



Ministerie van Financiën

Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel



Februari 2024

Inhoudsopgave

0. Samenvatting	4
1. Inleiding	10
2. Problematiek van het toeslagenstelsel	13
2.1 Beschrijving van het stelsel en probleemanalyse	13
2.2 Dilemma's	18
3. Lessen en ervaringen tot nu toe	21
3.1 Rol van toeslagen is niet los te zien van andere regelingen	21
3.2 Ervaringen en inzichten uit de afgelopen jaren	22
4. Beleidsopties	25
4.1 Aanpak: keuze en beoordeling van de beleidsopties voor afschaffing of fundamentele aanpassing van het stelsel	25
4.1.1. Keuze en dekkendheid van de beleidsopties	25
4.1.2 Uitwerking van de beleidsopties: Maatvoering en schaalbaarheid	26
4.1.3 Beoordeling van effecten van opties	27
4.1.4 Ruimte voor maatwerk, onafhankelijk van de optie	27
4.1.5 Uitvoeringsconsequenties voor landelijke uitvoeringsorganisaties	28
4.1.6 Uitvoering op decentraal niveau	28
4.1.7 Afbouw van toeslagenstelsel	29
4.2 Beschrijving afzonderlijke beleidsopties	29
4.2.1 Generieke beleidsopties	31
4.2.2 Domeinspecifieke beleidsopties	33
4.2.3 Beleidsopties bestaande uit fundamentele aanpassingen binnen het stelsel	45
4.3 Beschrijving vereenvoudigingen binnen het stelsel op kortere termijn	48
4.3.1 Vereenvoudigingen die problematiek van het stelsel verzachten	49
4.3.2 Andere maatregelen die de problematiek van het stelsel verzachten	51
5. Illustratieve combinaties van beleidsopties	54
5.1 Vormgeving	54
5.2 Beschrijving van de drie combinaties	54

Bijlage(n)

BIJLAGE 1 Beschrijving en probleemanalyse van het toelagenstelsel

BIJLAGE 2 Uitwerking van de beleidsopties

BIJLAGE 3 Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel

BIJLAGE 4 Effecten waarop de beleidsopties zijn geanalyseerd

BIJLAGE 5 Internationale vergelijking

BIJLAGE 6 Overzicht CPB-analyses alternatieven toelagenstelsel

BIJLAGE 7 Weging op de hand

0. Samenvatting

Het toeslagenstelsel speelt een belangrijke rol in het betaalbaar maken van vitale voorzieningen, namelijk de zorg, huur en zorg voor kinderen. In 2024 krijgen naar verwachting circa 6 miljoen huishoudens voor circa € 20 miljard aan toeslag uitbetaald. Circa 8 miljoen mensen ontvangen één of meer toeslagen. Het toeslagenstelsel kent echter diverse fundamentele problemen. In dit rapport is gezocht naar alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel wat betreft de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Er worden geen alternatieven voor de kinderopvangtoeslag gepresenteerd. Voor de kinderopvangtoeslag wordt separaat al gewerkt aan de concrete uitwerking van een alternatief. Met het voorstel om kinderopvangorganisaties rechtstreeks te financieren en bijna gratis te maken, wordt het voor ouders eenvoudiger, zekerder en goedkoper. Dit traject zit in een verdere fase dan de uitwerking van de alternatieven voor de andere toeslagen. Daarom maakt de kinderopvangtoeslag geen onderdeel uit van deze verkenning.¹ Dit rapport verkent de mogelijkheden om te komen tot een eenvoudiger stelsel dat past bij wat burgers nodig hebben en zekerheid vergroot.² Het rapport geeft inzicht in de verschillende wegen die te bewandelen zijn om de problemen met de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verminderen of op te lossen. Een volgend kabinet heeft de belangrijke en urgente taak om nu keuzes te maken over de toekomst van het toeslagenstelsel. Dit eindrapport biedt daarvoor de benodigde handvatten.³

Het huidige toeslagenstelsel werkt voor veel burgers goed, maar kent ook problemen.

Het toeslagenstelsel is erop ingericht om burgers die het nodig hebben inkomensondersteuning te bieden op het moment dat zij dat nodig hebben. Het huidige toeslagenstelsel functioneert voor het grootste deel van de burgers goed. Het stelsel werkt met name goed voor degenen met een stabiele leefsituatie zoals mensen in vaste loondienst en weinig grote veranderingen. Ook mensen met een inkomensdaling kunnen relatief snel (meer) worden ondersteund.

De problematiek in het toeslagenstelsel is juist bij kwetsbare mensen die het meest te kampen hebben met onzekerheid, bijvoorbeeld als gevolg van een flexibel contract, het grootst. Het stelsel functioneert vooral niet goed voor burgers met wisselende en lastig te voorspellen inkomens en voor mensen bij wie er iets in het leven verandert. Het stelsel veronderstelt dat alle burgers het vermogen hebben om te begrijpen welke gevolgen wijzigingen in hun omstandigheden hebben voor het recht op toeslagen, en om overeenkomstig rationeel en actief te handelen. Dit is voor veel burgers te veel gevraagd. Bovendien neemt het vermogen om actief te handelen af als er grote veranderingen in iemands persoonlijke leven spelen, terwijl veranderingen juist vaak actie van de burger vergen. Met name bij toeslaggerechtigden met een inkomensstijging komen problemen voor. Zij krijgen te maken met een vermindering van hun toeslagrecht en daaropvolgende terugvorderingen. De problemen in het toeslagenstelsel leiden bij deze huishoudens tot (inkomens)onzekerheid. Die onzekerheid bestaat niet alleen bij degenen die de toeslagen (deels) moeten terugbetalen, maar doet zich ook voor bij burgers waarvoor uiteindelijk geen terugvordering plaatsvindt. Tevens kan de problematiek rondom onzekerheid en terugvorderingen bij sommige toeslagontvangers tot stress en gezondheidsproblemen leiden.

¹ Omdat de kinderopvangtoeslag op dit moment nog wel onderdeel uitmaakt van het bredere toeslagenstelsel komt de kinderopvangtoeslag op andere punten in het rapport wel kort terug. De belangrijkste conclusies, inzichten en (on)mogelijkheden met betrekking tot de financiering van de kinderopvang staan beschreven in de Kamerbrief "Stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang" van 15 september 2023. Zie Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 512.

² Het gaat hierbij om de vormgeving van het stelsel, niet over de hoogte van de financiële ondersteuning.

³ Naast dit rapport over het toeslagenstelsel heeft het kabinet een verkenning uitgebracht met bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel. De uitwerking van beleidsopties voor het kindgebonden budget zijn gelijktijdig aan uw Kamer aangeboden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning Mensen bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beziet breed de samenloop van regelingen op het gebied van inkomensondersteuning.

Voor veel burgers geldt dat ze naast een toeslag een andere uitkering uit de sociale zekerheid ontvangen, bijvoorbeeld kinderbijslag, of een AOW- of bijstandsuitkering, en dat ze te maken krijgen met regelingen in de fiscaliteit. De samenloop van de verschillende regelingen en afwijkende uitgangspunten maakt het voor de burger nog complexer en versterkt veelal de problematiek.

Problemen zien met name op hoge terugvorderingen, complexiteit, niet-gebruik en marginale druk. Circa 23% van de toeslagontvangers krijgt een terugvordering, waarvan meer dan 500.000 huishoudens te maken krijgt met hoge terugvorderingen van meer dan € 500,-. Niet voor ieder huishouden is dit even problematisch. Dit hangt af van de persoonlijke omstandigheden. Voor sommige huishoudens kan een kleinere terugvordering al een grote impact hebben. Daarnaast is het huidige stelsel complex. Burgers overzien het toeslagstelsel onvoldoende waardoor huishoudens soms niet of te weinig toeslagen aanvragen, zelfs als ze daar wel recht op hebben. Door de massaliteit is het slechts beperkt mogelijk om maatwerk te bieden.

Niet-gebruik⁴ kan leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen. Uit de meest recente schattingen komt het beeld naar voren dat ruim 10% de huurtoeslag en de zorgtoeslag⁵ onterecht niet gebruikt en circa 7% het kindgebonden budget. De groep niet-gebruikers is dynamisch: ruim de helft van de groep die aan het begin van het jaar niet-gebruiker is, ontvangt aan het einde van het jaar wel een toeslag.⁶

De toeslagen verhogen de marginale druk, waardoor het voor sommige burgers minder loont om (meer) te gaan werken of waardoor het voor de burger niet duidelijk is in welke mate (meer) werken loont. De marginale druk verschilt per situatie. Driekwart van de werkenden heeft een marginale druk tussen de 40% en 70%. Zij houden dus € 0,30 tot € 0,60 over van een extra verdiende euro. Zo'n 5% heeft een marginale druk van meer dan 70%. De marginale druk van toeslaggerechtigden is vanwege de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen vaak relatief hoog.

Er is een wens om de problemen van het huidige stelsel op te lossen. Eenvoudige oplossingen zijn er echter niet. Afschaffen van toeslagen zonder alternatief is niet wenselijk. Zonder (aanvullende) inkomensondersteuning kunnen veel huishoudens de kosten aan huur, zorg, of de zorg voor kinderen niet of niet geheel dragen. Uit de probleemanalyse in dit rapport volgt dat, om de problemen op te lossen, het alternatief voor het huidige stelsel meer zekerheid moet bieden en minder complex zal moeten zijn. Er is echter geen eenvoudige oplossing. Elk alternatief kent eigen voor- en nadelen. Er is altijd sprake van afruilen, bijvoorbeeld tussen een doelmatig, maar daardoor ook complex stelsel versus een eenvoudig, maar daardoor ook grofmaziger stelsel met minder ruimte voor maatwerk. Bij de afwegingen van de voor- en nadelen is het van belang rekening te houden met de marges in de portemonnee van veel ontvangers. Deze marges zijn al klein. Het borgen van dezelfde koopkracht van de huidige toeslagontvangers in een eenvoudiger en minder gericht stelsel kost daarom in veel gevallen extra geld. De wijze waarop voorstellen financieel worden gedekt, is uiteindelijk een politieke keuze die weging vergt van diverse aspecten, zoals de effecten op koopkracht, de overheidsfinanciën en kosten voor werkgevers. Bij sommige beleidsopties zijn knoppen in beeld gebracht om negatieve en positieve inkomenseffecten te

⁴ Niet-gebruik wil zeggen dat een huishouden of een burger geen gebruik maakt van een toeslag, terwijl wel aan alle voorwaarden voor de toeslag wordt voldaan. Zie SEO & Centerdata (2022) Evaluatie toeslagenstelsel, p. 69-71 en 82.

⁵ Omdat burgers zelf een eerste aanvraag moeten doen voor toeslagen, bestaat het risico op niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen, maar de meest recente schattingen voor de zorgtoeslag komen uit op circa 11% en voor de huurtoeslag op circa 13% (2019 & 2020).

⁶ Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158. Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen.

mitigeren. De keuze voor deze knoppen is geen gegeven; er zijn ook andere keuzes mogelijk. Het is aan een volgend kabinet om die keuzes te maken.

Er zijn verschillende beleidsopties onderzocht. Het rapport bevat beleidsopties om het toeslagenstelsel af te schaffen of fundamenteel te herzien. Deze beleidsopties zijn gecategoriseerd naar drie oplossingsrichtingen.

I. Generieke beleidsopties: opties gericht op een afschaffing van het gehele stelsel met een integraal alternatief

1. Integrale vereenvoudiging voor belasting en toeslagen.
2. Uitkeerbare heffingskorting

II. Domeinspecifieke beleidsopties: opties gericht op domeinspecifieke alternatieven bijvoorbeeld door rechtstreekse betaling van de toeslag aan de aanbieder van de voorziening of het verlagen van de prijs van de voorziening voor de burger

Huurtoeslag

3. Huurregister
4. Vereenvoudiging binnen het stelsel van huurtoeslag.
5. Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders
6. Vereenvoudigde eigendomsneutrale woontoeslag

Zorgtoeslag

7. Het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar op verzoek van de verzekerde
8. Afschaffen of verlagen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK)
9. Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie voor studenten via de studiefinanciering
10. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door een inkomensonafhankelijke toelage
11. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, en het verlagen van de nominale premie door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage
12. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en het verlagen van de nominale premie dooreen verhoging van de IAB

Kindgebonden budget

13. Volledig inkomensonafhankelijke tegemoetkoming aan ouders
14. Eén nieuwe kindregeling met basisbedrag en inkomensafhankelijk bedrag
15. Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders

III. Beleidsopties door fundamentele herziening van het huidige stelsel

16. Basisbehoeftentoeslag
17. Gebruik van polisadministratie om inkomen in te schatten
18. Vastgesteld inkomen door middel van T-2 met vangnet

Om de samenloop van de afzonderlijke beleidsopties te illustreren bevat dit rapport ook drie combinaties van beleidsopties, inclusief bijbehorende transitiepaden. De beschreven combinaties zijn ter illustratie; het gaat noch om voorkeursvarianten, noch om een uitputtende lijst van mogelijke combinaties. De combinaties geven een eerste beeld van wat de maatregelen in samenhang betekenen voor burger, uitvoering en overheid, en de mate waarin de combinatie de fundamentele problemen oplost. Andere combinaties van beleidsopties zijn mogelijk. Wel is duidelijk dat buiten de gepresenteerde beleidsopties er niet meer alternatieven voor handen zijn.

De mate waarin beleidsopties een oplossing vormen voor de problematiek verschilt. Maar geen enkel alternatief kent alleen voordelen.

Bij veel alternatieven wordt een gericht instrument vervangen door een minder gericht alternatief. Dit betekent dat het borgen van dezelfde koopkracht van de huidige toeslagontvangers extra geld kost, omdat de doelgroep groter zal worden. Bij gelijkblijvend budget leiden deze opties tot negatieve inkomenseffecten bij toeslaggerechtigden. Ook vervallen met het afschaffen van de toeslagen instrumenten om in de toekomst de koopkracht van specifieke groepen te ondersteunen bij macro-schokken of specifieke kostenstijgingen.

In de beschrijving van de beleidsopties is ingegaan op de verschillende effecten van de opties vanuit burgerperspectief, vanuit de uitvoering en vanuit de overheid. Daarbij is de betekenis van de optie voor het terugdringen of oplossen van de problematiek beschreven. In het rapport zijn deze per optie beschreven. De mate waarin de opties de problematiek aanpakken wordt hieronder (niet uitputtend) per probleem samengevat:

a. Problematische terugvorderingen

Toeslagen ondersteunen burgers op het moment dat zij de toeslag nodig hebben en tot het niveau waarop zij deze nodig hebben. Binnen het huidige toeslagenstelsel zullen terugvorderingen altijd in bepaalde mate blijven bestaan, dat is inherent is aan het stelsel waarin toeslagen wordt verstrekt als voorschot. De uitgewerkte opties beogen (problematische) terugvorderingen aan te pakken. De analyse laat zien dat de ene maatregel dat effectiever doet dan de ander. Een groot deel van de terugvorderingen ontstaat door wisselende inkomens. Wanneer toeslagen worden omgevormd tot inkomensonafhankelijke toelages nemen de terugvorderingen sterk af, en neemt de zekerheid sterk toe. De terugvorderingen zijn bij inkomensonafhankelijke toelages nog niet uitgesloten, omdat wijzigingen in andere grondslagen die van belang zijn voor het recht op toeslagen, bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling, nog steeds correct moeten worden doorgegeven. Bij afschaffing van een toeslag komen terugvorderingen vanzelfsprekend niet meer voor. Ook het baseren van de toeslagen op historische gegevens (bijv. het inkomen van 2 jaar terug) biedt geen totaaloplossing omdat er altijd een vangnet nodig zal zijn voor de mensen wiens toeslag hiermee ontoereikend wordt. De vereenvoudigingen binnen het stelsel kunnen op een kortere termijn zorgen voor het terugdringen van hoge terugvorderingen. Dit vraagt zowel aanpassingen in de uitvoering (attenderen, muteren, betere gegevens) als het oplossen van beleidsmatige knelpunten (zie verder 4.3).

b. Complexiteit

Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt voor haar gebruikers en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren. Complexiteit kan voor de burger verminderd worden door de regelingen minder gericht of actueel te maken. De analyse laat zien dat dit op verschillende manieren in verschillende mate van effectiviteit gerealiseerd kan worden. Complexiteit neemt vooral sterk af als de toeslag niet langer inkomensafhankelijk is. Ook helpt het verminderen van het aantal grondslagen op basis waarvan een toeslagrecht bestaat.

c. Niet-gebruik

Een deel van de toeslaggerechtigden maakt geen gebruik van hun recht. Dat is deels bewust, maar deels onbewust. De burger heeft in het huidige stelsel een grote verantwoordelijkheid bij het doen van de aanvraag en het doorgeven van wijzigingen in hun leefsituatie. Beleidsopties die terugvorderingen en complexiteit reduceren, grijpen ook vaak in op het niet-gebruik omdat dit deels een gevolg is van angst voor terugvorderingen en complexiteit. Met het oog op de belasting van de burger kan het wenselijk zijn minder verantwoordelijkheid bij de burger neer te leggen.

Maar als de overheid een bepaalde taak uitvoert of verantwoordelijkheid draagt, kan een burger denken dat het risico van het niet (goed) uitvoeren van die taken ook bij de overheid ligt en niet bij de burger. Het inkomensafhankelijk maken van de toeslagen helpt om niet-gebruik te verminderen. Ook helpt het om de toeslag te verstrekken in de vorm van een voorziening of via lagere prijzen, of door de toeslag op minder grondslagen te baseren. Zo zijn burgers verantwoordelijk voor minder informatieleveringen. Het verhogen van het inkomen zorgt ervoor dat mensen geen toeslagen meer nodig hebben, en draagt op die manier bij aan het tegengaan van niet-gebruik. Met dienstverlening kan niet-gebruik worden verminderd door intensiever gebruik te maken van gegevensbronnen en mensen te attenderen die recht hebben op toeslagen hierop.

d. Marginale druk

De inkomensafhankelijkheid van toeslagen leidt tot een hogere marginale druk omdat het betekent dat huishoudens toeslagen verliezen wanneer hun inkomen stijgt, bijvoorbeeld omdat zij (meer) gaan werken. Hier staat tegenover dat de gemiddelde belastingdruk voor deze huishoudens lager is, juist omdat zij aanspraak maken op inkomensondersteuning via toeslagen. Omdat de marginale druk van veel factoren afhankelijk is, zoals het geldende belastingtarief en de – soms samenlopende – op- en afbouw van inkomensafhankelijke regelingen (zoals heffingskortingen en toeslagen), is het voor de meeste burgers ondoorzichtig hoeveel een loonsverhoging of een dag extra werken aan extra bestedingsmogelijkheden oplevert. Verlagen van de marginale druk over de hele linie, zonder in te boeten aan inkomensondersteuning voor lage inkomens, zal extra budgettaire middelen vergen. Er zijn verschillende manieren om de marginale druk van toeslaggerechtigden terug te brengen en/of inzichtelijker te maken. Als de toeslag geleidelijker afbouwt, vermindert dit ook marginale druk. Inkomensafhankelijke toeslagen werken niet verhogend voor de marginale druk.

Grote wijzigingen beslaan meerdere kabinetsperiodes, en niet alles kan tegelijkertijd. Dus er zijn scherpe keuzes nodig. Het afschaffen van het toeslagenstelsel of het fundamenteel herzien vergt keuzes en beslaat meerdere kabinetsperiodes. Het is belangrijk om een realistisch transitiepad te hanteren. Invoering kost tijd en niet alles kan tegelijkertijd. De uitvoering (inclusief de IT-systemen) is bovendien al zwaar belast. Dit vraagt om scherpe keuzes en het stellen van prioriteiten.

Een volgend kabinet kan dus stappen zetten om het toeslagenstelsel af te schaffen of fundamenteel te herzien, maar niet geheel afronden. Bij de afzonderlijke beleidsopties is daarom steeds aangegeven wat het handelingsperspectief is voor het volgende kabinet. Veelal bestaat dit uit verdere beleidsontwikkeling en daaropvolgend het indienen van een wetsvoorstel. Vanwege beperkte uitvoeringscapaciteit geldt dat een keuze voor een optie ervoor kan zorgen dat andere opties – ook buiten het toeslagendomein – niet of later kunnen worden geïmplementeerd. Verder kennen de opties in dit rapport ook in een aantal gevallen een onderlinge afhankelijkheid. Gelijkijdig aan de stappen om het toeslagenstelsel af te schaffen of fundamenteel te herzien kunnen vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het huidige stelsel en in de dienstverlening worden doorgevoerd. Zo is inzetten op gegevensdeling en actief attenderen van burgers over mogelijke wijzigingen in hun toeslagen in alle gevallen een zinvolle stap. Dergelijke kortetermijnverbeteringen kunnen de huidige problematiek niet volledig oplossen, maar kunnen wel bijdragen aan het verminderen van de geconstateerde problemen in het stelsel op de kortere termijn. Dit rapport biedt daartoe handvatten. Bij de keuze voor maatregelen die op kortere termijn genomen kunnen worden is het relevant om stil te staan bij gewenste keuzes op de langere termijn. Het komt ten goede aan de begrijpelijkheid voor de burger als maatregelen

consistent bijdragen aan de wensen voor de lange termijn. Ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën en voor de uitvoering, inclusief het beslag op de uitvoeringscapaciteit, moeten bij de te maken keuzes worden betrokken. Zowel de lange- als de kortetermijnkeuzes hebben consequenties.

1. Inleiding

Het toeslagenstelsel speelt een belangrijke rol in het betaalbaar maken van vitale voorzieningen, namelijk de zorg, huur en zorg voor kinderen. In 2024 krijgen naar verwachting aan circa 6 miljoen unieke huishoudens voor circa € 20 miljard aan inkomensondersteuning om deze vitale voorzieningen voor hen toegankelijk te houden en om in de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Circa 8 miljoen mensen ontvangen één of meer toeslagen. De toeslagen zijn voor veel van hen een onmisbare financiële aanvulling op hun inkomen. Het stelsel is in de loop der tijd steeds omvangrijker geworden. De afgelopen jaren heeft dit nog extra gewicht gekregen door toeslagen in te zetten als manier om de koopkracht van burgers extra te ondersteunen. Er zijn echter ook problemen met het stelsel. Dit rapport verkent de mogelijkheden om te komen tot een eenvoudiger stelsel dat beter past bij wat mensen nodig hebben.

In het toeslagenstelsel is ervoor gekozen om financiële ondersteuning te bieden aan burgers die het nodig hebben (gericht) passend bij de behoefte van het moment (actueel). Voor het grootste deel van de burgers functioneert het huidige toeslagenstelsel goed. Diverse onderzoeken, waaronder het Parlementaire onderzoek Kinderopvangtoeslagaffaire (POK), hebben echter ook problemen in het stelsel aangetoond: voor een deel van de burgers functioneert het stelsel niet goed. De keerzijde van gerichtheid en actualiteit is dat het toeslagenstelsel complex is en bij deze huishoudens tot (soms hoge) terugvorderingen leidt. Het zorgt er ook voor dat sommige mensen die recht hebben op een toeslag hiervan geen gebruik maken. Voor sommige huishoudens levert het terugbetalen van te veel toeslagen problemen op: een hoge terugvordering kan voor sommige huishoudens geen (grote) problemen opleveren, en voor andere kan een kleine terugvordering al een grote impact hebben. In sommige situaties leiden de terugvorderingen zelfs tot problematische schulden⁷ of verergeren de schulden die mensen al hadden. Deze problemen spelen in het bijzonder bij financieel kwetsbare huishoudens en/of bij burgers waarvoor het stelsel minder doenlijk is. Het stelsel is complex en leidt tot onzekerheden, ook voor degenen die niet geconfronteerd worden met terugvorderingen.

De afgelopen jaren is er vaak een roep om afschaffing van het toeslagenstelsel geweest. Breed wordt daarbij onderschreven dat het afschaffen zonder alternatief niet wenselijk is. Zonder inkomensondersteuning kunnen veel huishoudens de kosten aan huur, zorg, of de zorg voor kinderen niet of nauwelijks dragen. Zonder compenserende maatregelen gaan in de laagste en middelste inkomensgroepen huishoudens er tientallen procenten op achteruit.⁸ Daarom is onderzocht of huishoudens op een andere manier dan via het huidige toeslagenstelsel kunnen worden ondersteund. Afschaffen met daarvoor in de plaats een goed alternatief is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn geen eenvoudige oplossingen voor het afschaffen of fundamenteel herzien van het toeslagenstelsel, zonder dat dit forse gevolgen heeft voor burgers, uitvoeringsorganisaties en/of de overheidsfinanciën. Zo betekent een minder complex stelsel over het algemeen ook een minder gericht stelsel. Een minder gericht stelsel is grofmaziger: het kost de overheid extra geld of leidt ertoe dat mensen minder tegemoetkoming krijgen in de kosten voor de vitale voorzieningen. Als de overheidsuitgaven ongewijzigd blijven, zullen de uitgaven verdeeld worden over meer mensen, hetgeen ertoe leidt dat de inkomensondersteuning voor de

⁷ Het schuldenvraagstuk reikt veel breder dan de toeslagen. Zie kabinetsaanpak Geldzorgen, armoede en schulden. Daarnaast is een Interdepartementaal beleidsonderzoek Problematische schulden gestart met onder meer als doel om het ontstaan, de opstapeling van en de gevolgen van problematische schulden bij huishoudens te schetsen.

⁸ In de laagste inkomensgroep gaat bijvoorbeeld 95% erop achteruit, waarbij de mediaan is dat zij er meer dan 18% op achteruit gaan. In de middelste (derde) inkomensgroep gaat 32% erop achteruit bij het afschaffen zonder alternatief, met een mediaan van 0%.

toeslagontvangers daalt. Bovendien is bij een overstap naar een nieuw stelsel vaak sprake van overgangsproblematiek.

Het vraagstuk rondom gerichte inkomensondersteuning beperkt zich overigens niet tot het toeslagenstelsel. De problematiek is inherent verbonden met het bieden van gerichte inkomensondersteuning. Ook is inkomensondersteuning te vereenvoudigen, waarbij vergelijkbare dilemma's spelen zoals hierboven beschreven.

Het toeslagenstelsel heeft effect op de mate waarin het loont om (meer) te gaan werken omdat het recht op toeslagen afneemt bij stijging van het inkomen (marginale druk). Het is van belang dat werken loont, en dat mensen geen hoge marginale druk ervaren. Inkomensafhankelijke toeslagen spelen dus een rol bij de hoogte van de marginale druk, die verder ook sterk samenhangt met de fiscaliteit en andere inkomensafhankelijke regelingen. Het verlagen van marginale druk gaat gepaard met dilemma's. Door regelingen minder inkomensafhankelijk te maken neemt de marginale druk af waardoor het aantrekkelijker wordt om (meer) te gaan werken.

