzoek 1 met een analyse van het huidige toeslagenstelsel en mogelijke varianten in het huidige toeslagenstelsel is reeds op 11 november 2019 gepubliceerd. Het rapport van deelonderzoek 2 kijkt naar beleidsvarianten voor een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel en stelsel rond wonen, zorg en kinderen. Daarbij is ook gekeken naar hoe in het buitenland zaken rondom inkomensondersteuning voor wonen, zorg en kinderen geregeld zijn.

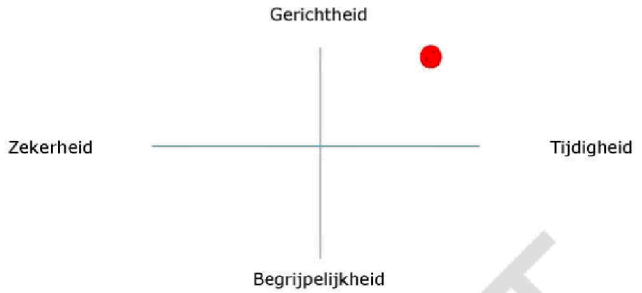
1.1 Aanleiding IBO Toeslagen

Het huidige toeslagenstelsel beoogt om burgers zowel keuzevrijheid als betaalbare voorzieningen te bieden. Zo zorgt bijvoorbeeld de zorgtoeslag voor een betaalbare zorgpremie en eigen risico voor de lagere inkomens en hebben huishoudens tevens vrije keuze met welke zorgverzekeraar ze een contract aangaan.

In het gepubliceerde deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen: Eenvoud of maatwerk: uitruilen in het huidige toeslagenstelsel concludeert de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De ontwerpprincipes van een voorschotstelsel passen niet goed bij de inzichten vanuit de gedragswetenschap en de systematiek leidt tot veel terugvorderingen, die kunnen bijdragen aan schuldenproblematiek van huishoudens. Dit speelt het sterkst bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. De toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt maakt deze uitdagingen alleen maar groter.

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid en aan tijdigheid. Met gerichtheid wordt bedoeld het ~~op de euro~~ nauwkeurig uitkeren, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. Met tijdigheid wordt de voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen bedoeld zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten. Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid), terwijl de burger zelf verantwoordelijk is voor correct gebruik van toeslagen. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden het voorschot na afloop van het jaar mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). Eventuele (hoge) terugvorderingen kunnen bijdragen aan problematische schulden. Zo komen jaarlijks naar schatting 300.000 terugvorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen in de dwanginvordering. Ook het initiatief tot het aanvragen van een toeslag ligt bij de burger. Het niet-gebruik van toeslagen is circa 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250 duizend huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen. In onderstaande figuur is de huidige situatie illustratief als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

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



De problemen in het huidige stelsel zijn dus de keerzijdes van de gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang gekomen door de keuze voor gerichtheid en tijdigheid. 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 aanvragen en 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 maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Er is geen variant die alle problemen van het huidige stelsel wegneemt. De werkgroep acht dit 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.

Naast de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen en het niet aansluiten van de systematiek op het doenvermogen komt dat het toeslagenstelsel in de afgelopen jaren topzwaar is geworden. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n €13 miljard in om. De gemiddelde toeslagbedragen die een toeslaggerechtigde ontvangt zijn aanzienlijk toegenomen en huishoudens ontvangen vaker meerdere toeslagen. In 2018 ontvingen 5 miljoen huishoudens 7,5 miljoen toeslagen. Het feit dat de toeslagen bij ongeveer 60% van ~~de~~ alle huishoudens terecht komt, de toegenomen hoogte van de toeslagen en de problematiek van terugvorderingen werpt de vraag op of het 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~~ lage en midden inkomens.

1.2 Taakopdracht deelonderzoek 2

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?

CONCEPT

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. Uitgangspunt in de opdracht van deelonderzoek 2 is dat de beleidsvarianten budgetneutraal moeten 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).

De taakopdracht heeft als afbakening meegegeven dat de te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de achtergronden van de huidige toeslagen beschreven om helder te krijgen hoe tot het huidige stelsel gekomen is en wat de doelstellingen zijn. Ook wordt gekeken naar de ontwikkeling van de toeslagen sinds invoering en is een korte internationale vergelijking naar de financiële ondersteuning in de stelsels van zorg, huur en kinderen opgenomen.

In hoofdstuk 3 worden ~~op basis van het loslaten van doelstellingen en keuzes in de vormgeving van het huidige stelsel~~ opties geïdentificeerd waarmee een eenvoudiger systeem gerealiseerd kan worden. Dit leidt tot 5 beleidspakketten waarin voor elke toeslag een alternatief geboden wordt.

CONCEPT

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel

Voordat gekeken wordt naar alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel verdient het aanbeveling om eerst te kijken naar ~~het~~ de stelsels waarbinnen de toeslagen hun ~~zijn~~ functie ~~heeft~~ hebben. Voor de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag ligt het voor de hand om eerst te kijken naar respectievelijk de inrichting van het zorgstelsel, het kinderopvangstelsel en de sociale-huursector. Het bestaan van toeslagen volgt namelijk uit de fundamentele (en dus politieke) keuze voor een stelsel van marktwerking, waarbij een toeslag alle burgers in staat stelt om deel te nemen op de desbetreffende markt. Toeslagen zijn dus het sluitstuk van een stelselkeuze. Het nadenken over het afschaffen van het toeslagenstelsel vraagt eigenlijk dan ook eerst om een stelseldiscussie. Dit valt echter buiten de scope van dit IBO.

In dit hoofdstuk komt de achtergrond van de bestaande toeslagen aan bod. Daarbij wordt teruggegaan naar de vraag waarom gekozen is voor een toeslag en wat de doelstelling en doelgroep is. Tevens wordt de ontwikkeling van het aantal toeslagontvangers, uitgaven en financieel belang beschreven en wordt stilgestaan bij voorgestelde hervormingen in het verleden. Tot slot wordt gekeken hoe in andere landen ondersteuning op de terreinen van zorg, huur en ~~jeugd~~ kinderen vormgegeven is.

2.1 Achtergrond toeslagen

2.1.1 Zorgtoeslag

Elk huishouden, behoudens enkele uitzonderingen, moet een zorgverzekering afsluiten. De zorgtoeslag is een financiële tegemoetkoming voor huishoudens met een laag inkomen[3] voor het betalen van de premie van de (basis-) zorgverzekering en het eigen risico. Er is destijds onder andere gekozen voor een toeslag omdat bij inpassing in de inkomstenbelasting belastingplichtigen, die geen belasting betalen, niet bereikt konden worden ('verzilveringsproblematiek').

Om de concurrentie tussen zorgverzekeraars te bevorderen, is de hoogte van de zorgtoeslag niet afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van de zorgverzekering die de ontvanger van zorgtoeslag afsluit, maar van de standaardzorgpremie en eigen risico. Het mogelijke prijsverschil tussen een duurdere en goedkopere basisverzekering is voor rekening of voordeel van het huishouden.

In de huidige situatie betaalt iedere verzekerde een vergelijkbare nominale zorgpremie. De zorgtoeslag maakt het voor burgers met een lager inkomen mogelijk om die premie te betalen. In het zorgstelsel zijn de zorgverzekeraars private partijen, die op een directe manier een inkomensonafhankelijke premie bij hun klanten (de verzekerden) in rekening brengen. Zorgverzekeraars krijgen op deze manier een substantieel deel van het bedrag benodigd om de zorgkosten te betalen (50% van het totaal) direct binnen van hun klanten. Lagere inkomens betalen dus de zorgpremie aan de zorgverzekeraar, maar worden dus gecompenseerd door de

[3] tot ca. € 29.000 voor een alleenstaande en ca. € 36.000 voor een paar

CONCEPT

overheid in de vorm van de zorgtoeslag. Tevens krijgen zorgverzekeraars geld (ook 50%) van de overheid. Dat is primair het bedrag dat de overheid heft bij belastingplichtigen in de vorm van de inkomensafhankelijke bijdrage (de IAB). De exacte verhouding tussen beide bronnen verschilt per verzekeraars en is vanwege de risicoverevening afhankelijk van hun verzekerdenpopulatie. De taakopdracht van het IBO Toeslagen stelt dat beleidsopties binnen de kaders van de zorgverzekeringswet blijven vallen en dus niet toornen aan deze 50-50% verdeling.

2.1.2 *Huurtoeslag*

Het doel van de huurtoeslag is de bekostiging van een huurwoning voor huishoudens met een laag inkomen[4]. 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. Dit viel samen met de invoering van ~~De Belastingdienst ging immers ook~~ de zorgtoeslag ~~uitvoeren~~. De achtergrond was om meer transparantie en harmonisatie rond de armoedeval en de marginale druk te bereiken door de veelheid aan regelingen te verminderen en te harmoniseren.

Met de overgang van de huursubsidie naar de huurtoeslag werd het relevante inkomensbegrip verlegd van het inkomen in jaar 't-2' naar jaar 't'. Voor burgers vormde dit een verbetering, omdat de toeslag kon meebewegen op verandering in het inkomen. De huursubsidie ~~Onder het inkomensbegrip t-2 was er~~ kende weliswaar een vangnet, maar daarop kon alleen een beroep worden gedaan bij echt grote inkomensdalingen. 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.[5] Het precieze percentage huurverhoging is afhankelijk van het inkomen. Voor huurtoeslagontvangers geldt een maximum van 2,5%. Sociale verhuurders zijn gebonden aan een 0% huursomstijging.~~

De afgelopen jaren is de ruimte om huren te kunnen laten stijgen vergroot, om te komen tot marktconformere huren en om 'scheefwonen' tegen te gaan. Sinds juli 2013 is de maximum huurverhoging inkomensafhankelijk. Vanaf 2017 gelden daarbij twee klassen, voor hogere inkomens geldt een maximumverhoging van 4 procentpunt bovenop de inflatie, voor lagere inkomens, waar ook huurtoeslagontvangers onder vallen geldt een maximum van 2,5%. In de praktijk wordt deze ruimte voor huurstijgingen lang niet volledig benut door verhuurders. Bij corporaties wordt de mogelijkheid van huurverhogingen ook beperkt doordat een maximum aan de huursomstijging van 1% boven inflatie is gesteld.

Met opmerkingen Check of

Met opmerkingen Dit is de inbreng van BZK. Inhoudelijk verandert er volgens mij weinig, maar het betrekt de recentste wetgeving.

De huurtoeslag kan een prijsopdrijvend effect hebben op de huren tot aan de liberalisatiegrens en op bepaalde soorten woningen[6]. Verhuurders kunnen een deel van de huurverhoging afwentelen op de Rijksoverheid via de huurtoeslag van hun

[4] tot ca. € 25.000 voor een alleenstaande en ca. € 31.000 voor een meerpersoonshuishouden
[5] ~~Kamerbrief, 2013-0000096414~~
[6] IBO (2016) Sociale huur: de prijs voor betaalbaarheid, pag 42

CONCEPT

huurders. De verhuurders zijn zich bewust dat een deel van de berekende huurverhoging leidt tot een hogere huurtoeslag van hun huurders. Tevens kunnen huurders een grotere en kwalitatief betere woning huren met een hogere huurprijs wetende dat een gedeelte van de hogere huurprijs gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Ook werkt de toeslag het delen van een huis tegen omdat er alleen "per voordeur" uitgekeerd wordt. Daarmee kan de huurtoeslag zorgen voor een 'overconsumptie' van grotere en kwalitatieve betere huurwoningen. Dit alles geldt overigens alleen voor huurwoningen met een huur onder de maximale huurgrens van ca € 720,-. Daarboven is er immers geen recht op huurtoeslag. In die zin kan de huurtoeslag ook een dempend effect hebben op de huren.

2.1.3 *Kindgebonden budget*

Kinderen kosten geld en hebben een effect op de draagkracht van een gezin. Het kindgebonden budget heeft als doel om ouders, naast de inkomensonafhankelijke kinderbijslag, een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen te bieden. Omdat een ruimere financiële draagkracht van een gezin ertoe leidt dat kinderen meer kansen hebben om zichzelf te ontplooien, is het afgeleide doel het bevorderen van ontplooiingskansen van kinderen. Het kindgebonden budget levert extra ondersteuning aan lagere- en middeninkomens[7] 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. Specifiek voor alleenstaande ouders is er via het kindgebonden budget extra ondersteuning, via de alleenstaande ouderkop (ca. € 3.000 per jaar).

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 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 alleenstaande ouders of gezinnen met meerdere en jongere kinderen zijn, een groter risico hebben op armoede ~~hebben~~. Het kindgebonden budget draagt eraan bij dit risico te verkleinen.

2.1.4 *Kinderopvangtoeslag*

De voornaamste doelstelling van de kinderopvangtoeslag (KOT) is arbeidsparticipatie.[8] Kinderopvangtoeslag 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~~ traject volgen). De overheid vindt het belangrijk dat werken ook voor ouders lonend is en dat zij arbeid en zorg goed kunnen combineren. Alle ouders, ook met de

[7] Tot € 70.000 voor paren en € 100.000 voor een alleenstaande ouder

[8] De wet op kinderopvang (WKO) kent naast het doel het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg van ouders met jonge kinderen ook de ontwikkeling van het kind als doel.

CONCEPT

hoogste inkomens, krijgen tenminste 33% van de kosten van kinderopvang (gebaseerd op een maximum uurprijs) 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 gerichte compensatie van gemaakte kosten voor de kinderopvang te bieden en ter voorkoming van 'verzilveringsproblematiek'.

