Hoofdstuk 5 Beleidsopties - alternatieven voor het toeslagenstelsel

Leeswijzer
Voor u liggen de uitgewerkte beleidsopties voor alternatieven voor het toeslagenstelsel. Dit zijn dezelfde opties die zijn aangekondigd in de tussenrapportage uit september. Alle opties trachten op verschillende manieren de problematiek uit het toeslagenstelsel aan te pakken. Hierbij wordt er aangesloten bij de conclusies uit het IBO Toeslagen. Om de problematiek van het toeslagenstelsel op te lossen moet er worden ingeboet op de gerichtheid en/of actualiteit.

Als eerste zijn er een aantal generieke alternatieven die trachten via de fiscaliteit of een alternatieve uitkering de toeslagen te vervangen. Allereerst laat het afschaffen van de toeslagen en terugsluizen via de bestaande fiscale instrumenten zien dat er zeer forse negatieve inkomenseffecten bij lage inkomens optreden. Dit komt vooral doordat lage inkomens te weinig belasting betalen om ze hiermee te compenseren. Ook wordt er in beeld gebracht hoe de toeslagen kunnen worden gebundeld in een basisbehoeftentoeslag. Indien de inkomensafhankelijkheid echter blijft bestaan, blijven er hoge terugvorderingen en nabetalingen. Daarom worden er ook varianten in kaart gebracht met een inkomensonafhankelijke uitkering of uitkeerbare heffingskorting. Een voorbeeld is de integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen.

Vervolgens is er gekeken naar alternatieven binnen het huidige stelsel die voor alle toeslagen van toepassing zijn. Hierbij is er bijvoorbeeld gekeken naar of de toeslagen (gedeeltelijk) uit de actualiteit kunnen worden gehaald. Dit kan bijvoorbeeld door 90% uit te keren of te werken met een t-2 systematiek. Met de huidige omvang van het toeslagenstelsel is het echter zeer lastig om dit vorm te geven. Ook is er in navolging van IBO Toeslagen deel 1 gekeken naar de mogelijkheden via de polisadministratie en vermogenstoetsen.

Bij de zorgtoeslag zijn er vervolgens alternatieven in kaart gebracht om de zorgtoeslag af te schaffen en inkomensondersteuning op een alternatieve manier vorm te geven. Ook hierbij blijkt dat als dit via het reguliere instrumentarium gebeurt, er zeer negatieve inkomenseffecten aan de onderkant optreden. Een manier om de lage inkomens te compenseren is door de voorziening toegankelijk te maken en de zorgpremie voor iedereen te verlagen. Hier geldt echter dat er sterke twijfels zijn bij de juridische uitvoerbaarheid binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars. Een andere manier is om een inkomensonafhankelijke aanvulling voor iedereen via een uitkering of een uitkeerbare heffingskorting.

Bij de kinderopvangtoeslag wordt er aansluitend bij de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen gekeken naar een alternatieve manier om de voorziening toegankelijk te maken. Dit kan door een inkomensonafhankelijke vergoeding die direct aan kinderopvangorganisaties wordt uitgekeerd of een toegangsrecht voor een aantal dagen. Ook is in beeld gebracht hoe de grondslagen van de kinderopvangtoeslag kunnen worden aangepast.

Bij de huurtoeslag is in navolging van IBO Toeslagen gekeken hoe de toeslag kan worden vereenvoudigd en worden overgestapt op een toeslag op basis van genormeerde huur zodat de feitelijke huurprijs niet meer van invloed is op de toeslag. Ook is er gekeken hoe er in samenhang met de verhuurderheffing in één keer de stap kan worden gezet naar een eenvoudigere en kleinere toeslag. Verder is er ook in beeld gebracht hoe de huurtoeslag direct kan worden uitgekeerd aan de corporatiesector, en op lange termijn eventueel kan worden overgestapt op huren die afhankelijk zijn van het inkomen. Tot slot zijn ook varianten verkend waarbij er een eigendomsneutrale woontoeslag komt. Uiteraard blijven terugvorderingen bestaan als deze inkomensafhankelijk blijft.

Als laatste is er bij het kindgebonden budget verkend hoe de inkomensafhankelijkheid op verschillende manieren kan worden beperkt. Ook is gekeken naar manieren om de kinderbijslag en het kindgebonden budget samen te voegen tot één regeling. Hierbij geldt ook dat uiteindelijk de grondslagen bepalen in hoeverre de problematiek van terugvorderingen en nabetalingen wordt aangepakt.

De beleidsopties bevatten ook een korte samenvatting van de belangrijkste effecten op het gebied van doenvermogen, waarbij ook gebruik is gemaakt van de uitkomsten van de gesprekken met professionals en burgers. Daarnaast zijn ook de inkomenseffecten, uitvoeringsaspecten, budgettaire effecten en juridische aspecten weergegeven. De beoordeling van de inkomenseffecten ziet toe op de specifieke uitwerking in het fiche, waarbij de huidige inkomensverdeling zo veel mogelijk is benaderd. Hierin kunnen andere keuzes worden gemaakt, waardoor de opties meer of minder nivellerend uitpakken. Het is soms lastig om de fiches die over verschillende toeslagen gaan met elkaar te vergelijken. Dit komt bijvoorbeeld doordat de inkomenseffecten logischerwijs automatisch groter zijn in een optie die alle toeslagen afschaft dan bij een optie die alleen de zorgtoeslag afschaft, of een toeslag alleen vereenvoudigt. Ook zijn de juridische aspecten niet altijd goed in een paar woorden te vangen. Het blijft daarom belangrijk om hiervoor de analyse in de fiches mee te nemen.

Voor wat betreft de uitvoering door uitvoeringsorganisaties en gemeenten wordt nadrukkelijk een voorbehoud gemaakt. In de fiches staan de uitvoeringsaspecten beschreven die nu in beeld zijn, daarbij is door Belastingdienst een eerste voorlopige ‘weging op de hand’ uitgevoerd op basis van de bestaande uitwerking van beleidsopties in de fiches. Deze inventarisatie van uitvoeringsaspecten geeft een eerste beeld van de grootste uitvoeringsconsequenties. Echter, indien tot een bepaalde optie wordt besloten, moet deze verder worden uitgewerkt en vervolgens in overleg met de uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden bekeken wat daarvan de consequenties en kosten zijn. De concrete vormgeving in de uitvoering van een beleidsoptie kan daarbij ook tot andere uitvoeringskosten leiden. Daarom zijn deze uitvoeringskosten alleen globaal weergegeven. Tot slot is het ook goed om bij besluitvorming de mogelijke neveneffecten, bijvoorbeeld voor gemeentelijk beleid, verder in kaart te brengen.

Inhoudsopgave

Beleidsopties generieke alternatieven voor de toeslagen
1 Het afschaffen van toeslagen en terugsluizen via bestaande fiscale instrumenten
2 Basisbehoeftentoeslag
3 Basisinkomen
4 Nieuw instrument: uitkeerbare heffingskortingen
5 Basisinkomen uitgekeerd als uitkeerbare heffingskorting
6 Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

Beleidsopties binnen het huidige stelsel voor alle toeslagen
7 Behoudend voorschieten
8 T-2 met vangnet bij Belastingdienst
9 T-2 met vangnet geheel gedecentraliseerd bij gemeenten
10 Maandtoeslag op basis van vastgesteld gemiddeld maandinkomen
11 Geleidelijke vermogenstoets
12 Harmoniseren vermogenstoetsen

Beleidsopties zorgtoeslag
13 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium
14 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door het verhogen van de leeftijdsgrens voor de zorgverzekering naar 22 jaar
15a Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door het verlagen van de nominale premie
15b Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door het verlagen van de nominale premie
16 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie
17 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting

Beleidsopties kinderopvangtoeslag
18 96% vergoeding via publieke uitvoerder
19 Toegangsrecht van 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar
20 Integrale voorziening voor alle kinderen
21 Versoepelen grondslagen

Beleidsopties huurtoeslag
22a Harmoniseren aftoppingsgrenzen: 1 grens met gelijke percentages
22b Lineaire afbouw
22c Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden afschaffen
22d Servicekosten uit huurtoeslag
23 Op basis van genormeerde huur
24 Balansverkorting verhuurderheffing – huurverlaging – huurtoeslag, met vereenvoudigingen en huurtoeslag op basis genormeerde huur
25a Rechtstreeks uitbetalen van huurtoeslag aan verhuurder
25b Inkomenshuren in de corporatiesector
26a Integraal eigendomsneutraal woonbeleid
26b Eigendomsneutraal woonbeleid zonder deregulering huursector

Beleidsopties kindgebonden budget
27a Beperken inkomensafhankelijkheid: latere afbouw
27b Beperken inkomensafhankelijkheid: langzamere afbouw
27c Beperken inkomensafhankelijkheid: schuif van WKB naar AKW
28a Integrale kindregeling: de kinderbijslag aangevuld met een inkomensafhankelijk deel in het SUWI-domein (uitgevoerd door SVB)
28b Harmoniseren kinderbijslag en kindgebonden budget: kinderbijslag en kindgebonden budget conform AWIR-systematiek (uitgevoerd door BD/T)

1 Afschaffen van toeslagen en terugsluizen via bestaande instrumenten

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Zeer negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Niet problematisch

Omschrijving

In deze optie worden de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget afgeschaft. Er worden twee manieren in beeld gebracht om de terugsluis vorm te geven: een verhoging van de algemene heffingskorting (AHK) en een verhoging van de arbeidskorting. Deze opties dienen vooral ter de illustratie van de consequenties van het afschaffen van toeslagen met een eenvoudige terugsluis. Daarom zijn voor deze opties alleen de inkomenseffecten en budgettaire effecten in beeld gebracht. Uiteraard kent deze optie ook andere effecten, bijvoorbeeld op het gebied van uitvoering, maar deze zijn niet in beeld gebracht.

Terugsluis 1: verhoging algemene heffingskorting
De vrijgekomen middelen worden gebruikt om de algemene heffingskorting met € 1.915 te verhogen naar € 3.022. De afbouw van de algemene heffingskorting gaat van 5,9% naar 9,6%, zodat deze nog steeds volledig is afgebouwd aan het einde van de eerste schijf. Door de verhoging van de algemene heffingskorting stijgt het netto minimumloon en daarmee ook de daaraan gekoppelde netto bijstand en AOW. Dit is meegenomen in de doorrekening.

Terugsluis 2: verhoging arbeidskorting
De vrijgekomen middelen worden gebruikt om de arbeidskorting met €2.090 te verhogen. Deze wordt daarmee maximaal € 6.568[1].

Vergelijking met huidig stelsel

Er zijn geen terugvorderingen of nabetalingen meer. Wel treden er zeer forse negatieve inkomenseffecten op bij lage inkomens.

Uitvoering

De maatregel is technisch uitvoerbaar.

Praktisch is er een grotere groep die de aftrek van zorgkosten niet kan benutten en beroep doet op de tegemoetkoming specifieke zorgkosten. Dit is niet van tevoren in kaart te brengen. Dit betekent administratieve lastenverzwaring voor die burger, met risico op niet-gebruik/niet verzilvering als burgers dit niet weten of kunnen.

Juridische aspecten

Niet relevant

Inkomenseffecten

Het afschaffen van alle toeslagen behalve de kinderopvangtoeslag betekent dat huishoudens die nu toeslagen ontvangen ongeveer € 14 mld aan inkomsten verliezen.

[1] Dit maximum geldt bij een inkomen van € 37.600

Terugsluis 1
In deze variant wordt dit gecompenseerd door de algemene heffingskorting te verhogen. Via de netto-netto koppeling leidt dit ook tot een stijging van de netto AOW en de bijstand.

Frequentietabel inkomenseffecten per groep, 2025 (MIMOSI)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=112% WML)	69%	9%	7%	0%	5%	5%	4%	100%	**-12,8%**	20,0%
2e (112-178% WML)	17%	6%	7%	0%	9%	42%	19%	100%	**3,3%**	20,0%
3e (178-269% WML)	6%	4%	6%	0%	12%	46%	26%	100%	**3,2%**	20,0%
4e (269-400% WML)	1%	5%	7%	4%	29%	42%	12%	100%	**2,4%**	20,0%
5e (>400% WML)	0%	2%	9%	14%	45%	28%	1%	100%	**1,1%**	20,0%
Inkomensbron[1]										
werkenden	12%	5%	8%	6%	25%	35%	10%	100%	**1,6%**	63,0%
uitkeringsontvangers	59%	4%	3%	0%	6%	18%	10%	100%	**-11,3%**	8,4%
gepensioneerden	23%	6%	7%	0%	12%	33%	19%	100%	**2,2%**	26,6%
Huishoudtype										
tweeverdieners	7%	4%	8%	3%	26%	35%	17%	100%	**2,2%**	49,9%
alleenstaanden	31%	6%	6%	4%	14%	32%	8%	100%	**0,6%**	45,7%
alleenverdieners	23%	13%	12%	9%	19%	15%	8%	100%	**0,0%**	4,5%
Kinderen[2]										
met kinderen	22%	8%	12%	7%	29%	21%	2%	100%	**0,1%**	21,8%
zonder kinderen	15%	4%	5%	4%	20%	38%	14%	100%	**2,2%**	52,0%
Alle huishoudens	**19%**	**5%**	**7%**	**4%**	**20%**	**33%**	**12%**	**100%**	**1,6%**	**100,0%**

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW
[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

De laagste inkomens gaan er in doorsnee 13% op achteruit en dat effect komt ook terug bij de uitkeringsgerechtigden. Van alle huishoudens gaat bijna een vijfde er meer dan 5% op achteruit. Deze optie is een schuif van huishoudens met maximale toeslagen naar huishoudens met lage of zonder toeslagen. Voor de huishoudens die geen zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget hadden zijn de inkomenseffecten daardoor veelal positief, en dat verklaart ook waarom de mediaan van alle huishoudens positief is. Voor 10% van de hoogste inkomens is er geen effect: zij ontvangen geen van de afschafte toeslagen maar ook geen algemene heffingskorting, omdat deze bij hun inkomen al volledig afgebouwd is.

Terugsluis 2
In deze variant wordt het afschaffen van de toeslagen gecompenseerd door de arbeidskorting te verhogen.