Al met al is er geen perfect alternatief voor het toeslagenstelsel: bij elk alternatief zijn er nadelen en zijn er groepen voor wie het stelsel niet (volledig) werkt. Dit moet worden meegenomen bij de keuze voor de vormgeving van een alternatief. Overstappen op een ander stelsel of het aanpassen van het huidige stelsel vraagt om politieke keuzes. De keuzes in het toeslagenstelsel kunnen bovendien (onbedoelde) indirecte effecten hebben op het woon-, kind- of zorgdomein. Bij de keuzes omtrent de alternatieven voor het toeslagenstelsel is het van belang deze integraal te benaderen met (de verkenningen of programma's op het gebied van) de sociale zekerheid en belasting.⁹

Zorgvuldige en vergaande stappen vergen tijd. Het is dan ook van belang dat de politiek in haar besluitvorming verder kijkt dan één kabinetsperiode. Niet alles kan tegelijkertijd. Dit betekent dat het huidige toeslagenstelsel minimaal de komende jaren (grotendeels) in stand zal blijven. Afgelopen jaren zijn er diverse verbeteringen doorgevoerd in de vormgeving van het stelsel en in de dienstverlening. Het is belangrijk, naast eventuele stappen naar een alternatief stelsel, door te gaan met verbeteringen binnen het stelsel op de kortere termijn door in te zetten op vereenvoudigingen van het huidige stelsel en uitbreiding van de dienstverlening waardoor de problematiek vermindert. Dit rapport werkt ook deze mogelijke stappen in grote lijnen uit. In het rapport wordt ingegaan op de stappen die een volgend kabinet zou kunnen zetten. Bij een overstap naar een alternatief stelsel is vanwege de haalbaarheid van belang om het beroep van de maatregel op de uitvoeringscapaciteit goed in het oog te houden. Maatregelen concurreren met elkaar om de benodigde IV-inzet. Een keuze voor een optie kan ervoor zorgen dat andere opties niet of pas later kunnen worden geïmplementeerd. De opties kennen ook in een aantal gevallen een onderlinge afhankelijkheid. Verder is het van belang dat de stappen een logische samenhang hebben met en bijdragen aan het bereiken van het gewenste toekomstige stelsel. Bij de maatregelen op de korte en lange termijn zal ook de relatie met de sociale zekerheid en het belastingstelsel in het vizier moeten blijven.

Dit rapport biedt inzicht in de problematiek van het huidige toeslagenstelsel en bevat fundamentele aanpassingen van of alternatieven voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget. In dit rapport worden ook verbeter- en vereenvoudigingsmogelijkheden

⁹ Het ligt in de lijn der verwachting dat er ook herzieningen in de fiscaliteit en sociale zekerheid worden voorgesteld. De samenloop met deze trajecten vallen in principe buiten de beschrijving van de opties en van deze combinaties. De doorwerking van voorstellen op de verschillende domeinen zoals de woningmarkt komen evenmin terug in de beschrijving van de combinaties; deze worden wel beschreven in de afzonderlijke beschrijvingen in bijlage 2.

opgenomen. Op deze manier wordt inzicht gegeven in de wijze waarop problematiek kan worden verlicht of zelfs opgelost en er meer zekerheid voor de burger ontstaat. De weging van de voor- én nadelen van de verschillende alternatieven en de uiteindelijke selectie van maatregelen is een politieke keuze. Daarover doet deze verkenning geen uitspraken. Dit rapport gaat in op de oplossingsrichtingen, de verschillende beleidsopties met de bijbehorende voor- en nadelen, de samenhang tussen deze opties, de verbetermogelijkheden binnen het stelsel en mogelijke transitiepaden naar een alternatief stelsel. Daarbij wordt ook het handelingsperspectief van de beleidsopties aangegeven, zoals de verdere beleidsontwikkeling en het indienen van een wetsvoorstel. Hiermee geeft dit rapport handvatten voor heldere politieke keuzes over het toeslagenstelsel.

De kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van de beleidsopties in dit rapport. Voor de kinderopvangtoeslag wordt separaat gewerkt aan de concrete uitwerking van een alternatief. Met het voorstel om kinderopvangorganisaties rechtstreeks te financieren en bijna gratis te maken, wordt het voor ouders eenvoudiger, zekerder, en goedkoper. Dit traject zit in een verdere fase dan de uitwerking van de alternatieven voor de andere toeslagen. De kinderopvangtoeslag wijkt bovendien op enkele fundamentele punten af van de andere toeslagen. Zo is de kinderopvangtoeslag niet zozeer een regeling gericht op het bieden van inkomensondersteuning, maar een tegemoetkoming in de uitgaven aan kinderopvang, met als doel om de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Ook heeft de kinderopvangtoeslag een aantal eigen grondslagen, en de gemiddelde toeslagbedragen van de kinderopvangtoeslag zijn veel hoger dan van andere toeslagen. Omdat de kinderopvangtoeslag op dit moment nog wel onderdeel uitmaakt van het bredere toeslagenstelsel komt de kinderopvangtoeslag op andere punten in het rapport wel kort terug.¹⁰

Leeswijzer

Het rapport bevat een aantal onderdelen die ook al in de Tussenrapportage waren opgenomen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat het rapport eigenstandig leesbaar is. Verder bevat het rapport een samenvatting.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 0 bestaat uit een samenvatting van het rapport, inclusief bijlagen.
- Hoofdstuk 1 bevat de inleiding.
- Hoofdstuk 2 bevat een verkorte weergave van de probleemanalyse. De uitgebreide analyse is opgenomen in bijlage 1. Deze was ook opgenomen in de Tussenrapportage¹¹.
- Hoofdstuk 3 bevat de context en de samenloop van het toeslagenstelsel met andere regelingen in het brede stelsel van inkomensondersteuning. Ook wordt ingegaan op wat deze in gezamenlijkheid aan vaardigheden vragen van de toeslaggerechtigden.
- Hoofdstuk 4 gaat over de beleidsopties waarmee de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de zorgtoeslag worden afgeschaft of fundamenteel worden herzien (paragraaf 4.1 en 4.2). In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op mogelijkheden om daarnaast vereenvoudigingen binnen het huidige stelsel door te voeren.
- Hoofdstuk 5 schetst illustratieve combinaties van opties om inzichtelijk te maken hoe de samenhang tussen verschillende keuzes kan uitwerken.

¹⁰ De belangrijkste conclusies, inzichten en (on)mogelijkheden met betrekking tot de financiering van de kinderopvang staan beschreven in de kamerbrief "Stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang" van 15 september 2023. Zie Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 512.

¹¹ Zie Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1272 en Kamerstukken I, 2022/23, 31066, nr. AI

2. Problematiek van het toeslagenstelsel

2.1 Beschrijving van het stelsel en probleemanalyse

Hieronder wordt ingegaan op de beschrijving van het toeslagenstelsel, inclusief de probleemanalyse. Onderstaande analyse is gebaseerd op de gegevens over het toeslagenstelsel in 2021. De integrale probleemanalyse is opgenomen in bijlage 1.¹² Daarin wordt uitvoerig ingegaan op de werking van het stelsel, zowel toeslagoverstijgend als toeslagspecifiek, en op de problematiek die daarbinnen wordt ervaren.¹³

Doelstelling en ontstaansgeschiedenis

Het doel van het toeslagenstelsel is met inkomensafhankelijke regelingen de toegang tot bepaalde voorzieningen te garanderen, inkomensondersteuning te bieden en – voor zover het de kinderopvangtoeslag betreft – de ontwikkeling van kinderen en de arbeidsparticipatie te stimuleren.

De verschillende toeslagen zien toe op de toegankelijkheid van de voorzieningen zorg en huur en op de zorg voor een kind. De zorgtoeslag is in 2006 geïntroduceerd, met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006, met als doel de financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens te garanderen. De huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurkosten met als doel huishoudens met een laag inkomen toegang te bieden tot kwalitatief goede huurwoningen. Het kindgebonden budget is een tegemoetkoming (boven op de kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen. De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van opvang om zo (beide) ouders te stimuleren de zorg voor hun kinderen met arbeid te combineren en tegelijkertijd de ontwikkeling van kinderen te bevorderen.

In 2006 is het toeslagenstelsel met de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in zijn huidige vorm geïntroduceerd. Met de Awir is een gemeenschappelijk kader geïntroduceerd, met een harmonisatie van begrippen die een rol (kunnen) spelen bij de bepaling van de draagkracht van de belanghebbende. Met de stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen werd beoogd de complexiteit en de uitvoeringskosten te verminderen. De stroomlijning van de verschillende regelingen moest volgen vanuit een geharmoniseerd begrippenkader¹⁴ zoals het toetsingsinkomen, berekeningsjaar en begrippen die samenhangen met de samenstelling van het huishouden.

De uitvoering van het toeslagenstelsel werd in zijn geheel belegd bij één uitvoerder (destijds Belastingdienst, nu Dienst Toeslagen) om op die manier bij te dragen aan meer klantgerichtheid, het verminderen van niet-gebruik en om te werken aan een meer doelmatige uitvoering van de regelingen.

Beschrijving van het stelsel

Het toeslagenstelsel ondersteunt iedere maand in het betaalbaar maken van vitale voorzieningen. Voor veel burgers zijn de toeslagen een essentieel onderdeel van hun inkomen. In 2024 wordt € 20 miljard aan inkomensondersteuning geboden via een maandelijkse uitbetaling van 7,8 miljoen toeslagen aan 6 miljoen huishoudens (t.o.v. € 11,5 miljard in 2016 en € 9,3 miljard in 2006). In

¹² Deze integrale probleemanalyse was ook opgenomen bij de Tussenrapportage van juni 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1272. Deze analyse is gebaseerd op de gegevens van 2019. Omdat dit rapport uitgaat van de meest recente cijfers, kunnen deze iets verschillen. De verschillen zijn heel beperkt.

¹³ Deze bijlage met de beschrijving van het stelsel en probleemanalyse is eerder aangeboden met de Tussenrapportage. Volledigheidshalve wordt deze hier opnieuw toegevoegd.

¹⁴ Het gaat om harmonisatie van de definitie van begrippen; de hoogte van het inkomen en vermogen verschilt per toeslag.

2024 ontvingen ongeveer 4,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag, 1,5 miljoen huurtoeslag, 1 miljoen kindgebonden budget en 700 duizend kinderopvangtoeslag. De som van deze individuele toeslagen is groter dan het totale aantal huishoudens in het toeslagenstelsel aangezien sommige huishoudens meer dan 1 toeslag ontvangen.

Keuze voor gerichtheid en actualiteit

Het huidige stelsel is ontworpen om gerichte en actuele inkomensondersteuning te bieden. Deze keuze betekent dat burgers inkomensondersteuning ontvangen op het moment dat dit nodig is (in de actualiteit), en dat deze ondersteuning (gericht) terecht komt bij de burgers die deze nodig hebben. Om gerichte inkomensondersteuning te bieden, worden de toeslagen op basis van diverse grondslagen toegekend. Het recht op en de hoogte van toeslagen zijn afhankelijk van de draagkracht - het inkomen, de samenstelling van het huishouden en het vermogen - en toeslagnspecifieke criteria, bijvoorbeeld de hoogte van de huur en het hebben van een zorgverzekering. Hiermee komt de ondersteuning terecht bij de burgers die dit nodig hebben (gericht). Het stelsel biedt ruimte om toeslagontvangers (tijdelijk) extra financieel te ondersteunen door de maximale toeslaghoogte (tijdelijk) te verhogen. Dit is de afgelopen jaren gebeurd als onderdeel van de koopkrachtmaatregelen.

Om de toeslagen zoveel mogelijk te laten aansluiten op de actuele draagkracht van de ontvanger zijn de uitgekeerde toeslagen niet gebaseerd op het vastgestelde inkomen, maar op (de inschatting van) het actuele inkomen¹⁵. Omdat het daadwerkelijke inkomen pas achteraf vastgesteld kan worden, betekent dit dat toeslagen worden uitgekeerd als voorschot. Deze vormgeving biedt de burger financiële ruimte om gebruik te maken van vitale voorzieningen. Het vermindert bovendien de kans dat er schulden ontstaan bij bijvoorbeeld een verhuurder of zorgverzekeraar. De keerzijde hiervan is dat er terugvorderingen of nabetalingen ontstaan als achteraf het inkomen en/of het vermogen hoger of juist lager blijkt te zijn dan vooraf ingeschat.

Werking van het stelsel en probleemanalyse

Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van toeslagen¹⁶ en het doorgeven van de juiste en actuele informatie. Bij de vormgeving van het stelsel is ervan uitgegaan dat alle burgers in staat zijn om de toeslagen (op een juiste manier) aan te vragen en wijzigingen door te voeren als de persoonlijke situatie verandert of dat burgers hier zelf hulp bij kunnen vinden als dat niet zelfstandig lukt. Het huidige stelsel veronderstelt daarmee een grote zelfredzaamheid van de burger.

Voor het grootste deel van de toeslaggerechtigden gaat dat goed. Zij hebben neutrale of positieve ervaringen met het stelsel.¹⁷ Burgers in stabiele situaties, bijvoorbeeld in vaste loondienst en met weinig veranderingen in hun persoonlijke leven, hoeven weinig actie te ondernemen om de toeslagaanvraag aan te laten sluiten bij hun actuele situatie. Maar het gebruik van toeslagen gaat niet voor iedereen goed. Voor burgers die te maken hebben met wisselende inkomens, waaronder mensen met een flexibel arbeidscontract en ZZP'ers, is dit ingewikkelder. Burgers die te maken krijgen met (onvoorziene) veranderingen wordt juist op zo'n moment gevraagd actie te ondernemen, terwijl velen juist op zo'n moment daar minder toe in staat zijn of simpelweg niet aan denken. Bovendien kan een onvoorziene verandering in het inkomen tot terugvorderingen en nabetalingen leiden, ook als de burger direct wel de juiste informatie doorgeeft. Dit kan bijvoorbeeld komen omdat iemand gedurende het jaar de inkomensgrens overschrijdt of omdat er sprake is van veranderingen in leefsituatie.

¹⁵ In eerdere stukken is dit geduid als 'tijdigheid'. Het onderscheid zit echter niet zozeer in het moment van uitbetalen, maar in de grondslag waarop de hoogte van de ondersteuning wordt bepaald: op het ingeschatte actuele inkomen versus het vastgesteld inkomen.

¹⁶ Bij kindgebonden budget gaat dit op initiatief van Dienst Toeslagen als de ouder al een andere toeslag heeft.

¹⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158.

De onzekerheid over het recht en de complexiteit van het stelsel kan ertoe leiden dat mensen weinig (in)zicht hebben in de gevolgen van veranderingen in hun persoonlijke situatie op de hoogte van hun toeslag(en). Hierdoor kunnen zij terughoudend zijn in het aanvragen van een toeslag, of aarzelen om over te gaan tot veranderingen in hun huishouden (samenwonen) of arbeidsmarktstatus (extra werken).

De probleemanalyse (zie bijlage 1) laat zien dat er verschillende fundamentele problemen zijn die samenhangen met de vormgeving van het huidige stelsel. Het gaat om problematische terugvorderingen, complexiteit en niet-gebruik. Daarnaast draagt het stelsel bij aan een verhoging van de marginale druk.¹⁸

Niet-gebruik

Niet-gebruik is vooral een probleem wanneer de toeslag essentieel is om rond te kunnen komen. Het kan leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen. Uit de meest recente schattingen komt het volgende beeld naar voren: ruim 10% voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag¹⁹ en circa 7% voor het kindgebonden budget.²⁰

Niet-gebruik heeft diverse oorzaken. Als sprake is van niet-gebruik omdat de burger bewust van de toeslag afziet omdat bijvoorbeeld het te ontvangen bedrag zeer gering is, is niet-gebruik geen probleem. Niet-gebruik wordt problematisch als het ontstaat door bijvoorbeeld onbekendheid met toeslagen of met het recht erop, door onzekerheid, uit angst op hoge terugvorderingen of door wantrouwen jegens de overheid, vooral als dit gepaard gaat met een relatief groot ongebruikt recht.²¹ De kans op niet-gebruik is groter wanneer mensen niet gewend zijn om toeslagen te ontvangen. Ook komt niet-gebruik voor bij burgers met sterk wisselende inkomens (zoals zelfstandigen) die door eenmalig lagere inkomsten in één jaar onverwacht wel recht op toeslagen hebben²². De samenstelling van de groep niet-gebruikers verandert door de tijd. Binnen een jaar is ongeveer de helft hiervan niet langer niet-gebruiker. Dit komt doordat de toeslag alsnog is aangevraagd, of omdat men niet langer in aanmerking komt voor de toeslag.²³

Complexiteit

De veelheid aan en complexiteit van de grondslagen hebben in samenloop met andere inkomensondersteunende regelingen geleid tot een complex en moeilijk te begrijpen systeem van inkomensondersteuning. De voorwaarden en regels die een rol spelen in het bepalen van het recht op toeslagen verschillen per toeslag, wijzigen regelmatig en worden door veel burgers als ingewikkeld ervaren. Als burgers niet weten dat er iets van hen verwacht wordt, of als niet duidelijk is wat er van hen wordt verwacht, is de kans groot dat ze niet uit zichzelf in actie komen. Uit enquête-onderzoek waarin burgers een aantal stellingen kregen voorgelegd over de regels van de toeslag die zijn ontvingen, kon slecht 43% van de respondenten correct aangeven welke stellingen juist/onjuist waren²⁴. Dit beeld wordt bevestigd door de toeslagenmonitor, waaruit bijvoorbeeld bleek dat 42% van de respondenten dacht dat een verandering in de hoogte van huur

¹⁸ Zie Tussenrapportage Toekomst Toeslagenstelsel, Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1272.

¹⁹ Omdat burgers zelf een eerste aanvraag moeten doen voor toeslagen, bestaat het risico op niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen, maar de meest recente schattingen voor de zorgtoeslag komen uit op circa 11% en voor de huurtoeslag op circa 13% (2019 & 2020).

²⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158. Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen. Dit onderzoek is uitgevoerd door SEO & Center Data (2022).

²¹ In bijlage 5 worden de effecten beschreven waarop de opties zijn beoordeeld. In dat verband wordt nader ingegaan op niet-gebruik.

²² Het kan zijn dat mensen zich er niet van bewust zijn dat ze in hun specifieke situatie recht hebben op toeslagen. En niet-gebruik is vaak hoog bij burgers die pas sinds kort recht hebben op toeslagen. Zo ligt het niet-gebruik bij deze groep 20 procentpunt hoger dan bij mensen die afgelopen jaren al recht hadden op toeslagen. Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, nr. 31066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen p. 57, 69-71 en 82.

²³ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31066 nr. 540 p. 52.

²⁴ Toeslagenmonitor. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1158, p. 78.

niet aan Dienst Toeslagen hoeft te worden doorgegeven²⁵. De complexiteit in combinatie met een hogere marginale druk leidt ertoe dat burgers niet altijd begrijpen op welke wijze een stijgend inkomen invloed heeft op hun toeslagrechten. Dit kan de keuze om wel of niet een extra uur te gaan werken beïnvloeden. Driekwart van de werkenden heeft een marginale druk tussen de 40 en 70%. Zij houden dus € 0,30 tot € 0,60 over van een extra verdiende euro.

Terugvorderingen

De voorschotsystematiek leidt – in combinatie met inkomensafhankelijkheid, het jaarrecht²⁶ en het aansluiten bij het actuele inkomen – tot terugvorderingen en nabetalingen²⁷. Die ontstaan wanneer de situatie van een burger achteraf anders blijkt te zijn dan vooraf was opgegeven. Dit geldt voor alle grondslagen, waarbij het inkomen aanleiding geeft tot de meeste terugvorderingen.

De gegevens, waarop de hoogte van de toeslag wordt gebaseerd, staan op het moment van uitkeren nog niet vast. In totaal was bij 48% van de toeslagontvangers in 2020 het voorschot gelijk aan de definitieve toekenning. Verder ontving 29% van de toeslagontvangers een nabetaling en 23% van de toeslagontvangers een terugvordering. Het overgrote deel van de terugvorderingen wordt veroorzaakt door onjuiste inkomensgegevens. Ruim 500.000 toeslagontvangers krijgen jaarlijks een hoge terugvordering (hoger dan € 500,-). Volgens de evaluatie van de Awir²⁸ zou in 2020 voor ongeveer 130.000 huishoudens per jaar het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen problemen opleveren; zij hadden moeite met het terugbetalen van de teveel ontvangen toeslag.

Naast de financiële consequenties voor burgers, zorgen terugvorderingen en nabetalingen voor onzekerheid over de toeslag. Dit kan ook het geval zijn als deze de betrokkenen niet direct in de problemen brengen. Uit een enquête blijkt dat in 2022 tien procent van de toeslagontvangers onzekerheid over hun toeslag ervoer²⁹. Vooral jongeren en mensen met lage inkomens hebben meer angst voor terugvorderingen.³⁰

De belangrijkste oorzaken van terugvorderingen zijn:

- I. Het grootste deel van de terugvorderingen ontstaat door een inkomensstijging ten opzichte van het door de burger doorgegeven/geschatte jaarinkomen.
- II. Daarnaast kan het overschrijden van een alles-of-niet-criterium (zoals het overschrijden van de vermogensgrens) betekenen dat er geen recht op de toeslag is. In dit geval moet het geheel aan ontvangen toeslag worden terugbetaald.

Tabel 1 geeft inzicht in het aandeel terugvorderingen en nabetalingen.

Tabel 1 percentage terugvorderingen en nabetalingen per toeslag (2021)

	ZORG TOESLAG	HUUR TOESLAG	KINDGEBONDEN BUDGET	KINDEROPVANG TOESLAG
Terugvorderingen	17%	23%	26%	31%

²⁵ Dienst Toeslagen: Toeslagenmonitor kwartaal 4 2022, geraadpleegd van <https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers/toeslagenmonitor>.

²⁶ Het recht op en de hoogte van de toeslag wordt gebaseerd op het inkomen gedurende het gehele jaar.

²⁷ Nabetalingen leiden ertoe dat mensen op het moment van het voorschot minder financiële ondersteuning ontvangen dan waaraan ze (blijkens het recht op de toeslag) behoefte aan hebben. Hierdoor kunnen er op dat moment (financiële) problemen ontstaan.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158. Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen, pag. 49. Dit is ongeveer 8% van de huishoudens die te maken kreeg met terugvorderingen. Deze groep had te maken met hogere terugvorderingen dan de groep die geen problemen had met terugbetalen.

²⁹ Idem.

³⁰ VNG (2023), Bestaanszekerheid als belofte. Te vinden op <https://vng.nl/publicaties>.

Hoge terugvorderingen (> € 500,-)	4%	9%	7%	5%
Nabetalingen	18%	25%	30%	57%

De zorgtoeslag wordt gemiddeld minder teruggevorderd dan andere toeslagen. Dit komt door de relatief eenvoudige grondslagen, het afbouwpunt dat bij een hoger inkomen ligt dan bij de huurtoeslag, en omdat de doelgroep van de zorgtoeslag relatief veel burgers bevat met een stabiel en daarmee voorspelbaar inkomen (i.e. gepensioneerden en studenten).

Bij de huurtoeslag ligt het aandeel hoge terugvorderingen met 9% relatief hoog, wat onder meer kan worden verklaard door het steilere afbouwtraject. Dit afbouwtraject begint voor alleenstaanden al bij een inkomen onder het minimumloon, waardoor mensen die gedurende het jaar vanuit een uitkering aan het werk gaan mogelijk te maken kunnen krijgen met terugvorderingen.

Specifiek voor de huurtoeslag is dat het inkomen en vermogen van de medebewoner meetellen, ook in de gevallen waarbij medebewoners geen fiscale partner zijn. Een deel van de terugvorderingen ontstaat omdat burgers het inkomen en/of vermogen van de medebewoner niet meerekenen. Bij het kindgebonden budget ontstaan de hoogste terugvorderingen meestal door het verlies van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop). Bij de kinderopvangtoeslag komen hoge terugvorderingen sneller voor doordat het gemiddelde jaarrecht hoog is (circa € 7.000).

Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ontstaat circa 96% van de terugvorderingen door een onjuiste inschatting of een niet-doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen, bij de huurtoeslag geldt dat voor 81% van de terugvorderingen. Bij de kinderopvangtoeslag ligt in circa 83% van de terugvorderingen de oorzaak mede in het huishoudinkomen; in circa 59% van de gevallen is daar het inkomen de enige relevante factor.

Marginale druk

Het feit dat toeslagen inkomensafhankelijk zijn betekent ook dat huishoudens minder of geen toeslag ontvangen wanneer hun inkomen stijgt, bijvoorbeeld omdat zij (meer) gaan werken. De inkomensafhankelijkheid van toeslagen leidt dus tot een hogere marginale druk. Hoe lager de marginale druk, hoe meer mensen overhouden van extra inkomen en dus hoe lonender het is om meer te gaan werken. Naast de feitelijke marginale tarieven waar een burger of huishouden mee te maken heeft in een beslissing om (meer) te gaan werken, speelt de overzichtelijkheid mee. Voor de meeste werkenden is het niet duidelijk hoeveel een loonsverhoging of een dag extra werken netto oplevert.³¹ Met de introductie van de Awir is beoogd om de hoogte van de marginale druk als gevolg van de stapeling van de verschillende regelingen beter in beeld te krijgen, en is beoogd deze beter tegen te kunnen gaan.³²

Niet iedere werkende heeft recht op dezelfde inkomensafhankelijke regeling, waardoor de marginale druk ook per situatie verschilt. Driekwart van de werkenden heeft een marginale druk tussen de 40% en 70%. Zij houden dus € 0,30 tot € 0,60 over van een extra verdiende euro. Zo'n 5% heeft een marginale druk van meer dan 70%. Het tarief in de inkomstenbelasting levert gemiddeld de grootste bijdrage (in 2024 36,97% voor de meeste werkenden). De rest van de marginale druk hangt samen met de op- en afbouw van inkomensafhankelijke heffingskortingen

³¹ Dijk, J.J. van en Y. van de Ven (2023) *Het einde van de toeslagen*. Instituut voor Publieke Economie. Te vinden op <https://www.instituut-pe.nl>.

³² *Voor de komst van de Awir was er bijvoorbeeld geen verschil meer tussen het inkomen waarop de hoogte van de voorloper van de huurtoeslag wordt gebaseerd (voorheen nog het inkomen in jaar t-1/2) en het inkomen waarop de hoogte van de kinderopvangtoeslag werd gebaseerd (jaar t). Door de harmonisatie van de begrippen door de Awir is de cumulatie van de marginale druk van de verschillende regelingen beter in beeld te krijgen.*

en toeslagen, en van de pensioenpremie die werknemers betalen.³³ Van de groep werkenden met een marginale druk boven de 70% heeft het merendeel (meer dan 85%) te maken met de afbouw van de huur- en of zorgtoeslag. De huurtoeslag draagt voor huishoudens in het afbouwtraject van de huurtoeslag circa 20 tot 30% bij aan de marginale druk en de zorgtoeslag circa 14%. De stapeling van inkomensafhankelijke regelingen levert dan een belangrijke bijdrage aan de marginale druk. De marginale druk voor iemand die zowel in de afbouw van de huurtoeslag als van de zorgtoeslag zit, ligt daardoor dan zo'n 35% hoger dan voor degene zonder toeslagen met een vergelijkbaar inkomen.

Toeslagen verhogen dus de marginale druk, maar ze verlagen de gemiddelde druk. De gemiddelde druk geeft aan welk aandeel van het totale inkomen een werkende afdraagt aan de belasting (gesaldeerd met toeslagen). Hiermee is de marginale druk dus de keerzijde van het gericht geven van inkomensondersteuning.

2.2 Dilemma's

Er is geen simpele oplossing om de problematiek in het toeslagenstelsel op te lossen, zonder ook deels voordelen daarvan te verliezen of zonder grote gevolgen voor de koopkracht te veroorzaken. Het maken van keuzes over een nieuw stelsel gaat gepaard met dilemma's. Anders geformuleerd: elk alternatief heeft voor- en nadelen, en dat betekent dat er geen pijnloze keuze is. Verschillende prioriteiten als gerichtheid, begrijpelijkheid, (inkomens)zekerheid, verantwoordelijkheid van de burger, uitvoerbaarheid, ruimte voor maatwerk, marginale druk en mogelijke kosten moeten tegen elkaar afgewogen worden. Zo zal volledige (financiële) zekerheid voor de burger over het algemeen afbreuk doen aan het tijdig toekennen van de inkomensondersteuning en daardoor minder passen bij de financiële behoefte van de burger op dat moment. Een vereenvoudigde, generieke ondersteuning van burgers leidt ertoe dat de inkomensondersteuning niet of minder gericht is. De ondersteuning sluit dan minder goed aan bij de persoonlijke situatie en komt ook bij burgers terecht voor wie het niet noodzakelijk is. Bij gelijkblijvende overheidsfinanciën betekent dit ook dat de burgers voor wie de ondersteuning noodzakelijk is een lager bedrag ontvangen. De afwegingen zijn bepalend voor de keuze van een beleidsoptie.

