
Vergaderjaar 2022-2023

31 066

Belastingdienst

AI

BRIEF VAN De STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE, DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTER VOOR VOLKSGEZONDHEID EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Het toeslagenstelsel voorziet in 2023 naar verwachting aan circa 6 miljoen unieke huishoudens voor circa 19 miljard euro aan inkomensondersteuning om bepaalde vitale voorzieningen (zorg, huur, de kinderopvang) voor hen toegankelijk te houden en om in de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Dit is voor veel van hen een onmisbare financiële aanvulling. Het huidige toeslagenstelsel functioneert voor het grootste deel van de burgers goed, maar voor een deel niet. In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen.¹ In deze kabinetsperiode worden daartoe stappen gezet naar nieuwe financiering van de kinderopvang en door de huurtoeslag te vereenvoudigen. Tegelijk werkt het kabinet blijvend aan verbeteringen in het huidige stelsel, en bewaakt de continuïteit van de lopende uitvoering van toeslagen en toeslagenorganisatie.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer² is het kabinet bezig ervoor te zorgen dat een volgend kabinet kan besluiten over de toekomst van het toeslagenstelsel. Eerder ontving u een brief waarin de aanpak hiervoor werd geschetst³. Daarin is aangegeven dat dit kabinet werkbare opties inzichtelijk maakt, gericht op het afschaffen van het stelsel als ook op fundamentele aanpassingen binnen het huidige stelsel. Daarbij wordt tevens de benodigde transitie toegelicht om te komen tot een beter uitvoerbaar en rechtvaardiger stelsel.

Het betreft een complexe ambitie, die van groot maatschappelijk belang is. Het afschaffen zonder alternatief is niet wenselijk: dit kan ertoe leiden dat huishoudens de kosten aan huur, zorg, of kinderen niet langer kunnen dragen. In de laagste inkomensgroep gaat bijvoorbeeld 95% erop achteruit, waarbij de mediaan is dat zij er meer dan 18% op achteruit gaan⁴. In de middelste (derde) inkomensgroep gaat 32% erop achteruit bij het afschaffen zonder alternatief, met een mediaan van 0%.

¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

² Kamerstukken II, 2022-2023, 36200, nr. 87, Kamerstukken II, 2021-2022, 31066, nr. 1084

³ Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1156

⁴ In de laagste inkomensgroep (<108% WML) zit 20% van de huishoudens. In deze inkomensgroep gaat 93% er meer dan 5% op achteruit, 2% gaat er 2 tot 5% op achteruit, dit betekent dat in totaal 95% van de inkomensgroep erop achteruit gaat als de toeslagen worden afgeschaft zonder alternatief

Daarom moet worden gekeken of huishoudens op een andere manier dan via het huidige toeslagenstelsel kunnen worden ondersteund, zodat huishoudens blijvend toegang hebben tot de vitale voorzieningen op het gebied van zorg en wonen en de zorg voor kinderen kunnen betalen.

Afgelopen jaren is er vaker een roep tot afschaffing van het toeslagenstelsel geweest. Afschaffen met daarvoor in de plaats een goed alternatief, bleek veel makkelijker gezegd dan gedaan. Er waren en zijn geen eenvoudige oplossingen voor het afschaffen van het toeslagenstelsel, zonder dat dit forse gevolgen heeft. Evenmin zijn er eenvoudige aanpassingen mogelijk aan het huidige toeslagenstelsel, waarbij de fundamentele problematiek wordt opgelost. Keuzes over een nieuw stelsel gaan gepaard met dilemma's; er is geen simpele oplossing om de problematiek in het toeslagenstelsel op te lossen, zonder ook voordelen daarvan te verliezen. Alternatieven kennen altijd haken en ogen. Als voorbeeld: een doelgroepgerichte en inkomensafhankelijke benadering (zoals in het huidige stelsel) is gericht, doordat de burger wordt bereikt die het nodig heeft en de financiële middelen gericht worden ingezet, maar dit resulteert wel in een complex stelsel. In paragraaf 2 gaan we nader in op de verschillende dilemma's. Daarnaast geldt dat niet alles tegelijk kan worden ingevoerd. Bij dit soort keuzes en dilemma's gaat het bij uitstek om politieke keuzes.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord ook de ambitie opgenomen werken lonender te maken en de armoedeval te verkleinen.⁵ Ook hierbij is er sprake van dilemma's en afruilen: de mate van inkomensondersteuning en de inkomensafhankelijkheid ervan, de hoogte van de marginale druk en de stand van de overheidsfinanciën zijn met elkaar verbonden. Hoe minder inkomensafhankelijk, des te meer mensen voor een ondersteuning in aanmerking komen, met de financiële gevolgen van dien voor de rijksbegroting (bij gelijkblijvende hoogte van de inkomensondersteuning) of de burger (bij gelijkblijvende overheidsuitgaven). Hoe lager de marginale druk hoe lonender het is om meer te gaan werken. Deze problematiek van dilemma's is niet specifiek voor de toeslagen.

Het vraagstuk beperkt zich overigens niet tot het toeslagenstelsel. De noodzaak om de inkomensondersteuning te vereenvoudigen komt op meerdere plaatsen terug in het debat. Hier spelen telkens vergelijkbare dilemma's als hierboven beschreven. Recent heeft het kabinet het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid en de kabinetsreactie daarop aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶ Daarin gaat het kabinet uitvoerig in op deze materie, en bijbehorende dilemma's, en worden stappen aangekondigd. Ook licht het kabinet in de reactie toe hoe opvolging wordt gegeven aan vereenvoudiging van de inkomensondersteuning en in het bijzonder de sociale zekerheid.

De keuzes voor de toekomst van het toeslagenstelsel moeten zorgvuldig en gedegen gemaakt worden, terwijl er ook behoefte is aan duidelijkheid over de toekomst van het toeslagenstelsel. De verkenning en voorbereiding daarvan vergen tijd. Uw Kamer ontvangt de resultaten in een eindrapportage. Het streven is u deze in het eerste kwartaal van 2024 aan te bieden. In de eindrapportage worden op basis van een actuele beschrijving van het stelsel verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel uiteengezet. Daarmee ligt er de benodigde voorbereiding voor een politieke weging en besluitvorming van formerende partijen ten behoeve van een volgend kabinet.

Tussenrapportage

Om u, zoals toegezegd, tussentijds een idee te geven welke opties concreet worden uitgewerkt, ontvangt u hierbij een tussenrapportage. De Tweede Kamer heeft op 7 juni jl.⁷ verzocht om in de tussenrapportage op een aantal zaken specifiek in te gaan. Hieronder gaan we ook in op dit verzoek.

Allereerst bevat deze tussenrapportage een beschrijving van het stelsel en probleemanalyse (bijlage 1). Hieraan is een analyse van de dilemma's gekoppeld. In de beschrijving van het stelsel wordt rekening gehouden met de vereenvoudiging van de huurtoeslag en met de directe financiering van de kinderopvangorganisaties. Deze maatregelen zijn weliswaar nog niet ingevoerd voor 2027, maar

⁵ Coalitieakkoord: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

⁶ Kamerstukken II, 2022-2023, 29 362/26 448, nr. 328

⁷ Kenmerk 2023Z10030/2023D24689

het kabinet is voornemens om nog in deze kabinetsperiode alle benodigde, onomkeerbare stappen te zetten.