Frequentietabel inkomenseffecten per groep, 2025 (MIMOSI)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=112% WML)	86%	5%	2%	3%	1%	2%	1%	100%	**-18,0%**	20,0%
2e (112-178% WML)	29%	16%	11%	9%	4%	9%	22%	100%	**-1,2%**	20,0%
3e (178-269% WML)	5%	5%	7%	18%	10%	20%	34%	100%	**2,6%**	20,0%
4e (269-400% WML)	1%	3%	4%	8%	13%	43%	28%	100%	**3,8%**	20,0%
5e (>400% WML)	0%	0%	3%	4%	22%	50%	20%	100%	**3,2%**	20,0%
Inkomensbron[1]										
werkenden	11%	4%	5%	1%	12%	35%	33%	100%	**3,8%**	63,0%
uitkeringsontvangers	72%	4%	3%	9%	3%	6%	3%	100%	**-21,2%**	8,4%
gepensioneerden	41%	12%	9%	26%	7%	5%	0%	100%	**-2,8%**	26,6%
Huishoudtype										
tweeverdieners	11%	5%	5%	9%	14%	33%	23%	100%	**2,7%**	49,9%
alleenstaanden	39%	7%	5%	8%	5%	15%	20%	100%	**-0,5%**	45,7%
alleenverdieners	26%	9%	9%	6%	15%	27%	9%	100%	**0,0%**	4,5%
Kinderen[2]										
met kinderen	19%	6%	7%	1%	18%	37%	13%	100%	**2,0%**	21,8%
zonder kinderen	17%	3%	3%	3%	9%	29%	35%	100%	**3,9%**	52,0%
Alle huishoudens	**24%**	**6%**	**6%**	**8%**	**10%**	**25%**	**21%**	**100%**	**1,3%**	**100,0%**

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

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

Alleen werkenden hebben profijt van deze terugsluis, de mediane koopkrachtontwikkeling van werkenden is 3,8%. Hier staat tegenover dat het voorstel leidt tot een negatief inkomenseffect van 21,2% voor uitkeringsgerechtigden. Werkenden met een laag inkomen kunnen de verhoging van de arbeidskorting niet verzilveren. Ook is de verhoging van €2.000 niet voldoende om het volledige verlies aan toeslag voor werkenden met een laag inkomen te compenseren. Daarom heeft 11% van de werkenden een inkomensverlies van meer dan 5%. Hogere inkomens hebben een positief inkomenseffect, omdat zij geen of minder toeslag verliezen en wel profijt hebben van de verhoging van de arbeidskorting.

Dynamische effecten

Bij generieke compensatie treden er dynamische koopkrachten op. De huidige zorgtoeslag ademt mee met de som van de nominale premie en het verplicht eigen risico (de standaardpremie). Gaat de nominale premie en/of het gemiddeld eigen risico omhoog, dan stijgt ook de zorgtoeslag. Dit compenseert de stijgende zorgkosten in de toekomst. Bij het afschaffen van de zorgtoeslag vervalt deze compensatie.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burgers beschreven. Deze maatregel is meer 'doenlijk' voor burgers dan het huidige toeslagenstelsel en daarmee een verbetering. Mogelijk zal de maatregel als onrechtvaardig worden ervaren vanwege de inkomenseffecten.

Acties

- Er zijn geen acties meer nodig van burgers. Toeslagen worden afgeschaft, de compensatie loopt via regelingen waar zij nu ook al mee te maken hebben, daar hoeven ze niets extra's voor te doen.

Begrijpelijkheid

- Deze maatregel is begrijpelijk. Burgers hoeven geen complexe informatie te verwerken.
- Uit het onderzoek blijkt dat burgers sterk gericht zijn op wat het financieel voor ze betekent. De cijfers over de inkomenseffecten kunnen daarom een rol spelen in de discussie over rechtvaardigheid.

Consequenties

- Er zijn geen terugvorderingen meer en er is geen sprake meer van niet-gebruik.
- Wel is het mogelijk dat sommige burgers de gelden die zij ontvangen - die binnen dit stelsel niet meer voor specifieke doelen zijn geoormerkt - vaker aan andere zaken uitgeven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat zij vaker in betalingsproblemen komen voor de betreffende posten.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Terugsluis via regulier instrumentarium	Deze optie is budgettair neutraal vormgegeven					

2 Basisbehoeftentoeslag

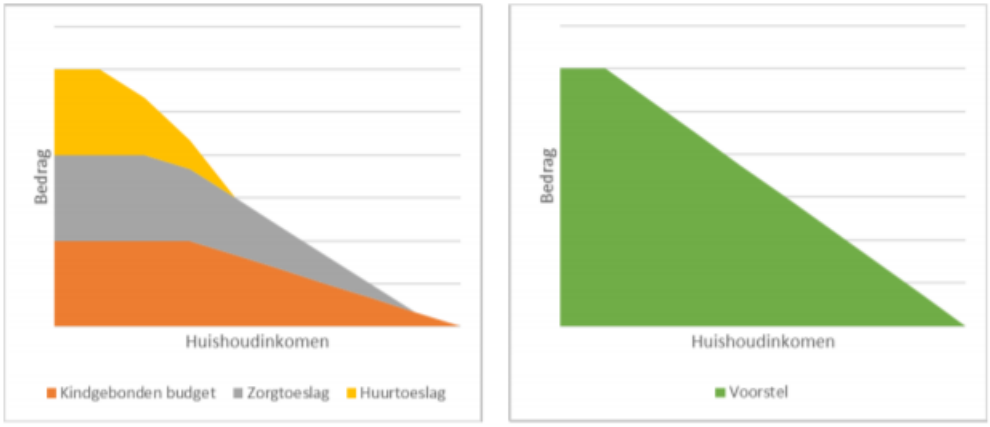
Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Negatief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Licht negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Exporteerbaarheid is aandachtspunt

Omschrijving

Voor deze maatregel worden de drie inkomensondersteunende toeslagen – huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget - samengevoegd tot één basisbehoeftentoeslag met een gezamenlijk afbouwtraject en zijn de grondslagen vereenvoudigd. Het blijft een voorschotstelsel op basis van het toetsingsinkomen zoals in het huidige toeslagenstelsel. Deze variant is gebaseerd op een studie van Patrick Koot (CPB) en Miriam Gielen (SZW) gepubliceerd in ESB[2] en tevens in fiche 8 van het tweede deel van het IBO Toeslagen.

Figuur 1: Weergave Basistoeslag



Voor deze variant geldt een aantal uitgangspunten:

1. Het aantal parameters wordt sterk gereduceerd. Alleen de feitelijke huur, de (genormeerde) zorgkosten, het aantal kinderen, het al of niet hebben van een fiscale partner en het huishoudinkomen zijn bepalend voor de hoogte van de toeslag.
2. Er komt één afbouwpunt (wettelijk minimumloon) en één gezamenlijk afbouwpercentage.
3. De vermogenstoetsen worden geüniformeerd.
4. De variant is budgettair neutraal.

Op basis van een regressieanalyse die de inkomenseffecten minimaliseert binnen deze uitgangspunten resulteert de volgende formule met een afbouwpercentage van 20%[3]:

[2] P. Koot en M. Gielen (2019), "Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen", in: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs (red.), Ontwerp voor een Beter Belastingstelsel, ESB: Amsterdam, hst. 15, pp. 109-200.

[3] In de studie zelf is de basisbehoeftentoeslag voor 2018 uitgewerkt en dan komt de afbouw op 29%. Voor 2020 ligt de afbouw met 20% een stuk lager. Dit hangt samen met de verhoging per 2020 van de afbouwgrens voor paren in het kindgebondenbudget.

Basisbehoeftentoeslag = 80% x huur + € 980 x aantal kinderen + € 3.130 x alleenstaande ouder + 73% x zorgkosten – 20% x toetsingsinkomen

Waarbij: Huur = het huurdeel boven de € 3.000 per jaar en onder de € 8.400 per jaar
Zorgkosten = betaalde premies voor de basiszorgverzekering en gemiddelde kosten in het kader van het eigen risico in het huishouden (conform standaardpremie in zorgtoeslag).
Toetsingsinkomen = het inkomen van het huishouden.

Vergelijking met huidig stelsel

De doelstelling van de basisbehoeftentoeslag is inkomensondersteuning bieden. Bij de vormgeving is beoogd dat een vergelijkbare mate van inkomensondersteuning geboden wordt als het huidige stelsel aan de hand van een eenvoudigere toeslag. Deze maatregel maakt de toeslagen en inkomensondersteuning daarmee in beginsel overzichtelijker voor huishoudens. Vooral als het aantal grondslagen gereduceerd wordt, ontstaat er een vereenvoudiging. Het gezamenlijke afbouwtraject leidt 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. Dus ook blijft er sprake van terugvorderingen en nabetalingen, al zijn dit er door de vereenvoudiging naar verwachting minder dan in het huidige stelsel. De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers waarvoor zij welk bedrag aan toeslag ontvangen, omdat het mogelijk minder inzichtelijk is hoe de toeslag opgebouwd is. Ook kunnen wijzigingen in één component (oude individuele toeslag) consequenties hebben voor de andere componenten.

Uitvoering

Door de vereenvoudiging van grondslagen is deze optie eenvoudiger uitvoerbaar dan het huidige stelsel. Omdat de toeslag uit verschillende componenten wordt opgebouwd, bestaat het risico dat deze optie bij nadere uitwerking aanloopt tegen dezelfde knelpunten als de huishoudentoeslag. Dit pakket heeft verder gevolgen voor de exporteerbaarheid van bepaalde toeslagen. Maatregelen ter voorkoming hiervan verhogen waarschijnlijk de complexiteit voor de uitvoering.

De Belastingdienst onderschrijft in de weging op de hand de vragen en complexiteit rond de exporteerbaarheid van samengevoegde toeslagen. Onduidelijk is óf en hoe dit toegespitst kan worden naar doeleinden en welke budgettaire effecten en uitvoeringsconsequenties deze exporteerbaarheid vergen. De Belastingdienst geeft aan dat omwille van de uitvoerbaarheid de opdracht gegeven dient door één ministerie. De implementatietermijn is naar verwachting lang (5-10 jaar).

Juridische aspecten

Exporteerbaarheid
De basisbehoeftentoeslag voegt verschillende toeslagen samen. Deze toeslagen kunnen op verschillende manieren geëxporteerd worden naar het buitenland. Iemand, die in het buitenland kindgebonden budget ontvangt, hoeft nog geen zorgtoeslag te ontvangen. Bij het samenvoegen van de verschillende regelingen kunnen de huidige aanspraken op een toeslag vanuit het buitenland niet vervallen. De uitdaging is om de toeslagen samen te voegen zonder een (te) groot effect op de exporteerbaarheid. Daarbij is de vraag welke budgettaire effecten en uitvoeringsconsequenties van exporteerbaarheid nog acceptabel bevonden worden. Bij minimalisatie van het effect op exporteerbaarheid is het essentieel dat de voordelen van samenvoeging tot een basisbehoeftentoeslag niet verloren gaan.

Inkomens- en werkgelegenheidseffecten

Inkomenseffecten

Onderstaande tabel brengt de inkomenseffecten in kaart van deze optie. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de effecten beperkt blijft tot een voor- en achteruitgang van vijf procent. Ongeveer 1% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit. Dit effect is vooral zichtbaar bij de laagste inkomensgroep (< 115% WML) en bij uitkeringsgerechtigden. Door de vereenvoudiging ontvangt een deel van deze groepen een lagere toeslag. Met aanvullend inkomensbeleid is het eventueel mogelijk om de effecten verder te beperken. Bij de laagste inkomens zijn ook de meeste positieve effecten. Voor een deel komen deze eveneens door de vereenvoudiging. Vanaf het afbouwpunt (WML) is deze variant bovendien gunstig voor huishoudens met meerdere toeslagen en ongunstig voor huishoudens met maar één toeslag. Dit komt door het gezamenlijke afbouwtraject.

Figuur 2: Inkomenseffecten basisbehoeftentoeslag

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	3%	42%	26%	4%	6%	7%	12%	100%	-1,5%	20%
2e (115-184% WML)	1%	15%	20%	17%	4%	8%	35%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	3%	11%	12%	58%	2%	7%	8%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	1%	9%	28%	61%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	1%	27%	72%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	11%	24%	49%	2%	4%	9%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	4%	42%	18%	14%	4%	6%	12%	100%	-1,5%	8%
gepensioneerden	1%	19%	21%	35%	4%	6%	15%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	11%	25%	54%	1%	3%	4%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	2%	20%	19%	29%	4%	6%	20%	100%	0,0%	44%
alleenverdieners	3%	19%	31%	35%	2%	4%	7%	100%	0,0%	6%
Kinderen[2]										
met kinderen	5%	25%	28%	34%	2%	4%	3%	100%	-0,2%	23%
zonder kinderen	0%	10%	20%	51%	2%	4%	12%	100%	0,0%	51%
Alle huishoudens	1%	16%	23%	42%	2%	5%	11%	100%	0,0%	100%

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

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

Werkgelegenheidseffecten

Werkgelegenheidseffecten De gemiddelde marginale druk onder het WML neemt in de nieuwe toeslag af ten opzichte van het huidige stelsel. Dit komt doordat in het huidige stelsel de huurtoeslag voor alleenstaanden reeds voor het WML afgebouwd gaat worden, terwijl in de nieuwe toeslag de afbouw pas vanaf het WML begint. Voor huishoudens met meerdere toeslagen cumuleren in het huidige stelsel de afbouwtrajecten. Voor hen neemt de marginale druk ook boven WML in veel gevallen af. Voor huishoudens met alleen zorgtoeslag of kindgebonden budget neemt de marginale druk tussen het WML en een modaal inkomen juist iets toe, omdat het afbouwpercentage van de basisbehoeftentoeslag steiler is dan bijvoorbeeld het afbouwpercentage van de zorgtoeslag. Voor huishoudens die geen toeslag meer ontvangen daalt de marginale druk, maar hun inkomenseffect is ook negatief. Deze maatregel verhoogt het arbeidsaanbod met 0,4%39. Dit positieve effect op het arbeidsaanbod wordt verklaard door de inkomenseffecten van de maatregel. Omdat de toeslag gemiddeld genomen later begint met afbouwen dan de huurtoeslag in het huidige stelsel, gaan uitkeringsgerechtigden er in doorsnee op achteruit. Huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon gaan er hierdoor gemiddeld genomen op vooruit. Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en stimuleert mensen om hun arbeidsdeelname te vergroten. De herverdelende effecten van het toeslagenstelsel blijven in de nieuwe vormgeving verder nagenoeg gelijk. De Gini-coëfficiënt ligt bij invoering van de nieuwe toeslag 0,1 procent lager dan in het huidige stelsel.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. De maatregel lijkt een heel beperkte verbetering voor de burger. De kans op terugvorderingen verandert naar verwachting niet. Er lijkt

een grote hoeveelheid gegevens nodig in het aanvraagproces, waardoor dit als complex kan worden ervaren. Hierdoor kan de kans op niet-gebruik toe nemen. In verdere uitwerking zou de aandacht uit moeten gaan naar vormgeving van dit aanvraagproces.

Acties

- Burgers hoeven bij deze maatregel maar één aanvraag te doen. Dit is volgens professionals een positief aspect, omdat er minder acties nodig zijn.
- Professionals zien de grotere hoeveelheid vragen en benodigde gegevens voor de aanvraag wel als een drempel. Burgers die alleen recht hebben op zorgtoeslag moeten bij de aanvraag ook 'irrelevante' vragen beantwoorden over de huur.
- Volgens de professionals is het toetsingsinkomen de kern van de problemen nu met het toeslagenstelsel en dat wordt in deze maatregel niet aangepast. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van inkomenswijzigingen blijft bij de burgers liggen. Dit is ook wat sommige burgers aangeven.
- De meeste geïnterviewde burgers geven aan dat ze het makkelijker vinden om één toeslag te ontvangen. Dit scheelt administratie, brieven en uitzoekwerk.
- Ten slotte zien de professionals de basisbehoeftentoeslag niet als een verbetering voor de doelgroepen die nu ook al meer moeite hebben met het doorgeven van gegevens (laaggeletterden, niet digitaal vaardigen, mensen met een wisselend inkomen, ouderen, licht verstandelijk beperkten en anderstaligen).

