



TER BESLISSING

Aan

de minister

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Inlichtingen

persoonsgegevens

www.minfin.nl

Direct contact

persoonsgegevens

Datum

16 januari 2020

Notitienummer

2020-000009930

Auteur

persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Bijlagen

1

notitie

Toeslagen: hoe nu verder

Aanleiding

In november 2019 is deel 1 van het IBO Toeslagen uitgekomen. Daarnaast ligt deel 2 in het ACH van 17 januari 2020 voor. Vorige week heeft u ingestemd met het procesvoorstel om in maart 2020 een kabinetsreactie op het IBO Toeslagen naar de Kamer te sturen. In deze notitie willen we u meegeven welke stappen u de komende tijd op dit dossier kunt zetten en hoe ons inziens een wenselijk eindbeeld eruit zou kunnen zien. In onze schets gaan wij in op de opties die volgen uit deelrapport 2 van het IBO Toeslagen, maar kijken wij ook verder naar alternatieven zoals omleiding van betalingen en een inkomensafhankelijke zorgpremie, dit n.a.v. uw opmerkingen bij de eerdere notitie AFEP 211932 (zie bijlage).

Beslispunten

- Stemt u in met geschetste inzet voor de inhoud van de kabinetsreactie met minstens de vijf domeinen voor verder onderzoek om te komen tot een ander toeslagstelsel inclusief een nader onderzoek naar de voor- en nadelen van vervanging van de huidige zorgtoeslag door een inkomensafhankelijke zorgpremie? Dit laatste punt vraagt waarschijnlijk, nadat we dit ambtelijk aankaarten, een (bilateraal) politiek overleg met de Ministers van VWS en voor Medische Zorg en Sport.
- Stemt u in met de lijn dat - indien de kabinetsreactie in maart concrete maatregelen voor de korte termijn wil aankondigen op basis van deelrapport 1 van het IBO - de budgettaire consequenties van de maatregelen op de begroting van de betreffende departementen moeten worden gedekt?

Kernpunten

Proces kabinetsreactie. Begin februari zal ambtelijk en politiek overleg plaatsvinden over de outline van de kabinetsappreciatie van het IBO Toeslagen en over te nemen maatregelen (incl. budgettaire dekking) op korte termijn om de meest urgente en prangende problemen binnen het huidige stelsel van toeslagen op te lossen. In het IBO Toeslagen deel 1 zijn hiervoor een aantal maatregelen geïdentificeerd die daaraan kunnen bijdragen. Zoals in het bewindspersonenoverleg van 12 december jl. besproken is het streven om in de kabinetsreactie een routekaart te beschrijven naar een stelsel zonder toeslagen, waarbij een andere financiering van de kinderopvang op korte termijn de grootste prioriteit heeft.

Inhoud kabinetsreactie. De verwachtingen en ambities liggen politiek hoog t.a.v. de kabinetsreactie. Een ander stelsel of andere organisatie van specifieke toeslagen is echter een proces dat langere tijd in beslag zal nemen en pas door

een volgend of daaropvolgend kabinet zal kunnen worden gerealiseerd. Dit kabinet kan wel een startschot geven voor de denkrichtingen van verdere uitwerking. Het zoeken van een breed politiek draagvlak is aan te raden om een stelselwijziging als deze naar de toekomst ook door te kunnen blijven zetten.

Maatregelen korte termijn. Naast de maatregelen voor de lange termijn in het kader van de routekaart willen wij voor de korte termijn inzetten op het treffen van een aantal maatregelen om de meest acute en urgente problemen op te lossen of tenminste te verzachten. Hiertoe zijn in het IBO Toeslagen deel 1 een aantal mogelijke maatregelen geïdentificeerd waaruit geput kan worden (de zogenoemde basisvariant). Voor maximaal 0,1 miljard euro per jaar zien wij mogelijkheden om het bestaande stelsel op punten te verbeteren en eenvoudiger te maken. Het betreft onder meer het versterken van de dienstverlening, vereenvoudigen van de zorgverzekering en het drempelbedrag voor terugvorderingen aanpassen. Er zijn ook maatregelen in de huurtoeslag - zoals servicekosten schrappen - die een negatief effect hebben op de hoogte van de toeslag, maar wel het systeem vereenvoudigen. Hierdoor kan het structurele bedrag neerkomen op een besparing. Het is echter de vraag wat het ingroeipad is. Onze voorgestelde lijn is dat de maatregelen inclusief de uitvoeringskosten tot een dekkend pakket moeten leiden, indien de kabinetsreactie reeds concrete maatregelen wil identificeren.