Deze tussenrapportage gaat in op de uit te werken opties en combinatie van opties om de toeslagen op termijn af te schaffen of fundamenteel te herzien. Bijlage 2 bevat een overzicht van de opties die in ieder geval zullen terugkomen in de eindrapportage en een eerste duiding ervan. Deze opties worden in ieder geval uitgewerkt. Deze lijst met opties kan worden aangevuld, mochten er nog andere reële opties in beeld komen bij de uitwerking, of door de Kamers worden aangedragen. In deze tussenrapportage worden de opties en combinatie van opties nog niet concreet uitgewerkt; dat gebeurt in de eindrapportage.

In de brief van 7 juni jl. heeft de vaste Kamercommissie Financiën van de Tweede Kamer een aantal wensen kenbaar gemaakt ten aanzien van de uitwerking. Het verzoek is om in te gaan op hervormingen die op middellange termijn kunnen worden doorgevoerd, en op opties voor herziening op lange termijn, inclusief een duidelijke tijdlijn voor invoering. Deze vragen zullen in de eindrapportage beantwoord worden. Juist het antwoord op deze diepgaande vragen vergt nadere uitwerking en goede beoordeling in de uitvoering. Om die reden is het niet mogelijk de vragen al in deze tussenrapportage te beantwoorden.

De uit te werken opties zijn onder te verdelen in generieke opties, domeinspecifieke opties en opties waarmee het huidige toeslagenstelsel fundamenteel wordt aangepast. Een van de uit te werken opties betreft een uitkeerbare heffingskorting. De Tweede Kamer heeft bij motie Van Weyenberg/Segers⁸ verzocht om voor de zomer 2023 geïnformeerd te worden over een mogelijke vormgeving daarvan. Ter uitvoering daarvan wordt op deze optie specifiek ingegaan (bijlage 3). Een van de andere opties betreft, zoals al eerder aangekondigd, het fundamenteel aanpassen van het huidige stelsel door de toeslag te baseren op een vastgesteld inkomen. Dit komt mede tegemoet aan de motie van de Tweede Kamerleden Grinwis/Inge van Dijk/Stoffer die verzoekt om de optie (als tussenoplossing) in de vorm van een vastgesteld inkomen van twee jaar geleden uit te werken.⁹ Benadrukt zij, dat ook dit een forse, fundamentele aanpassing vergt.

De effecten van de verschillende opties en combinaties van opties zullen in de eindrapportage worden beschreven vanuit een drietal perspectieven: burgerperspectief, perspectief vanuit de uitvoering en vanuit de overheid. In paragraaf 4 en bijlage 4 wordt ingegaan op de elementen van de effectbeschrijving. Naast beoordeling aan de hand van een groot aantal (mogelijke) effecten (zie bijlage 4) zoals de inkomenseffecten, worden ook de uitvoerings- en invoeringsaspecten in beeld gebracht, inclusief mogelijke IT-issues. Voor de (combinaties van) opties worden in de eindrapportage ook budgettaire consequenties in beeld gebracht. De Tweede Kamer heeft op 7 juni jl. gevraagd naar het budgettaire beslag van de verschillende opties. Natuurlijk zullen ook de budgettaire consequenties in beeld worden gebracht. Maar dit is niet altijd eenduidig, omdat veel varianten schaalbaar zijn in budgettaire effecten. Dit is onder andere afhankelijk van welke (verdeling van) inkomenseffecten en welke uitvoeringslasten worden geaccepteerd. Daarom zullen in de uitwerking verschillende opties gepresenteerd worden. Daarbij worden in ieder geval ook budgettaire neutrale varianten uitgewerkt, en worden mogelijke effecten aangegeven van extra, of juist minder, budget. Het is uiteraard aan een volgend kabinet om een besluit te nemen over de budgettaire ruimte die al dan niet wordt vrijgemaakt.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om in deze tussenrapportage ook in te gaan op mogelijkheden om op korte termijn de grootste tekortkomingen van het huidige toeslagenstelsel te corrigeren. De grootste tekortkomingen van het huidige stelsel vloeien voort uit fundamentele keuzes die bij de vormgeving van het stelsel zijn gemaakt. De keuzes voor gerichtheid en voor het aansluiten bij de actualiteit leiden ertoe dat burgers worden ondersteund die het nodig hebben, en op een wijze die past bij het moment. Maar dat leidt ook tot tekortkomingen die dan ook alleen kunnen worden weggenomen door het stelsel fundamenteel aan te passen.

⁸ Kamerstukken II 2021-2022, 36120, nr. 12

⁹ Kamerstukken II, 2022-2023, 35510, nr. 128

Fundamentele aanpassingen van het stelsel zijn per definitie lastig om op korte termijn te realiseren. In de eindrapportage zullen, zoals eerder is gemeld aan uw Kamer, deze ook worden meegenomen. Het kabinet werkt verder – zoals afgesproken in het coalitieakkoord – blijvend aan verbeteringen om knelpunten binnen het huidige stelsel zo veel mogelijk te corrigeren. Zo zijn er stappen gezet, en blijven er de komende tijd stappen gezet worden, om de werking van het huidige stelsel te verbeteren. De doelgroep is recent uitgebreid met onder meer burgers in de noodopvang. Er worden steeds stappen gezet om de dienstverlening verder te verbeteren, zoals het attenderen van burgers op mogelijke terugvorderingen. Ook worden burgers er vaker aan herinnerd om de gegevens, waarop de voorschotten worden gebaseerd, actueel te houden om terugvorderingen te voorkomen. En er zijn verschillende initiatieven om niet-gebruik terug te dringen. In paragraaf 1 wordt nader ingaan op de maatregelen die al zijn genomen.¹⁰.

Tot slot heeft de Tweede Kamer op 7 juni jl. gevraagd of en zo ja op welke termijn er door het CPB doorrekeningen gemaakt zullen en/of kunnen worden. We zijn in gesprek met het CPB over het benutten van hun expertise en welke bijdrage zij kunnen leveren aan de eindrapportage. Ten behoeve van de eindrapportage zullen de benodigde berekeningen worden gedaan. Zoals gangbaar zal het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opties en combinaties doorrekenen op inkomenseffecten. Als nodig zal te zijner tijd met het CPB worden besproken of zij in staat zijn hun expertise in te zetten voor aanvullende doorrekeningen.

Deze tussenrapportage wordt u door de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangeboden. De uitvoering van de ambitie ten aanzien van toeslagenstelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Onder regie van de staatssecretaris voor Financiën – Toeslagen en Douane worden werkbare (combinatie van) opties uitgewerkt en zullen ook externe deskundigen en stakeholders actief worden betrokken. Hierdoor is een volgend kabinet in de gelegenheid om weloverwogen afwegingen te maken.

1. Beschrijving van het stelsel en probleemanalyse

Het denken over een nieuw stelsel vereist allereerst dat er een gedegen beeld bestaat over (de werking van) het huidige stelsel. De motie in de Tweede Kamer van de leden Inge van Dijk - Maatoug¹¹ vraagt een geactualiseerde probleemanalyse, die als basis kan dienen voor de alternatieven voor het toeslagenstelsel. In bijlage 1 is daartoe een beschrijving van het stelsel opgenomen, inclusief een probleemanalyse.

