



TER ADVISERING: MR [DATUM] – AGENDAPUNT [NUMMER]

Aan
de minister
de staatssecretaris

[Directie]

Inlichtingen
[...]

Datum
[...]

Notitienummer
2019-0000063295

Auteur
[...]

Van
[...]

notitie

[Onderwerp]

----- TER INFORMATIE -----

- Indien het MR-stuk vrijdag is uitgezet, dient advisering **uiterlijk dinsdag einde dag** door de lijn heen te zijn. Hou in de gaten dat de adviesnotitie ook soepel de lijn door gaat nadat je het advies de lijn in hebt gedaan. Het is van belang dat de advisering dinsdag einde dag bij BOA ligt omdat de advisering tevens wordt gebruikt voor het SGO dat woensdag plaatsvindt.
- Advisering inzake de **aanvullende woensdagagenda** moet **uiterlijk donderdag 12.00 uur** door de lijn zijn. Ook hier geldt: houd in de gaten of de advisering ook soepel door de lijn heen gaat.
- De eerste drie kopjes (advies, kern en krachtenveld) mogen gezamenlijk **maximaal ¾ A4** beslaan. Houd het dus kort en krachtig. Dit is het gedeelte wat in de MR-annotatie wordt opgenomen (om dat MR-annotatie overzichtelijk te houden). Punten opgenomen onder het kopje 'toelichting' worden niet in de MR-annotatie opgenomen. De minister krijgt wel de onderliggende notities: in de toelichting kan je dus verdiepende informatie opnemen. Vermijd verdubbelingen: als iets al in de kern staat hoeft dat niet in de toelichting herhaald te worden.
- Indien het een **stuk van Financiën** betreft, neem dan een **korte spreeklijn** op aan de hand waarvan de minister of staatssecretaris het stuk desgevraagd kan inleiden. Indien er inbreng van andere departementen verwacht wordt, bereidt dan ook **O&A's voor**.
- 10.2.e [] 10.2.e [] is verantwoordelijk voor de MR-annotatie.
10.2.e [] 10.2.e [] is achtervang. Bij vragen of indien advisering onverhoop te laat aangeleverd wordt, neem contact op.

----- /TER INFORMATIE -----

Advies

De bewindspersoon wordt geadviseerd akkoord te gaan met dit voorstel.

Kern

In dit voorstel wordt mandaat gevraagd om (1) de strategische kaders vast te stellen voor een oplossing voor private schulden van KOT gedupeerden en (2) te kunnen starten met onderhandelingen met private schuldeisers, zonder duidelijk zicht op de financiële uitkomst

- Onderdeel van dit mandaat is het overeen te komen percentage van de schuld dat door het Rijk overgenomen/gecompenseerd wordt.

- Voorgesteld in te stemmen met een *range* van 10% tot 100% (bij het uitblijven van een overeenkomst hebben schuldeisers recht op 100% van hun rechtmatige vorderingen).
- Dit komt overeen met een (*indicatieve*) range van € 34 mln. tot € 340 mln.
- Voor de uitvoeringsgevolgen wordt (*indicatief*) een mandaat van € 30 mln. gevraagd.
- Voorgesteld wordt om deze kosten, in lijn met het kwijtschelden van publieke schulden, van generale dekking te voorzien.

De strategisch kaders worden in de komende MCTH (6 april) besproken, de vervolgesprekken met de koepels van veelvoorkomende schuldeisers worden snel daarna gepland.

Het is belangrijk om u te realiseren dat er grote onzekerheden onder deze ramingen zitten.

Krachtenveld

Op 18 januari heeft het Kabinet bekend gemaakt dat het voornemens is een oplossing te vinden voor de schuldenproblematiek van KOT-gedupeerde ouders en hun partners om ze zo te kunnen helpen aan een nieuwe start.

Op 19 januari 2020 is de (door het kabinet ontraden) motie Wilders aangenomen welke het kabinet oproept indien nodig de private schulden van gedupeerde ouders over te nemen, zodat ze het compensatiebedrag van € 30.000 kunnen behouden.

10.2.g

De Stas en de minister van SZW zijn in gesprek met de koepels van veel voorkomende schuldeisers. De koepels hebben een voorstel ingediend voor 100% compensatie.

Dit project wordt aangestuurd door een stuurgroep waarin ook de VNG zit aangesloten. Ook de VNG lijkt aan te sturen op ruimhartige compensatie van schuldeisers.

Spreeklijn (alleen indien het een FIN-stuk betreft)

Als onderdeel van de Catshuisregelingen hebben we gedupeerden van de KOT-affaire beloofd te helpen aan een nieuwe start. Dit doen we door het uitkeren van compensatie. Onze ambitie is dat de ouders zoveel mogelijk van hun compensatie kunnen gebruiken voor een nieuwe start. Om dat mogelijk te maken moeten ze zoveel mogelijk schuldenvrij zijn. Op 18 januari heeft het Kabinet beloofd gedupeerde ouders te helpen bij hun schuldenproblematiek.

We hebben al besloten schulden bij BD&T en andere overheidspartijen, zoals CAK, DUO, UWV, CJIB, SVB de gemeenten en de waterschappen voor deze ouders kwijt te schelden. We willen echter een oplossing voor alle schulden van deze ouders, dus ook de schulden die ze hebben bij private schuldeisers.

De staatsecretaris heeft verkennende gesprekken gevoerd met de koepels van veel voorkomende schuldeisers en we hebben verkend welke mogelijkheden er zijn om een oplossing te bieden. Hoewel het morele appèl aan schuldeisers om mee te werken aan een oplossing van de staatsecretaris goed is ontvangen, moeten we er rekening mee houden dat dat de overheid alles of een groot

percentage van de openstaande schulden zal moeten vergoeden om tot een oplossing te komen.

In deze notitie wordt een voorstel gedaan voor een mandaat zodat de staatsecretaris samen met de minister van SZW snel een strategie kan vormgeven en gesteund door het kabinet de gesprekken met de schuldeisers kan voortzetten.

Q&A's (alleen indien het een FIN-stuk betreft)

Q: Waarom is een oplossing voor de private schulden nodig?

A: Omdat ouders anders hun compensatie moeten gebruiken om hun schulden af te betalen en deze niet kunnen gebruiken voor een nieuwe start, zoals we hadden beloofd.

Q: Wat wordt de strategie?

A: Deze wordt op dit moment uitgewerkt en besproken in de komende MCTH (6 april).

Q: Waarom worden partners meegenomen?

A: In principe is dit een strategische keuze die nog gemaakt moet worden, de partners zijn meegenomen in de raming, omdat er ook voor publieke schulden gekozen is om de schulden van partners kwijt te schelen. De reden hiervoor is, dat in het geval van een gedeeld huishouden, niet gesproken kan worden van een nieuwe start als één van de ouders nog schulden heeft. De partner is in veel gevallen ook schulden aangegaan vanwege de problemen voortkomende uit de KOT affaire.

Q: Waarom is er geen exacte raming mogelijk?

A: Er is geen centraal schulden register, waar we voor alle ouders de schulden in kaart kunnen brengen. Daarnaast verwachten we dat gezien de specifieke oorzaak van de problemen van deze ouders ze een atypische populatie zijn en de beperkte generieke informatie over schulden niet makkelijk te vertalen is naar deze groep. Bovendien weten we op dit moment niet precies hoeveel ouders gebruik zullen gaan maken van deze regeling.

Toelichting

Advies

Instemmen (eigen stuk)

Kern

- Deze brief bevat een puntsgewijs overzicht van de stand van zaken van de toezeggingen en de aangenomen moties uit het verslag en de kabinetsreactie van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Dit op verzoek van de Kamer.
- Een substantieel gedeelte van de inhoud dubbelt met de inhoud van de voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag die afgelopen week is verstuurd en andere rapportages of brieven die inmiddels naar de Kamer zijn gestuurd.
- In juni komt er een uitgebreidere brief met de stand van zaken van alle acties uit de kabinetsreactie.

Krachtenveld

- Opgesteld in een werkgroep met Financiën, SZW, J&V en BZK. Mede naar aanleiding van de brief kan de vraag opkomen over andere actiepunten in de kabinetsreactie (bijv: rond transparantie en informatievoorziening). Hier gaat deze brief niet over, dit komt wel terug in de brief van juni.

Spreeklijn

- Deze brief is een tussenstap om de Kamer te informeren waar we nu staan rond de actiepunten die we als kabinet hebben opgepakt naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.
- De brief biedt een mooi overzicht, maar biedt weinig eigen nieuwswaarde, omdat er over de meeste punten al brieven worden verstuurd door de afzonderlijke betrokken departementen.
- De brief is een coproductie van Financiën, SZW, BZK en J&V.

Geachte voorzitter,

De Kamer heeft het demissionair kabinet gevraagd om een reactie naar aanleiding van de berichtgeving van RTL Nieuws.¹

Het kabinet wil herhalen: wat de ouders is overkomen, had nooit mogen gebeuren. Het kabinet blijft zich maximaal inzetten om recht te doen aan de gedupeerde ouders en het herstel van hun schade en vertrouwen door het uitvoeren van de in de kabinetsreactie aangekondigde maatregelen. Voor de gedupeerde ouders hecht het kabinet er aan ook in dit verband te onderstrepen dat deze berichtgeving geen enkele invloed heeft op de voortgang van de hersteloperatie.

Berichtgeving inzake ministerraadsbesluitvorming

In de berichtgeving wordt de suggestie gewekt dat het kabinet de Kamer niet volledig heeft geïnformeerd om politieke redenen en dat daardoor de ouders langer hebben moeten wachten op compensatie. Dit is onjuist. Het in beeld krijgen van de diepte en breedte van de problematiek van de kinderopvangtoeslag heeft veel te lang geduurd. Het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag laat ook zien dat de informatiehuishouding en informatievoorziening gebrekkig was en dat daardoor het probleem verergerde, maar vanaf het moment dat de omvang van de problemen in 2019 duidelijk begon te worden, heeft het kabinet zich maximaal ingespannen om te komen tot een oplossing voor de gedupeerde ouders. De intentie is altijd geweest om de Kamer zo volledig, tijdig en juist mogelijk te informeren. De besprekingen binnen het kabinet hebben zich altijd tegen de achtergrond van deze wensen afgespeeld. Daar moeten de samenleving en uw Kamer op kunnen vertrouwen.

De motie-Omtzigt (35302, nr.21) verzocht de regering een volledig feitenrelas te verschaffen met onder andere wie wanneer welk besluit in CAF-gerelateerde zaken genomen heeft en op basis van welke informatie, en welke handelingen onrechtmatig waren. Naar aanleiding van de motie zijn in de ministerraad een tweetal elementen besproken. Allereerst dat bij de uitvoering van de motie niet in detail zou worden ingegaan op het handelen van individuele ambtenaren. Hierbij speelt het principiële punt dat het handelen van ambtenaren geen zelfstandig onderwerp van het maatschappelijk debat zou moeten worden gemaakt. Bewindspersonen zijn immers politiek verantwoordelijk en kunnen ter verantwoording worden geroepen door de Tweede Kamer en verantwoording afleggen in het openbaar, terwijl ambtenaren zich niet kunnen uitspreken. Daar komt bij dat de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen op dat moment tot de conclusie was gekomen dat de problematiek niet werd veroorzaakt door individuen met kwaad in de zin, maar structurele oorzaken kent.

Ten tweede was het in 2019 staand kabinetsbeleid dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, in beginsel niet werden verstrekken aan de Tweede Kamer. Aan het belang van de bescherming van het in vertrouwelijkheid kunnen adviseren van bewindspersonen werd toen een doorslaggevend gewicht toegekend. De voorkeur ging mede om die reden uit naar verstrekking van informatie door het geven van inlichtingen door middel van een brief of een nota.²

Het kabinet heeft de Kamer hier ook met grote regelmaat over geïnformeerd, in onder andere de brieven van de toenmalig staatssecretaris van Financiën van 15, 22 en 29 november 2019. In afwachting van het al lopende ADR-onderzoek naar wanneer de politieke en ambtelijke top wist het van het onrechtmatig handelen en andere problemen, zijn zoveel mogelijk inlichtingen verstrekkt, zonder daarbij in detail in te gaan op het handelen van individuele ambtenaren. Dit is ook aan de

¹ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5226484/mark-rutte-toeslagenaffaire-ministerraad-tweede-kamer-pieter>

² Zie Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8 en Kamerstukken II 2019/20, 28 362, nr. 23 en het nader rapport bij het ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid van de Raad van State.

orde gekomen in de plenaire debatten met uw Kamer over de kinderopvangtoeslag van 4 december 2019 en over het versterken van de besturing van de Belastingdienst van 21 januari 2020. In de kabinetsreactie van 15 november 2019 op het interim-rapport van Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is aangesloten bij de analyse en reconstructie van de commissie naar de gang van zaken bij CAF 11. Tevens is toen een omvangrijk Wob-verzoek met uw Kamer gedeeld, waar met de kamerbrief van 22 november 2019 een nadere toelichting is gegeven op de verstrekte documenten en waarin ook is beschreven wat niet is verstrekt. Op 29 november 2019 is een kamerbrief gestuurd met een uitgebreidere toelichting op de invulling van de reconstructie en conclusies over de handelswijze CAF breed en CAF 11, inclusief verantwoording voor de gemaakte keuzes. Als bijlage bij deze brief is een grafische tijdlijn aan de uw Kamer verstrekt. Op 12 maart 2020 is het voornoemde onderzoek van de ADR met de conclusies ten aanzien van de vraag wanneer de politieke en ambtelijke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen naar uw Kamer gestuurd. Op 28 april 2020 is de onderliggende tijdlijn aan uw Kamer gezonden.

Mede in het licht van de voortgaande maatschappelijke discussie heeft het kabinet in reactie op rapport "Ongekend onrecht" van 15 januari jl. gekozen voor een radicaal ruimere informatievoorziening aan de Kamer, onder andere door bij elk stuk dan aan het parlement wordt gestuurd, onderliggende departementale nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar te maken. In die interne ambtelijke stukken zullen persoonlijke beleidsopvattingen niet langer worden weggelaten, waarbij uiteraard wel wordt getoetst aan het belang van de staat. Het kabinet werkt dit op dit moment verder uit. Daarbij heeft het kabinet opgeroepen om in dialoog met uw Kamer en andere betrokken partijen te bespreken hoe de ruimte voor kritische of afwijkende advisering en de veiligheid van ambtenaren geborgd kunnen blijven.

De beraadslagingen in de ministerraad

De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en heeft de grondwettelijke opdracht de eenheid van dat beleid te bevorderen. Draagvlak voor het regeringsbeleid is van essentieel belang, en dat impliceert ook met enige regelmaat het bespreken van standpunten van individuele Kamerleden, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van moties en bij politiek gevoelige debatten. Voorts impliceert de vertrouwensregel dat een kabinet of een individuele bewindspersoon slechts kan aanblijven wanneer het vertrouwen van een meerderheid van het parlement wordt genoten. Ook in dat kader kan de standpuntbepaling van individuele Kamerleden in de besprekingen in de ministerraad aan de orde komen.

Ministerraadsnotulen

De Kamer heeft eveneens verzocht om toezending van de ministerraadsnotulen. Ik hecht er aan op te merken dat de parlementaire ondervragingscommissie kennis heeft kunnen nemen van alle notulen binnen de reikwijdte van de onderzoeksopdracht. De aan de gehele commissie ter beschikking gestelde notulen bevatten, behoudens de namen van bewindspersonen, de volledige beraadslagingen. De voorzitter en één lid van de commissie hebben inzage gehad in de notulen zelf, waarmee is geborgd dat de commissie kan controleren dat deze geanonimiseerde notulen ook overeenkomen met de daadwerkelijke notulen. Er zijn dus géén relevante notulen waar de ondervragingscommissie geen kennis van heeft kunnen nemen.

De notulen worden onder voorwaarde van geheimhouding verstrekt voor de duur van het parlementaire onderzoek. Voor de notulen van de ministerraad geldt dat openbaarmaking daarvan tot gevolg heeft dat meningen van individuele bewindspersonen naar buiten komen, waardoor de eenheid van het regeringsbeleid in gevaar zou komen.³ Aantasting van de eenheid van het regeringsbeleid door het verstrekken van informatie over posities van individuele bewindspersonen in de ministerraad wordt hierom in zijn algemeenheid aangemerkt als in strijd met het belang van de Staat. Om deze reden worden bovengenoemde notulen standaard voorzien van de rubricering staatsgeheim, zeer geheim. Achterliggend is het vrijelijk van gedachten wisselen voor de vorming van en afstemming over een evenwichtig regeringsbeleid, waarbij alle belangen gezien en gewogen

³ Zie ook de brief van de Minister van BZK inzake het verzoek commissie Financiën om uiteenzetting over procedure tot het openbaar maken van notulen van ministeriële commissies, 2020-0000680111.

worden, cruciaal. De Kamer wordt uiteraard en is ook in dit geval geïnformeerd over de besluiten en de achterliggende overwegingen. Het kabinet gaat gelet op het bovenstaande niet over tot verstrekking van notulen.

Het kabinet keurt ten zeerste af dat er, naar het zich nu laat aanzien, sprake is geweest van het delen van als zeer geheim gerubriceerde stukken met een nieuwsmedium.

Tot slot

De nu ontstane situatie geeft eens te meer aan het belang om te werken aan een goede en ontspannen informatierelatie, die uitgaat van wederzijds vertrouwen, wederkerigheid en respect voor de eigen verantwoordelijkheden die de Tweede Kamer en het kabinet hebben binnen ons constitutionele bestel.

DE MINISTER-PRESIDENT,

Minister van Algemene Zaken,
Namens het Kabinet,

Mark Rutte



**DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER ADVISINGERING**

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Inlichtingen

10.2.e

T 10.2.e

Datum

14 februari 2020

Notitienummer

2020-0000034041

Auteur

10.2.e

Van

10.2.e

Bestuursondersteuning en
Advies

notitie

Geannoteerde agenda (R)MR 14 februari 2020

medegroen = instemmen

geel = instemmen, maar met kanttekeningen/opmerkingen

rood = niet instemmen / niet instemmen, tenzij

blauw = eigen onderwerpen/stukken Financiën

grijs = geen opmerkingen

De RMR begint om 10.30 uur. De MR vindt aansluitend plaats.

buiten verzoek

buiten verzoek

9. Belangrijke zaken die in de Tweede en/of Eerste Kamer aan de orde zijn geweest of op korte termijn zullen komen

- a. Terugblik debat Wob en Artikel 69 GW (min BZK)
Bullets door DJZ

Aanleiding

Min BZK zal terugblikken op het debat over de Wob en artikel 68 Grondwet. Bij dit debat was ook staatssecretaris Vijlbrief aanwezig.