Maatregelen lange termijn. Het is noodzakelijk dat het kabinet naast kortetermijnmaatregelen ook alvast de uitwerking van maatregelen op de lange termijn in gang zet. In de kabinetsreactie zou daarom uiteen kunnen worden gezet wat de conclusies van het IBO zijn en wat de appreciatie van het kabinet is van de lange termijn opties die voorliggen voor verdere uitwerking. Concreet zien wij minstens vijf domeinen van verdere uitwerking als onderdeel van de routekaart:

- i) **Afschaffen kinderopvangtoeslag en overgang naar publiek gefinancierde voorziening.** De inkomensstroom met grote voorschotten via ouders stopt hiermee. Een publiek gefinancierde kinderopvang kan wel zeer kostbaar worden afhankelijk van het aantal dagen per week kinderopvang waarin wordt voorzien en kan leiden tot inefficiënte uitvoering. Dit moet worden afgezet tegen de werkgelegenheidseffecten en positieve effecten op kinderen (i.h.b. uit gezinnen met lagere sociale economische status). In de uitwerking bestaan daarbij nog veel keuzes (o.a. link met arbeidsparticipatie ouders, aantal dagen, eigen bijdrage ouders, bijdrage werkgevers, enz.) die verdere uitwerking behoeven.
- ii) **Inkomensafhankelijke zorgpremie met afschaffen zorgtoeslag.** De inkomensafhankelijke zorgpremie maakt geen onderdeel uit van het IBO, omdat dit was uitgesloten in de taakopdracht. In de kabinetsreactie zou ons inziens moeten worden aangegeven dat het kabinet deze optie nu wel verder gaat uitzoeken mede ook omdat vele partijen in de Kamer hierop aandringen. Dit zal op verzet van VWS stuiten, maar wij zien geen reden waarom het verkennen van deze optie tot problemen met de verenigbaarheid met het Europese mededingingsrecht zou leiden. Afstemming op politiek niveau met VWS lijkt hiervoor noodzakelijk.
- iii) **(Gedeeltelijk) delegeren huurbeleid naar woningcorporaties.** Momenteel krijgen huurders een huurtoeslag, tegelijkertijd betalen corporaties een verhuurderheffing. Een verlaging van de verhuurderheffing maakt het mogelijk de huurtoeslag gedeeltelijk te verlagen. Dit betekent wel een kasstroom naar corporaties in plaats van burgers, en het is de vraag of corporaties dit doorvertalen in een lagere huur. Er moet daarom verder uitgezocht worden hoe het publieke belang van volkshuisvesting voor lagere inkomens vorm kan worden gegeven. Een variant is om woningcorporaties zelf het huurbeleid vorm te laten geven, waarbij de huurtoeslag als financieringsbron dient. Aandachtspunt

- daarbij is dat er dan tegelijkertijd naar de ordening van de sociale huursector moet worden gekeken. Hier zou de private huursector (ongeveer 15% van het aanbod) niet in worden meegenomen. Voor de middellange termijn is het ook een kansrijke hervormingsmaatregel om de huurtoeslag te vereenvoudigen, zoals via genormeerde huur of het lineair afbouwen huurtoeslag (zie verderop).
- iv) **Inkomensafhankelijke kindtoeslag** (integratie KGB en kinderbijslag). Deelrapport 2 van het IBO bevat het voorstel om het inkomensafhankelijke kindgebonden budget te integreren met de inkomensafhankelijke kinderbijslag tot één inkomensafhankelijke uitkering, waarbij het niveau is geprikt op het kinderbijslag plus het maximale niveau van het kindgebonden budget. Wij vinden het idee voor integratie van de KGB en kinderbijslag interessant, maar vinden het gekozen niveau in het IBO (maximale KGB toevoegen aan de kinderbijslag) niet doelmatig en niet aansluiten bij eerdere beleidsonderzoeken.
 - v) **Integratie van (deel) van de Toeslagen in het belastingstelsel.** Op basis van een eerste analyse van de Belastingdienst is verkend of het mogelijk is om belastingen en toeslagen te integreren aan de hand van een rekenregel. In beginsel bleek dit theoretisch mogelijk wat zicht geeft op een aanzienlijke vereenvoudiging. De analyse is echter nog niet afgerond en de resultaten zullen worden betrokken bij de verkenningen voor een nieuw belastingstelsel. Bij de verdere uitwerking speelt nog wel een aantal vraagstukken, zoals de wijze waarop de verzilverbaarheid van heffingskortingen voor lagere inkomens (uitkeerbaar maken) kan worden vormgegeven en de effecten op terugvorderingen en nabetalingen. Deze optie vergt dus net als de andere opties nog veel uitzoekwerk, en zou als sluitstuk kunnen worden gezien.
 - vi) In deze routekaart kan worden nagedacht of **gemeenten een grotere rol** kunnen spelen als ultiem vangnet. Zij kunnen bij zogeheten 'life events' maatwerk leveren. Gemeenten hebben bij en via de WMO en Bijzondere bijstand al een dergelijke rol en instrumenten.