De beschrijving in bijlage 1 gaat uit van de situatie dat de voornemens omtrent het afschaffen van de kinderopvangtoeslag worden gerealiseerd en de vereenvoudiging van de huurtoeslag is gerealiseerd. In deze paragraaf vindt u een samenvatting van de beschrijving.

Samenvatting beschrijving van het stelsel

In 2022 ontvingen ongeveer 4,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag, 1,5 miljoen huurtoeslag, 1 miljoen kindgebonden budget en 600.000 kinderopvangtoeslag¹². Toeslagen bieden Nederlandse huishoudens actuele en directe inkomensondersteuning om in de kosten van zorg, huur, de kinderopvang en de kosten voor kinderen te voorzien. Daarmee blijven deze vitale voorzieningen toegankelijk voor iedereen.¹³ Voor veel burgers zijn de toeslagen een essentieel onderdeel van hun inkomen. Het toeslagenstelsel is een omvangrijk stelsel. Niet alleen in geld – in 2022 is € 15 miljard uitgekeerd, naar verwachting € 19 miljard in 2023 – maar ook in aantal betrokken burgers: er werden in 2022 ruim 7,8 miljoen toeslagen uitgekeerd. Twee derde van de Nederlandse huishoudens, 5,7 miljoen, ontvangt een of meer toeslagen. Met de aangekondigde afschaffing van

¹⁰ Onder meer in de Stand van Zakenbrieven en Jaarplan van Dienst Toeslagen wordt ingegaan op de voornemens en realisaties ervan, Kamerstukken II, 2022-2023, 31066, nr. 1153, en nr. 1154

¹¹ Kamerstukken II 2021-2022, 31066, nr. 1084.

¹² Peildatum 14 februari 2023. Te vinden via www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers.

¹³ De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. Deze had als doelstelling het stimuleren van de arbeidsparticipatie.

de huidige kinderopvangtoeslag daalt het aantal met grofweg enkele honderdduizenden huishoudens, die momenteel enkel kinderopvangtoeslag ontvangen¹⁴.

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. Ook biedt een gericht stelsel ruimte om specifieke groepen (tijdelijk) extra financieel te ondersteunen, zoals in 2023 is gebeurd als onderdeel van de koopkrachtmaatregelen. Het feit dat toeslagen inkomensafhankelijk zijn betekent ook dat huishoudens minder ontvangen wanneer hun inkomen stijgt, bijvoorbeeld omdat zij (meer) gaan werken. Het kenmerkende van toeslagen, de inkomensafhankelijkheid, leidt daarmee ook tot marginale druk.

Om de toeslagen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de draagkracht in het nu 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 in worden uitgekeerd als voorschot. Deze vormgeving voorkomt dat er geen gebruik gemaakt kan worden van vitale voorzieningen of 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

Toeslagen worden aangevraagd door de burger zelf en de burger is ook verantwoordelijk voor het doorgeven van de juiste en actuele informatie. Bij de vormgeving van het stelsel is er vanuit gegaan 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. 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.¹⁶ Burgers in stabiele situaties, bijvoorbeeld in vaste loondienst en met weinig veranderingen in hun dagelijks 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. Het gaat bijvoorbeeld om burgers die te maken hebben met wisselende inkomens, zoals flexwerkers en ZZP'ers. Ook van burgers die te maken krijgen met (onvoorziene) veranderingen wordt gevraagd actie te ondernemen, terwijl met name tegenslagen en (onvoorziene) levensgebeurtenissen leiden tot stress en mentale belasting en verlies aan overzicht op het grotere plaatje¹⁷.

De voorschotssystematiek – in combinatie met inkomensafhankelijkheid, het jaarrecht en het aansluiten bij het actuele inkomen – leidt tot terugvorderingen en nabetalingen, wanneer de situatie van een burger anders is dan op het moment van het voorschot bekend was. In totaal was bij 48% van de toeslagontvangers in 2020 het voorschot gelijk aan de definitieve toekenning. 29% van de toeslagontvangers ontving een nabetaling en 23% van de toeslagontvangers een terugvordering.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

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 KAMERSTUKKEN II, 2022/23, 31 066, NR 1158. EVALUATIE ALGEMENE WET INKOMENSAFHANKELIJK REGELINGEN (AWIR), UITVOERING EN DIENSTVERLENING TOESLAGEN

¹⁷ WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid

Uit de evaluatie van de Awir¹⁸ komt naar voren dat voor ongeveer 130.000 huishoudens per jaar het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen financiële problemen opleverde.¹⁹ Een deel van terugvorderingen zijn terug te voeren tot niet-actuele, niet-juiste of niet-beschikbare gegevens waarvoor de verantwoordelijkheid bij de burger is gelegd.

Naast de financiële consequenties voor burgers, zorgen terugvorderingen en nabetalingen voor onzekerheid over de toeslag, ook als deze de betrokkenen niet direct in problemen brengen. Uit een enquête blijkt dat in 2022 tien procent van de toeslagontvangers onzekerheid over hun toeslag ervoer²⁰. Vooral jongeren en mensen met lage inkomens hebben meer angst voor terugvorderingen.²¹

De onzekerheid en complexiteit kan ertoe leiden dat mensen terughoudend zijn in het aanvragen van een toeslag, of aarzelen over veranderingen in hun huishouden (samenwonen) of arbeidsmarktstatus (extra werken), omdat ze te weinig vat hebben op de gevolgen van deze handelingen op de toeslagen. Dit speelt met name bij huishoudens met lagere inkomens, omdat zij hogere toeslagen ontvangen en dus sterker afhankelijk zijn van toeslagen om rond te komen.²²

Deze onzekerheid kan ook leiden tot niet-gebruik van toeslagen. Niet-gebruik is een probleem wanneer de toeslag essentieel is om rond te kunnen komen. Dit kan leiden tot financiële problemen, met mogelijk schulden als gevolg. Niet-gebruik is niet altijd problematisch, bijvoorbeeld als men (bewust) afziet van een toeslag omdat de te ontvangen toeslag beperkt is en de burger geen problemen heeft met rondkomen. Verder kan het zo zijn dat mensen zich er niet van bewust zijn dat ze in hun specifieke situatie recht hebben op toeslagen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de bevinding dat niet-gebruik vaak hoog is bij burgers die pas sinds kort recht hebben op toeslagen. Ook komt niet-gebruik voor bij burgers met sterk wisselende inkomens (zoals zelfstandigen) die eerder geen recht hadden op toeslagen, maar door eenmalig lagere inkomsten in één jaar daar wel recht op hebben²³. 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.²⁴

Marginale druk

Werken en extra werken moet lonen. Met de marginale druk wordt het deel van een extra bruto-inkomen bedoeld dat mensen niet kunnen besteden door bijvoorbeeld belastingheffing of de afbouw²⁵ van inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen.²⁶ Doordat inkomensafhankelijke ondersteuning afneemt naarmate het inkomen hoger wordt, leidt deze tot marginale druk. 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 4% heeft een marginale druk van meer dan 70%. Het tarief in de inkomstenbelasting levert gemiddeld de grootste bijdrage (in 2023 36,93% voor de meeste werkenden). De rest van de marginale druk hangt samen met de op- en afbouw van inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen, en de pensioenpremie die werknemers betalen.²⁷ Ook de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen levert een belangrijke bijdrage

¹⁸ KAMERSTUKKEN II, 2022-2023, 31 066, NR 1158. EVALUATIE ALGEMENE WET INKOMENSAFHANKELIJK REGELINGEN (AWIR), UITVOERING EN DIENSTVERLENING TOESLAGEN

¹⁹ IDEM

²⁰ IDEM

²¹ VNG (2023), Bestaanszekerheid als belofte.