Er zijn verschillende dilemma's te onderscheiden³⁴

1. Gerichtheid of een minder complex stelsel (gerichtheid versus eenvoud)

Een gerichte ondersteuning betekent dat het geld alleen terecht komt bij burgers die het daadwerkelijk nodig hebben. De inkomensondersteuning sluit zo goed mogelijk aan op de gemaakte kosten voor de desbetreffende voorziening (zorg, wonen of kosten voor kinderen). Op macroniveau leidt dit tot een doelmatig stelsel. Dit vereist echter fijnmazige regelgeving die onderscheid maakt tussen inkomensgroepen en huishoudtypes en met criteria op het gebied van draagkracht en andere specifieke vereisten zoals de hoogte van de huur. Een gericht systeem is dus gebaseerd op een veelvoud aan grondslagen die tezamen vaak een complex en moeilijk te begrijpen systeem maken, zowel voor burgers als voor de uitvoering.³⁵ Daarnaast leidt een inkomensafhankelijke, gerichte ondersteuning tot (een toename van) marginale druk.

³³ Van de zorg- en huurtoeslag piekt de marginale druk bij de lagere middeninkomens. Van € 30.000 tot € 45.000 wordt een derde van de marginale druk veroorzaakt door de afbouw van de huur- en zorgtoeslag.

³⁴ De dilemma's waren ook opgenomen in Tussenrapportage, en zijn onder meer gebaseerd op (bijlage bij) Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 624. IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.

³⁵ In 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid' (2017) spreekt de WRR in dit verband over doenvermogen.

Een eenvoudig stelsel daarentegen heeft ook voor- en nadelen; deze zijn in principe omgekeerd aan het gerichte stelsel. Zo is er geen (of weinig) complexiteit voor de burger en de uitvoering. Maar de financiële ondersteuning zal minder (of niet) gericht en dus grover zijn, hetgeen leidt tot het verdelen van hetzelfde geld over meer mensen (minder compensatie voor hen die het specifiek nodig hebben en dus negatieve inkomenseffecten) of tot (aanzienlijk) meer kosten voor de overheid. Daarnaast biedt een eenvoudig stelsel minder mogelijkheden tot maatwerk³⁶ en/of knoppen voor (gerichte) koopkrachtmaatregelen. Een complicerende factor hierbij is dat de nadelen van problematische terugvorderingen, complexiteit en niet-gebruik, door de koopkrachtmodellen niet goed inzichtelijk gemaakt kunnen worden.³⁷ De nadelen van alternatieven of vereenvoudigingen (bijvoorbeeld hogere kosten of uitvoeringsgevolgen) zijn vaak wel goed in beeld te brengen.

Een stelsel waarbij rekening wordt gehouden met het inkomen van partners is complexer dan een individueel stelsel. Een stelsel waarbij de draagkracht op individueel niveau wordt vastgesteld, leidt tot een eenvoudiger stelsel (voor burger en uitvoering). Het toeslagenstelsel is vooral gericht op (de draagkracht van) huishoudens. Het vaststellen van draagkracht op huishoudniveau komt tegemoet aan het uitgangspunt dat leden van hetzelfde huishouden elkaar financieel kunnen ondersteunen.

2. Gebaseerd op vastgesteld, historisch inkomen of op het actuele inkomen (actualiteit versus toekenningszekerheid)

Huishoudens moeten over voldoende financiële middelen beschikken om voor hun kind(eren) te kunnen zorgen, om te kunnen wonen en toegang te hebben tot zorg. Om die reden is het van belang dat de financiële ondersteuning past bij de actuele draagkracht, op het moment dat de kosten moeten worden voldaan. Aan deze actualiteit zit echter ook een andere kant. Als de draagkracht van de toeslagontvangers nog niet is vastgesteld, kan de hoogte van de toeslag nog niet met zekerheid worden bepaald. In het huidige toeslagenstelsel leidt dat ertoe dat de toeslagen voorwaardelijk, in de vorm van een voorschot, worden uitbetaald. Dit leidt tot nabetalingen en terugvorderingen en tot (toekennings)onzekerheden bij de burger.

Daarentegen is de inkomensondersteuning bij een stelsel met volledige toekenningszekerheid onvoorwaardelijk. Wat betreft de inkomensgrondslag zijn er dan twee vormen: De inkomensondersteuning is inkomensafhankelijk of deze wordt gebaseerd op een al vastgesteld inkomen en andere vastgestelde gegevens. Bij het uitgaan van een vastgesteld inkomen zal noodzakelijkerwijs uitgegaan moeten worden van een inkomen uit het verleden. Maar als het actuele inkomen lager is dan het vastgestelde inkomen, kan de inkomensondersteuning ontoereikend zijn voor dat moment. De voor- en nadelen van een stelsel op basis van een vastgesteld inkomen zijn daarmee omgekeerd aan dat van een stelsel gebaseerd op actualiteit. Een verbetering van de toekenningszekerheid door inkomensafhankelijke ondersteuning leidt tot een mindere gerichtheid (zie vorige dilemma) en het kan leiden tot lagere bedragen voor degenen die het nodig hebben.

3. De verantwoordelijkheid bij de burger of de overheid

Dit dilemma betreft de vraag wie aan zet en verantwoordelijk is, bijvoorbeeld waar het gaat om het aanvragen van een regeling of het signaleren van wijzigingen in de leefsituatie waardoor de aanspraak op een regeling verandert. De verantwoordelijkheid bij de burger gaat uit van een zelfredzame burger die weet waar hij recht op heeft en hoe hij dat moet aanvragen, want de

³⁶ Bij dilemma 4 wordt nog nader ingegaan op maatwerk in relatie tot de omvang van het stelsel.

³⁷ Zie ook bijlage 4.

burger kent de feitelijke situatie waarin hij of zij verkeert het allerbeste. De burger moet echter wel in staat zijn om de aanvraag te doen, relevante wijzigingen (tijdig) te herkennen en door te voeren. De ene burger is hier beter toe in staat dan de andere. De verantwoordelijkheid bij de burger neerleggen in combinatie met complexe voorwaarden, kan leiden tot onzekerheid, onbedoelde fouten en niet-gebruik. Dit geldt sterker bij kwetsbare burgers. Aan de andere kant is het zo dat de overheid vaak niet beschikt over gegevens en precieze persoonlijke omstandigheden van de burger. Dit niet alleen vanwege de praktische (on)uitvoerbaarheid ervan, maar ook om privacy-redenen. Overheden en uitvoeringsorganisaties mogen gegevens niet zomaar uitwisselen.

4. Een massaal proces versus maatwerk (persoonsgerichtheid)

Vanwege de grote doelgroep en om de uitvoeringskosten te beperken, is het toeslagenstelsel ontworpen om aanvragen voor toeslagen massaal en geautomatiseerd te verwerken. Dit leidt ook tot vergelijkbare uitkomsten voor burgers in vergelijkbare situaties. Een stelsel dat is gebaseerd op geautomatiseerd bedienen van grote groepen burgers biedt maar in zeer beperkte mate mogelijkheden tot maatwerk. Er is een grote diversiteit aan burgers en grote diversiteit aan behoefte aan maatwerk en persoonlijke ondersteuning. In algemene zin is de mate waarin behoefte is aan persoonlijke ondersteuning groter bij complexe regelingen. Met een doelgroep van miljoenen burgers (massaliteit) kan aan die behoefte praktisch gezien maar in zeer beperkte mate worden voldaan. Bij een eenvoudig stelsel zijn er minder 'knoppen' en biedt het stelsel op dat punt juist minder mogelijkheden tot maatwerk.

3. Lessen en ervaringen tot nu toe

Deze paragraaf belicht een aantal (wetenschappelijke) inzichten die relevant zijn voor de keuze en vormgeving van alternatieven voor het toeslagenstelsel.³⁸

3.1 Rol van toeslagen is niet los te zien van andere regelingen

Het vraagstuk rondom gerichte inkomensondersteuning beperkt zich niet tot het toeslagenstelsel. De wens om de inkomensondersteuning te vereenvoudigen komt op meerdere plaatsen terug in het publieke debat. Mensen kunnen verdwalen in de complexiteit van toeslagen, maar ook door de combinatie van ingewikkelde regelingen. Veel burgers hebben naast het toeslagenstelsel ook te maken met andere stelsels, zoals de inkomensondersteuning (bijvoorbeeld gericht op armoedereductie³⁹) in de sociale zekerheid en de fiscaliteit (schijftarieven, heffingskortingen en aftrekposten). De bijna 8 miljoen toeslagontvangers ontvangen vaak niet alleen een toeslag; ze ontvangen ook vaak andere ondersteuning, uiteenlopend van kinderbijslag tot een bijstands- of AOW-uitkering⁴⁰. Het gaat niet alleen om mensen in armoede of mensen in de laagste inkomensgroepen, ook midden- en hogere inkomens maken gebruik van regelingen in de toeslagensfeer, sociale zekerheid en fiscaliteit. Er zijn 1,5 miljoen mensen die 3 of meer inkomensregelingen ontvangen. De veelheid aan regelingen is voor burgers naast complex ook tijdrovend.

Het zijn vaak juist kwetsbare burgers die te maken hebben met verschillende regelingen om rond te komen. Naast landelijke regelingen zijn er ook gemeentelijke ondersteuningsregelingen en regelingen uit het zorg- en onderwijsdomein. De Commissie sociaal minimum benoemt dat deze regelingen soms onvoorspelbaar op elkaar inwerken. Veel regelingen sluiten niet goed op elkaar aan, met uiteenlopende begrippen en gegevens, rechten en verplichtingen. Die voorwaarden en definities kunnen per regeling logisch zijn, maar bij elkaar ondoorzichtig en daarmee toch complex. Bovendien leidt de veelheid aan regelingen soms tot een armoedeval.

Het niet (goed) kunnen omgaan met het toeslagenstelsel kan veel impact hebben op burgers. Het kan het leiden tot stress, gezondheidsproblemen en het kan het vertrouwen in de overheid aantasten. Het kan ook effect hebben op het gebruik van regelingen: burgers kunnen afhaken, bijvoorbeeld uit angst voor een terugvordering, waardoor ze een voorziening mislopen waar zij recht op hebben.

Het huidige kabinet heeft diverse maatregelen genomen of voorgenomen om te zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van het inkomen, zoals bijvoorbeeld maatregelen om de Participatiewet meer in balans te brengen.⁴¹ Gelijktijdig met dit rapport zendt het kabinet een brief over het vereenvoudigen en verbeteren van het stelsel van (financiële) kindregelingen. Daarnaast kijkt het overheidsbrede programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen

³⁸ Gefocust is op een aantal ontwerpnoties. Dit is niet uitputtend. Zo zijn de consequenties van de beleidskeuzes voor het desbetreffende beleidsterrein (bijvoorbeeld volkshuisvesting) niet beschreven. Deze elementen vallen buiten de reikwijdte van dit rapport.

³⁹ Hierop worden ook diverse acties ondernomen. Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 643.

⁴⁰ In 2019. Het gaat om allerlei redenen, bijv. AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben, ziekte, verlies van baan, kind onder de 18 jaar hebben (kinderbijslag).

⁴¹ Kamerstukken II, 2022/23, 34352, nr. 283 en 2023/24, nr. 301. Zie ook kabinetsreactie op Commissie sociaal minimum, Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 36410 XV, nr. A.

(VIM)⁴² naar knelpunten die ontstaan als mensen te maken hebben met een samenloop van regelingen.

Gelijktijdig met dit rapport is het bouwstenenrapport aan de Kamer gestuurd waarin mogelijkheden voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel worden verkend.⁴³ Dit rapport schetst de samenhang tussen en stapeling van belastingen en andere regelingen en het effect daarvan op bestaanszekerheid en marginale druk. Ook dit rapport stipt aan dat keuzes ten aanzien van de fiscaliteit in samenhang met het toeslagenstelsel en sociale zekerheid moeten worden bezien.

Het voorgaande betekent dat een bredere aanpak nodig is dan enkel een alternatief voor het huidige toeslagenstelsel. Bij de keuzes omtrent de alternatieven voor het toeslagenstelsel is een relatie tussen deze verschillende verkenningen en programma's nodig.

3.2 Ervaringen en inzichten uit de afgelopen jaren

Rapporten en adviezen

De afgelopen jaren zijn diverse adviezen verschenen met relevantie voor hoe wordt gekeken naar (onder meer) het toeslagenstelsel.⁴⁴ In veel rapporten worden gedragswetenschappelijke inzichten naar voren gebracht die relevant zijn voor (aanpassingen in) het stelsel. Een belangrijk rapport in dit verband is 'Weten is nog geen doen' van de WRR⁴⁵. Daarin wordt het doenvermogen beschreven als belangrijk uitgangspunt voor de vormgeving van regelingen voor burgers. De WRR schetst dat, om goed gebruik te kunnen maken van regelingen, er vermogen nodig is om vooruit te denken en te plannen.⁴⁶ Dit vermogen komt verspreid voor over alle lagen van de bevolking. Het vermogen van burgers om rationeel en actief te handelen neemt af bij indringende levensgebeurtenissen. En juist rondom die gebeurtenissen vergt het huidige toeslagenstelsel vaak actie van de burger, bijvoorbeeld in de vorm van het aanpassen van de toeslaggegevens. Recent verscheen van de WRR het rapport Grip, waarin het maatschappelijk belang van persoonlijke controle wordt benadrukt⁴⁷. Onder meer het SCP benadrukt daarbij het belang van het houden van een open blik naar mogelijke instrumenten en van het betrekken van gevarieerde groepen mensen zodat de voorkeuren van bijvoorbeeld mensen met minder opleiding en een lager inkomen ook beter tot uitdrukking komen in beleid.⁴⁸

Er zijn verschillende rapporten verschenen over het toeslagenstelsel. Onder meer in het IBO Toeslagenstelsel en het rapport Alternatieven voor het toeslagenstelsel zijn alternatieven bekeken. Daarnaast zijn er diverse suggesties gedaan voor een alternatieve inrichting van het stelsel, onder meer in ESB⁴⁹ en in een rapport van Instituut voor Publieke Economie (IPE)⁵⁰. Gemeenschappelijk kenmerk tussen alle rapporten en adviezen is dat zij het gebrek aan eenvoud en zekerheid aanmerken als deel van de problematiek van het toeslagenstelsel.

⁴² Het overheidsbrede programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen is gericht op vereenvoudiging van (het stelsel van) wet- en regelgeving in de inkomensondersteuning.

⁴³ Taakopdracht Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel 2024, Bijlage bij Kamerstukken I, 2023/24, 36202, AC.

⁴⁴ Alternatieven voor het toeslagenstelsel, Bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 760. IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 31066, nr. 760. Eindrapport IBO vereenvoudiging sociale zekerheid, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29362, n. 328.

⁴⁵ WRR. (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

⁴⁶ Een voorwaarde voor doenvermogen is de capaciteit om vooruit te kunnen denken en plannen, een capaciteit die het toeslagen systeem vooronderstelt. Vooruitdenken en plannen vergen discipline en doorzettingsvermogen ('zelfcontrole'). Situaties kunnen de zelfcontrole doen afnemen.

⁴⁷ WRR. (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.

⁴⁸ SCP. (2021) en: Mensbeelden bij beleid | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl).

⁴⁹ Koot en Gielen: Ontwerp voor een beter belastingstelsel, ESB, 2019, p. 190-201.

⁵⁰ Dijk J.J. van en Y. van de Ven (2023) Het einde van de toeslagen. Te vinden op <https://www.instituut.pe.nl>.

Vergelijkend onderzoek met het buitenland laat zien dat het Nederlandse toeslagenstelsel uniek is met het uitgangspunt dat burgers zelf betalen voor voorzieningen en hiervoor op voorschotbasis en inkomensafhankelijk vergoed worden.⁵¹ 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.⁵² Tegelijk laat de recente internationale analyse van SEO in opdracht van de Commissie sociaal minimum zien dat ook in andere landen sprake is van complexe stelsels en een samenloop van regelingen.⁵³ In bijlage 5 wordt hierop nader ingegaan.

Hiervoor is kort ingegaan op inzichten uit onderzoek die relevant waren en zijn voor de verdere ontwikkeling van het stelsel. Daarnaast zijn er – al dan niet pijnlijke – lessen uit de praktijk die moeten worden betrokken bij een eventuele nieuwe vormgeving van het stelsel.

POK en WaU

Het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft indringend in beeld gebracht hoe de combinatie van wetgeving, beleid, een harde fraudeaanpak, harde uitvoering en een massaal uitvoeringsproces desastreus kan uitpakken. Mede naar aanleiding daarvan zijn kortetermijnmaatregelen genomen om de negatieve gevolgen van het stelsel voor inkomensondersteuning te matigen voor de burger. Ook om toekenningszekerheid en begrijpelijkheid voor burgers te verbeteren. Het aantal (hoge) terugvorderingen is daardoor gedaald.

In het kader van de WaU (Werken aan de uitvoering) zijn maatregelen genomen om de negatieve gevolgen van het stelsel voor inkomensondersteuning te matigen voor de burger. Er wordt geïnvesteerd in het breder inrichten van de loketfunctie en het beter kunnen en mogen delen van informatie tussen verschillende overheden en uitvoerders. Uitvoeringsorganisaties hebben, in het kader van de WaU, erop gewezen dat burgers en ondernemers in toenemende mate maatwerk verwachten daar waar dit niet noodzakelijk en/of realistisch is.⁵⁴

In de kabinetsbrief over de acties gericht op het bevorderen van de menselijke maat in en bij de toepassing van wetten en regels, is gemarkeerd dat maatwerk geen vertrekpunt van stelselontwerp en regelgeving kan zijn; het is een sluitstuk dat pas aan de orde komt als de generieke regel in het bijzondere geval niet passend is.⁵⁵ Alleen in bijzondere gevallen kan maatwerk een oplossing bieden waarbij rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden die ertoe leiden dat de uitkomst van een regel niet past bij hetgeen beoogd is.

De uitvoerbaarheid is hierbij cruciaal.⁵⁶ Voor de uitvoering dient er een mogelijkheid te bestaan voor (enig) maatwerk zodat rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden. Ook dienstverlening is hier van belang. Door de dienstverlening niet alleen landelijk maar ook lokaal te organiseren (loketten) worden veel burgers bereikt en kunnen veel burgers worden geholpen.⁵⁷

Lessen uit de herziening van de kinderopvang en huurtoeslag door het huidige kabinet

⁵¹ Zie Eindrapport IBO vereenvoudiging sociale zekerheid, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 328. IBO Toeslagen. Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 760.

⁵² Zie IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Kamerstukken II, 31066, nr. 624, p. 50 en verder.

⁵³ Zie kabinetsreactie op Commissie sociaal minimum, Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 36410 XV, nr. A.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29362, nr. 321.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 35510, nr. 102.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158. Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen, pag. 10.

⁵⁷ Een verbetering van de dienstverlening, met name het gericht benaderen van burgers, zal een relevante bijdrage leveren aan het terugdringen van niet-gebruik. Zo suggereren Simonse c.s. dat huishoudens minder gebruik maken van inkomensondersteuning als ze menen dat ze daarvoor niet in aanmerking komen of daarover onzeker zijn (Onder meer in: <https://journals.sagepub.com/doi.org/10.1177/09589287231164343>).

Het huidige kabinet heeft op het gebied van de herziening van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag eerste stappen gezet. De voorgenomen herzieningen hebben echter (nog) niet geresulteerd in concrete veranderingen voor de burger. Uit de stappen die zijn gezet zijn lessen te trekken.

Ten aanzien van de kinderopvangstelselherziening zijn de belangrijkste conclusies, inzichten en (on)mogelijkheden in detail beschreven in de kamerbrief "stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang" van 15 september 2023.⁵⁸ Uit deze brief blijkt dat de geïdentificeerde problemen van de concept-stelselherziening in belangrijke mate opgelost kunnen worden als specifieke keuzes gemaakt worden over de doelstellingen, opzet en werking van het nieuwe stelsel zoals inkomensafhankelijkheid en arbeidseis. Naast deze inhoudelijke conclusies wordt ook het stelselherzieningstraject in praktische zin op dit moment geëvalueerd. Hieronder valt ook de innovatieve greenfieldbenadering van de samenwerking tussen beleid, uitvoerders en sectorpartijen. De uitkomsten van deze evaluatie zullen begin 2024 met de Kamer worden gedeeld.

De herziening van de huurtoeslag ziet met name op vereenvoudigingen. Ook vereenvoudigingen kunnen vergaande consequenties hebben voor burgers. Zie bijvoorbeeld de grote inkomenseffecten van het voorstel voor genormeerde huren (waarbij de huurtoeslag zou worden bepaald aan de hand van een normhuurbedrag en niet op basis van de feitelijke huur van een huishouden).⁵⁹ De grote inkomenseffecten zijn aanleiding geweest om normhuren te schrappen uit het wetsvoorstel. Het aangepaste wetsvoorstel ligt in de Tweede Kamer voor behandeling. Ook bij vereenvoudigingen is het dus van belang om de voor- en nadelen helder in beeld te brengen. Zo is een realistisch beeld van de inkomenseffecten noodzakelijk voor de haalbaarheid en het benodigde draagvlak van een hervorming.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 490, 506, 512.

⁵⁹ De bepaling is geschrapt uit het wetsvoorstel Vereenvoudiging van de huurtoeslag. Dit wetsvoorstel ligt ter behandeling voor in de Tweede Kamer.

4. Beleidsopties

4.1 Aanpak: keuze en beoordeling van de beleidsopties voor afschaffing of fundamentele aanpassing van het stelsel

Dit rapport presenteert opties (dit hoofdstuk) en illustratieve combinaties van opties (hoofdstuk 5), zodat een goed geïnformeerd besluit kan worden genomen over de toekomst van (alternatieven voor) het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de huurtoeslag en de benodigde tussenstappen in de transitie daarnaartoe. Voor de kinderopvangtoeslag wordt verwezen naar het lopende traject gericht op rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties als alternatief voor de kinderopvangtoeslag.⁶⁰

Er is een aantal beleidsopties uitgewerkt. Deze opties zijn gericht op het aanpakken van de fundamentele problematiek. De beleidsopties dekken een breed (politiek) spectrum.

De beleidsopties zijn gegroepeerd naar drie oplossingsrichtingen⁶¹:

- I. Generieke beleidsopties;
- II. Domeinspecifieke beleidsopties gericht op alternatieven voor de huidige zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget;
- III. Beleidsopties gericht op fundamentele aanpassingen binnen het huidige toeslagenstelsel.

In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op deze opties. In de vorige hoofdstukken is gebleken dat deze opties dilemma's kennen en dat de transitie naar een volledig nieuw stelsel een kwestie is van lange adem. Om een nieuw kabinet handvatten te geven om ook op korte termijn stappen te zetten, worden in paragraaf 4.3 ook mogelijke vereenvoudigingen of verbeteringen binnen het huidige toeslagenstelsel gezien. Deze maatregelen dragen bij aan het verminderen van de geconstateerde problemen in het stelsel. Dit zijn stappen om onder andere het aantal en de hoogte van de terugvorderingen te verkleinen.

4.1.1. Keuze en dekking van de beleidsopties

Er zijn, mede aan de hand van eerdere inzichten, keuzes gemaakt welke opties zijn uitgewerkt.⁶² In de Tussenrapportage is reeds beschreven hoe tot de selectie van deze opties is gekomen.

De in de Tussenrapportage aangekondigde optie 'samengaan met andere (sociale zekerheids) regelingen' is uiteindelijk niet in dit eindrapport opgenomen. Gedurende de uitwerking van deze beleids optie werd geconstateerd dat er vrijwel complete overlap is tussen de doelgroep van de kinderbijslag en het kindgebonden budget, maar onvoldoende tussen de doelgroep van andere regelingen in de sociale zekerheid en de groep huishoudens die nu een of meerdere toeslagen

⁶⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 512. Hierin staan de belangrijkste conclusies, inzichten en (on)mogelijkheden met betrekking tot de financiering van de kinderopvang beschreven.

⁶¹ De kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van de beleidsopties in dit rapport. Dat is omdat de kinderopvangtoeslag op enkele fundamentele punten afwijkt van de andere toeslagen. Zo is de regeling in de basis niet gericht op het bieden van directe inkomensondersteuning, maar een tegemoetkoming in de uitgaven aan kinderopvang voor werkende ouders. Dit beoogt de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Ook heeft de kinderopvangtoeslag een aantal eigen grondslagen en zijn de gemiddelde toeslagbedragen van de kinderopvangtoeslag veel hoger dan van andere toeslagen. Voor de kinderopvangtoeslag wordt separaat gewerkt aan de concrete uitwerking van een alternatief. Met het voorstel om kinderopvangorganisaties rechtstreeks te financieren en bijna gratis te maken, wordt het voor ouders eenvoudiger, zekerder en goedkoper. Dit traject zit in een verdere fase dan de uitwerking van de alternatieven voor de andere toeslagen.

⁶² Eerder zijn ook opties onderzocht. Twee belangrijke, eerdere onderzoeken betreffen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel en de eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel. Deze rapportage bevatten ook een breed spectrum aan opties. Zie onder meer voetnoot 34.

ontvangen. Het intensiveren van andere bestaande regelingen in de sociale zekerheid ter vervanging van een van de toeslagen, of het samengaan van een van de regelingen in de sociale zekerheid en een toeslag zou er altijd voor zorgen dat bepaalde groepen niet worden bereikt met grote negatieve inkomenseffecten als gevolg. In het kader van VIM worden stelselvarianten uitgewerkt op dit vlak. Onder meer zal gekeken worden naar discongruentie van begrippen, zoals bijvoorbeeld het inkomensbegrip en partnerbegrip.

Daarnaast was aangekondigd een fiscale optie uit te werken gericht op het verlagen van belastingen door wijzigingen in tarieven en heffingskortingen als (gedeeltelijke) compensatie voor het vervallen of verlagen van toeslagen. Deze optie is niet separaat uitgewerkt: het vormt onderdeel van enkele uitgewerkte opties, met name op het gebied van de zorgtoeslag.

De optie voor het verhogen van het minimumloon beperkt zich in dit eindrapport tot een combinatie met verlaging of afschaffing van de zorgtoeslag. De verhoging van het WML en afschaffing of verlaging van toeslagen pakt weliswaar de terugvorderingsproblematiek aan, maar is tegelijkertijd weinig gericht. Het houdt geen rekening met de specifieke omstandigheden van huishoudens, zoals de betaalde huur of het aantal kinderen en hun leeftijd. Het vervallen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget met (ter compensatie) een hoger minimumloon leidt daarom tot brede spreiding in inkomenseffecten (zowel potentieel positief als potentieel zeer negatief) bij burgers en tot hoge kosten. Omdat de zorgtoeslag bij eenzelfde toetsingsinkomen een vast bedrag is, speelt dit bij de zorgtoeslag minder. De zorgtoeslag vormt het leeuwendeel van het aantal toeslagen. Wel vergt het verlagen of afschaffen van de zorgtoeslag aanvullende maatregelen.⁶³

Ter aanvulling op deze optie is een optie uitgewerkt met een verhoging van de studiefinanciering, om zo ook de bijna 1 miljoen studenten te bereiken die ook afhankelijk zijn van de zorgtoeslag, maar niet gecompenseerd worden door verhoging van het WML en de algemene heffingskorting (AHK).