Ter informatie

- Op 11 februari jl. vond het AO plaats over artikel 68 Gw en de verhouding met de wob.
- Vanwege het aantal vragen is het AO halverwege de eerste termijn van de regering afgekapt. Hierdoor is alleen nog de minister van BZK aan het woord gekomen
- Er zijn vooral kritische vragen gesteld over de brief van 2019 die volgens de Kamer op punten afweek van eerdere punten.
- Dit verschil zat erin dat in de laatste brief werd gesproken over *documenten voor intern beraad* die de Kamer niet kan opvragen, terwijl in de eerdere brieven werd gesproken over *persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad*.
- Een tweede verschil zat er volgens de Kamer in dat de brief zou uitsluiten dat een Kamerlid direct om specifieke documenten kon vragen.
- 10.2.g
- Het AO wordt do 20 februari vervolgd

buiten verzoek

buiten verzoek

Vertrouwelijke technische briefing

De Rekenkamer kan de koop van AFKL als onrechtmatig aanmerken omdat het informatierecht (art. 68 GW) en budgetrecht niet is gevuld. Daarom hebben wij EZK geïnformeerd om de reguliere beschikbare mogelijkheden van vertrouwelijk informeren van de Staten-Generaal te volgen waarbij de volgende zaken zijn geborgd:

- Het volgen van het Reglement van orde van de Kamer
- Een formele, besloten (commissie)vergadering in de Tweede Kamer waardoor het presidium eventueel disciplinaire maatregelen tegen Kamerleden kan nemen die zich niet houden aan de vertrouwelijkheid.
- Laat het aan de fracties in de commissie of eventueel de voorzitter van de commissie over welke Kamerleden worden uitgenodigd/geselecteerd.



Ministerie van Financiën

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Inlichtingen

10.2.a
10.2.e

10.2.e

www.minfin.nl

Datum
21 februari 2020

Nummer verslag

Auteur

10.2.e

verslag

Terugkoppeling MR 21 februari 2020

Vergaderdatum

21 februari 2020

Aanwezig

Minister Hoekstra, 10.2.e

10.2.e, 10.2.e

10.2.e (verslag)

Ministerraad

buiten verzoek

14.e Overige mondelinge punten

Uitgebreid gesproken over artikel 68, zal ook nog terugkomen in een volgende
MR. **Actiepunt DJZ:** hoeveel FTE werken er binnen Fin aan WOB verzoeken?

buiten verzoek



**DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER ADVISINGERING**

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Inlichtingen

10.2.e

10.2.e

Datum

6 maart 2020

Notitienummer

2020-0000047468

Auteur

10.2.e

Van

10.2.e

Bestuursondersteuning en
Advies

notitie

Geannoteerde agenda MCOV en MR 6 maart 2020

medegroen = instemmen

geel = instemmen, maar met kanttekeningen/opmerkingen

rood = niet instemmen / niet instemmen, tenzij

blauw = eigen onderwerpen/stukken Financiën

rood = geen opmerkingen

buiten verzoek

10.2.e

De MR vindt aansluitend om 10.30 uur plaats.

Afwezig (vervanger): min BZ (min BHOS), min MenW (min IenW/min BZK), min MZ (min VWS)

En marge: geen

17. Behandeling van de bij de voorzitter aangemelde onderwerpen die niet in de agenda zijn opgenomen

buiten verzoek

- b. Handvatten voor bewindspersonen inzake toepassing van artikel 68 Grondwet (min BZK)

Dit agendapunt wordt aangehouden tot de volgende MR.

buiten verzoek



TER ADVISING

Aan
de ministerDirectie Juridische
Zaken

Inlichtingen

10.2.e

10.2.e

10.2.e

Direct contact

mr. 10.2.e

10.2.e

Datum

11 maart 2020

Notitienummer

2020-0000051954

Auteur

10.2.e

Van

Kopie aan

Bijlagen

3

notitie

DJZ 2020-51954 N Handvatten voor bewindspersonen
inzake de toepassing van artikel 68 Grondwet

Aanleiding

Op 20 februari jl. vond het vervolg plaats van het AO van de Vaste Kamercommissie Financiën (VCF) inzake artikel 68 Grondwet plaats. In het VAO dat hierop volgde zijn een aantal moties, die als bijlage bij deze notitie zijn meegestuurd, over de uitleg van de inlichtingplicht met algemene stemmen aangenomen. Het gaat hierbij specifiek om de vraag of het kabinet gehouden is een document te verstrekken als een Kamerlid hierom vraagt. Daarnaast verlangt de motie dat documenten ten behoeve van intern beraad worden gedeeld, waarbij persoonlijke beleidsopvattingen mogen worden gelakt.

Dit is een ruimere uitleg van artikel 68 Grondwet dan het Kabinet sinds 2002 hanteert. Het staand kabinetsbeleid ging uit van het verschaffen van inlichtingen, waarbij het aan de bewindslieden is om in eerste instantie de vorm te bepalen. Omdat de Kamer niet wilde meegaan in het verzoek van de minister van BZK om de moties aan te houden tot dat de RvS een ongevraagd advies op dit onderwerp heeft uitgebracht, geeft de minister van BZK met deze notitie handvatten hoe in de tussentijd om te gaan met verzoeken om documenten.

Advies

U kunt instemmen met de voorgestelde handvatten en benadrukken dat een consistente toepassing door alle ministeries van belang is voor de werkbaarheid en acceptatie van deze handvatten.

Toelichting

Op 11 februari en 20 februari heeft de VCF met de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst een AO gehouden over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet (inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal) in relatie tot de wet openbaarheid van bestuur. Bij de VCF is het idee ontstaan dat zij onvoldoende inlichtingen krijgen als zij een beroep doen op artikel 68 Grondwet. Ook heerst het idee dat de media en burgers door Wob-verzoeken meer informatie boven tafel kunnen krijgen. In het VOA dat hierop volgde zijn een aantal moties aangenomen waarmee de Kamer haar recht om inzage te krijgen in documenten te doen gelden.

De moties vloeien voort uit een ondubbelzinnig uitgesproken ontevredenheid over de huidige wijze van informatievoorziening aan de Kamer. FIN ervaart deze onvrede al enige tijd in een aantal dossiers. Voorbeelden hiervan zijn het CAF-dossier, AFKL en de onverwacht hoge EU-afdracht in 2014. In al deze dossiers heeft het FIN inlichtingen verschaft, maar desondanks was de Kamer niet tevreden met de verkregen inlichtingen. Ook vragen Kamerleden met enige

regelmaat naar de achterliggende documenten als ze de verkregen antwoorden niet vertrouwen.

Omdat de minister van BZK het onverstandig vindt om in afwachting van het ongevraagde advies van de RvS door middel van precedenten al een nieuwe lijn in te zetten, maar ook rekenschap moet geven van het feit dat de moties met algemene stemmen zijn aangenomen, geeft hij nu een aantal handreikingen die binnen de huidige kabinetslijn kunnen helpen met het voldoen aan verzoeken van de Kamer.

Hoofdregel is dat bij verzoeken om documenten als vuistregel geldt dat departementen streng moeten zijn op de vorm, maar juist ruimhartig op de inhoud. Dus in de gegeven inlichtingen moet zo veel mogelijk expliciet naar voren worden gebracht dat op ruimhartige wijze inlichtingen worden verstrekt over de inhoud van de documenten. Het delen van (politiek) ongunstige informatie moet daarbij niet worden geschuwd. Besluiten om documenten wel te verstrekken moeten worden gemotiveerd. Tot uitdrukking moet worden gebracht dat het om een uitzondering gaat. Verder zal de Kamer ruimhartig gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheid van actieve openbaarmaking. Dit geldt ook als stukken op grond van een Wob-verzoek gepubliceerd worden. Dan geldt dat de Kamer de informatie gelijktijdig dient te krijgen.

De minister van BZK stelt als proces voor dat de handvatten, indien deze akkoord worden bevonden, geïmplementeerd moeten worden en door de verantwoordelijke bewindspersonen moeten worden verzekerd. De afdelingen bestuursondersteuning en de centrale juridische directies moeten hier een coördinerende en controlerende rol in krijgen.

Het is van belang dat deze handvatten door alle ministeries consistent worden toegepast, zodat er geen ongelijkheid ontstaat tussen de ministeries. Mede doordat de VCF het debat voerde met de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën aanwezig was om over specifieke dossiers te spreken, ontstaat het beeld dat Financiën in vergelijking met de overige ministeries de Kamer onvoldoende informeert. Hierdoor is het lastiger om een strikte toepassing van het kabinetsbeleid te hanteren. Een consistente toepassing helpt echter de werkbaarheid en acceptatie van het kabinetsbeleid en de voorgestelde handvatten.



TER ADVISERING

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane

Directie
Bestuursondersteuning & Advies

Inlichtingen

10.2.e
 T 10.2.e
 F 10.2.e@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
12 maart 2020

Notitienummer
2020-0000051614

Auteur
 10.2.e

Van
Kopie aan

notitie

Geannoteerde agenda MR 13 maart 2020

groen = instemmen
geel = instemmen, maar met kanttekeningen/opmerkingen
rood = niet instemmen / niet instemmen, tenzij
blauw = eigen onderwerpen/stukken Financiën
grijs = geen opmerkingen

De MR begint om 10.30 uur.

buiten verzoek	buiten verzoek
----------------	----------------

Afwezig (vervanger): geen afwezigen.

buiten verzoek

buiten verzoek

5. Handvatten voor bewindspersonen toepassing art. 68 GW (min BZK)

Aanleiding

- Op 20 februari jl. vond het AO van de Vaste Commissie Financiën (VCF) inzake artikel 68 Grondwet plaats. In het VAO dat hierop volgde zijn twee moties over de inlichtingplicht met algemene stemmen aangenomen:
 - De motie Omtzigt c.s. (28362 nr. 25) gaat om de vraag of het kabinet gehouden is documenten te verstrekken als een Kamerlid dat vraagt.
 - Daarnaast verlangt de motie Omtzigt c.s. (28362, nr. 26) dat documenten ten behoeve van intern beraad worden gedeeld, waarbij persoonlijke beleidsopvattingen mogen worden gelakt.
- Dit is een ruimere uitleg van artikel 68 Grondwet dan het Kabinet sinds 2002 hanteert. Het kabinetsbeleid ging uit van het verschaffen van inlichtingen, waarbij het aan de bewindslieden is om de vorm te bepalen. Omdat de Kamer niet wilde meegaan in het verzoek van min BZK om de moties aan te houden totdat de Raad van State een advies op dit onderwerp heeft uitgebracht, geeft min BZK met deze notitie handvatten hoe in de tussentijd om te gaan met verzoeken om documenten.

Advies

- U kunt instemmen met de voorgestelde handvatten.
- U kunt daarbij benadrukken dat een consistente toepassing van belang is voor de werkbaarheid en acceptatie van deze handvatten.

Kern

- Op 11 februari en 20 februari heeft de VCF met min BZK en de stas Fin/FB een AO gehouden over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet (inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal) in relatie tot de Wob. In het VAO dat hierop volgde zijn een aantal moties aangenomen waarmee de Kamer haar recht om inzage te krijgen in documenten te doen gelden.
- De moties vloeien voort uit ontevredenheid over de huidige wijze van informatievoorziening aan de Kamer. FIN ervaart deze onvrede al enige tijd, o.a. op het CAF-dossier, [buiten verzoek]
buiten verzoek al deze dossiers heeft het FIN inlichtingen verschaft, maar was de Kamer niet tevreden met de verkregen inlichtingen.
- Omdat 10.2.g het onverstandig vindt om voor het advies van de RvS al een nieuwe lijn in te zetten, maar ook rekenschap moet geven van het feit dat de moties met algemene stemmen zijn aangenomen, geeft hij nu

- een aantal handreikingen die binnen de huidige kabinetslijn kunnen helpen met het voldoen aan verzoeken van de Kamer.
- Hoofdregel is dat departementen streng moeten zijn op de vorm, maar juist ruimhartig op de inhoud. Het delen van ongunstige informatie moet daarbij niet worden geschuwd. Besluiten om documenten wel te verstrekken moeten worden gemotiveerd. Verder zal ruimhartig gebruik moeten worden gemaakt van actieve openbaarmaking. Dit geldt ook als stukken op grond van een Wob-verzoek gepubliceerd worden. Dan moet de Kamer de informatie gelijktijdig krijgen.
 - Het is van belang dat deze handvatten door alle ministeries consistent worden toegepast, zodat er geen ongelijkheid ontstaat. Mede doordat de VCF het debat voerde met min BZK en de stas Fin aanwezig was om over specifieke dossiers te spreken, ontstaat het beeld dat Fin in vergelijking met de overige ministeries de Kamer onvoldoende informeert. Hierdoor is het lastiger om een strikte toepassing van het kabinetsbeleid te hanteren. Een consistente toepassing helpt echter de werkbaarheid en acceptatie van het kabinetsbeleid en de voorgestelde handvatten.

Notitie DJZ is bijgevoegd.

buiten verzoek

buiten verzoek

10. Behandeling van de bij de voorzitter aangemelde onderwerpen die niet in de agenda zijn opgenomen

buiten verzoek

-
- b. Kabinet/reactie op het eindrapport van de adviescommissie uitvoeringstoeslagen en het rapport van de Auditdienst Rijk (stas Fin/TD)

Advies

- U (stas FIN/TD) kunt de kabinet/reactie toelichten. U kunt de MR verzoeken om in te stemmen met het verzenden van de kabinet/reactie aan de Tweede Kamer.

- Indien de brief na behandeling in de MR nog aangepast moet worden, dan kunt u mandaat vragen om - in afstemming met de betrokken bewindsperso(o)n(en) - de kabinet/reactie aan te passen en vervolgens aan te bieden aan de Tweede Kamer.
-

buiten verzoek



Ministerie van Financiën

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Inlichtingen

10.2.e

T 10.2.e
F

10.2.e minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
13 maart 2020

Nummer verslag

Auteur

10.2.e

verslag

Terugkoppeling MR 13 maart 2020

Vergaderdatum

13 maart 2020

Aanwezig

Minister Hoekstra, 10.2.e

10.2.e

10.2.e, 10.2.e, 10.2.e

10.2.e

Ministerraad

buiten verzoek

5. Handvatten art. 68

De MP heeft geconcludeerd dat dit onderwerp op korte termijn uitgebreider in de MR aan de orde komt.

buiten verzoek

10b. Kabinetsreactie AUT

Akkoord. Min SZW heeft de dekking voor de 10.2.b voor maatregelen toegelicht. Afspraak is dat alle betrokken departementen de eigen broek ophouden.



TER ADVISING

Aan
de minister

Directie Juridische
Zaken

Inlichtingen

10.2.e	10.2.e
10.2.e	

T 06-10.2.e

F 070-10.2.e

10.2.e @mi

nfin.nl

www.mnfin.nl

Datum

7 april 2020

Notitienummer

2020-0000069722

Auteur

10.2.e	10.2.e
10.2.e	10.2.e

Van

Kopie aan

notitie

Overzicht Spoedeisende wetsvoorstellen EK

Advies

Akkoord gaan met dit overzicht.

Kern

Op 24 maart 2020 heeft de voorzitter van de Eerste Kamer aan de minister-president verzocht om gemotiveerd aan te geven welke voorstellen van wet bij de Eerste Kamer aanhangig zijn waarvan vertraging in de parlementaire behandeling aanzienlijke schadelijke gevolgen zou kunnen hebben waarvan het kabinet het wenselijk acht dat deze door de Eerste Kamer voor de zomer van 2020 worden behandeld. In het overzicht is onderscheid gemaakt tussen voorstellen waarvan het wenselijk is dat deze binnen twee maanden worden behandeld door de Eerste Kamer en voorstellen die voor de zomer zouden moeten worden behandeld

Het overzicht is in overleg en in samenwerking met de verschillende departementen tot stand gekomen. Binnen Financiën heeft DJZ de inbreng gecoördineerd op aangeven van de diverse beleidsdirecties.

Voor Financiën zijn op de Implementatielijst drie wetten aangemeld waarvan behandeling in de Eerste Kamer met het oog op de implementatietijdlijn van belang is.

In de aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Eerste Kamer zal worden aangegeven dat het overzicht behoudens wetgeving is die mogelijk voor de zomer door de TK komt. Of te wel wetten die voor de zomer door de Tweede Kamer worden aangenomen doorgaan naar behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen in de Eerste Kamer. Meer specifiek betekent dat, dat zowel de Spoedwet hardheidsregeling Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, maar buiten verzoek

buiten verzoek

nu alleen op de lijst voor behandeling in de Tweede Kamer staat ook voor de zomer doorgeleid kunnen worden naar de Eerste Kamer.

Toelichting

Spoedwet hardheidsregeling Adviescommissie Uitvoering Toeslagen

- Op basis van deze hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een disproportioneel hoge terugvordering, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat – met toepassing van de nieuwe jurisprudentie – ten onrechte is teruggevorderd, alsnog ontvangen.
- Pas als dit spoedwetsvoorstel is aangenomen door ook de Eerste Kamer kan worden overgegaan tot het uitbetalen van de ouders. Gezien de politieke sensitiviteit van het dossier geldt *the sooner the better*.

- Hoewel er geen concrete datum is toegezegd aan de Kamers, is wel toegezegd om het wetsvoorstel zo snel mogelijk behandeld te hebben.
- Tegen die achtergrond is ook een Tweede Kamerbrief in voorbereiding met het overzicht van wetgevingstrajecten in de toeslagen. In die brief staat vooralsnog dat de beoogde inwerkingsdatum van dit spoedwetsvoorstel 1 juli 2020 is. Mocht deze wet alsnog niet binnen twee maanden door de Eerste Kamer zijn behandeld, dan moet de brief op dat punt worden gewijzigd: die datum wordt dan verder naar achteren geschoven.

buiten verzoek



**DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER ADVISERING**

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Inlichtingen

10.2.e
10.2.e

Datum
8 april 2020

Notitienummer
2020-0000069754

Auteur
10.2.e

Van
Directeur
Bestuursondersteuning en
Advies

notitie

Geannoteerde agenda (R)MR 9 april 2020

groen = instemmen

geel = instemmen, maar met kanttekeningen/opmerkingen

rood = niet instemmen / niet instemmen, tenzij

blauw = eigen onderwerpen/stukken Financiën

grijs = geen opmerkingen

10.2.e

De RMR begint om 9.00 uur in de Rolzaal. De MR vindt aansluitend plaats.

Afwezig (vervanger): geen.

En marge: geen.

buiten verzoek

13. Spoedeisende wetsvoorstellen EK eerste helft 2020 (min RB)

Advisering door DJZ.

Advies

Akkoord gaan met dit overzicht.