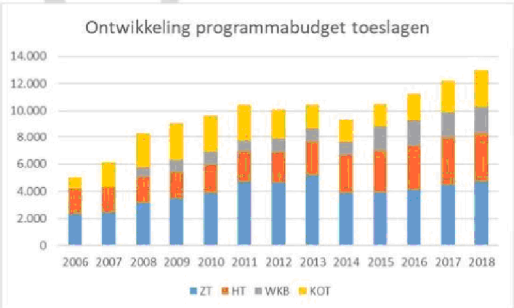
Door keuzes in de vormgeving leidt de KOT tot een aantal neveneffecten:

- De maximumuurprijsgrens[9] 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.
- Er is keuzevrijheid bij de keuze voor type kinderopvang en locatie, bijvoorbeeld om ~~ook~~ voor gastouderopvang ~~te kiezen~~aan huis te kiezen.

2.2 Ontwikkeling toeslagen

Sinds de start van toeslagen is het bedrag wat aan toeslagen uitgekeerd wordt verdrievoudigd.

- Bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 werd € 5 miljard aan in totaal 6,2 miljoen ontvangers van zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag uitgekeerd.
- In 2008 werd ook het kindgebonden budget ingevoerd (in 2008 € 0,7 miljard voor 0,9 miljoen toeslagen).
- In 2018 is voor bijna € 13 miljard uitgekeerd in 7,5 miljoen toeslagen en de prognose voor 2020 is een uitkering van € 15,5 miljard.



[9]De vergoeding wordt alleen toegepast op de kosten tot deze maximumuurprijsgrens.

CONCEPT

Het aantal ~~ontvangers~~toeslagen is gestegen, maar ~~H~~het aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt is met 5 miljoen huishoudens gelijk gebleven. Dit betekent dat het aantal toeslagen per huishouden (de stapeling) toegenomen is.

- In 2006 ontvingen ca 5,1 miljoen huishoudens (ca 72% van de Nederlandse huishoudens) toeslagen.
- In 2018 komen de toeslagen terecht bij ruim 5 miljoen huishoudens (ca 60% van de Nederlandse huishoudens).

De daling van het relatieve aandeel van de Nederlandse huishoudens is het gevolg van de groei van het aantal huishoudens tussen 2006 en 2018.

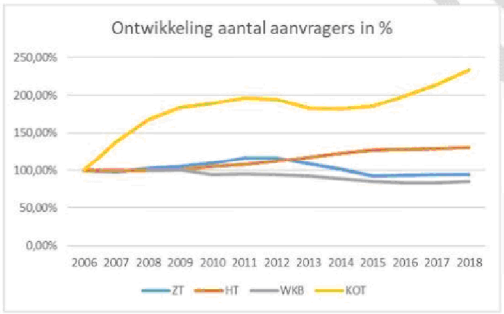
Met opmerkingen Dit klopt toch niet: het aantal ontvangers is toch het aantal huishoudens?

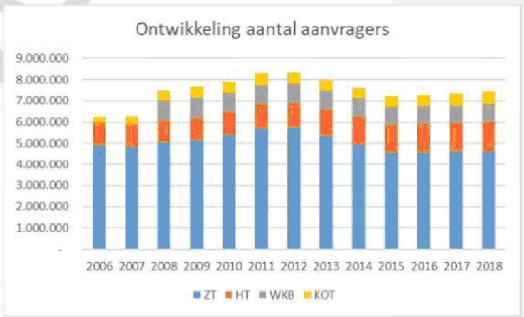
De stijging van het totale toeslagenbudget is dus te verklaren door een groei van het aantal uitgekeerde toeslagen (7,5 miljoen ten opzichte van 6,2 miljoen) en een groei van de gemiddelde hoogte van het toeslagbedrag. In de paragrafen hieronder worden de oorzaken van deze groei toegelicht.

2.2.1 *Ontwikkeling aantal toeslagontvangers*

Het grootste deel van de groei van het aantal ontvangers is te verklaren door de komst van het kindgebonden budget in 2008 en de groei van de kinderopvangtoeslag. Zo is het aantal kinderopvangtoeslagen ruim verdubbeld naar in totaal 670.000 aanvragen in 2018 ten opzichte 270.000 aanvragen in 2006.

Het aantal ontvangers van zorgtoeslag 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 en aantallen weer.



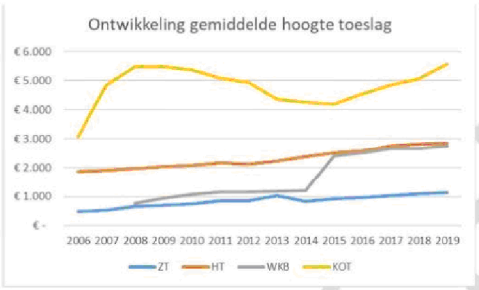


Ook de komende jaren zal het aantal toeslagen naar verwachting toenemen als gevolg van beleidswijzigingen. Zo zal de voor 2020 voorgenomen afschaffing van de maximale inkomensgrens voor de huurtoeslag naar verwachting 115.000 nieuwe toeslagontvangers opleveren en de verhoging van de afbouwgrens van het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

2.2.2 *Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag*

Nog meer dan de stijging van het aantal toeslagen lijkt 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 kindgebonden budget 260% sinds 2008). De stijging van het kindgebonden budget is overigens deels te verklaren door de invoering van de ALO kop[10] in 2015 en integratie van andere kindregelingen in het kindgebonden budget in datzelfde jaar.

Figuur 1: ontwikkeling gemiddelde hoogte toeslagbedrag



2.2.3 *Financieel belang toeslagen*

In deelonderzoek 1 is al laten zien dat de toeslagen voor huishoudens met een laag inkomen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen vormen. In de laagste inkomensgroep vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is.
Dit betekent dat de lusten (inkomensondersteuning) maar ook de lasten van het huidige voorschotstelsel vooral terecht komen bij de laagste inkomens. Ze ontvangen de hoogste toeslagen en moeten als er te veel toeslag is uitgekeerd verhoudingsgewijs de hoogste bedragen terugbetalen, terwijl hun financiële buffers het kleinst zijn.

2.3 Eerder voorgestelde hervormingen

In de afgelopen jaren zijn twee hervormingen van het toeslagenstelsel beleidsmatig voorbereid, maar deze zijn niet tot uitvoering gekomen. Dit betreft de introductie van de huishoudentoeslag en het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang.

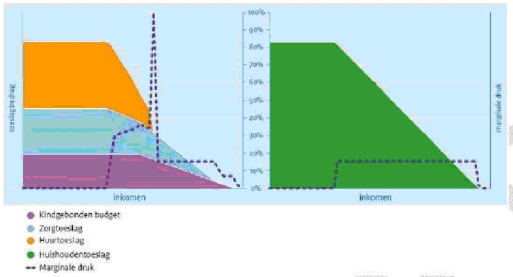
De huishoudentoeslag voorzag in een stroomlijning en bundeling van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget aangevuld met de ouderenkorting tot één toeslag met één gezamenlijk uniform afbouwtraject. Dit beleidsvoornemen vloeide voort uit een aanbeveling van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie van Dijkhuizen). Het gezamenlijke afbouwtraject voorkwam uitschieters

[10] De ALO kop (alleenstaande ouderkop) is geïntroduceerd in de Wet Hervorming Kindregelingen als alternatief voor de alleenstaande oudertoeslag in de bijstand, per 2015. In de vormgeving via de bijstand leidde het aanvaarden van werk (en dus verlies van bijstand) tot verlies van de alleenstaande oudertoeslag. Door de vormgeving via het kindgebondenbudget is de tegemoetkomen gekoppeld aan inkomen en niet aan de bijstand an sich (en wordt werken lonender).

CONCEPT

in de marginale druk door een stapeling van afbouwtrajecten (zie Figuur 2~~Figuur 2~~). Ook leidde het ertoe dat de toeslagen meer gericht terecht komen bij huishoudens met recht op meerdere toeslagen, waardoor het aantal huishoudens met toeslagen bovendien met bijna één miljoen zou afnemen.

Figuur 2: Stroomlijning toeslagen door invoering huishoudentoeslag



In 2014 is besloten om de voorbereidingen voor de invoering van de huishoudentoeslag te beëindigen. Er kan worden geconstateerd dat het tijdpad voor de implementatie zeer krap was, mede door de toevoeging van de ouderenkorting aan de huishoudentoeslag in een laat stadium. Bij de uitwerking bleek bovendien dat de verschillende toeslagen elk een eigen exportregime kennen.[11] Om te voorkomen dat de export fors toe zou nemen zou het nodig zijn binnen de huishoudentoeslag de verschillende componenten van huur, zorg en kinderen te kunnen blijven onderscheiden. Anders zou de huishoudentoeslag worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar moet zijn volgens het meest gunstige export-regime van de betrokken toeslagen[12]. Dit zou niet alleen een stijging van de uitgaven aan toeslagen in het buitenland betekenen, maar met name leiden tot een complexe uitvoering. Het is namelijk voor de Belastingdienst complex de juistheid van opgegeven grondslagen in het buitenland te controleren en terugvorderingen in het buitenland te incasseren.

De Belastingdienst kwam tot het oordeel dat de vormgeving van de huishoudentoeslag met te onderscheiden componenten dermate complex was dat dit voor grote problemen zorgde. Eén van de problemen was dat het betalingssysteem van de Belastingdienst hier niet op berekend was en niet binnen de gestelde termijn kon worden aangepast. Een ander probleem was dat de combinatie van onderscheiden componenten en een gezamenlijk afbouwtraject veel vragen van burgers zou kunnen oproepen. In het afbouwtraject zou de hoogte van de ene

Met opmerkingen
Uitzoeken wat bedrag nu is. Ijg 1,5% benoemen.

Met opmerkingen Als we enkele 100 mlnen van huishoudentoeslag opnemen dan graag aangeven dat dat inclusief de ouderenkorting is

[11] 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.
[12] Op dit moment kent de WKB de ruimste exporteerbaarheid, nl EU en een aantal verdragslanden, bij de Zorgtoeslag is de exporteerbaarheid beperkt tot de EU. Dit betekent dat het zorgtoeslagdeel mee geëxporteerd kan worden als er WKB gaat naar verdragslanden. In kamerbrieven over de huishoudtoeslag wordt gesproken over een toename van de toeslaggelden met honderden miljoenen als gevolg van de exporteerbaarheid.

CONCEPT

component immers mede afhangen van het recht op de andere componenten.[13] Concluderend zou toevoeging van de huishoudentoeslag aan het toenmalige pakket van werkzaamheden van de Belastingdienst leiden tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en toeslagen. Op basis daarvan concludeerde het kabinet dat invoering van de huishoudentoeslag niet gecontinueerd zou worden.

In 2014 is voor de kinderopvangtoeslag het wetsvoorstel Nieuw Financieringsstelsel Kinderopvang in voorbereiding genomen. Kern van het wetsvoorstel was dat de kinderopvangvergoeding rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties zou worden uitbetaald, nadat ouders bij DUO eerst een ~~eigen~~ inkomensafhankelijke bijdrage hadden voldaan. Met het wetsvoorstel werd een wijziging van de financiering beoogd, waardoor hoge terugvorderingen worden beperkt en ouders eerder zekerheid hebben over de door hun te dragen kosten van kinderopvang. Het aantal terugvorderingen en nabetalingen zou in dit stelsel substantieel verminderen, en de financiering zou worden uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Uiteindelijk is dit wetsvoorstel niet inwerking getreden. ~~, omdat het probleemoplossend vermogen onvoldoende bleek en het wetsvoorstel op onvoldoende politieke steun kon rekenen. De bestaande uitgangspunten van de toeslag zouden namelijk ook in het nieuwe stelsel blijven bestaan, inclusief de bijbehorende problemen. Mede v~~Vanwege de risico's van een stelselwijziging en de ~~voortgang~~ verbeteringen die de afgelopen jaren zijn ingezet bij de Belastingdienst/Toeslagen ~~in de tussenliggende tijd had gemaakt in de~~ ter vermindering van het aantal (hoge) terugvorderingen heeft de staatssecretaris van SZW in het voorjaar van 2018 afgezien van de invoering van de nieuwe systematiek[14]. Als alternatief wordt op dit moment het verbeterprogramma kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen in samenwerking met het ministerie van SZW uitgevoerd. Dit is gericht op het terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen, door onder andere proactieve signalering, betere begeleiding en versterken van de dienstverlening.

2.4 Internationale keuzes in zorgstelsels, huurbeleid en voorzieningen voor kinderen

Bij de verkenning van alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel heeft de werkgroep ook gekeken hoe hier internationaal mee omgegaan wordt.[15] Zie bijlage 3 voor de vergelijking van de stelsels in verschillende landen. In de vergelijking is alleen naar de invulling van de systemen gekeken en niet naar aanverwante relevante zaken, zoals de (maatschappelijke) kosten of de inrichting van het belastingstelsel.

Uit de vergelijking blijkt dat het Nederlandse toeslagenstelsel, met het uitgangspunt dat de burgers zelf een volledig bedrag betalen en een hier tegenoverstaande financiële vergoeding op voorschotbasis van de overheid op basis van huishoudinkomen, uniek te noemen is.

[13] Hoewel het zo beoogd is, is het lastig uit te leggen dat bijvoorbeeld door de geboorte van een kind het recht op de zorgcomponent kan toenemen of dat huishoudens met een hoge huur meer ouderenkorting ontvangen.
[14] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 31322-361
[15] Hiervoor zijn overheidswebsites van de verschillende landen en de MISSOC-database (https://www.missoc.org/missoc-database/) gebruikt.

CONCEPT

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.

Huur: In de meeste landen geldt een tegemoetkoming voor huurlasten voor de laagste inkomens. Er wordt daarin veelal rekening gehouden met de huurlasten en huishoudsamenstelling. Enkele landen compenseren voor woonlasten zonder onderscheid te maken voor huurwoningen of eigen woningen.