Bij sommige opties is gekeken naar een doelgroepgerichte aanpak. Daarbij wordt de optie voor een (groot) deel van de toeslaggerechtigden toegepast, maar niet voor de gehele groep die nu zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget ontvangt. Voorbeelden hiervan zijn het compenseren voor het afschaffen van een toeslag door een uitkering of studiefinanciering of het maken van een onderscheid tussen huurders in een huurwoning van een woningcorporatie of van particuliere verhuurders.

4.1.2 Uitwerking van de beleidsopties: Maatvoering en schaalbaarheid

Uit de uitwerkingen van de beleidsopties blijkt dat het mogelijk is om toeslagen anders vorm te geven of te vervangen door andere instrumenten. De instrumentkeuze en de mate waarin een of meer instrumenten worden ingezet staan uiteraard niet vast. De opties geven een denkrichting met de daarbij behorende beleidsmatige overwegingen en mogelijkheden qua uitvoering en wetgeving. Voor diverse opties geldt dat er 'variëaties op een thema' mogelijk zijn, of een andere maatvoering (in de compenserende maatregelen). Wat de beste vormgeving of maatvoering is,

⁶³ In de Tussenrapportage (Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1272) is opgenomen om een optie uit te werken waarbij de doelgroep van de zorgtoeslag wordt verkleind via een verhoging van het WML. Een hoger WML leidt namelijk tot een lager maximaal zorgtoeslag bedrag. Doordat het afbouwpunt mee verschuift met de verhoging van het WML wordt de zorgtoeslag pas bij hoger inkomen afgebouwd. Hierdoor leidt de verhoging van het WML zonder aanvullende aanpassingen tot meer zorgtoeslagontvangers. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de verhoging van het WML beperkt doorwerkt in de rest van het loongebouw. Het effect van het verschuiven van het afbouwpunt op de omvang van de doelgroep is – in tegenstelling tot de verwachting in de Tussenrapportage – groter dan het verlagen van de maximale zorgtoeslag.

hangt af van de (maatschappelijke) doelen en de weging van voor- en nadelen die elke optie in zich heeft, en is daarmee ook een politieke keuze.

De meeste beleidsopties zijn schaalbaar in budgettaire effecten, onder andere afhankelijk van de vraag welke (verdeling van) inkomenseffecten en welke uitvoeringslasten geaccepteerd worden. Daarom worden voor sommige opties verschillende uitwerkingen met in ieder geval een budgettair neutrale variant gepresenteerd. Dit geeft een beeld van zogenoemde 'knoppen' en hun effecten. Het is mogelijk om hier andere keuzes in te maken; zo kan ook gezocht worden naar budgettaire ruimte door op andere uitgaven te bezuinigen. Waar een gericht/specifiek instrument wordt vervangen door een ongericht/generieke instrument (bijvoorbeeld een verhoging van het minimumloon of algemene heffingskorting waarmee ook huishoudens worden bereikt die nu geen toeslag ontvangen) komt bij een budgettair neutrale variant het beschikbare budget al snel bij een grotere groep huishoudens terecht. Een budgettair neutrale vormgeving leidt tot herverdeling. Dit gaat ten koste van de huishoudens die nu relatief veel baat hebben bij het toeslagenstelsel omdat dezelfde hoeveelheid geld wordt verdeeld over een grotere groep. Dit komt doordat het beschikbare budget van de toeslag nu zeer gericht gaat naar met name lage en middeninkomens.

4.1.3 Beoordeling van effecten van opties

Hierboven is geschetst dat de keuze voor een nieuw stelsel vraagt om afwegingen van de voor- en nadelen van de verschillende opties waarbij in ieder geval gekeken wordt naar oplossingen voor de fundamentele problematiek (terugvorderingen, complexiteit, niet-gebruik en marginale druk). De opties, de effecten ervan en het realiteitsgehalte zijn in beeld gebracht vanuit het perspectief van de burger, de uitvoering en de overheid. Hierbij is bijvoorbeeld aandacht voor de begrijpelijkheid voor de burger, de inkomenseffecten en de gevolgen voor marginale druk, de budgettaire gevolgen, uitvoeringsconsequenties en juridische haalbaarheid. Zoals gebruikelijk is daarbij (waar relevant) onderscheid gemaakt in de effecten tussen de verschillende doelgroepen. In dat kader kunnen de inkomenseffecten en marginale druk bijvoorbeeld worden uitgesplitst naar verschillende inkomensgroepen, zoals de lagere en middeninkomens. Opgemerkt wordt dat de inkomenseffecten die zijn weergegeven in de uitwerkingen niet altijd een volledig beeld geven van de daadwerkelijk te verwachten inkomenseffecten. Zo komen bijvoorbeeld het laten vervallen van aftrekposten, zoals voor de specifieke zorgkosten, niet terug in de inkomenseffecten. Ook studenten kunnen niet goed worden weergegeven in deze doorrekeningen. Bovendien is koopkracht dynamisch en zijn er altijd meer factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Het CPB heeft, mede naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer⁶⁴, een beoordeling gegeven van mogelijke arbeidsaanbodeffecten. Deze beoordeling is opgenomen in bijlage 6.⁶⁵

Alle op deze manier uitgewerkte opties zijn opgenomen in bijlage. De (tijds)horizon waarop de beleidsopties kunnen worden ingevoerd, verschilt. De invoering van vergaande, brede aanpassingen zal vele jaren vergen, waardoor de consequenties voor de uitvoering en een mogelijk transitiepad minder gedetailleerd is dan bij specifiekere opties.

4.1.4 Ruimte voor maatwerk, onafhankelijk van de optie

In het ontwerpproces van nieuwe wet- en regelgeving en van de dienstverlening is van belang om rekening te houden met consequenties van gemaakte keuzes en met de begrijpelijkheid voor

⁶⁴ Kamerstukken II, 2023-2024, 31 066, nr. 1317.

⁶⁵ Op verzoek van de Vaste Commissie van Financiën (zie Kamerstukken II, 31066, nr. 1317) is met CPB gesproken over doorrekening van de voorstellen uit het rapport van het Instituut voor Publieke Economie 'Het einde van de Toeslagen'. Dit is niet meegenomen in de beoordeling van CPB. De reden is dat het niet mogelijk is om neutrale aannames te maken over parametrisering, aangezien dit veelal politieke keuzes betreft. Bovendien reikt het verzoek (veel) verder dan de reguliere bijdrage die het CPB levert aan doorrekeningen van beleidsvoorstellen.

burgers.⁶⁶ Ongeacht het stelsel en de keuzes die er worden gemaakt, zullen er altijd situaties zijn die onbedoeld anders uitpakken dan beoogd. De behoefte aan maatwerk en een persoonlijke benadering voor uitzonderlijke gevallen is niet bepalend voor de uiteindelijke keuze die ten aanzien van het stelsel wordt gemaakt. Maatwerk is relevant, maar is wel het sluitstuk.

4.1.5 Uitvoeringsconsequenties voor landelijke uitvoeringsorganisaties

Bij de uitwerking van de verscheidene opties zijn de uitvoeringsorganisaties geconsulteerd, waaronder naast Dienst Toeslagen en de Belastingdienst ook UWV en DUO. De SVB heeft de uitvoerbaarheid gewogen van de beleidsopties op het terrein van het kindgebonden budget, mede vanwege de samenloop met de kinderbijslag die door de SVB wordt uitgevoerd.

Door Dienst Toeslagen en de Belastingdienst is met een zogenoemde 'weging op de hand' gekeken naar potentiële uitvoeringsgevolgen (zie bijlage 7). De wegingen op de hand geven handvatten voor de vormgeving van toekomstige maatregelen en geven inzichten en te verwachte uitvoeringsaspecten die in deze fase al inzichtelijk gemaakt kunnen worden. De nu opgestelde uitvoeringsbeoordelingen geven een ruw beeld op hoofdlijnen ten aanzien van wat een maatregel betekent voor de uitvoering en burger. Op het moment dat politieke keuzes zijn gemaakt, moeten die in samenwerking tussen beleid en uitvoering verder worden uitgewerkt, uiteindelijk leidend tot een concreet wetsvoorstel. Vervolgens kan met een uitvoeringstoets inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten zijn op onderdelen als interactie met de burger, doenvermogen, complexiteitsgevolgen voor de uitvoeringsorganisatie en de verschillende ketens of onderdelen daarvan, maakbaarheid van de IV (informatievoorziening)-systemen, de invulling van de uitvoeringsprocessen en de implementatie en transitieperiode. Dit ook in relatie tot andere beleidsvoornemens die op dat moment worden uitgewerkt. Niet alles kan tegelijkertijd. Een losse optie kan wellicht uitvoerbaar zijn, maar niet of alleen in aangepaste vorm in combinatie met andere maatregelen door doorwerking op elkaar of omdat systeemvereisten bijvoorbeeld erg uiteen gaan lopen. Daarbij is relevant rekening te houden met de beschikbare capaciteit. Dit gegeven de opgave waar de Belastingdienst en Dienst Toeslagen zich voor gesteld zien in de komende jaren op het gebied van IT.

Op basis van een integraal pakket aan maatregelen kan beter bepaald worden wat een realistische implementatie- en transitieperiode is. Dit vergt in de eerste plaats politieke weging om te komen tot een logisch en samenhangend geheel waarna dit verder kan worden verkend en uitgewerkt.

4.1.6 Uitvoering op decentraal niveau

De uitvoering van de toeslagen is landelijk belegd bij Dienst Toeslagen. Gemeenten spelen bij het verstrekken van de toeslagen formeel gezien geen rol. Wel worden in steeds meer gemeentehuizen of bibliotheken toeslageservicepunten opgezet om informatie over toeslagen dichterbij de burger te brengen. Hiermee spelen gemeenten een belangrijke rol in het toegankelijker maken van het toeslagenstelsel. Deze huidige praktijk is in lijn met het advies van de Commissie sociaal minimum waarin wordt gesteld dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor de inkomensbescherming van burgers. Het recht op een toeslag is zo voor alle burgers hetzelfde, ongeacht in welke gemeente men woont.⁶⁷ Het is efficiënt om zo'n massaal stelsel centraal te beleggen. Door gemeenten te betrekken bij de politieke weging over een oplossingsrichting kan worden gezien of en hoe zij in bijzondere situaties een aanvullende rol kunnen vervullen.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen, pag. 10.

⁶⁷ Verschillen tussen gemeenten in de mate waarin huishoudens worden ondersteund kunnen tot discussie leiden, zoals de ervaring met energietoeslag die in 2022 en 2023 is uitgekeerd aan huishoudens ter compensatie van hoge energiekosten leert.

4.1.7 Afbouw van toeslagenstelsel

Als gekozen wordt voor het afschaffen van het toeslagenstelsel is van belang dat het uitvoerbaar is, voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn en er ook voldoende tijd is voor de uitvoerder om de (nieuwe) regelingen te implementeren. Na afschaffing vergt het nog een aantal jaren voordat dit is afgerond. Naast de periode die nodig is vanwege beleidsontwikkeling, wetgeving en implementatie, moet ook rekening gehouden worden met de tijd die nodig is voor het afhandelen van de lopende toeslagen (bezwaar en beroep). Dit tezamen kost ongeveer 5 jaar. De huidige systemen blijven nog 5-7 jaar beschikbaar na beëindiging van de laatste toeslag.

Nieuwe maatregelen of aanpassing van bestaande toeslagen kan leiden tot een intensivering dan wel vermindering van uitvoeringskosten. Dit zal op termijn duidelijk moeten worden bij de nadere uitwerking van een maatregel. Zoals bij elke majeure operatie zal het afschaffen van het toeslagenstelsel een serieuze investering vergen, waarvan de omvang afhankelijk is van verschillende factoren, zoals de complexiteit van de verandering en de gekozen alternatieven en de omvang van het af te schaffen deel van toeslagen. Het uitfaseren van één van de toeslagen resulteert in een beperkte afname van benodigde capaciteit voor de uitvoering. Door de verandering neemt bijvoorbeeld het aantal vragen van burgers eerst toe, dit resulteert in meer brieven en meer telefonische gesprekken. Daarnaast geldt dat de uitvoeringsprocessen zich grotendeels richten op alle vier de toeslagen en dat deze processen vaak niet specifiek op een van de toeslagen zijn ingericht. De werkprocessen zullen daarmee in stand blijven, maar het aantal beschikkingen, vragen, bezwaar en beroepsprocedures en communicatie neemt te zijner tijd wel af. Aspecten die extra kosten met zich meebrengen zijn systeemaanpassingen, implementatiekosten dan wel kosten voor uitfaseren, communicatie en voorlichting aan burger, personele kosten bij een reorganisatie en ontwikkelkosten van wetgeving.

4.2 Beschrijving afzonderlijke beleidsopties

In de bijlage zijn de afzonderlijke beleidsopties uitgewerkt om het stelsel fundamenteel aan te passen of van een alternatief te voorzien.

Zoals hierboven aangegeven zijn de beleidsopties gegroepeerd naar de 3 oplossingsrichtingen: I) generieke opties, II) domeinspecifieke opties en III) opties gericht op fundamentele aanpassingen binnen het stelsel. De ene beleidsoptie betreft een grotere stelselwijziging dan de andere en heeft (dus) ook een andere tijdshorizon en implementatietermijn.

In onderstaande beschrijving van de afzonderlijke beleidsopties wordt met name ingegaan op de wijze waarop de optie kan bijdragen aan het terugdringen van de fundamentele problematiek: de problematische terugvorderingen, complexiteit en niet-gebruik en op de gevolgen voor de marginale druk. Waar relevant wordt benoemd of een optie een lang transitiepad vergt of grote inkomenseffecten heeft. Voor de uitgebreidere beschrijving van de effecten wordt verwezen naar de volledige beschrijving van de beleidsopties in bijlage 2.

Hieronder wordt bij de beschrijving van de afzonderlijke opties ook op hoofdlijnen beschreven welke stappen een volgend kabinet kan nemen bij desbetreffende beleidsoptie en de doorlooptijden en randvoorwaarden die nu inzichtelijk zijn. Daarnaast gelden bij de te nemen stappen enkele algemene noties voor alle opties. Deze noties worden bij de afzonderlijke beschrijvingen niet opnieuw herhaald. Het gaat om het volgende:

- Doorlooptijd:

Wanneer een optie vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving, dient rekening te worden gehouden met een doorlooptijd van 1,5 tot 2 jaar voor het opstellen van het voorstel en politieke besluitvorming daarover. Grote wetstrajecten kennen vaak nog een langere doorlooptijd gezien de tijd die nodig is voor beleidsvorming en besluitvorming. De doorlooptijd is niet eenvoudig in te schatten. Deze is mede afhankelijk van externe factoren zoals consultatie van adviesorganen, betrokkenheid van andere relevante partijen in de samenleving en van de duur van de behandeling door de Staten-Generaal.

- Implementatie en uitvoering

De capaciteit bij uitvoeringsorganisaties om opties te implementeren, is per definitie beperkt. Elke keuze voor een optie heeft als consequentie dat andere opties – ook buiten het toelagendomein - niet of later kunnen worden geïmplementeerd. Bij de onderstaande beschrijvingen is geen rekening gehouden met de gevraagde IV-capaciteit van de opties en indeling van het IV-portfolio, omdat dit afhankelijk is van de prioritering van opties. Complexere opties hebben een langere voorbereidingstijd dan eenvoudigere opties of eenvoudige verbeteringen. Het is aan te bevelen om dit integraal te bezien. Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven varieert de implementatie van opties bij uitvoeringsorganisaties als Dienst Toeslagen, SVB, Belastingdienst en DUO van een of enkele jaren bij relatief eenvoudige maatregelen tot 5 tot 10 jaar bij ingrijpende maatregelen. Ook moet rekening worden gehouden met de afhandeling van lopende toeslagen. Dit kost minstens 5 jaar. De huidige systemen blijven nog ten minste 5-7 jaar beschikbaar, na beëindiging van de laatste toeslag. Ook dit vergt IV-capaciteit.

- Dienstverlening

De maatregelen die bijdragen aan dienstverlening kunnen ongeacht de keuze voor alternatieve opties bijdragen aan verbeteringen van het stelsel. Maar ook deze maatregelen vergen IV-capaciteit.

Overzicht uitgewerkte beleidsopties

I. Generieke beleidsopties: opties gericht op een integrale afschaffing van het stelsel

1. Integrale vereenvoudiging voor belasting en toeslagen.
2. Uitkeerbare heffingskorting

II. Domeinspecifieke beleidsopties: opties gericht op domeinspecifieke alternatieven

Huurtoeslag

3. Huurregister
4. Vereenvoudiging binnen het stelsel van huurtoeslag.
5. Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders.
6. Vereenvoudigde eigendomsneutrale woontoeslag.

Zorgtoeslag

7. Het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar op verzoek van de verzekerde.
8. Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK)
9. Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie voor studenten via de studiefinanciering
10. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door een inkomensonafhankelijke toelage
11. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, en het verlagen van de nominale premie door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage
12. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en het verlagen van de nominale premie dooreen verhoging van de IAB

Kindgebondenbudget

13. Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders
14. Eén nieuwe kindregeling met basisbedrag en inkomensafhankelijk bedrag
15. Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders

III. Beleidsopties door fundamentele aanpassingen van het huidige stelsel

16. Basisbehoefte toeslag
17. Gebruik van polisadministratie om inkomen in te schatten
18. Vastgesteld inkomen door middel van T-2 met vangnet

In de volgende sub-paragrafen worden de beleidsopties successievelijk toegelicht. Zie verder bijlage 2.

4.2.1 Generieke beleidsopties

Afschaffen van de toeslagen, met introductie van een ander belastingstelsel en (inkomensafhankelijke) toelagen (zie optie 1, bijlage 2)

Een integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen zorgt ervoor dat het besteedbaar inkomen van veel minder factoren afhankelijk is. Het achterliggende idee is om met eenvoudige instrumenten de inkomensverdeling van het huidig complexe stelsel zo goed mogelijk te benaderen. Een belastingstelsel zonder specifieke ondersteuning voor bepaalde groepen is niet reëel: om zorg, wonen en zorg voor kinderen voor iedereen betaalbaar te houden zijn er aanvullende maatregelen nodig. Er is een vergaande vereenvoudigingsoptie uitgewerkt met het afschaffen van de toeslagen (met uitzondering van de kinderopvangtoeslag), inkomensafhankelijke heffingskortingen en fiscale aftrekposten. Daarvoor in de plaats komt een belastingstelsel met vier belastingschijven en een sterk vereenvoudigde arbeidskorting (één opbouwtraject, vanaf een vast maximumbedrag).⁶⁸ Daarnaast wordt een beperkt aantal inkomensafhankelijke toelagen geïntroduceerd, die worden gebaseerd op eenvoudige kenmerken als het aantal kinderen, leeftijd en alleenstaand/paar.⁶⁹ De beschreven variant is slechts een schets van de mogelijkheden. Indien voor deze richting wordt gekozen is er verder onderzoek nodig naar de invulling van de keuzes en de afruilen daarbij.⁷⁰

Een eenvoudig belastingstelsel zonder toeslagen lost in hoge mate de onzekerheid en problematiek van terugvorderingen op, evenals het niet-gebruik. Bij inkomensafhankelijke toelagen vervallen de terugvorderingen op inkomen (ca. 85% van de hoge terugvorderingen⁷¹). Bij een eenvoudig belastingstelsel vermindert ook de complexiteit. De spreiding van de marginale druk wordt fors minder. Een aanpassing van het belastingstelsel vergt echter een lange adem. De maatregel betekent een grote en fundamentele stelselherziening en zal een zeer omvangrijke IV-inspanning vergen voor de Belastingdienst. Het is vanwege de complexiteit van de maatregel en de nog te maken keuzes hierin echter niet in IV-dagen te kwantificeren wat de precieze IV-impact zal zijn.

⁶⁸ Deze variant is ten opzichte van de variant die was uitgewerkt in *Alternatieven Toeslagenstelsel 2020 opnieuw vormgegeven aan de hand van de (fiscale) ontwikkelingen afgelopen jaren*.

⁶⁹ In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen een toelage en toeslag, waarbij de toelage inkomensafhankelijk is en de toeslag inkomensafhankelijk.

⁷⁰ De beschreven variant is slechts een schets van de mogelijkheden, want door knoppen meer en minder hard aan te zetten kan in een bepaalde richting gestuurd worden. Daarbij kan ook gekozen voor een nieuw stelsel dat meer afwijkt van het huidige stelsel en dus grotere effecten heeft. Gelet op de verstrekkendheid van deze optie kan deze optie ook gevolgen hebben die niet volledig in dit rapport terug komen. Indien voor deze richting wordt gekozen is er verder onderzoek nodig naar de invulling van de keuzes en de afruilen daarbij, bijvoorbeeld ten aanzien van de fiscalisering van de AOW en het effect op de premietarieven voor de volksverzekeringen en de WLZ. Die uitwerking valt buiten scope van het traject *Toekomst Toeslagenstelsel*.

⁷¹ Hoge terugvorderingen in de definitieve toekenningsfase, 2021.

Deze beleidsoptie pakt de problematiek fundamenteel en grondig aan. De keuze om de toeslagen inkomensafhankelijk te maken is daarbij belangrijk. Uitwerking en implementatie vergen veel tijd. Er zijn forse inkomenseffecten.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verkennen van de gewenste vormgeving van de optie, en het nemen van een besluit hierover. Dit zal tijd in beslag nemen gezien de majeure operatie.
- Daarna volgt het opstarten van een of meerdere wetstrajecten (gezien de grootte van de herziening zal de doorlooptijd hiervan waarschijnlijk langer zijn dan 2 jaar) om de herziening in wetgeving te vervatten.
- De wijziging leidt in de implementatiefase tot een grote IV-inspanning. De uitvoeringsconsequenties zijn daarmee op voorhand als groot te kenmerken met een lange implementatietermijn (5-10 jaar).
- Opties die in het verlengde liggen van deze optie zijn opties waarin de toeslagen inkomensafhankelijk worden (optie 10, zorg, en 13, kind).
- Opties die niet bijdragen aan deze optie zijn opties gericht op herzieningen waarbij de toeslagen inkomensafhankelijk blijven (zoals optie 5, en 6 (huur), 14 en 15 (kind), 16, 18 en de vergaande varianten van optie 17 (huidig stelsel).
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen overwogen worden mits de daarin voorgesteld harmonisering van begrippen en grondslagen aansluiten op de begrippen en grondslagen die worden gehanteerd in het eindbeeld, om zo een meer geleidelijke overgang te creëren.

Uitkeerbare heffingskorting (zie optie 2, bijlage 2)

In deze optie worden een of meerdere toeslagen omgezet in een uitkeerbare heffingskorting. In bijlage 3 van de Tussenrapportage is uitvoerig ingegaan op de (on)mogelijkheden van de uitkeerbare heffingskorting. De toeslag (uitkering) wordt uitgekeerd via de inkomstenbelasting. Als niet voldoende belasting verschuldigd is om de korting te verzilveren, wordt het resterende bedrag uitbetaald. Specifiek voor dit instrumentarium is de wijze van uitkering, die verloopt via de Belastingdienst en is gekoppeld aan de belasting en belastingaangifte. De uitkering kan zowel inkomensafhankelijk als -afhankelijk worden vormgegeven.

De kerntaak van de Belastingdienst is het heffen en innen van belastingen. Met de introductie van uitkeerbare heffingskortingen krijgt de Belastingdienst een nieuwe uitkerende taak. Het verstrekken van inkomensondersteunende uitkeringen heeft haar eigen merites en zou in de heffende taak voor de inkomstenbelasting moeten worden geïntegreerd.

De maatregel betreft een wijze van uitkering: het verlegt de wijze van uitkeren naar de Belastingdienst en lost daarmee de problematiek (in zichzelf) niet op. De problematiek waarbij uitgekeerde voorschotten moeten worden teruggevorderd, omdat de voor de hoogte van de tegemoetkoming relevante gegevens in de bevoorschottingsfase niet juist worden ingeschat, wordt verplaatst naar de inkomstenbelasting. De gevolgen voor de terugvorderingen en marginale druk zijn afhankelijk van de inhoudelijke vormgeving. Voor de burgers die nu geen belastingaangifte doen, introduceert deze optie nieuwe complexiteit omdat deze burgers aan verplichtingen van de inkomstenbelasting moeten gaan voldoen. Een inkomensafhankelijke heffingskorting is over het algemeen complexer dan een inkomensafhankelijke heffingskorting.

Fiscale opties, waarmee de toeslagen worden opgeheven, en worden verplaatst naar de fiscaliteit, vergen per definitie veel (implementatie)tijd en hebben een zeer grote impact op de IV en de

klantinteractie van de Belastingdienst, omdat het uitkeren van toeslagen wezenlijk andere kenmerken heeft dan de traditionele heffings- en inningstaken. De preciezere impact en implementatietermijn zijn afhankelijk van de verdere vormgeving en prioritering van de optie. Ook zijn tussenstappen nodig om grote inkomenseffecten te matigen.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verkennen van de gewenste vormgeving van de toeslag (inkomens(on)afhankelijkheid, huishoudsamenstelling, etc.) die via een uitkeerbare heffingskorting kan worden uitgekeerd.
- Na deze verkenning en besluitvorming over de vormgeving, zullen diverse wetsvoorstellen moeten worden ingediend om de toeslagen (stapsgewijs) om te vormen naar een heffingskorting o.b.v. de gekozen kenmerken, en om deze te integreren in de inkomstenbelasting.
- De voorbereiding en implementatie van uitkeerbare heffingskortingen zijn een fundamentele stelselherziening met een lange doorlooptijd en vergen een grote IV-inspanning, waarvan de aard en omvang nu nog niet zijn vast te stellen.

4.2.2 Domeinspecifieke beleidsopties

Bij de domeinspecifieke opties wordt het alternatief gezocht in het 'eigen' domein: gerelateerd aan wonen, zorg en kinderen. Dit kan zijn door verlaging van de kostenpost waarop de toeslag is gericht, door een nieuwe regeling binnen het domein of door aansluiting op een andere regeling binnen het domein.

• Huurtoeslag

Een voorwaarde voor invoering van de de opties omtrent huurtoeslag is dat er een landelijk huurregister wordt opgezet waarin alle verhuurders verplicht bepaalde gegevens van hun huurwoningen opgeven, in ieder geval de hoogte van de huur. Het doel van dit huurregister is breder; het register zou niet alleen vanwege de huurtoeslag worden opgezet. Het huurregister is daarmee geen eigenstandige optie, maar in de uitwerking een randvoorwaarde voor de hieronder beschreven opties en kan in die zin ook gezien worden als een tussenstap. Voor de huurtoeslag is ook een uitgebreide vereenvoudiging binnen het huidige stelsel uitgewerkt. Deze optie zou eigenstandig maar ook als een tussenstap naar het afschaffen kunnen worden gebruikt. Het huurregister en de vereenvoudigingsmogelijkheden zijn in de bijlage separaat uitgewerkt (**zie optie 3 en 4, bijlage 2**) en worden voorondersteld bij de navolgende beschrijving van de beleidsopties op het gebied van de huurtoeslag.

Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders (zie optie 5, bijlage 2)

In deze beleids optie wordt de huurtoeslag afgeschaft en ontvangen huurders een inkomensafhankelijke huurmatiging van de verhuurder, direct verrekend met de huur. Zij betalen alleen de netto huurprijs. Verhuurders ontvangen van het Rijk een vergoeding voor de huurmatiging en een vergoeding voor de uitvoeringskosten. De hoogte van de huurmatiging wordt berekend door een uitvoeringsinstantie op basis van de (geregistreerde) huur van de woning de huishoudsamenstelling en een vastgesteld huishoudinkomen (dat wil zeggen het inkomen uit het jaar T-2). De verhuurders krijgen hiermee indirect inzage in de inkomensgegevens, hetgeen privacyvraagstukken oplevert en de relatie tussen huurder en verhuurder sterk verandert. De beleids optie bevat twee varianten:

- Het vervallen van de huurtoeslag doordat de huurmatiging voor alle verhuurders geldt. Zij worden verplicht om deel te nemen aan dit systeem en de toekenning van de toeslag gebeurt automatisch op basis van registers.
- De huurmatiging is enkel gericht op huurders van corporatiewoningen. De huurtoeslag voor huurders van woningen van private verhuurders blijft bestaan. Met corporaties (85% van de huurtoeslagontvangers) kunnen mogelijk gemakkelijker afspraken gemaakt worden. Dit leidt wel tot complexiteit voor de huurder, hogere uitvoeringslasten en juridische vraagstukken.

Deze optie leidt niet tot vermindering van de complexiteit en terugvorderingen. Door gebruik te maken van het vastgestelde inkomen uit T-2 kan voor een deel van de doelgroep een terugvordering op inkomen worden voorkomen (ca. 90% indien wordt uitgegaan van ten minste 20% inkomensdaling voor het vangnet⁷²). Burgers die gebruik moeten maken van het vangnet krijgen nog steeds te maken met terugvorderingen op inkomen, naar verwachting ten minste 10% van de terugvorderingen op inkomen. Gezien de doelgroep kan dit percentage ook hoger uitvallen. Indien er een harde grens wordt gehanteerd is dit percentage hoger, omdat burgers in dat geval bij een inkomensdaling van het normpercentage de teveel ontvangen toeslag dienen terug te betalen, als ze al wel gebruik hebben gemaakt van het vangnet. Ook op de andere grondslagen kunnen terugvorderingen blijven bestaan indien deze niet worden aangepast, zoals vermogen.

Deze optie leidt ook niet gelijk tot een verlaging van de marginale druk. Het niet-gebruik zal naar verwachting wel afnemen. Deze beleidsoptie is uitvoeringstechnisch zeer ingewikkeld terwijl het de huidige problematiek (niet-gebruik, hoge terugvorderingen, complexiteit en marginale druk) slechts beperkt vermindert.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het vereenvoudigen van de huurtoeslag (optie 4) en het opzetten van een huurregister (optie 3). Voor een goed werkend register zal waarschijnlijk ook wetgeving nodig zijn voor verplichte gegevensdeling.
- De vervolgstap is het indienen van een wetsvoorstel ter implementatie van de t-2 systematiek (optie 18), en om de juridische basis (inclusief gegevensdeling) te creëren om de huurtoeslag indirect uit te keren via huurmatiging door verhuurders.
- Het is op dit moment niet mogelijk de IV-impact en implementatietermijn te kwantificeren, door de verdere uitzoekpunten over de inrichting. Een volgend kabinet kan dit ter hand nemen en kan stappen zetten op het huurregister, maar het niet afronden.
- De variant waarbij alleen voor woningbouwcorporaties een huurmatiging wordt geïntroduceerd, is mogelijk eerder uitvoerbaar.
- Deze optie sluit een keuze voor het eigendomsneutraal woonbeleid uit.
- Alle vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen overwogen worden, mits de toeslagoverstijgende vereenvoudigingen ook worden ingevoerd voor de andere toeslagen.

Afschaffen van de huurtoeslag door de introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag (zie optie 6, bijlage 2)

De woontoeslag is een inkomensafhankelijke ondersteuning ongeacht de woonvorm (huur of koop), waarvan de hoogte (naast het toetsingsinkomen van het huishouden) afhangt van de betaalde huur of hypotheekrente. De huurtoeslag, de hypotheekrenteaf trek en het eigenwoningforfait worden vervangen voor een inkomensafhankelijke toeslag die beschikbaar is voor zowel huurders als woningeigenaren met een inkomen onder een nog politiek te bepalen

⁷² Zie beleidsoptie 18.

niveau. De grondslag voor de woontoeslag is – vergelijkbaar met de huidige huurtoeslagberekening - een toekenning op basis van vastgesteld inkomen en toekenning op basis van geregistreerde woonlasten (een huurregister en een hypotheekregister zijn een randvoorwaarde).

Deze optie leidt, ook door de genoemde vergaande vereenvoudigingen, tot aanpak van de toeslagenproblematiek. Hoewel er dus een toeslag blijft bestaan wordt de complexiteit in het woondomein verminderd. De maatregel heeft beperkt effect op de terugvorderingen. Zoals reeds genoemd bij de optie huurmatiging (optie 5) blijft bij gebruik van het T-2-inkomen met vangnet (optie 18) voor ten minste 10% van de doelgroep de kans op terugvorderingen op het inkomen bestaan. Als de vermogensgrens wordt losgelaten, dalen de hoge terugvorderingen met circa 10%.⁷³ Waarschijnlijk zal het niet-gebruik afnemen. De marginale druk neemt voor degenen die nu huurtoeslag ontvangen af als gevolg van de minder steile afbouw, dit is echter afhankelijk van de precieze vormgeving van de woontoeslag.

Deze hervorming is alleen mogelijk op de zeer lange termijn (van circa 30 jaar) vanwege de te verwachten inkomenseffecten en de uitvoeringsaspecten en de huidige krapte op de woningmarkt⁷⁴. De inkomenseffecten zijn groot en heel verschillend voor verschillende groepen burgers. Deze optie heeft uiteraard een grote impact op het gehele woonbeleid.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het vereenvoudigen van de huurtoeslag (optie 4).
- De vervolgstap is het indienen van een wetsvoorstel waarmee de hypotheekrenteaftrek afbouwt en ter introductie van een eigendomsneutrale woontoeslag op basis van het vastgesteld inkomen uit het jaar T-2 (doorlooptijd langer dan 2 jaar).
- Simultaan aan het wetstraject zal een huurregister en hypotheekregister moeten worden opgezet. NB. Voor een goed werkend register zal waarschijnlijk ook wetgeving nodig zijn voor verplichte gegevensdeling.
- De impact op de uitvoering is groot. Verdere uitwerking van onder andere inrichting en (gegevens-)bronnen is noodzakelijk om de implementatietijd te kunnen kwantificeren.
- Deze hervorming is alleen mogelijk op de zeer lange termijn (van circa 30 jaar) vanwege de te verwachten inkomenseffecten en de uitvoeringsaspecten. De inkomenseffecten zijn groot en heel verschillend voor verschillende groepen burgers. Deze optie heeft uiteraard een grote impact op het gehele woonbeleid.
- Gezien het lange implementatietraject kan overwogen worden om in de tussentijd problematiek met toeslagen terug te dringen via andere opties en of via vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3.
- Een keuze voor deze optie sluit de optie huurmatiging (optie 5) uit. En de optie integrale vereenvoudiging voor belasting en toeslagen (optie 1) ligt ook niet voor de hand gezien het inkomensafhankelijke karakter van deze optie (optie 6).

Relatie tussen de domeinspecifieke opties huurtoeslag

De beleidsopties ten aanzien van de huurtoeslag kennen twee verschillende eindbeelden: de burger wordt ondersteund in het inkomen via een vereenvoudigde huurtoeslag (optie 4) of een woontoeslag (optie 6) om de woonlasten te betalen of de situatie waarbij de woonlasten zelf naar

⁷³ Hoge terugvorderingen in de definitieve toekenningsfase, 2021.

⁷⁴ Vanwege deze inkomenseffecten en te verwachten effecten op de koopmarkt is een lang transitie pad noodzakelijk. De maatregel leidt tot een lagere financieringsruimte en daardoor mogelijk tot een daling van de woningprijzen of een demping op de stijging. Deze vermogensdaling kan voor huidige woningeigenaren problematisch worden bij verhuizing.

beneden worden gebracht (optie 5). De eventuele kosten van deze opties komen ten laste van de overheid.

De opties 4, 5 en 6 dragen bij aan het (enigszins) verminderen van de problematiek; de mate waarin verschilt. Naar verwachting blijft voor een deel van de populatie de kans op terugvorderingen bestaan (10%). Met een eigendomsneutrale woontoeslag kan de complexiteit in het woondomein en het niet-gebruik afnemen. De opties hebben geen gevolgen voor de marginale druk of deze zijn afhankelijk van de vormgeving van de opties. In alle gevallen is een voorwaarde dat er een landelijk huurregister wordt opgezet waarin alle verhuurders verplicht bepaalde gegevens van hun huurwoningen opgeven. Het huurregister kan, net als de uitgebreide vereenvoudigingsmogelijkheden voor de huurtoeslag, gezien worden als een tussenstap.

• **Zorgtoeslag**

Het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar (Zie optie 7, bijlage 2)

Deze beleidsoptie omvat het direct overmaken van de zorgtoeslag op aanvraag van de gerechtigde ontvanger naar de zorgverzekeraar en betreft een aanpassing binnen het huidige toeslagenstelsel. Tussen Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars zijn afspraken nodig (convenant) en een digitale koppeling. De toeslaggerechtigde geeft bij Dienst Toeslagen aan dat de zorgtoeslag overgemaakt moet worden naar de zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar verrekent de zorgtoeslag in de nominale premie van de verzekerde en ontvangt direct de toeslag van Dienst Toeslagen. De verzekerde blijft verantwoordelijk voor terugvorderingen en nabetalingen.

Zonder aanvullende wijzigingen – bijvoorbeeld in combinatie met het inkomensafhankelijk maken van de zorgtoeslag – draagt deze beleidsoptie maar zeer beperkt bij aan het terugdringen van de problematiek in het toeslagenstelsel: terugvorderingen, niet-gebruik en marginale druk zullen in dezelfde mate blijven bestaan. De complexiteit zal voor de burger verminderen aangezien de burger, wanneer zij de zorgtoeslag vrijwillig laat overmaken, met één geldstroom minder te maken krijgt. Wel neemt de complexiteit enigszins toe omdat de burger een extra keuze moet maken. Voor Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars neemt de uitvoeringscomplexiteit toe en vergt de maatregel investeringen, onder andere in ICT en klantenservice.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is om gesprekken te starten tussen zorgverzekeraars en Dienst Toeslagen over mogelijkheden tot het afsluiten van een convenant of om dit te regelen via een wettelijke verplichting indien juridisch mogelijk. De mogelijkheden hiertoe moeten dan verder worden verkend. Indien mogelijk zou dan een wetsvoorstel moeten worden opgesteld en ingediend.
- Over de uitvoeringslasten kan op basis van de informatie die er nu ligt slechts een ruwe schatting worden gemaakt. Een eerste ruwe schatting is dat de impact die met deze optie gepaard gaat rond de 800 IV-dagen voor Dienst Toeslagen is. Een exacte implementatietermijn kan nog niet worden gegeven.
- Deze beleidsoptie kan gecombineerd worden met het inkomensafhankelijk maken van de zorgtoeslag (zie ook optie 10).
- Opties waarin de zorgtoeslag wordt afgeschaft (opties 8, 9, 11, 12) zijn niet te combineren. Alle vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen overwogen worden, mits de toeslagoverstijgende vereenvoudigingen ook worden ingevoerd voor de andere toeslagen.

Afschaffen of verlagen van de zorgtoeslag met compensatie via het wettelijk minimumloon en algemene heffingskorting en eventueel via de studiefinanciering (zie optie 8 en 9, bijlage 2)

Wettelijk minimumloon (WML)

Werknemers op het minimumniveau of net iets daarboven en mensen met een uitkering worden direct gecompenseerd voor een verlies aan zorgtoeslag met de verhoging van het WML. Voor een deel van de populatie geldt dat niet. Sommige groepen worden slecht bereikt met een verhoging van het WML en een WML-verhoging werkt maar beperkt door in het loonebouw (middeninkomens) en in de inkomens van zelfstandigen. Ook verdient een groep mensen te weinig om de compensatie via de belasting (verhoogde algemene heffingskorting) volledig te verzilveren. Een verhoging van het WML leidt tot een verhoging van de kosten van werkgevers, waarvan moet worden gezien of en hoe deze gecompenseerd kunnen worden. Met het afschaffen van de zorgtoeslag vervalt het instrument om toekomstige zorgkostenstijgingen of andere veranderingen in premiehoogte, al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket (automatisch) te compenseren. Verder is in tegenstelling tot wat in de Tussenrapportage toekomst toeslagen werd aangenomen alleen een WML-verhoging ongeschikt om de doelgroep van de zorgtoeslag te verkleinen omdat het aantal toeslagontvangers juist groter wordt⁷⁵. De WML-verhoging dringt niet de hoogte van terugvorderingen terug. Zonder aanvullende maatregelen neemt, bij gelijkblijvende parameters, de maximale zorgtoeslag maar beperkt af⁷⁶. Er zijn twee varianten uitgewerkt:

- De zorgtoeslag wordt afgeschaft en het WML en de AHK worden verhoogd.
- Het WML, de AHK en de normpercentages voor de zorgtoeslag worden verhoogd, waarbij de zorgtoeslag wel (deels) blijft bestaan. Door een verhoging van het WML en de normpercentages daalt het maximale bedrag aan zorgtoeslag.

Bij afschaffing van de zorgtoeslag komen vanzelfsprekend de complexiteit, niet-gebruik en terugvorderingen van de zorgtoeslag niet meer voor. Bij verlaging vervallen deze niet, maar nemen wel af. De verhoging van de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK kan leiden tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit omdat voorschotten op de AHK worden verwerkt in loon en uitkering.

In het geval waarin de zorgtoeslag wordt afgeschaft met compensatie via het WML en de AHK daalt de marginale druk voor de lagere inkomens. Daarboven stijgt de marginale druk licht door een verhoging van de belastingtarieven als de maatregel op de manier budgettair neutraal wordt vorm gegeven.

Studiefinanciering

Studenten verdienen in het algemeen niet voldoende om met de verhoging van het WML en de AHK gecompenseerd te worden voor een verlies/verlaging van de zorgtoeslag. Er kan (aanvullende) compensatie worden geboden via een verhoging van de studiefinanciering.⁷⁷ Dat kan op twee manieren:

- Verhoging van de basisbeurs via een eenmalige hogere indexatie van de basisbeurs. Hiermee wordt een deel van de studenten (studenten in de leenfase of die anderszins geen recht hebben op een prestatiebeurs) echter niet bereikt.⁷⁸ De systematiek van de

⁷⁵ Door de verschuiving van het afbouwpad wordt de zorgtoeslag pas bij een hoger inkomen afgebouwd, hetgeen tot een groter aantal toeslagontvangers leidt.

⁷⁶ Een verhoging van de normpercentages van de zorgtoeslag voor een- en meerpersoonshuishoudens leidt tot een hogere normpremie (bedrag dat huishoudens geacht worden zelf aan nominale premie en eigen risico te betalen) en dus een lager maximaal zorgtoeslagbedrag.

⁷⁷ Daarbij dient opgemerkt te worden dat het doel van studiefinanciering niet is om te voorzien in het levensonderhoud, maar om de financiële toegankelijkheid van het vervolgonderwijs te borgen.

⁷⁸ Mbo bbl-studenten en studenten in de leenfase ontvangen geen basisbeurs.

basisbeurs is van toepassing: de basisbeurs is een prestatiebeurs en geen gift. De verhoging wordt opgeteld bij de studieschuld voor studenten die niet binnen tien jaar een diploma halen. Het aantal studenten met een studieschuld wijzigt naar verwachting nauwelijks, omdat het niet-gebruik van de basisbeurs zeer gering is. De hoogte van de schuld neemt wel toe bij studenten die hun gehele beurs moeten terugbetalen.

- De introductie van een component zorgkosten in de studiefinanciering. Dit gebeurt in de vorm van een gift. Dit past niet binnen het doel van het studiefinancieringsstelsel: het financieel toegankelijk maken van het vervolgonderwijs. DUO moet gaan controleren op zorgverzekerdheid en nieuwe groepen studenten bedienen die nu nog geen recht hebben op een basisbeurs. Deze component kan namelijk beschikbaar worden gesteld aan alle studenten. Deze component compenseert studenten niet voor toekomstige zorgkostenstijgingen al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket (automatisch). Deze wijziging heeft grote gevolgen voor DUO als uitvoeringsorganisatie. De gevolgen van deze maatregel voor Dienst Toeslagen zijn nog niet in kaart gebracht.
- De gevolgen voor de fundamentele problematiek verschillen tussen de varianten. De terugvorderingsproblematiek wordt hiermee niet volledig opgelost: de basisbeursverhoging kan worden teruggevorderd als de student niet tijdig een diploma haalt en voor alle opties geldt dat het bedrag niet wordt uitgekeerd indien de student niet voldoet aan de studiefinancieringseisen. De complexiteit blijft voor studenten gelijk of wordt minder. Het niet-gebruik blijft gelijk of daalt (omdat het niet-gebruik van studiefinanciering laag is).

Handelingsperspectief bij een keuze voor (een van) deze opties:

- De eerste stap is besluiten naar welke variant de voorkeur uitgaat. De zorgtoeslag afschaffen of alleen het maximale zorgtoeslagbedrag verlagen. Daarnaast moet er worden besloten of en op welke manier studenten worden gecompenseerd, via het introduceren van een zorgcomponent of door verhoging van de basisbeurs en -toelage.
- De vervolgstap is het nader uitwerken van de voorstellen. Het definitieve voorstel dient omgezet te worden in een wetsvoorstel. Een wetswijziging heeft een doorlooptijd van 2 jaar.
- De inschatting is dat het afschaffen van de zorgtoeslag aan de uitvoeringskant ten minste 2 jaar voorbereidingstijd vraagt. Op dit moment is het nog niet mogelijk om een realistische IV-schatting te maken. Het invoeren van een zorg-component binnen het studiefinancieringsstelsel kost minimaal 2 tot 3 jaar, maar een precieze inschatting is daarvoor nu nog niet te geven. Dat is onder meer afhankelijk van prioritering binnen de portefeuille van DUO.
- De keuze voor deze optie sluit niet direct aan op het inkomensonafhankelijk maken van de zorgtoeslag (optie 10).
- In de variant waarin de zorgtoeslag niet wordt afgeschaft kunnen alle vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 worden overwogen mits deze ook worden ingevoerd voor de andere toeslagen, waarbij aansluiting bij de begrippen en systematiek van de studiefinanciering een aandachtspunt is.

Afschaffen van de zorgtoeslag met compensatie via een inkomensonafhankelijke toelage (zie optie 10, bijlage 2)

Deze beleidsoptie betreft een toelage aan de verzekerden, ongeacht hun inkomen, vermogen of huishoudsamenstelling. Deze inkomensonafhankelijke toelage wordt net als de huidige zorgtoeslag in maandelijkse termijnen uitgekeerd. De inkomensonafhankelijke toelage wordt op individueel

niveau toegekend. Meerpersoonshuishoudens worden hierdoor meer gecompenseerd doordat de toelage ondersteuning biedt op individueel niveau in plaats van op huishoudniveau. Voorwaarde is het hebben van een Nederlandse zorgverzekering waarvoor nominale premie moet worden betaald (dat wil zeggen dat de verzekerde achttien jaar of ouder is), of een verdragsverzekering. De inkomensafhankelijke toelage wordt na aanvraag voor onbepaalde tijd toegekend, totdat de verzekerde geen zorgverzekering meer heeft of is overleden. De toelage kan, net als de huidige zorgtoeslag, jaarlijks meestijgen met de gemiddelde geraamde standaardpremie.⁷⁹ Hiervoor moet budgettaire ruimte worden gezocht.

Deze beleidsoptie geeft veel zekerheid. De terugvorderingsproblematiek wordt vrijwel volledig opgelost, omdat terugvorderingen enkel nog kunnen voorkomen indien iemand onverzekerd blijkt. Dienst Toeslagen controleert op dit moment al voor de voorlopige toekenningsfase of iemand verzekerd is, waardoor terugvorderingen in de DT-fase worden voorkomen. Veranderingen in inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling spelen geen rol meer op de hoogte van en het recht op de toelage. Naar verwachting dalen hierdoor het niet-gebruik en de ervaren complexiteit van de regeling. De marginale druk neemt af voor lagere inkomens, door het vervallen van de inkomensafhankelijkheid van de zorgtoeslag, maar toe voor hogere inkomens bij aanvullende maatregelen.

De implementatietermijn en IV-impact zijn afhankelijk van bij welke organisatie de uitvoering van de optie komt te liggen.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verder uitwerken van de voorgestelde maatregel en de consequenties daarvan. Zo dient, voordat een wetsvoorstel kan worden uitgewerkt, de hoogte van de toelage te worden vastgesteld, een eventuele koppeling aan de stijging van de gemiddeld geraamde nominale premie en het gemiddeld geraamd eigen risico te worden uitgewerkt en dient er een uitvoeringsorganisatie te worden geselecteerd die de inkomensafhankelijke toelage gaat uitkeren.
- Gelijktijdig kan een verkenning worden gestart naar de juridische mogelijkheden om de inkomensafhankelijke toelage op vrijwillige basis op verzoek van de verzekerde te verrekenen met de nominale premie, zodat de verzekerden die hiervoor kiezen de facto een lagere nominale premie betalen.
- Na afronding van het wetstraject, heeft de betreffende uitvoeringsorganisatie naar verwachting een aantal jaar nodig voor implementatie. De implementatietermijn en benodigde IV-capaciteit zijn afhankelijk van de organisatie die met de uitvoering wordt belast en beleid op aanpalende dossiers en kunnen daardoor nog niet worden gekwantificeerd.
- In de periode tot invoering van de toelage kunnen verbeteringen binnen het huidige stelsel worden doorgevoerd voor zover deze in lijn zijn met de gekozen maatregel en passen binnen de uitvoeringscapaciteit.
- Een inkomensafhankelijke toelage past bij de optie vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar (optie 5) en past tevens in een transitiepad naar het integraal vereenvoudigen van het belasting- en toeslagenstelsel (zie ook optie 1).
- Alle vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen, indien de betreffende grondslag blijft behouden, en mits de toeslagoverstijgende vereenvoudigingen ook voor de andere toeslagen worden ingevoerd. Er kan ook voor gekozen worden om de begrippen en grondslagen van de toelage te laten aansluiten bij andere aanpalende regelingen (zoals die in de sociale zekerheid of de fiscaliteit).

⁷⁹ Deze is gelijk aan de som van de gemiddelde geraamde nominale premie en het gemiddelde geraamde eigen risico.

Afschaffen van de zorgtoeslag met compensatie via een verlaging van de nominale premie (zie optie 11 en 12, bijlage 2)

Met deze optie wordt de zorgtoeslag volledig afgeschaft en wordt de risicovereveningsbijdrage naar zorgverzekeraars verhoogd⁸⁰ met als doel zorgverzekeraars te stimuleren hun nominale premies te verlagen zodat de burger een lagere nominale premie betaalt. Door een lagere nominale premie vermindert het besef bij burgers dat de zorgkosten hoog zijn en dat de houdbaarheidsopgave groot is. Door het afschaffen van de zorgtoeslag bestaat er geen instrument meer om toekomstige zorgkostenstijgingen of veranderingen in premiehoogte al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket, te compenseren. Het verlagen van de nominale premie is minder gericht dan de zorgtoeslag en geldt ook voor verzekerden die in het huidige stelsel slechts beperkt of geen zorgtoeslag ontvangen vanwege een te hoog inkomen en/of vermogen.

Voor de benodigde verhoging van de risicoverevening zijn er twee varianten uitgewerkt. Deze twee varianten kunnen ook gecombineerd worden toegepast:

- De introductie van een nieuwe rijksbijdrage. Een nieuwe rijksbijdrage wordt toegevoegd aan het Zorgverzekeringsfonds. In deze optie wordt de rijksbijdrage gefinancierd vanuit de algemene belastingen, zoals de loonbelasting.
- Een verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB). Er vindt een verhoging plaats van het maximuminkomen waarover de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (IAB Zvw) wordt geheven en van de IAB-percentages.⁸¹ Ook is een variant opgenomen waarbij de IAB-percentages worden verhoogd en de maximumpremiegrens niet wordt aangepast. De verhoging van de IAB komt voor rekening van werkgevers, zelfstandigen en uitkeringsinstanties.

Het verschil tussen het verhogen van de risicoverevening door middel van een nieuwe rijksbijdrage of een IAB-verhoging zit met name in de lastenverdeling. Daarnaast heeft de IAB-verhoging meer onbekende neveneffecten dan de rijksbijdrage, bijvoorbeeld op prijsstellingen door bedrijven, het vestigingsklimaat of de arbeidsmarkt.

Met het afschaffen van de toeslag vervalt ook de voorschotproblematiek en komen dus ook terugvorderingen van de zorgtoeslag niet meer voor. De inkomensafhankelijke opbouw van de AHK wordt beperkt hoger, hetgeen kan leiden tot enige terugvorderingen. De complexiteit en het niet-gebruik van de zorgtoeslag vervallen. De marginale druk valt voor de meeste vroegere zorgtoeslagontvangers lager uit, door het vervallen van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag, voor de anderen (licht) hoger als gevolg van de aanvullende maatregelen.

De aanpassing naar een hogere risicovereveningsbijdrage of rijksbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun en dient derhalve te worden genotificeerd bij de Europese Commissie (EC). Het formeel notificeren bij de EC van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. De verhoging van de staatssteun komt namelijk niet voort uit een kostenverhoging van de DAEB die zorgverzekeraars uitvoeren. De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan. Deze beleidsoptie is niet op korte termijn te realiseren.

Handelingsperspectief bij een keuze voor (een van) deze opties:

⁸⁰ De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving adviseerde eerder in te zetten op een verlaging van de nominale premie via een verhoging van de inkomensafhankelijke bijdrage.

⁸¹ De IAB Zvw is een premie die werkgevers voor hun werknemers afdragen en uitkeringsverstrekkers voor hun uitkeringsontvangers. Personen zonder werkgever (zoals zelfstandigen) en gepensioneerden dragen de IAB Zvw zelf af. De grondslag is beperkt tot de maximumpremiegrens.

- De eerste stap nadat besloten is om deze optie te verkennen, is het voeren van informele, verkennende gesprekken met de Europese Commissie naar de mogelijkheden voor deze optie. Mogelijk neemt implementatie van deze optie hierdoor meerdere kabinetsperiodes in beslag.
- Indien gaandeweg blijkt dat de premieverlaging juridisch niet mogelijk is of dat de verkenning daarvan met de Europese Commissie inderdaad meerdere kabinetsperiodes in beslag neemt, kan worden overwogen om in de tussentijd eerst andere alternatieven voor de zorgtoeslag te overwegen. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat ook die alternatieven grote aanpassingen met intensieve beleids- en wetstrajecten zijn.
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3.1 dragen in beginsel niet bij aan het eindbeeld maar deze zouden wel overwogen kunnen worden om gedurende de transitie naar deze optie, de toeslag te vereenvoudigen. Ook hierbij geldt dat dan in de rede ligt om de maatregelen ook door te voeren voor de andere toeslagen.

Relatie tussen de verschillende domeinspecifieke beleidsopties zorgtoeslag

De beleidsopties ten aanzien van de zorgtoeslag (opties 7 tot en met 12) zijn divers van aard. Bij de verhoging van het WML en de AHK wordt het inkomen van huishoudens verhoogd, waardoor zij zonder zorgtoeslag beter de kosten van de nominale premie en het eigen risico kunnen dragen. Een verhoging van het primair inkomen is in mindere mate nodig, wanneer de kosten voor huishoudens van het hebben van een zorgverzekering dalen. Zowel bij een verlaging van de nominale premie, zij het omgeven door belangrijke juridische risico's, als bij een inkomensafhankelijke toelage in combinatie met het vrijwillig overmaken, betalen verzekerden de facto een lagere nominale premie. Bij een inkomensafhankelijke toelage blijft een vorm van inkomensondersteuning bestaan.