Begrijpelijkheid

- De professionals denken dat deze maatregel over het algemeen even begrijpelijk is als het huidige systeem.
- Ze geven echter wel aan dat het juist verwarrend kan zijn dat alles onder dezelfde noemer valt. Een enkele burger is het hiermee eens en vindt het overzichtelijker als de inkomsten en uitgaven van huur en zorg gescheiden zijn.
- Ook de vele voorwaarden voor de verschillende onderdelen van de basistoeslag maken het onoverzichtelijk, wat burgers mogelijk afschrikt.
- Wat betreft eerlijkheid verandert er volgens de professionals niets. Burgers ervaren de maatregel als eerlijk en sommigen verwachten dat er minder mis kan gaan.

Consequenties

- De kans op terugvorderingen verandert naar verwachting niet.
- De vele voorwaarden voor de verschillende onderdelen van de basistoeslag maken het onoverzichtelijk, wat burgers mogelijk afschrikt als ze een aanvraag willen doen. Dit kan leiden tot niet-gebruik.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Basisbehoeftentoeslag	Deze optie is budgettair neutraal vormgegeven					

3 Basisinkomen

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Zeer hoge belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Nivellerend	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking nodig	**Juridische aspecten** Nadere verkenning nodig

Omschrijving

De introductie van een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen voor alle volwassen Nederlandse burgers waarin rekening wordt gehouden met de huishoudsamenstelling (alleenstaand of paar). Voor de vormgeving van een basisinkomen zijn veel keuzemogelijkheden. Behalve de hoogte en de vraag of het basisinkomen individueel moet zijn of afhankelijk van de huishoudsamenstelling, is ook de vraag welke bestaande uitkeringen, heffingskortingen, toeslagen en aftrekposten komen te vervallen.

Eerder zijn verschillende concrete vormgevingen van een basisinkomen doorgerekend. Deze geven een indicatie van de te verwachten effecten. Voorbeelden van een basisinkomen zijn terug te vinden in de studie CPB Kansrijk Armoedebeleid 2020, waarvan de variant 2 ook in dit fiche ter illustratie is opgenomen.[4] Daarnaast geeft de CPB-doorrekening van een stelselherziening van Forum voor Democratie inzichten in de gevolgen van de invoering van een basisinkomen.[5]

Om het toeslagenstelsel af te schaffen en tegelijkertijd de doelen van het toeslagenstelsel overeind te houden kan gedacht worden aan een variant van het basisinkomen waarvoor geldt:

- De zorgtoeslag en huurtoeslag gaan op in het basisinkomen, samen met alle minimumuitkeringen (bijstand, wajong, AOW et cetera), gemeentelijk armoedebeleid en in principe alle heffingskortingen en aftrekposten in de inkomstenbelasting.
- De hoogte van het basisinkomen ligt in dezelfde orde als de huidige netto bijstand plus zorgtoeslag plus huurtoeslag, zodat het basisinkomen in beginsel voldoende moet zijn om van te kunnen leven. Het basisinkomen is hoger voor mensen die alleen wonen dan voor mensen die samenwonen.[6]
- Het kindgebonden budget wordt afgeschaft en de kinderbijslag verhoogd.
- Voor de kinderopvangtoeslag komt een alternatief waarbij kinderopvang betaalbaar blijft zonder risico's op terugvorderingen (zie SVK, gedacht kan worden aan een aantal dagen gratis opvang of bijvoorbeeld een vast percentage eigen bijdrage).
- De belastingtarieven zullen fors moeten stijgen om het basisinkomen te financieren. Door het vervallen van de heffingskortingen betaalt men over iedere verdiende euro, afhankelijk van de maatvoering 50%-75% belasting.[7]
- Bovenminimale uitkeringen (WW, ZW, WIA) en de premies voor deze uitkeringen worden aangepast aan het basisinkomen.

Ook binnen dit profiel zijn veel politieke keuzes mogelijk. Hoe soberder het basisinkomen, hoe minder de belastingtarieven bijvoorbeeld omhoog zullen moeten om ex ante budgettair neutraal uit te komen. Ook kan bijvoorbeeld gekozen worden om een arbeidskorting laten bestaan om de

[4] CPB (2020). Kansrijk Armoedebeleid. Link (vanaf p. 140): https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-SCP-Kansrijk-armoedebeleid.pdf
[5] Bron: https://www.cpb.nl/doorrekening-stelselherziening-socialezekerheids-en-belastingstelsel-fvd
[6] Het partner/huishouden-begrip is niet nader gespecificeerd. Aangesloten zou kunnen worden bij het partner- en kostendelersbegrip in de bijstand. Achterliggende gedachte is dat alleen wonen duurder is dan samenwonen, omdat je door samen te wonen kosten kunt delen (schaalvoordelen).
[7] Uitgaande van de genoemde voorbeelden.

arbeidsparticipatie te stimuleren. Deze keuzes in de vormgeving van het basisinkomen zijn voor het doenvermogen en de uitvoerbaarheid niet doorslaggevend.

Bij de beschrijving van de effecten voor onder andere het doenvermogen is uitgegaan van een variant van het basisinkomen die voldoet aan het hiervoor beschreven profiel.

Hieronder is ter illustratie een concrete vormgeving van een basisinkomen opgenomen uit CPB Kansrijk Armoedebeleid 2020. Deze vormgeving voldoet echter niet volledig aan het profiel (zie beschrijving).

Illustratie: variant 2 uit CPB Kansrijk Armoedebeleid 2020 (voldoet niet volledig aan profiel)

In deze variant worden de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag afgeschaft, terwijl de huurtoeslag blijft bestaan. De afschaffing van de kinderopvangtoeslag maakt kinderopvang voor veel ouders onbetaalbaar, terwijl het in stand houden van de huurtoeslag de vereenvoudiging beperkt en het risico op terugvorderingen laat bestaan. Zoals beschreven zouden voor het vinden van een alternatief voor het toeslagenstelsel en het in stand houden van de achterliggende doelen, hierin andere keuzes gemaakt worden.

	Variant 2
Basisinkomen	
per maand (in euro)	
per alleenstaande volwassene	635
per huishouden	600
per alleenstaande volwassene	1235
per volwassene in een paar	935
per jaar (in euro)	
per alleenstaande volwassene	14.822
per volwassene in een paar	11.222
Box 1	
Tarief lage schijf (%)	58,5
Tarief hoge schijf (%)	78,1
Heffingskortingen[1]	afgeschaft
Eigenwoningforfait	afgeschaft
Hypotheekrenteaftrek	afgeschaft
Toeslagen en Kinderbijslag	
Huurtoeslag	gehandhaafd
Kinderbijslag	verhoogd naar 300 per kind
Kindgebonden budget	afgeschaft
Kinderopvangtoeslag	afgeschaft
Zorgtoeslag	afgeschaft
Uitkeringen	
Bijstand	afgeschaft
Wajong	afgeschaft
AOW	afgeschaft
Anw	afgeschaft
WW, ZW en WIA	verrekend
Studiefinanciering	afgeschaft

Het basisinkomen ligt hoger dan het bijstandsniveau. Het basisinkomen komt per volwassene uit op €635 en per huishouden op €600 (totaal voor een alleenstaande €1235 en voor iemand in een paar €935) netto per maand.[8] Daarnaast wordt de kinderbijslag verhoogd naar ongeveer 300 euro per kind per maand. Voor één kind komt dit neer op een verhoging van ongeveer 2330 euro per jaar ten opzichte van het basispad. Een overzicht van de bedragen is gegeven in de tabel.

De invoering van deze variant gaat gepaard met een versimpeling van het belasting-, toeslagen- en socialezekerheidsstelsel. Ten eerste worden bijstand, AOW en andere minimumuitkeringen afgeschaft. Bovenminimale uitkeringen (WW, ZW, WIA) worden verlaagd met het basisinkomen, zodat uitkeringsgerechtigden hun uitkering in beginsel niet zien stijgen of dalen. Ten tweede worden alle heffingskortingen afgeschaft net als de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Om het basisinkomen te financieren stijgen de schijftarieven naar 56,5% (1e schijf) en 75,4% (2e schijf).

[1] Hieronder vallen de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de IACK, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting en de alleenstaandeouderenkorting.

[8] Het partner/huishouden-begrip is niet nader gespecificeerd. Aangesloten zou kunnen worden bij het partner- en kostendelersbegrip in de bijstand.

Vergelijking met huidig stelsel

Een basisinkomen zou het bestaande gerichte stelsel van inkomensondersteuning met onder andere toeslagen vervangen. De (veel) mindere gerichtheid brengt hogere kosten met zich mee die worden gefinancierd uit hogere belastingen. Als bestaande bovenminimale uitkeringen blijven bestaan (WW, ZW, WIA) richt de vereenvoudiging zich met name op de minimumuitkeringen, gemeentelijk armoedebeleid, het belastingstelsel en de toeslagen.

Uitvoering

Een basisinkomen is relatief eenvoudig uit te voeren. Het gaat om een inkomensonafhankelijke generieke regeling die door verschillende uitvoeringsorganisaties uitgevoerd zou kunnen worden, waaronder de Sociale Verzekeringsbank of de Belastingdienst/Toeslagen. Vanwege het hogere basisinkomen voor alleenstaanden ten opzichte van paren is wellicht meer toezicht op en/of uitbreiding van de basisregistratie personen (BRP) nodig.

De Belastingdienst geeft aan dat de uitvoering een forse uitbreiding van de niet fiscale taken zou betekenen. In de weging op de hand acht zij zichzelf geen logische uitvoerder. De belastingverhoging die hiermee gepaard zal gaan zal wel door de Belastingdienst uitgevoerd moeten worden.

Een definitieve uitfasering van de toeslagen vraagt in totaal 7 jaar door afbouw.

Juridische aspecten

De introductie van een basisinkomen zou een grote stap zijn die verder zou moeten worden verkend. Ook "details" zoals het partner/huishoudenbegrip moeten nader worden bepaald.

Er is vermoedelijk een afbakening nodig om te voorkomen dat mensen om redenen van het basisinkomen naar Nederland emigreren.

Inkomens- en budgettaire effecten

Een basisinkomen - gefinancierd uit hogere belastingtarieven – heeft in de regel een sterk nivellerend effect op de inkomensverdeling en verkleint het risico op armoede fors.

Een basisinkomen is het meest gunstig voor werkende armen, die naast het basisinkomen kunnen terugvallen op hun arbeidsinkomen. Voor huishoudens met een bovenminimale uitkering zijn de inkomenseffecten vaak ongunstig. Dit komt doordat deze groepen geen voordeel hebben van de invoering van het basisinkomen (omdat de netto-uitkeringen verrekend worden met het basisinkomen), maar wel nadeel kunnen ondervinden van het vervallen van bijvoorbeeld aftrekposten en toeslagen. Ook hogere inkomens zullen per saldo nadeel ondervinden, omdat de belastingverhoging voor hen groter is dan het voordeel van het basisinkomen.

Dit hangt uiteraard sterk af van de maatvoering.

Bij het invoeren van een basisinkomen treden er dynamische koopkrachten op. De huidige zorgtoeslag ademt mee met de som van de nominale premie en het verplicht eigen risico (de standaardpremie). Gaat de nominale premie en/of het gemiddeld eigen risico omhoog, dan stijgt ook de zorgtoeslag. Dit compenseert de stijgende zorgkosten in de toekomst. Bij het afschaffen van de zorgtoeslag vervalt deze compensatie.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. In de basis is deze maatregel een sterke verbetering ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel. Belangrijkste aandachtspunt lijkt op dit moment dat iedereen tijdig wijzigingen van huishoudsamenstelling door moet geven. Voor de groep zelfstandigen en mensen met meerdere werkgevers/uitkeringen wordt het door de hogere belastingtarieven belangrijker om voor de voorlopige aanslag inkomensstijgingen door te geven.

Acties

- Alle inwoners van Nederland ontvangen een brief als ze 18 jaar zijn en moeten dan een eenmalige aanvraag voor het basisinkomen afronden door rekeningnummer en eventuele partner door te geven. Onderzoek onder burgers en professionals naar soortgelijke maatregelen suggereert dat hierbij aandacht moet zijn voor de mensen die hier moeite mee kunnen hebben. Kwetsbare groepen die genoemd worden zijn laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond, daklozen en jongeren die 18 jaar worden en van het speciaal onderwijs komen of in een instelling zitten hier moeite mee kunnen hebben.
- Alleen wijzigingen in de huishoudsamenstelling moeten mensen doorgeven. Ook alle mensen die nu geen toeslagen ontvangen, moeten voortaan wijzigingen doorgeven. Wel wordt hier ook naar mogelijkheden gekeken om dit zoveel mogelijk te automatiseren en/of burgers waar mogelijk te attenderen op wijzigingen. Dat zal naar verwachting niet perfect zijn en altijd met een vertraging.
- Aanvragen voor zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag komen te vervallen. Ook wijzigingen hoeven voor deze toeslagen niet te worden doorgegeven. Dit is een versimpeling ten opzichte van het huidige stelsel. Ook minimumuitkeringen zoals bijstand en AOW hoeven niet meer te worden aangevraagd en aan voorwaarden voor met name de bijstand hoeft niet meer te worden voldaan.
- Veel minder burgers moeten belastingaangifte doen door versimpeling van het belastingstelsel.
- Voor zelfstandigen en mensen met meerdere werkgevers/ uitkeringen die gebruik maken van de voorlopige aanslag wordt het door de hogere belastingtarieven belangrijker inkomensstijgingen door te geven.

Begrijpelijkheid

- De maatregel is zonder meer begrijpelijk.
- Onderzoek naar soortgelijke maatregelen suggereert dat duidelijk communicatie in de transitie niettemin belangrijk is. Mensen begrijpen het aspect belastingverhoging mogelijk niet en vinden het oneerlijk dat mensen met hoge inkomens ook een basisinkomen krijgen.

Consequenties

- Het basisinkomen minimaliseert voor het overgrote deel van de mensen het risico op terugvorderingen.
- Voor het basisinkomen lopen mensen een klein risico op terugvorderingen. De samenstelling van het huishouden is de enige factor die hier van belang is. Het lijkt erop dat mensen deels automatisch op wijzigingen kunnen worden geattendeerd en wellicht kunnen wijzigingen deels geautomatiseerd worden doorgevoerd. Dit kan echter niet voor alle mensen die gaan samenwonen. Dat is dan ook belangrijkste reden waardoor een substantiële terugvordering kan ontstaan. In de verdere uitwerking zou gekeken kunnen worden naar hoe deze automatische wijzigingen nu lopen en of ze kunnen worden verbeterd.
- Voor de inkomstenbelasting wordt het voor zelfstandigen en mensen met meerdere werkgevers/ uitkeringen belangrijker om ervoor te zorgen dat de voorlopige aanslag uitgaat van goede inkomensgegevens. Als het inkomen stijgt, kunnen er substantiële bijbetalingen nodig zijn.