Kind: De inkomensondersteuning voor huishoudens met kinderen lijken internationaal voornamelijk vormgegeven te zijn zoals de Nederlandse kinderbijslag. Verder bestaan er speciale regelingen indien het kind op school zit of studeert. Dan geldt veelal een hogere leeftijdsgrens. De regelingen zijn vaak inkomensonafhankelijk. Als de regeling wel inkomensafhankelijk is, dan is deze inkomensafhankelijkheid grof door bijvoorbeeld een maximaal inkomen te stellen.

Kinderopvang: Internationaal lijkt er een grote rol te zijn van de overheid voor de kinderopvang. Van volledige verantwoordelijkheid in Scandinavische landen (gecombineerd met een lange periode van ouderschapsverlof) 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 wordt geboden. Hier springt de Universal Credit in het Verenigd Koninkrijk naar voren. Daar zijn zes regelingen voor lage inkomens op het gebied van arbeidskorting, wonen en kinderen samengevoegd om meer grip krijgen op de armoedeval en het geheel aan regelingen overzichtelijker maken. Dit wordt stapsgewijs ingevoerd. Het gebruik van een real-time inkomen is in de varianten voor deelonderzoek 1 als inspiratie gebruikt. Uit een evaluatie uit 2015 blijkt dat het samenvoegen van regelingen het eenvoudiger maakt voor de burger, maar dat niet alle regelingen (zoals gemeentelijke regelingen) eronder vallen. Ook is de Universal Credit niet in alle gevallen toereikend. Dat is met name het geval voor de huur. Er zijn nog geen inzichten over de gedragseffecten.

CONCEPT

3 Beleidsvarianten

Voor de inventarisatie van mogelijke beleidsvarianten voor het toeslagenstelsel is gekeken naar de vraag wat het doel is van het toeslagenstelsel en van de voorgestelde hervorming/omvorming van de toeslagen (lees: de beleidsvarianten) en welke keuzes er gemaakt zijn in de vormgeving van het stelsel. Deze vragen zijn belangrijk omdat hier keuzeruimte ligt. Er zijn andere keuzes mogelijk, die overigens ook elk hun eigen voor- maar ook nadelen hebben. Als zodanig zal onderkend moeten worden dat ook een nieuw stelsel nadelen (dus problemen) zal kennen.

3.1 Doelstellingen toeslagen

De overheid kan op verschillende manieren publieke voorzieningen voor haar burgers beschikbaar stellen. Zo kan de overheid de publieke voorziening gratis verstrekken aan haar burgers en deze financieren met (inkomensafhankelijke) belastingen. Dat speelt in het bijzonder bij publieke voorzieningen waarvan de baten niet aan individuen zijn toe te rekenen. De typische voorbeelden van deze zuiver collectieve goederen zijn veiligheid en dijken. Toch verstrekt de overheid op deze manier ook voorzieningen waarvan de baten strikt genomen toe te rekenen zijn aan individuen. Een voorbeeld is het basisonderwijs. De overheid stuurt geen rekening naar de ouders van kinderen, die onderwijs volgen.

In een omgeving waarbij de overheid de publieke goederen om niet ter beschikking stelt (rijkswegen, politie, natuur), is er over het algemeen ook in mindere mate sprake van keuzevrijheid voor de consument (N.B. bij onderwijs juist wel!). Er is in elk geval niet een burger die een toe te rekenen prijs betaalt en daar zelf een financiële afweging in maakt. De burger maakt individueel geen kosten en heeft dus ook geen behoefte aan een tegemoetkoming in die kosten in de vorm van een al dan niet inkomensafhankelijke toeslag. De overheid draagt immers de kosten en de burger betaalt belasting, die geen direct verband met deze kosten houdt.

Op andere beleidsterreinen zijn andere keuzes gemaakt. Bij het kiezen van een zorgverzekering, het huren van een woning en het gebruiken van kinderopvang is gekozen voor een stelsel van marktwerking. Hierin kan de burger individuele voorkeuren laten gelden door als consument keuzevrijheid te hebben bij de aanschaf van deze goederen en diensten (waar de burger ook zelf voor betaalt). Omdat de overheid vervolgens het gebruik van deze goederen belangrijk vindt, dan wel verplicht stelt, en er directe kosten voor de burger zijn hiervoor, is er een stelsel van toeslagen ontstaan om ook burgers met onvoldoende inkomen in staat te stellen als consument deze goederen aan te schaffen. Toeslagen maken dus bepaalde voorzieningen geleverd via marktpartijen toegankelijk. Door individuele toeslagen is de koppeling aan te maken kosten voor de burger ook zichtbaar.

Het toeslagenstelsel biedt tevens inkomensondersteuning aan huishoudens door het bieden van een tegemoetkoming in de kosten. Deze komt tot uiting in de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Op deze manier is 'verzilverbaarheid' in de inkomstenbelasting niet nodig. Huishoudens, die te weinig belasting betalen om heffingskortingen te verzilveren, kunnen wel een toeslag als tegemoetkoming in de kosten krijgen.

CONCEPT

Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid en worden de toeslagen gebruikt als koopkrachtknoppen. Dit heeft geleid tot een steeds fijnmaziger en daarmee complexer systeem van toeslagen. Tegelijkertijd maakt die gerichtheid het ook mogelijk om via lagere publieke bijdragen (dan via publieke voorziening om niet) deze diensten aan te bieden. Ten opzichte van voorziening om niet zijn immers makkelijker aanvullende eisen te stellen. Denk bijvoorbeeld aan de gewerkte uren-eis voor de kinderopvangtoeslag.

Een derde doel van de huidige toeslagen is bevordering van de arbeidsparticipatie. Dit komt tot uiting in de kinderopvangtoeslag. De andere drie toeslagen worden gegeven ongeacht of iemand betaald werk heeft of niet. Bij een gegeven inkomensniveau ontvangt iedereen dezelfde toeslag, waarbij het niet uitmaakt dat looninkomen is of een uitkering.

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

1. Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang.
2. Inkomensondersteuning (met expliciet aandacht voor de verzilverbaarheid voor lage inkomens)
3. Arbeidsparticipatie

3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel

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

3.2.1 *Keuze 1: De mate van gerichtheid*

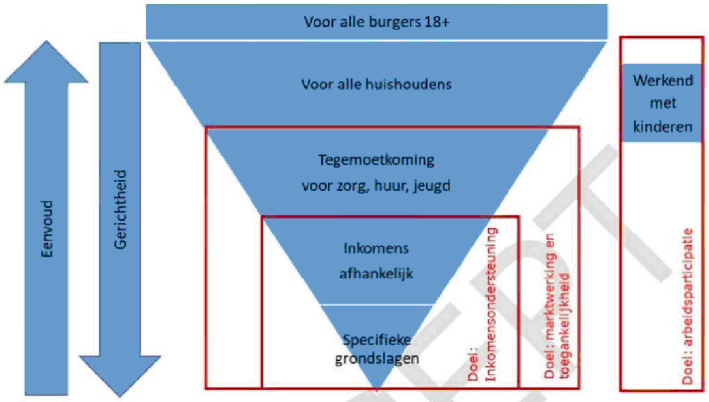
Een huishouden krijgt afhankelijk van een bepaalde behoefte toeslagen. Die behoefte is vooral afhankelijk van het huishoudinkomen, maar ook afhankelijk van andere grondslagen (betaalde huur, aantal uren en tarief kinderopvang, huishoudsamenstelling). Dat heeft twee effecten. Ten eerste wordt de mate van huidige gerichtheid rechtvaardig gevonden (alleen de mensen die het echt nodig hebben krijgen een toeslag). En ten tweede is het op macroniveau ook doelmatig. Door alleen inkomensondersteuning te geven aan huishoudens die het nodig hebben, betaalt de overheid niet te veel. Deze fijnmazigheid heeft echter als keerzijde een complex toeslagenstelsel, waarbij vooral de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag afhankelijk zijn van een veelheid aan grondslagen. Elke grondslag kan daarbij veranderd worden om bij een bepaalde groep burgers een bepaalde koopkrachtgroei te realiseren. Bijhouden, voorspellen en doorgeven van deze grondslagen en wijzigingen daarin verhoogt de mentale lasten van burgers. Daarmee is het stelsel op microniveau aanzienlijk minder doelmatig.

Een mindere mate van gerichtheid kost de overheid geld of leidt tot verdelen van hetzelfde geld over meer mensen (minder compensatie voor hen die het specifiek nodig hebben); en doet mogelijk afbreuk aan het rechtvaardigheidsgevoel, maar reduceert wel de complexiteit en dus de mentale lasten van de burger. En dat is belangrijk, want juist die complexiteit brengt het uitgangspunt van de gewenste

CONCEPT

ondersteuning van de burger in gevaar, zeker wanneer die complexiteit leidt tot het "afhaken" van de burger waar het allemaal voor bedoeld was.

Welke keuzes te maken zijn in de mate van gerichtheid, is visueel weergegeven in onderstaande figuur.



De verschillende doelen moeten in samenhang gezien worden om te bepalen welke mate van complexiteit en gerichtheid acceptabel wordt gevonden. In termen van bovenstaande figuur: met elke stap neerwaarts naar gerichtere inkomensondersteuning, om alleen bepaalde groepen te bereiken, wordt het stelsel complexer. Tegelijkertijd vergroot de complexiteit van het stelsel het vertrouwen van de burger in datzelfde stelsel niet. Met name de inkomensafhankelijkheid (en het werken in de actualiteit daarin) voegt complexiteit toe. 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; en daarmee een bepaald prijskaartje voor de overheid cq compensatie voor de burger.

3.2.2 *Keuze 2: De mate van tijdigheid*

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot verstrekt op basis van (een inschatting van) de actuele situatie van een huishouden. Op die manier wordt beoogd om de huishoudens over geld te laten beschikken, wanneer de uitgave (zorgpremie, huur, etc) betaald moet worden en ze daar zelf onvoldoende middelen voor hebben. Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (tijdigheid) betekent een vlotte uitkering van de toeslag aan de huishoudens. Dit vergt echter dat gewerkt moet worden met een *inschatting* van het actuele inkomen voor het desbetreffende jaar. Achteraf – als de inkomensgegevens definitief beschikbaar zijn, dus zo'n 1 a 2 jaar later – wordt het daadwerkelijk recht vastgesteld. Dit leidt tot nabetalingen en terugvorderingen als het uiteindelijke recht afwijkt van de schatting. Deze zijn onvermijdelijk omdat op het moment van uitkeren het werkelijke jaarinkomen nog niet bekend is. Daar komt bij dat een

CONCEPT

hogere mate van gerichtheid (grotere inkomensafhankelijkheid) leidt tot meer terugvorderingen en nabetalingen.

Als op de tijdigheid van de toeslagen een andere keuze gemaakt wordt, worden toeslagen niet meer uitgekeerd op basis van een actueel en dus ingeschat inkomen, maar juist op basis van een vaststaand inkomen. Ook kan ervoor gekozen worden de actualiteit van de kosten los te laten en uit te gaan van al gemaakte kosten.

Een mindere mate van tijdigheid, bijvoorbeeld door naar een vastgesteld inkomen over te stappen, zal leiden tot een systeem van toeslagen waarin minder maatwerk geleverd wordt. Huishoudens met een scherpe inkomensdaling door het verlies van werk of een scheiding zullen niet direct een toeslag ontvangen. Wel zal het leiden tot minder terugvorderingen omdat het inkomen al is vastgesteld en er daarom niet meer een voorschot uitgekeerd hoeft te worden. In deelonderzoek 1 is nader gekeken naar toeslagen op basis van 't-2-inkomen' en is geconcludeerd dat dit door een benodigd vangnet gecompliceerd is en de veelal hoge terugvorderingen op andere grondslagen worden niet gereduceerd.

3.2.3 *Keuze 3: Huishouden versus individu*

De derde keuze die anders gemaakt kan worden is de uitkering op basis van huishoudniveau. De toeslagen maken onderdeel uit van het bredere instrumentarium van het inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit een belangrijke rol speelt. Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij inkomensondersteuning via de toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het huishoudinkomen. Zo wordt aanspraak gemaakt op de solidariteit binnen een huishouden.

De burger betaalt aan de ene kant dus individueel belasting over zijn inkomen en kan als huishouden een of meerdere toeslagen ontvangen. De commissie van Dijkhuizen concludeerde in 2014 dat, gegeven de verschillende doelstellingen in het stelsel, noch een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel noch een belastingstelsel volledig gebaseerd op het huishoudinkomen optimaal is[16]. De commissie stelde daarom voor om het onderscheid in het huidige stelsel tussen belastingheffing op basis van individuele draagkracht en het geven van inkomensondersteuning op basis van de draagkracht van het huishouden consequenter door te voeren. Het rapport fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei sluit aan op deze constatering[17].

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.

3.2.4 *Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.*

In het huidige toeslagenstelsel is veel verantwoordelijkheid bij de burger gelegd. Dit omdat het huidige stelsel in de actualiteit werkt en de overheid niet over real-time informatie beschikt over het inkomen of de gezinssituatie. Het huidige toeslagenstelsel hanteert de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor ze is en daar ook naar handelen. Aangenomen wordt dat de burger zelf toeslagen aanvraagt en proactief wijzigingen in de huishoudsituatie doorgeeft, zodat de toeslagen zo

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 447, nr. 2 herdruk, d.d. 17 juni 2013
[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, bijlage bij nr. 76, d.d. 6 juli 2016

CONCEPT

nauwkeurig mogelijk aansluiten op de actuele situatie in het huishouden. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconcludeerd dat deze aanname in de praktijk niet altijd terecht is en dat burgers door minder doenvermogen in samenhang met een complex stelsel in de problemen kunnen komen.