Alle alternatieven zijn minder gericht dan de huidige zorgtoeslag, maar de mate waarin verschilt. De verhoging van het WML en de AHK is net als de zorgtoeslag specifiek gericht op lagere inkomensgroepen. Maar niet alle toeslaggerechtigden worden (volledig) bereikt en er is bij de AHK in de huidige vorm sprake van verzilveringsproblematiek. De verlaging van de nominale premie en de inkomensafhankelijke toelage bereiken alle premieplichtige zorgverzekerden, dus ook diegenen die momenteel geen recht hebben op de zorgtoeslag. Hierdoor worden, behalve een naar verwachting beperkte groep niet-gebruikers van de toelage, alle huidige toeslaggerechtigden bereikt. Zij worden door de ongerichtheid echter onvoldoende gecompenseerd voor het vervallen van de zorgtoeslag, of de maatregelen zijn erg kostbaar.

Alle opties verlagen de complexiteit voor de burger. Zij hoeven in principe minder acties te ondernemen ten opzichte van de huidige situatie. Alleen de inkomensafhankelijke toelage moet eenmalig door de burger moet worden aangevraagd, en indien deze wordt gecombineerd met het vrijwillig overmaken naar zorgverzekeraars, moeten burgers een extra keuze maken. Zonder de combinatie met het vrijwillig overmaken naar de zorgverzekeraar kan het invoeren van een inkomensafhankelijke toelage worden gezien als het rondpompen van geld, dit is mogelijk niet meer het geval wanneer de toelage – indien juridisch mogelijk - wordt gecombineerd met het vrijwillig overmaken naar de zorgverzekeraar.

De mate waarin de opties terugvorderingen en niet-gebruik aanpakken verschilt. Als de zorgtoeslag wordt afgeschaft is, komen terugvorderingen en niet-gebruik niet meer voor. De huidige terugvorderingen zijn vaak het gevolg van veranderingen in inkomen. Daarom neemt bij de beleidsoptie inkomensafhankelijke toelage het aantal terugvorderingen sterk af; bij deze optie is het niet-gebruik naar verwachting gering. Om zowel de hoogte van de terugvorderingen als het aantal terugvorderingen te verminderen, kan de zorgtoeslag ook alleen worden verlaagd door een verhoging van het WML en de AHK in combinatie met verhoging van de

normpercentages. Wanneer de zorgtoeslag direct wordt overgemaakt naar de zorgverzekeraar blijven terugvorderingen en niet-gebruik in dezelfde mate bestaan. Veel opties verminderen de marginale druk voor lagere inkomens, maar verhogen de marginale druk voor hoge inkomens.

Met afschaffing van de zorgtoeslag via een verhoging van het WML, de AHK, de studiefinanciering of het verlagen van de nominale premie vervalt het directe koopkracht instrument om zorgverzekerden te compenseren voor toekomstige stijgingen in de gemiddelde nominale premie en eigen risico. Bij de inkomensonafhankelijke toelage blijft een dergelijk instrument wel bestaan. Een lage nominale premie vermindert mogelijk het besef bij burgers dat de zorgkosten hoog zijn en dat de houdbaarheidsopgave groot is. Dit is niet het geval bij de andere beleidsopties. De lasten van een verhoging van de het WML, de AHK en de studiefinanciering worden deels bij de werkgevers en deels bij de overheid gelegd. Ook de verhoging van de nominale premie kan zowel bij werkgevers, pensioengerechtigden en zelfstandigen als bij de overheid worden gelegd afhankelijk van de vormgeving via een hogere IAB of een nieuwe rijksbijdrage. Invoering van een inkomensonafhankelijke toelage komt ten laste van de overheid. Naar verwachting zijn de invoeringstermijnen van de verhoging van de WML, AHK en studiefinanciering en van de inkomensonafhankelijke toelage – afhankelijk van aanpalend beleid - relatief kort. Invoering van de premieverlaging, zij het omgeven door juridische risico's, neemt door het notificatietraject met de Europese Commissie waarschijnlijk meerdere jaren in beslag. Ook de invoeringsmogelijkheden en -termijn van het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag zijn afhankelijk van juridische risico's.

• Kindgebonden budget

De kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn nu twee los van elkaar bestaande regelingen, met twee wettelijke regimes (Suwi en Awir) en uitgevoerd door twee uitvoerders (SVB en Dienst Toeslagen). De domeinspecifieke beleidsopties gaan uit van een één kindregeling met één wettelijk kader.⁸² De huidige de kinderbijslag en het kindgebonden budget gaan hierin op.

Kindregeling met volledig inkomensonafhankelijke tegemoetkoming (zie optie 13, bijlage 2)

Alle ouders die aan de voorwaarden voldoen, hebben in deze optie recht op een tegemoetkoming onafhankelijk van het inkomen. De hoogte van de tegemoetkoming varieert wel afhankelijk van het aantal en de leeftijd van kinderen, zoals dat nu ook bij de kinderbijslag is. Er zijn hierbij twee varianten uitgewerkt. In de eerste variant blijven de parameters huishoudtype en -samenstelling in stand (zoals de aanvulling voor alleenstaande ouders), in de tweede variant vervalt het huishoudtype waardoor geen rekening wordt gehouden met de vraag of sprake is van een alleenstaande ouder. De maatregel heeft forse inkomenseffecten. Met name de lage inkomensgroepen gaan er fors op achteruit bij een budgettair neutrale variant.

Voor ouders en voor de uitvoerders is een inkomensonafhankelijke regeling het eenvoudigst te begrijpen respectievelijk uit te voeren. Vooral omdat inkomen en vermogen geen rol meer spelen. De hoogte van de toeslag wordt in deze variant niet aangepast als ouders meer gaan werken of sterk wisselende inkomsten hebben. Deze optie biedt ouders de zekerheid over het bedrag dat zij ontvangen. Zij kunnen er in principe vanuit gaan dat ze geen geld hoeven terug te betalen, mits zij wijzigingen in de overige grondslagen tijdig melden. De hoge terugvorderingen worden daarmee grotendeels opgelost; ca 96% van de terugvorderingen ontstaat door een onjuiste inschatting van het inkomen bij het kindgebonden budget. Het niet-gebruik neemt naar

⁸³ Door UWV en SVB wordt de polisadministratie al gebruikt om te komen tot een 'adaptieve inkomensvaststelling' in de sociale zekerheid.

verwachting af, omdat – vergelijkbaar aan de huidige kinderbijslag – bij een eerste kind een aanvraag plaatsvindt en bij volgende kinderen dit automatisch gaat. De marginale druk neemt af.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verder uitwerken van de voorgestelde optie en de consequenties daarvan. Zo dient, voordat een wetsvoorstel kan worden uitgewerkt, een keuze te worden gemaakt over de exacte vormgeving van de optie, en dient er een uitvoeringsorganisatie te worden geselecteerd.
- Hierna dient een wetsvoorstel te worden ingediend ter implementatie van de inkomensafhankelijke toeslag.
- De periode die de uitvoeringsorganisatie na afronding van het wetstraject naar verwachting nodig heeft voor implementatie varieert afhankelijk van de gekozen variant. Een vereenvoudiging in de WKB door verwijderen van de grondslag inkomen en vermogen kost naar schatting 100-200 IV dagen. Vraagstukken rondom eerste toetsing rondom het recht op kinderbijslag en het woonland zijn echter complexer. Het afschaffen van de WKB kost ten minste 2 jaar voorbereidingstijd. Het afhandelen van lopende toeslag kost ten minste 5 jaar.
- Een keuze voor deze beleids optie sluit keuzes voor opties 14 en 15 uit. Een inkomensafhankelijke toelage past in een transitiepad naar het integraal vereenvoudigen van het belasting- en toeslagenstelsel (zie ook optie 1).
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen, indien de betreffende grondslag blijft behouden (incl. huishoudsamenstelling). Ook hierbij geldt dat dan in de rede ligt om de maatregelen ook door te voeren voor de andere toeslagen. Er kan ook voor gekozen worden om de begrippen en grondslagen van de regeling te laten aansluiten bij andere aanpalende regelingen (zoals die in de sociale zekerheid of de fiscaliteit).

Kindregeling met een basisbedrag en een inkomensafhankelijke aanvulling (zie optie 14, bijlage 2)

In deze optie is één regeling waarin alle ouders met minderjarige kinderen een basisbedrag ontvangen. Daarnaast ontvangt een deel van de ouders een inkomensafhankelijke aanvulling als zij aan de voorwaarden voldoen (te denken valt aan huishoudsamenstelling, het huishoudtype en het inkomen en vermogen van het huishouden). Er zijn twee varianten uitgewerkt:

- Een regeling die aansluit bij de huidige Awir-systematiek;
- Een regeling die aansluit bij systematiek in de sociale zekerheid.

Een inkomensafhankelijke regeling met een basisbedrag voor alle ouders biedt gerichte financiële ondersteuning waarbij geldt dat ouders meer zekerheid hebben bij een groter basisbedrag maar dat dit de regeling ook minder gericht maakt. Het effect op het aantal terugvorderingen is afhankelijk van de hoogte van het inkomensafhankelijke deel. Hoe groter het inkomensafhankelijke deel, des te minder sprake is van terugvorderingen als gevolg van mutaties in inkomen. De complexiteit neemt af voor alle ouders. De wijze waarop de regeling wordt ingevuld (inkomensgrenzen en afbouwpaden) bepaalt het effect op de marginale druk.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verder uitwerken van de voorgestelde optie en de consequenties daarvan. Zo dient een keuze te worden gemaakt over de exacte vormgeving van de optie (te hanteren inkomensgrenzen, afbouwpaden, etc), en dient er een uitvoeringsorganisatie te worden geselecteerd.
- De vervolgstap is het indienen van een wetsvoorstel ter implementatie van de optie.

- Tegelijkertijd kan aanvullend onderzoek worden gedaan naar de uitvoeringsconsequenties. Het is voor Dienst Toeslagen en SVB (nog) niet mogelijk om een gedetailleerde inschatting hiervan te maken.
- Een keuze voor deze optie sluit andere opties (opties 13 en 15) in het domein kind uit.
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen, indien de betreffende grondslag blijft behouden. Ook hierbij geldt dat dan in de rede ligt om de maatregelen ook door te voeren voor de andere toeslagen. Er kan ook voor gekozen worden om de begrippen en grondslagen van de toelage te laten aansluiten bij andere aanpalende regelingen (zoals die in de sociale zekerheid of de fiscaliteit).

Kindregeling die geheel inkomensafhankelijk is (zie optie 15, bijlage 2)

De hoogte van de tegemoetkoming is geheel inkomensafhankelijk. Dit betekent dat niet alle ouders in aanmerking komen voor financiële ondersteuning. Ouders moeten voor deze tegemoetkoming zelf de toeslag aanvragen. Naast het inkomen kunnen andere parameters (huishoudtype en-samenstelling, vermogen) worden toegevoegd. Er zijn twee subvarianten uitgewerkt:

- Een regeling gebaseerd op kindgebonden budget waarbij de kinderbijslag wordt afgeschaft;
- Een regeling waarbij de kinderbijslag inkomensafhankelijk wordt en het kindgebonden budget wordt afgeschaft.

Een inkomensafhankelijke regeling biedt ouders gerichte financiële ondersteuning. Als de toeslag volledig aansluit op de actuele financiële situatie is het noodzakelijk om met voorschotten te werken. In deze volledig inkomensafhankelijke regeling zal het aantal terugvorderingen en daarmee het niet-gebruik naar verwachting toenemen. Afhankelijk van de concrete vormgeving van inkomensvaststelling in de tweede variant, kan het aantal terugvorderingen naar verwachting worden verminderd. De marginale druk zal waarschijnlijk toenemen omdat meer ouders dan in het huidige stelsel te maken krijgen met een inkomensafhankelijke financiële ondersteuning.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is verdere uitwerking van de optie (inkomensgrenzen, huishoudsamenstelling, vermogensgrenzen, etc.) en het selecteren van de uitvoerder.
- Nadat een keuze is gemaakt over de gewenste richting is de volgende stap het indienen van een wetsvoorstel.
- Het is voor Dienst Toeslagen lastig om een inschatting te maken welke impact dit heeft, wat de kosten zijn, hoe veel IV-dagen dit gaat kosten en in welke termijn dit gehele proces is te implementeren. Daarvoor is extra onderzoek nodig.
- Een keuze voor deze optie sluit andere opties in het kinddomein (opties 13 en 14) uit.
- Vanwege het volledig inkomensafhankelijke karakter van de regeling kan in het bijzonder optie 5 en 17 worden overwogen.
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen, indien de betreffende grondslag blijft behouden. Ook hierbij geldt dat dan in de rede ligt om de maatregelen ook door te voeren voor de andere toeslagen. Er kan ook voor gekozen worden om de begrippen en grondslagen van de toelage te laten aansluiten bij andere aanpalende regelingen (zoals die in de sociale zekerheid of de fiscaliteit).

Relatie tussen de verschillende domeinspecifieke opties kindgebonden budget

De domeinspecifieke beleidsopties gaan uit van een één kindregeling waarin de huidige kinderbijslag en het kindgebonden budget opgaan. Eén regeling is voor alle ouders makkelijk(er) te begrijpen. Dit leidt tot minder complexiteit en daarmee mogelijk ook minder niet-gebruik.

Verder betekent het een oplossing voor de hardnekkige problematiek waarmee ouders in internationale situaties binnen het huidige stelsel worden geconfronteerd. Het is de samenloop met de internationale gezinsbijslagen (tussen kinderbijslag, kindgebonden budget en Europese gezinstoelagen) en de daarop van toepassing zijnde Europese regelgeving die het voor uitvoerders en ouders erg complex en ingewikkeld maakt. De mate waarin de opties daarnaast de terugvorderingsproblematiek die samenhangt met het toeslagstelsel oplossen, verschilt tussen de drie opties. Omdat de huidige terugvorderingen vaak het gevolg zijn van inkomensveranderingen zal over het algemeen gelden dat hoe meer van de huidige toeslagensystematiek wordt overgenomen (bijvoorbeeld het inkomensafhankelijke karakter), hoe meer van de bestaande problematiek van het toeslagenstelsel in een nieuwe kindregeling terugkomt.

Voor alle drie de opties geldt dat een transitiefase noodzakelijk is. Invoering van een dergelijke kindregeling kan worden belegd bij Dienst Toeslagen of bij SVB; in beide gevallen kost het tijd. Een precieze inschatting van de IV-impact en implementatietermijn is nog niet mogelijk.

4.2.3 Beleidsopties bestaande uit fundamentele aanpassingen binnen het stelsel

De fundamentele aanpassingen binnen het stelsel richten zich op het terugdringen van de terugvorderingen door zoveel mogelijk uit te gaan van zekere inkomensgegevens. Daartoe wordt het voorschotstelsel zoveel mogelijk opgeheven, of wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van actuele gegevens. Dit is uitgewerkt in de beleidsopties 17 en 18. Beide opties blijken het beste te werken voor mensen met een stabiel inkomen; degenen met de grootste risico's op terugvorderingen blijven te maken houden met het bestaande voorschotstelsel. De optie 16 richt zich op complexiteitsreductie door de drie toeslagen samen te voegen tot 1 toeslag.

Één toeslag: basisbehoefতোতোslag (zie optie 16, bijlage 2)

De afzonderlijke toeslagen worden samengevoegd tot een basisbehoefতোতোslag. Dit kan door twee of door alle drie de toeslagen samen te voegen. Burgers dienen één aanvraag voor de basisbehoefতোতোslag in bij Dienst Toeslagen en ontvangen maandelijks één totaalbedrag. Daarnaast worden enkele grondslagen geharmoniseerd. Ook de verschillende vermogensgrenzen van de drie toeslagen worden geharmoniseerd. Deze harmonisaties kunnen overigens ook zonder dat er sprake is van samenvoeging van de toeslagen. Bij deze basisbehoefতোতোslag wordt het bedrag in het afbouwtraject van de basisbehoefতোতোslag inkomensafhankelijk afgebouwd vanaf één afbouwpunt (inkomensniveau) met dezelfde uniforme afbouwfactor, onafhankelijk van het aantal componenten (voorheen afzonderlijke toeslagen) waarop iemand recht heeft.

Het samenvoegen van alle toeslagen resulteert in beperkte vermindering van de complexiteit voor burgers, doordat sprake is van één aanvraag en één totaalbedrag per maand. Daar staat tegenover dat er sprake is van een meer uitgebreide aanvraag en het minder inzichtelijk is voor de burger waar het totaalbedrag uit is opgebouwd of hoe dit wijzigt bij bepaalde wijzigingen. Het harmoniseren van de afbouwpaden van de toeslagen leidt tot verandering in de hoogte van de toeslag en de marginale druk, zowel omhoog als omlaag. Voorts wordt de marginale druk transparanter. In hoeverre terugvorderingen ook worden verminderd ligt aan de exacte invulling van het afbouwtraject.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is verkenning naar de gewenste vormgeving (inkomens- en vermogensgrenzen, afbouwpad, etc.). Indien hier een keuze in is gemaakt kan een wetsvoorstel worden ingediend ter (stapsgewijze) implementatie van de toeslag.

- De (onzekere) inschatting van Dienst Toeslagen is dat dit voorstel een impact heeft van 2000 IV-dagen met een implementatietermijn van 5-10 jaar.
- De transitie naar een basisbehoeftetoeslag bestrijkt meerdere kabinetsperiodes. Overwogen kan worden om in de tussentijd de toeslagen verder te harmoniseren (zie opties voor aanpassingen binnen het stelsel in paragraaf 4.3.1). Ook kan deze optie gecombineerd worden met het baseren van de toeslag op basis van het vastgesteld inkomen (optie 18) en de optie waarin meer gebruik wordt gemaakt van de Polisadministratie (optie 17).
- Alle vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen indien deze in lijn is met de gekozen vormgeving van de basisbehoeftetoeslag.

Gebruik van Polisadministratie ter bepaling van het inkomen (in de actualiteit) (zie optie 17, bijlage 2)

Op dit moment maakt Dienst Toeslagen al gebruik van de gegevens uit de Polisadministratie. Dit gebeurt nu in het jaarlijkse proces van massaal automatisch continueren van de uitbetalingen van toeslagen. Met deze optie worden de inkomensgegevens van de Polisadministratie – van mensen met een inkomen uit loondienst, pensioen en uitkering – intensiever gebruikt als contra-informatie om het voorschot te bepalen.⁸³ Van 2,8 miljoen huishoudens (circa 53%) die in 2021 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontving was het inkomen dat in de Polisadministratie stond geregistreerd gelijk aan het verzamelinkomen⁸⁴. Voor de resterende groep (circa 47%) wiens gegevens niet in de Polisadministratie zitten, met name ondernemers, en/of waarvan de gegevens van de partner niet in de Polisadministratie zitten, helpt het niet om de Polisadministratie intensiever te gebruiken.

Er zijn verschillende varianten uitgewerkt, met verschillende inkomensbegrippen, gebaseerd op het jaarinkomen: Een inkomensbegrip gebaseerd op het inkomen in box 1, voor aftrekposten, en op basis van box 1, 2 en 3 samen, voor aftrekposten. De optie heeft geen gevolgen voor de marginale druk.

Voor uitkeringsgerechtigden, gepensioneerden en mensen in loondienst, kan het beter en meer gebruik maken van de polisadministratie mogelijk bijdragen aan het verminderen van terugvorderingsproblematiek. Tegelijkertijd zal bij een deel van deze groep het inkomen fluctueren (onregelmatigheidstoeslag, eindejaarsbonus, etc.). Het is voor de uitvoerder voorafgaand aan het jaar niet vast te stellen in welke groep iemand hoort (stabiele loondienst, fluctuerend loondienst, ondernemer etc.) en dit kan over de jaren heen ook wisselen. Dit maakt dat er altijd risico's blijven bestaan op terugvorderingen en grotere lasten voor de uitvoering.

Deze risico's zijn er ook in een verdergaande variant waarbij maar maandelijks toeslagenrecht wordt vastgesteld op grond van gegevens uit de Polisadministratie.⁸⁵ Daarmee zou het inkomen op maandbasis moeten worden vastgesteld in plaats van op jaarbasis. Omdat ondernemers niet in de Polisadministratie zitten, en hun inkomen op jaarbasis wordt vastgesteld werkt deze aanpak voor hen op voorhand niet. Ook bij mensen in loondienst kan het tijdsverloop tussen de uitbetaling van het loon en de verwerking van gegevens in de Polisadministratie en daarop volgend in de administratie van Dienst Toeslagen tot knelpunten leiden, met name bij fluctuerende inkomsten. Of deze variant toch voordeel kan bieden en of dit juridisch haalbaar is, vergt nadere uitwerking.

⁸³ Door UWV en SVB wordt de polisadministratie al gebruikt om te komen tot een 'adaptieve inkomensvaststelling' in de sociale zekerheid.

⁸⁴ In 2020 waren dit 2,7 miljoen huishoudens (±52%). Beide cijfers komen voort uit een analyse van de Belastingdienst, 2024.

⁸⁵ De meeste onderdelen van het huidige toetsingsinkomen (inkomens uit box 1, 2 en 3 en de fiscale aftrekposten en vrijstellingen) zijn niet in de actualiteit vast te stellen.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is het verder verkennen van de gewenste richting om meer gebruik te maken van de Polisadministratie. Aanpalend dient een keuze te worden gemaakt over al dan niet aanpassen van het inkomensbegrip. Indien hiervoor wordt gekozen is de vervolgstap het indienen van een wetsvoorstel dat dit regelt.
- Gelijktijdig kan een onderzoek worden gestart naar de mogelijkheid om de toeslag (voor een gedeelte van de doelgroep) op basis van gegevens uit de Polisadministratie te verstrekken als vastgesteld maandelijks recht.
- Het is op dit moment niet mogelijk de IV-impact en implementatietermijn te kwantificeren, door de verdere uitzoekpunten over de inrichting.
- Opties die de toeslagen inkomensafhankelijk maken of in zijn geheel afschaffen zijn tegengesteld aan de optie om de Polisadministratie intensiever te gebruiken. Dit omdat het gebruik van de Polisadministratie uitgaat van een toeslag gebaseerd op (o.a.) het inkomen.
- Opties waarin een inkomensafhankelijke toeslag blijft bestaan kunnen gecombineerd worden met deze optie.
- De vereenvoudigingsmaatregel uit paragraaf 4.3 waarin het inkomensbegrip wordt aangepast kan worden overwogen.

Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet (zie optie 18, bijlage 2)

De toeslag wordt niet gebaseerd op het geschatte actuele inkomen en vermogen, maar op historische gegevens: het vastgestelde inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Dit betekent dat terugvorderingen en nabetalingsproblemen niet meer kunnen ontstaan als gevolg van inkomens- en vermogenswijzigingen, maar wel als gevolg van wijzigingen in andere grondslagen. Met een toekenning op basis van (inkomens)gegevens uit T-2 vervalt daarmee de voorschotsystematiek waar het het inkomen en vermogen betreft. Deze grondslagen geven verreweg de meeste terugvorderingen. Dit leidt tot meer zekerheid over de hoogte van de toeslag. Naast werknemers met een stabiel inkomen zal de T-2-optie zelfstandigen met een (enigszins) stabiel inkomen meer zekerheid kunnen bieden. Dit geldt ook voor mensen met een inkomensstijging die juist in het huidige stelsel problemen kunnen ervaren. Deze variant leidt tot een voordeel voor de huishoudens met een inkomensstijging, omdat men langer, op basis van het oude inkomen, recht op toeslag houdt. Deze optie zal naar verwachting positief uitwerken op niet-gebruik en maakt het voor hen ook minder complex.

Maar dit geldt niet voor iedereen. Voor degenen met een grote inkomensval is voorzien in een vangnet om betalingsproblemen in het heden te voorkomen. Een vangnet betekent – net als in het huidige stelsel – een toeslag volledig volgens de voorschotsystematiek gebaseerd op het actuele inkomen en vermogen (peiljaarverlegging ten opzichte van T-2). De Belastingdienst heeft ten behoeve van dit rapport op basis van gegevens uit 2018, 2019, 2020 en 2021 berekend dat 13% van de huishoudens die huurtoeslag, kindgebondenbudget of huurtoeslag ontvangen in aanmerking zouden komen voor het vangnet, als gevolg van een verlies in inkomen van meer dan 20%⁸⁶. Deze groep kan te maken krijgen met terugvorderingen en nabetalingsproblemen, zoals in het huidige stelsel. Op de andere grondslagen kunnen terugvorderingen blijven bestaan indien deze niet worden aangepast. Het vangnet is uitvoeringstechnisch complex, daarom is het aantal mensen dat gebruik kan maken van het vangnet beperkt tot 1 miljoen. Dit moet worden geborgd door eisen te stellen aan de mate van inkomensdaling waarbij een beroep kan worden gedaan op het vangnet, of door een of twee toeslagen te laten vervallen. Voor degenen die reden een beroep

⁸⁶ 680.000 huishoudens die in 2021 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvingen hebben in twee jaar tijd 20% van hun inkomen verloren. 670.000 huishoudens die in 2020 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvingen hebben in twee jaar tijd 20% van hun inkomen verloren.

(moeten) doen op het vangnet, wordt het echter complexer. De marginale druk verandert niet met deze optie.

Handelingsperspectief bij een keuze voor deze optie:

- De eerste stap is om de vormgeving en omvang van het vangnet verder te verkennen rekening houdend met de beschikbare uitvoeringscapaciteit. De vervolgstap is het indienen van een wetsvoorstel ter implementatie van het vastgesteld inkomen op basis van de T-2-systematiek met vangnet (optie 18).
- Deze optie vereist een nieuw systeem naast het bestaande; de inschatting van Dienst Toeslagen is dat de invoering van deze optie een IV-impact van 2000 dagen heeft, met een implementatietermijn van 3-5 jaar.
- Het invoeren van een T-2-systematiek is randvoorwaardelijk voor de optie huurmatiging (optie 5) waarin de huurtoeslag wordt verrekend met de huurprijzen.
- Een T-2-systematiek gaat niet samen met opties waarin de toeslagen inkomensonafhankelijk worden of worden afgeschaft.
- Een T-2systematiek kan gecombineerd worden met opties waarin er een inkomensafhankelijke toeslag blijft bestaan.
- De vereenvoudigingsmaatregelen uit paragraaf 4.3 kunnen worden overwogen. Aanpassing van het inkomensbegrip ligt hierbij minder voor de hand.

4.3 Beschrijving vereenvoudigingen binnen het stelsel op kortere termijn

Het doel van dit rapport is om alternatieven in beeld te brengen, gericht op het afschaffen van het toeslagenstelsel alsook op fundamentele aanpassingen van het huidige stelsel. In de vorige hoofdstukken is gebleken dat de opties dilemma's kennen. Met de in paragraaf 4.2 opgenomen beleidsopties heeft een volgend kabinet handvatten om de transitie naar een fundamentele aanpassing of een volledig nieuw stelsel ter hand te nemen en een start mee te maken. De gehele transitie vergt een lange(re) adem.

In deze paragraaf worden ook handvatten geboden om binnen het huidige stelsel stappen te zetten door verbeteringen en vereenvoudigingen binnen het stelsel door te voeren. Deze kunnen de problematiek niet volledig oplossen, maar kunnen wel bijdragen aan het verminderen van de geconstateerde problemen in het stelsel op de korte termijn. Daarmee zijn de verbeterstappen in zichzelf functioneel, en ze zijn ook relevant als tussenstappen op weg naar een eventuele fundamentele aanpassing of afschaffing van het stelsel.

Het gaat om vereenvoudigingen door harmonisatie van toeslagbrede begrippen en het afschaffen van toeslagbrede en toeslagspecifieke grondslagen en om verbeteringen in de dienstverlening die de burger meer zekerheid bieden.