Kern

- Op 24 maart 2020 heeft de voorzitter van de Eerste Kamer aan de minister-president verzocht om gemotiveerd aan te geven welke voorstellen van wet bij de Eerste Kamer aanhangig zijn waarvan vertraging in de parlementaire behandeling aanzienlijke schadelijke gevolgen zou kunnen hebben en waarvan het kabinet het wenselijk acht dat deze door de Eerste Kamer voor de zomer van 2020 worden behandeld. In het overzicht is onderscheid gemaakt tussen voorstellen waarvan het wenselijk is dat deze binnen twee maanden worden behandeld door de Eerste Kamer en voorstellen die voor de zomer zouden moeten worden behandeld
- Het overzicht is in overleg en in samenwerking met de verschillende departementen tot stand gekomen. Binnen Financiën heeft DJZ de inbreng gecoördineerd op aangeven van de diverse beleidsdirecties.
- Voor Financiën zijn op de Implementatielijst drie wetten aangemeld waarvan behandeling in de Eerste Kamer met het oog op de implementatietermijn van belang is.
- In de aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Eerste Kamer zal worden aangegeven dat het overzicht behoudens wetgeving is die mogelijk voor de zomer door de TK komt, oftewel wetten die voor de zomer door de Tweede Kamer worden aangenomen en doorgaan naar behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen in de Eerste Kamer. Meer specifiek betekent dat, dat zowel de Spoedwet hardheidsregeling Adviescommissie Uitvoering Toeslagen,

buiten verzoek

buiten verzoek, die nu alleen op de lijst voor behandeling in de Tweede Kamer staan ook voor de zomer doorgeleid kunnen worden naar de Eerste Kamer.

Toelichting

Spoedwet hardheidsregeling Adviescommissie Uitvoering Toeslagen

- Op basis van deze hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een disproportioneel hoge terugvordering, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat – met toepassing van de nieuwe jurisprudentie – ten onrechte is teruggevorderd, alsnog ontvangen.
- Pas als dit spoedwetsvoorstel is aangenomen door ook de Eerste Kamer kan worden overgegaan tot het uitbetalen van de ouders. Gezien de politieke sensitiviteit van het dossier geldt *the sooner the better*.
- Hoewel er geen concrete datum is toegezegd aan de Kamers, is wel toegezegd om het wetsvoorstel zo snel mogelijk behandeld te hebben.
- Tegen die achtergrond is ook een Tweede Kamerbrief in voorbereiding met het overzicht van wetgevingstrajecten in de toeslagen. In die brief staat vooralsnog dat de beoogde inwerkingsdatum van dit spoedwetsvoorstel 1 juli 2020 is. Mocht deze wet alsnog niet binnen twee maanden door de Eerste Kamer zijn behandeld, dan moet de brief op dat punt worden gewijzigd: die datum wordt dan verder naar achteren geschoven.

buiten verzoek

Handtekening bewindspersoon	
10.2.e	
Staatssecretaris van Financiën	



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Aanbieding

Van 1 *

Staatssecretaris van Financiën

Van 2

N.v.t.

Mede namens 1

Selecteer

Mede namens 2

N.v.t.

Mede namens 3

N.v.t.

Type voorstel *

Brief aan de Tweede Kamer

Titel en inhoud

Titel *

Kabinetssinset Toeslagen

Inhoud en doelstelling van het voorstel *

De kabinetssinset gaat samen met het IBO Toeslagen deel 2 naar de Kamer en zal tevens de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen deel 1 vormen. In deze kabinetssinset worden beide IBO's kort samengevat en omarmt het kabinet ook de motie van de Kamer om naar een ander stelsel te gaan. Daarnaast worden er voor de domeinen kinderopvang, kindregelingen, wonen, zorg, fiscaliteit en rol gemeenten piketpalen geslagen voor de lange termijn. Het kabinet kondigt hiermee aan om het komende jaar een routekaart te ontwikkelen waarin de verschillende stappen worden beschreven die kunnen worden genomen op weg naar een nieuw stelsel. Tot slot kondigt het kabinet voor de korte termijn een aantal maatregelen op het gebied van o.a. dienstverlening aan om het huidige stelsel te verbeteren.

Voorgesteld besluit *

Het voorstel te aanvaarden en vervolgens aan de Tweede Kamer te zenden.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

16-apr-2020

Kenmerk *

AFEP 73437

Hamerstuk *

Ja Nee

Voorgaande behandeling *

Ja Nee

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen riksbegroting *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Gevolgen apparaatsuitgaven *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee
Gevolgen voor regeldruk *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee, met bijlage <input type="checkbox"/> Nee, zonder bijlage <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruksignalering *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee, met bijlage <input type="checkbox"/> Nee, zonder bijlage <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Aan EU Notificatie voldaan *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Ambtelijk afgestemd *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> N.v.t. in Directeurenoverleg en BWO Toeslagen
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming bereikt met	<input checked="" type="checkbox"/> AZ	<input checked="" type="checkbox"/> BZK	<input checked="" type="checkbox"/> EZK <input type="checkbox"/> I&W <input checked="" type="checkbox"/> SZW <input checked="" type="checkbox"/> VWS <input type="checkbox"/> LNV
	<input type="checkbox"/> BZ	<input type="checkbox"/> Def	<input type="checkbox"/> Fin <input type="checkbox"/> OCW <input type="checkbox"/> JenV <input type="checkbox"/> BH&OS
Omschrijving geschilpunten	<hr/> <hr/>		

Contactpersonen

Naam *	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Afdeling *	10.2.e	10.2.e
Telefoonnummer *	AFEP	AFEP
E-mailadres *	10.2.e	10.2.e
	10.2.e)@minfin.nl	10.2.e)@minfin.nl

Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector *	<input type="checkbox"/> Budgettair Kader Zorg <input type="checkbox"/> Sociale zekerheid en arbeidsmarktbepaald <input checked="" type="checkbox"/> Rijksbegroting in enge zin <input type="checkbox"/> N.v.t.									
Initiële jaar *	<u>2021</u> 2021 2022 2023 2024 2025 2026									
Begrotingshoofdstuk	Uitgaven 1									
Beleidsartikel nummer	IX B Financiën									
Bedrag	<table><tr><td>n.t.b.</td><td>Naam</td><td>Versterken dienstverlening</td></tr><tr><td></td><td></td><td>17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5</td></tr><tr><td></td><td></td><td>17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5</td></tr></table>	n.t.b.	Naam	Versterken dienstverlening			17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5			17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5
n.t.b.	Naam	Versterken dienstverlening								
		17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5								
		17,5 17,5 17,5 17,5 17,5 17,5								
Totale uitgaven										

Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiële jaar *	<u>2021</u> 2021 2022 2023 2024 2025 2026
Totale ontvangsten	
Saldo uitgaven en ontvangsten	-17,5 -17,5 -17,5 -17,5 -17,5 -17,5 -17,5

Toelichting

De reeks voor versterken dienstverlening heeft meegelopen in de besluitvorming in het voorjaar als onderdeel van de middelen die zijn vrijgemaakt voor de uitvoering bij toeslagen. Daarnaast wordt er aangegeven dat het kabinet ernaar streeft een aantal wettelijke maatregelen in te voeren. De drempel voor kleine betalingen loopt mee in het pakket n.a.v. de kabinetsreactie Donner, die via een sleutel door de toeslagdepartementen wordt gedekt. De maatregelen bij de zorgtoeslag worden gedekt uit de zorgtoeslag in augustus, waarbij er wel wordt gekeken naar het gehele koopkrachtbeeld.



VANAF DEZE PAGINA TOT EN MET 118: REEDS OPENBAAR!

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Financiële en Economische Politiek
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
 10.2.e
 10.2.e

10.2.e@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum
Betreft Kabinetsinzet Toeslagen

Ons kenmerk
2020-0000064427

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

1. Inleiding

De vormgeving van het stelsel van toeslagen staat al een aantal jaar flink in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Een stelsel dat gebouwd is om burgers financiële steun te bieden in de kosten voor zorg, wonen en kinderen veroorzaakt onzekerheid en onvoorspelbaarheid en leidt tot terugvorderingen, niet-gebruik en in het slechtste geval (problematische) toeslagschulden. Om die reden heeft afgelopen jaar een ambtelijke werkgroep¹ zich over het toeslagenstelsel gebogen en onderzocht hoe de inkomensondersteuning verbeterd kan worden. Het eerste deelrapport van Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen richt zich daarbij op verbetermogelijkheden binnen het bestaande stelsel, het tweede deelrapport onderzoekt ook opties daarbuiten. Het IBO heeft daarmee een andere focus dan de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT), onder leiding van mr. Donner. In het onderzoek van AUT staat de uitvoering in een specifieke casus centraal, het IBO Toeslagen richt zich op de beleidskeuzes die aan het toeslagenstelsel ten grondslag liggen. Het kabinet is de IBO-werkgroep met voorzitter Theo Langejan zeer erkentelijk voor het gedegen onderzoek dat zij heeft opgeleverd.

Het kabinet deelt de urgentie die door zowel de IBO-werkgroep als door de Tweede Kamer in de motie Bruins en Van Weyenberg is uitgesproken over herziening van het toeslagenstelsel.² Het stelsel met voorschotten leidt in combinatie met een sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en daarmee tot te veel onzekerheid bij burgers. De risico's stapelen bovendien bij de meest kwetsbare mensen: mensen die de hoogste toeslagen ontvangen, die niet over voldoende financiële buffers beschikken of een onregelmatig inkomen hebben. Ook raakt het mensen die verkeren in een situatie van (financiële) stress of die midden in een impactvolle verandering in hun leven zitten. Deze problematiek

¹ Werkgroep met leden van de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Zaken en van het CPB. Daarnaast is contact geweest met het SCP en gebruik gemaakt van hun inzichten. Hiermee is voldaan aan de toezegging aan de heer Klaver tijdens de APB.

² Motie Bruins en Van Weyenberg over varianten waarbij het toeslagenstelsel verdwijnt, 31066, nr. 558

kan niet binnen het huidige stelsel worden opgelost, omdat die samenhangt met de beleidsmatige uitgangspunten van het stelsel. Het kabinet is er daarom van overtuigd dat een ander stelsel - waarbij de zekerheid en voorspelbaarheid voor burgers wordt vergroot - noodzakelijk is.

Vanwege de urgente van de problematiek neemt het kabinet op korte termijn een aantal maatregelen die het huidige stelsel verbeteren. Om onbillijkheden van overwegende aard ook met terugwerkende kracht te kunnen herstellen zal op hele korte termijn bij uw Kamer een wetsvoorstel worden ingediend met het voorstel de bestaande hardheidsclausule in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) uit te breiden. Daarnaast gaat het kabinet n.a.v. het IBO extra investeren in de dienstverlening, streeft het kabinet naar een drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen en worden een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd om de kans op fouten te verkleinen en burgers met hoge terugvorderingen beter te begeleiden. Dit zal naar verwachting bijdragen aan de vermindering van het aantal terugvorderingen en daarmee potentiële problemen voor betrokken burgers. Het kabinet streeft er in het kader van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en dit IBO ook naar op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een afzonderlijk wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen.

Het IBO laat echter zien dat er geen makkelijke oplossingen voor de problemen met het huidige stelsel zijn. Miljoenen Nederlanders ontvangen toeslagen en deze zijn vaak een belangrijk bestanddeel van hun inkomen. Aanpassingen in het stelsel moeten daarom gedegen worden voorbereid en de effecten moeten zorgvuldig worden afgewogen. Het bestaande toeslagenstel ontstond vanuit de wens om burgers gericht te ondersteunen op basis van hun actuele inkomen en actuele gezinssituatie. Daarmee werd beoogd burgers gericht te ondersteunen bij specifieke uitgaven t.a.v. zorg, wonen, kinderen en kinderopvang. Een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor burgers zal de actualiteit of gerichtheid verminderen en brengt daarom ook inkomenseffecten of budgettaire effecten met zich mee. Het IBO laat ook zien dat de toeslagen onlosmakelijk verbonden zijn met de achterliggende stelsels van zorg, kinderen en wonen. Deze stelsels vallen buiten de reikwijdte van dit IBO en zijn daarom niet als zodanig onderzocht. Fundamentele alternatieven voor de toeslagen vereisen daarom verdere uitwerking, waarbij de achterliggende stelsels betrokken kunnen worden.

Het kabinet zet dit jaar de contouren van een nieuw stelsel neer: een wenkend perspectief. Dit wenkend perspectief is uitgewerkt in paragraaf 3 en schetst richtinggevende acties voor de verschillende domeinen. Andere keuzes in het belastingstelsel en de sociale zekerheid zijn ook onderdeel van de uitwerking. Dit geschatte wenkend perspectief geeft richting aan een langjarige uitvoeringsagenda, waarbij in verschillende fases ruimte is voor politieke besluitvorming. Om dit te ondersteunen biedt het kabinet uit jaar een contourennota en een routekaart aan uw Kamer aan. De routekaart beschrijft de verschillende tussenstappen en maatregelen die moeten worden genomen op weg naar het nieuwe stelsel. Naast de budgettaire- en inkomenseffecten zullen ook juridische en uitvoeringstechnische aspecten scherp in beeld worden gebracht. De kamerbreed gesteunde motie Bruins en Van Weyenberg is daarbij een belangrijk ankerpunt.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427

2. Samenvatting IBO

Pronblematiek van het stelsel

Het toeslagenstelsel biedt gerichte inkomensondersteuning om de financiële toegankelijkheid van zorg, kinderopvang en een huurwoning voor burgers te waarborgen. Het IBO beschrijft dat het hoge aantal terugvorderingen en nabetaalingen het gevolg is van de keuze voor een voorschotstelsel gebaseerd op de actuele inkomens- en gezinssituatie en de complexiteit van de grondslagen. Deze grondslagen zijn in de loop der jaren complexer geworden door keuzes voor verdere gerichtheid. Bovendien is de omvang van het toeslagenstelsel de afgelopen jaren significant toegenomen. Zo gaat er in het toeslagenstelsel jaarlijks bijna 13 miljard euro om en is het bereik van toeslagen toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens. Het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en soms zelfs verdubbeld. Het is pijnlijk dat een systeem dat huishoudens financieel moet steunen, extra financiële onzekerheid toevoegt.

Gedragsinzichten

In het IBO wordt het stelsel geanalyseerd vanuit het perspectief van de burger. Het toeslagenstelsel is ontworpen vanuit de veronderstelling van een rationele mens die tijdig zijn toeslagen aanvraagt en bijstelt, zodat de toeslagen het beste aansluiten bij zijn situatie en terugvorderingen zoveel mogelijk worden voorkomen. De burger moet ook weten aan welke (administratieve) vereisten hij moet voldoen om recht te hebben op toeslag. In het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen grotendeels bij de toesлагаanvrager. Het IBO constateert dat de vormgeving en complexiteit van het stelsel niet aansluiten bij het denk- en doenvermogen van burgers, zoals ook beschreven in het WRR rapport *Weten is nog geen doen*³. Dat geldt des te meer voor kwetsbare groepen of mensen die onder druk staan door stress of ingrijpende levensgebeurtenissen als ziekte of een scheiding. Om uiteenlopende redenen hebben mensen soms niet de (mentale) ruimte om de acties uit te voeren die het toeslagenstelsel van ze vraagt.

Terugvorderingen en nabetaalingen

Bij definitieve toekenning ontstaan jaarlijks 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen en 1,5 miljoen nabetaalingen. Een groot deel van de terugvorderingen is beperkt van aard en levert in combinatie met de standaard betalingstermijn van 24 maanden niet direct problemen op. Dit neemt niet weg dat bij een substantieel aantal huishoudens terugvorderingen ook tot stapeling van verplichtingen en uiteindelijk problematische schulden leiden. Het aanvragen van een persoonlijke betalingsregeling, wanneer de standaard betalingsregeling de draagkracht te boven gaat, vraagt echter actie van de burgers zelf. Jaarlijks komen 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering. Dit betekent dat beslag kan worden gelegd op inkomen van de burger. Eén van de dwanginvorderingsmiddelen is bijvoorbeeld de dwangverrekening met andere toeslagen. Dit kan de problematiek voor met name burgers met geringe betalingscapaciteit verergeren omdat zij door de dwangverrekening onvoldoende geld overhouden voor het betalen van de rekeningen waarvoor de toeslagen waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering. De problematiek neemt bovendien toe in de toekomst, omdat door de wetgeving van stroomlijnen van belastingen

³ WRR rapport *Weten is nog geen doen*

en toeslagen wordt aangesloten bij de standaard betalingsregeling bij belastingen van 12 maanden.

Niet-gebruik

Er zijn ook mensen die bewust of onbewust geen gebruik maken van toeslagen, terwijl ze daar wel recht op hebben. Hoewel het niet-gebruik procentueel bijna is gehalveerd naar circa 10% en in ruim de helft van de gevallen tijdelijk van aard is, gaat dit nog steeds om een aanzienlijk aantal. Het niet-gebruik ligt relatief laag onder huishoudens met een groot financieel belang zoals minimuminkomens. Dit duidt er voor een deel op dat niet-gebruik een rationele afweging is, maar onbekendheid, verliesaversie, uitstelgedrag, sociale normen en standaarden kunnen ook een rol spelen. De sleutel lijkt daarom te liggen in het vergroten van begrijpelijkheid, zekerheid en het gericht activeren van burgers.

Gerichtheid en actualiteit

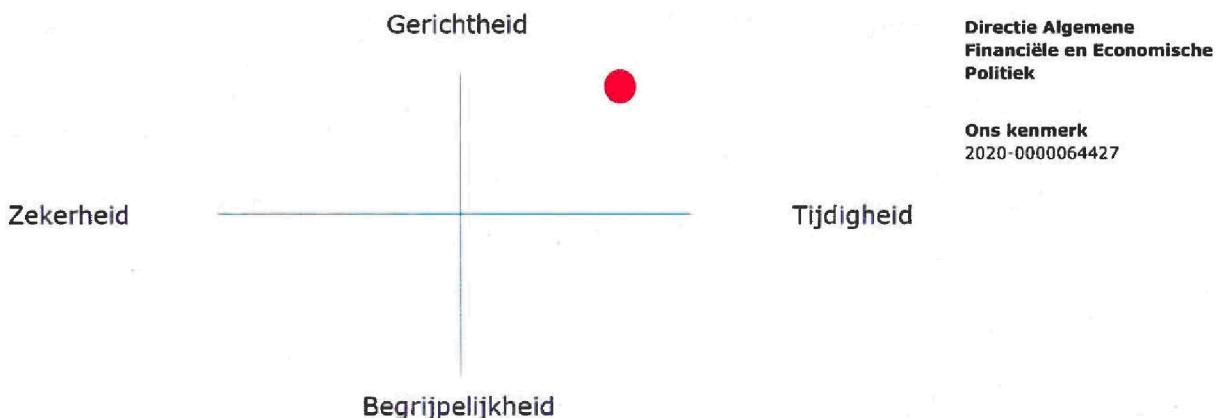
Het huidige toeslagenstelsel wordt gekenmerkt door het werken in de actualiteit (tijdigheid) en een grote mate van gerichtheid. Aansluiten bij de actuele financiële en gezinssituatie (tijdigheid) betekent dat burgers de toeslag via een voorschot krijgen op basis van een schatting van het actuele jaarinkomen. Het doel daarvan is burgers de ondersteuning geven die ze op dat moment nodig hebben, gelet hun inkomen en gezinssituatie. Een accurate schatting van het jaarinkomen is echter lastig voor mensen met fluctuerende inkomen, zoals mensen die gaan werken vanuit een uitkering of een flexibel contract hebben. Ook vereist de systematiek dat burgers tijdig hun wijzigingen in bijv. inkomen, gezinssituatie of gebruik doorgeven. In de praktijk gebeurt dit niet altijd (op tijd). Burgers weten soms niet dat een wijziging moet worden doorgegeven, of doorzien niet dat een bepaalde wijziging invloed heeft op toeslagen. Bovendien werkt dit ook nog eens verschillend voor de verschillende toeslagen. Terugvorderingen en nabetalingen zijn het gevolg.