²² KAMERSTUKKEN II, 2022-2023, 31 066, NR 1158. EVALUATIE ALGEMENE WET INKOMENSAFHANKELIJK REGELINGEN (AWIR), UITVOERING EN DIENSTVERLENING TOESLAGE

²³ IDEM

²⁴ Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066 nr. 540 p. 52.

²⁵ Met afbouw wordt bedoeld dat het toeslagbedrag afneemt naarmate het inkomen omhoog gaat.

²⁶ De marginale druk is het deel van een extra euro inkomen (uit arbeid) dat niet kan worden besteed door belastingheffing (belastingtarief of afbouw inkomensafhankelijke heffingskortingen) of het verlies van inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen).

²⁷ Van de zorg- en huurtoeslag piekt de marginale druk bij de lagere middeninkomens. Van 30.000 tot 45.000 euro wordt een derde van de marginale druk veroorzaakt door de afbouw van de huur- en zorgtoeslag. Zie ook

aan de marginale druk. Niet iedere werkende heeft recht op dezelfde inkomensafhankelijke regeling, en daarom verschilt de marginale druk ook per situatie. Zo ligt de marginale druk circa 35% hoger voor iemand die in zowel de afbouw van de huurtoeslag als van de zorgtoeslag zit. Voor de (zeer beperkte) groep die alle toeslagen ontvangt, kan de afbouw daarvan de marginale druk met meer dan 40% verhogen.²⁸

Hoe lager de marginale druk hoe lonender het is om meer te gaan werken. Één mogelijkheid om de marginale druk te verlagen is bijvoorbeeld de afbouw minder steil te maken, hetgeen betekent dat de regeling minder inkomensafhankelijk is. Hierdoor worden deze regelingen per definitie minder gericht en dit kost flink meer geld omdat er dan meer mensen voor in aanmerking komen. Andersom is het ook mogelijk om de marginale druk te verlagen door inkomensafhankelijke regelingen te verlagen, het afbouwpunt te vervroegen of de regeling af te schaffen. Dit laatste heeft uiteraard negatieve effecten voor de portemonnee van veel huishoudens.

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 ondoorzichtig hoeveel een loonsverhoging of een dag extra werken netto oplevert.²⁹ Met de introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is beoogd de stapeling van de marginale druk van de verschillende regelingen beter in beeld te krijgen, en deze beter tegen te kunnen gaan.³⁰ Desondanks ervaren burgers deze nog steeds. Omdat de marginale druk samenhangt met inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen), kan het afschaffen of fundamenteel herzien van toeslagen leiden tot vermindering van de marginale druk.

Samenloop met andere domeinen

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 armoedereductie³¹) in de sociale zekerheid en de fiscaliteit (schijftarieven, heffingskortingen en aftrekposten). Zo ontvangen veel burgers niet alleen een toeslag, maar behoren ze ook vaak tot de bijna 7 miljoen burgers die in Nederland gebruik maken van een regeling in de sociale zekerheid, uiteenlopend van kinderbijslag tot een bijstands- of AOW-uitkering³².

Inkomen uit andere bronnen (zoals loon, uitkering of inkomensondersteuning) is relevant voor de hoogte van de ontvangen toeslagen. De verschillende stelsels beïnvloeden elkaar: niet enkel doordat de hoogte van een uitkering van invloed kan zijn op de hoogte van de ontvangen toeslag, maar ook doordat ze door verschillende (uitvoerings)organisaties worden uitgevoerd. Bovendien zijn de voorwaarden en definities verschillend; de voorwaarden en definities kunnen per regeling logisch zijn, maar bij elkaar ondoorzichtig en daarmee toch complex. In bepaalde gevallen zijn de definities wel afgestemd. Zo is met de introductie van het toeslagenstelsel het inkomenscriterium geharmoniseerd met dat in het fiscale stelsel. Het is echter niet geharmoniseerd met diverse regelingen in de sociale zekerheid.³³ Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het partnerbegrip. Burgers die met meerdere regelingen in verschillende domeinen te maken hebben, kunnen maar tot op zekere hoogte persoonlijk worden geholpen in de massale processen van grote uitvoeringsorganisaties, terwijl er wel behoefte is aan maatwerk. Dit zorgt voor dilemma's, ook in de zoektocht naar

bijvoorbeeld Dijk, J.J. van en Y. van de Ven (2023) Het einde van de toeslagen. Instituut voor Publieke Economie. Te vinden op instituut-pe.nl.

²⁸ Zorgtoeslag bedraagt 13,64%, huurtoeslag tussen 20-30%, kindgebonden budget 6,75% en kinderopvangtoeslag enkele procenten.

²⁹ Dijk, J.J. van en Y. van de Ven (2023) Het einde van de toeslagen. Instituut voor Publieke Economie. Te vinden op instituut-pe.nl.

³⁰ 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-11/2) 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.

³¹ Hierop worden ook diverse acties ondernomen. Kamerstukken II 2021-2022, 24515, nr. 643

³² In 2019. Het gaat om allerlei redenen, bijv. AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben, ziekte, verlies van baan, kind onder de 18 jaar hebben (kinderbijslag).

³³ Bijv. partnerbegrip, zie IBO vereenvoudiging sociale zekerheid, 2023, Kamerstukken II, 2022-2023, 29 362/26 448, nr. 328

alternatieven. Voor de samenloop is daarnaast de kwaliteit, tijdigheid en juistheid van gegevens van belang en de mogelijkheid van gegevensuitwisselingen, hetgeen nu vaak niet geoorloofd³⁴ is.

Verbeteringen

Het is mogelijk de negatieve gevolgen van het stelsel voor burgers te verminderen, onder andere door wijzigingen in beleid, uitvoering en dienstverlening. De afgelopen jaren zijn daartoe forse inspanningen verricht.³⁵ Onder andere door de inzet van Dienst Toeslagen is er vanaf 2016 sprake van een daling van het aandeel terugvorderingen en een toename van het aantal nabetalingen bij de vier toeslagen. In 2020 zijn twee aanpassingen in de toeslagen doorgevoerd waardoor (voor sommige huishoudens) de marginale druk fors afnam, en ook het risico op problematische terugvorderingen werd verminderd. In 2020 is in de huurtoeslag de harde inkomensgrens komen te vervallen³⁶ en is in het kindgebonden budget de afbouwgrens voor paren verhoogd³⁷. In 2022 is de koppeling gewerkte uren bij de kinderopvangtoeslag losgelaten, zoals in het coalitieakkoord afgesproken. Dit was voor veel ouders een ingewikkelde voorwaarde die ook leidde tot terugvorderingen. Hiermee is de kinderopvangtoeslag eenvoudiger geworden. Mede naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) en in het kader van de WaU (Werken aan de uitvoering) zijn maatregelen genomen om de negatieve gevolgen van het stelsel voor burgers te matigen. Zo zijn er wijzigingen doorgevoerd met als doel de toekenningszekerheid en begrijpelijkheid voor burgers te verbeteren. De terugwerkende kracht tot het volledige kalenderjaar bij een partnerschap is afgeschaft. Er zijn verbeteringen aangebracht met betrekking tot specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld voor mensen in de noodopvang³⁸. Ook is in de wet meer ruimte gekomen voor maatwerk, bijvoorbeeld de mogelijkheid om terugvorderingen te matigen of om bij hardheden een afwijkende beslissing te nemen.