Met deze aanpassingen kan stapsgewijs toegewerkt worden naar een volledig nieuw stelsel, waardoor de overgang beter verloopt. Dit vereist dat de uitvoering voldoende capaciteit heeft om parallel te werken aan het verbeteren van het huidige stelsel en indien gewenst (aan het bijdragen) aan de transitie naar een alternatief en hiervoor keuzes (prioritering) worden gemaakt. Het is hierbij ook van belang te constateren dat aanpassingen niet alleen maar positieve effecten hebben. Net als voor de fundamentele herziening spelen afruilen ook hier een rol. Hieronder worden de mogelijke aanpassingen beschreven.

In bijlage 3 is een aantal aanpassingen verder uitgewerkt:

- **1a:** Vereenvoudiging toeslagpartnerschap: Vervallen bepaling samengestelde gezinnen

- **1b**: Vereenvoudiging toeslagpartnerschap: Adrescriterium voor alle samenwonenden
- **2**: Vereenvoudiging en harmonisering inkomensbegrip: Verzamelinkomen op basis van box 1 zonder aftrekposten
- **3**: Harmoniseren vermogensgrenzen
- **4**: Vereenvoudiging kindgebonden budget door afschaffen alleenstaande ouderkop
- **5**: Uitbreiden gegevensdeling en verbetering dienstverlening door meer attenderen en muteren

4.3.1 Vereenvoudigingen die problematiek van het stelsel verzachten

De afgelopen kabinetsperiode zijn er verschillende maatregelen genomen om knelpunten voor specifieke groepen op te lossen⁸⁷. Deze verbeteringen zijn opgepakt in reactie op signalen dat het huidige toeslagenstelsel in een aantal gevallen te hard uitpakt voor mensen. Hiervoor zijn extra uitzonderingen in het toeslagpartnerbegrip toegevoegd. Dergelijke specifieke verbeteringen kennen als nadeel dat er daarmee extra complexiteit in het systeem wordt geïntroduceerd. Het stelsel als geheel wordt hierdoor juist minder begrijpelijk. Het kan ook leiden tot niet-gebruik omdat mensen niet weten dat zij nu wel in aanmerking komen voor (meer) toeslagen.

Om de problematiek van het huidige toeslagenstelsel te verzachten is het van belang om te kijken naar maatregelen gericht op vereenvoudigingen voor grote groepen toeslaggerechtigden. Deze vereenvoudigingen betekenen aanpassing van de eisen/voorwaarden en vergen dus wetswijziging.

Afwegingen bij vereenvoudigingen

Bij vereenvoudigingen spelen dezelfde dilemma's als bij het fundamenteel aanpassen of afschaffen van het stelsel. Het voordeel van vereenvoudigingen is dat het stelsel minder complex (begrijpelijker voor de burger en beter uitvoerbaar) wordt en er minder kans is op terugvorderingen en niet-gebruik. De keerzijde hiervan is dat het stelsel minder gericht wordt en mogelijk leidt tot een uitbreiding van de doelgroep. Indien de extra uitgaven hiervan niet gecompenseerd worden door het verlagen van de toeslagbedragen voor de huidige populatie toeslagontvangers leidt dit tot een vergroting van het budget voor de toeslagen. Naast de schuif naar minder gerichtheid kennen vereenvoudigingen ook andere afwegingen. Deze vergen daarom, net als de fundamentele hervormingen, keuzes.

De vereenvoudigingen van de eisen (neergelegd in wetgeving) betekenen over het algemeen ook een structurele vermindering van de uitvoeringslast voor Dienst Toeslagen. Er hoeven minder handmatige handelingen te worden uitgevoerd, er komen minder vragen binnen bij de Belastingtelefoon en de IT⁸⁸-systemen worden eenvoudiger, waardoor ze ook minder kwetsbaar worden. In de jaren rondom de invoering van vereenvoudigingen moet wel rekening worden gehouden met extra vragen bij de BelastingTelefoon en benodigde communicatie rondom de wijzigingen. Daarnaast is extra IT-capaciteit benodigd om de wijzigingen tot stand te brengen in de systemen van Dienst Toeslagen. Hiervoor dienen keuzes gemaakt te worden in de prioritering. De verandercapaciteit is beperkt, en er is sprake van een overvol IV-portfolio. Dit vraagt om een investering in een nieuw IT-systeem voor het verbeteren van het huidige stelsel en om dit te kunnen inzetten voor een nieuw stelsel, ongeacht waar en hoe dit uiteindelijk belegd wordt.

Toeslagpartnerschap

⁸⁷ Zo is bijvoorbeeld geregeld dat personen in de opvang die gevlucht zijn voor huiselijk geweld op verzoek niet meer als toeslagpartner worden aangemerkt.

⁸⁸ Informatievoorziening.

Het uitgangspunt van het toeslagpartnerbegrip is dat partners elkaar financieel ondersteunen. Gezien de vele samenlevingsvormen is dit een complex begrip geworden.⁸⁹ Het partnerbegrip is in de basis simpel: gehuwden/geregistreerde partners worden geacht partners te zijn. Degenen die niet gehuwd zijn, maar wel op hetzelfde adres wonen worden in bepaalde gevallen geacht partner te zijn. Er zijn veel uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip gecreëerd. Dat is complex. De problematiek rondom het toeslagpartnerschap en de terugvorderingen die daaruit voortvloeien gaat vooral over de problematiek rondom samengestelde gezinnen (twee volwassen die op hetzelfde adres staan ingeschreven in de BRP met een minderjarig kind van één van beiden worden als toeslagpartner beschouwd, ook als zij geen gezamenlijke huishouding voeren) of de problematiek rondom elders verblijvende gehuwde partners.

Bij een overgang naar het adrescriterium, waarbij burgers alleen als toeslagpartner worden beschouwd als zij op hetzelfde adres zijn ingeschreven, wordt het partnerbegrip veel eenvoudiger. Wel blijft het probleem bestaan dat twee volwassenen die bij elkaar wonen en geen gezamenlijk huishouden voeren, als toeslagpartner worden behandeld. Als men als toeslagpartner wordt beschouwd is de onderliggende veronderstelling dat men de kosten voor zorg of voor eventuele kinderen deelt. Dat ligt bij twee volwassenen die samenwonen, maar geen gezamenlijk huishouden voeren minder voor de hand. Het adrescriterium alleen voor gehuwden/geregistreerde partners introduceren zou juist weer een extra grondslag betekenen en dus het stelsel minder vereenvoudigen voor de burgers. Een andere mogelijke aanpassing betreft het laten vervallen van de bepaling voor samengestelde gezinnen. Met het wel of niet toeslagpartner zijn is een flink financieel belang gemoeid, ten eerste omdat er bij alleenstaanden geen inkomen van een toeslagpartner meegeteld wordt, hetgeen dan ook geen negatief effect op de hoogte van de toeslag heeft. Ten tweede is de hoogte van de toeslag voor alleenstaanden in een aantal gevallen hoger dan voor meerpersoonshuishoudens. Dit is bijvoorbeeld het geval met de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Als het verschil in hoogte van toeslagen tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens wordt verkleind, wordt daarmee ook een deel van de problematiek rondom het toeslagpartnerbegrip aangepakt.

Inkomensbegrip

Bij de vereenvoudiging van het inkomensbegrip van de toeslagen (waarmee de draagkracht van huishoudens wordt bepaald) door aan te sluiten bij box 1 zonder aftrekposten speelt de afruil tussen gerichtheid en eenvoud wederom een rol. Het in te vullen inkomen wordt voor burgers herkenbaarder omdat dit overeenkomt met de jaaropgave van werkgever of uitkeringsinstantie, maar tegelijkertijd komen ook burgers met inkomen uit box 2 en/of box 3 eerder in aanmerking voor toeslagen. Door het hanteren van een lagere vermogensgrens kan dit effect worden beperkt. Bij een lagere vermogensgrens verliezen burgers met een vermogen tussen de oude en de lagere, nieuwe grens hun volledige toeslag. Tevens speelt hier mee dat burgers die nu bijvoorbeeld hun hypotheekrente of zorgkosten kunnen aftrekken, met deze maatregel een hoger toetsingsinkomen zullen hebben, waardoor zij – ceteris paribus – minder toeslag ontvangen. De vereenvoudiging van het inkomensbegrip kan een stap zijn richting het gebruik van de Polisadministratie waardoor een groep burgers zelf hun inkomen niet meer hoeft door te geven.⁹⁰

Vermogensgrenzen

Er zijn verschillende vermogensgrenzen voor de verschillende toeslagen. Het uniformeren van de vermogensgrenzen maakt het toeslagenstelsel eenvoudiger en overzichtelijker. Het budgetneutraal harmoniseren van de vermogensgrenzen zorgt echter voor meer terugvorderingen. Een uniforme vermogensgrens voor huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget leidt dan tot een lagere

⁸⁹ Ook in het stelsel van de sociale zekerheid is dit een aandachtspunt en het is één van de aandachtspunten van VIM.

⁹⁰ Zie beleidsoptie 16 in bijlage 2.

vermogensgrens voor zorgtoeslag en kindgebonden budget. Omdat er meer mensen gebruik maken van deze twee toeslagen zal het aantal terugvorderingen toenemen en verliest de groep toeslaggerechtigden die nu onder de vermogensgrens zitten, maar na de wijziging erboven, haar volledige recht op toeslag. Als mensen nu aanspraak maken op alle drie de toeslagen met één vermogensgrens (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget) verliezen zij in de nieuwe situatie bij overschrijding van de vermogensgrens 3 in plaats van 1 of 2 toeslagen. De overgang naar een uniforme vermogensgrens kan daarnaast één van de stappen zijn richting een basisbehoefte-toeslag.

Toeslagspecifieke verbeteringen in huurtoeslag en kindgebonden budget

Binnen de specifieke toeslagen kan het laten vervallen van grondslagen ook zorgen voor minder hoge terugvorderingen. De zorgtoeslag is al een eenvoudige toeslag met weinig grondslagen, maar binnen de huurtoeslag en het kindgebonden budget zorgen specifieke voorwaarden voor grensgevallen. In bijlage 2⁹¹ wordt voor de huurtoeslag een pakket vereenvoudigingen voorgesteld. Deze bestaat uit het terugbrengen van het aantal huishoudtypes van vier naar twee; het invoeren van een lineaire inkomensafhankelijkheid in plaats van een kwadratische inkomensafhankelijkheid⁹²; het afschaffen van het overgangsrecht onzelfstandige eenheden en het harmoniseren van de vermogenstoets met het heffingsvrij vermogen. Daarnaast ligt er op dit moment een wetsvoorstel in het parlement om de maximum huurgrens en de subsidiëring van de servicekosten af te schaffen en de leeftijdsgrens van 23 naar 21 bij te stellen. Ook deze voorstellen zorgen voor een (aanzienlijke) vereenvoudiging van de huurtoeslag. Binnen het kindgebonden budget is de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) een belangrijke oorzaak van de hoogste terugvorderingen. Als de ALO-kop wordt afgeschaft wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van deze problematiek rondom terugvorderingen. Tevens wordt hierdoor het financieel belang van het wel of niet toeslagpartner zijn gereduceerd. In bijlage 3 (onder 4a) wordt dit verder uitgewerkt.

Toeslagoverstijgende harmonisatie van begrippen

Binnen het toeslagensysteem wordt aangesloten bij objectieve criteria. Zo wordt voor het toeslagpartnerschap gebruik gemaakt van data uit het BRP. Het individueel beoordelen of er sprake is van een gezamenlijk huishouden is voor Dienst Toeslagen voor miljoenen ontvangers van toeslagen niet mogelijk. Het ligt daarom niet voor de hand om het toeslagpartnerbegrip op korte termijn te vereenvoudigen door harmonisatie met het partnerbegrip in de sociale zekerheid, waar gekeken wordt naar de 'feitelijke situatie'. Voor de middellange termijn gaat het programma VIM⁹³ voorstellen uitwerken voor het harmoniseren van begrippen over partnerschap, inkomen en vermogen in verschillende wet- en regelgeving. Het is aan het volgende kabinet om hier een besluit over te nemen. De knelpunten op de korte- en middellange termijn worden in de loop van het programma (2024-2025) uitgewerkt.

4.3.2 Andere maatregelen die de problematiek van het stelsel verzachten

Het terugdringen van (de hoogte van) terugvorderingen is ook mogelijk door maatregelen te nemen die de complexiteit van het toeslagenstelsel niet noemenswaardig verminderen, maar wel de inkomensafhankelijkheid, en daardoor marginale druk, verminderen of aan de voorkant meer zekerheid bieden over toekenning van de toeslag.

⁹¹ Zie beleids optie 4 in bijlage 2.

⁹² Een kwadratische inkomensafhankelijkheid bij de huurtoeslag is ingewikkelder dan de lineaire inkomensafhankelijkheid bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget loopt vanaf een bepaald minimuminkomen de toeslag af met een percentage van de inkomensstijging, dus proportioneel aan de inkomensmutatie. In de huurtoeslag loopt de eigen bijdrage meer dan proportioneel op met de stijging van het inkomen. Bij invoering van de huurtoeslag is er voor gekozen om de huurquote proportioneel op te laten lopen met het inkomen. Dit is gedaan vanuit de gedachte dat hogere inkomens een groter deel van het inkomen aan huur kunnen besteden.

⁹³ Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen, zie paragraaf 3.1.

Marginale druk verlagen

Eén mogelijkheid om de marginale druk te verlagen is bijvoorbeeld de afbouw van toeslagen later te laten beginnen en de afbouw minder steil te maken, hetgeen betekent dat de regeling minder inkomensafhankelijk is en dus ook hogere inkomens bereikt.⁹⁴ Tegelijkertijd vergt dit afhankelijk van de vormgeving een forse budgettaire impuls. Een minder steile afbouw kan een manier zijn om de stapeling van afbouwtrajecten te verzachten en hiermee pieken uit de marginale druk te verminderen. In de kamerbrief Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte van februari 2023⁹⁵ zijn een aantal varianten uitgewerkt om de extremen in de marginale druk aan te pakken. In 3 van de 6 varianten wordt dit via maatregelen in de toeslagen bewerkstelligd. Deze varianten betreffen het verhogen van het afbouwpunt van de zorgtoeslag, het verlagen van het afbouwpercentage van de zorgtoeslag, en het tegelijk verhogen van het afbouwpunt als het verlagen van het afbouwpercentage van de huurtoeslag.

Met elk van deze maatregelen wordt het aandeel werkenden met een marginale druk van hoger dan 80% (ruim) gehalveerd, en met een verschuiving van het afbouwpunt in de zorgtoeslag blijven er nauwelijks werkenden over met een marginale druk hoger dan 80% (0,40%, cijfers 2023). De varianten leiden echter niet allemaal tot een reductie van de groep werkenden met een zeer hoge marginale druk (>70%). Bij alle varianten geldt dat een verlaging van de marginale druk voor de lagere inkomens, leidt tot een verhoging van de marginale druk bij een groep middeninkomens die nu ook in het afbouwpad van zorg- of huurtoeslag terecht komen. Hier staat wel tegenover dat zij dan aanspraak krijgen op een bedrag aan zorg- of huurtoeslag.

Aan de voorkant meer zekerheid bieden over toekenning van toeslag

Hierbij valt onder andere te denken *aan* behoudend voorschieten of rekenen met het reeds vastgestelde vermogen. *Behoudend voorschieten* betekent dat huishoudens op verzoek kunnen aangeven in de voorschotfase minder toeslag te willen ontvangen of de volledige toeslag achteraf te willen ontvangen. Zo is het risico op terugvorderingen kleiner. Bij de definitieve vaststelling zijn dan meer nabetalingen nodig. Voor huishoudens met een laag inkomen kan dit tot een probleem leiden als zij 100% van de toeslag nodig hebben op het moment dat zich de kosten voordoen. Behoudend voorschieten kent tevens allerlei gedragseffecten die nog nader onderzocht dienen te worden. Als er door Dienst Toeslagen gerekend kan gaan worden met een *vastgesteld vermogen*, bijvoorbeeld de hoogte van dat vermogen op 1 januari van jaar T-2, dan is bij aanvraag van een toeslag of bij de start van het toeslagjaar al duidelijker of een burger aanspraak heeft op deze toeslag op basis van de grondslag vermogen. Indien de burger al een te hoog vermogen zou hebben wordt er geen voorschot verleend en volgt er dan geen hoge terugvordering van de hele toeslag achteraf. Hiermee kunnen niet alle terugvorderingen worden voorkomen; als iemand gedurende het jaar een toeslagpartner krijg of verliest, dan heeft dit gevolgen voor de hoogte van de vermogensgrens.

Terugdringen terugvorderingen door meer attenderen, muteren en uitbreiden gegevensuitwisseling en dienstverlening

Dienst Toeslagen kan op basis van op dit moment beschikbare gegevens de toeslag beter laten aansluiten bij de daadwerkelijke situatie van de burger. Met een verdere verbetering van gegevens(deling), de kwaliteit hiervan en informatiepositie voor Dienst Toeslagen kan via

⁹⁴ Hierdoor worden deze regelingen per definitie minder gericht en duurder, doordat er dan meer mensen voor in aanmerking komen. Dit verlaagt de marginale druk voor huishoudens die al toeslag ontvingen en in het afbouwtraject zaten; zij krijgen immers te maken met een lager afbouwpercentage. Voor huishoudens die door de minder steile afbouw toeslag gaan ontvangen, stijgt de marginale druk juist; zij krijgen immers te maken met de inkomensafhankelijke afbouw van de toeslag. Zo leidt een minder steile afbouw dus tot verschuiving van de marginale druk tussen huishoudens.

⁹⁵ Kamerstukken II 2022-2023, 29 544, nr. 1174.

attenderen bij veranderingen in het inkomen, muteren aan de hand van conragegevens op gebied van vermogen en informatie van kinderopvangorganisaties en het verbeteren van de dienstverlening (waaronder het pauzeren van toeslagen) ca 25-35% van de hoge terugvorderingen op de zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget worden teruggedrongen.⁹⁶

Op dit moment stuurt Dienst Toeslagen per jaar circa 1 miljoen brieven aan burgers om hen te wijzen op mogelijke wijzigingen, bijvoorbeeld in het inkomen en afgenomen uren kinderopvang. Deze aanpak kan worden uitgebreid en verbeterd, zoals attenderen via andere kanalen en optimalisaties in het burgerportaal om meer handelingsperspectief te bieden. Indien beschikbare gegevens betrouwbaar genoeg zijn kan Dienst Toeslagen de toeslagaanvraag zelf aanpassen. Dienst Toeslagen past de aanvraag enkel aan in het geval er risico bestaat op een terugvordering. Bij het risico op een nabetaling, wordt het voorschot niet omhoog aangepast. Als de overheid een bepaalde taak uitvoert of verantwoordelijkheid draagt, kan een burger denken dat het risico van het niet (goed) uitvoeren van die taken ook bij de overheid ligt en niet bij de burger. Het ligt dus niet voor de hand dat de overheid uit eigen beweging het voorschot omhóóg bijstelt en dat de burger vervolgens geconfronteerd kan worden met terugvorderingen die het gevolg zijn van het, achteraf onterecht, verhogen van het voorschot door de overheid. Dienst Toeslagen past de huurtoeslagaanvraag al aan als verhuurders de jaarlijkse huuraanpassing doorgeven aan Dienst Toeslagen; dit kan uitgebreid worden naar vermogens en afgenomen kinderopvanguren.

Beide opties vragen om een verbetering van deze gegevens. Het aanpassen van de toeslagaanvraag door Dienst Toeslagen (muteren) vraagt om een goede juridische borging (o.a. waar het gaat om het verwerken van gegevens). Aanvullend kunnen stappen gezet worden in de dienstverlening. Verbetering van het huidige burgerportaal en de beschikbaarstelling van een app bieden burgers bijvoorbeeld een duidelijker overzicht van hun toeslagen en handelingsperspectief. Ook kan de mogelijkheid toegevoegd worden dat burgers de uitbetaling van hun toeslag pauzeren, zodat ze op het moment van uitbetaling (meer) zekerheid hebben over hun recht op toeslag en de hoogte ervan. Deze verbeteringen kunnen stapsgewijs worden doorgevoerd in de volgende kabinetsperiode. Dit vraagt om prioritering in het IV-portfolio, de maatregelen concurreren met andere wensen.

Met bovenstaande stappen kunnen terugvorderingen worden voorkomen en kan er meer zekerheid geboden worden aan de burger. De onderliggende complexiteit van het stelsel wordt niet opgelost; de pijlers van het toeslagensysteem van gerichtheid en actualiteit blijven hiermee bestaan. Om de complexiteit van het huidige stelsel, de marginale druk en het niet-gebruik te verminderen zijn tevens vereenvoudigingen in de wetgeving nodig.

⁹⁶ Voor deze berekening is bijvoorbeeld uitgegaan van maatregelen met betrekking tot attenderen generiek, op inkomen en op vermogen en met vrijwillig pauzeren van het voorschot bij kindgebonden budget en zorgtoeslag.

5. Illustratieve combinaties van beleidsopties

5.1 Vormgeving

In deze paragraaf verbinden we verschillende beleidsopties tot mogelijke combinaties ervan. De beschreven combinaties zijn ter illustratie; het gaat noch om voorkeursvarianten, noch om een uitputtende lijst van mogelijke combinaties. Niet alle opties komen terug in de combinaties. Elementen uit de diverse combinaties zouden kunnen worden gecombineerd. Er is gestreefd naar combinaties van maatregelen die de fundamentele problemen aanpakken of zelfs oplossen. Daarbij zij aangetekend dat wat op kortere termijn niet kan of uitvoeringstechnisch niet haalbaar is, mogelijk wel realiseerbaar is op langere termijn. Grote stappen of zelfs stelselwijzigingen kosten nu eenmaal tijd.

De combinaties schetsen een eindbeeld en een mogelijk transitiepad. Met de combinaties komen de effecten van de verschillende opties in hun onderlinge samenhang in beeld.⁹⁷ De combinaties geven een beeld van wat de gecombineerde maatregelen betekenen voor burger, uitvoering en overheid, en met name de mate waarin de combinatie de fundamentele problemen (per toeslag) oplost. Voor het totaaloverzicht van alle consequenties ('effecten') wordt verwezen naar de beschrijving van de afzonderlijke opties (zie bijlage 2). Uitgangspunt bij de combinaties is dat ze onderscheidend zijn en leiden tot een eenvoudiger en begrijpelijker stelsel voor de burger.

De combinaties bevatten daarom ook 'tussenstappen'. De beleidsopties in de combinaties, gericht op het oplossen van de problematiek, zijn aangevuld met vereenvoudigingen en verbeteringen in de dienstverlening, zoals het vereenvoudigen van grondslagen van specifieke toeslagen (bijvoorbeeld de alleenstaande ouderkop) of alle toeslagen (zoals het inkomensbegrip). Die aanpassingen wijzigen weliswaar het fundament van het stelsel niet, maar kunnen wel een bijdrage leveren aan het verminderen van de problematiek en zijn op kortere termijn mogelijk. Het gaat om vereenvoudigingen en verbeteringen die een functionele tussenstap zijn voor een mogelijke herziening. Belangrijk aandachtspunt is dat de implementatie van die maatregelen geen groot beslag moet leggen op de uitvoering: maatregelen vergen immers altijd capaciteit en niet alles kan tegelijkertijd. De aanpak van de problematiek vindt hiermee fasegewijs plaats.

5.2 Beschrijving van de drie combinaties

De illustratieve combinaties sluiten aan bij de eerdergenoemde drie oplossingsrichtingen:

- a. Fundamentele aanpassingen binnen het stelsel, waarbij het toeslagenstelsel in stand blijft;
- b. Domeinspecifieke alternatieven waarbij het toeslagenstelsel grotendeels wordt afgeschaft;
- c. Generiek alternatief waarbij ook het belastingstelsel wordt vereenvoudigd.

⁹⁷ Het ligt in de lijn der verwachting dat er ook herzieningen in de fiscaliteit en sociale zekerheid worden voorgesteld. De samenloop met deze trajecten vallen in principe buiten de beschrijving van de opties en van deze combinaties. De doorwerking van voorstellen op de verschillende domeinen zoals de woningmarkt komen evenmin terug in de beschrijving van de combinaties; deze worden wel beschreven in de afzonderlijke beschrijvingen van de beleidsopties in bijlage 2.

Combinatie A: Oplossingsrichting binnen het stelsel

Combinatie A bevat aanpassingen binnen het stelsel. Het gaat vooral om vereenvoudigingen binnen het stelsel met als doel zo de complexiteit te verminderen en daarmee ook de kans op terugvorderingen (en nabetalings) en niet-gebruik.

In deze combinatie blijft de toeslag gebaseerd op het actuele inkomen.⁹⁸ Er wordt ingezet op goede gegevens, waaronder de Polisadministratie, om het voorschot zoveel mogelijk te laten aansluiten op de daadwerkelijke situatie van de burger. Hiertoe wordt ingezet op attenderen, waar mogelijk muteren met meer gegevens en gegevens van betere kwaliteit, en op andere stappen in de dienstverlening zoals vrijwillig behoudend voorschieten.⁹⁹ Daarnaast wordt het stelsel vereenvoudigd door grondslagen te harmoniseren en de dienstverlening verder te versterken. Zo zal verder worden ingezet op een pilot bij de zorgtoeslag om het niet-gebruik te verminderen.

Het inkomensbegrip wordt beperkt tot het inkomen in box 1 zonder aftrekposten.¹⁰⁰ Hiermee sluit het inkomensbegrip meer aan bij de inkomens die worden geregistreerd in de Polisadministratie, zodat daar beter gebruik van gemaakt kan worden. Het inkomen uit box 2 en 3 en aftrekposten (bijvoorbeeld voor hypotheekrente of ziektekosten) hebben geen invloed meer op het recht op en de hoogte van de toeslagen. De wijziging van het inkomensbegrip leidt er onder meer toe dat het recht van toeslagontvangers met aftrekposten vermindert, doordat hun toetsingsinkomen stijgt, en omgekeerd dat voor burgers met een inkomen in box 2 en/of 3 meer recht op toeslag ontstaat. Dit raakt specifieke groepen, zoals huiseigenaren en chronisch zieken met een recht op toeslagen.

Om hoge terugvorderingen terug te dringen die het gevolg zijn van andere grondslagen dan inkomen, kan tevens gedacht worden aan het vereenvoudigen van het partnerbegrip, het harmoniseren van de vermogensgrenzen of het vooraf al vaststellen van de hoogte van het vermogen op basis van beschikbare gegevens. Belangrijke notie is dat het budgetneutraal harmoniseren van de vermogensgrenzen ertoe leidt dat een deel van de zorgtoeslagontvangers en gebruikers van kindregelingen hun recht volledig verliezen. Zij kunnen bij invoering te maken krijgen met een terugvordering van hun gehele recht. Dit vraagt om heldere communicatie naar deze doelgroep en waar mogelijk een check vooraf door de uitvoerder, of om andere keuzes omtrent budgettaire vormgeving.

Toeslagspecifiek

Naast bovenstaande elementen, die voor alle toeslagen gelden, bestaat deze combinatie ook uit toeslagspecifieke onderdelen. De ALO-kop wordt verlaagd met compensatie door een hoger bedrag voor het eerste kind.¹⁰¹ Als het partnerbegrip zou worden aangepast, zou dit voor de ALO-kop mogelijk tot minder terugvorderingen leiden. Op het gebied van dienstverlening zouden meer ouders geattendeerd kunnen worden dan nu het geval is. Op dit moment wordt het kindgebonden budget automatisch gestart voor ouders die kinderbijslag ontvangen en een andere toeslag. Deze aanpak kan worden uitgebreid om niet-gebruik terug te dringen. Dienst Toeslagen dient dan de beschikking te krijgen over inkomensgegevens van ouders met kinderbijslag die niet ook een andere toeslag ontvangen.