Overig

Arbeidsmarkteffecten

Van de introductie van een basisinkomen gaat naar verwachting een sterke negatieve arbeidsmarktprikkel uit. Werken en meer uren werken wordt minder lonend door hogere belastingtarieven en minder positieve prikkels vanuit de heffingskortingen. Met name voor tweede verdieners in een huishouden neemt de prikkel om te werken af omdat werken voor hen minder lonend wordt. Ook voor inactieven is de inspanning om te gaan werken minder nodig. Daar staat tegenover dat arbeidsinkomen, anders dan bij de bijstand, niet wordt gekort op het basisinkomen. Parttime werk wordt voor mensen die nu in de bijstand zitten, lonender. Per saldo drukken deze effecten het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid.

Variant 2 uit CPB Kansrijk Armoedebeleid 2020 heeft een structureel negatief effect op de werkgelegenheid van 8,3%. Zowel de extra inkomensondersteuning in de vorm van een basisinkomen als de hogere tarieven liggen hieraan ten grondslag: deze verlagen voor werkenden de prikkel om meer te gaan werken en voor uitkeringsgerechtigden om te gaan participeren. In deze variant vervalt ook de kinderopvangtoeslag zonder alternatief, waardoor de inkomsten uit werk voor veel ouders niet opwegen tegen de kosten van de kinderopvang. Uitgesplitst naar type huishouden zijn het vooral de tweede verdieners, in paren met kinderen onder de 12 jaar, die fors minder gaan werken. In mindere mate, maar nog wel ruim bovengemiddeld geldt dit voor tweede verdieners in paren met oudere kinderen of paren zonder kinderen. Het effect is het kleinst voor alleenstaanden (zowel zonder als met kinderen).

Ook hier is het belangrijk te realiseren dat de effecten sterk afhangen van de gekozen vormgeving. Er bestaat een afruil: het dempen van de negatieve arbeidsmarkteffecten zal bijvoorbeeld budgettaire gevolgen hebben of leiden tot negatieve/minder positieve inkomenseffecten voor bepaalde groepen. Uit de CPB-doorrekening van een stelselherziening van Forum voor Democratie kan worden afgeleid dat de invoering van een basisinkomen bij een andere vormgeving een kleiner effect op het arbeidsaanbod kan hebben van -3,3%.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Basisinkomen	Deze optie is budgettair neutraal vormgegeven					

4 Nieuw instrument: uitkeerbare heffingskorting

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Dit wordt in andere fiches met uitkeerbare heffingskortingen getoetst	**Begrijpelijkheid** Dit wordt in andere fiches met uitkeerbare heffingskortingen getoetst	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Dit wordt in andere fiches met uitkeerbare heffingskortingen getoetst

Score op overige onderdelen			
Budgettair Niet van toepassing	**Inkomenseffecten** Niet van toepassing	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking nodig	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

In dit fiche wordt een nieuw type instrument geïntroduceerd in de Wet IB 2001: de uitkeerbare heffingskorting. Anders dan de bestaande heffingskortingen worden de uitkeerbare heffingskortingen uitbetaald als het bedrag aan de betreffende kortingen hoger is dan de verschuldigde belasting vóór toepassing van deze kortingen en na toepassing van de bestaande heffingskortingen. Het voordeel van de uitkeerbare heffingskortingen hangt daardoor per definitie niet af van de hoogte van de verschuldigde belasting. Het zijn in feite uitkeringen die meelopen in het proces van de belastingen.

Dit fiche beschrijft de belangrijkste consequenties van het omzetten van uitkeringen/toeslagen[9] in uitkeerbare heffingskortingen. Aandachtspunt is dat het toevoegen van een nieuw type instrument op zichzelf complexiteitverhogend is. In een totaalpakket – stel dat daarin het toeslageninstrument volledig verdwijnt – kan dit worden gewogen.

Net als bij uitkeringen/toeslagen zijn er veel verschillende vormen van uitkeerbare heffingskortingen mogelijk. Deze uitkeringen kunnen inkomensafhankelijk en -onafhankelijk worden vormgegeven en wel of niet afhangen van de huishoudsamenstelling en andere kenmerken. Bij wijzigingen in deze kenmerken en het werken met een actueel inkomen blijft het risico op terugvorderingen bestaan. Het omzetten (of hernoemen) van een toeslag of een uitkering in een uitkeerbare heffingskorting draagt dus op zichzelf niet bij aan het oplossen van de problemen met toeslagen. Een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting laat zich goed vergelijken met een toeslag; een uitkeerbare heffingskorting die niet afhangt van het inkomen laat zich goed vergelijken met een gewone uitkering.

In dit fiche komen twee subvarianten aan bod:
1. een uitkeerbare heffingskorting via de loonheffing en de inkomstenbelasting en
2. een uitkeerbare heffingskorting alleen via de inkomstenbelasting.

Van beide subvarianten is een concrete invulling opgenomen in fiche 17, respectievelijk 5, met counterparts van vergelijkbare tegemoetkomingen via andere instrumenten in fiches 3, 15 en 16.

Dit fiche laat in algemene zin zien in welke omstandigheden een uitkeerbare heffingskorting wellicht meerwaarde zou kunnen bieden voor de burger en/of de uitvoering. De vergelijking van concrete invullingen met vergelijkbare alternatieven vult deze vraag nader in.
Stel dat de wens bestaat om iedere volwassene een vast bedrag te geven als tegemoetkoming voor de zorgpremie. Omdat de tegemoetkoming niet afhangt van het inkomen of van andere kenmerken, is er geen risico op terugvorderingen. De vervolgvraag is welk instrument om de tegemoetkoming bij de burger terecht te laten komen, de voorkeur heeft. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via een uitkeerbare heffingskorting in de loonheffing (fiche 17). Veel mensen ontvangen

[9] Het gaat hier om toeslagen/uitkeringen in algemene abstracte zin. Het kan gaan om bestaande toeslagen/uitkeringen, maar ook om toeslagen/uitkeringen die alleen in theorie/beleidsvarianten/fiches bestaan.

het voordeel dan automatisch via hun loonstrookje. Omdat de uitkering meeloopt in de loonheffing kan de uitkering met de loonheffing worden gesaldeerd. Hoewel aan deze vormgeving ook nadelen zitten,[10] is dat wellicht te verkiezen boven een (weliswaar zeer eenvoudige) uitkering die apart aan alle volwassenen wordt overgemaakt. Als echter die uitkering in de praktijk kan worden gesaldeerd met de rekening van de zorgverzekeraar (fiche 16), kan de weging anders uitvallen. En als de tegemoetkoming de vorm zou kunnen krijgen van een lagere zorgpremie (fiche 15) is dat vanuit het perspectief van de burger nog eenvoudiger. De andere concrete invulling betreft een basisinkomen dat afhangt van huishoudkenmerken (fiche 3), dat eenvoudig kan worden aangevraagd en waarbij veel minder mensen belastingaangifte hoeven te doen. Het laten lopen van deze uitkering via de voorlopige aanslag (fiche 5), waarbij alle volwassenen een aanvraag voor een voorlopige aanslag moeten doen en jaarlijks belastingaangifte, lijkt dan op voorhand voor burger en uitvoering geen meerwaarde te bieden.

Vergelijking met huidig stelsel

Dit betreft een fundamentele wijziging van het stelsel. De fiscaliteit is tot nu toe bedoeld voor de inning van middelen ter financiering van collectieve uitgaven. De huidige heffingskortingen hebben in het kader van het draagkrachtbeginsel en doelmatigheid als doel om de belastingheffing (over de eerst verdiende euro's) te verminderen en kunnen niet hoger zijn dan de verschuldigde belasting (*no taxes, no gains*[11]). Toeslagen zijn uitkeringen (inkomensoverdrachten van de overheid aan particulieren) gericht op specifieke domeinen. Door de invoering van uitkeerbare heffingskortingen wordt het belastingstelsel ook gebruikt voor het doen van uitkeringen en neemt de Belastingdienst de uitkeringstaak van de B/Toeslagen of andere uitkeringsorganisaties over. De Belastingdienst zou daarmee een tegengestelde richting inslaan ten opzichte van de ingezette ambitie om de Belastingdienst in brede zin te verbeteren door de focus op fiscale taken te versterken en niet-fiscale taken waar mogelijk af te stoten.[12]

Toeslagen en uitkeringen

Toeslagen worden in het huidige stelsel één keer aangevraagd op basis van een geschat huishoudinkomen en daarna zonder tussenkomst van de aanvrager in principe verlengd, ook in latere jaren. Op basis van deze aanvraag ontvangen huishoudens maandelijks een toeslag als voorschot. Als B/Toeslagen definitieve inkomensgegevens ontvangt van de Belastingdienst, wordt de toeslag over een eerder jaar definitief toegekend (DT) en volgt zo nodig een nabetaling of een terugvordering. Per toeslag volstaat één aanvraag per huishouden, waarin wel het geschatte inkomen van beide toeslagpartners en – voor de huurtoeslag – van huisgenoten met inkomen moet worden opgegeven, omdat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van het huishoudinkomen. Het begrip toeslagpartner verschilt per toeslag en is niet gelijk aan het begrip fiscaal partner. Uitkeringen zijn in de regel niet afhankelijk van het actuele inkomen. De kinderbijslag is een voorbeeld. De aanvraag is relatief eenvoudig en het risico op terugvorderingen erg klein. De gemeente geeft de aangifte van de geboorte van een kind door aan de SVB. Vervolgens ontvangen ouders een brief van de SVB. Op de website van de SVB kunnen ze de aanvraag afronden (o.a. rekeningnummer opgeven). Voor het tweede of volgende kind past de SVB de kinderbijslag automatisch aan.

Loonheffing en inkomstenbelasting

[10] Zie fiche 7 en verder in dit fiche. Voor de burger raakt bijvoorbeeld de relatie met de zorgpremie uit beeld. De loonheffing kan negatief worden. Ook moeten degenen die niet onder de loonheffing vallen, de uitkeerbare heffingskorting aanvragen via een aanvraag voorlopige aanslag, jaarlijks belastingaangifte doen, en eraan denken om een nieuwe voorlopige aanslag aan te vragen op het moment dat ze wel onder de loonheffing gaan vallen.

[11] Er zijn twee 'uitzonderingen' gevonden. De eerste is de Belastingvermindering energiebelasting (een verbruiksbelasting). Per elektriciteitsaansluiting geldt een belastingvermindering. De energieleverancier verrekent de belastingvermindering met de energierekening. Wie in een jaar minder energiebelasting betaalt dan het bedrag van de belastingvermindering, krijgt toch de volledige belastingvermindering. De tweede uitzondering is de Tegemoetkoming specifieke zorgkosten. Voor mensen die na aftrek van specifieke zorgkosten geen belasting hoeven te betalen, bestaat een niet-fiscale regeling op de begroting van VWS, die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. Na het opleggen van een definitieve aanslag wordt bepaald welk deel van het potentiële voordeel van de aftrekpost door heffingskortingen niet tot een fiscaal voordeel heeft geleid.

[12] Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 700

De loonheffing en de inkomstenbelasting kennen andere, deels vergelijkbare, processen. Bij de loonheffing en de inkomstenbelasting staat het individuele inkomen centraal. In de inkomstenbelasting kunnen sommige posten wel tussen partners verdeeld worden en zijn sommige posten afhankelijk van de positie van de belastingplichtige in het huishouden (IACK voor werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners in paren met kinderen).
Bij belastingplichtigen die werken in loondienst of een uitkering ontvangen wordt loonheffing ingehouden. De loonheffing is een maandelijkse voorheffing op de inkomstenbelasting. De loonheffing wordt gebaseerd op gegevens waar de werkgever/uitkeringsverstrekker over beschikt zoals het actuele individuele looninkomen bij de betreffende werkgever/uitkeringsverstrekker. Bij de loonheffing kan behalve met de schijftarieven ook rekening gehouden worden met de loonheffingskortingen. Het betreft onder andere de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.[13] Omdat een individu meerdere werkgevers of meerdere uitkeringen kan hebben, maar slechts één keer recht heeft op de heffingskortingen, moet een individu bij één werkgever/uitkeringsverstrekker met het formulier 'Model opgaaf gegevens voor de loonheffingen' (vaak bij indiensttreding) verzoeken om de loonheffingskortingen toe te passen.[14]

Voor 2,1 miljoen[15] belastingplichtigen van 18 jaar of ouder is de ingehouden loonheffing gelijk aan de te betalen inkomstenbelasting. Zij hoeven geen aangifte inkomstenbelasting te doen, omdat zij via de inkomstenbelasting geen geld terugontvangen en ook niet hoeven bij te betalen. Daarnaast zijn er nog 0,3 miljoen individuen boven de 18 jaar die niet in de loonheffing én aangifte inkomstenbelasting beschreven zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan studenten zonder bijbaan. In 2017 waren er in totaal 7,6 miljoen toeslagbetrokkenen, waarvan 1,4 miljoen die geen aangifte inkomstenbelasting deden. Een groot deel van de groep die geen aangifte doet ontvangt dus wel toeslagen.[16] Bij omzetting van een toeslag in een uitkeerbare heffingskorting zouden zij dus jaarlijks aangifte moeten gaan doen, terwijl zij nu mogelijk alleen eenmalig een toeslag aanvragen. Het is onbekend hoe groot het deel van deze groep is dat ook nu al jaarlijks of vaker de aanvraag voor de toeslag aanpast.

Van de 12,3 miljoen belastingplichtigen van 18 jaar of ouder in 8,6 fiscale huishoudens[17] die aangifte inkomstenbelasting doen, ontvangen 3,9 miljoen belastingplichtigen al dan niet op eigen verzoek lopende het jaar een Voorlopige Aanslag inkomstenbelasting (VA) voor het jaar t.[18] 2,3 miljoen belastingplichtigen in 1,9 miljoen huishoudens ontvangen via de VA een voorschotbetaling (bv. vanwege hypotheekrenteaftrek of IACK) en 1,5 miljoen belastingplichtigen in 1,3 miljoen huishoudens moeten een voorschot betalen (bv. vanwege inkomen zelfstandigen of box 3). Deze betalingen verlopen meestal in maandelijkse termijnen, maar een VA kan ook door de belastingplichtige ineens worden betaald. Op grond van de aangifte inkomstenbelasting na afloop van het jaar kan de Belastingdienst eerst een nieuwe voorlopige aanslag opleggen, uiteindelijk gevolgd door een definitieve aanslag inkomstenbelasting (DA). Ook deze kan positief of negatief zijn ten opzichte van de ingehouden loonheffing en het eventuele ontvangen of betaalde voorschot bij de VA gedurende het jaar. Tabel 1 geeft een overzicht van de aantallen positieve en negatieve voorlopige en definitieve aanslagen. Uit tabel 1 blijkt ook dat een positieve VA ongeveer net zo vaak leidt tot een negatieve als een positieve DA. Verder blijkt dat een negatieve VA relatief vaak gevolgd wordt door een DA die nihil is.

[13] Ook de jonggehandicaptenkorting, ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting zijn opgenomen in de loonheffing.
[14] In de praktijk gaat dit niet altijd goed. Als meerdere werkgevers/uitkeringsinstanties de loonheffingskortingen toepassen, moet de belastingplichtige bijbetalen bij definitieve aanslag.
[15] Cijfers belastingjaar 2017; bron: DF&A Belastingdienst.
[16] Bron: Belastingdienst. Strikt genomen gaat het om toeslagbetrokkenen: het kan dus ook zo zijn dat ze zelf geen toeslag ontvangen, maar hun partner wel.
[17] Een huishouden is gedefinieerd als ofwel een alleenstaande belastingplichtige ofwel twee belastingplichtigen die elkaars fiscaal partner waren in 2017.
[18] Deze kan worden aangevraagd vanaf december t-1 of gedurende t. Ook in t+1 kan nog een voorlopige aanslag worden aangevraagd tot 1 mei (of bij uitstel van aangifte tot de uiterste datum waarop de aangifte binnen moet zijn). De VA kan bij wijzigende omstandigheden tussentijds worden aangepast door een nieuwe aanvraag.