Verder is er meer ingezet op het sneller definitief toekennen³⁹, betere fysieke en digitale dienstverlening, onder meer via Stella-teams. Om het niet-gebruik terug te dringen ontvangen burgers met een toegekende toeslag automatisch het kindgebonden budget als zij ook kinderbijslag ontvangen. Met de zogeheten 17-jarigen brief worden jongeren vlak voordat ze 18 jaar worden gewezen op mogelijk recht op toeslagen, teruggave van de Belastingdienst en studiefinanciering vanuit DUO. Hiernaast worden burgers die worden geholpen bij hun belastingaangifte gewezen op mogelijk recht op huurtoeslag.

Ook de komende tijd blijven er stappen gezet worden om de werking van het huidige stelsel te verbeteren. Er worden steeds stappen gezet om de dienstverlening verder te verbeteren, zoals het attenderen van burgers op mogelijke terugvorderingen door middel van vroegsignalering. Burgers worden er vaker aan herinnerd om de gegevens, waarop de voorschotten worden gebaseerd, actueel te houden om terugvorderingen te voorkomen. Er zijn verschillende initiatieven om niet-gebruik terug te dringen. Daartoe komt er een persoonlijke attenderingsactie waarbij een groep (van 20.000) burgers persoonlijk wordt geattendeerd op mogelijk niet-gebruik van de zorgtoeslag. In de beschrijving van het stelsel (paragraaf 1) wordt ingegaan op verbeteringen binnen het stelsel.

Conclusies

³⁴ Gegevens mogen op grond van de AVG in principe alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn verzameld; niet-gebruik behoort daar niet toe.

³⁵ Bijvoorbeeld bijlage bij Kamerstukken 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen en jaarplan Dienst Toeslagen

³⁶ Tot 2020 kon door 1 euro overschrijding van deze grens een fors bedrag aan toeslag vervallen. Sinds 2020 loopt de huurtoeslag graduëler af naar 0. Het inkomensbereik van de huurtoeslag is daarmee verlengd.

³⁷ De toeslag begint voor paren door deze wijziging bij een fors hoger inkomen af te bouwen.

³⁸ Mensen die vanwege huiselijk geweld in de noodopvang terechtkomen kunnen vanaf 2023 los van de partner, zorg- en kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Zo kunnen zij makkelijker zorg- en kinderopvangtoeslag aanvragen en sneller financieel zelfstandig zijn. En het inkomen van de partner telt niet mee bij de berekening van de hoogte van de toeslag.

³⁹ De voorlopige toekenning volgt ca. 4 tot 6 weken na aanvraag. De definitieve toekenning volgt voor het grootste deel van de toeslagontvangers ca. 6 tot 9 maanden na afloop van het toeslagjaar. Als gegevens ontbreken, bijvoorbeeld omdat iemand geen belastingaangifte heeft gedaan, of additionele controles nodig zijn kan dit langer zijn.

Het bieden van inkomens- of bestaanszekerheid is een belangrijk doel van een toeslag. Concluderend kan gesteld worden dat het huidige stelsel voor veel mensen functioneert. De gerichtheid en actualiteit heeft grote voordelen. Immers, hierdoor ontvangen veel burgers inkomensondersteuning op het moment en in de mate waaraan behoefte is. Maar voor bepaalde, vooral kwetsbare, burgers functioneert het stelsel niet goed. De gerichtheid en tijdigheid zorgt ervoor dat het stelsel veel van burgers en uitvoering vraagt. Daarnaast zorgt de gerichtheid voor een hoge marginale druk. De veelheid aan grondslagen en samenloop van regelingen hebben geleid tot een complex en onoverzichtelijk stelsel. Door de massaliteit is het slechts beperkt mogelijk maatwerk te bieden.

De wijze waarop het toeslagenstelsel nu is ingericht, kent fundamentele problemen: problematische terugvorderingen, complexiteit en niet-gebruik. Daarnaast draagt het stelsel bij aan een verhoging van de marginale druk.

In bijlage 1 is deze analyse verder uitgewerkt, inclusief de specifieke kenmerken en problematiek per toeslag.

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. 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 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. Verder dient ook rekening gehouden te worden met andere regelingen binnen het sociale domein waarmee toeslagen interacteren.

De volgende dilemma's zijn te onderscheiden⁴⁰:

1. De gerichtheid of een eenvoudiger en minder complex stelsel (gerichtheid versus eenvoud) Een gerichte ondersteuning betekent dat het geld alleen terecht komt bij burgers die het daadwerkelijk nodig hebben. Juist de groep burgers die de inkomensondersteuning nodig heeft, ontvangt deze. En die inkomensondersteuning kan meebewegen bij eventuele stijging van kosten bij de desbetreffende voorziening (zorg, wonen of kosten voor kinderen). Op macro-niveau leidt dit tot een doelmatig stelsel. Dit vereist echter fijnmazige regelgeving die onderscheid maakt tussen inkomensgroepen, met criteria op het gebied van draagkracht en andere specifieke vereisten zoals de hoogte van de huur. Een gericht systeem is aldus gebaseerd op een veelvoud aan grondslagen die tezamen vaak een complex en moeilijk te begrijpen systeem maken, zowel voor burgers als voor de uitvoering.⁴¹ Daarnaast leidt een inkomensafhankelijke, gerichte ondersteuning tot een (toename van) marginale druk.

Een eenvoudig stelsel, dat voor burgers begrijpelijk is, heeft echter 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 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 meer kosten voor de overheid. Daarnaast biedt een eenvoudig stelsel minder mogelijkheden tot maatwerk⁴² en/of knoppen voor (gerichte) koopkrachtmaatregelen.

⁴⁰ Onder meer (bijlage bij) Kamerstukken II 2019-2020, 31 066 nr. 624. IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel

⁴¹ In 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid' (2017) spreekt de WRR in dit verband over doenvermogen

⁴² Bij dilemma 4 wordt nog nader ingegaan op maatwerk in relatie tot de omvang van het stelsel

De draagkracht op huishoud- of individueel niveau is een belangrijke keuze in de inkomensondersteuning. Er bestaat brede consensus dat leden van hetzelfde huishouden elkaar financieel (dienen te) ondersteunen en dat daarom de draagkracht van burgers wordt bepaald op huishoudniveau⁴³. Een huishouddefinitie maakt de ondersteuning dus gericht, maar dit impliceert wel een complexiteit in het stelsel, hetgeen ten koste gaat van de eenvoud en begrijpelijkheid.