De verantwoordelijkheidsverdeling in het huidige systeem kan veranderd worden. Als de verantwoordelijkheid van de burger voor het actueel houden van de toeslagen wordt verminderd of weggehaald, zal de burger aan de ene kant minder ~~vrijheid~~ autonomie 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. Als werken in de actualiteit uitgangspunt blijft zal dit altijd enige mate van medewerking van burgers nodig zijn. De overheid beschikt nl niet over real-time inzicht in inkomens- en huishoudsituaties. De basisregistraties kunnen deze leemte niet vullen vanwege de vertraging die in dit soort systemen zit.

Voorbeelden van mogelijkheden om de mentale lasten te reduceren zijn grondslagen weglaten of vereenvoudigen en voorzieningen in natura verstrekken. Als grondslagen weggelaten worden, dan hoeft de burger daar ook geen rekening mee te houden. Zo leidt een huurtoeslag, waarin een normhuur in plaats van de daadwerkelijk betaalde huur de toeslaghoogte bepaalt, tot lagere mentale lasten omdat de betaalde huur van dat jaar niet hoeft te worden ingeschat en huurwijziging niet doorgegeven. Als voorzieningen in natura verstrekt worden zonder eisen voor gebruik, dan wordt de burger niet geconfronteerd met een rekening. Het loslaten van werken in de actualiteit biedt mogelijkheden om de verantwoordelijkheid die nu bij burgers ligt om de toeslagen actueel te houden (deels) te verschuiven naar de overheid.

3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties

De beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagenstelsel. Om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen moeten dus doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt worden. Andere afwegingen hierin zijn, zoals hierboven beschreven, goed mogelijk. Dat heeft het internationale vergelijkend beeld ook laten zien.

Om te komen tot de beleidspakketten heeft de werkgroep eerst geïnventariseerd welke opties zij zag voor het hervormen van het toeslagenstelsel. Zie hiervoor tabel 1.

Van deze opties zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Effect op mate van doelbereiking
- Effecten op terugvorderingen, schulden en niet-gebruik
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Budgettaire effecten[18]

[18] Behalve de eerste illustratieve optie, zijn alle opties budgettair neutraal vormgegeven. Voor de begrijpelijkheid is bij de dekking van de opties geen rekening gehouden met de scheiding

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt
heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt
heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt
heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt

CONCEPT

- Uitvoerbaarheid
- Handhaafbaarheid, inclusief verwachtte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
- Exporteerbaarheid

De uitwerking is opgenomen in bijlage 4. Een aantal van deze opties is niet verder uitgewerkt, zie hiervoor de toelichting in de ~~tabel~~bijlage.

Over de berekende inkomenseffecten merkt de werkgroep op dat hieraan, evenals bij de maatregelen in deelonderzoek 1, gezien de beperkte mogelijkheden om inkomenseffecten te kwantificeren niet veel waarde kan worden gehecht. De inkomenseffecten zijn dan ook niet leidend geweest in het vormgeven van de varianten.

Tabel 1: totaal overzicht overwogen beleidsopties

Opties mogelijk door loslaten doel inkomensondersteuning en toegankelijkheid	
Optie 1: Afschaffen ZT, HT en WKB zonder terugsluis	Onderdeel van pakket A
Optie 2: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via vaste uitkering	Submaatregel in pakket A
Optie 3: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via algemene heffingskorting	Submaatregel in pakket A
Optie 4: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via lager tarief eerste schijf IB	Niet verder uitgezocht[19]
Optie 5: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis in de vorm van wijzigingen bestaande knoppen inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht

Integrale opties voor zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget	
Optie 6: Sociaal minimum verhogen tot voldoende is voor basisbehoeften (exclusief kinderen)	Niet verder uitgezocht
Optie 7: Basisbehoeftentoeslag zonder rekening te houden met kinderen	Niet verder uitgezocht
Optie 8: Basisbehoeftentoeslag inclusief kinderen	Onderdeel van pakket B1
Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting	Onderdeel van pakket B2
Optie 10: Omleiding van de toeslagen (ZT, HT en KOT)	Niet verder uitgezocht
Optie 28: Decentralisatie van toeslagen naar gemeenten	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket

Opties kindgebondenbudget	
Optie 11: Kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1 en C2
Optie 12: Kinderbijslag samenvoegen met kindgebonden budget, compenseren via IB	Niet verder uitgezocht

Opties zorgtoeslag

tussen uitgaven en inkomsten, waardoor toeslagen (uitgaven) gedekt kunnen worden door inkomsten(belastingen/heffingskortingen)

[19] Zie bijlage x voor een nadere toelichting

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

CONCEPT

Optie 13: Zorgtoeslag: inkomensonafhankelijk maken, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1~~2~~
Optie 14: Zorgtoeslag: afschaffen, nominale zorgpremie verlagen, IAB verhogen	Niet verder uitgezocht
Optie 15: Zorgtoeslag: afschaffen, inkomensafhankelijke zorgpremie invoeren	Niet verder uitgezocht
Optie 16: Zorgtoeslag: afschaffen, financiering zorg via inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht
Optie 17: Zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen	Onderdeel van pakket C2~~1~~
Optie 18: Zorgtoeslag: omzetten in zorgvouchers	Niet verder uitgezocht

Opties huurtoeslag	
Optie 19: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via gemeenten	Niet verder uitgezocht
Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties	Onderdeel van pakket~~s~~ C2
Optie 21: Huurtoeslag: omzetten in woontoeslag	Niet verder uitgezocht
Optie 22: Huurtoeslag: omzetten in woonvouchers	Niet verder uitgezocht
Optie 23: Huurtoeslag: vereenvoudiging op basis van fase 1	Opgenomen in pakket C1

Opties kinderopvangtoeslag	
Optie 24: Publiek bekostigd aanbod kinderopvangvoorzieningen van 0 tot 12 jaar	Opgenomen in pakket B1, B2, C1 en C2
Optie 25: Schuif IACK naar KOT	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket
Optie 26: Schuif KOT naar IACK	Niet verder uitgezocht
Optie 27: Directe financiering kinderopvang	Niet verder uitgezocht

3.4 Beleidspakketten

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. ~~Al was het maar~~Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. De werkgroep heeft er daarom voor gekozen alternatieven voor de kinderopvangtoeslag separaat te bezien. Voor de andere drie toeslagen zijn ~~Vandaar dat de werkgroep ervoor kiest~~ een aantal samenhangende beleidspakketten ~~uit te werken~~uitgewerkt ~~waarin in elk pakket~~voor deze drie toeslagen ~~voor elke toeslag een alternatief~~alternatieven geboden ~~wordt~~ worden gericht op vereenvoudiging voor de burger (en uitvoering). Om deze beleidspakketten ergens tegen af te kunnen zetten is ook een beleidspakket opgesteld dat voorziet in afschaffing van de toeslagen in combinatie met generieke lastenverlichting. Voor de vorming van pakketten is tevens gebruik gemaakt van een aantal maatregelen welke in deelonderzoek 1 reeds onderzocht zijn. Tot slot is een ombuigingspakket beschreven. De werkgroep komt tot de volgende pakketten:

Alternatief kinderopvangtoeslag

- Hervorming naar publiek gefinancierde voorziening

Illustratief Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

- Alle toeslagen afschaffen ter illustratie. Dat levert ongeveer € 15,5 miljard[20] op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden.

[20] Prijspeil 2020

Beleidspakket B1: Integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'
- Optie 8: basisbehoeftentoeslag met kinderen
- ~~Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)~~

Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen
- Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting
- ~~Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)~~

Naast deze integratie pakketten zijn er ook beleidspakketten ontwikkeld bestaande uit alternatieve opties voor individuele toeslagen.

Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningbouwcorporaties
- Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB
- Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties

Beleidspakket C2~~1~~: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum
- Optie 17: Verhoging wettelijk minimumloon en sociaal minimum met 16% (geen zorgtoeslag meer)
- ~~Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)~~
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen
Alle toeslagen afschaffen en 80% van de opbrengst terugsluizen in een vast bedrag voor alle huishoudens.

~~*Beleidspakket C2: Verregaande reductie mentale lasten*~~
- ~~Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.~~
- ~~Optie 24: kinderopvang als publieke voorziening (geen kinderopvangtoeslag meer)~~
- ~~Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB~~
- ~~Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties~~

Deze beleidspakketten hebben als gemene deler dat ze de eerder beschreven beleidsdoelen of beleidskeuzes op de helling zetten. Dat is de prijs die betaald wordt om de problemen van het toeslagenstelsel op te lossen.

3.4.1 *Kinderopvangtoeslag separaat*

~~Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Al was het maar vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. Vandaar dat de kinderopvangtoeslag in elk pakket separaat uitgewerkt is.~~

Met opmerkingen
- Let op: negatieve arbeidsparticipatie effecten: waarom doelbereik dan groot
- Continuum schetsen
- Keuze afweging arbeidsparticipaties

CONCEPT

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag komt de werkgroep tot de conclusie dat hervorming naar een publiek gefinancierde voorziening een goede optie is. ~~kan de doelstelling van marktwerking losgelaten worden. Verstrekking van voorzieningen in natura is dan een alternatieve mogelijkheid.~~ Als de overheid een voorziening in natura gaat verstrekken, leidt dat tot lagere mentale lasten. De burger betaalt de voorziening indirect via de belasting. De burger ontvangt dus geen rekening[21], waar hij of zij vervolgens een toeslag voor moet aanvragen om de rekening te kunnen betalen. De doelstelling van marktwerking wordt dan wel losgelaten. ~~In dit beleidspakket wordt de kinderopvang een publieke voorziening.~~

Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een ~~dergelijke~~ stelsel van publiek gefinancierde kinderopvang voorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hiervoor kan onder andere verwezen worden naar het (aanstaande) IBO Deeltijd. De werkgroep wil met twee uiterste opties schetsen welke afruilen er zijn. Tussen deze twee uiterste zijn er dus veel keuzes nog te maken.

De eerste optie laat zien ~~heeft in eerste instantie berekend~~ hoeveel uren kinderopvang ter beschikking gesteld kunnen worden op basis van het huidige budget voor de kinderopvangtoeslag. , als dit inkomensonafhankelijk wordt ingezet (dus gestileerd: budget uitgedrukt in uren / aantal kinderen dat gebruik maakt = aantal uren per kind). Deze budgettair neutrale variant levert xxx uur aan dagopvang en xx uur aan buitenschoolse opvang op. Dit illustreert wat er grofweg aan gratis opvanguren mogelijk is met het huidige budget, wat ook impliceert dat er geen budget is om een aanvullende tegemoetkoming te geven voor extra uren boven de berekende aantallen. Deze optie zal dus voor een flink deel van de (werkende) ouders niet ~~Omdat die niet~~ de behoefte dekken. Er zullen dan zorgen ontstaan over de financiering van overige benodigde opvang en het combineren van zorg met arbeid.

De tweede optie laat zien wat de kosten zijn, als ouders hun kinderen naar opvang kunnen sturen, zoals ouders nu gewend zijn hun kinderen naar school te sturen; waarbij ook de uren van buitenschoolse opvang zijn inbegrepen. ~~van werkende ouders dekt is o~~Deze optie is uitgewerkt in ~~ok aangesloten bij een variant uit~~ het IBO Deeltijd, als de variant van de integratie van kinderopvang en onderwijs waarbij kinderopvang voor een onbeperkt aantal uur gratis is voor ouders. Er is geen noodzaak meer tot kinderopvangtoeslag of andere tegemoetkomingen; maar~~Aandachtspunt hierbij is de budgettaire dekking voor de aanvullende kosten (x miljard).~~ een publiek bekostigde voorziening in deze vorm gaat gepaard met hoge uitgaven (EURO 8,8 mld.). Omdat een publieke voorziening in plaats komt van de kinderopvangtoeslag, vallen die middelen, de middelen voor VVE en de decentrale uitkering voor peuters vrij (EURO 3,3 mld.). Daarnaast zou ook gekeken kunnen worden naar dekking uit de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK), die ook arbeidsparticipatie als doel heeft. Dekking is ook mogelijk via de inkomstenbelasting of een eigen bijdrage van ouders.

De vormgeving als publiek gefinancierde voorziening is ongericht, de inkomensafhankelijkheid vervalt immers. Iedereen heeft recht om zijn kinderen voor een bepaalde periode (afhankelijk van vormgeving) naar de opvang te brengen. De voorziening is uiteraard wel tijdig en reduceert de mentale lasten voor burgers. Alle grondslagen verdwijnen.

Met opmerkingen Aanpassen op basis van laatste versie optie 24

heeft opmaak toegepast: Markeren

[21] In de uiteindelijke vormgeving kan nog wel gekozen worden voor een eigen bijdrage.

2027557 03936

~~3.4.2~~ *PM inkomenseffecten / arbeidsmarkteffecten / sector*

Met opmerkingen Op basis van uitwerking optie 24

~~3.4.3~~3.4.2 *Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen*

Met opmerkingen is dit nu inclusief de kinderopvangtoeslag?

Met opmerkingen ja

Als meest extreme beleidspakket wordt ervoor gekozen alle doelstellingen van de toeslagen ~~te laten vallen~~los te laten, waarmee de toeslagen zelf kunnen vervallen. De doelstelling van inkomensondersteuning, bevordering van de arbeidsparticipatie en betaalbaarheid (en daarmee toegankelijkheid) van deze diensten verdwijnen dan. Omdat de toeslagen niet meer bestaan, hoeven ook geen beleidsmatige keuzes over gerichtheid, tijdigheid, op huishoud- of individueel inkomen of verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt te worden. Ook vervalt dan de mogelijkheid om de toeslagen te gebruiken als instrument voor inkomensbeleid.