Tabel 1. Verband tussen de waarde van de VA en de DA (belastingplichtigen x 1000, positief = betalen, negatief = geld terugkrijgen), belastingjaar 2017

	DA Positief	DA nihil	DA negatief	Totaal
VA positief	722	11	739	1.471
VA nihil	26	27	67	121
VA negatief	778	396	1.106	2.280
Totaal VA	1.526	434	1.912	3.872
Geen VA	1.402	1.919	5.092	8.414
Totaal	**2.928**	**2.353**	**7.004**	**12.285**

Achtergrondinformatie

Onderstaand zijn twee tekstboxen opgenomen over onderwerpen die van belang zijn als achtergrondinformatie bij de vraag of uitkeerbare heffingskortingen als instrument meerwaarde kunnen hebben ten opzichte van toeslagen/uitkeringen.

Rondpompen

Veel werknemers betalen aan de ene kant loonbelasting via de werkgever en ontvangen aan de andere kant geld van de overheid via de zorgtoeslag en de inkomstenbelasting. Uit een grove inschatting blijkt dat ongeveer de helft van de huishoudens met recht op een of meer toeslagen belasting betaalt.[19] Bezien vanuit het huishouden zouden tegengestelde geldstromen prima gesaldeerd kunnen worden. Ook het aan de ene kant moeten betalen van hoge kosten en daar aan de andere kant een tegemoetkoming voor ontvangen is vanuit het huishouden bezien omslachtig. Tegelijkertijd is het de vraag in welke mate het in de praktijk door burgers als een (groot) probleem wordt ervaren.

Er zijn redenen voor deze tegengestelde geldstromen. Vaak is de doelgroep anders. Alle werknemers betalen loonheffing, alle volwassenen betalen zorgpremie, maar slechts een deel van de huishoudens ontvangt zorgtoeslag, kinderbijslag, of bijvoorbeeld een subsidie voor zonnepanelen. Uitvoeringstechnisch is het overzichtelijk en nodig om de uitvoeringslast te kunnen spreiden over meerdere uitvoeringsorganisaties. Een praktisch voordeel voor burgers van een aparte geldstroom kan zijn dat de tegemoetkoming (bijvoorbeeld zorgtoeslag) apart zichtbaar is (transparantie) en uitgekeerd kan blijven worden voor het doel (kunnen betalen van de zorgpremie) ook als bijvoorbeeld een belastingschuld openstaat.

Als het rondpompen als een probleem wordt ervaren (los van de problematiek van de toeslagen), dan zou dit kunnen worden tegengegaan door tegemoetkomingen zodanig vorm te geven dat deze gesaldeerd kunnen worden met ofwel de loonheffing (en voor m.n. zelfstandigen met de inkomstenbelasting) ofwel met de kosten waar de tegemoetkoming voor bedoeld is. In fiche 17 wordt een inkomensonafhankelijke individuele uitkeerbare heffingskorting verrekend via de loonheffing; in fiche 15 wordt de zorgpremie met een even hoog vast bedrag verlaagd en fiche 16 biedt de optie om een even hoge inkomensonafhankelijke individuele uitkering via de zorgverzekeraar uit te laten keren. Er zijn ook andere manieren denkbaar om tegengestelde geldstromen tussen overheid en burger te salderen. Voor de langere termijn zou bijvoorbeeld onderzocht kunnen worden of een rekening-courantrelatie tussen burger en overheid meer overzicht en wellicht ook flexibiliteit voor de burger kan bieden.

Inkomensafhankelijk of inkomensonafhankelijk?

Tegemoetkomingen, toeslagen, uitkeringen, uitkeerbare heffingskortingen e.d. kunnen zowel inkomensonafhankelijk zijn als inkomensafhankelijk. De huidige toeslagen zijn afhankelijk van het actuele jaarinkomen van het huishouden (om precies te zijn het gezamenlijk verzamelinkomen). Een gevolg hiervan is het risico op terugvorderingen op basis van afwijkingen van het geschatte inkomen. Door de tegemoetkoming inkomensonafhankelijk te

[19] Deze inschatting is gemaakt met behulp van MIMOSI, het microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht van het CPB. Hierbij geldt een andere definitie van huishoudens dan in de cijfers van de belastingdienst en er is ook minder goed zicht op niet-gebruik van toeslagen. Daarnaast betreft het een simulatie op basis van een (representatieve) steekproef.

maken, verdwijnt dat risico. Het inkomensonafhankelijk maken zorgt ervoor dat meer huishoudens in aanmerking komen voor de (maximale) toeslag. Als het bedrag voor de laagste inkomens even hoog blijft, wordt de toeslag (veel) duurder.

Als de budgettaire toename niet is toegestaan, en lagere inkomens er niet in koopkracht op achteruit mogen gaan, kan dit worden gecompenseerd door verhoging van de individuele inkomstenbelasting voor midden en hogere inkomens (bijvoorbeeld door hogere belastingtarieven). De inkomensafhankelijkheid van de toeslag wordt dan ingeruild voor een grotere progressiviteit van de LH/IB. Dit leidt zowel tot positieve als tot negatieve inkomenseffecten. Voor huishoudens die niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming is het effect negatief. Neem als voorbeeld het kindgebonden budget: als dit inkomensonafhankelijk zou worden, ontvangen alle ouders de maximale toeslag op basis van de overige criteria. Als de extra kosten worden gecompenseerd met hogere belastingtarieven gaan alle belastingplichtigen met een (individueel) midden of hoger inkomen, zowel ouders als niet-ouders, meer inkomstenbelasting betalen. Per saldo vindt een overdracht plaats van hogere inkomens zonder kinderen naar hogere inkomens met kinderen. Een alternatief is om de tegemoetkoming te verlagen. In dat geval is sprake van een overdracht van ouders met lagere inkomens naar ouders met hogere inkomens. In beide gevallen wordt de tegemoetkoming minder gericht op ouders met lagere inkomens.

Een voordeel van inkomensonafhankelijke tegemoetkomingen is dat het risico op terugvorderingen op basis van afwijkingen van het geschatte inkomen vervalt. Voor werknemers en uitkeringsgerechtigden komt hier geen risico op bijbetalingen van inkomstenbelasting voor terug. Dat komt doordat de hogere belastingtarieven ook in de loonheffing worden toegepast. Als het inkomen lopende het jaar stijgt, wordt er door de werkgever direct extra loonheffing ingehouden. Voor bijvoorbeeld IB-ondernemers met een inkomensstijging zorgen de hogere belastingtarieven wel voor een grotere verandering van de te betalen inkomstenbelasting. Als ze de inkomensstijging niet doorgeven door een nieuwe aanvraag van een voorlopige aanslag, moeten ze bij de definitieve aangifte alsnog belasting bijbetalen. In mindere mate geldt dit ook voor werknemers/uitkeringsgerechtigden met meerdere werkgevers/uitkeringen.

Het inkomensonafhankelijk maken van een toeslag of andere tegemoetkoming staat los van het omzetten van de toeslag/uitkering in een uitkeerbare heffingskorting. De toegevoegde waarde van betrokkenheid van de Belastingdienst, die bij de toeslagen logisch is vanwege de inkomensafhankelijkheid, neemt in beginsel af. Een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming kan goed door een andere uitkeringsorganisatie worden uitgevoerd. Wel neemt het rondpompen toe.

Uitvoering

De uitvoering van de uitkeerbare heffingskortingen wordt als taak aan de Belastingdienst toegevoegd. Mede afhankelijk van de vormgeving kan dit een zeer ingrijpende operatie zijn. De beoordeling van de uitvoerbaarheid vraagt daarom nadere uitwerking. Het voorstel past niet in de uitgangspunten van het huidige fiscale stelsel. Afhankelijk van de vormgeving werkt het voorstel voor sommige groepen complexiteitsverhogend.

De implementatietermijn voor dit voorstel is naar verwachting lang (5-10 jaar). Het implementeren van deze maatregel is een majeure systeemwijziging in de portfolio's van Toeslagen, gegevens en IH. Gegevenslevering moet tot stand worden gebracht tussen Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen.

De nieuwe uitkeerbare heffingskortingen kunnen, afhankelijk van de vormgeving, op twee verschillende manieren in het systeem van loonheffing/inkomstenbelasting worden opgenomen: (1) een uitkeerbare heffingskorting via de loonheffing en de inkomstenbelasting en (2) een uitkeerbare heffingskorting alleen via de inkomstenbelasting. Deze worden hieronder nader uitgewerkt, gevolgd door enkele algemene verschillen tussen uitkeerbare heffingskortingen en toeslagen/uitkeringen.

1. *Uitkeerbare heffingskortingen via de loonheffing en de inkomstenbelasting*
Uitkeerbare heffingskortingen die hooguit afhankelijk zijn van gegevens waar de werkgever/uitkeringsinstantie over beschikt, zoals de leeftijd en het individuele looninkomen, en niet van andere factoren zoals zorgverzekering, huur of kindertal, kunnen voor werknemers en uitkeringsgerechtigden meelopen met de loonheffing en eindafrekening via de inkomstenbelasting. De uitkeerbare heffingskorting kan ook inkomensonafhankelijk zijn (zie eerdere achtergrondpassage over omzetten van een tegemoetkoming die afbouwt met het huishoudinkomen in een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming). Fiche 17 (Afschaffen zorgtoeslag met o.a. compensatie via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting) biedt hiervan een concreet voorbeeld. Zoals geldt voor de loonheffingskortingen zoals de algemene heffingskorting en de arbeidskorting moeten werknemers en uitkeringsgerechtigden ook voor toepassing van de uitkeerbare heffingskorting bij één werkgever/uitkeringsinstantie aangeven dat deze toegepast moet worden. Bij verrekening van de uitkering met de loonheffing kan de loonheffing ook negatief worden, waarbij nadere aandacht voor frauderisico's en de robuustheid van de loonaangifteketen noodzakelijk is.

Als de uitkering mee kan lopen in de loonheffing, zou dat het 'rondpompen' (aan de ene kant loonheffing en/of inkomstenbelasting betalen en aan de andere kant via de toeslagen, uitkeringen en/of de inkomstenbelasting geld terugkrijgen) kunnen verminderen. Dit wordt versterkt als de populatie die in aanmerking komt voor de tegemoetkoming heel groot is, zoals bij een inkomensonafhankelijke individuele tegemoetkoming het geval zou zijn. Zie de eerdere passage over rondpompen, waarin ook alternatieven zijn beschreven (fiches 15 en 16), die wellicht minder ingrijpend zijn.

Ook voor een deel van de belastingplichtigen die niet zijn onderworpen aan de loonheffing, zoals IB-ondernemers, kan het rondpompen (aan de ene kant inkomstenbelasting betalen en aan de andere kant toeslag ontvangen) door de omzetting van de uitkering in een uitkeerbare heffingskorting afnemen. Voor hen wordt de uitkering verrekend met de voorlopige aanslag die ze moeten betalen. IB-ondernemers die tevens in loondienst zijn of een uitkering ontvangen, kunnen kiezen voor verrekening via de loonheffing (door het laten toepassen van de loonheffingskortingen) of via de voorlopige aanslag.

Voor degenen die niet onder de loonheffing vallen en wel geld ontvangen via de VA (bijvoorbeeld vanwege de gedeeltelijke overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, die overigens wordt uitgefaseerd), wordt de uitkeerbare heffingskorting aan de bestaande VA toegevoegd.
Voor degenen die niet onder de loonheffing vallen en ook geen gebruik maken van de VA, geldt dat zij bij de Belastingdienst een voorlopige aanslag moeten aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting maandelijks te ontvangen. Voor deze groep verschuift de geldstroom alleen van toeslag/uitkering naar uitkeerbare heffingskorting. De aanvraag van een VA is veel uitgebreider dan de eenmalige aanvraag van een toeslag/uitkering.[20] Waar in de huidige situatie in een huishouden één van beide partners een toeslag hoeft aan te vragen, zullen beide partners de uitkeerbare heffingskorting moeten aanvragen. Deze groep zal voortaan ook jaarlijks (desgewenst gezamenlijk) individueel belastingaangifte moeten doen. Dat vraagt veel van de burger.

Een nadeel van uitkering via twee loketten/processen (loonheffing en inkomstenbelasting), is dat belastingplichtigen goed op moeten letten dat ze de uitkeerbare heffingskorting niet dubbel

[20] Ongeveer dezelfde vragen komen aan bod als bij een reguliere belastingaangifte. Het voorinvullen is echter veel minder ontwikkeld en ook veel minder mogelijk, omdat gegevens nog niet bekend en/of beschikbaar zijn. De aanvragen moet onder meer de hieronder genoemde gegevens bij de hand hebben en bij de aanvraag zelf aangeven welke posten wel of niet van toepassing zijn. Persoonlijke gegevens: DigiD en eventueel DigiD van partner, burgerservicenummer (BSN) en eventueel ook het BSN van partner en kinderen, rekeningnummer. Inkomsten: geschat jaarinkomen (bij een zelfstandige de geschatte jaarwinst), eventueel ook van partner, schatting van te ontvangen partneralimentatie. Bank- en beleggingsrekeningen: het saldo van betaal-, spaar- en beleggingsrekeningen op 1 januari, en eventueel ook die van de partner en kinderen. Wonen: de WOZ-waarde van het koophuis met peildatum 1 januari (WOZ-beschikking), gegevens van de hypotheek of lening en geschatte (hypotheek)rente over het jaar, in jaar van aankoop ook een reeks relevante kostenposten. Een schatting van aftrekposten voor giften, zorgkosten, te betalen partneralimentatie, studiekosten. Een schatting van ontvangen studiefinanciering, hoogte van leningen en andere schulden, lijfrentepremies, premies arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

ontvangen. Dit geldt in het bijzonder voor degenen die lopende het jaar werknemer of uitkeringsgerechtigde worden. Zij moeten tijdig een nieuwe aanvraag voor een voorlopige aanslag indienen om te voorkomen dat ze de uitkeerbare heffingskorting zowel via het loonstrookje als via de VA ontvangen en na afloop van het jaar bij de DA moeten terugbetalen.

Hierboven is beschreven dat uitkering via de loonheffing een mogelijkheid is als de uitkeerbare heffingskorting hooguit afhankelijk is van gegevens waar de werkgever/uitkeringsinstantie over beschikt. Om uitkeerbare heffingskortingen met meer grondslagen, zoals bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling of het partnerinkomen, in de loonheffing onder te brengen, zou de informatie van de werkgever/uitkeringsinstantie uitgebreid kunnen worden door toepassing van een werknemersverklaring of soortgelijke maatregelen.[21] Dit zou ook betekenen dat de werknemer steeds tijdig wijzigingen (partnerinkomen, huur, huishoudsituatie, kindertal) moet doorgeven aan de werkgever. Voor werkgevers en uitkeringsinstanties zou dit een stijging van de administratieve lasten betekenen. Daarnaast heeft dit gevolgen voor de liquiditeit bij werkgevers.