Met gerichtheid wordt bedoeld dat een euro zo nauwkeurig mogelijk wordt uitgekeerd, rekening houdend met de verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. De hoogte van een toeslag hangt bijvoorbeeld gemiddeld genomen af van onder andere de inkomenssituatie, de gezinssituatie en het vermogen. Om de effecten van de armoedeval te verminderen en de kosten van het stelsel te beperken bouwt het recht op toeslag af wanneer het inkomen toeneemt. Een kleine verandering van inkomen kan daardoor grote gevolgen hebben, zeker wanneer sprake is van stapeling van toeslagen. Dit geldt ook voor de vermogensgrenzen die in tegenstelling tot het inkomen geen afbouwpatronen kennen, maar harde grenzen. Het resultaat is een complex systeem, dat niet goed te doorzien is en waarin de hoogte van het recht op toeslag niet altijd goed voorspelbaar is.

Met onderstaand assenstelsel illustreert het IBO de prijs van meer eenvoud (begrijpelijkheid) en zekerheid in het stelsel: meer zekerheid en begrijpelijkheid betekent inleveren op actualiteit en gerichtheid. Een minder gericht stelsel gaat bij hetzelfde budgettaire beslag gepaard met forse negatieve inkomenseffecten of – bij vermindering van deze inkomenseffecten – met een forse budgettaire opgave. Een stelsel op basis van een minder actueel inkomen zorgt er bijvoorbeeld voor dat burgers bij een terugval in inkomen pas een jaar of meer later meer inkomenondersteuning ontvangen en hierdoor dus een tijdelijk financieel probleem kunnen ervaren.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427



Varianten

Het IBO deel 1 verkent vijf beleidsvarianten binnen het huidige toeslagenstelsel. In de basisvariant wordt een aantal maatregelen voorgesteld die met relatief beperkte middelen een positieve (maar bescheiden) invloed op de problematiek en begrijpelijkheid hebben. Hier vallen versterking van de dienstverlening, geleidelijke vermogenstoetsen, terugbetalingsdrempels, vereenvoudiging van grondslagen, opsporen van niet-gebruik en een discretionaire bevoegdheid voor kwijtschelding onder. De IBO-werkgroep acht de maatregelen uit de basisvariant in ieder geval verstandig; de basisvariant is daarom het fundament van de overige varianten. De aanvullende beleidsvarianten bewegen richting meer zekerheid en/of begrijpelijkheid op het assenstelsel, en werken verschillende inkomenalternatieven uit.

IBO deel 1 toont aan dat er binnen het huidige stelsel geen beleidsvariant is die enkel voordelen heeft ten opzichte van het huidige stelsel, of alle problemen wegneemt. De problemen zijn onlosmakelijk verbonden met de beleidskeuzes die aan de basis van het stelsel staan. Daarom is er in IBO deel 2 gezocht naar varianten buiten het huidige toeslagenstelsel. Uit de in IBO deel 2 uitgewerkte opties blijkt dat er mogelijkheden zijn om het toeslagenstelsel op een voor burgers minder belastende manier vorm te geven. Ook hier geldt echter dat een beweging in de richting van zekerheid en eenvoud betekent dat er wordt ingeboet op actualiteit en/of gerichtheid. Toeslagen waarborgen daarnaast de toegankelijkheid van een zorgverzekering, een huurwoning en kinderopvang. Herziening van het zorg-, kinderopvang-, en woonstelsel valt echter buiten de grenzen van dit IBO.

4. Reactie kabinet: korte termijn en wenkend perspectief voor de komende jaren

Op basis van het IBO trekt het kabinet de conclusie dat het stelsel voor een te grote groep burgers niet goed werkt. Het huidige stelsel leidt tot terugvorderingen en nabetaalingen en daarmee tot onzekerheid bij burgers. Het leidt bovendien tot een onevenwichtige relatie tussen burgers en overheid, waarbij van burgers veel meer verwacht wordt dan redelijkerwijs verwacht mag worden en de uitkomst van het stelsel vaak ondoorzichtig is.

De problemen zijn inherent aan de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan de toeslagen en daarom niet op te lossen binnen het huidige stelsel. Het is begrijpelijk dat in het verleden gekozen is voor een grote mate van gerichtheid en

actualiteit. Op het eerste gezicht is het immers rechtvaardig dat bij het bepalen van het recht en de hoogte van een toeslag zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de actuele specifieke situatie van een huishouden zoals het inkomen, het vermogen, de huishoudsamenstelling en andere grondslagen zoals de hoogte van de huur, servicekosten of het aantal uren afgenomen kinderopvang. Dit biedt een waarborg dat mensen alleen krijgen waar zij 'recht op hebben'. De keuze voor gerichtheid en actualiteit levert echter een grote mate van financiële onzekerheid voor burgers op. Onvoorspelbare uitkomsten creëren een gevoel van willekeur en onrechtvaardigheid; dat staat haaks op de intentie.

Korte termijn

Hoewel de conclusie op basis van het IBO is dat de problematiek niet binnen het stelsel kan worden verholpen, blijkt ook uit het IBO dat er binnen het huidige stelsel een aantal verbeteringen mogelijk is. Vanwege de urgentie van de problematiek acht het kabinet het noodzakelijk op korte termijn een aantal maatregelen te treffen om nieuwe schrijnende gevallen te voorkomen. Het kabinet zal daarom aan de slag gaan met het invoeren van een aantal maatregelen uit de basisvariant van IBO deel 1.

Allereerst wordt voorgesteld de bestaande hardheidsclausule uit te breiden. Met de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule wordt het mogelijk om tegemoet te komen aan die gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen. Dit gaat dus om een discretionaire bevoegdheid. De hardheidsclausule loopt mee in het spoedwetsvoorstel voor de hardheidsregeling.

Daarnaast zal het kabinet extra investeren in de dienstverlening zodat er meer aandacht is voor de individuele burger en zijn situatie. De burger wordt geholpen, gestimuleerd om actie te ondernemen en probleemgevallen komen eerder in beeld. Dit gebeurt onder andere door burgers actiever te attenderen en te zorgen dat defaults zoveel mogelijk zo worden gezet dat het goed gaat als de burger niets doet.

Ook streeft het kabinet ernaar om voor de zorgtoeslag niet langer eisen te stellen aan de verzekerdheid van de partner. Hiermee worden terugvorderingen voorkomen die het gevolg zijn van iets wat zich buiten de invloedsfeer van een individuele burger bevindt. Tevens onderzoekt het kabinet hoe het niet-gebruik verder kan worden tegengegaan.

Verder ben ik gestart met de voorbereidingen van een aantal wettelijke maatregelen. Hieronder valt een drempel voor kleine terugvorderingen en nabetaalingen. Ook streeft het kabinet ernaar om voor de zorgtoeslag niet langer uit te gaan van partnerschap met terugwerkende kracht. Het partnerschap gaat nu pas in op de eerste van de maand volgend op de maand waarin dat partnerschap ontstaat. Er wordt niet met terugwerkende kracht teruggevorderd over de maanden van het jaar waarin beide personen al samenwoonden vóór het ontstaan van partnerschap. In de huidige situatie worden bijvoorbeeld met terugwerkende kracht bij geboorte van een kind ook de maanden ervoor gezien als partnerschap, met eventueel als gevolg dat er terugvordering plaatsvindt. In de nieuwe situatie betekent dit dat het partnerschap pas ontstaat bij de geboorte van het kind en er geen terugvordering meer is over de maanden ervoor. De terugwerkende kracht wordt vaak slecht begrepen en leidt voor de burger tot onvoorziene terugvorderingen.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427

Deze wettelijke maatregelen passen bij de kabinetsreactie van 13 maart op eindrapport AUT, in lijn met de in januari door uw Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s.^[1]. Hierbij wordt aangegeven dat wetgeving wordt voorbereid om verbeteringen en alternatieven door te voeren op weg naar een beter en menselijker systeem. Het kabinet streeft ernaar op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een afzonderlijk wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Ons kenmerk
2020-0000064427

Wenkend perspectief

Bovenstaande maatregelen leveren verbeteringen op voor toeslagontvangers, maar zijn niet voldoende. Het kabinet erkent de boodschap van het IBO: een alternatief komt met een prijs. Een minder gericht stelsel biedt minder maatwerk en leidt daarom tot inkomenseffecten of budgettaire effecten ten opzichte van de huidige situatie. Een systeem met meer zekerheid is minder goed in staat om ondersteuning te bieden bij actuele inkomensveranderingen.

De nadelen van het huidige systeem zijn echter vanuit burgerperspectief niet acceptabel. Een stap naar een ander toeslagstelsel is daarom noodzakelijk. Gesteund door motie Bruins/Van Weyenberg zet het kabinet daarom de hervorming van het toeslagensysteem in gang. Dit is nadrukkelijk de eerste stap in een majeure hervorming van het toeslagstelsel die een langere periode zal beslaan. De uitwerking met tijdslijnen volgt in de routekaart.

Het kabinet wil naar een stelsel dat meer zekerheid en voorspelbaarheid biedt, waarbij problematische schulden zoveel mogelijk worden voorkomen en de overgang van uitkering naar flexibel werk makkelijker wordt. Eenvoud is daarom het sleutelwoord. Uit het IBO blijkt dat toeslagen nauw verbonden zijn met de achterliggende stelsels. Zij waarborgen namelijk de (financiële) toegankelijkheid van de zorg-, kinderopvang- en huurmarkt en bieden inkomensondersteuning aan ouders met kinderen. Alternatieven voor het toeslagenstelsel vergen daarom in de eerste plaats dat ook wordt gekeken naar aanpassingen in deze specifieke domeinen. Met andere keuzes in deze domeinen, het belastingstelsel en de sociale zekerheid kan het aantal mensen dat specifieke inkomensondersteuning nodig heeft worden verkleind. Concreet kondigt het kabinet daarom de volgende acties aan.

Kinderopvang

De combinatie van gerichtheid en tijdigheid heeft tot een complexe kinderopvangtoeslag geleid die van veel factoren afhankelijk is. Bij ouders leiden deze factoren tot veel onbegrip en terugvorderingen. Het kabinet omarmt daarom het advies van dit IBO om te kijken naar bijvoorbeeld een publiek gefinancierde kinderopvang als een kansrijk alternatief voor de kinderopvangtoeslag, waarbij verschillende varianten mogelijk zijn in de uitvoering en qua kosten. Het IBO Deeltijdwerk biedt hier ook een eerste aanzet voor door een aantal opties te schetsen. Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op dat IBO gaat het kabinet daarom concrete scenario's ontwikkelen voor alternatieve inrichting van het stelsel voor ondersteuning voor gezinnen met jonge kinderen. Hierbij zal ook gekeken worden naar passende financieringsvormen zoals een vorm waarin betaling aan kinderopvangorganisaties plaatsvindt in plaats van via de ouders. Een verbeterd stelsel stimuleert ouders om actief te blijven op de arbeidsmarkt, ontzorgt ouders, draagt bij aan (de gelijke kansen voor) de ontwikkeling van kinderen en is eenvoudiger en beter uitvoerbaar.

Wonen

Het kabinet ziet dat de huurtoeslag door de vele grondslagen en het steile afbouwpad een voor burgers en Belastingdienst complex systeem oplevert. Het IBO laat hiervoor vergaande vereenvoudigingsopties zien en een variant met een grote rol voor woningbouwcorporaties. Door de zeer hoge mate van gerichtheid van de huurtoeslag is deze helaas niet eenvoudig te vervangen zonder aanzienlijke inkomenseffecten. Het kabinet wil daarom met een bredere blik kijken naar de ondersteuning van betaalbaar wonen, waarbij inkomensbeleid, de subsidiëring op de huur- en koopmarkt alsmede de verhuurdersheffing in samenhang worden bezien. Hierbij worden verschillende mogelijkheden onderzocht, zoals een grotere rol en verantwoordelijkheid bij woningcorporaties voor de betaalbaarheid van sociale huurwoningen (inclusief budgettaire vereeningen); een variant waarbij er een sterk vereenvoudigd instrument op Rijksniveau (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan normhuur) blijft met een behoedzaam transitietraject; en een brede variant, waar beleid voor de huur- en koopsector en het inkomensbeleid in samenhang worden bezien.

Zorg

Het kabinet ziet dat de zorgtoeslag gerichte inkomensondersteuning biedt aan lage inkomens voor het betalen van de zorg premie. Door de stijgende zorgkosten, is ook de zorg premie en zorgtoeslag de afgelopen jaren flink toegenomen. Het aantal huishoudens dat inkomensondersteuning geniet met de zorgtoeslag is circa 4,7 miljoen. Het kabinet erkent de noodzaak voor inkomensondersteuning om de zorg premie betaalbaar te houden, maar vindt ook dat er moet worden gekeken naar alternatieven voor de zorgtoeslag. Het kabinet verkent daarvoor meerdere alternatieven binnen het bestaande zorgverzekeringsstelsel. Het kabinet verkent in ieder geval de mogelijkheden om de zorgtoeslag specifiek te richten op een kleinere groep mensen onder meer door middel van een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en wijzigingen in het belastingstelsel.

Kindregelingen

Gezinnen met kinderen hebben recht op een bepaalde vorm van inkomensondersteuning. Het kabinet vraagt zich echter ook af of dit via onder andere het kindgebonden budget op de juiste manier is vormgegeven. Het kabinet onderzoekt daarom alternatieven voor het kindgebonden budget, waaronder het samenvoegen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Door deze twee regelingen te combineren zouden ouders te maken krijgen met één regeling bij één uitvoerder. Daarnaast wordt verkend of de inkomensafhankelijke ondersteuning van gezinnen vormgegeven kan worden via het belastingstelsel.

Minimumloon en sociaal minimum

Overkoepelend blijft het een uitdaging om de lage inkomens, die netto geen belasting betalen, te bereiken. Het kabinet wil daarom dit jaar de mogelijkheden en voor- en nadelen van het verhogen van het minimumloon en het sociaal minimum verder onderzoeken. Een verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen kan de inkomensherverdeling via toeslagen voor een deel vervangen. Uit de evaluatie van het minimumloon die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin dit jaar naar uw Kamer heeft gestuurd, blijkt dat recente wetenschappelijke publicaties over de effecten van een verhoging van het WML op de werkgelegenheid aanleiding geven voor nader onderzoek.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427

Belastingstelsel

Omdat een aanzienlijk deel van de burgers zowel toeslagen ontvangt als belastingen betaalt, biedt een integratie van beide perspectief op een vereenvoudiging. Hierbij dient echter wel nog een aantal fundamentele vragen te worden beantwoord over de vormgeving van het stelsel en de verzuilverbaarheid voor burgers met een lager inkomen. Desalniettemin acht het kabinet het zinvol en gewenst om deze optie verder te onderzoeken in het licht van andere trajecten t.a.v. het belastingstelsel. Integratie van toeslagen in het belastingstelsel zou mogelijk een sluitstuk kunnen zijn van andere hervormingen op het niveau van de individuele toeslagen. Een ander alternatief dat door het IBO ook verkend is, is een samenvoeging van toeslagen in een basisbehoeftentoeslag. Het IBO constateert dat hiermee geen einde komt aan de voorschotsystematiek met risico op terugvorderingen en dit in het verleden op uitvoeringsproblemen stuitte bij de huishoudenstoeslag onder meer vanwege een risico op het exporteren van toeslagen. Het kabinet acht deze optie echter het verkennen waard zodat in samenhang met de andere boven genoemde opties verder wordt onderzocht of eventueel resterende toeslagen wel uitvoeringstechnisch kunnen worden geïntegreerd tot één toeslag.

Rol van gemeenten

Verder zou een overgang naar een stelsel met minder specifieke inkomensondersteuning op Rijksniveau kunnen betekenen dat de behoefte aan lokaal maatwerk toeneemt. Het kabinet acht het zodoende zinvol na te denken of gemeenten een grotere rol zouden kunnen spelen als uiteindelijk vangnet. Zo hebben gemeenten op dit moment al een dergelijke rol bij WMO en bijzondere bijstand. De vraag is of ze bij de toeslagen op eenzelfde manier via zogeheten 'life events' maatwerk kunnen leveren. Het kabinet wil hier graag over in gesprek met de gemeenten. Er dient daarbij wel eerst meer duidelijkheid te zijn over de oplossingsrichtingen uit de hierboven geschetste trajecten.

Inkomensbegrip en actualiteit

Uit het IBO blijkt dat het stelsel tot hoge nabetalingen en terugvorderingen leidt, omdat het zo gericht en actueel is. In het kader van de overgang naar een nieuw stelsel kan daarom onderzocht worden of op de middellange termijn een tussenstap nodig is, waarbij er (gedeeltelijk) wordt afgestapt van de actualiteit. Een voorbeeld is het uitkeren op basis van een al vastgesteld inkomen ($t-2$ met evt. vangnet). Deze maatregelen zijn ingrijpender dan de maatregelen die het kabinet nu al treft op korte termijn. Juist omdat deze ingrijpend zijn, wil het kabinet zich ervan verzekeren dat deze op een goede manier passen in het eindbeeld. Daarom wordt de wenselijkheid ervan onderzocht bij het maken van de routekaart.

5. Routekaart

Met bovenstaande uitwerking worden de contouren van een alternatief stelsel geschetst. Om uiteindelijk bij het eindbeeld te komen zijn wijzigingen nodig binnen de verschillende stelsels waarin de toeslagen nu een rol hebben. Zoals hierboven geschetst start daarom een aantal trajecten op de verschillende toeslagdomeinen, het belastingstelsel en de sociale zekerheid. De varianten die in de verschillende trajecten worden uitgewerkt worden beoordeeld op de mate waarin deze de problemen met de huidige toeslagen oplossen in samenhang met gedragsinzichten (dus effect op (hoge) terugvorderingen, complexiteit voor de burger, etc.).

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000064427

Naast de uitwerking van het eindbeeld, werkt het kabinet het komende jaar aan een routekaart met de verschillende stappen die hierin aan de orde komen. Doel van de routekaart is om helder te krijgen welke tussenstappen en maatregelen genomen moeten worden op weg naar het wenkend perspectief. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de inkomenseffecten, economische effecten, de uitvoering, de financiële gevolgen en juridische aspecten. Wanneer helder is welke alternatieven de voorkeur hebben, kan ook bezien worden welke maatregelen wanneer genomen moeten worden. Dit jaar biedt het kabinet uw Kamer deze routekaart aan bij de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel.

De opgave is groot en reikt verder dan de fiscaliteit of de sociale zekerheid. Daarom zullen naast de staatssecretarissen van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Medische Zorg en Sport, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hun verantwoordelijkheid nemen in de uitwerking van een nieuw stelsel.