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 en toegang te hebben tot wonen en zorg. Om die reden is het van belang dat de financiële ondersteuning zoveel mogelijk is afgestemd op de actuele draagkracht, omdat dat het moment van de uitgaven is. Aan deze actualiteit zit echter ook een andere kant. Als de draagkracht van de toeslaggerechtigden 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 als voorschot worden uitbetaald, hetgeen leidt tot nabetalingen en terugvorderingen en tot (toekennings)onzekerheden bij de burger.

Daarentegen wordt de inkomensondersteuning bij een stelsel met toekenningszekerheid gebaseerd op een vastgesteld inkomen of deze ondersteuning is inkomensafhankelijk. Het inkomen wordt in dat geval pas ruim een jaar later vastgesteld, waardoor er meer zekerheid is. 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. Als de toekenningszekerheid wordt verbeterd door uit te gaan van inkomensafhankelijke ondersteuning, betekent dit een mindere gerichtheid (zie vorige dilemma) en dit 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. De verantwoordelijkheid bij de burger geeft de burger autonomie en regie en gaat uit van een zelfredzame burger. De burger kent de feitelijke situatie waarin hij of zij verkeert het allerbeste, hetgeen zeker bij een gericht systeem belangrijk is. Een dergelijke verantwoordelijkheid bij de burger vereist wel meer van de zelfredzaamheid van de burger. Als de overheid nog niet over de juiste gegevens beschikt, moet de burger bijvoorbeeld in staat zijn om de aanvraag te doen, relevante wijzigen (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 vanwege de privacy. In dat verband mag de overheid sommige 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 kunnen verwerken. Een stelsel dat is gebaseerd op geautomatiseerd bedienen van grote groepen burgers heeft 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 daaraan praktisch gezien maar in zeer beperkte mate worden voldaan. Bij een eenvoudig stelsel biedt het stelsel juist minder mogelijkheden tot maatwerk.

3. Focus en uit te werken (combinaties van) opties

Het afschaffen van toeslagen, of het doorvoeren van fundamentele aanpassingen binnen het huidige toeslagenstelsel, vraagt om fundamentele politieke keuzes. Geen enkel alternatief heeft alleen maar voordelen. De inzet van dit kabinet is om te komen tot werkbare opties en combinaties van opties, zodat een volgend kabinet goed geïnformeerd kan besluiten over de toekomst van (alternatieven voor) het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de huurtoeslag en de benodigde transitie. Daartoe worden zowel 'losse' opties als combinaties van opties uitgewerkt. Door naast opties ook verschillende combinaties van opties te presenteren, komen de effecten van de verschillende opties in onderlinge samenhang in beeld. Zo geven die combinaties bijvoorbeeld inzicht in de inkomenseffecten van de gecombineerde maatregelen en in de mogelijke noodzaak tot gefaseerde invoering omdat niet alles tegelijkertijd kan.

Hierbij zij opgemerkt dat – ongeacht de (combinatie van) optie(s) – de geschiedenis ons leert dat steeds rekening gehouden moet worden met onbedoelde neveneffecten. Bij de vormgeving van de opties houden we rekening met de lessen die afgelopen jaren zijn geleerd. Het toeslagenstelsel was erop gericht om heel snel uit te keren. In bijna alle gevallen had dat positieve effecten, maar de risico's op oneigenlijk gebruik of misbruik werden onvoldoende ondervangen. Dat zorgde voor een roep om meer controle en handhaving, die vervolgens is doorgeschoten. De overheid pakte signalen van wat er misging onvoldoende op en leerde daardoor niet van wat er misging.⁴⁴ Dat terwijl het uitgangspunt is en moet zijn dat de overheid burgers moet beschermen en een luisterend oor moet bieden. De overheid moet niet blind zijn voor het feit dat enkelen misbruik (willen) maken van de inkomensondersteuning. Maar zoals in de kabinetsreactie op Ongekend Onrecht aangegeven: 'een (kleine) fout mag nooit leiden tot het stempel fraudeur'. Bij de uitwerking van de opties zal – naast het oplossen van de fundamentele problematiek – deze balans moeten worden geborgd en mogelijke onbedoelde effecten van de wet- en regelgeving worden ondervangen.

Focus

Om een voldoende basis te bieden waarmee een volgend kabinet keuzes kan maken is een verdergaande uitwerking van opties nodig. Het is belangrijk dat de opties en de combinatie van opties een breed politiek spectrum afdekken om daarmee een volgend kabinet, ongeacht de samenstelling, van dienst te zijn. Daarbij is het van belang niet alleen aandacht te besteden aan de stip op de horizon, maar ook aan de benodigde transitie en de invoering ervan. Dit alles vergt tijd en capaciteit. Focus op een aantal opties en combinaties van opties is daarom zeer wenselijk.

Voor de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget worden diverse alternatieven onderscheiden en uitgewerkt. Er worden generieke, toeslagoverstijgende alternatieven uitgewerkt en domeinspecifieke alternatieven per toeslag. Bij de domeinspecifieke alternatieven wordt het alternatief binnen het stelsel van de zorg, huurstelsel respectievelijk kindregelingen gevonden. Grofweg gezien leiden de alternatieven tot lagere uitgaven aan zorg en huur, of tot een hoger besteedbaar inkomen. Dit laatste kan door het primaire inkomen (inkomen uit loon/uitkering voor belasting) in generieke zin te verhogen of door een financiële ondersteuning vanuit de overheid via de fiscaliteit of in de vorm van een uitkering, bijdrage of toeslag. Doordat de burger minder betaalt voor de voorziening respectievelijk voldoende inkomen heeft om de voorziening te betalen blijft de toegankelijkheid van de voorziening geborgd.

Bij zowel de generieke als domeinspecifieke opties worden meer en minder vergaande opties uitgewerkt, waarbij fundamentele wijzigingen in andere stelsels zoals belasting en sociale zekerheid in beeld komen. Bij de brede vergaande opties ligt de (tijds)horizon verder.

Dit maakt dat er toch een relatief groot aantal opties zal worden uitgewerkt. Daarbij worden echter wel keuzes gemaakt. Eerder opgedane inzichten over opties worden benut. De opties en combinatie van opties dienen gericht te zijn op het aanpakken van de fundamentele problematiek. Opties die op voorhand onrealistisch worden bevonden vallen af. Dit geldt eveneens voor de opties die geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van andere opties die worden uitgewerkt. Het aantal combinaties van opties wordt eveneens beperkt tot een aantal logisch samenhangende combinaties.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 510, nr. 115

Hieronder wordt eerst verder ingegaan op de opties en daarna op de combinaties van opties.

Uitwerking opties

De alternatieven in de eindrapportage moeten reëel kunnen worden ingevoerd. Daartoe worden onder andere inzichten benut die naar voren komen uit diverse onderzoeken en andere publicaties. Vaak zijn de gepubliceerde ideeën op hoofdlijnen, soms meer uitgewerkt⁴⁵. Twee belangrijke, uitgewerkte onderzoeken betreffen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel⁴⁶ en de eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel⁴⁷.

Hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende opties die in ieder geval zullen terugkomen in de eindrapportage. De opties zijn gegroepeerd naar drie categorieën⁴⁸: (1) generieke opties die betrekking hebben op (a) de fiscaliteit en (b) de sociale zekerheid, (2) domeinspecifieke opties en (3) generieke opties gericht op fundamentele aanpassingen binnen het stelsel. Deze lijst is niet in steen gehouwen. Mochten er zich in een later stadium nog andere reële opties of subvarianten aandienen dan kunnen die nog worden meegenomen in de uitwerking.