2. Uitkeerbare heffingskortingen alleen via de inkomstenbelasting
In deze subvariant geldt de uitkeerbare heffingskorting alleen in de inkomstenbelasting (en niet in de loonheffing). Deze subvariant is bij meer vormgevingen van de uitkeerbare heffingskorting mogelijk dan subvariant 1. Als de hoogte van de uitkeerbare heffingskorting mede-afhankelijk is van het inkomen van de partner of van andere factoren die niet bekend zijn (of bekend worden gemaakt) bij de werkgever/uitkeringsinstantie, is het niet mogelijk om de uitkeerbare heffingskorting ook in de loonheffing te introduceren. Fiche 5 (Basisinkomen als uitkeerbare heffingskorting) is een voorbeeld van een uitkering in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting die niet afhankelijk is van het inkomen maar wel van het huishoudtype (alleenstaand, samenwonend/gehuwd). De counterpart, een basisinkomen als uitkering, is beschreven in fiche 3.

We gaan ervan uit dat een uitkeerbare heffingskorting wordt ingepast in de gebruikelijke systematiek van de voorlopige aanslag. Als het te betalen bedrag aan belasting naar verwachting negatief is, kan in deze systematiek maandelijks een uitkering worden gedaan. Wanneer het een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting betreft gebeurt dat op basis van– een door de belastingplichtige opgegeven geschat jaarinkomen.[22] De uitkering blijft daarmee aansluiten op de actualiteit. Afhankelijk van de grondslagen zal het nodig zijn om wijzigingen in bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling door te geven. Na afloop van het toeslagjaar volgt aangifte en een aanslag die tot een nabetaling of een terugvordering kan leiden. Deze systematiek lijkt erg op de voorschotsystematiek van de toeslagen en kan evenzeer nabetalingen of terugvorderingen met zich meebrengen.

Voor belastingplichtigen die nu via de inkomstenbelasting geld moeten betalen (bv. vanwege inkomen uit IB-onderneming of box 3) en aan de andere kant toeslagen ontvangen, neemt het 'rondpompen' af. Voor de meeste huishoudens verschuift alleen de geldstroom van uitkering/toeslag naar de voorlopige aanslag en blijft het rondpompen gelijk: aan de ene kant loonheffing betalen en aan de andere kant geld ontvangen, alleen dan via de voorlopige aanslag inkomstenbelasting in plaats van via de toeslagen. Voor belastingplichtigen die nu zowel geld ontvangen vanuit de VA (bv. IACK of hypotheekrenteaftrek) als vanuit de toeslagen, worden de geldstromen samengevoegd.

Voor belastingplichtigen die geen gebruik maken van de VA, geldt dat zij bij de Belastingdienst een voorlopige aanslag moeten aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting maandelijks te ontvangen. Voor deze groep verschuift de geldstroom alleen van toeslag/uitkering naar uitkeerbare heffingskorting. De aanvraag van een VA is veel uitgebreider dan de eenmalige aanvraag van een toeslag/uitkering.[23]

[21] In het verleden kende de wetgeving tegemoetkomingen waarbij de werkgever gegevens uit het privéleven van de werknemer nodig had. De AVG is hierbij inmiddels een extra aandachtspunt. Overigens kon bij de vroegere hypotheekrenteaftrek via de werkgever de loonheffing niet door de nul gaan.
[22] Net als bij toeslagen kan bij het opleggen van voorlopige aanslagen in latere jaren (ook) door de Belastingdienst een schatting worden gemaakt.
[23] Ongeveer dezelfde vragen komen aan bod als bij een reguliere belastingaangifte. Het voorinvullen is echter veel minder ontwikkeld en ook veel minder mogelijk, omdat gegevens nog niet bekend en/of beschikbaar zijn.

Waar in de huidige situatie bij een meerpersoonshuishouden één van beide partners een toeslag hoeft aan te vragen, zullen beide partners de uitkeerbare heffingskorting moeten aanvragen. Zij zullen voortaan ook jaarlijks (desgewenst gezamenlijk) individueel belastingaangifte moeten doen. Dat vraagt veel van de burger.

Algemeen: minder vrijheidsgraden voor de vormgeving dan bij toeslagen/uitkeringen
Bij de vormgeving van de uitkering als uitkeerbare heffingskorting gelden veel (maar niet alle) van dezelfde vrijheidsgraden als bij de vormgeving als toeslag/uitkering. Dat betekent dat het omzetten in uitkeerbare heffingskortingen geïsoleerd kan worden gewogen, los van eventuele gelijktijdige aanpassingen die ook in het bestaande toeslagenstelsel mogelijk zijn (zoals het onafhankelijk maken van het huishoudinkomen, minder voorwaarden stellen, begrippen harmoniseren et cetera).

Voor uitkeerbare heffingskortingen geldt ten opzichte van toeslagen/uitkeringen als belangrijke beperking dat voor uitkeerbare heffingskortingen dezelfde procedures en regels zullen gelden als voor de overige onderdelen van de inkomstenbelasting. Voor toeslagen of andere uitkeringen geldt deze beperking uiteraard niet. Het gaat onder meer om het inkomensbegrip[24], het partnerbegrip, het tijdvak[25], het vermogensbegrip, verrekenregels[26], het betalingsproces[27], premie/belastingververdeling[28] en de jaarlijkse individuele aangifteplicht[29]. In theorie is het voorstelbaar om binnen de inkomstenbelasting voor uitkeerbare heffingskortingen afwijkende begrippen en regels te hanteren, maar dat zou leiden tot extra complexiteit.

De aanvragen moet onder meer de hieronder genoemde gegevens bij de hand hebben en bij de aanvraag zelf aangeven welke posten wel of niet van toepassing zijn. Persoonlijke gegevens: DigiD en eventueel DigiD van partner, burgerservicenummer (BSN) en eventueel ook het BSN van partner en kinderen, rekeningnummer. Inkomsten: geschat jaarinkomen (bij een zelfstandige de geschatte jaarwinst), eventueel ook van partner, schatting van te ontvangen partneralimentatie. Bank- en beleggingsrekeningen: het saldo van betaal-, spaar- en beleggingsrekeningen op 1 januari, en eventueel ook die van de partner en kinderen. Wonen: de WOZ-waarde van het koophuis met peildatum 1 januari (WOZ-beschikking), gegevens van de hypotheek of lening en geschatte (hypotheek)rente over het jaar, in jaar van aankoop ook een reeks relevante kostenposten. Een schatting van aftrekposten voor giften, zorgkosten, te betalen partneralimentatie, studiekosten. Een schatting van ontvangen studiefinanciering, hoogte van leningen en andere schulden, lijfrentepremies, premies arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

[24] In de inkomstenbelasting geldt het jaarinkomen in het betreffende kalenderjaar t. Toepassing van een ander inkomensbegrip (t-2, maandinkomen e.d.) is niet mogelijk. Dat zou immers betekenen dat er binnen de inkomstenbelasting meerdere verschillende inkomensbegrippen voor verschillende jaren door elkaar gaan lopen. Voorbeeld: In april van het jaar t wordt aangifte gedaan over het jaar t-1. Alle inkomensgegevens zijn uit t-1 afkomstig. Het wekt dan verwarring als voor bepaalde heffingskortingen gegevens uit jaar t-2 moeten worden ingevuld. Het alternatief zou betekenen dat een volledig aparte procedure moet worden ingevoerd voor de uitkeerbare heffingskortingen. Dit is voor de burger en ook de Belastingdienst een grote complexiteitstoename.

[25] In de inkomstenbelasting is het tijdvak altijd een kalenderjaar (met eventueel een peildatum; voor de IACK geldt bijvoorbeeld als voorwaarde dat belastingplichtige een kind heeft jonger dan 12 jaar op 1 januari van het kalenderjaar). Bij uitkeringen is meer ruimte om bijvoorbeeld per maand of kwartaal het recht te bezien en aan te passen. Wel is het mogelijk in de inkomstenbelasting om lopende het jaar fiscaal partner te worden (of juist niet meer), met tevens de optie om voor een heel jaar fiscaal partner te zijn. Als je niet voor het hele jaar fiscaal partner bent, ben je voor bijvoorbeeld de aftrekpost specifieke zorgkosten het hele jaar geen fiscaal partner. Als een uitkeerbare heffingskorting afhankelijk is van de huishoudsamenstelling of andere huishoudkenmerken kan dit een complicerende factor zijn voor de wijze waarop met wijzigingen lopende het kalenderjaar om wordt gegaan.

[26] In de huidige situatie kunnen toeslagen niet zonder meer worden verrekend met een openstaande belastingschuld. Een uitkeerbare heffingskorting is anders dan een toeslag geen specifieke doeluitkering/ specifieke bijdrage aan de kosten van de voorzieningen maar een onderdeel van de inkomstenbelasting en wordt dus per definitie verrekenbaar met belastingschulden.

[27] De betalingen van uitkeerbare heffingskortingen lopen mee in het betalings- en inningsproces van de VA en DA. Bij uitkeringen zijn er meer vrijheidsgraden voor bijvoorbeeld omleiding.

[28] Uitgaande van de bestaande heffingskortingen zal een uitkeerbare heffingskorting in beginsel bestaan uit een belastingdeel en drie premiedelen. Of een belastingplichtige recht heeft op het volledige bedrag hangt af van zijn belasting- en premieplicht. Zowel belasting- als premiedelen kunnen vervolgens negatief worden. Dit kan betekenen dat AOW-gerechtigden, die immers geen AOW-premie betalen, zonder nadere maatregelen een lagere tegemoetkoming ontvangen dan niet-AOW-gerechtigden.

[29] Bij de toeslagen vraagt een van de leden van een paar een toeslag aan. Bij de inkomstenbelasting zullen beide partners aangifte moeten doen.

Algemeen: minder zichtbaar dan toeslagen/uitkeringen
Ook geldt in algemene zin voor beide subvarianten dat de tegemoetkoming als uitkeerbare heffingskorting minder zichtbaar is dan een toeslag/uitkering. Zeker bij de subvariant met verrekening in de loonheffing, raakt de relatie tussen het hogere nettoloon en het eventuele domein (stel dat de tegemoetkoming bedoeld is om de zorgpremie te kunnen betalen) vanuit burgerperspectief uit beeld.

Algemeen uitvoeringsaspecten
Afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de uitkeerbare heffingskorting heeft de Belastingdienst meer gegevens nodig om de aanslag inkomstenbelasting vast te stellen (hoogte huur, aantal en leeftijd kinderen, aanwezigheid zorgverzekering et cetera). Dit leidt tot hogere uitvoeringskosten en hogere administratieve lasten, met name voor alle belastingplichtigen die nu geen toeslag ontvangen en voor de 20% van de toeslagontvangers die nu geen aangifte hoeven te doen.[30] Voor huishoudens die zowel af en toe wijzigingen doorgeven aan toeslagen als jaarlijks een nieuw verzoek doen voor een voorlopige aanslag voor de inkomstenbelasting, nemen de administratieve lasten per saldo af, omdat ze wijzigingen nog maar op één plek hoeven door te geven. Voor andere huishoudens nemen de administratieve lasten toe, doordat de aanvraag van een voorlopige aanslag ingewikkelder is dan de aanvraag van een toeslag, doordat ze jaarlijks belastingaangifte moeten gaan doen of doordat het aantal vragen bij de belastingaangifte toeneemt. Er ontstaat een belastingsysteem waarin uitkeerbare en niet-uitkeerbare heffingskortingen naast elkaar bestaan. Dit kan lastig zijn om uit te leggen en om te begrijpen.

Handelingsperspectief burgers
Onderstaande tabel vat het handelingsperspectief samen voor verschillende gebeurtenissen die gedurende het belastingjaar kunnen optreden:

Situatie	Handelingsperspectief en terugvorderingen
Wijziging in inkomen	Als de hoogte van de uitkeerbare heffingskortingen afhangt van het inkomen, verandert het recht bij een inkomensschok. Burgers moeten het jaarinkomen zelf inschatten en wijzigingen doorgeven door een nieuwe voorlopige aanslag aan te vragen. De systematiek lijkt erg op de voorschotsystematiek van de toeslagen en kan evenzeer nabetalingen of terugvorderingen met zich meebrengen.[31] Als de hoogte van de uitkeerbare heffingskorting niet afhangt van het inkomen, leidt een inkomensschok niet tot een terugvordering of nabetaling.
Wijziging in huishoudsamenstelling	Als de hoogte van de uitkeerbare heffingskorting afhangt van de huishoudsamenstelling gedurende het belastingjaar, moet de burger wijzigingen doorgeven door een nieuwe voorlopige aanslag aan te vragen. Anders volgt een terugvordering of nabetaling.[32] Als de hoogte van heffingskorting niet afhangt van de huishoudsamenstelling, leidt een wijziging niet tot een hoger of lager recht.
Overstap tussen loondienst en zelfstandig ondernemerschap	Als de uitkeerbare heffingskorting meeloopt in de loonheffing, moet de voormalig werknemer een voorlopige aanslag aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting maandelijks te blijven ontvangen. De voormalig zelfstandige moet via een nieuwe aanvraag van een

[30] Dat jaarlijks individueel aangifte moet worden gedaan, kan een voordeel zijn in de zin dat wijzigingen eerder worden doorgegeven. Dit kan uiteraard ook bereikt worden door een aanpassing binnen het toeslagenstelsel.
[31] Als de uitkeerbare heffingskorting tevens meeloopt in de loonheffing, zou de werkgever/uitkeringsinstantie een wijziging kunnen verwerken, echter alleen voor het inkomen bij die werkgever/uitkeringsinstantie.
[32] Als de uitkeerbare heffingskorting tevens meeloopt in de loonheffing, moet de werknemer/uitkeringsgerechtigde de wijziging tijdig doorgeven aan de werkgever/uitkeringsinstelling, zodat deze de wijziging kan verwerken.

	voorlopige aanslag de uitkeerbare heffingskorting stopzetten, om deze niet dubbel te ontvangen. Als de uitkeerbare heffingskorting niet meeloopt in de loonheffing, heeft een overstap tussen loondienst en zelfstandig ondernemerschap geen direct gevolg voor de uitkeerbare heffingskorting.

Juridische aspecten

De maatregel vraagt om ingrijpende wijzigingen van de Wet IB 2001 die nader zouden moeten worden uitgewerkt. Er moet ruimte gemaakt worden voor een nieuwe aparte categorie instrumenten, nl. de uitkeerbare heffingskortingen (met een t.z.t. te bepalen onderscheidende naamgeving). Het toevoegen van uitkeringen aan belastingwetten verandert het karakter van de belastingen. Het vergt waarschijnlijk ook een andere afbakening van de belastingplichtigen en rechthebbenden op de uitkeerbare heffingskortingen met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende situaties en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude.

Inkomenseffecten

Voor de berekening van inkomenseffecten en koopkrachteffecten maakt de route waarlangs een uitkering/toeslag wordt uitgekeerd niet uit. Het op papier omzetten van een toeslag in een gelijkvormige heffingskorting maakt voor de koopkrachtberekeningen niet uit.