De huurtoeslag wordt vereenvoudigd met de maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel Vereenvoudiging huurtoeslag¹⁰² aangevuld met de afbouw van de toeslag in rechte lijn (in plaats

⁹⁸ Omwille van de eenvoud, overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid is het niet mogelijk dat dezelfde uitvoerder bij de ene toeslag het inkomensbegrip en het toetsingsjaar een andere is dan bij een andere toeslag. In deze combinatie wordt uitgegaan van het actuele inkomen, in jaar t.

⁹⁹ Zie paragraaf 4.3.2 en bijlage 3, onder 5.

¹⁰⁰ Zie beleidsoptie 17.

¹⁰¹ Zie paragraaf 4.3.2 en bijlage 3, onder 4.

¹⁰² Kamerstukken II, 2022/23, 36311, nr. 4.

van de huidige kwadratische afbouw), het harmoniseren van de vermogensgrens met de fiscaliteit en het harmoniseren van inkomens- en aftoppingsgrenzen tussen huishoudens tot en vanaf de AOW-leeftijd¹⁰³. Dit leidt tot een lagere marginale druk waardoor het aantal hoge terugvorderingen wordt teruggedrongen. Daarnaast maken deze vereenvoudigingen de regeling minder complex waardoor niet-gebruik mogelijk afneemt. Een eventuele aanvulling is de invoering van een (verplicht) huurregister waarmee de Dienst Toeslagen de actuele huurgegevens bij de bepaling van de toeslag (inclusief de hoogte ervan) al aan de voorkant kan meenemen.¹⁰⁴ Doordat er maar weinig terugvorderingen zijn als gevolg van een verkeerd opgegeven huurbedrag levert dit slechts beperkte vermindering van het aantal terugvorderingen op.

Om de hoogte van terugvorderingen in de zorgtoeslag te verminderen en de marginale druk te verlagen kan deze combinatie worden aangevuld met zorgtoeslagspecifieke maatregelen. Dit zou kunnen via een verhoging van het WML en de normpercentages van de zorgtoeslag die leiden tot een lagere maximale zorgtoeslag met daarnaast een verhoging van de AHK. Ook de studiefinanciering kan worden verhoogd om de negatieve effecten voor studenten te beperken.¹⁰⁵ Door eventueel een lager afbouwpercentage in de zorgtoeslag te hanteren, wordt het afbouwpad van de zorgtoeslag minder steil en neemt de marginale druk af.

Effect op problematiek: De fundamentele problematiek wordt in deze variant niet opgelost maar wel degelijk verminderd. De stappen leiden tot afname van hoge terugvorderingen. Niet alle terugvorderingen kunnen echter worden voorkomen. Dit is het gevolg van het in stand blijven van de voorschotsystematiek. Met deze combinatie wordt met name de onzekerheid verminderd voor de groep wiens gegevens zijn opgenomen in de Polisadministratie en die een stabiel inkomen hebben. Het inkomen, vermogen en de overgebleven grondslagen worden – net als nu – na het kalenderjaar vastgesteld. Wel kan gedurende het jaar meer zekerheid worden geboden over het voorschot. De toeslagen voor burgers worden inzichtelijker en minder complex door vereenvoudigingen in de huurtoeslag en het kindgebonden budget, door vereenvoudigingen van toeslagbrede grondslagen en afbouwpaden en door verbeteringen in de dienstverlening onder meer door de gegevensuitwisseling.¹⁰⁶ Deze maatregelen zijn ook van belang voor het aanpakken van niet-gebruik. De gevolgen voor de omvang van het stelsel en de marginale druk hangen af van de concrete invulling van de vereenvoudigingen.

Inkomenseffecten: Deze combinatie kan op allerlei manieren worden vormgegeven. Hier worden twee varianten gepresenteerd, die beide tot budgettaire effecten leiden. Voor de doorrekening van de inkomenseffecten is uitgegaan van een halvering van de ALO-kop waarbij het eerste kind bedrag in het kindgebonden budget met hetzelfde bedrag verhoogd is, zodat alleenstaande ouders nog steeds evenveel kindgebonden budget ontvangen. Voor paren stijgt het kindgebonden budget vanwege deze verhoging. De kosten van deze maatregel bedragen circa € 1,0 miljard structureel. Bij deze invulling zijn de inkomenseffecten van combinatie A overwegend positief. De laagste inkomens hebben veelal voordeel van zowel de huurtoeslagaanpassing als het verlagen van de zorgtoeslag in combinatie met een hoger WML (5%) en hogere normpercentages en hogere AHK. In de mediaan gaan de hoogste inkomens, alleenverdieners en huishoudens zonder kinderen erop achteruit. De hoogste inkomens ervaren geen effect van de aanpassingen in de toeslagen en van de hogere AHK, maar hebben wel nadeel van de hogere schijftarieven. Alleenverdieners hebben beperkt voordeel van de hogere AHK, omdat deze niet meer overdraagbaar is.

¹⁰³ Zie beleidsoptie 4.

¹⁰⁴ Zie beleidsoptie 3.

¹⁰⁵ Zie beleidsopties 8 en 9.

¹⁰⁶ In 2023 heeft Dienst Toeslagen 20.000 burgers gewezen op hun recht op zorgtoeslag over het toeslagjaar 2022 middels een brief en belactie. Deze pilot is succesvol geweest en het streven is om deze op te schalen.

Inkomenseffecten bij combinatie A (met halvering ALO-kop)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	1%	8%	19%	0%	52%	16%	5%	100%	0,3%	20%
2e (111-176% WML)	0%	4%	32%	0%	43%	19%	3%	100%	0,4%	20%
3e (176-269% WML)	0%	2%	33%	0%	41%	21%	4%	100%	0,6%	20%
4e (269-397% WML)	0%	1%	39%	0%	43%	17%	0%	100%	0,2%	20%
5e (>397% WML)	0%	0%	70%	0%	28%	2%	0%	100%	-0,3%	20%
Inkomensbron¹										
werkenden	0%	3%	47%	0%	32%	15%	2%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	0%	5%	28%	0%	47%	15%	3%	100%	0,1%	8%
gepensioneerden	0%	2%	18%	0%	63%	15%	2%	100%	0,5%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	2%	38%	0%	40%	18%	2%	100%	0,4%	50%
alleenstaanden	0%	3%	39%	0%	44%	12%	2%	100%	0,1%	46%
alleenverdieners	1%	15%	43%	0%	24%	14%	2%	100%	-0,3%	4%
Kinderen²										
met kinderen	0%	2%	32%	0%	32%	30%	4%	100%	1,0%	22%
zonder kinderen	0%	4%	50%	0%	35%	9%	2%	100%	-0,1%	53%
Alle huishoudens	0%	3%	38%	0%	41%	15%	2%	100%	0,2%	100%

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Als alternatief voor een halvering van de ALO-kop kan deze ook volledig worden afgeschaft en omgezet in een hoger eerste-kindbedrag. Paren met kindgebonden budget hebben hier meer voordeel bij. Voor alleenstaande ouders is er geen effect. De inkomenseffecten zijn daarom veel gunstiger voor huishoudens met kinderen en in beperkte mate voor tweeverdieners en alleenverdieners dan in de eerste variant. De kosten van deze variant liggen dan ook hoger: € 2,3 miljard.

Invoering en transitie: Deze maatregelen zijn naar verwachting in de komende kabinetsperiode op te pakken en voor een belangrijk deel ook in te voeren. Een belangrijk element hierbij is de beschikbaarheid van (kwalitatief goede) gegevens en gegevensdeling. De bronnen/registers zijn niet opgesteld om de hoogte van de toeslagen te bepalen en ze zijn aan wijzigingen onderhevig, als gevolg van correcties die door de beheerder of aanleverende partijen worden aangebracht in de eerder door Dienst Toeslagen ontvangen gegevens. Daarmee is de kans op het ontstaan van terugvorderingen/nabetalingen mede afhankelijk van andere partijen. Een aanpassing van het inkomensbegrip leidt ertoe dat de doelgroep toeneemt. Bovendien zal dit een ruime IV-inspanning van Dienst Toeslagen vergen. De eventuele vereenvoudigingen in het partnerbegrip leiden tot minder uitzonderingen. Hiermee kunnen ook bepaalde handmatige verwerkingen gedeeltelijk vervallen voor Dienst Toeslagen. De burger blijft wel zelf verantwoordelijk voor het aangeven van een partnerschap of om aanspraak te maken op een uitzondering. De toeslagspecifieke maatregelen kunnen ook ter hand worden genomen.

Zie verder de handelingsperspectieven zoals beschreven bij de afzonderlijke opties (paragraaf 4.2).

De vereenvoudigingen en verbeteringen in deze combinatie zijn in veel gevallen ondersteunend aan verdere alternatieve opties voor toeslagen en maken de overgang naar een dergelijk

alternatief eenvoudiger. Deze combinatie zou een 'opstap' kunnen zijn naar verdergaande maatregelen.¹⁰⁷

Samenvatting transitie:

Fase 1:

Huurtoeslag: Invoering van vereenvoudiging van grondslagen en lineaire afbouw. Start opzet huurregister.

Zorgtoeslag: Minder steile en latere afbouw. Voorbereiding van verhoging WML, van de normpercentages zorgtoeslag en van de studiefinanciering. Uitbreiding pilot niet-gebruik.

Kindgebonden budget: Stapsgewijs verlagen ALO-kop met gelijktijdige verhoging van het eerste kindbedrag.

Algemeen: Terugdringen niet-gebruik. Uitbreiding actief attenderen en muteren. Verkenning naar en vereenvoudiging/harmoniseren van begrippen (inkomensbegrip, partnerschap). (Vrijwillig) behoudend voorschieten.

Fase 2:

Huurtoeslag: Invoeren huurregister.

Zorgtoeslag: Afronden verhogen WML en studiefinanciering.

Kindgebonden budget: N.v.t.

Algemeen: Vervolg op gegevensdeling. Eventueel frequenter vaststellen.

Fase 3:

N.v.t.

Combinatie B: Domeinspecifieke maatregelen

In combinatie B ligt de nadruk op aanpassingen binnen het specifieke domein. De zorg voor kinderen en de toegankelijkheid van de zorg worden geborgd door het afschaffen van de toeslagen te combineren met aanpassingen binnen het desbetreffende domein. De huurtoeslag blijft in deze combinatie in stand, maar wordt vereenvoudigd.

De aanpassingen binnen deze combinatie zijn hieronder per toeslag weergegeven.

Zorgtoeslag

In deze variant worden de kosten die de verzekerde rechtstreeks aan zijn zorgverzekering kwijt is, verlaagd door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage. Deze rijksbijdrage stimuleert - zij het omgeven door belangrijke juridische risico's - via hogere risicovereveningsbijdragen een verlaging van de nominale premie.¹⁰⁸ Afhankelijk van de mate waarin de premie wordt verlaagd vervalt hierdoor de noodzaak om burgers met de zorgtoeslag financieel te ondersteunen voor het betalen van de premie. Terugvorderingen, niet-gebruik en complexiteit van de zorgtoeslag komen niet meer voor. De aanpassing naar een hogere risicovereveningsbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun en dient derhalve te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Het formeel notificeren bij de Europese Commissie van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. De verhoging van de staatssteun komt namelijk niet voort uit een kostenverhoging van de DAEB die zorgverzekeraars uitvoeren. De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan. Deze optie is in ieder geval niet op korte termijn te realiseren. In deze combinatie is daarom voorzien in een zorgtoeslagspecifieke tussenstap door invoering van een

¹⁰⁷ Daarbij is relevant om te bezien of de maatregelen ondersteunend zijn aan de in de combinatie opgenomen beleidsopties. Zo ligt voor combinatie C aanpassing van bijvoorbeeld het inkomensbegrip minder voor de hand.

¹⁰⁸ Zie beleidsoptie 10.

inkomensonafhankelijke toelage. Mocht toch blijken dat het mogelijk is om de premieverlaging op korte termijn in te voeren, zij het omgeven door belangrijke juridische risico's, kan de stap van de invoering van een inkomensonafhankelijke toelage worden overgeslagen.

Met de tussenstap van inkomensonafhankelijke toelage worden op korte termijn eerst de zorgtoeslag inkomens- en vermogensafhankelijk gemaakt en ook onafhankelijk van de huishoudsamenstellingsonafhankelijk.¹⁰⁹ Dit leidt tot meer zekerheid bij de ontvangers en een sterke vermindering van het aantal terugvorderingen en van het niet-gebruik van de zorgtoeslag. Indien juridisch haalbaar wordt deze toelage gecombineerd met het vrijwillig overmaken van de toelage naar zorgverzekeraars op verzoek van de ontvanger.¹¹⁰ De facto betalen de verzekerden die hiervoor kiezen dan op korte termijn al een lagere nominale premie. Wanneer het verlagen van de nominale premie niet mogelijk blijkt, is dit het eindbeeld in deze combinatie.

Het verlagen van de nominale premie en het inkomensonafhankelijk maken van de zorgtoeslag leidt tot gelijksoortige inkomenseffecten, vooral ten bate van de hogere inkomens, aangezien hiermee een gericht instrument wordt vervangen door een ongericht instrument. Het voordeel voor hogere inkomens en het nadeel voor lagere inkomens kan desgewenst worden gemitigeerd met aanvullend (fiscaal) beleid. In verhouding tot het huidige stelsel heeft een deel van de meerpersoonshuishoudens voordeel doordat de inkomensonafhankelijke toelage en de lagere nominale premies ondersteuning bieden op individueel niveau in plaats van op huishoudniveau.

Huurtoeslag

De huurtoeslag wordt in deze combinatie op dezelfde manier vereenvoudigd als in combinatie A. Het gaat om de maatregelen zoals opgenomen in wetsvoorstel Vereenvoudiging huurtoeslag aangevuld met een aantal verdergaande vereenvoudigingen en eventueel de invoering van een verplicht huurregister¹¹¹

Kindgebonden budget

In deze combinatie wordt de ondersteuning ondergebracht in één (sterk) vereenvoudigde regeling met een eensluidend begrippenkader.¹¹²

Vereenvoudigingen

Als tussenstap voor de domeinspecifieke maatregelen kunnen vereenvoudigingen en verbeteringen uit combinatie A worden ingezet. Ze zijn in een aantal gevallen ondersteunend aan de eindbeelden en maken in dat geval de overgang naar een dergelijk alternatief eenvoudiger. Aandachtspunt bij deze tussenstap is wel het beslag op de uitvoeringscapaciteit.

Effect op problematiek: Afhankelijk van de vormgeving wordt de problematiek in deze combinatie sterk verminderd. Circa 96% van de terugvorderingen bij het kindgebonden budget en de zorgtoeslag ontstaan door een verkeerde inschatting van het inkomen, deze kunnen worden voorkomen bij een inkomensonafhankelijke regeling. De burger hoeft zelf minder actie te ondernemen dan in het huidige stelsel. Er is nog slechts in beperkte mate sprake van terugvorderingen en de maatregelen leiden tot meer zekerheid. De complexiteit zal naar verwachting afnemen, zij het dat in de overgangsfase veel veranderingen – zeker gelijktijdig – bij de burger tot onzekerheid kunnen leiden. Ook niet-gebruik zal naar verwachting op alle fronten

¹⁰⁹ Zie beleidsoptie 9.

¹¹⁰ Zie beleidsoptie 7.

¹¹¹ Zie beleidsopties 3 en 4.

¹¹² Zie beleidsopties 13 tot en met 15. Gelijktijdig met dit rapport is aan de Tweede Kamer een brief over de Kindregeling aangeboden.

afnemen.¹¹³ Als de nieuwe kindregeling (deels) inkomensafhankelijk blijft, zullen de effecten navenant minder zijn. Als de zorgtoeslag vervalt vanwege verlaging van de nominale premie zullen de positieve effecten juist nog groter zijn. De effecten voor de problematiek op de huurtoeslag zijn minder vergaand. Maar ook bij de maatregelen op het gebied van de huurtoeslag wordt de complexiteit minder, en om die reden mogelijk ook het niet-gebruik. Door de invoering van een lineaire afbouw van de huurtoeslag neemt de hoogte van de terugvorderingen af. De totale marginale druk-effecten zijn niet op voorhand te duiden; deze zijn afhankelijk van de precieze invulling van deze combinatie.

Inkomenseffecten: De inkomenseffecten voor combinatie B zijn voor de laagste en hoogste inkomens negatief. De laagste inkomens hebben veelal voordeel van de huurtoeslag aanpassing. Het afschaffen van de zorgtoeslag via invoering van de inkomensafhankelijke toelage pakt echter voor veel van de laagste inkomens negatief uit. Aanvullende maatregelen in de vorm van een verhoging van het WML en AHK zijn nodig. Voor de hogere inkomens geldt dat er door aanpassing van de belastingtarieven in doorsnee meer wordt opgehaald dan dat zij voordeel hebben van de nieuwe inkomensafhankelijke toelage.

Inkomenseffecten bij combinatie B

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	4%	12%	35%	0%	28%	9%	12%	100%	-0,1%	20%
2e (111-176% WML)	1%	4%	16%	0%	40%	31%	9%	100%	1,3%	20%
3e (176-269% WML)	0%	7%	31%	0%	23%	32%	6%	100%	1,1%	20%
4e (269-397% WML)	0%	16%	33%	0%	44%	7%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	17%	67%	0%	15%	1%	0%	100%	-1,0%	20%
Inkomensbron¹										
werkenden	1%	14%	40%	0%	29%	13%	3%	100%	-0,2%	65%
uitkeringsontvangers	2%	11%	42%	0%	26%	10%	9%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	1%	4%	26%	0%	34%	25%	10%	100%	0,9%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	9%	36%	0%	30%	20%	5%	100%	0,3%	50%
alleenstaanden	1%	13%	37%	0%	31%	13%	6%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	6%	20%	44%	0%	21%	6%	3%	100%	-0,8%	4%
Kinderen²										
met kinderen	1%	13%	43%	0%	29%	11%	2%	100%	-0,3%	22%
zonder kinderen	1%	14%	38%	0%	28%	14%	5%	100%	-0,2%	53%
Alle huishoudens	1%	11%	36%	0%	30%	16%	5%	100%	0,1%	100%

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Invoering en transitie: De maatregelen ten aanzien van de zorgtoeslag en kindgebonden budget zijn in deze combinatie verstrekkend, onder meer voor de uitvoering maar ook qua inkomenseffecten. Dat betreffen grote wijzigingen op de lange termijn. Bovendien moet ook rekening gehouden worden met de gevolgen van de maatregelen in het zorg- en kinddomein. Voor de huurtoeslag zijn de maatregelen minder verstrekkend. Deze kunnen dan ook op kortere termijn plaatsvinden (zie ook onder combinatie A). Omdat de zorgtoeslag en het kindgebonden budget waarschijnlijk voor zeker nog een lange tijd blijft bestaan, ligt het voor de hand om gedurende de transitie maatregelen te treffen gericht op vereenvoudigingen en verbeteringen met

¹¹³ Zo zal een kindregeling met inkomensafhankelijke elementen met een voorschotstelsel nooit hetzelfde niveau van zekerheid behalen als een inkomensafhankelijke regeling (zoals de huidige kinderbijslag).

een korter tijdspad binnen het stelsel, met name die ondersteunend zijn aan de langere termijnmaatregelen. In het schema aan het einde van dit hoofdstuk is het geheel. Zie verder de handelingsperspectieven zoals beschreven bij de afzonderlijke opties (paragraaf 4.2).

Samenvatting transitie:

Fase 1:

Voor verbeteringen in het toeslagenstelsel in algemene zin die kunnen worden overwogen: zie combinatie A.

Huurtoeslag: Invoering van de vereenvoudiging en eventueel lineaire afbouw. Er kan worden gestart met de opzet van een huurregister.

Zorgtoeslag: Minder steil en later afbouwen. Aangevuld met een uitbreiding van de pilot niet gebruik. Een transitie naar verlaging nominale premie kan worden verkend evenals een wetsvoorstel voor de introductie van een inkomensafhankelijke toelage en dit op vrijwillige basis overmaken naar zorgverzekeraars.

Kindgebondenbudget: verkenning uitvoering naar de invoering van een één-kindregeling, en daarnaast stapsgewijs verlagen van de ALO-kop met gelijktijdige verhoging van het eerste kindbedrag in het kindgebondenbudget.

Fase 2:

Huurtoeslag: De opzet van een huurregister kan worden voortgezet en afgerond.

Zorgtoeslag: Invoeren van de inkomensafhankelijke toelage en (als juridisch mogelijk) het vrijwillig overmaken van de toelage naar zorgverzekeraars.

Kindgebonden budget: Invoering wetswijziging één kindregeling.

Fase 3:

Zorgtoeslag: Afschaffen van de inkomensafhankelijke toelage met compensatie door – zij het omgeven voor belangrijke juridische risico's – hogere/nieuwe rijksbijdrage ten behoeve van een verhoging van de risicoverevening met als doel een verlaging van de nominale premie.

Combinatie C: Generieke optie waarbij ook het belastingstelsel sterk wordt vereenvoudigd

In deze combinatie wordt het toeslagenstelsel afgeschaft door een grootschalige aanpassing van het belastingstelsel. Dit betreft de beleidsoptie 1, in paragraaf 4.2.1. Die beleidsoptie is zodanig uitgebreid dat het feitelijk een combinatie in zichzelf is. De beschreven combinatie geeft een schets van de mogelijkheden. Bij een uitwerking hiervan is verder onderzoek nodig naar de invulling van de keuzes die leiden tot vereenvoudiging van het belastingstelsel, gevolgen van deze keuzes en de afruilen daarbij.¹¹⁴

Het toeslagenstelsel wordt afgeschaft en het belastingstelsel wordt sterk vereenvoudigd. Dit stelsel heeft vier belastingschijven en een beperkt aantal inkomensafhankelijke toelages. De heffingskortingen en fiscale aftrekposten in de inkomstenbelasting, zoals bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek en aftrek van zorgkosten, komen te vervallen. Wel blijft een (sterk vereenvoudigde) inkomensafhankelijke arbeidskorting zodat de stap naar werken blijft lonen. De toelages zijn inkomensafhankelijk en alleen gebaseerd op relatief eenvoudige

¹¹⁴ De beschreven variant geeft een schets van de mogelijkheden, want door knoppen meer en minder hard aan te zetten kan in een bepaalde richting gestuurd worden. Daarbij kan ook gekozen voor een nieuw stelsel dat meer afwijkt van het huidige stelsel en dus grotere effecten heeft. Indien voor deze richting wordt gekozen is er verder onderzoek nodig naar de invulling van de keuzes en de afruilen daarbij, bijvoorbeeld ten aanzien van de fiscalisering van de AOW en het effect op de premietarieven voor de volksverzekeringen en de WLZ. Deze optie heeft verstrekkende gevolgen. Die uitwerking valt buiten scope van het traject Toekomst Toeslagenstelsel.

huishoudkenmerken, zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Zo is bijvoorbeeld in plaats van het (inkomensafhankelijke) kindgebonden budget voorzien in een inkomensafhankelijke toelage, gebaseerd op het aantal kinderen.¹¹⁵ De kenmerken van de inkomensafhankelijke toelages¹¹⁶ worden (zoveel mogelijk) gecontroleerd op basis van BRP.

Als tussenstap voor de domeinspecifieke maatregelen kunnen enige vereenvoudigingen en verbeteringen uit combinatie A worden ingezet. Ze zijn in een aantal gevallen ondersteunend aan de eindbeelden en maken in dat geval de overgang naar een dergelijk alternatief eenvoudiger. Aandachtspunt bij deze tussenstap is wel het beslag op de uitvoeringscapaciteit.

Effect op problematiek:

Alle toeslagen worden afgeschaft hetgeen sterk bijdraagt aan het oplossen van de problematiek. Wel wordt ingeleverd op gerichtheid. Binnen deze combinatie wordt de terugvorderingsproblematiek opgelost en er is naar verwachting nauwelijks nog sprake van niet-gebruik.

Doordat de verschillen tussen personen met eenzelfde inkomen kleiner worden, ontstaat een gelijkere fiscaal speelveld. Tegelijkertijd leidt het wel tot forse inkomenseffecten. De statische inkomenseffecten voor individuele huishoudens zijn fors; de inkomensverdeling blijft in grote lijnen wel gelijk. Met name het vervallen van de huurtoeslag leidt tot grote inkomenseffecten met veel spreiding. De combinatie leidt tot een gematigde marginale druk: deze blijft gemiddeld ongeveer gelijk, maar de spreiding is wel veel kleiner omdat stapeling van afbouwtrajecten minder voorkomt door het vervallen van de toeslagen en inkomensafhankelijke heffingskortingen.

Invoering en transitie: Deze variant heeft vergaande consequenties. De variant kan niet los worden gezien van andere discussies over aanpassing van het belastingstelsel. Gezien de omvangrijke fiscale hervorming en de grote inkomenseffecten is een lange termijnhorizon noodzakelijk. Onzeker is of deze fundamentele herziening haalbaar is binnen een termijn van 12 jaar, los van de implementatieperiode. Dit hangt samen met andere aanpassingen van het belastingstelsel. Om dit in kaart te brengen is een nadere verkenning en uitwerking noodzakelijk waarbij ten minste wordt gekeken naar de doorwerking binnen het toekomstige belastingstelsel, (wijzigingen in) het stelsel van inkomensondersteuning en de sociale zekerheid.

Gezien de lange implementatietermijn, geldt ook voor deze combinatie dat het voor de hand ligt om een aantal vereenvoudigingen en verbeteringen door te voeren om de problematiek op korte termijn te verminderen. Sommige aanpassingen liggen minder voor de hand als tussenstap. Hierbij is te denken aan een aanpassing van het inkomensbegrip die ertoe leidt dat het inkomensbegrip minder aansluit bij de belastingsystematiek. Ook onderdelen van de vereenvoudigingsmaatregelen ten aanzien van de huurtoeslag¹¹⁷ zouden met het oog daarop moeten worden gezien.

Samenvatting transitie:

Fase 1:

Verbeteringen in het toeslagenstelsel in algemene zin die kunnen worden overwogen: zie combinatie A.

Huurtoeslag: Invoering van de vereenvoudiging en eventueel lineaire afbouw.

¹¹⁵ Overwogen kan worden om een deel van de kindertoelage inkomensafhankelijk te houden. Dat voorkomt een overdracht van hoge inkomens zonder kinderen (die meer belasting gaan betalen) naar hoge inkomens met kinderen (die in het huidige stelsel geen kindgebonden budget ontvangen). Nadeel is dat een deel van de toeslagenproblematiek behouden blijft.

¹¹⁶ Deze variant is eerder uitgewerkt in Alternatieven Toeslagenstelsel 2020. De variant is opnieuw doorgerekend om aan te sluiten bij de actuele bedragen en percentages in het toeslagen- en belastingstelsel.

¹¹⁷ Zie beleidsoptie 4.

Zorgtoeslag: Minder steil en later afbouwen. Aangevuld met een uitbreiding van de pilot niet gebruik.

Kindgebondenbudget: Verkenning uitvoering naar de invoering van een één-kindregeling, en daarnaast stapsgewijs verlagen van de ALO-kop met gelijktijdige verhoging van het eerste kindbedrag.

Algemeen: Voorbereiden van invoeren vier schijven in de inkomstenbelasting, door stapsgewijs afschaffen AHK. Daarnaast het inkomensafhankelijke maken van de toeslag door de afbouwpercentages stapsgewijs terug te brengen naar nul en dit terug te sluisen in de fiscaliteit.

Fase 2:

Algemeen: Vervolg van stappen ter inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Daarnaast afbouw arbeidskorting verwerken in schijftarieven.

Fase 3:

Algemeen: (implementatie van) afschaffing van de drie toeslagen.