Overige opties als alternatief voor het huidige stelsel van toeslagen. Andere mogelijke opties betreffen de toeslagen omleiden via instellingen (verhuurders, kinderopvang en zorgverzekeraars), een algehele basisbehoefte-toeslag en een hoger WML. Het omleiden via instellingen werkt niet als de afbouwpaden van toeslagen niet worden aangepast en werkt ook niet voor de groeiende groep burgers met wisselende inkomens, die nu al problemen hebben in het huidige stelsel. Het bestaande probleem van de terugvorderingen wordt niet opgelost en alleen verlegd naar de instellingen en verhoogt daarmee de complexiteit voor zowel de burger als de uitvoerder. Een algehele basisbehoefte-toeslag kan het systeem iets versimpelen, maar kent nog steeds afbouwpaden en daarmee nabetalingen en terugvorderingen. Een hoger WML kan helpen om te voorkomen dat lage inkomens erop achteruitgaan, maar zal naar verwachting ook gepaard gaan met aanzienlijke werkgelegenheidseffecten. Hiernaar doet het CPB momenteel onderzoek. Een hoger WML kan relatief eenvoudig worden ingevoerd, waardoor er ook minder urgentie is om dit nu uit te werken.

Middellange termijn. Voor de middellange termijn zouden ook nog grote aanpassingen in het bestaande toeslagstelsel overwogen kunnen worden (uit variant B). Daarbij kan gedacht worden aan behoudend voorschieten als default (90% van toeslag) in combinatie met maatregelen in de huurtoeslag waaronder een minder steil afbouwpad. Daarnaast is ook een genormeerde huur een kansrijke mogelijkheid om de huurtoeslag eenvoudiger te maken. Deze maatregelen gaan wel gepaard met koopkracht- en budgettaire effecten, en er blijven bij het bestaan van toeslagen navorderingen en terugbetalingen.

Toelichting IBO Toeslagen

Analyse IBO Toeslagen

Deel 1 en 2 van het IBO Toeslagen maken duidelijk dat er een duidelijke afruil is tussen de doelstellingen van het toeslagenstelsel en de complexiteit. De doelstellingen zijn:

1. Het borgen van toegankelijkheid in een stelsel van marktwerking in de zorg, huurmarkt en kinderopvang
2. Inkomensondersteuning, waarbij lage inkomens die netto geen belasting betalen de ondersteuning ook moeten kunnen verzilveren
3. Arbeidsparticipatie

Onderdeel van deze doelstellingen is dat de toeslagen zo zijn vormgeven dat de complexiteit ook relatief hoog is. Dit betekent dat ze:

- Zeer gericht op specifieke groepen zijn
- Zeer actueel zijn, waardoor actuele voorschotten onvermijdelijk moeten worden verrekend met nabetalingen en terugvorderingen

Beleidsvarianten IBO Toeslagen

Om te komen tot een reductie van de complexiteit van het stelsel, moet of:

- De mate van gerichtheid of actualiteit worden verminderd, of
- Eén van de doelstellingen (gedeeltelijk) worden losgelaten

IBO Toeslagen deel 1 richt zich op verbeteringen binnen het huidige toeslagstelsel. IBO deel 2 op verbeteringen buiten het huidige stelsel.

Uit IBO Toeslagen deel 1 komen twee enigszins wenselijke varianten naar voren:

- De basisvariant, waarbij er met relatief beperkt gebruik van de middelen de problematiek op onderdelen kan worden verminderd en begrijpelijkheid kan worden verbeterd. Een structurele oplossing voor de terugvorderingsproblematiek biedt het niet.
- Variant B, waarbij er wordt getracht vanuit de overheid terugvorderingen te voorkomen. Meest opvallende is hierbij dat standaard 90% van de toeslagen wordt uitbetaald als default, met de mogelijkheid voor burgers om actief te kiezen voor 100%. Deze maatregel heeft geen structurele budgettaire effecten. Kanttekening hierbij is dat grote terugvorderingen hiermee niet opgelost worden. Bovendien zal een verlaging van de toeslag met 10 procent aan de voorkant, voor huishoudens met lage inkomens mogelijk voor financiële problemen zorgen. Daarnaast kan er worden overgestapt op inkomensbegrip zonder aftrekposten (levert 0,8 mld. euro per jaar op¹) en lineaire afbouw van huurtoeslag (kost 0,7 mld. euro per jaar). Tot slot kan er op verschillende manieren extra hulp vanuit de overheid worden aangeboden.