Hoogachtend, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst,

de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

Alexandra C. van Huffelen

IBO toeslagen deelonderzoek 2

Eenvoud of maatwerk:

Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel

Datum 10 januari 2020
Status Definitief Concept

Colofon

Titel	IBO toeslagen deelonderzoek 2 Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel
Bijlagen	5
Inlichtingen	Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën

Voorwoord

Met het voor u liggende deel 2 van het IBO Toeslagen wordt het werk van de IBO werkgroep Toeslagen afgesloten. In dit deel wordt onderzocht of, en langs welke wegen, ook tot alternatieven voor de huidige toeslagensystematiek gekomen kan worden.

Dit rapport laat zien dat het mogelijk is om burgers op andere wijze te ondersteunen in de kosten voor zorg, huur, kinderen en kinderopvang, maar ook dat dat niet kan zonder ingrijpende keuzes te maken. Daarbij dient wel bedacht te worden dat het toeslagenstelsel miljoenen mensen raakt en dat voor veel mensen de toeslagen een belangrijk deel van hun inkomen vormen.

Het huidige toeslagenstelsel wordt, in combinatie met het belastingstelsel, nog weleens beschreven als het "rondpompen van geld", waarbij de suggestie gewekt wordt dat dat rondpompen overbodig zou zijn. Dat er geld wordt herverdeeld via het systeem van toeslagen en belastingen is juist. Maar is dat niet juist de essentie van onze moderne verzorgingsstaat? Talloze publieke voorzieningen als onderwijs, politiezorg, dijkbewaking, wegen en openbaar vervoer worden door de overheid gefinancierd door "geld rond te pompen". Dat er geld wordt herverdeeld via de combinatie belastingen/toeslagen is dus niet bijzonder, wel dat de herverdeling op individueel niveau zichtbaar is.

De noodzaak om alternatieven te ontwikkelen vloeit vooral voort uit deel 1 van dit IBO, waarin de conclusie was dat de geconstateerde problemen als gevolg van de (gegroeiende) complexiteit niet binnen de kaders van het huidige stelsel kunnen worden opgelost. Die complexiteit maakt dat het stelsel in toenemende mate niet als een oplossing maar als een probleem wordt ervaren. De mate van niet-gebruik en de omvang van de terugvorderingen en nabetalingen zijn illustraties van dit probleem, omdat ze samenhangen met de beleidskeuzes die aan het toeslagenstelsel ten grondslag liggen.

Alternatieven voor het toeslagenstelsel die eenvoudiger zijn voor burgers, zijn zeker mogelijk. Dat kan echter alleen wanneer ook de uitgangspunten die geleid hebben tot de huidige complexiteit ter discussie gesteld worden. Dat betreft dan met name de wens om zo *gericht* mogelijk toeslagen te verstrekken (alleen voor die mensen die het echt nodig hebben) en om in de *actualiteit* te werken (toeslagen baseren op het huidige actuele inkomen actuele gezinssituatie of daadwerkelijke kosten). Oplossingen zonder andere keuzes te maken op punten als gerichtheid en actualiteit bestaan niet.

De wens om zo gericht en actueel mogelijk te werken is een legitieme wens, maar vormt tegelijkertijd een fuik. Doorzwemmen in die fuik leidt tot alsmaar toenemende complexiteit. Een complexiteit die veel vraagt, niet alleen van de uitvoerder, maar ook en vooral van de burger waar het allemaal voor bedoeld was. Zeker in de huidige arbeidsmarkt waarin flexibele inkomens steeds vaker voorkomen is die complexiteit in zichzelf al een probleem.

Een beperking voor het onderzoek van de IBO werkgroep is dat de toeslagen een sluitstuk zijn van de onderliggende stelsels van zorg, huur en kinderopvang. Een alternatief voor een toeslag hangt nauw samen met de inrichting van het betrokken stelsel. Het betrokken stelsel maakt echter geen onderdeel uit van de opdracht van dit IBO. Daarom worden in deel 2 hoofdrichtingen van mogelijke alternatieven geschatst.

Deze alternatieven vergen wel nadere uitwerking als de keuze gemaakt wordt langs die weg verder te gaan.

Wij hebben met dit rapport inzichtelijk willen maken wat de mogelijkheden voor hervormingen van het toeslagenstelsel zijn en wat de consequenties zijn van de ingrijpende keuzes die gemaakt moeten worden voor een hervorming naar één van de alternatieven. Het is nu aan het publieke debat om de verstandige keuzes hierin te maken.

Theo Langejan,

Voorzitter IBO Toeslagen

Inhoud

Voorwoord—4

Samenvatting—7

1	Inleiding—15
1.1	Aanleiding IBO Toeslagen—15
1.2	Taakopdracht deelonderzoek 2—16
1.3	Leeswijzer—17
2	De keuze voor het huidige toeslagenstelsel—18
2.1	Achtergrond toeslagen—18
2.1.1	Zorgtoeslag—18
2.1.2	Huurtoeslag—19
2.1.3	Kindgebonden budget—19
2.1.4	Kinderopvangtoeslag—20
2.2	Ontwikkeling toeslagen—21
2.2.1	Ontwikkeling aantal toeslagen—22
2.2.2	Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag—22
2.2.3	Financieel belang toeslagen—22
2.3	Eerder voorgestelde hervormingen—23
2.4	Internationale keuzes in betrokken stelsels—24
3	Beleidsvarianten—26
3.1	Doeleinden toeslagen—26
3.2	Beleidskeuzes in toeslagenstelsel—27
3.2.1	Keuze 1: De mate van gerichtheid—27
3.2.2	Keuze 2: De mate van tijdigheid—28
3.2.3	Keuze 3: Huishouden versus individu—29
3.2.4	Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.—29
3.3	Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties—30
3.4	Beleidspakketten—32
3.4.1	Kinderopvangtoeslag—33
3.4.2	Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen—35
3.4.3	Beleidspakket B1: integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'—36
3.4.4	Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen—37
3.4.5	Beleidspakket C1: Toeslagen inkomensonafhankelijk en delegeren—37
3.4.6	Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum—39
3.4.7	Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen—40
3.5	Conclusie—41

Bijlage 1: Taakopdracht—44

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—49

Bijlage 3 Internationale vergelijking—50

Bijlage 4: Uitwerking opties alternatieven toeslagen—54

Bijlage 5: Inkomenseffecten van de beleidspakketten—102

Samenvatting

In deelonderzoek 1 concludeerde de werkgroep dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet goed werkt. De problematiek ten aanzien van het aantal terugvorderingen en nabetalingen kan volgens de werkgroep niet geheel binnen het bestaande toeslagenstelsel worden opgelost. Ze zijn namelijk inherent aan de keuze voor een voorschotstelsel en de wijze waarop de inkomensafhankelijkheid is vormgegeven. Voor u ligt deelonderzoek 2 van het IBO Toeslagen. Anders dan in deelonderzoek 1 kijkt dit rapport naar verbeteringen *buiten* het huidige toeslagenstelsel en zelfs naar mogelijkheden om het toeslagenstelsel in z'n geheel te vervangen, uiteraard met oog voor de effecten die dan optreden. Belangrijkste vraag in dit deelonderzoek 2 is wat de alternatieven zijn voor het huidige toeslagenstelsel op een manier die beter aansluit bij de gedragsinzichten met als doel minder terugvorderingen en een lager niet-gebruik.

Terugblik deelonderzoek 1

Bij de vormgeving van het huidige toeslagenstelsel is veel waarde gehecht aan het nauwkeurig uitkeren aan iedereen die aan de inkomenseis voldoet (gerichtheid), op basis van het actuele inkomen (tijdigheid) zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten. Als gevolg van deze ontwerpkeuzes zijn begrijpelijkheid en zekerheid voor de burger in het gedrang gekomen. Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te handelen. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat huishoudens het voorschot na afloop van het jaar mogen houden.

Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

Deze keerzijdes zijn terug te zien in de vorm van (hoge) terugvorderingen en niet-gebruik. Jaarlijks komen naar schatting 300.000 terugvorderingen van toeslagen in de fase van dwanginvordering. Het niet-gebruik van toeslagen is 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen.

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

Doelstellingen toeslagen en keuzes in de vormgeving

De overheid kan op verschillende manieren publieke voorzieningen voor haar burgers beschikbaar stellen. De overheid kan de productie van goederen en diensten zelf ter hand nemen. De overheid zorgt bijvoorbeeld voor dijken en veiligheid. Burgers en bedrijven betalen belastingen waarmee de overheid deze voorzieningen kan financieren. Een burger voelt dan geen verband tussen de kosten van de publieke voorzieningen en de hoogte van de betaalde belastingen.

Het toeslagenstelsel stoeft op een andere keuze. Op het gebied van de zorgverzekering, het huren van een woning en het gebruik van kinderopvang is sprake van een stelsel waarbij de diensten/voorzieningen aangeboden worden door marktpartijen. Toeslagen stellen burgers in staat om deze goederen en diensten af te nemen. Deze toeslagen zijn gericht op compensatie van de kosten van het gebruik van deze voorziening. Het toeslagenstelsel is daarmee het sluitstuk van een stelsel met marktwerking voor huren, het kiezen van een zorgverzekering of het gebruik van kinderopvang. Voor alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel zou het dus de aanbeveling verdienen om eerst te kijken naar het stelsel waarbinnen de toeslag zijn functie heeft. Herziening van het zorg-, huur- en kinderopvangstelsel valt echter buiten de grenzen van dit IBO. Voor het zorgstelsel is deze discussie expliciet uitgesloten in de taakopdracht.

Ook de analyse van stelsels in het buitenland laat zien dat er andere keuzes mogelijk zijn als het gaat om de inrichting van stelsels van wonen, kinderen en zorg. Duidelijk is dus dat een herziening van het toeslagenstelsel draait om het (anders) maken van een aantal keuzes. Keuzes ten aanzien van de doelstellingen en keuzes ten aanzien van de vormgeving.

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

1. *Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang.*
In de zorg, de huurmarkt en de kinderopvang worden diensten/voorzieningen geleverd door marktpartijen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat deze voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn.
2. *Inkomensondersteuning*
Toeslagen zijn een inkomensafhankelijke ondersteuning voor huishoudens. Door de vormgeving als toeslag zijn er geen problemen met verzilvering. Door de mate van gerichtheid zijn de toeslagen ook een instrument geworden in het inkomensbeleid van de overheid en worden de toeslagen gebruikt als koopkrachtknoppen.
3. *Arbeidsparticipatie*
Bevordering van de arbeidsparticipatie is een doel van de kinderopvangtoeslag.

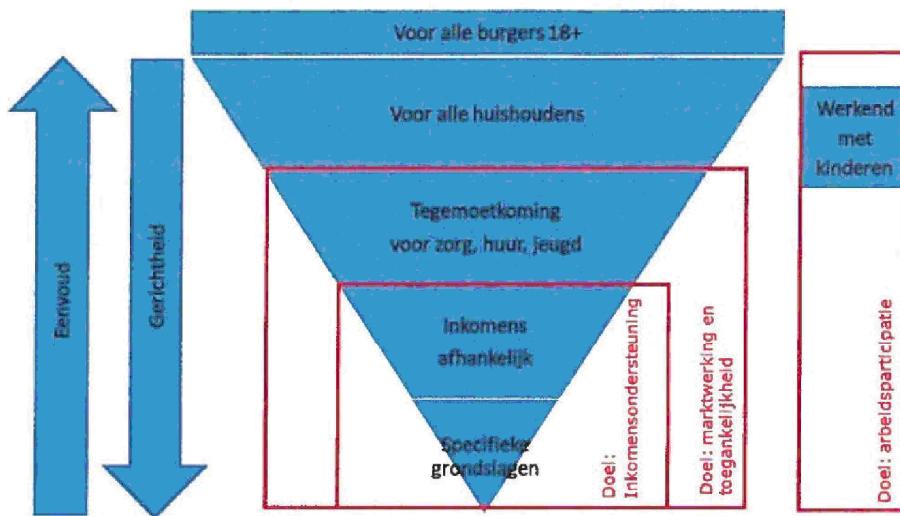
Het huidige toeslagenstelsel is vormgegeven langs vier belangrijke beleidskeuzes.

Keuze 1: De mate van gerichtheid

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

Zonder inkomensafhankelijkheid en zonder specifieke grondslagen, zoals de koppeling aan de feitelijke huren, worden toeslagen eenvoudiger, maar ook minder gericht. De keuze voor een bepaald beleidsdoel betekent een keuze voor een bepaald stelsel. Dit is visueel weergegeven in onderstaande figuur 1.

Figuur 1: Schematische weergave eenvoud en gerichtheid vs doelstellingen

**Keuze 2: De mate van tijdigheid**

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

Keuze 3: Huishouden versus individu

Het huidige toeslagenstelsel is gestoeld op huishoudkenmerken. Zo is de hoogte van de toeslag afhankelijk van het huishoudinkomen. Er wordt een beroep gedaan op de solidariteit binnen een huishouden. Het leidt er echter ook toe dat de toeslagen los staan van de inkomstenbelasting die op individueel niveau geheven wordt.

Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.

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

De beleidsmatige keuzes in combinatie met de doelstellingen van marktwerking en toegankelijkheid, inkomensondersteuning, en arbeidsparticipatie maken het huidige toeslagenstelsel. Om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen moeten dus doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt worden. De werkgroep heeft een groot aantal beleidsopties geïdentificeerd, variërend van het volledig afschaffen van toeslagen (met en zonder

terugsluis), tot publiek gefinancierde voorzieningen, integratie in de fiscaliteit, overdracht naar decentrale overheden en opties hiertussen.

Beleidspakketten

De werkgroep heeft ervoor gekozen om op basis van de geïdentificeerde opties een aantal samenhangende beleidspakketten samen te stellen waarin elk pakket alternatieven biedt gericht op vereenvoudiging voor de burger (en uitvoering). Deze beleidspakketten hebben als gemene deler dat ze de eerder beschreven beleidsdoelen of beleidskeuzes op de helling zetten. Dat is de prijs die betaald wordt om de problemen van het toeslagenstelsel op te lossen. Er is in het rapport een aantal ingrijpende maatregelen opgenomen zoals een basisvoorziening voor de kinderopvang, een omvorming van de huurtoeslag met een verschuiving van de verantwoordelijkheid naar woningbouwcorporaties en een integratie van toeslagen in de fiscaliteit. Deze maatregelen zijn globaal verkend, maar dienen verder te worden uitgewerkt alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Alternatief kinderopvangtoeslag

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag: bevorderen van arbeidsparticipatie. Vandaar dat de kinderopvangtoeslag separaat uitgewerkt is en dat afgeweken wordt van het uitgangspunt 'geen stelselherziening'. De werkgroep komt tot de suggestie een hervorming naar een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening nader te onderzoeken. Als de overheid een voorziening in natura gaat verstrekken, leidt dat tot lagere mentale lasten. Gezien het feit dat aanpassing naar een publiek bekostigd zeer ingrijpend en kostbaar is, is het van belang te bezien welke implicaties dit heeft voor het stelsel van kinderopvang (bijvoorbeeld de implicaties voor keuzevrijheid en marktwerking), voor arbeidsparticipatieprikkels (denk aan het wegvalen van kinderopvangkosten bij de participatiebeslissing en aan verstorende belastingen als financieringsbron) en voor beleidsdoelstellingen (deze optie is vooral interessant als de wens ook bestaat ook andere beleidsdoelen te dienen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het kind).

Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een stelsel van publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hiervoor kan onder andere verwezen worden naar het (nog te verschijnen) rapport van IBO Deeltijdwerk¹. In dit rapport wordt een budgetneutrale denkrichting geschatst (met als resultante een beperkt aantal 'gratis' uren) en een integrale denkrichting (met als resultante een groot budgettair beslag).

Illustratie Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

Als eerste is een pakket uitgewerkt waarin alle toeslagen afgeschaft worden om het belang te illustreren van de toeslagen. De doorrekening laat zien dat het inkomen van lage inkomens voor een aanzienlijk deel (tot meer dan twintig procent) bestaat uit toeslagen. Het afschaffen van alle toeslagen levert ongeveer € 15,5 miljard² op, die voor lastenverlichting gebruikt kan worden. De inkomensachteruitgang voor met name de laagste inkomensgroepen is zeer groot.

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

¹ Zie het (nog te verschijnen) IBO Deeltijdwerk

² Prijspeil 2020

Beleidspakket B1: 'basisbehoeftentoeslag'

In dit pakket zijn de drie inkomensondersteunende toeslagen samengevoegd tot een basisbehoeftentoeslag met een gezamenlijk afbouwtraject en zijn de grondslagen gereduceerd. Dit maakt het overzichtelijker voor huishoudens. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt eveneens tot een beperking van de marginale druk voor huishoudens die in het huidige stelsel te maken hebben met stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen.

Uiteindelijk blijft het wel een inkomensafhankelijke toeslag die op voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten en terugvorderingen en nabetaalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. Dit pakket heeft gevolgen voor de exporteerbaarheid. Maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

Er zijn positieve en negatieve inkomenseffecten welke beperkt zijn tot de lage en middeninkomens. De arbeidsaanbodeffecten zijn per saldo gunstig.

Beleidspakket B2: Integratie fiscaliteit

In dit pakket is onderzocht of de integratie van de inkomstenbelasting en de toeslagen een perspectief kan bieden. Doel is om huishoudens aan de hand van het belastingstelsel hetzelfde inkomen te bieden zonder een separaat toeslagstelsel. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe belastingschijven en verzilverbare heffingskortingen. De integratie van belastingen en toeslagen kan leiden tot een vermindering van de geldstromen. Daarmee kan het stelsel worden vereenvoudigd en ook de mentale lasten verlicht. In dit pakket vervallen behalve de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget ook de heffingskortingen zoals de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

Onderzocht is of er geïntegreerde vormgevingen zijn die tot een vergelijkbare inkomensverdeling komen als in het huidige stelsel. Het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel voor arbeidsinkomen vraagt echter een meer fundamentele analyse dat kijkt naar de effecten op de economie en samenleving in brede zin. De werkgroep vindt een verdere bestudering van de mogelijkheden daartoe zinvol. Een integratie van het toeslagensysteem in de fiscaliteit is niet zonder uitdagingen. Aandachtspunten zijn de verzilvering van belastingkortingen voor lagere inkomens en de keuze voor huishoud- dan wel individueel inkomen. Daarnaast blijft het risico op terugvorderingen en nabetaalingen bij het doen van belastingaangifte bestaan, net als in de huidige fiscaliteit. Ook moet goed worden gekeken naar de aansluiting op de loonbelasting en de exporteerbaarheid.

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

Beleidspakket C1: Toeslagen inkomensonafhankelijk en delegeren

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

- De zorgtoeslag wordt inkomensonafhankelijk en individueel vormgegeven en gecompenseerd uit een hogere inkomstenbelasting. Er zijn geen terugvorderingen en nabetaalingen meer voor de zorgtoeslag.
- Het kindgebonden budget wordt ook inkomensonafhankelijk en geïntegreerd in de kinderbijslag. Het inkomen kan dan niet meer leiden tot terugvorderingen en nabetaalingen. Het inkomensonafhankelijk maken in deze vorm leidt tot hogere uitgaven en geeft specifiek een voordeel aan ouders met midden- en hogere inkomens. Deze kosten worden via hogere inkomstenbelastingen deels ook betaald door hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van (hoge)

inkomens zonder kinderen naar (hoge) inkomens met kinderen. Ander optie is om de hoogte van het kindgebonden budget naar beneden bij te stellen alvorens deze aan de kinderbijslag toe te voegen. Aanknopingspunten hiervoor zitten in de beleidsdoorlichting Kindregelingen³.