Generieke opties	Fiscaliteit	<i>Wijzigingen in het belastingstelsel</i> Het verlagen of afschaffen van toeslagen wordt gecombineerd met wijzigingen in het belastingstelsel. Hierbij kan gedacht worden aan: • Het verlagen van belastingen door wijzigingen in tarieven en heffingskortingen (zoals AHK, AK) als (gedeeltelijke) compensatie voor het vervallen of verlagen van toeslagen. • Het combineren van het afschaffen van toeslagen met het afschaffen van de aftrekposten en heffingskortingen. In deze variant blijft de inkomensverdeling zoveel mogelijk gelijk met inkomensafhankelijke toeslagen en een eenvoudige progressieve inkomstenbelasting. • Het laten meelopen van toeslagen (of andere uitkeringen/tegemoetkomingen) in het belastingstelsel door het introduceren van uitkeerbare heffingskortingen.
	Sociale zekerheid	<i>Verhoging minimumloon</i> Dit leidt tot een hoger primair inkomen. De verhoging van WML werkt ook door in de hoogte van (sociale zekerheids)uitkeringen.
		<i>Samengaan met andere (sociale zekerheids)regelingen</i> Bijvoorbeeld het samenvoegen van het kindgebonden budget met de kinderbijslag.
Domein-specifieke Opties	Kind-gebonden budget	<i>Inkomensafhankelijk, samen met kinderbijslag</i> Samenvoegen met de kinderbijslag, voor iedereen met kinderen.

⁴⁵ Bijv. 'Het einde van de toeslagen' van het Instituut voor publieke economie (2023), bestaanszekerheid als belofte, essay VNG (2023), www.instituut-pe.nl

⁴⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 31 066 nr. 624. IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel

⁴⁷ Bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 31 066, nr. 760

⁴⁸ Gezien het feit dat dit kabinet de kinderopvangtoeslag wil afschaffen zullen de opties en alternatieven zich richten op de overige drie toeslagen

		<i>Deels inkomensafhankelijk, deels inkomenssonafhankelijk, samen met kinderbijslag</i> Samenvoegen met de kinderbijslag, waarbij een gedeelte inkomensafhankelijk blijft.
	Zorgtoeslag	<i>Compensatie via regulier instrumentarium</i> De compensatie verloopt via fiscale stelsel en sociale zekerheid. Deze optie kan verder worden aangevuld met instrumenten als: • Instandhouding van de zorgtoeslag voor een kleinere doelgroep; • Generieke inkomenssonafhankelijke aanvulling.
		<i>Verlagen nominale premie</i> De premie wordt lager voor de burger, bijvoorbeeld door een verhoging van de rijksbijdrage aan het zorgverzekeringsfonds.
		<i>Op vrijwillige basis naar de zorgverzekeraar</i> Zorgtoeslag blijft bestaan, en burger kan ervoor kiezen om zorgtoeslag direct naar de zorgverzekeraar te laten overmaken.
	Huurtoeslag	<i>Eigendomsneutraal woonbeleid</i> Invoeren van gelijke behandeling voor huren en kopen, met een beperking van het aantal specifieke regelingen voor burgers.
		<i>Huurmatiging door corporatiesector en particuliere sector</i> De huurders krijgen een lagere huur en de verhuurder krijgt daarvoor compensatie.
		<i>Huurmatiging via de woningcorporaties en huurtoeslag voor particuliere sector</i> Huurders van een corporatie krijgen een lagere huur, corporaties krijgen daarvoor compensatie. Huurders van particuliere verhuurders behouden de huurtoeslag.
Fundamentele aanpassingen binnen het stelsel		<i>Toekenning op basis van vastgesteld inkomen t-2</i> De hoogte van de toeslag niet baseren op het geschatte actuele inkomen, maar op vastgesteld inkomen op basis van t-2
		<i>Toekenning op basis van vastgesteld inkomen met behulp van Polisadministratie</i> De hoogte van de toeslag wordt waar mogelijk gebaseerd op de Polisadministratie. Eventueel aangevuld met een vangnet.
		<i>Basisbehoefte-toeslag</i> Twee of drie toeslagen worden samengevoegd tot één toeslag.
		<i>Gegevensuitwisseling tussen uitvoerders</i> Door uitwisseling van informatie kan niet-gebruik actief worden opgespoord. Hoewel het risico's met zich meebrengt, zou deze optie eventueel kunnen worden aangevuld met een ambtshalve toekenning van toeslagen

De verschillende opties kunnen worden toegepast op de huidige zorgtoeslag- huurtoeslag en/of kindgebonden budget-populatie. Daarnaast wordt gekeken naar een doelgroepgerichte aanpak. Dan gaat het om het toepassen van een optie op een (groot) deel van de toeslaggerechtigden, maar niet

voor de gehele groep die nu zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget ontvangt. Voorbeelden hiervan zijn het benutten van de Polisadministratie voor burgers in loondienst, het aansluiten bij een uitkering of studiefinanciering, of een oplossing voor huishoudens woonachtig in een huurwoning van een woningbouwcorporatie.

De invoering van vergaande, brede aanpassingen zullen vele jaren vergen, waardoor de invoering(stermijn) minder gedetailleerd zal zijn dan bij specifiekere opties. Dit geldt ook voor opties gericht op de fundamentele wijzigingen binnen het huidige stelsel. Overigens kan het verschil tussen een nieuw stelsel of fundamentele aanpassing van het huidige stelsel gradueel zijn, en is het mogelijk dat fundamentele aanpassingen binnen het toeslagstelsel een opmaat zijn naar het afschaffen of een nieuw stelsel.

In bijlage 2 worden de genoemde opties verder beschreven inclusief een eerste uitwerking van aandachtspunten en voor- en nadelen. In bijlage 3 die mede namens de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst wordt aangeboden, wordt uitvoerig ingegaan op de optie over uitkeerbare heffingskorting. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie in de Tweede Kamer van de leden Weyenberg/Segers⁴⁹ waarin aandacht voor dit nieuw type instrument wordt gevraagd, en wordt verzocht om de Tweede Kamer over mogelijke uitvoerbare varianten te informeren voor de zomer. Uitkeerbare heffingskortingen zijn uitkeringen die via het belastingstelsel worden verstrekt. De uitkering wordt verrekend met de te betalen belasting; de hoogte van de uitkering staat los van de te betalen belasting. Onderscheidend aan dit instrumentarium is de wijze van uitkering, gekoppeld aan de belasting en belastingaangifte. Net als andere uitkeringsvormen kan de uitkeerbare heffingskorting op allerlei verschillende manieren worden vormgegeven, zowel inkomensafhankelijk als -afhankelijk. Met name bij een inkomensafhankelijke vorm kan de problematiek dan vergelijkbaar zijn met die van het toeslagenstelsel. Voor een dergelijke uitkering is een belastingaangifte nodig. Dat vergt het een en ander van de burger. Om die reden wordt in de bijlage een inschatting gegeven van het aantal extra volwassenen dat jaarlijks belastingaangifte zou moeten doen en/of een voorlopige aanslag moeten aanvragen.⁵⁰ Dit instrument leidt tot een nieuwe taak voor de Belastingdienst, terwijl daar nu al erg veel van wordt gevraagd. In de eindrapportage zal deze optie verder mee worden genomen waarbij deze vergelijkbaar met de andere uit te werken opties nader wordt uitgewerkt en op de effecten (zie paragraaf 4) bezien.