Omdat voor uitkeerbare heffingskortingen niet exact dezelfde vrijheidsgraden gelden als bij de vormgeving als toeslag/uitkering, is het niet mogelijk een uitkering/toeslag helemaal een-op-een om te zetten in een uitkeerbare heffingskorting. Waar uitkeringen bijvoorbeeld per maand kunnen worden bepaald, zal voor een uitkeerbare heffingskorting een vertaling naar belastingjaar nodig zijn. Ook een eventueel partnerbegrip moet, als het afwijkt van het fiscale partnerbegrip, eerst worden aangepast aan het fiscale partnerbegrip. Dit soort aanpassingen leidt tot inkomenseffecten.

Ten opzichte van eventuele grotere inhoudelijke wijzigingen aan de vormgeving van de tegemoetkomingen, zoals het inkomensonafhankelijk maken van een tegemoetkoming, zijn de inkomenseffecten van het omzetten in een uitkeerbare heffingskorting naar verwachting relatief beperkt. Dit komt doordat het voor de berekening van inkomenseffecten niet uitmaakt welke vorm een tegemoetkoming heeft. Die grotere wijzigingen staan los van de omzetting in een uitkeerbare heffingskorting. Ook voor huishoudens met een link met het buitenland (exporteerbaarheid) hoeft het omzetten naar verwachting niet tot een wijziging te leiden.

Overig

Begrotingstechnisch

Een uitkeerbare heffingskorting is in economische en statistische zin voor het gehele bedrag een uitkering. Het gedeelte dat niet leidt tot netto betaling door de Belastingdienst valt echter onder de huidige regels voor de rijksbegroting onder het lastenkader.[33,34] Afhankelijk van de vormgeving gaan de kosten van uitkeerbare heffingskortingen in meer of mindere mate op in de totale opbrengst van IB/LB. Deze uitgaven zijn daardoor met name lopende het jaar minder gemakkelijk te monitoren en te normeren (openeinderegelingen).

Het vermengen van belastingen en uitkeringen zou de bestaande begrotingstechnische scheiding tussen inkomsten en uitgaven kunnen vertroebelen. Op termijn kan dit leiden tot hogere collectieve lasten en uitgaven.

[33] Op dit moment valt de zorgtoeslag onder het inkomstenkader vanwege de directe relatie met de zorgpremies die ook onder het inkomstenkader vallen.
[34] Maatregelen in de inkomstenbelasting zullen als gevolg hiervan leiden tot mutaties onder het uitgavenkader, indien hierdoor het deel van de uitkering dat netto wordt uitbetaald wijzigt. Bij wijzigingen in tarieven, aftrekposten en heffingskortingen zal dat in de regel het geval zijn.

Politieke verantwoordelijkheid en dynamiek
Veel bewindslieden zijn zowel verantwoordelijk voor het beleid op hun beleidsterrein als voor de uitvoering van dat beleid. Bij de toeslagen is dat anders. De toeslagenwetgeving valt onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de ministers van SZW, VWS en BZK terwijl de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering en het stelsel als geheel. Die gesplitste verantwoordelijkheid lijkt niet optimaal. De belastingwetgeving valt primair onder verantwoordelijkheid van Fin, zowel beleidsmatig als voor wat betreft de uitvoering. Door het nieuwe instrument van de uitkeerbare heffingskorting zou een verschuiving van politieke verantwoordelijkheden kunnen optreden, die nader bezien en gewogen zou moeten worden.

Mocht bij eventuele invoering van een uitkeerbare heffingskorting het toeslagenstelsel niet volledig worden afgeschaft, maar (deels) blijven bestaan, dan wordt het stelsel in z'n totaliteit complexer. Veel burgers krijgen te maken met meer verschillende typen instrumenten. De geschiedenis van de (niet-uitkeerbare) heffingskortingen en toeslagen leert daarbij dat nieuwe instrumenten de neiging kunnen hebben om in aantal, hoogte en complexiteit te groeien. Goedbedoelde kortetermijnaanpassingen leiden op langere termijn tot een voor de burger en voor de uitvoerder zeer complex stelsel. Het instrument uitkeerbare heffingskorting is hier gevoelig voor omdat het instrument bij uitstek geschikt is als knop om aan te draaien om koopkrachtplaatjes sluitend te krijgen, en verhogingen van uitkeringen in de vorm van een uitkeerbare heffingskortingen volgens de huidige begrotingsregels deels gedekt kunnen worden met lastenverzwaringen. Er kan politieke druk verwacht worden om nieuwe uitkeerbare heffingskortingen te introduceren, niet-uitkeerbare heffingskortingen uitkeerbaar te maken en om uitkeerbare heffingskortingen te verhogen en sterker te richten.

Organisatorisch
Er zijn organisatorische aspecten die nader onderzocht en gewogen zouden moeten worden. Het kan erg ingewikkeld zijn, voor de cultuur van een organisatie maar bijvoorbeeld ook praktischer voor de wijze van handhaving, om tegelijkertijd meerdere sterk verschillende doelen na te streven (het innen van middelen ter financiering van collectieve uitgaven en het verstrekken van uitkeringen). Dat laten de toeslagenaffaires zien. Voor de uitkeerbare heffingskortingen gelden andere frauderisico's dan bij de bestaande heffingskortingen. Het lijkt contra-intuïtief, maar het kan daarom de voorkeur hebben om de uitvoering van een uitkeerbare heffingskorting buiten de processen van belastingheffing te houden en bij een andere organisatie te beleggen dan de Belastingdienst (naar Duits voorbeeld).[35] Dit maakt het wellicht ook eenvoudiger om de beleidsmatige verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij dezelfde bewindspersoon onder te brengen. Het omzetten van een uitkering/toeslag in een uitkeerbare heffingskorting heeft in het voorbeeld geen consequenties voor burger en uitvoering.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Geen concreet voorstel opgenomen in fiche. Kan budgettair neutraal worden vormgegeven.						

[35] De hoogte van de uitkeerbare heffingskorting staat immers volledig los van de hoogte van de te betalen belasting. Het betreft hier het Duitse 'Kindergeld' (https://www.kindergeld.org/, geraadpleegd oktober 2020). Dit is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming van ca. € 200 per kind per maand. Hoewel de aanvraag via de 'Familienkasse' en dus niet via de belastingaangifte loopt, wordt op de website van de regeling benadrukt dat het niet om een sociale uitkering (***Sozialleistung***) gaat, maar om een compenserende belastingkorting (***steuerliche Ausgleichszahlung***). Deze korting is ook als tax credit te vinden in de beschrijving van de Duitse inkomstenbelasting door het IBFD ("*Further, a monthly child relief (Kindergeld) in the form of a tax credit (with refund of any excess) is granted for resident children under 18 years who are maintained by the taxpayer*").

5 Basisinkomen uitgekeerd als uitkeerbare heffingskorting

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Zeer hoge belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Nivellerend	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking nodig	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

Deze oplossingsrichting lijkt op fiche 3. Het verschil ten opzichte van fiche 3 is dat het basisinkomen wordt uitgekeerd via een uitkeerbare heffingskorting die meeloopt in de inkomstenbelasting.

De uitkeerbare heffingskorting zou een nieuw type instrument zijn. De fiscaliteit is tot nu toe bedoeld voor de inning van middelen ter financiering van collectieve uitgaven. Door de invoering van uitkeerbare heffingskortingen wordt het belastingstelsel ook gebruikt voor het doen van uitkeringen. Dat is een fundamentele en op zichzelf complexiteit verhogende wijziging. De uitkeerbare heffingskorting wordt uitgebreid toegelicht in fiche 4.

Vergelijking met huidig stelsel

Het verschil met fiche 3 is dat het basisinkomen meeloopt in het proces van de inkomstenbelasting.

Voor uitkeerbare heffingskortingen geldt ten opzichte van het basisinkomen als uitkering als belangrijke beperking dat voor uitkeerbare heffingskortingen dezelfde procedures en regels zullen gelden als voor de overige onderdelen van de inkomstenbelasting. Dit betekent in dit geval dat een vertaling nodig is naar jaartijdvak (bijvoorbeeld met een peildatum)[36], dat het partnerbegrip aangepast moet worden (van het bijstands/kostendelers-begrip) naar het fiscale partnerbegrip, dat de uitkeerbare heffingskorting verrekend kan worden met een uitstaande belastingschuld[37], dat nadere maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat AOW-gerechtigden een lagere uitkeerbare heffingskorting krijgen omdat ze geen AOW-premie betalen[38], en dat alle ontvangers jaarlijks (eventueel gezamenlijk) aangifte inkomstenbelasting moeten doen. In theorie is het voorstelbaar om binnen de inkomstenbelasting voor uitkeerbare heffingskortingen afwijkende begrippen en regels te hanteren, maar dat zou leiden tot extra complexiteit.

Uitvoering

Ten opzichte van fiche 3 is de vereenvoudiging beperkt door de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting. Voor de uitvoeringsaspecten verwijzen wij naar fiche 4.

[36] In de inkomstenbelasting is het tijdvak altijd een kalenderjaar (met eventueel een peildatum; voor de IACK geldt bijvoorbeeld als voorwaarde dat belastingplichtige een kind heeft jonger dan 12 jaar op 1 januari van het kalenderjaar). Bij uitkeringen is meer ruimte om bijvoorbeeld per maand of kwartaal het recht te bezien en aan te passen. Nu is het in de inkomstenbelasting mogelijk om lopende het jaar fiscaal partner te worden (of juist niet meer), met tevens de optie om voor een heel jaar fiscaal partner te zijn. Als je niet voor het hele jaar fiscaal partner bent, ben je voor bijvoorbeeld de aftrekpost specifieke zorgkosten het hele jaar geen fiscaal partner. Als een uitkeerbare heffingskorting afhankelijk is van de huishoudsamenstelling of andere huishoudkenmerken kan dit een complicerende factor zijn voor de wijze waarop met wijzigingen lopende het kalenderjaar om wordt gegaan.

[37] In de huidige situatie kunnen toeslagen niet worden verrekend met een openstaande belastingschuld. Hetzelfde geldt voor een basisinkomen als uitkering. Een uitkeerbare heffingskorting is een onderdeel van de inkomstenbelasting en wordt dus per definitie verrekenbaar met belastingschulden.

[38] Uitgaande van de bestaande heffingskortingen zal een uitkeerbare heffingskorting in beginsel bestaan uit een belastingdeel en drie premiedelen. Of een belastingplichtige recht heeft op het volledige bedrag hangt af van zijn belasting- en premieplicht. Zowel belasting- als premiedelen kunnen vervolgens negatief worden. Dit kan betekenen dat AOW-gerechtigden, die immers geen AOW-premie betalen, zonder nadere maatregelen een lagere tegemoetkoming ontvangen dan niet-AOW-gerechtigden.

Waar de invoering van een basisinkomen als uitkering ertoe zou leiden dat veel minder mensen aangifte inkomstenbelasting hoeven te doen, leidt de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting ertoe dat iedere volwassene jaarlijks aangifte inkomstenbelasting moet doen en ook in de voorlopige aanslag mee zal lopen. De Belastingdienst moet dat in goede banen leiden.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering voor de burgers betreft doenlijkheid. Het is een ingrijpende stelselwijziging waar mensen vragen bij hebben, die in een transitie goed geadresseerd moeten worden. Een aandachtspunt bij verdere uitwerking is de vormgeving van de aanvraag van voorlopige aangifte. Gedragsonderzoek kan hierbij helpen.

Acties

- Aanvragen voor zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag komen te vervallen. Ook minimumuitkeringen zoals bijstand en AOW hoeven niet meer te worden aangevraagd en aan voorwaarden voor met name de bijstand hoeft niet meer te worden voldaan.
- Voor de aanvraag van een maandelijkse inkomensaanvulling moeten burgers gebruik maken van de aanvraag van een voorlopige aanslag. Geïnterviewde burgers verwachten hier gebruik van te gaan maken. Het aanvraagproces is veel complexer dan de aanvraag van een toeslag door de uitgebreide gegevens die hiervoor nodig zijn.
- Alle burgers moeten voortaan jaarlijks belastingaangifte doen. Door versimpeling van het belastingstelsel wordt dit wel minder werk.
- Sommige burgers twijfelen eraan of iedereen wel belastingaangifte kan en gaat doen. Het lijkt daarom niet iedereen handig dat het geldbedrag via de belastingaangifte loopt. Sommige burgers geven aan dat het belangrijk is dat ze hulp (kunnen) ontvangen bij het doen van de belastingaangifte.
- Kwetsbare groepen die genoemd worden zijn laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond, daklozen en jongeren die 18 jaar worden en van het speciaal onderwijs komen of in een instelling zitten hier moeite mee kunnen hebben.
- Voor het basisinkomen moeten mensen alleen wijzigingen in de huishoudsamenstelling doorgeven door het doen van een nieuwe aanvraag van een voorlopige aanslag. Ook alle mensen die nu geen toeslagen ontvangen, moeten voortaan wijzigingen doorgeven. Wel wordt hier ook naar mogelijkheden gekeken om dit zoveel mogelijk te automatiseren en/of burgers waar mogelijk te attenderen op wijzigingen. Dat zal naar verwachting niet perfect zijn en altijd met een vertraging.
- Voor zelfstandigen en mensen met meerdere werkgevers/uitkeringen die gebruik maken van de voorlopige aanslag wordt het door de hogere belastingtarieven belangrijker inkomensstijgingen door te geven.

Begrijpelijkheid

- Professionals vinden de maatregel op het eerste gezicht eenvoudig te begrijpen. Toch lijkt het feit dat alle toeslagen vervallen en je de totale inkomensaanvulling via je belastingaangifte ontvangt niet voor iedereen duidelijk.
- Er is veel onduidelijkheid over de financiële consequenties van de maatregel. Sommige burgers vinden het dan ook lastig de maatregel echt goed te begrijpen, omdat ze zich geen voorstelling kunnen maken bij de hoogte van het bedrag dat ze gaan ontvangen en de persoonlijke consequenties die hieraan verbonden zijn.
- Professionals voorzien dat de maatregel problemen kan opleveren in de persoonlijke budgettering als de verschillende toeslagen – die oorspronkelijk bedoeld waren voor verschillende kostenposten – als één ongelabeld bedrag binnenkomen op de rekening van burgers.
- Het is waarschijnlijk dat de aanvraag van de voorlopige aanslag als complex zal worden ervaren.

- Er zijn zorgen over de gerichtheid. De maatregel differentieert niet op basis van verschillen in situatie anders dan huishoudtype en kan hiervoor dus geen maatwerk bieden. Professionals denken dat dit als oneerlijk kan worden ervaren.
- Onderzoek naar soortgelijke maatregelen suggereert dat duidelijk communicatie in de transitie belangrijk is. Mensen begrijpen het aspect belastingverhoging mogelijk niet en vinden het oneerlijk dat mensen met hoge inkomens ook een basisinkomen krijgen.