~~Afschaffing van de toeslagen is een invulling van deze variant. .~~Afschaffing levert ongeveer € 15,5 miljard[22] op, die ook aangewend kan worden als lastenverlichting (inkomensreparatie). Nadeel hiervan is wel dat met generieke lastenverlichting de inkomenseffecten van de afschaffing niet te repareren zijn. De inkomenseffecten voor groepen zijn dus groot. Zonder inkomensreparatie gaat een derde van alle huishoudens er meer dan 5% op achteruit. Bij de laagste inkomensgroepen gaat zelfs meer dan 90% er meer dan 5% op achteruit, wat een doorsnee effect (mediaan) van -19% geeft. Bij de midden en hogere inkomensgroepen ervaart meer dan de helft van de huishoudens geen effect van het afschaffen van de toeslagen, maar ook daar is er nog steeds een groot aantal huishoudens waarvoor de inkomensachteruitgang groter is dan 5%.

~~Als alleen de beleidsdoelstelling van arbeidsparticipatie in stand wordt gehouden, blijft de kinderopvangtoeslag over. De andere drie toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) zijn primair inkomensondersteunend. Als daar andere instrumenten voor kunnen worden gevonden, kunnen deze worden afgeschaft.~~ In de opties ~~1,~~ 2 en 3 worden de inkomenseffecten geïllustreerd bij een terugsluis ~~, waarbij~~van het budgettaire beslag van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden ~~aangewend wordt voor het saldo,~~ via een vaste uitkering per huishouden en via een terugsluis van de algemene heffingskorting. De inkomenseffecten zijn ook dan relatief groot, zowel positief als negatief. Er vindt een herverdeling plaats van huishoudens met maximale toeslagen naar huishoudens zonder of met beperkte toeslagen. De eerste groep zijn vooral de laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden. Zij gaan er fors op achteruit. De tweede groep zijn vooral de middeninkomens. Zij gaan erop vooruit.

De vereenvoudiging en reductie mentale lasten via deze weg heeft dus een duidelijke prijs voor groepen huishoudens.

~~3.4.4~~3.4.3 *Beleidspakket B1: integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'*

In dit pakket zijn de drie inkomensondersteunende toeslagen samengevoegd tot een basisbehoeftentoeslag (optie 8). ~~De reductie van 3 toeslagen tot 1 toeslag kan het overzichtelijker voor huishoudens maken. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt tot een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen. Uiteindelijk blijft het een wel inkomensafhankelijke toeslag die op~~

[22] Prijspeil 2020

CONCEPT

~~voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten. Dus ook blijft er ook sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers, omdat wijzigingen in 1 component (oude individuele toeslag) consequenties kan hebben voor de andere componenten. Dit pakket heeft verder als gevolg dat de exporteerbaarheid van bepaalde toeslagen toeneemt (dus extra kosten), maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.~~

Optie 8 laat zien dat de effecten van het huidige toeslagenstelsel ~~en~~ vrij goed benaderd kunnen worden met een simpele vormgeving waarin naast inkomen nog maar ~~3~~4 grondslagen gelden: huur, zorgverzekerdheid, ~~en~~ aantal kinderen, en het al of niet hebben van een fiscale partner. Deze variant zou verder uitgebreid kunnen worden door in de nieuwe vormgeving niet alleen toeslagen mee te nemen, maar ook de betaalde belastingen. Dit pakket is budgettair neutraal vormgegeven. Het volledige budget van zorg- en huurtoeslag en kindgebonden budget is omgezet in de basisbehoeftentoeslag.

De reductie van 3 toeslagen tot 1 toeslag kan het overzichtelijker voor huishoudens maken. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt tot een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen. Uiteindelijk blijft het wel een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten. Dus ook blijft er sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers, omdat wijzigingen in 1 component (oude individuele toeslag) consequenties kan hebben voor de andere componenten. Dit pakket heeft verder gevolgen voor de exporteerbaarheid van bepaalde toeslagen. Maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

Dit pakket geeft vooral een herverdeling binnen toeslaggerechtigden en daardoor zijn zowel de positieve als negatieve inkomenseffecten beperkt tot de lage en middeninkomens. De inkomenseffecten zijn voor 40% van de huishoudens negatief, maar veelal niet groter dan -5%. De laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden gaan er in doorsnee 1,5% op achteruit. Daarentegen gaat bijna 1/5 van alle huishoudens erop vooruit, waarvan 1/10 zelfs meer dan 5%. Ook dit zijn vooral de lagere inkomens en uitkeringsgerechtigden, maar ook bij gepensioneerden gaat een grote groep er meer dan 5% op vooruit.

De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn per saldo gunstig, doordat uitkeringsgerechtigden er meer op achteruit gaan dan werkenden, wat werken aantrekkelijker maakt.

~~De kinderopvang wordt een publieke voorziening (optie 24). Daarmee vervalt de noodzaak van de kinderopvangtoeslag en daarmee de mentale lasten gepaard gaand met alle grondslagen van deze toeslag.~~

~~PM inkomenseffecten~~

Met opmerkingen In de formule van optie 8 staat een verhoging voor alleenstaande ouders

Met opmerkingen Check

Met opmerkingen Klopt dus terecht toegevoegd

~~3.4.9~~3.4.4 *Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen*

2027557 03936

In dit pakket is onderzocht of de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen een perspectief kan bieden (optie 9). Doel is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagstelsel. Huishoudens betalen nu inkomstenbelasting, terwijl ze toeslagen ontvangen. De integratie van belastingen en toeslagen kunnen leiden tot een vermindering van de geldstromen tussen huishoudens en overheid. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. In dit pakket vervallen behalve de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget onder andere ook de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de IACK.

~~Met behulp~~Aan de hand van regressietechnieken ~~wordt gepoogd een nieuw stelsel te ontwerpen dat~~ is gekeken naar mogelijkheden om tot een vergelijkbare inkomensverdeling te komen ~~leidt~~als het huidige stelsel. Het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor arbeidsinkomen vraagt, echter, een meer fundamentele analyse dat kijkt naar de effecten op de economie en samenleving in brede zin. De werkgroep vindt een verdere bestudering van de mogelijkheden daartoe zinvol.

Uit de verkenningen van de werkgroep bleek dat in een ~~in dit~~ stelsel ~~worden~~ waarin toeslagen zouden worden afgeschaft, heffingskortingen zouden moeten worden uitbetaald als er niet voldoende belasting tegenover staat ~~,~~ om 'verzilvering' voor de lagere inkomens mogelijk te maken. Ook moet er een keuze gemaakt worden welk inkomensbegrip gehanteerd wordt, op huishoudniveau of individueel. In ieder geval zal de huidige gedachten dat individueel geheven wordt en op huishoudniveau inkomensondersteuning geboden wordt, losgelaten moeten worden. Indien dit inkomensbegrip als uitgangspunt wordt genomen voor het fiscale stelsel, moet goed worden overwogen wat dit doet met de arbeidsparticipatie en de koopkracht van individuen. ~~Ook is de heffing voor een deel gebaseerd op het huishoudinkomen. Deze optie behoeft een nadere uitwerking.~~

Terugvorderingen en nabetalingen van uitkeerbare heffingskortingen ~~toeslagen~~ blijven bestaan, omdat – net als in de huidige fiscaliteit – pas bij definitieve aanslag wordt vastgesteld hoe hoog het totale inkomen precies was. ~~En~~ D~~d~~e verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting kunnen aanzienlijk toenemen. Belangrijke vraag is of het mogelijk is om het geïntegreerde stelsel op een eenvoudige wijze vorm te geven en tegelijk de effecten binnen de perken te houden. ~~Het toepassen van een ingewikkelde formule maakt het voor de burger minder inzichtelijk hoe zijn inkomstenbelasting is opgebouwd.~~ Er moet nader gekeken worden naar de consequenties voor exporteerbaarheid van de regeling(en).

Met opmerkingen [ ] De formule is tot nu toe nog een stuk simpeler dan de huidige vormgeving van belastingen en toeslagen

~~De kinderopvang wordt in dit pakket vormgegeven als een publieke voorziening (optie 24).~~

~~PM inkomenseffecten~~

~~3.4.1~~3.4.5 *Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningbouwcorporaties*~~Verregaande reductie van mentale lasten~~

- Optie 13: zorgtoeslag inkomensonafhankelijk en compenseren in de IB.
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de IB
- Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties

2027557 03936

Het is ook mogelijk om binnen de huidige doelstellingen de beleidskeuzes over de vormgeving anders te maken. Zo kunnen de toeslagen ~~minder direct~~ inkomensonafhankelijk (en dus minder gericht) worden gemaakt. ~~Minder I~~inkomensonafhankelijkheid betekent minder complexe toeslagen en dus lagere mentale lasten. Zo kunnen toeslagen inkomensonafhankelijk worden gemaakt met corresponderende lastenverzwaring in de inkomstenbelasting ~~inkomstenbelasting voor hogere inkomens~~. Voor werknemers wordt dit verrekend in de loonbelasting en zien ze dit direct op hun loonstrookje. Op deze manier kunnen het kindgebonden budget (optie 11) en de zorgtoeslag (optie 13) inkomensonafhankelijk gemaakt worden.

Vormgeving van een inkomensonafhankelijke zorgtoeslag en kindgebonden budget is veel minder gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger. Het blijven bestaan van een inkomensonafhankelijke zorgtoeslag heeft voor de burger als voordeel dat de koppeling met de standaardzorgpremie en wettelijk verplicht eigen risico in stand blijft. ~~Daarmee wordt de reikwijdte van het toeslagenstelsel uitgebreid, waarbij compensatie voor de lagere inkomens via de inkomstenbelasting vorm krijgt. Daarmee ontstaat er een direct kanaal om alle burgers geld uit te keren.~~ Optie 13~~Dit~~ is ~~daarmee~~ een alternatief voor een inkomensafhankelijke zorgpremie. Een inkomensafhankelijke zorgpremie leidt ertoe dat de 50/50 premieverdeling niet langer opgeld doet; en past daarmee niet binnen de huidige Zvw (en daarmee niet binnen de afbakening van dit IBO).

De huurtoeslag wordt voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft (optie 20). De verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimte wordt consequenter gedelegeerd aan de woningbouwcorporaties. Kernidee is dat woningbouwcorporaties een lagere huur gaan rekenen bij huishoudens met een laag inkomen in ~~met~~ een sociale huurwoning. Dan hebben huishoudens die huurder zijn bij een woningbouwcorporatie de complexe huurtoeslag niet meer nodig voor het betalen van hun huur. Woningbouwcorporaties krijgen de financiële middelen van de huurtoeslag en de autonomie om lokaal te bepalen op welke wijze zij deze verantwoordelijkheid invullen. ~~Hiertoe kunnen zij beschikking over de inkomensgegevens van hun bewoners.~~ Ook wordt het gemakkelijker om de huren te verhogen voor de vele bewoners van een sociale huurwoning, die daar op basis van hun ~~actuele~~ inkomen niet voor in aanmerking zouden komen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moeten corporaties beschikken over de inkomensgegevens van hun bewoners. Hierbij geldt hetzelfde dilemma als voor de huidige toeslagen: werken op basis van actuele inkomens maar dus geschatte inkomens (en vervolgens verrekeningen achteraf) versus werken met vaststaande maar dus oudere inkomensgegevens (en dus de noodzaak voor een vangnet). Omdat de verantwoordelijkheid voor de mate waarin de huur inkomensafhankelijk is volledig bij de corporatie ligt, kunnen er dus zowel binnen als tussen corporaties verschillen ontstaan. Consequentie van deze optie is dus dat mensen op hetzelfde inkomensniveau verschillende huurniveaus kunnen hebben, en dat de overheid hierop niet kan sturen. Als gekozen wordt om een veel grofmaziger inkomensniveau te hanteren (bijvoorbeeld aanhaken bij de inkomenseis om een sociale huurwoning te mogen betrekken), dan zou dit gemitigeerd kunnen worden, maar dat werpt weer de vraag op of de huurtoeslag in de eerste plaats niet grofmaziger gemaakt kan worden. Deze optie leidt tot een harder onderscheid op de huurmarkt tussen woningbouwcorporaties (sociale huur) en private verhuurders (vrije markt). Voor die laatste groep blijft de huurtoeslag wel bestaan. Dit is momenteel circa 15% (250.000 huishoudens) van de huidige huurtoeslagpopulatie.

Met opmerkingen [ ] Check [ ] staat nu volgens mij niet in fiche.

Met opmerkingen [ ] Klopt, het staat niet in de fiche. Die zin hebben we toch niet nodig? Dit kan ook met het huidig beleid (stijging huren met navenante stijging huurtoeslag voor diegenen met een laag inkomen) ook.

Voor de doorrekening van de inkomenseffecten zijn alleen optie 13 (zorgtoeslag inkomensonafhankelijk) en 11 (kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag) meegenomen. De effecten van optie 20 zijn afhankelijk van de invulling door de woningbouwcorporaties en kunnen dus ook per corporatie verschillen en afhankelijk van het beleid van een woningbouwcorporatie tot grote effecten leiden.

Optie 13 kost € 12,2 en optie 11 kost € 2,2 mld. Dit is budgettair neutraal gemaakt conform de afzonderlijke opties waarbij de IB-tarieven en de algemene heffingskorting zijn verhoogd. De budgettaire consequenties voor optie 11 (inkomensonafhankelijk kindgebondenbudget) kunnen ook beperkt worden door niet de maximale hoogte van het kindgebonden budget toe te voegen aan de kinderbijslag, maar een lager bedrag. Verdere vereenvoudiging kan bereikt worden door het onderscheid alleenstaanden/paren te laten vervallen met het schrappen van de alleenstaande ouderkop. Aanknopingspunten ~~hiervoor~~voor lagere bedragen en het vervallen van de alleenstaande ouderkop zitten in de beleidsdoorlichting ~~Kindregelingen~~Tegemoetkomingen ouders[23] ~~(AKW (bijstand) en WKB (kindgebonden budget))~~. Doel ~~van AKW en WKB~~van de regelingen die hierin aanbod komen, kinderbijslag en kindgebonden budget, is het compenseren van de kosten voor kinderen. De beleidsdoorlichting concludeerde dat die kosten in sommige gevallen te ruim gecompenseerd worden. Echter lopen met name kinderen van alleenstaande ouders een hoog risico op het opgroeien in armoede. Bij het verlagen van het kindgebonden budget neemt het armoederisico verder toe.