De andere varianten hebben teveel nadelen. Dit komt doordat ze waarschijnlijk een vangnetregeling nodig hebben, omdat ze zich baseren op een inkomen van 2 jaar terug. Of omdat ze uitgaan van een maandinkomen, wat de eenvoudigheid niet ten goede komt.

In IBO Toeslagen deel 2 is de Kinderopvangtoeslag vanwege haar andere karakter (nadruk op arbeidsparticipatie) apart geanalyseerd (zie oplossingsrichting 1). De oplossingsrichtingen 2 t/m 5 zijn dus exclusief de Kinderopvangtoeslag. De oplossingsrichtingen uit het IBO zijn:

- Kinderopvangtoeslag vervangen door publieke inkomensafhankelijke kinderopvangvoorziening. Dit betekent het loslaten van de afhankelijkheid van werk en inkomen. Afhankelijk van de vormgeving kan gekozen worden publiek gefinancierde opvang voor een beperkt aantal uren of dagen of voor volledige publieke bekostiging. Dit laatste kost 5,4 mld. euro (waarbij er dekkingmogelijkheden in IACK, eigen bijdrage of belastingtarieven zijn).

¹ Dit verlaagt de toeslagen bij burgers met hoge zorgkosten, bij ZZP'ers en bij eigen woningbezitters, en levert volgens de Belastingdienst geen bijdrage aan de vermindering van de problematiek en is technisch lastig uitvoerbaar (bron: Belastingdienst: Weging op de Hand IBO Toeslagen deelonderzoek 1)

- Toeslagen afschaffen en eventueel terugsluizen via belastingtarieven of vervangen door een vaste uitkering per huishouden (pakket A en D). Dit zal vooral ten koste van lage inkomens gaan. Pakket A is opgenomen in het IBO-rapport om te illustreren hoe belangrijk de toeslagen zijn voor de lagere inkomens.
- Een basisbehoefte-toeslag, die afhangt van inkomen, huur, zorgverzekerdheid, aantal kinderen en hebben van fiscale partner (pakket B1). Door het verkleinen van de gerichte specifieke eisen, wordt het stelsel eenvoudiger. De terugvorderingen en nabetalings verdwijnen echter niet.
- Inkomstenbelasting en toeslagen integreren (pakket B2). Dit betreft een lopende studie, waardoor harde uitspraken over de haalbaarheid in dit stadium nog niet kunnen worden gedaan. Een eerste verkenning geeft perspectief op een aanzienlijke vereenvoudiging, tegelijk ligt er nog wel een aantal belangrijke vraagstukken, zoals de uitbetaling en de effecten op terugvorderingen en nabetalings.
- Toeslagen inkomensafhankelijk maken (pakket C1). Hierbij ontstaat er een soort basisinkomen, waardoor de inkomensafhankelijkheid wordt losgelaten, en er onvermijdelijk een toename in ongelijkheid of lastendruk plaatsvindt. De huurtoeslag wordt overgeboekt naar corporaties.
- Hoger wettelijk minimumloon en sociaal minimum (pakket C2). Door het WML (en de daaraan gekoppelde uitkeringen) te verhogen kan de zorgtoeslag komen te vervallen. Het kindgebonden budget kan inkomensafhankelijk worden gemaakt en de huurtoeslag wordt vereenvoudigd. Deze richting heeft echter sterke negatieve inkomenseffecten voor studenten en zelfstandigen, en in potentie grote onbekende arbeidsmarkteffecten. Het CPB komt in dit kader in april 2020 met een nieuw onderzoek naar de effecten van een hoger WML.

Wat staat er niet in het IBO Toeslagen?

Het herzien van het zorgstelsel is expliciet uitgesloten in de taakopdracht na discussie in de MR. Dit betekent dat er niet wordt gekeken naar het verwerken van de zorgtoeslag in de inkomensafhankelijke zorgpremie. Ons inziens is dit een potentieel zeer interessante optie. Ambtelijk VWS staat hier echter niet voor open, en beargumenteert dat dit problemen oplevert met staatssteun (waar wij nog niet van overtuigd zijn). Om deze optie uit te werken, moet hier eerst op politiek niveau over besloten worden.

Tegenover de huurtoeslag aan burgers, staat ook een verhuurdersheffing op corporaties. Deze verhuurdersheffing kan op weinig draagvlak in de maatschappij rekenen, en het is de vraag in hoeverre dit nog houdbaar is. Het kan daardoor een goede oplossingsrichting zijn om de verhuurdersheffing (gedeeltelijk) weg te strepen tegen de huurtoeslag. Dit betekent wel dat er een geldstroom naar corporaties in plaats van huurders gaat, en huurders afhankelijk zijn van de doorvertaling in lagere huren.