- Ten slotte wordt de huurtoeslag voor huurders van een corporatiewoning afgeschaft door de verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimte over te dragen aan de woningbouwcorporaties. Mogelijk kunnen zij met de middelen van de huurtoeslag een lagere huur rekenen bij huishoudens met een laag inkomen met een sociale huurwoning. Woningbouwcorporaties krijgen de autonomie om lokaal te bepalen op welke wijze zij deze verantwoordelijkheid invullen. Deze optie leidt mogelijk tot verschillen tussen woningbouwcorporaties en een harder onderscheid op de huurmarkt tussen woningbouwcorporaties (sociale huur) en private verhuurders (vrije markt). Voor die laatste groep blijft de huurtoeslag wel bestaan. Dit is momenteel circa 15% (250.000 huishoudens) van de huidige huurtoeslagpopulatie. Om te bepalen of dit een verstandige beleidsoptie is, zal deze nader uitgewerkt moeten worden waarbij breder wordt gekeken naar het beleid op de woningmarkt.

In dit pakket zijn alleen de effecten van de inkomensonafhankelijke zorgtoeslag en kindgebonden budget berekend, omdat de effecten van de omvorming van de huurtoeslag op voorhand onzeker zijn, omdat ze volledig afhankelijk zijn van het beleid van een woningbouwcorporatie. De inkomenseffecten zijn gespreid, de helft gaat erop vooruit en de helft op achteruit. Met name de werkenden met een hoger inkomen gaan er meer dan 5% op achteruit. Het arbeidsaanbodeffect is per saldo 0%.

Beleidspakket C2: Hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum

- In beleidspakket C2 wordt het sociaal minimum zodanig verhoogd (16%) dat de zorgtoeslag afgeschaft kan worden. Omdat de bijstand en de AOW aan het WML zijn gekoppeld, geldt dit ook voor deze groepen. Dit reduceert de mentale lasten en er is geen risico op terugvorderingen meer. Ook het niet-gebruik wordt op deze wijze voorkomen. De zichtbare koppeling die nu bestaat tussen de hoogte van de zorg premie en de hoogte van de toeslag vervalt. Er is nog onzekerheid over de doorwerking van een stijging van het WML naar lonen boven het WML. Ook zullen zelfstandigen en studenten geen voordeel hebben van de verhoging van het WML, terwijl zij wel de zorgtoeslag verliezen. Werkgevers krijgen te maken met hogere loonkosten vanwege de verhoging van het minimumloon.
- Het kindgebonden budget wordt, net als in beleidspakket C1, inkomensonafhankelijk en geïntegreerd in de kinderbijslag. De kosten worden via hogere inkomstenbelastingen betaald door de hogere inkomens, zodat per saldo een overdracht ontstaat van hoge inkomens zonder kinderen naar hoge inkomens met kinderen. Er zijn nagenoeg geen terugvorderingen en nabetalingen meer voor het kindgebonden budget.
- De huurtoeslag wordt hervormd aan de hand van opties uit deel 1, waaronder de invoering van een normhuur. Dit vereenvoudigt de toeslag. Ook wordt het stelsel eerlijker voor huishoudens met een laag inkomen, waarvoor geen sociale huurwoning beschikbaar is. De kans op terugvorderingen en nabetalingen blijft bestaan omdat de huurtoeslag afhankelijk blijft van de actuele huishoudenssamenstelling en het actuele inkomen. De kans is door de vereenvoudiging wel kleiner.

³ Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30982 nr.46

De inkomenseffecten van dit pakket zijn in de laagste inkomensgroep zeer gespreid zowel positief als negatief. Voor de midden en hogere inkomensgroepen is de spreiding aanzienlijk kleiner, maar ook daar is deze zowel positief als negatief. Zelfstandigen met een laag tot middeninkomen en studenten hebben geen voordeel van de WML-verhoging en worden daardoor hard geraakt door het afschaffen van de zorgtoeslag. De arbeidsaanbodeffecten van dit pakket zijn sterk afhankelijk van de effecten van het verhogen van het WML hierop.

Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen

In de besparingsvariant wordt 80% van het budget van de toeslagen omgezet in een vaste uitkering voor ieder huishouden. Daarmee wordt een besparing van 20% bereikt, circa € 3,1 mld per 2020. In dit pakket gaat 2/3 van de laagste inkomens/uitkeringsgerechtigen er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen de hoogste toeslagen en verliezen daardoor het meest bij de omzetting. Vooral bij de middeninkomens zijn er positieve inkomenseffecten. Zij ontvangen op dit moment geen of maar beperkte toeslagen, waardoor het vaste bedrag hen meer dan compenseert voor het afschaffen van de toeslagen.

Conclusie IBO Toeslagen deelonderzoek 2

In dit tweede deel zijn alternatieven voor (delen van) het toeslagenstelsel gezocht. De meest directe weg is dan de inrichting van de betreffende stelsels zodanig te wijzigen dat de noodzaak van financiële ondersteuning vervalt. Dit valt buiten de taakopdracht van dit IBO. De werkgroep is van mening dat naast de hier benoemde alternatieven er nog andere alternatieven zijn voor de toeslagen als nader onderzoek gedaan wordt naar de vormgeving van deze stelsels in den brede. Bij andere keuzes ten aanzien van de inrichting van deze stelsels kan de noodzaak voor toeslagen en de daarmee gepaard gaande hoge mentale lasten voor huishoudens verdwijnen.

Doel van de alternatieven voor het toeslagenstelsel die in dit deel 2 geschetst worden, is een vereenvoudiging voor de burger (reduceren mentale lasten) waardoor minder sprake is van terugvorderingen en ontstaan van problematische schulden. De werkgroep benadrukt dat alle beschreven opties een hoofdrichting zijn waarin gezocht kan worden naar alternatieven. De vormgeving van de opties vergt echter nader onderzoek en nadere (politieke) keuzes. Dit maakt de opties dus niet direct implementeerbaar.

Conclusie is, evenals in deelonderzoek 1, dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging voor de burger mogelijk zijn, maar dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, niet-gebruik en schuldenproblematiek) een 'prijs' betaald moet worden. Deze prijs heeft de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid. Een toeslag is een gericht beleidsinstrument om beleidsdoelen te bereiken. Afschaffen van de toeslagen betekent concessies doen. Er zal in elke variant ingeleverd moeten worden op de huidige doelstellingen en/of op de huidige mate van gerichtheid en actualiteit. Met name het loslaten van de gerichtheid leidt tot substantiële inkomenseffecten of budgettaire effecten. Tegelijk betekent het loslaten van de gerichtheid een belangrijke vereenvoudiging voor de burgers. Om de pakketten budgetneutraal vorm te geven, is compensatie via de inkomstenbelasting gezocht. Verder kan dekking gevonden worden door middel van besparingsopties die volgen uit verschillende beleidsdoorlichtingen en evaluaties, verwijzingen daarnaar zijn in de hoofdtekst opgenomen.

De kinderopvangtoeslag is in het vinden van alternatieven separaat bekeken, omdat het een andere doelstelling heeft (arbeidsparticipatie) en het gaat om een zeer specifieke doelgroep die slechts in beperkte mate overlapt met de doelgroepen van andere toeslagen. De werkgroep komt tot de suggestie een hervorming naar een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening nader te onderzoeken. Gezien het feit dat aanpassing naar een publiek bekostigd stelsel zeer ingrijpend en kostbaar is, is het van belang te bezien welke implicaties dit heeft voor het stelsel van kinderopvang (bijvoorbeeld de implicaties voor keuzevrijheid en marktwerking), voor arbeidsparticipatieprikkel (denk aan het wegvalen van kinderopvangkosten bij de participatiebeslissing en aan verstorende belastingen als financieringsbron) en voor de beleidsdoelstellingen (deze optie is vooral interessant als de wens is ook andere beleidsdoelen te dienen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het kind).

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

De beleidspakketten C1 en C2 schetsen alternatieven voor individuele toeslagen. Ook hier liggen volgens de werkgroep haalbare mogelijkheden met zowel voor- als nadelen. Het is aan de politiek om te besluiten welke prijs men bereid is te betalen ter voorkoming van de huidige problematiek met terugvorderingen, nabetaalingen, niet-gebruik en vermindering van de mentale lasten voor de burger. Belangrijk om te benadrukken is dat het IBO met deze opties de denkrichtingen heeft weergegeven voor aanpassing van het stelsel, maar deze denkrichtingen nog verdere uitwerking behoeven voordat deze uitvoerbaar zijn.

1 Inleiding

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

1.1 Aanleiding IBO Toeslagen

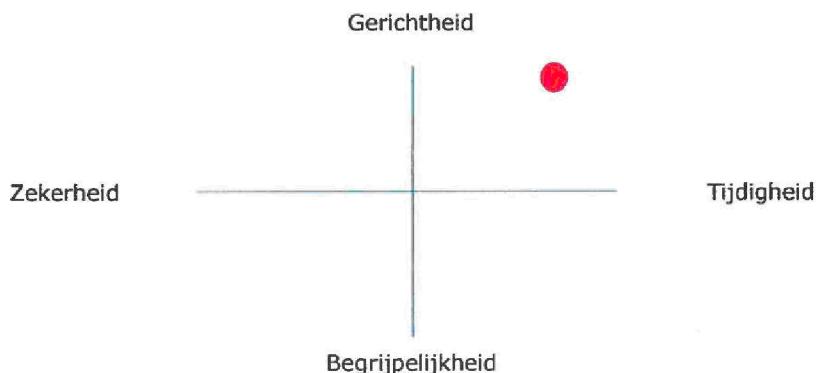
Het huidige toeslagenstelsel beoogt om burgers zowel keuzevrijheid als betaalbare voorzieningen te bieden. Zo zorgt bijvoorbeeld de zorgtoeslag voor een betaalbare zorgpremie en eigen risico voor de lagere inkomen en hebben huishoudens tevens vrije keuze met welke zorgverzekeraar ze een contract aangaan.

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

Bij de vormgeving van het huidige stelsel is veel waarde gehecht aan gerichtheid en aan tijdigheid. Met gerichtheid wordt bedoeld het nauwkeurig uitkeren, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden en tegen zo laag mogelijke kosten. Met tijdigheid wordt de voorschotsystematiek op basis van het actuele inkomen bedoeld zodat huishoudens kosten niet hoeven voor te schieten.

Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat zal zijn om het stelsel te doorzien of op de juiste manier te acteren (gerichtheid vs. begrijpelijkheid), terwijl de burger zelf verantwoordelijk is voor correct gebruik van toeslagen. Hoe meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden het voorschot na afloop van het jaar mag houden (tijdigheid vs. zekerheid). Eventuele (hoge) terugvorderingen kunnen bijdragen aan problematische schulden. Zo komen jaarlijks naar schatting 300.000 terugvorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen in de fase van dwanginvordering. Ook het initiatief tot het aanvragen van een toeslag ligt bij de burger. Het niet-gebruik van toeslagen is circa 10%. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen. In figuur 2 is de huidige situatie illustratief als rode stip weergegeven op een assenstelsel.

Figuur 2: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning (rode stip: huidige toeslagenstelsel)



De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang gekomen door de keuze voor gerichtheid en tijdigheid. Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanvragen en aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.

De uitwerking van de bouwstenen en de varianten in deelonderzoek 1 laat volgens de werkgroep goed zien dat er in het huidige stelsel maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering en vereenvoudiging van het stelsel, maar dat voor elke maatregel een 'prijs' moet worden betaald. Er is geen variant die alle problemen van het huidige stelsel wegneemt. De werkgroep acht dit ook logisch omdat in fase 1 naar varianten gezocht is binnen het huidige stelsel terwijl geconstateerd is dat de problemen van het huidige stelsel in grote mate het gevolg zijn van de opzet van het huidige stelsel.

Naast de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen en het niet aansluiten van de systematiek op het doenvermogen komt dat het toeslagenstelsel in de afgelopen jaren topzwaar is geworden. Jaarlijks gaat er inmiddels zo'n €13 miljard in om. De gemiddelde toeslagbedragen die een toeslaggerechtigde ontvangt zijn aanzienlijk toegenomen en huishoudens ontvangen vaker meerdere toeslagen. In 2018 ontvingen 5 miljoen huishoudens 7,5 miljoen toeslagen. Het feit dat de toeslagen bij ongeveer 60% van alle huishoudens terecht komt, de toegenomen hoogte van de toeslagen en de problematiek van terugvorderingen werpt de vraag op of het beter is om op zoek te gaan naar alternatieve vormen voor het betaalbaar houden van huur, zorgverzekering, kinderen en kinderopvang voor met name de lage en middeninkomens.

1.2

Taakopdracht deelonderzoek 2

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

- Kunnen toeslagen (deels) opgevangen worden binnen het instrumentarium van inkomstenbelasting en inkomensondersteuning, binnen de stelsels rond wonen, zorg, kinderen of via (gedeeltelijke) overheveling naar medeoverheden?
- Wat zijn de verschillende opties om toeslagen af te schaffen?

- c. In hoeverre zijn verschillende maatregelen nodig voor verschillende toeslagen en hoe verhoudt dat zich tot het uitgangspunt van harmonisatie en tot de doeltreffendheid en doelmatigheid? Hierbij zal ook aandacht worden gegeven aan de governancestructuur.
- d. Uitgangspunt in de opdracht van deelonderzoek 2 is dat de beleidsvarianten budgetneutraal moeten zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een besparing van 20% oplevert (waarbij zowel naar de uitvoeringskosten als programmakosten wordt gekeken).

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

1.3 Leeswijzer

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

In hoofdstuk 3 worden opties geïdentificeerd waarmee een eenvoudiger systeem gerealiseerd kan worden. Dit leidt tot 5 beleidspakketten waarin voor elke toeslag een alternatief geboden wordt.

2 De keuze voor het huidige toeslagenstelsel

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

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

2.1 Achtergrond toeslagen

2.1.1 Zorgtoeslag

Elk huishouden, behoudens enkele uitzonderingen, moet een zorgverzekering afsluiten. De zorgtoeslag is een financiële tegemoetkoming voor huishoudens met een laag inkomen⁴ voor het betalen van de premie van de (basis-) zorgverzekering en het eigen risico.

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

In de huidige situatie betaalt iedere verzekerde een vergelijkbare nominale zorgpremie. De zorgtoeslag maakt het voor burgers met een lager inkomen mogelijk om die premie te betalen. Zorgverzekeraars zijn private partijen, die op een directe manier een inkomensafhankelijke premie bij hun klanten (de verzekerden) in rekening brengen. Zorgverzekeraars krijgen op deze manier een substantieel deel van het bedrag benodigd om de zorgkosten te betalen (50% van het totaal) direct binnen van hun klanten. Lagere inkomens betalen de zorgpremie aan de zorgverzekeraar, maar worden dus gecompenseerd door de overheid in de vorm van de zorgtoeslag. Tevens krijgen zorgverzekeraars geld (ook 50%) van de overheid. Dat is primair het bedrag dat de overheid heft bij belastingplichtigen in de vorm van de inkomensafhankelijke bijdrage (de IAB). De exacte verhouding tussen beide bronnen verschilt per verzekeraars en is vanwege de risicoverevening afhankelijk van hun verzekerdenpopulatie. De taakopdracht

⁴ tot ca. € 29.000 voor een alleenstaande en ca. € 36.000 voor een paar

van het IBO Toeslagen stelt dat beleidsopties binnen de kaders van de zorgverzekeringswet blijven vallen en dus niet tornen aan deze 50-50% verdeling.

2.1.2 *Huurtoeslag*

Het doel van de huurtoeslag is de bekostiging van een huurwoning voor huishoudens met een laag inkomen⁵. Omdat het inkomen laag is, betaalt deze groep in verhouding tot hun inkomen veel huur.

Per 1 januari 2006 is de huursubsidie omgezet in de huurtoeslag. Dit viel samen met de invoering van de zorgtoeslag. De achtergrond was om meer transparantie en harmonisatie rond de armoedeval en de marginale druk te bereiken door de veelheid aan regelingen te verminderen en te harmoniseren.

Met de overgang van de huursubsidie naar de huurtoeslag werd het relevante inkomenbegrip verlegd van het inkomen in jaar 't-2' naar jaar 't'. Voor burgers vormde dit een verbetering, omdat de toeslag kon meebewegen op veranderingen in het inkomen. De huursubsidie kende weliswaar een vangnet, maar daarop kon alleen een beroep worden gedaan bij echt grote inkomenstellingen. De overgang van huursubsidie naar huurtoeslag vergrootte dus het werken in de actualiteit.

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

De huurtoeslag kan een prijsopdrijvend effect hebben op de huren tot aan de liberalisatiegrens en op bepaalde soorten woningen⁶. Verhuurders kunnen een deel van de huurverhoging afwachten op de overheid via de huurtoeslag van hun huurders. De verhuurders zijn zich bewust dat een deel van de berekende huurverhoging leidt tot een hogere huurtoeslag van hun huurders. Tevens kunnen huurders een grotere en kwalitatief betere woning huren met een hogere huurprijs wetende dat een gedeelte van de hogere huurprijs gecompenseerd wordt door de huurtoeslag. Ook werkt de toeslag het delen van een huis tegen omdat er alleen per 'voordeur' uitgekeerd wordt. Daarmee kan de huurtoeslag zorgen voor een 'overconsumptie' van grotere en kwalitatieve betere huurwoningen. Dit alles geldt overigens alleen voor huurwoningen met een huur onder de maximale huurgrens van ca € 720,-. Daarboven is er immers geen recht op huurtoeslag. In die zin kan de huurtoeslag ook een dempend effect hebben op de huren.

2.1.3 *Kindgebonden budget*

Kinderen kosten geld en hebben een effect op de draagkracht van een gezin. Het kindgebonden budget heeft als doel om ouders, naast de inkomenafhankelijke kinderbijslag, een inkomenafhankelijke financiële tegemoetkomming in de kosten van

⁵ tot ca. € 25.000 voor een alleenstaande en ca. € 31.000 voor een meerpersoonshuishouden

⁶ IBO (2016) Sociale huur: de prijs voor betaalbaarheid, pag 42

kinderen te bieden. Omdat een ruimere financiële draagkracht van een gezin ertoe leidt dat kinderen meer kansen hebben om zichzelf te ontplooien, is het afgeleide doel het bevorderen van ontplooiingskansen van kinderen. Het kindgebonden budget levert extra ondersteuning aan lagere- en middeninkomens⁷ voor de kosten van kinderen. Kinderen hebben namelijk een groter effect op de draagkracht van lagere- en middeninkomens. Om deze reden is de bijdrage inkomensafhankelijk en is er een vermogenstoets. Specifiek voor alleenstaande ouders is er via het kindgebonden budget extra ondersteuning, via de alleenstaande ouderkop (ca. € 3.000 per jaar).