De inkomenseffecten van optie 13 en 11 zijn zeer gespreid: ongeveer de helft van de huishoudens gaat erop vooruit en de andere helft gaat erop achteruit. De laagste en hoogste inkomensgroep gaan er in doorsnee op achteruit. Voor deze groepen weegt het vervangen van de zorgtoeslag door een vast bedrag niet op tegen de hogere belastingen. De negatieve inkomenseffecten zijn maar voor een klein aantal huishoudens groter dan 5%, dit zijn vooral werkenden met een hoger inkomen. Ouderen met een hogere aanvullend pensioen gaan erop vooruit: zij hebben voordeel van het vaste bedrag, omdat zij geen of maar een beperkte zorgtoeslag ontvingen en zij hebben voordeel van de hogere algemene heffingskorting die doorwerkt in de AOW.

De opties 13 en 11 hebben een tegengesteld arbeidsaanbodeffect, waardoor per saldo een arbeidsaanbodeffect van 0% resteert.

~~Ook in dit beleidspakket wordt de kinderopvang dan een publieke voorziening. Dit is ongericht, maar wel tijdig en reduceert de mentale lasten.~~

~~PM doorrekening effecten~~

3.4.6 *Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum*

- Optie 17: Verhoging wettelijk minimumloon en sociaal minimum met 16% (geen zorgtoeslag meer)
- Optie 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag tot een inkomensonafhankelijke regeling en compenseren in de inkomstenbelasting (IB).
- Optie 23: Huurtoeslag hervormen aan de hand van IBO Toeslagen deel 1.

[23] Beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming ouders, Kamerstuk 30982, nr 46~~PM verwijzing beleidsdoorlichting~~

Met opmerkingen Ik denk dat het goed is om in dit pakket iets te zeggen over een (mogelijk) effect op ZZP'ers en studenten.

In de conclusie staat hier wel al iets over!

Met opmerkingen

Met opmerkingen Het punt van zzp-ers en studenten is toegevoegd bij de inokmenseffecten

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) +Hoofdtekst (Calibri), 8 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) +Hoofdtekst (Calibri), 8 pt, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

Een alternatieve manier om inkomensondersteuning te geven is verhoging van het sociaal minimum. Mogelijk biedt verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en de daarmee samenhangende sociale uitkeringen aanknopingspunten. Een verhoging van het wettelijk minimumloon met 16% leidt onder andere tot een verhoging van het sociaal minimum en sociale uitkeringen (Wajong, AOW en bijstand) met ongeveer het bedrag van de maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande op jaarbasis. Op deze manier krijgen alleenstaande uitkeringsgerechtigden hetzelfde bedrag aan zorgtoeslag via hun uitkering. De werknemers op WML krijgen een bedrag groter dan de zorgtoeslag. Waarschijnlijk werkt een hoger wettelijk minimumloon ook door in loonstijgingen van lonen hoger dan het oorspronkelijke wettelijk minimumloon. Als gevolg hiervan krijgen werknemers een hoger loon. De huidige koppeling tussen de zorgtoeslag en hoogte van de zorgpremie en eigen risico verdwijnt in deze optie. Aandachtspunt is dat de zorgkosten sneller groeien dan het bbp: de (~~zie laatste~~verwachting van het CPB is dat voor 2022-2025 het BBP gemiddeld met 1,1% stijgt en de zorgkosten met 2,7%[24] ~~MLT van het CPB als illustratie~~). Daarmee ligt een stijging van de zorgpremie sneller dan de lonen en uitkeringen in de toekomst voor de hand. Door de stijging van het WML gaan ook gepensioneerden met een hoger aanvullend pensioen erop vooruit. Om dit te compenseren zou gedacht kunnen worden aan de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de netto-netto koppeling van de AOW. Die maatregel volgt uit de recente beleidsdoorlichting van de AOW.[25]

Voor de huurtoeslag worden in dit pakket de maatregelen uit deel I van IBO Toeslagen om de huurtoeslag voor de burgers en de uitvoering te vereenvoudigen opgenomen. Dit betreft maatregelen als normhuur, afbouw van de toeslag in een rechte lijn, het schrappen van de servicekosten en het harmoniseren van inkomens- en aftoppingsgrenzen.

Voor vereenvoudiging van het kindgebonden budget wordt net als in pakket C1 het kindgebonden budget inkomensonafhankelijk vormgegeven en verrekend met de inkomstenbelasting. Dat vertaalt zich in lagere mentale lasten. ~~De alleenstaande ouderkop blijft bestaan als generieke inkomenstoelage in de kinderbijslag. Een verdere vereenvoudiging zou gemaakt kunnen worden door ook het onderscheid tussen alleenstaande ouders en paren los te laten, dan vervalt wel de ALO kop met grote inkomenseffecten voor alleenstaande ouders en een toename van het armoederisico voor éénouder gezinnen. Echter in de beleidsdoorlichting kindregelingen is geconcludeerd dat kosten voor kinderen in sommige gevallen te ruim gecompenseerd worden, mede door de ALO kop.~~

~~De kinderopvang wordt een publieke voorziening (optie 24~~).

Dit beleidspakket ~~aan beleidsopties~~ reduceert het aantal toeslagen van 24 naar 1. Alleen de huurtoeslag blijft behouden. Door de verhoging van het wettelijk minimumloon en daarmee het sociaal minimum hebben mensen de beschikking over het geld in het heden. Dat geld krijgen ze via de loonstrook of de uitkering overgemaakt. De mentale lasten worden dus gereduceerd door afschaffing van de zorgtoeslag zonder in te boeten op de tijdigheid. Wel wordt een deel van de rekening verschoven van de overheid naar de werkgever. De omvorming van het kindgebonden budget naar een inkomensonafhankelijke toeslag is veel minder

[24] Zie CPB, Middellangetermijnverkenning-MLT-2022-2025, nov2019, https://www.cpb.nl/middellangetermijnverkenning-2022-2025.
[25] Zie beleidscoorlichting artikel 8 PM

Met opmerkingen Bron verwijzing: wie?

Met opmerkingen Bespreken, toevoegingen lijken tegenstrijdig: wat is het nu?

Met opmerkingen Zie mijn mail hierover. Voor hier dubbelop: optie 11 is al bij C1 besproken

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt

heeft opmaak toegepast: Lettertype: 8 pt, Nederlands (standaard)

heeft opmaak toegepast: Markeren

CONCEPT

gericht, maar is wel tijdig en reduceert de mentale lasten van de burger. ~~Ook de vormgeving van de kinderopvang als publieke voorziening is ongericht, maar is wel tijdig, en reduceert de mentale lasten. Een basisvoorziening maakt de toeslag overbodig en maakt daarmee een eind aan het voorschotstelsel met de bijbehorende terugvorderingen en nabetalingen, maar is wel kostbaar.~~

Zonder dekking kost optie 23 (huurtoeslag) 1,2 mld euro en optie 11 (WKB) 2,2 mld euro. Deze maatregelen worden gedekt met hogere IB-tarieven en overstap op het verzamelinkomen zonder aftrekposten voor huurtoeslag. De kosten van optie 17 (WML) zijn nagenoeg budgettair neutraal, omdat de hogere uitkeringskosten wegvallen tegen het afschaffen van de zorgtoeslag en de hogere belastinginkomsten als gevolg van de hogere uitkeringen[26]. De uiteindelijke budgettaire effecten van deze optie zijn sterk afhankelijk van de doorwerking van de optie op onder meer arbeidsaanbod en inflatie.

De huurtoeslagmaatregelen geven grote inkomenseffecten bij de laagste inkomensgroep, zowel negatief als positief. De samenvoeging van kindgebonden budget met kinderbijslag pakt overwegend beperkt negatief uit en de verhoging van WML is overwegend beperkt zowel positief als negatief. Tezamen maakt dit dat van de laagste inkomensgroep 1/5 er meer dan 5% op achteruit gaat, maar ook dat 1/5 er meer dan 5% op vooruit gaat als de WML-verhoging niet doorwerkt in het loongebouw[27]. Voor de overige groepen is de spreiding beperkter, waarbij vanaf het derde inkomenskwintiel het merendeel in de -2 tot +2% range valt. Zelfstandigen met een laag tot middeninkomen en studenten hebben geen voordeel van de WML-verhoging en worden daardoor hard geraakt door het afschaffen van de zorgtoeslag.

De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn sterk afhankelijk van de effecten van het verhogen van het WML hierop. Het CPB doet hier momenteel onderzoek naar in het kader van hun update van kansrijk arbeidsmarktbeleid.~~naar en p~~Pas als deze uitkomsten beschikbaar komen, naar verwachting in april 2020, ~~PM~~ kan ook meer over de arbeidsaanbodeffecten van dit pakket gezegd worden.

Met opmerkingen

Met opmerkingen aangevuld

3.4.7 *Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen*

~~3.4.17 *20% besparingsvariant*~~

Het ombuigingspakket is uitgewerkt voor pakket A waarin alle toeslagen worden afschaft. In de besparingsvariant wordt 80% van het budget van de toeslagen omgezet in een vaste uitkering voor ieder huishouden. Daarmee wordt een besparing van 20% bereikt, circa € 3,1 mld per 2020. In dit pakket gaat 2/3 van de laagste inkomens/uitkeringsgerechtigden er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen de hoogste toeslagen. Toeslagen ~~a en a~~fschaffen ~~daarvan~~ en voor 80% omzetten in een vast bedrag betekent niet alleen een herverdeling van de laagste inkomens naar de midden en hogere inkomens, maar ook nog een extra ombuiging. Vooral bij de middeninkomens zijn er positieve inkomenseffecten. Zij ontvangen geen of maar beperkte toeslagen, waardoor het vaste bedrag hen meer dan compenseert voor het afschaffen van de toeslagen.

~~De 20% besparingsvariant wordt uitgewerkt door per toeslag 2 opties in beeld te brengen:~~

~~0. Hoeveel moet het maximale bedrag omlaag om op 20% besparing te komen?~~

~~0. Hoeveel moet de afbouw omlaag om op 20% besparing te komen?~~

[26] De hogere belastingen zijn een tweede orde effect, wat normaal niet in de ex-ante doorrekening wordt meegenomen.

[27] Dit wordt respectievelijk ca 1/6 en 1/4 als er wel doorwerking in het loongebouw is

CONCEPT

~~Voor KOT kan dit niet, maar kan met de kottabel worden gekeken hoe voor alle inkomensniveaus de eigen bijdrage met y% te verlagen om op de gewenste besparing uit te komen (hier nemen we overigens altijd gedragseffect mee). Voor huurtoeslag kun je de normhuur verhogen (dat is soort van maximale bedrag).~~

~~3.11~~3.5 Conclusie

~~De werkgroep heeft in deelonderzoek 2 gezocht naar alternatieven voor de huidige toeslagen gegeven de huidige stelsels voor zorg, wonen en kinderopvang.~~ Toeslagen zijn het sluitstuk van de keuze voor een bepaalde inrichting van een stelsel op het gebied van zorg, huren en kinderopvang. Door te kiezen voor stelsels waarbij de diensten of voorzieningen worden geleverd door marktpartijen en door de wens de betrokken diensten toegankelijk te houden voor iedereen ontstaat de noodzaak van financiële ondersteuning. Die ondersteuning is nu vormgegeven via een t~~T~~oeslagenstelsel. Het ~~T~~toeslagenstelsel zoals we dat kennen is door zijn inkomensafhankelijke vormgeving en door de wens op voorschot in de actualiteit te kunnen betalen een bron geworden van zorg voor veel huishoudens. Dit is uiteengezet in deel I van dit IBO.

In dit tweede deel ~~worden~~ zijn mogelijkheden verkend deze bron van zorg weg te nemen door het t~~T~~oeslagenstelsel als geheel of op onderdelen te schrappen. De meest directe weg is dan de inrichting van de betreffende stelsels ~~het zorgstelsel, het stelsel voor sociale huurwoningen en de verstrekking van kinderopvang~~ zodanig te wijzigen dat de noodzaak van financiële ondersteuning vervalt. Dit valt echter buiten de taakopdracht van dit IBO. De werkgroep is van mening dat naast de hier benoemde alternatieven er nog andere alternatieven zijn voor de toeslagen als nader onderzoek gedaan wordt naar de ~~, maar de werkgroep raadt verder diepgaand onderzoek naar een alternatieve~~ vormgeving van deze stelsels in den brede ~~aan~~. Bij andere keuzes ten aanzien van de inrichting van deze stelsels kan de noodzaak voor toeslagen en de daarmee gepaard gaande hoge mentale lasten voor huishoudens verdwijnen.

Een onderliggende aanname in het huidige toeslagenstelsel is de toeslagontvanger als *homo economicus*. De burger weet wat goed voor hem of haar is en kan daarnaar handelen. De afgelopen jaren is dat beeld onder druk komen te staan.

Doel van de alternatieven voor het t~~T~~oeslagenstelsel die in dit deel 2~~II~~ geschetst worden is een vereenvoudiging voor de burger (reduceren mentale lasten) en voor de uitvoering waardoor minder sprake is van terugvorderingen en ontstaan van problematische schulden. De werkgroep benadruk dat alle beschreven opties een hoofdrichting ~~is~~zijn waarin gezocht kan worden naar alternatieven, maar dat de vormgeving van de opties nader onderzoek en nadere (politieke) keuzes behoeft over de vormgeving en dat de opties daarmee dus niet direct implementeerbaar zijn.

