

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 624

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2020

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 (Kamerstuk 31 066, nr. 540), het tweede deelrapport onderzoekt ook opties daarbuiten². 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 van de leden Bruins en Van Weyenberg is uitgesproken over herziening van het toeslagenstelsel.³ Het stelsel met voorschotten leidt in combinatie met een sterke inkomensafhankelijkheid

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 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Motie van de leden Bruins en Van Weyenberg over varianten waarbij het toeslagenstelsel verdwijnt. Kamerstuk 31 066, nr. 558

en veel complexe grondslagen tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalings 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 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 urgentie 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 nabetalings 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 gezinsituatie. 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 vielen 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 geschetste wenkend perspectief geeft richting aan een langjarige uitvoeringsagenda, waarbij in verschillende fases ruimte is voor politieke besluitvorming. Om dit te ondersteunen biedt het kabinet dit 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 van de leden Bruins en Van Weyenberg is daarbij een belangrijk ankerpunt.

2. Samenvatting IBO

Problematiek 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 nabetalingen 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.

Gedraginszichten

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 toeslagaanvrager. 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*⁴. 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 nabetalingen

Bij definitieve toekenning ontstaan jaarlijks 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen en 1,5 miljoen nabetalingen. 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

⁴ WRR rapport *Weten is nog geen doen*

waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering. De problematiek neemt bovendien toe in de toekomst, omdat door de wetgeving van stroomlijnen van belastingen en toeslagen wordt aangesloten bij de standaard betalingsregeling bij belastingen van 12 maanden.

Niet-gebruik

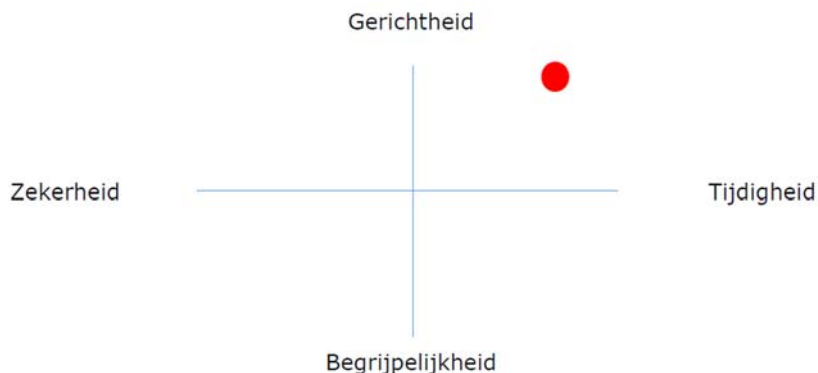
Er zijn ook mensen die bewust of onbewust geen gebruik maken van toeslagen, terwijl ze daar wel recht op hebben. Hoewel het niet-gebruik procentueel bijna is gehalveerd naar circa 10% en in ruim de helft van de gevallen tijdelijk van aard is, gaat dit nog steeds om een aanzienlijk aantal. Het niet-gebruik 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 begripelijkheid, 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 inkomens, 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 voorzien niet dat een bepaalde wijziging invloed heeft op toeslagen. Bovendien werkt dit ook nog eens verschillend voor de verschillende toeslagen. Terugvorderingen en nabetalings 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 afbouwpaden kennen, maar harde grenzen. Het resultaat is een complex systeem, dat niet goed te voorzien 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 (begripelijkheid) en zekerheid in het stelsel: meer zekerheid en begripelijkheid betekent inleveren op actualiteit en gerichtheid. Een minder gericht stelsel gaat bij hetzelfde budgettaire beslag gepaard met forse negatieve inkomenseffecten of – bij vermijding 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 later meer inkomensondersteuning ontvangen en hierdoor dus een tijdelijk financieel probleem kunnen ervaren.



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 inkomensalternatieven 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 nabetalings 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 spoedswetsvoorstel 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 invloedssfeer 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 nabetalingsen. 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.

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 van het lid Lodders c.s. (Kamerstuk 31 066, nr. 582). 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 bijzonder wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen.

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 van de leden Bruins en 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 tijdlijnen 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 gezien. Hierbij worden verschillende mogelijkheden onderzocht, zoals een grotere rol en verantwoordelijkheid bij woningcorporaties voor de betaalbaarheid van sociale huurwoningen (inclusief budgettaire vereenvoudingen); 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 gezien.

Zorg

Het kabinet ziet dat de zorgtoeslag gerichte inkomensondersteuning biedt aan lage inkomens voor het betalen van de zorgpremie. Door de stijgende zorgkosten, is ook de zorgpremie 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 zorgpremie 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.

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 verzilverbaarheid 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 basisbehoefte toeslag. 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 huishoudenstoelag 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 bovengenoemde 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 ultiem 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.).

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 en 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,
A.C. van Huffelen