Het kindgebonden budget kan vrij besteed worden en is niet gekoppeld aan specifieke uitgaven voor kinderen.

Tot 2008 was er sprake van een fiscale korting om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen, de kinderkorting. De kinderkorting is op verzoek van de Tweede Kamer⁸ omgevormd tot het kindgebonden budget vanwege verzilveringsproblemen bij huishoudens met lage inkomens.

Onderzoeken van het Nibud, SCP en CBS laten zien dat gezinnen met kinderen, zeker als het alleenstaande ouders of gezinnen met meerdere en jongere kinderen zijn, een groter risico hebben op armoede. Het kindgebonden budget draagt eraan bij dit risico te verkleinen.

2.1.4 Kinderopvangtoeslag

De voornaamste doelstelling van de kinderopvangtoeslag (KOT) is arbeidsparticipatie.⁹ Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor werkende ouders en ouders die een traject volgen dat de kans op werk vergroot (zoals werkenden, studenten, mensen die een re-integratie traject volgen). De overheid vindt het belangrijk dat werken ook voor ouders lonend is en dat zij arbeid en zorg goed kunnen combineren. Alle ouders, ook met de hoogste inkomens, krijgen tenminste 33% van de kosten van kinderopvang (gebaseerd op een maximum uurprijs) vergoed. De toeslag is inkomensafhankelijk.

Ouders moeten wel zelf een deel van de kosten betalen om hen te stimuleren om een bewuste keuze te maken voor kinderopvang op basis van de prijs/kwaliteitverhouding.

Het aantal uren waarvoor ouders KOT kunnen aanvragen hangt samen met het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. Zo wordt alleen opvang gefinancierd die ondersteunt bij het combineren van arbeid en zorg.

De vormgeving als toeslag hangt samen met de wens gerichte compensatie van gemaakte kosten voor de kinderopvang te bieden en ter voorkoming van 'verzilveringsproblematiek'. Verder kan bij de huidige vormgeving de marktsector in stand gehouden worden en biedt deze ouders de mogelijkheid om te kiezen voor de opvang die het beste bij hen past, bijvoorbeeld gastouderopvang aan huis.

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

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

⁸ Motie Crone cs., Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 306, nr. 50

⁹ De wet op kinderopvang (WKO) kent naast het doel het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg van ouders met jonge kinderen ook de ontwikkeling van het kind als doel.

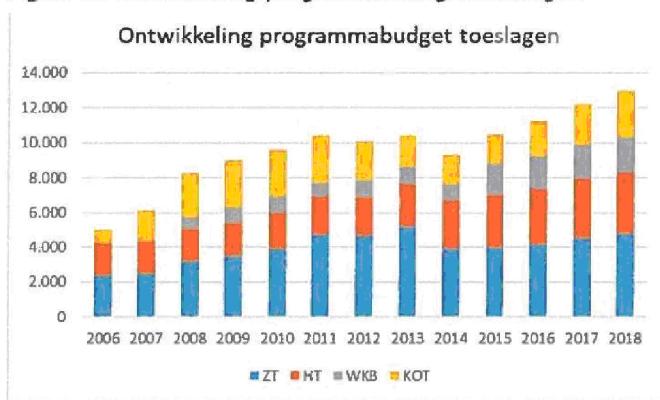
- De maximumuurprijs grens¹⁰ werkt normstellend voor de uurprijs die kinderopvangorganisaties rekenen voor de dienst en houdt daarmee de kosten voor kinderopvang enigszins in bedwang.
- Door alleen uit te keren voor erkende kinderopvang en hier kwaliteitseisen aan te stellen wordt de kwaliteit van de kinderopvang geborgd.

2.2 Ontwikkeling toeslagen

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

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

Figuur 3: Ontwikkeling programmabudget toeslagen



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

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

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

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

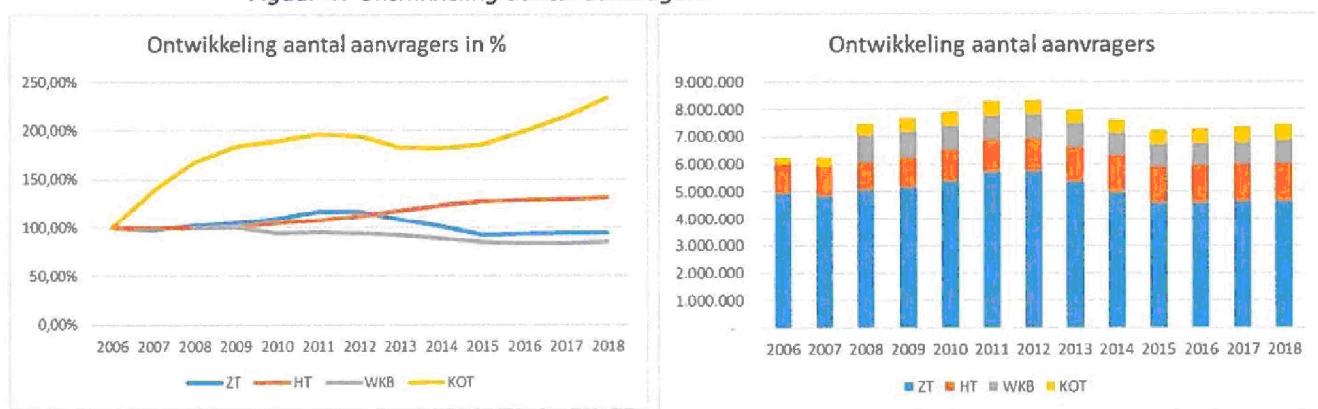
¹⁰De vergoeding wordt alleen toegepast op de kosten tot deze maximumuurprijs grens.

2.2.1 Ontwikkeling aantal toeslagen

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

Het aantal ontvangers van zorgtoeslag is na een aanvankelijke stijging met 300.000 gedaald ten opzichte van 2006. Het aantal huurtoeslagen is met 300.000 gestegen ten opzichte van 2006. Onderstaande figuur 4 geeft de groei per toeslag in percentages en aantallen weer.

Figuur 4: Ontwikkeling aantal aanvragers



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

2.2.2 Ontwikkeling hoogte toeslagbedrag

Nog meer dan de stijging van het aantal toeslagen lijkt de stijging van gemiddelde toeslagbedragen van grote invloed op de ontwikkelingen van het totale programmabudget toeslagen. De gemiddelde hoogte per toeslag is voor elke toeslag flink gestegen ten opzichte van de start (huurtoeslag 50% sinds 2006, kinderopvangtoeslag 80% sinds 2006, zorgtoeslag 130% sinds 2006 en kindgebonden budget 260% sinds 2008). De stijging van het kindgebonden budget is overigens deels te verklaren door de invoering van de ALO kop¹¹ in 2015 en integratie van andere kindregelingen in het kindgebonden budget in datzelfde jaar.

2.2.3 Financieel belang toeslagen

Deelonderzoek 1 heeft laten zien dat de toeslagen voor huishoudens met een laag inkomen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen vormen. In de laagste

¹¹ De ALO kop (alleenstaande ouderkop) is geïntroduceerd in de Wet Hervorming Kindregelingen als alternatief voor de alleenstaande oudertoeslag in de bijstand, per 2015. In de vormgeving via de bijstand leidde het aanvaarden van werk (en dus verlies van bijstand) tot verlies van de alleenstaande oudertoeslag. Door de vormgeving via het kindgebondenbudget is de tegemoetkomen gekoppeld aan inkomen en niet aan de bijstand an sich (en wordt werken lonender).

Inkomensgroep vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomensgroep slechts 3% is.

Dit betekent dat de lusten (inkomensondersteuning) maar ook de lasten van het huidige voorschotstelsel vooral terecht komen bij de laagste inkomens. Ze ontvangen de hoogste toeslagen en moeten als er te veel toeslag is uitgekeerd verhoudingsgewijs de hoogste bedragen terugbetalen, terwijl hun financiële buffers het kleinste zijn.

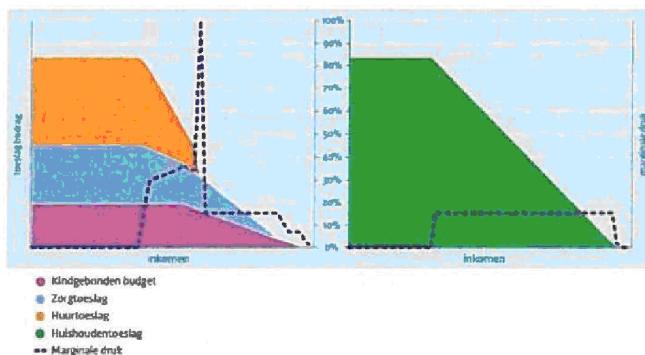
2.3

Eerder voorgestelde hervormingen

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

De huishoudentoeslag voorzag in een stroomlijning en bundeling van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget aangevuld met de ouderenkorting tot één toeslag met één gezamenlijk uniform afbouwtraject. Dit beleidsvoornemen vloeide voort uit een aanbeveling van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie van Dijkhuizen). Het gezamenlijke afbouwtraject voorkwam uitschieters in de marginale druk door een stapeling van afbouwtrajecten (zie figuur 5 hieronder). Ook leidde het ertoe dat de toeslagen meer gericht terecht konden bij huishoudens met recht op meerdere toeslagen, waardoor het aantal huishoudens met toeslagen bovendien met bijna één miljoen zou afnemen.

Figuur 5: Stroomlijning toeslagen door invoering huishoudentoeslag (Cie Van Dijkhuizen)



In 2014 is besloten om de voorbereidingen voor de invoering van de huishoudentoeslag te beëindigen. Er kan worden geconstateerd dat het tijdpad voor de implementatie zeer krap was, mede door de toevoeging van de ouderenkorting aan de huishoudentoeslag in een laat stadium. Bij de uitwerking bleek dat de ouderenkorting voor een toename van de exporteerbaarheid zou zorgen, vanwege het aantal in het buitenland verblijvende ouderen. Bovendien bleek dat de verschillende toeslagen elk een eigen exportregime kennen.¹² Om te voorkomen dat de export fors toe zou nemen zou het nodig zijn binnen de huishoudentoeslag de verschillende componenten van huur, zorg en kinderen te kunnen blijven onderscheiden. Anders zou de huishoudentoeslag worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar moet zijn volgens het meest gunstige

¹² De huurtoeslag is bijvoorbeeld niet exporteerbaar, omdat het gekoppeld is aan de bewoning van een woning in Nederland. Daarnaast zijn er verschillen in exporteerbaarheid naar de diverse landen tussen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

export-regime van de betrokken toeslagen¹³. Dit zou tot een stijging van de uitgaven aan toeslagen in het buitenland leiden. Maatregelen ter voorkoming hiervan compliceerden de uitvoerbaarheid.

De Belastingdienst kwam tot het oordeel dat de vormgeving van de huishoudentoeslag met te onderscheiden componenten dermate complex was dat dit voor grote problemen zorgde. Eén van de problemen was dat het betalingssysteem van de Belastingdienst hier niet op berekend was en niet binnen de gestelde termijn kon worden aangepast. Een ander probleem was dat de combinatie van onderscheiden componenten en een gezamenlijk afbouwtraject veel vragen van burgers zou kunnen oproepen. In het afbouwtraject zou de hoogte van de ene component immers mede afhangen van het recht op de andere componenten.¹⁴ Concluderend zou toevoeging van de huishoudentoeslag aan het toenmalige pakket van werkzaamheden van de Belastingdienst leiden tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en toeslagen. Op basis daarvan concludeerde het kabinet dat invoering van de huishoudentoeslag niet gecontinueerd zou worden.

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

Uiteindelijk is dit wetsvoorstel niet in werking getreden. Vanwege de risico's van een stelselwijziging en de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn ingezet bij de Belastingdienst/Toeslagen ter vermindering van het aantal (hoge) terugvorderingen heeft de staatssecretaris van SZW in het voorjaar van 2018 afgezien van de invoering van de nieuwe systematiek¹⁵. Als alternatief wordt op dit moment het verbeterprogramma kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen in samenwerking met het ministerie van SZW uitgevoerd. Dit is gericht op het terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen, door onder andere proactieve signalering, betere begeleiding en versterken van de dienstverlening.

2.4

Internationale keuzes in betrokken stelsels

Bij de verkenning van alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel heeft de werkgroep ook gekeken hoe hier internationaal mee omgegaan wordt.¹⁶ Zie bijlage 3 voor de vergelijking van de stelsels in verschillende landen. In de vergelijking is alleen naar de invulling van de systemen gekeken en niet naar aanverwante relevante zaken, zoals de (maatschappelijke) kosten of de inrichting van het belastingstelsel.

¹³ Op dit moment kent de WKB de ruimste exporteerbaarheid, nl EU en een aantal verdragslanden, bij de Zorgtoeslag is de exporteerbaarheid beperkt tot de EU. Dit betekent dat het zorgtoeslagdeel mee geëxporteerd kan worden als er WKB gaat naar verdragslanden. In kamerbrieven over de huishoudentoeslag wordt gesproken over een toename van de toeslaggelden met honderden miljoenen als gevolg van de exporteerbaarheid.

¹⁴ Hoewel het zo bedoeld is, is het lastig uit te leggen dat bijvoorbeeld door de geboorte van een kind het recht op de zorgcomponent kan toenemen of dat huishoudens met een hoge huur meer ouderenkorting ontvangen.

¹⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 31322-361

¹⁶ Hiervoor zijn overheidswebsites van de verschillende landen en de MISSOC-database (<https://www.missoc.org/missoc-database/>) gebruikt.

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

De analyse van stelsels in het buitenland laat zien dat er ook andere keuzes mogelijk zijn als het gaat om de inrichting van stelsels van wonen, kinderen en zorg. Hiermee bevestigt het ook dat toeslagen het sluitstuk zijn van stelselkeuzes en dat in Nederland de keuzes ook anders gemaakt kunnen worden.

Zorg: Voor de keuzes in het zorgstelsel is gekeken naar de kosten die burgers maken voor de zorg en mogelijke inkomensafhankelijkheid hiervan. In veel landen geldt een eigen bijdrage (of eigen risico) per behandeling. Ook zijn aanvullende verzekeringen mogelijk. Verschillende landen bieden een vorm van inkomensondersteuning voor de zorgkosten. Het is wisselend of dit op individueel of huishoudenniveau gebeurt. Als alternatief voor het Nederlandse stelsel komt een publiek gefinancierd stelsel, lijkend op het oude ziekenfondsstelsel, naar voren.

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

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

Kinderopvang: Internationaal lijkt er een grote rol te zijn van de overheid voor de kinderopvang. Van volledige verantwoordelijkheid in Scandinavische landen (gecombineerd met een lange periode van ouderschapsverlof) tot een mix van publieke en private initiatieven. De meeste landen hebben een eigen bijdrage voor de kosten, maar hier staat ook vaak enige vorm van inkomensondersteuning tegenover. Deze is vaak gebaseerd op het huishoudinkomen.

Naast de vormgeving van stelsels is ook gekeken naar systeemkeuzes indien inkomensondersteuning wordt geboden. Hier springt de Universal Credit in het Verenigd Koninkrijk naar voren. Daar zijn zes regelingen voor lage inkomens op het gebied van arbeidskorting, wonen en kinderen samengevoegd om meer grip krijgen op de armoedeval en het geheel aan regelingen overzichtelijker maken. Dit wordt stapsgewijs ingevoerd. Het gebruik van een real-time inkomen is in de varianten voor deelonderzoek 1 als inspiratie gebruikt. Uit een evaluatie uit 2015 blijkt dat het samenvoegen van regelingen het eenvoudiger maakt voor de burger, maar dat niet alle regelingen (zoals gemeentelijke regelingen) eronder vallen. Ook is de Universal Credit niet in alle gevallen toereikend. Dat is met name het geval voor de huur. Er zijn nog geen inzichten over de gedragseffecten.

3 Beleidsvarianten

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

3.1 Doelstellingen toeslagen

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

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

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

Het toeslagenstelsel biedt tevens inkomensordesteuning aan huishoudens door het bieden van een tegemoetkoming in de kosten. Deze komt tot uiting in de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Op deze manier wordt verzilveringsproblematiek, die er zou zijn als de tegemoetkoming via de inkomstenbelasting wordt verstrekt, voorkomen. Huishoudens, die te weinig belasting betalen om heffingskortingen te verzilveren, kunnen wel een toeslag als tegemoetkoming in de kosten krijgen.

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

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

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

1. Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang,
2. Inkomenondersteuning (met explicet aandacht voor de verzuilverbaarheid voor lage inkomen)
3. Arbeidsparticipatie

3.2 Beleidskeuzes in toeslagenstelsel

Binnen deze doelstellingen is in de vormgeving een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt die geleid hebben tot het huidige stelsel. Het is mogelijk deze keuzes anders te maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de huidige keuzes en mogelijke verschuivingen hierin¹⁷.

3.2.1 Keuze 1: De mate van gerichtheid

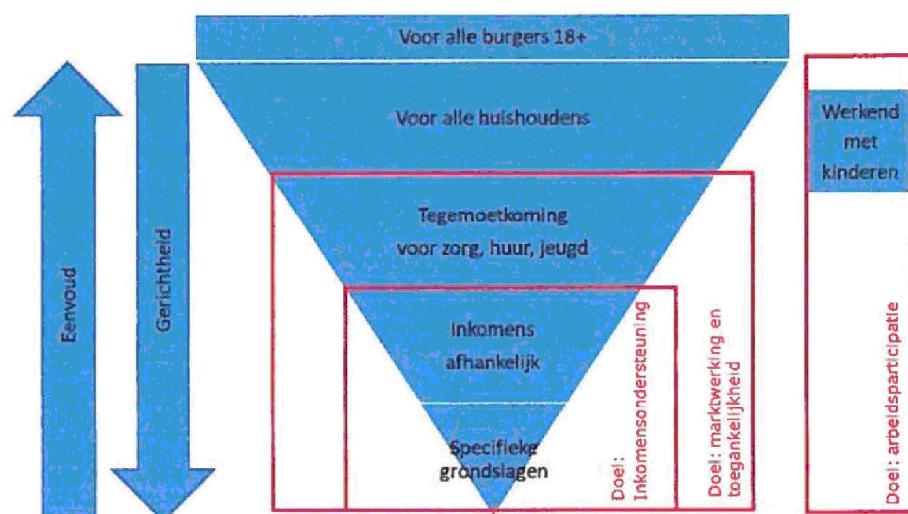
Een huishouden krijgt afhankelijk van een bepaalde behoefte toeslagen. Die behoefte is vooral afhankelijk van het huishoudinkomen, maar ook afhankelijk van andere grondslagen (betaalde huur, aantal uren en tarief kinderopvang, huishoudsamenstelling). Dat heeft twee effecten. Ten eerste wordt de mate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

¹⁷ Voor het overzicht van mogelijke keuzes is ook informatie opgehaald bij deskundigen. Daarvoor was op 11 oktober 2019 een rondetafel met Koen Caminada (hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving), Henriëtte Prast (hoogleraar persoonlijke financiële planning) en Willem Los (senior manager Business Innovation Consumer Lending bij Nationale-Nederlanden en schuldrustcoach bij ONSbank)

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

Welke keuzes te maken zijn in de mate van gerichtheid, is visueel weergegeven in onderstaande figuur 6.