De effecten van de beleidspakketten staat samengevoegd in tabel X.

heeft opmaak toegepast: Markeren

Conclusie is, evenals in deelonderzoek 1, dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging voor de burger en voor de uitvoering mogelijk zijn, maar dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen~~,~~ waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, ~~bewust~~ niet-gebruik en

CONCEPT

schuldenproblematiek) een 'prijs' betaald moet worden. Deze prijs heeft de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid. De toeslagen zijn gerichte beleidsinstrumenten om beleidsdoelen te bereiken. Opgeven van de toeslagen betekent concessies doen. Er zal in elke variant ingeleverd moeten worden op de huidige doelstellingen en/of op de huidige mate van gerichtheid en actualiteit. Met name het loslaten van de gerichtheid zal leiden tot substantiële inkomenseffecten of budgettaire effecten~~die vanwege de budgettair neutrale vormgeving van de pakketten moeilijk te ondervangen blijken~~. Tegelijk betekent het loslaten van de gerichtheid een belangrijke vereenvoudiging voor de burgers.
Om de pakketten budgetneutraal vorm te geven, is compensatie via de inkomstenbelasting gezocht. Verder kan dekking gevonden worden door middel van besparingsopties die volgen uit verschillende beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

~~Vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag (arbeidsparticipatie) is het niet gelukt om een generiek alternatief voor alle vier de toeslagen te vinden. De werkgroep laat hier het illustratieve beleidspakket A, afschaffen van toeslagen, buiten beschouwing, omdat deze puur ter illustratie bedoeld is, om het belang van toeslagen nogmaals duidelijk te maken.~~

~~De kinderopvangtoeslag is in het vinden van alternatieven dus separaat bekeken. De meest eenvoudige optie ter vervanging van de kinderopvangtoeslag is het aanbieden van enige vorm van gratis kinderopvang. Hier zijn verschillende vormen denkbaar, maar deze zijn ofwel kostbaar of bevatten een beperkt aantal opvanguren. Omdat de vorm waarin afhankelijk is van keuzes die in een eventueel nieuw kinderopvangstelsel gemaakt worden zijn in dit IBO niet alle verschillende vormen uitgewerkt. De werkgroep beveelt aan een concrete uitwerking nader te onderzoeken als er concrete voornemens bestaan tot hervorming over te gaan. In alle beleidspakketten is de optie om kinderopvang als publieke voorziening vorm te geven opgenomen.~~

De kinderopvangtoeslag is in het vinden van alternatieven separaat bekeken, omdat het gaat om een zeer specifieke doelgroep die slechts in beperkte mate overlapt met de doelgroepen van andere toeslagen. Voor deze toeslag concludeert de werkgroep dat hervorming van de kinderopvang tot een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel voor de burger een goede optie is, omdat deze de mentale lasten reduceert en leidt tot een eenvoudiger stelsel. Binnen de optie van een publiek gefinancierd kinderopvangstelsel kunnen meerdere keuzes worden gemaakt, die een effect kunnen hebben op de kosten, de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. De werkgroep beveelt aan een concrete uitwerking nader te onderzoeken als er concrete voornemens bestaan tot hervorming over te gaan. Eerder is ook directe financiering van de kinderopvang bezien. De voorbereidingen hiervoor waren in gang gezet. Maar het kabinet heeft besloten invoering hiervan niet door te zetten.

Kijkend naar de integratie van de drie toeslagen gericht op inkomensondersteuning (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) concludeert de werkgroep dat er modellen denkbaar zijn waarin deze toeslagen geïntegreerd worden. Maar dat goed naar de vormgeving gekeken moet worden met het oog op de uitvoerbaarheid

CONCEPT

en exporteerbaarheid. Beide pakketten B1 en B2 blijven een voorschotstelsel en dus blijven terugvorderingen en nabetalingen, zij het in mindere mate, bestaan.

In de beleidspakketten C1 en C2 worden alternatieven geschetst voor individuele toeslagen. Ook hier liggen volgens de werkgroep haalbare mogelijkheden met zowel voor- als nadelen. Het is aan de politiek om te besluiten welke prijs men bereid is ~~om~~ te betalen ter voorkoming van de huidige problematiek met terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik en hoge mentale lasten voor de burger.
~~Wat betreft integratie van de drie toeslagen gericht op inkomensondersteuning zijn er 2 alternatieven denkbaar: beleidspakket B1 en beleidspakket B2.~~

~~*Beleidspakket B1:*~~

~~De drie inkomensondersteunende toeslagen kunnen samengevoegd worden tot een basisbehoeftentoeslag. De reductie van 3 toeslagen tot 1 toeslag maakt het overzichtelijker voor huishoudens. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Hierbij zouden ook vereenvoudigingsopties uit deel 1 kunnen worden overgenomen, zoals een normhuur of geleidelijke vermogenstoets. Uiteindelijk blijft het een wel inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten. Dus ook blijft er ook sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers, omdat wijzigingen in 1 component (oude individuele toeslag) consequenties kan hebben voor de andere componenten. Dit pakket heeft verder als gevolg dat de exporteerbaarheid van bepaalde toeslagen mogelijk toeneemt (dus extra kosten), maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.~~

~~*Beleidspakket B2:*~~

~~Alternatief voor de basisbehoeftetoeslag is een optie die momenteel onderzocht wordt door de Belastingdienst, namelijk de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagenstelsel. Veel huishoudens betalen nu inkomstenbelasting, terwijl ze ook toeslagen ontvangen. De integratie van belastingen en toeslagen kunnen leiden tot een vermindering van de geldstromen. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. Het belastingstelsel werkt met de Voorlopige Teruggave, dus ook in dit alternatief blijven terugvorderingen en nabetalingen bestaan, maar de kans erop is minder groot, omdat de bedragen, anders dan bij de huidige toeslagen, oplopen met het inkomen. De consequenties voor de exporteerbaarheid moeten nog onderzocht worden.~~

~~Naast deze integratie pakketten zijn er ook beleidspakketten ontwikkeld bestaande uit alternatieve opties voor individuele toeslagen.~~

~~*Beleidspakket C1:*~~

~~In beleidspakket C1 worden de mentale lasten van burgers zo ver mogelijk verlicht. De zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden~~

CONCEPT

inkomensonafhankelijk gemaakt. Dat betekent dat iedereen die toeslagen gaat ontvangen, waarbij voor de hogere inkomens de daaruit resulterende inkomensstijging wordt weggenomen door een hogere inkomstenbelasting. De inkomensonafhankelijke uitkering elimineert de mentale lasten om inkomen door te geven en bij te houden. Daardoor zullen er ook geen nabetalingen en terugvorderingen van die Toeslagen meer plaatsvinden. Tenslotte wordt de huurtoeslag voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft. Kernidee is dat woningbouwcorporaties een lagere huur gaan rekenen bij huishoudens met een laag inkomen in met een sociale huurwoning. Dan hebben huishoudens die huurder zijn bij een woningbouwcorporatie de complexe huurtoeslag niet meer nodig voor het betalen van hun huur.

Beleidspakket C2:

In beleidspakket C2 wordt het wettelijk minimumloon zodanig verhoogd dat de zorgtoeslag afgeschaft kan worden. De verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaruit voortvloeiende verhoging van sociale uitkeringen als bijstand en AOW stelt huishoudens in staat om de kosten voor een zorgverzekering te dragen zonder een zorgtoeslag. Doordat de zorgtoeslag naast het looninkomen of uitkering vervalt, reduceert dat de mentale lasten. Een nettoloon of uitkering wordt niet conditioneel verstrekt aan huishoudens. Dat geld kunnen huishoudens 'gewoon' uitgeven zonder risico op terugvorderingen. Ook het niet gebruik wordt op deze wijze voorkomen. Er is nog onzekerheid over de doorwerking van een stijging van het WML naar lonen boven het WML. Ook zullen zelfstandigen en studenten niet automatisch profiteren, terwijl zij wel de zorgtoeslag verliezen. De huurtoeslag wordt in dit beleidspakket hervormd aan de hand van opties uit deel 1. Het kindgebonden budget wordt net als in C1 inkomensonafhankelijk samengevoegd met de kinderbijslag met een compensatie via de inkomstenbelasting. De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft door de kinderopvang vorm te geven als een publieke voorziening.

Er zijn in dit beleidspakket dus significant minder terugvorderingen en nabetalingen, alleen bij de huurtoeslag blijft de kans hierop aanwezig, al zal de kans hierop door de vereenvoudigingen afnemen.

Concept

Bijlage 1: Taakopdracht

Nederland kent bijna 50 regelingen die burgers van inkomensondersteuning voorzien. Binnen deze regelingen is onderscheid te maken naar inkomensvervangende regelingen en regelingen die inkomens aanvullen. Bekende inkomensvervangende regelingen zijn bijvoorbeeld de Algemene Ouderdomswet (AOW), de WW-uitkering en de bijstand. De toeslagen zijn regelingen die het inkomen aanvullen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat zowel de toekenning als de omvang van de tegemoetkoming in veel gevallen afhankelijk is van de hoogte van het inkomen van de aanvrager.

De huurtoeslag, zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget kenmerken zich doordat ze inkomensondersteuning op huishoudensniveau bieden. De huurtoeslag heeft ook als doel om de huren betaalbaar te houden. De zorgtoeslag om de zorg voor alle huishoudens financieel toegankelijk te houden. De kinderopvangtoeslag heeft samen met regelingen zoals de arbeidskorting en de IACK het doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het kindgebonden budget biedt inkomensondersteuning aan huishoudens met kinderen.

De Belastingdienst/Toeslagen draagt sinds 2006 zorg voor de uitvoering van de toeslagen, volgens de regels van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de (vormgeving van) toeslagen ligt bij de verschillende beleidsdepartementen. In het verleden zijn voor (individuele) toeslagen eerder interdepartementale onderzoeken gedaan naar mogelijke vereenvoudigingen van het uitvoeringsproces en het tegengaan van fraude en misbruik. Mede daardoor is het uitvoeringsproces inmiddels stabiel geworden. Niettemin worden de voorwaarden voor het recht op een toeslag en de gehanteerde uitvoeringssystematiek (door de burger) op onderdelen nog steeds als ingewikkeld en belastend ervaren, wat in bepaalde gevallen leidt tot schuldenproblematiek of niet-gebruik. Recente rapporten van de WRR en de RVS wijzen hier op: Het aantal huishoudens met risicovolle schulden breed bedraagt 20% van het totaal aantal huishoudens en de overheid is veelal een belangrijke schuldeiser. Ook de Nationale Ombudsman ziet als één van de oorzaken voor financiële problemen van mensen het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen.

Daarnaast zijn bepaalde aspecten van het toeslagensysteem deels een uitkomst van de manier waarop het bredere overheidsbeleid rondom inkomensondersteuning van burgers momenteel is ingericht. Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. Een relevante vraag is dan ook of het bieden van inkomensondersteuning aan burgers middels de toeslagen, in een breder perspectief en samenhang met andere regelingen bezien, niet op een andere, meer effectieve en doelmatige manier bereikt zou kunnen worden.

De stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen zorgt ook voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval).

Doel van dit IBO is om in twee deelonderzoeken te kijken naar mogelijke verbeteringen. Het eerste deelonderzoek richt zich op verbetermogelijkheden die op de korte termijn (deze kabinetsperiode) binnen het huidige stelsel in gang gezet

2027557 03936

kunnen worden. Het gaat in dit onderzoek om het verkennen van maatregelen die gericht zijn op het beter faciliteren van burgers, op het verder terugbrengen van terugvorderingen en nabetalingen in aantal en hoogte daarvan, en het sneller waarnemen van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van burgers. Het tweede deelonderzoek heeft een bredere scope en richt zich op verbetermogelijkheden voor de lange termijn (na deze kabinetsperiode). In dit deelonderzoek zal onder meer worden gekeken naar het afschaffen van toeslagen en de mogelijkheid van compensatie binnen bijvoorbeeld de fiscaliteit, andere inkomensafhankelijke regelingen c.q. de stelsels van wonen, zorg en kinderen. Voor dit IBO geldt dat te onderzoeken varianten binnen de kaders van het huidige Zvw-stelsel blijven. In dit deelonderzoek worden dus voor de termijn na deze kabinetsperiode varianten uitgewerkt die een herziening van het stelsel met zich meebrengen.

Organisatie van het onderzoek
De breedte van het onderzoek vertaalt zich in de bezetting van de werkgroep en ondersteuning. Leden van de werkgroep zijn: FIN II, FIN I, 2 werkgroepleden vanuit SZW (inkomensbeleid en toeslagen), VWS, BZK, AZ, EZK, SCP en CPB. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat met 3 secretarissen: [redacted] en [redacted] De voorzitter en secretarissen dragen er zorg voor dat de benodigde experts (van bv. departementen of onderzoeksbureaus) aansluiten bij werkgroepvergaderingen. Beide deelonderzoeken starten parallel in september 2018. Het secretariaat rondt haar rapport van het eerste deelonderzoek uiterlijk 1 april 2019 af. De rapportage van deelonderzoek 2 wordt uiterlijk 1 oktober 2019 opgeleverd. De omvang van elk deelrapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Deelonderzoek 1: verbeteringen binnen huidige stelsel van toeslagen
Het huidige toeslagenstelsel werkt met een maandelijkse uitbetaling van een voorschot. Dit voorschot is (deels) gebaseerd op een schatting van het vermoedelijk recht op een toeslag op basis van onder andere het verwachte inkomen. Tussen de schattingen en werkelijke situatie, zoals die pas na afloop van het toeslagjaar kan worden vastgesteld, zit voor veel burgers (enig) verschil. In dat geval hebben burgers teveel of te weinig toeslag als voorschot ontvangen. Dit leidt tot terugvorderingen of nabetalingen.