Uitwerking combinatie van opties

In de eindrapportage zal een beperkt aantal combinaties van opties worden opgenomen. De vormgeving van de combinatie van opties willen we mede aan de hand van de uitwerking van de afzonderlijke opties doen, eventueel aangevuld met andere mogelijke bouwstenen, zoals kleinere aanpassingen in afbouwpaden, vereenvoudigen of harmoniseren van grondslagen zoals het inkomensbegrip of de vermogensgrens.⁵¹ Het combineren van opties is een hulpmiddel om te komen tot een integrale beleidsafweging.

Er zijn verschillende combinaties van opties denkbaar. Een combinatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Allereerst door combinaties van de opties die de problematiek op een vergelijkbare manier aanpakken, zoals het verlagen van de kosten van de voorziening in de verschillende domeinen of juist door het verhogen van het (netto) besteedbaar inkomen via uitkering, lagere belastingen of hogere (minimum)lonen.

⁴⁹ Kamerstukken II 2021-2022, 36120, nr. 12

⁵⁰ Het onderzoek laat zien dat er grote groepen zijn, zeker in absolute aantallen, die niet met de loonheffing en ook niet met de inkomensheffing te maken hebben (255.000) of die alleen onder de loonheffing vallen (2.113.000)⁵⁰ of alleen onder de inkomensheffing (1.188.000). Ook maakt het onderzoek duidelijk dat het aantal volwassenen met een voorlopige aanslag in het belastingjaar een beperkte minderheid vormt (25% van alle volwassenen in Nederland; 75% van alle volwassenen ontvangt dus geen voorlopige aanslag lopende het jaar).

⁵¹ Ten overvloede zij opgemerkt dat bij sommige opties al verschillende elementen zijn gecombineerd, om grote nadelige effecten al te mitigeren. Hiermee is het onderscheid tussen opties en combinatie van opties niet rechtlijnig.

Daarnaast zou een combinatie kunnen worden gevormd door opties die elkaars nadelen (deels) ondervangen. Ter toelichting: een verhoging van het wettelijk minimumloon zou gepaard kunnen gaan met een aanpassing van het fiscale stelsel (voor middeninkomens), eventueel aangevuld met domeinspecifieke optie(s).

Bij combinaties van opties die pas over een lange(re) termijn kunnen worden ingevoerd, wordt gezien of er tussenstappen mogelijk zijn gedurende de transitie naar een nieuw stelsel. Zo mogelijk worden stappen gedefinieerd die op de kortere termijn al gezet kunnen worden richting die grotere overgang. Daarnaast wordt bij de combinatie de benodigde invoeringstermijn beschreven. Bij de opties wordt deze beschreven vanuit een stabiele omgeving, zonder rekening te houden met mogelijke andere ontwikkelingen. Bij de combinatie van opties komt de (al dan niet beoogde) samenloop van de verschillende effecten in beeld, zoals de inkomenseffecten, marginale druk, de gecombineerde opgave voor de uitvoering en de consequenties ervan. Hiermee is inzichtelijk hoe de verschillende opties op elkaar inwerken en welke effecten dat heeft voor de invoering en de invoeringstermijnen. Immers: niet alles kan tegelijk. Ten overvloede zij opgemerkt dat hierbij geen rekening kan worden gehouden met mogelijke wijzigingen op andere beleidsterreinen; die kunnen de daadwerkelijke invoering(stermijnen) eveneens beïnvloeden. Bij de combinaties van opties worden ook budgettaire neutrale varianten in beeld gebracht.

4. Effectbeschrijving

Hiervoor is geschetst dat de keuze voor een nieuw stelsel vraagt om keuze tussen dilemma's waarbij in ieder geval gekeken wordt naar oplossingen voor de fundamentele problematiek. Om de voor- en nadelen en het realiteitsgehalte van de alternatieven helder in beeld te brengen worden vanuit drie perspectieven de effecten beschreven: het perspectief van de burger, het perspectief van de uitvoering en uitvoerende organisaties, het perspectief van de overheid.⁵² Ook zal een beschrijving worden opgenomen van de gevolgen van de optie voor de marginale druk. In bijlage 4 zijn de te beschrijven effecten opgenomen. Deze effecten worden in de eindrapportage in een overzichtelijk format gepresenteerd.

Daarbij zal de doenlijkheid van een optie voor de burger uitgebreider worden uitgewerkt dan eerder is gedaan. Ook zal er uitgebreid - en daarmee preciezer - worden ingegaan op zaken die te maken hebben met de invoering, waaronder in ieder geval de transitievoorwaarden en het invoerpad. Verder zal (waar relevant) onderscheid worden gemaakt in de effecten tussen de verschillende doelgroepen. In dat kader kunnen de inkomenseffecten en marginale druk bijvoorbeeld worden uitgesplitst naar verschillende inkomensgroepen, zowel de lagere als middeninkomens.

5. Afsluiting

Het toeslagenstelsel is voor veel burgers in Nederland onmisbaar en voor het merendeel ook een werkbaar stelsel. Maar er zijn inherente problemen aan het huidige stelsel die alleen aangepakt kunnen worden door fundamentele aanpassingen. De keuze is echter niet eenvoudig want alternatieven hebben zowel voor- als nadelen. Vanuit het perspectief van de burger, uitvoering en overheid zullen die regelmatig verschillend zijn. Uiteindelijk is de toekomst van het toeslagenstelsel, en wat het meest wenselijke alternatief is, een politieke keuze. De inzet van het kabinet is om werkbaar opties inzichtelijk te maken, inclusief de benodigde transitie om te komen tot een uitvoerbaar en rechtvaardig stelsel van inkomensondersteuning, waarin werken moet lonen. Met onze aanpak willen we een volgend kabinet in staat stellen om te besluiten over de toekomst van het toeslagenstelsel.

Met deze tussenrapportage bieden we u inzicht in de stand van zaken en welke opties we voornemens zijn uit te werken. In het komend half jaar zullen we verdere stappen zetten. Dit doen we in verschillende fases, waarbij we eerst nog de opties en combinaties van opties verder uitwerken, vervolgens de effecten van die (combinaties van) opties in kaart brengen en ten slotte ruime aandacht besteden aan uitvoeringsaspecten en invoerpaden. Hierbij zullen we ons ook rekenschap geven van andere trajecten, zoals de vereenvoudigingsagenda inkomensondersteuning,

⁵² Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1156

de toekomst van de kindregelingen en de voorbereidingen van voorstellen om fiscale regelingen te verbeteren of af te schaffen. De inzichten zullen we niet alleen vanuit de ambtelijke organisatie bijeenbrengen. We zullen actief externen betrekken, waaronder experts van planbureaus, wetenschappers en stakeholders. Dit tezamen resulteert in de eindrapportage. We streven ernaar u deze in het eerste kwartaal van 2024 aan te bieden.

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Aukje de Vries

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

C.E.G. van Gennip

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

E.J. Kuipers

De minister voor Volksgezondheid en Ruimtelijke Ordening

Hugo de Jonge