Figuur 6: Schematische weergave eenvoud en gerichtheid vs doelstellingen



De verschillende doelen moeten in samenhang gezien worden om te bepalen welke mate van complexiteit en gerichtheid acceptabel wordt gevonden. In termen van bovenstaande figuur: met elke stap neerwaarts naar gerichtere inkomensondersteuning, om alleen bepaalde groepen te bereiken, wordt het stelsel complexer. Tegelijkertijd vergroot de complexiteit van het stelsel het vertrouwen van de burger in datzelfde stelsel niet. Met name de inkomensafhankelijkheid (en het werken in de actualiteit daarin) voegt complexiteit toe. Zonder inkomensafhankelijkheid en zonder grondslagen, zoals de verplichting om een zorgverzekering te hebben of de koppeling aan de huren, worden toeslagen simpeler, maar ook minder gericht. De keuze voor een bepaald beleidsdoel betekent een keuze voor een bepaald stelsel en daarmee een bepaald prijskaartje voor de overheid cq compensatie voor de burger.

3.2.2 Keuze 2: De mate van *tijdigheid*

In het huidige stelsel worden de toeslagen als voorschot verstrekt op basis van (een inschatting van) de actuele situatie van een huishouden. Op die manier wordt beoogd om de huishoudens over geld te laten beschikken wanneer de uitgave (zorgpremie, huur, etc) betaald moet worden en ze daar zelf onvoldoende middelen voor hebben. Het voorschotstelsel op basis van de actuele situatie van huishoudens (*tijdigheid*) betekent een vlotte uitkering van de toeslag aan de huishoudens. Dit vergt echter dat gewerkt moet worden met een *inschatting* van het actuele inkomen voor het desbetreffende jaar. Achteraf – als de inkomensgegevens definitief beschikbaar zijn, dus zo'n 1 a 2 jaar later

– wordt het daadwerkelijke recht vastgesteld. Dit leidt tot nabetalingen en terugvorderingen als het uiteindelijke recht afwijkt van de schatting. Deze zijn onvermijdelijk omdat op het moment van uitkeren het werkelijke jaarinkomen nog niet bekend is. Daar komt bij dat een hogere mate van gerichtheid (grote inkomensafhankelijkheid) leidt tot meer terugvorderingen en nabetalingen.

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

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

3.2.3 Keuze 3: Huishouden versus individu

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

De burger betaalt aan de ene kant dus individueel belasting over zijn inkomen en kan als huishouden een of meerdere toeslagen ontvangen. De commissie van Dijkhuizen concludeerde in 2014 dat, gegeven de verschillende doelstellingen in het stelsel, noch een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel noch een belastingstelsel volledig gebaseerd op het huishoudinkomen optimaal is¹⁸. De commissie stelde daarom voor om het onderscheid in het huidige stelsel tussen belastingheffing op basis van individuele draagkracht en het geven van inkomensondersteuning op basis van de draagkracht van het huishouden consequenter door te voeren. Het rapport fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei sluit aan op deze constatering¹⁹.

Het uitkeren van toeslagen op individueel niveau of de inkomenbelasting veranderen naar heffing op huishoudniveau biedt de mogelijkheid om toeslagen te verwerken in de inkomenbelasting.

3.2.4 Keuze 4: verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid.

In het huidige toeslagenstelsel is veel verantwoordelijkheid bij de burger gelegd. Dit omdat het huidige stelsel in de actualiteit werkt en de overheid niet over real-time informatie beschikt over het inkomen of de gezinssituatie. Het huidige toeslagenstelsel

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 447, nr. 2 herdruk, d.d. 17 juni 2013

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, bijlage bij nr. 76, d.d. 6 juli 2016

hanteert de aanname dat burgers zelf weten wat goed voor ze is en daar ook naar handelen. Aangenomen wordt dat de burger zelf toeslagen aanvraagt en proactief wijzigingen in de huishoudsituatie doorgeeft, zodat de toeslagen zo nauwkeurig mogelijk aansluiten op de actuele situatie in het huishouden. In deelonderzoek 1 van het IBO Toeslagen is geconcludeerd dat deze aanname in de praktijk niet altijd terecht is en dat burgers door minder doenvermogen in samenhang met een complex stelsel in de problemen kunnen komen.

De verantwoordelijkheidsverdeling in het huidige systeem kan veranderd worden. Als de verantwoordelijkheid van de burger voor het actueel houden van de toeslagen wordt verminderd of weggehaald, ervaart de burger aan de ene kant minder autonomie. Aan de andere kant vermindert dat de keuzedruk en mentale lasten voor diezelfde burger. Immers, de overheid neemt meer zorg en verantwoordelijkheden van de burger over. Als werken in de actualiteit uitgangspunt blijft zal dit altijd enige mate van medewerking van burgers nodig zijn. De overheid beschikt namelijk niet over real-time inzicht in inkomens- en huishoudsituaties. De basisregistraties kunnen deze leemte niet vullen vanwege de vertraging die in dit soort systemen zit.

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

3.3 Loslaten doelstellingen en andere beleidskeuzes leiden tot beleidsopties

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

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

Van deze opties zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

- Effect op mate van doelbereiking
- Effecten op terugvorderingen, schulden en niet-gebruik
- Inkomens- en werkgelegenheidseffecten
- Mate van aansluiting op gedragsinzichten
- Budgettaire effecten²⁰
- Uitvoerbaarheid

²⁰ Behalve de eerste illustratieve optie, zijn alle opties budgettair neutraal vormgegeven. Voor de begrijpelijkheid is bij de dekking van de opties geen rekening gehouden met de scheiding tussen uitgaven en inkomsten, waardoor toeslagen (uitgaven) gedekt kunnen worden door inkomsten (belastingen / heffingskortingen)

- Handhaafbaarheid, inclusief verwachte effecten op misbruik en oneigenlijk gebruik
- Exporteerbaarheid

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

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

Tabel 1: totaal overzicht overwogen beleidsopties

Opties mogelijk door loslaten doel inkomensorondersteuning en toegankelijkheid	
Optie 1: Afschaffen ZT, HT en WKB zonder terugsluis	Onderdeel van illustratief pakket A
Optie 2: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via vaste uitkering	Optie ter illustratie, niet opgenomen in pakket
Optie 3: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via algemene heffingskorting	Optie ter illustratie, niet opgenomen in pakket
Optie 4: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis via lager tarief eerste schijf IB	Niet verder uitgezocht, want illustratie met opties 1-3 helder. ²¹
Optie 5: Afschaffen ZT, HT en WKB, terugsluis in de vorm van wijzigingen bestaande knoppen inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht, want illustratie met opties 1-3 helder.

Integrale opties voor zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget	
Optie 6: Sociaal minimum verhogen tot voldoende is voor basisbehoeften (exclusief kinderen)	Niet verder uitgezocht, want verhoging zeer groot (zie optie 17).
Optie 7: Basisbehoeftentoeslag zonder rekening te houden met kinderen	Niet verder uitgezocht, want beperkte meerwaarde tov optie 8.
Optie 8: Basisbehoeftentoeslag inclusief kinderen	Onderdeel van pakket B1
Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting	Onderdeel van pakket B2
Optie 10: Omleiding van de toeslagen (ZT, HT en KOT)	Niet verder uitgezocht, omdat alleen verbetering is bij niet-veranderende inkomens.
Optie 28: Decentralisatie van toeslagen naar gemeenten	Wel uitgewerkt, niet opgenomen in pakket

Opties kindgebondenbudget	
Optie 11: Kindgebonden budget: samenvoegen met kinderbijslag, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1 en C2
Optie 12: Kinderbijslag samenvoegen met kindgebonden budget, compenseren via IB	Niet verder uitgezocht, omdat het geen oplossing is voor de problemen van het toeslagenstelsel.

²¹ Zie bijlage 4 voor een nadere toelichting

Opties zorgtoeslag	
Optie 13: Zorgtoeslag: inkomensafhankelijk maken, compenseren via IB	Onderdeel van pakket C1
Optie 14: Zorgtoeslag: afschaffen, nominale zorgpremie verlagen, IAB verhogen	Niet verder uitgezocht, want buiten kaders huidige zvw
Optie 15: Zorgtoeslag: afschaffen, inkomensafhankelijke zorgpremie invoeren	Niet verder uitgezocht, want buiten kaders huidige zvw
Optie 16: Zorgtoeslag: afschaffen, financiering zorg via inkomstenbelasting	Niet verder uitgezocht, want buiten kaders huidige zvw
Optie 17: Zorgtoeslag: afschaffen, sociaal minimum verhogen	Onderdeel van pakket C2
Optie 18: Zorgtoeslag: omzetten in zorgvouchers	Niet verder uitgezocht, want toegevoegde waarde onhelder.

Opties huurtoeslag	
Optie 19: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via gemeenten	Niet verder uitgezocht, want vergt breder onderzoek vormgeving woningmarkt
Optie 20: Huurtoeslag: afschaffen, huren verlagen via woningbouwcorporaties	Onderdeel van pakket C2
Optie 21: Huurtoeslag: omzetten in woontoeslag	Niet verder uitgezocht, want voor huurders vergelijkbaar aan normhuur (zie IBO deel 1), deel kopers buiten taakopdracht van dit IBO.
Optie 22: Huurtoeslag: omzetten in woonvouchers	Niet verder uitgezocht, want toegevoegde waarde is onhelder
Optie 23: Huurtoeslag: vereenvoudiging op basis van fase 1	Opgenomen in pakket C1

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

3.4 Beleidspakketten

Bij de uitwerking van de beleidsopties bleek dat een generieke optie voor alle vier de toeslagen niet haalbaar is. Dit komt met name vanwege de andere doelstelling van de kinderopvangtoeslag. De werkgroep heeft er daarom voor gekozen alternatieven voor de kinderopvangtoeslag separaat te bezien. Voor de andere drie toeslagen is een aantal samenhangende beleidspakketten samengesteld waarin alternatieven geboden worden gericht op vereenvoudiging voor de burger. Voor de vorming van pakketten is tevens gebruik gemaakt van een aantal maatregelen welke in deelonderzoek 1 reeds onderzocht zijn. Om het belang van de toeslagen inzichtelijk te maken is ook een illustratief pakket toegevoegd waarin alle toeslagen worden afgeschaft. Tot slot is een ombuigingspaket beschreven. De werkgroep komt tot de volgende pakketten:

Alternatief kinderopvangtoeslag

- Hervorming naar publiek gefinancierde voorziening

Illustratief Beleidspakket A: Alle toeslagen afschaffen

- Alle toeslagen afschaffen ter illustratie. Dat levert ongeveer € 15,5 miljard²² op.

Beleidspakket B1: Integratie in een 'basisbehoeftentoeslag'

- Optie 8: basisbehoeftentoeslag met kinderen

Beleidspakket B2: integratie inkomstenbelasting en toeslagen

- Optie 9: Integratie toeslagenstelsel en inkomstenbelasting

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

Beleidspakket C1: inkomensonafhankelijke toeslagen en delegeren naar woningbouwcorporaties

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

Beleidspakket C2: hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum

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

Ombuigingspakket D: alle toeslagen afschaffen en 20% besparen

Alle toeslagen afschaffen en 80% van de opbrengst terugsluizen in een vast bedrag voor alle huishoudens.

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

3.4.1 Kinderopvangtoeslag

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslag komt de werkgroep tot de suggestie een hervorming naar een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening nader te onderzoeken. Een publieke voorziening zou de noodzaak voor een toeslag kunnen wegnemen en daarmee terugvorderingen en schulden kunnen voorkomen. Als de overheid een voorziening in natura gaat verstrekken, leidt dat tot lagere mentale lasten. De burger betaalt de voorziening indirect via de belasting. De burger ontvangt dus geen rekening, waar hij of zij vervolgens een toeslag voor moet aanvragen om de rekening te kunnen betalen.²³ Gezien het feit dat aanpassing naar een publiek bekostigd stelsel zeer ingrijpend en kostbaar is, is het van belang te bezien welke implicaties dit heeft voor het stelsel van kinderopvang (bijvoorbeeld de implicaties voor keuzevrijheid en marktwerking), voor arbeidsparticipatieprikkel (denk aan het wegvalLEN van

²² Prijspeil 2020

²³ In de uiteindelijke vormgeving kan nog wel gekozen worden voor een aanvullende financieringsvorm.

kinderopvangkosten bij de participatiebeslissing en aan verstorende belastingen als financieringsbron) en voor de beleidsdoelstellingen. Deze optie is vooral interessant als de wens is ook andere beleidsdoelen te dienen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het kind.

Er zijn vele modaliteiten denkbaar voor een stelsel van publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening, welke in dit IBO niet allemaal afzonderlijk in kaart zijn gebracht. Hierover kan onder andere verwezen worden naar het (nog te verschijnen) IBO Deeltijdwerk. De werkgroep wil met twee denkrichtingen schetsen welke afruilen er zijn.

De eerste denkrichting is een budgetneutrale variant waarin een indicatie wordt gegeven hoeveel uren kinderopvang gratis aan alle ouders met kinderen tussen 0 en 12 jaar beschikbaar kan worden gesteld, gegeven het huidige budget voor de kinderopvangtoeslag. Het huidige budget van de kinderopvangtoeslag wordt inkomensofhankelijk ingezet (dus gestileerd: budget uitgedrukt in uren/aantal kinderen dat gebruik maakt = aantal uren per kind). Bij voortzetting van het huidige gebruik als de groep gebruikers gelijk blijft, kunnen ouders per kind per week 16 uur dagopvang afnemen en 9 uur buitenschoolse opvang. Het gedragseffect (meer ouders zullen van opvang gebruik gaan maken nu het gratis is) is in deze berekening niet meegenomen. Bij aanname van een volledig gedragseffect (alle ouders gaan gebruik maken van de opvang) kan met het huidige budget slechts 8 uur dagopvang en 2 uur buitenschoolse opvang per kind per week aangeboden worden. Het aantal gratis te verstrekken uren kan worden uitgebreid of er kan een aanvullende financieringswijze worden ingericht met inzet van het IACK-budget of het VVE-budget.

Voor veel ouders zijn voor de combinatie arbeid en zorg meer uren nodig dan die op basis van het huidige kinderopvangtoeslag budget bekostigd kunnen worden. Extra uren bovenop de publiek bekostigde uren zullen voor ouders flink duurder worden omdat er geen kinderopvangtoeslag meer is. Er zullen dan zorgen kunnen ontstaan over de financiering van overige benodigde opvang en het combineren van zorg met arbeid. Dit zal effect hebben op het doelbereik van het doel arbeidsparticipatie.

De tweede denkrichting is dat er één integrale, publiek bekostigde voorziening voor voor alle kinderen tussen de 0 en 12 jaar voor overdag op weekdagen komt. In deze denkrichting wordt aangesloten bij de optie SC3 die in het (nog te verschijnen) IBO Deeltijdwerk is opgenomen. De publiek bekostigde voorziening is voor eenieder toegankelijk, maar wordt niet verplicht. Wel zal er beperkt noodzaak tot kinderopvangtoeslag of andere tegemoetkomingen zijn voor ouders die roosterdiensten draaien.

Een publiek bekostigde voorziening in deze vorm gaat gepaard met hogere uitgaven van € 8,8 mld²⁴. Omdat een publieke voorziening in plaats komt van de kinderopvangtoeslag, vallen die middelen, de middelen voor VVE en de decentrale uitkering voor peuters vrij (€ 3,3 mld.). Dit betekent dat er nog additioneel budget nodig is van €5,4 miljard. Mogelijkheden ter dekking zijn om de IACK in te zetten, een eigen bijdrage te vragen of de belastingen te verhogen. Deze ramingen kennen grote bandbreedtes. De bekostiging vindt immers plaats op basis van het daadwerkelijk gebruik en de aannames van dit gebruik zijn onzeker. Het (nog te verschijnen) IBO

²⁴ De bekostiging vindt plaats op basis van het daadwerkelijk gebruik van de opvang; de aannames over dit gebruik (die bepalend zijn voor de kosten) zijn onzeker. Er is hierbij aangesloten bij de optie uit het (nog te verschijnen) IBO Deeltijdwerk

Deeltijdwerk geeft bijvoorbeeld aan dat als voor kinderen van 0 tot 4 jaar opvang niet vrijwillig maar verplicht is (dus gebruik is maximaal), dit gepaard gaat met 16,8 miljard euro aanvullende kosten. Ook wordt in deze optie slechts beperkt rekening gehouden met opvang buiten werktijden.

De vormgeving als publiek gefinancierde voorziening is ongericht, de inkomensafhankelijkheid vervalt immers. Iedereen heeft recht om zijn kinderen voor een bepaalde periode (afhankelijk van vormgeving) naar de opvang te brengen. De voorziening is uiteraard wel tijdig en reduceert de mentale lasten voor burgers. De zekerheid voor huishoudens neemt toe omdat er geen voorschotstelsel meer is.

De inkomens- en werkgelegenheidseffecten van beide richtingen zijn niet direct te kwantificeren. Bij een richting waar de basisvoorziening beperkt is, kunnen de inkomenseffecten voor werkenden die meer uren kinderopvang afnemen negatief uitpakken. Daarmee zijn ook negatieve werkgelegenheidseffecten te verwachten, omdat de combinatie arbeid en zorg bemoeilijkt wordt.

De richting met één integrale en ruime publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen zal doorgaans positieve inkomenseffecten hebben voor de groepen die nu kinderopvangtoeslag ontvangen. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om betaald te werken omdat de directe kosten voor kinderopvang wegvalLEN. Dit heeft een positief effect op het arbeidsaanbod. De financiering van deze richting heeft echter mogelijk een negatief arbeidsaanbodeffect. Zo zou een keuze voor afschaffen IACK en hogere inkomstenbelastingen negatieve arbeidsaanbodeffecten hebben. Het is niet evident wat het saldo zal zijn.

Er is in beide richtingen geen niet-gebruik meer in de zin van dat huishoudens de toeslag niet aanvragen

Een publiek bekostigde voorziening kan effecten hebben voor de huidige kinderopvangsector en bij de uitgebreide variant ook voor de onderwijssector, afhankelijk van de precieze invulling.

3.4.2

Beleidspakket A: Loslaten van alle doelstellingen

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

Afschaffing van de toeslagen (inclusief kinderopvangtoeslag) levert ongeveer € 15,5 miljard²⁵ op. Nadeel hiervan is wel dat met generieke lastenverlichting de inkomenseffecten van de afschaffing niet te repareren zijn. De inkomenseffecten voor groepen zijn dus groot. Zonder inkomensreparatie gaat een derde van alle huishoudens er meer dan 5% op achteruit. Bij de laagste inkomensgroepen gaat zelfs meer dan 90% er meer dan 5% op achteruit, wat een doorsnee effect (mediaan) van -19% geeft. Bij de midden en hogere inkomensgroepen ervaart meer dan de helft van de huishoudens geen

²⁵ Prijspeil 2020