De kwetsbaarheid van het toeslagenstelsel is dat het (deels) afhankelijk is van inschattingen van burgers over hun inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen die van invloed zijn op de hoogte van de toeslag. Het beroep dat dit stelsel doet op acties van burgers zelf blijkt soms problematisch. De verwachting ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers is niet voor alle toeslagontvangers realistisch. De WRR heeft daar in een recent onderzoek ook op gewezen Het aandeel toeslaggebruikers dat uit eigen beweging mutaties doorgeeft is al jaren naar schatting stabiel rond de 10%. Voorts ontvangen in de huidige systematiek de lagere inkomens hogere toeslagen. Bij terugvorderingen leidt dit automatisch tot hogere terugvorderingen. Een aantal maatregelen om bijvoorbeeld inkomensschattingen minder afhankelijk te maken van de burger, gerichte attendering voor bepaalde doelgroepen en ontwikkeling naar meer toezicht vooraf heeft positieve invloed gehad op het aantal en de omvang van de nabetalingen en terugvorderingen (zie ook de 2e evaluatie Awir). Desondanks is het zo dat gemiddeld 27% per toeslag, een deel van het voorschot terug moet betalen; bij de

CONCEPT

kinderopvangtoeslag is sprake van een terugvorderingpercentage van 40%. Om die reden moet het aantal en de omvang verder worden teruggedrongen.

Uitgangspunt van het toeslagenstelsel is, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het aanvragen van toeslagen bij de aanvrager zelf ligt. Er zijn indicaties dat rond de 17% van burgers die recht hebben op bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag daar geen gebruik van maken. Bezorgdheid over het risico van het achteraf moeten terugbetalen van toeslagen die onterecht zijn toegekend of te hoog zijn vastgesteld en daardoor in de schulden komen, speelt in ieder geval bij een deel van deze groep een rol. Vanuit een gedragseconomisch perspectief is het daarom de vraag of de nadruk in het huidige stelsel niet teveel ligt op de exacte hoogte van de vergoedingen op basis van het actuele inkomen en te weinig op de zekerheid van de inkomensondersteuning. Zowel de literatuur over verliesaversie als recente inzichten over het niet-gebruik van verschillende toeslagen duiden hierop.

De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst met de Tweede Kamer op 14 december 2017 toegezegd contact op te nemen met leden van het Kabinet om binnen het systeem van toeslagen te kijken naar mogelijkheden om zowel het terugbetalen van toeslagen terug te dringen als wat er nog meer mogelijk is op het terugdringen van het niet-gebruik.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd de volgende dingen te onderzoeken:
1. Wat zijn de oorzaken voor terugvorderingen bij de verschillende toeslagen? In hoeverre worden terugvorderingen veroorzaakt door niet doorgeven van inkomenswijzigingen, veranderingen in de huishoudsituatie of door andere factoren? Hoe verhoudt dit zich tot terugvorderingen veroorzaakt door andere factoren? Welk deel van de terugvorderingen wordt door toeslagontvangers als problematisch ervaren?
2. Zijn er specifieke groepen toeslagontvangers aan te wijzen die in grote mate te maken krijgen met hoge terugvorderingen? In hoeverre verschilt dit voor de vier toeslagen?
3. In hoeverre wordt de doelgroep volledig bereikt? Wat is de omvang van niet-gebruik van toeslagen en welke aanleidingen zijn hiervoor aan te wijzen? Wat kunnen beleidsdepartementen en de uitvoering doen om goed gebruik van toeslagen te stimuleren?
4. Welke beleidsalternatieven zijn er om de toeslagensystematiek aan te passen zodat deze doeltreffender en doelmatiger is? (In ieder geval gaat om het verminderen van de hoogte van het aantal terugvorderingen en het beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers) Hierbij wordt in ieder geval de volgende twee opties geanalyseerd: werken met een vastgesteld inkomen uit het verleden (t-2) en het uitbetalen van een deel (zoals 90% van het voorschot), waarbij gebruik gemaakt kan worden van eerder onderzoek dat hiernaar is gedaan. Ook kan er gekeken worden naar de voorstellen die gedaan zijn in het rapport 'harmonisatie inkomensbegrippen'.

De door de werkgroep uit te werken beleidsalternatieven dragen bij aan het verminderen van de schuldenproblematiek. Voor de beleidsalternatieven worden in ieder geval in kaart gebracht: het gemak voor de burger, het verbeteren van de inkomenszekerheid en mogelijke werkgelegenheidseffecten (marginale druk/armoedeval), vereenvoudiging van de uitvoering, de effecten op het aantal en hoogte van de terugvorderingen en nabetalingen, de vermindering van het niet-gebruik en de budgettaire consequenties (programmakosten en uitvoeringskosten).

2027557 03936

Beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere beleidsvarianten om de huidige toeslagensystematiek te verbeteren. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn.

Deelrapport 2 stelselwijziging
Het huidige toeslagensysteem kent verschillende knelpunten. Zoals hierboven beschreven gaat het huidige stelsel uit van de verantwoordelijkheid van de burger, dit kan leiden tot problemen met terugvorderingen en niet-gebruik. Fraude is hierbij ook altijd een aandachtspunt. Voorts is de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor en de vormgeving van de verschillende toeslagen verdeeld over drie departementen en wordt het karakter van de verschillende toeslagen verschillend gedefinieerd. Dit maakt het eveneens ingewikkeld voor de burger en moeilijk om tot vereenvoudiging en harmonisatie te komen. Daarnaast wordt er binnen het huidige stelsel op grote schaal geld rondgepompt. Dat is mede het gevolg van een op individueel inkomen gerichte inkomstenbelasting en toeslagen gericht op het versterken van de draagkracht van huishoudens. Circa 5 miljoen huishoudens komen in aanmerking voor één of meer toeslagen en ontvangen in totaal circa € 13 miljard. Ook zorgt de stapeling van meerdere toeslagen en andere inkomstenregelingen voor een hoge marginale druk wat de arbeidsparticipatie nadelig beïnvloedt (armoedeval). Dit geldt met name indien huishoudens in aanmerking komen voor meerdere toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Iedereen met bijvoorbeeld minimumloon, een bijstandsuitkering en AOW-uitkering komen qua inkomensniveau voor een toeslag in aanmerking. Tot slot is sinds 2001 het aantal regelingen op het gebied van inkomensbeleid toegenomen, waarbij er een tegemoetkoming is gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden (werknemers, ondernemers, gepensioneerden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders etc.). De verschillende instrumenten zijn sinds 2001 fors in omvang toegenomen, terwijl tegelijkertijd de belastingtarieven in de eerste twee schijven ook zijn verhoogd.

Door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de brede heroverwegingen en eerdere IBO's zijn er opties verkend om het toeslagenstelsel te herzien. Zo is in de brede heroverweging onder andere gekeken naar het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. En zo heeft in 2013 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen gekeken naar de introductie van een huishoudentoeslag. Hierbij was voorgesteld om de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot een huishoudentoeslag om te vormen. Dit bleek uiteindelijk in de uitwerking van dit voorstel door het toenmalige kabinet niet haalbaar te zijn. In 2016 zijn in het IBO 'sociale huur' aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de uitgaven huurtoeslag en denkrichtingen voor een andere inrichting van dit stelsel verkend.

Opdracht aan werkgroep
De werkgroep wordt gevraagd meerdere varianten uit te werken die een herziening van het stelsel met zich meebrengen. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar:
1. Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden? Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen? In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het

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

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

CONCEPT

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

[redacted]

Werkgroepleden

Fin 1: [redacted]

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

SZW: [redacted] (tot 1 juni 2019)

VWS: [redacted]

EZK: [redacted] (tot 1 oktober 2019)
[redacted] (vanaf 1 oktober 2019)

BZK: [redacted] (tot 1 oktober 2019)
[redacted] (vanaf 1 oktober 2019)

AZ: [redacted]

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

Secretariaat

Fin 2: [redacted]

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

SZW: [redacted] (tot 1 juni 2019)

[redacted] (vanaf 15 augustus 2019)

CONCEPT

Bijlage 3 Internationale vergelijking

Zorgstelsel
Voor de keuzes in het zorgstelsel is gekeken naar de kosten die burgers maken voor de zorg en mogelijke inkomensafhankelijkheid hiervan. Daar komt uit dat de ons omringende landen uitkomen op verschillende stelsels. De Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk werken met een publiek systeem met veelal een eigen bijdrage per behandeling. Duitsland werkt met het systeem waarop het oude Nederlandse systeem gebaseerd was. In dit systeem is er een ziekenfonds voor lagere inkomens[28] (85% van de bevolking maakt er gebruik van) en een private verzekering boven een bepaalde inkomensgrens, waarbij de premie afhangt van leeftijd, geslacht, gezondheidsstatus en het type polis. Het Franse en Belgische systeem werkt met een verplichte verzekering waarvoor een inkomensafhankelijke zorgpremie moet worden betaald.

Tabel 2 vergelijking betalingen zorgstelsel over de landen

Land	Zorg premie	Eigen bijdrage/ eigen risico per consult	Inkomensondersteuning voor zorgpremie?	Inkomensondersteuning op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja	Ja	Ja (zorgtoeslag)	Huishoudinkomen (t)
Frankrijk	Ja	Ja	Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)
Duitsland	Ja		Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)
Engeland	Nee[1]	Aanvullende verzekering mogelijk	n.v.t.	n.v.t.
België	Ja	Ja	Ja (zorgpremie naar inkomen, wel met extra publieke middelen naar de ziekenfondsen)	Individueel inkomen (t)
Denemarken	Nee[1]	Keuze (eigen bijdrage of deels vergoeding)	n.v.t.	n.v.t.
Zweden	Nee[1]	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Finland	Nee[1]	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Oostenrijk	Ja	Aanvullende verzekering mogelijk	Ja (zorgpremie naar inkomen)	Individueel inkomen (t)

1) Zorg(premie) wordt betaald uit publieke middelen

Huurbeleid
In de meeste landen geldt een tegemoetkoming voor woonlasten voor de laagste inkomens. De regelingen zijn inkomensafhankelijk en er wordt veelal rekening gehouden met de woonlasten en huishoudsamenstelling. In bijvoorbeeld Oostenrijk maakt de regeling geen onderscheid tussen huur en koop, maar kijkt naar de totale woonlasten.

[28] Verplicht voor inkomens tot € 54.900.

2027557 03936

Tabel 3 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 inkomensonafhankelijk. Uitzonderingen zijn Verenigd Koninkrijk (ivm belastingheffing over de toelage), Oostenrijk, Frankrijk en Denemarken. Vaak is de inkomensafhankelijkheid grof. Zo is de Deense kinderbijslag inkomensafhankelijk vanaf een individueel inkomen van 100 duizend euro. Er zijn geen regelingen gevonden die lijken op het kindgebonden budget, en zeker niet met die mate van fijnmazigheid.

Tabel 4 vergelijking betalingen tegemoetkoming kosten kinderen over de landen

Land	Bestaat een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?	Is deze tegemoetkoming inkomensafhankelijk?	Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja (WKB + kinderbijslag)	Ja, de WKB is inkomensafhankelijk.	Huishoudinkomen (t)
Frankrijk	Ja	Ja	Huishoudinkomen (t-2)
Duitsland	Ja	Nee	n.v.t.
Engeland	Ja	Nee, maar voor hoge inkomens is het inkomen voor belastingen	n.v.t.
België	Ja	Nee	n.v.t.
Denemarken	Ja	Ja, boven 100 duizend euro	Individueel inkomen
Zweden	Ja	Nee	n.v.t.
Oostenrijk	Ja	Extra toelage voor grote gezinnen met een inkomen onder 55 duizend euro.	Huishoudinkomen(t-1)
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 kinderopvang~~instelling~~organisatie is onafhankelijk van het huishoudinkomen en arbeidsparticipatie. In Frankrijk, België en Duitsland[29] 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 belastingschijf) aan toevoegt tot een maximum van €2000 per jaar. Vanuit dit account kunnen de ouders de rekening van de kinderopvang betalen. De kinderopvangorganisaties moeten wel geregistreerd zijn. De bijdrage is niet inkomensafhankelijk. Ouders krijgen per kwartaal een vragenlijst om aan te geven of ze nog voldoen aan de voorwaarden. Een officiële evaluatie van deze systematiek is er nog niet. De stapsgewijze invoering loopt inmiddels achter op schema. Een rondgang op internet leverde klachten over de traagheid en de bureaucratie: de Engelse belastingdienst schijnt elk uur een klacht over de werking van de regeling te ontvangen. Belangrijkste klacht is echter het lage bedrag aan ondersteuning: kinderopvang slokt daar zelfs met deze overheidsbijdrage 25% van het gezinsinkomen op (tegenover 11% in Nederland).

Tabel 5 vergelijking betalingen kinderopvang over de landen

Land	Is sprake van een eigen bijdrage?	Als er een eigen bijdrage is, bestaat dan inkomensondersteuning?	Is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoud- of individueel inkomen?
Nederland	Ja	Ja (KOT)	Huishoudinkomen (t) (en afhankelijk van baan, opleiding en re-integratie van ouders)
Frankrijk	Ja	Ja	Huishoudinkomen
Duitsland	Ja (hoogte verschilt per deelstaten)	Ja, verschilt per deelstaat	Huishoudinkomen
Engeland	Ja (groot)	Nee, bijdrage in kosten	Niet gebaseerd op inkomen
België	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Denemarken	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Zweden	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Noorwegen	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen
Finland	Ja (gering)	Ja, subsidie voor eigen bijdrage	Huishoudinkomen

[29] 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 maandelijkse 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.

CONCEPT

Bijlage 4: Uitwerking opties alternatieven toeslagen

CONCEPT

Bijlage 5: Inkomenseffecten beleidspakketten

CONCEPT