Consequenties
- De kans op hoge terugvorderingen is kleiner dan in het huidige toeslagenstelsel. Door de rol van de voorlopige aanslag is er weliswaar sprake van een voorschotmethodiek. Maar alleen de huishoudsituatie is grondslag waarvoor wijzigingen in de huishoudsituatie moeten worden doorgegeven.
- Het lijkt erop dat mensen deels automatisch op wijzigingen kunnen worden geattendeerd en wellicht kunnen wijzigingen op termijn deels geautomatiseerd worden doorgevoerd. Dit kan echter niet voor (alle) mensen die gaan samenwonen. Dat is dan ook belangrijkste reden waardoor een substantiële terugvordering kan ontstaan.
- Door de sterke toename van het gebruik van de voorlopige aanslag kan bij andere belastingregelingen vaker sprake zijn van voorschotten, waarvan bij de belastingaangifte kan blijken dat er geen of minder recht op bestaat dan bij de aanvraag van de voorlopige aanslag ingevuld. Als alle belastingregelingen worden afgeschaft, vervalt dit risico.
- De circa 2,4 miljoen volwassenen die nu geen belastingaangifte doen, lopen kans op niet-gebruik.[39] Mogelijk is de aanvraag van de voorlopige aanslag ingewikkeld voor mensen waardoor ze de inkomensaanvulling niet ontvangen op het moment dat ze het nodig hebben.

Juridische aspecten

De maatregel vraagt in aanvulling op fiche 3 om ingrijpende wijzigingen van de Wet IB 2001 die nader zouden moeten worden uitgewerkt. Er moet ruimte gemaakt worden voor een nieuwe aparte categorie instrumenten, nl. de uitkeerbare heffingskortingen (met een t.z.t. te bepalen onderscheidende naamgeving). Het toevoegen van uitkeringen aan belastingwetten verandert het karakter van de belastingen. Het vergt waarschijnlijk ook een andere afbakening van de belastingplichtigen en rechthebbenden op de uitkeerbare heffingskorting met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende situaties en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude.
De doelgroep bestaat uit alle volwassen inwoners van Nederland. Mogelijk moet deze doelgroep bij nadere uitwerking worden uitgebreid met personen die niet in Nederland wonen, maar bijvoorbeeld wel het grootste deel van hun inkomen in Nederland verdienen.

Inkomens- en budgettaire effecten

De inkomensgevolgen zijn hetzelfde als bij fiche 3 met uitzondering van een verschil bij de vertaling naar jaartijdvak.

Overig

Zie fiche 4 voor overige aandachtspunten over begrotingstechniek, politieke verantwoordelijkheid, dynamiek in het stelsel, en organisatorische aandachtspunten die in z'n algemeenheid gelden voor uitkeerbare heffingskortingen.

[39] Cijfers 2017; bron: berekeningen Belastingdienst.

6 Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

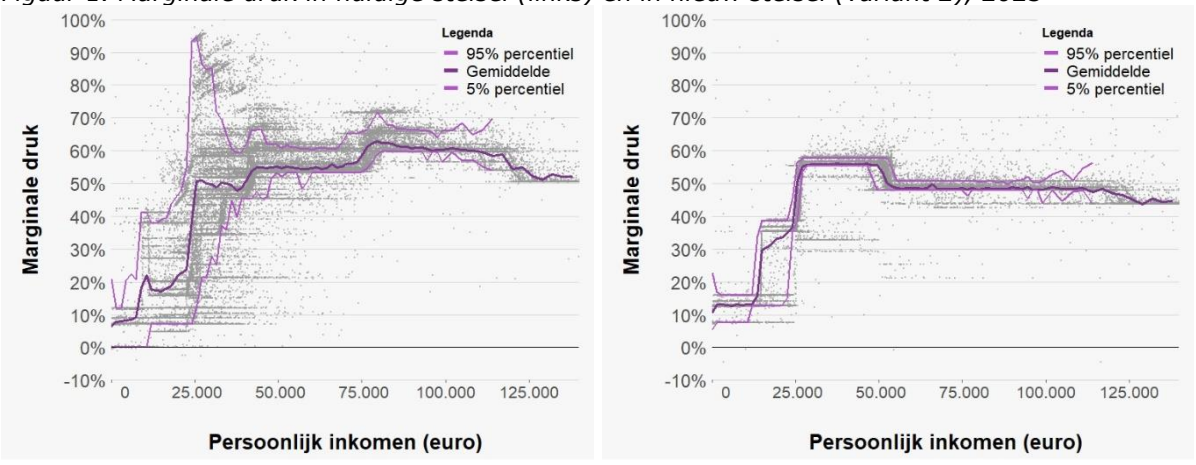
Score op overige onderdelen			
Budgettair Aftrekposten, toeslagen en heffingskortingen verdwijnen in ruil voor toelages	**Inkomenseffecten** Grote spreiding, vooral bij lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking vereist	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

Het huidige belasting- en toeslagenstelsel kenmerkt zich door een groot aantal regelingen die deels op elkaar inwerken. Dat zorgt voor een complex stelsel voor zowel burgers als de uitvoering. In de voorliggende oplossingsrichting[40] wordt het toeslagenstelsel (inclusief de kinderbijslag) afgeschaft en wordt daarnaast het belastingstelsel (box 1) sterk vereenvoudigd, door alle aftrekposten en heffingskortingen af te schaffen.

Het nieuwe stelsel bestaat uit een individueel belastingdeel met daarin vier belastingschijven en een beperkt aantal toelages. Deze toelages zijn inkomensonafhankelijk en alleen gebaseerd op eenvoudige huishoudkenmerken zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Hierdoor vindt belastingheffing volledig plaats op individueel niveau, waardoor de prikkels voor mensen om zichzelf te ontwikkelen maximaal zijn. Inkomensondersteuning via de nieuwe toelages vindt vooral op het niveau van het huishouden plaats. Het inkomen dat mensen onder aan de streep overhouden wordt in het nieuwe stelsel van veel minder factoren afhankelijk. Het nieuwe stelsel is hierdoor veel overzichtelijker en de fiscale behandeling wordt veel meer gelijkgetrokken: de verschillen tussen personen met eenzelfde inkomen worden fors kleiner. Dit creëert een gelijker fiscaal speelveld, zoals zichtbaar in de forse afname van de spreiding in de marginale druk.

Figuur 1. Marginale druk in huidige stelsel (links) en in nieuw stelsel (variant 2), 2025



Zoals te zien in figuur 1 neemt de spreiding van de marginale druk fors af bij overgang op het nieuwe stelsel. Zo daalt bij een inkomen van € 30.000 het verschil in marginale druk tussen het 5% en 95% percentiel van 85%-punt in het huidige stelsel naar 5% punt in het nieuwe stelsel. De

[40] Bij het nader invullen van een nieuw stelsel hebben Koen Caminada (hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden) en Bas Jacobs (hoogleraar economie en overheidsfinanciën aan de Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam) advies gegeven.

lagere spreiding is het gevolg van het vervallen van de meeste regelingen, waardoor de verschillen in marginale druk tussen huishoudens met een zelfde inkomen vele malen kleiner zijn. Aangezien in het huidige toeslagenstelsel veel terugvorderingen het gevolg zijn van onzekerheid over het actuele inkomen, is het nieuwe stelsel zo ingericht dat de inkomensafhankelijkheid volledig via de belastingen loopt. De nieuwe toeslagen zijn inkomensonafhankelijk. Er blijft een inkomensafhankelijke arbeidskorting bestaan, waardoor werken lonend blijft. Box 2 en box 3 blijven ongewijzigd en op gebied van zorg blijven de nominale premie, eigen risico en de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB)[41] bestaan. De kinderopvangtoeslag is niet in deze oplossing betrokken, omdat deze regeling zich kenmerkt door hoge bedragen voor een zeer beperkte groep[42]. Deze regeling kan daarom niet door generieke, eenvoudige instrumenten worden vervangen zonder dat dit leidt tot grote negatieve inkomens- of budgettaire effecten. Dit wordt geïllustreerd in bijlage 3. Oplossingsrichtingen voor de kinderopvangtoeslag worden behandeld in fiches 18 tot en met 21.

De hoogte van de parameters in dit nieuwe stelsel is zodanig berekend dat de inkomenseffecten geminimaliseerd worden. Hiermee sluit het nieuwe stelsel zoveel mogelijk aan bij de inkomensverdeling die het huidige stelsel creëert. De toegepaste methode wordt toegelicht in eerder genoemde bijlage 3. Uiteraard kunnen de parameters afhankelijk van (politieke) voorkeuren worden aangepast om andere accenten in de inkomensverdeling te leggen. Ter illustratie worden in dit fiche naast de basisvariant twee varianten gepresenteerd. Variant 1 (basisvariant) in dit fiche is volledig bepaald op basis van een modelmatige minimalisatie van de inkomenseffecten. In variant 2 is gestuurd op een meer evenwichtige verdeling van de mediane inkomenseffecten tussen aandachtsgroepen (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden) en in variant 3 op een verdere beperking van het aantal huishoudens met een groot negatief inkomenseffect. De hier beschreven varianten zijn slechts schetsen van de mogelijkheden, want door knoppen meer en minder hard aan te zetten kan in een bepaalde richting gestuurd worden. Daarbij kan ook gekozen voor een nieuw stelsel dat meer afwijkt van het huidige stelsel en dus grotere inkomenseffecten heeft. Bij het draaien aan knoppen spelen uitruilen, zoals hogere toelages die leiden tot meer inkomensondersteuning enerzijds, maar ook hogere belastingen anderzijds.

De parameters van het nieuwe stelsel zijn in tabel 1 weergegeven. Het belastingdeel is op individueel niveau en kan in principe geheel via de loonheffing verlopen. Dat betekent dat werknemers waarvoor de werkgever loonheffing afdraagt geen aangifte inkomstenbelasting meer hoeven te doen. Er zijn vier schijven en in alle varianten geldt dat het tarief in de 2e schijf hoger ligt dan in de 3e schijf. Dat is nodig om zoveel mogelijk in de buurt van de huidige inkomensverdeling te blijven. In he huidige stelsel zit deze progressie echter 'verstopt' in afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen. De AOW-premie is volledig gefiscaliseerd dan wel afgeschaft. Dat wil zeggen dat er niet langer een lager tarief voor gepensioneerden geldt in de eerste twee schijven[43]. Inkomensondersteuning voor gepensioneerden loopt via speciaal op deze groep gerichte toelages.

Tabel 1. Invulling varianten, 2025 (bedragen in euro's)

Belastingen	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Schijf 1: € 0 tot € 25.000	22,65%	29,70%	23,30%
Schijf 2: € 25.000 tot € 50.000	47,24%	51,00%	51,00%
Schijf 3: € 50.000 tot € 75.000	44,80%	43,00%	48,00%
Schijf 4 : vanaf € 75.000	51,59%	43,00%	48,00%
Arbeidskorting bij inkomen vanaf € 15.000	2.312	3.400	2.544
Arbeidskorting opbouw inkomens tot € 15.000	15,4%	22,7%	17,0%

[41] Deze bijdrage dragen zelfstandigen en gepeioneerden zelf af, voor werknemers wordt deze door de werkgever afgedragen
[42] Ter vergelijk: het aantal toeslagen was in 2018 633 dzd bij kinderopvangtoeslag (budgettair € 2,6 mld) en 4,7 mln bij zorgtoeslag (budgettair € 4,7 mld), zie IBO Toeslagen deelonderzoek 1, 2019.
[43] Er is voor dit fiche gefocust op het totaal tarief per schijf. Hoe dit vervolgens, zoals in het huidige stelsel, weer opgesplitst kan worden in premies volksverzekeringen en belastingen is niet nader uitgewerkt.

Toelages	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Toelage per huishouden[44]	1.300	2.600	1.900
Toelage per volwassene	1.886	1.800	1.886
Toelage per kind 0 t/m 17 jaar	2.338	2.600	2.338
Additionele toelage per gepensioneerde	2.266	2.000	2.014
Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde	1.182	2.400	2.182
Additionele toelage per alleenstaande ouder	4.448	4.500	4.448
Verhoging bijstand per huishouden[45]	1.699	1.100	1.300

Vergelijking met huidig stelsel

- Het stelsel wordt sterk vereenvoudigd door het vervallen van alle heffingskortingen en aftrekposten. Hierdoor is het waarschijnlijk dat een heel groot deel van de belastingen zonder correctie achteraf via de loonheffing geïnd kan worden. Dat betekent dat voor veel mensen hun aanslag inkomstenbelasting na afloop van het jaar vervalt.[46] Omdat alle inkomensafhankelijkheid via de belastingtarieven loopt, wordt het huidige tweeschijvenstelsel vervangen door vier belastingschijven.[47]
- Alle toeslagen, behalve de kinderopvangtoeslag, worden afgeschaft, wat voor een sterke vereenvoudiging zorgt. Het betekent echter ook dat wordt ingeleverd op gerichtheid. De vereenvoudiging ten koste van gerichtheid betekent dat het in het nieuwe stelsel moeilijker is om de verschillen in koopkrachteffecten tussen specifieke groepen bij te sturen. Daarvoor zijn gerichte knoppen nodig, maar gerichte knoppen vragen om specifieke voorwaardes en maken het stelsel weer complexer. Bovendien zijn gerichte knoppen steeds minder effectief. Zo schrijft het CPB dat voor arbeidsparticipatiebeleid de wet van de remmende voorsprong geldt, vanwege de sterke toename van de arbeidsparticipatie.[48]. In het nieuwe stelsel kan wel gestuurd worden op de inkomensverdeling in brede zin.
- De inkomensonafhankelijkheid van de toelages is een belangrijke voorwaarde van het nieuwe stelsel. Het kan aantrekkelijk zijn om dit te wijzigen, want waarom zou een huishouden met een hoog inkomen toelages moeten krijgen? Het introduceren van inkomensafhankelijkheid hierin betekent echter een grote toename van de complexiteit, terwijl een vergelijkbaar effect bereikt kan worden door het verhogen van het tarief in de derde of vierde schijf.
- Ook zijn de toelages onafhankelijk van het vermogen verondersteld. Het introduceren van afhankelijkheid van het vermogen betekent ook een toename van de complexiteit, maar wel beperkter dan de toename die er is bij introductie van inkomensafhankelijkheid.
- Vanwege het vervallen van de toeslagen, behalve kinderopvangtoeslag, is er in het stelsel geen directe link meer met de zorgkosten en de huur. Hierdoor worden huishoudens niet meer automatisch gecompenseerd als deze kosten hard stijgen.
- Er is voor gekozen om in het nieuwe stelsel geen aparte regelingen voor zelfstandigen toe te voegen. Dit is in lijn met advies van de commissie Borstlap om de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers te beperken en sluit aan bij het ingezette beleid waarbij de zelfstandigenaftrek wordt verlaagd.
- Zoals uit de inkomenseffecten blijkt gaat een grote stelselwijziging zoals hier wordt voorgesteld, gepaard met een grote spreiding van inkomenseffecten. De hier gepresenteerde varianten zijn budgettair neutraal vormgegeven, maar als er extra geld wordt toegevoegd is het mogelijk om de inkomenseffecten verder te beperken. Daarnaast is een deel van de

[44] Er is bij de minimalisatie van de inkomenseffecten aangesloten bij de huishouddefinitie in de koopkrachttabel, maar het is mogelijk om hier een andere invulling te kiezen
[45] Het betreft een netto verhoging die geldt bij een bijstandsinkomen vanaf €5.000, wat betekent dat men minimaal 3 tot 4 maanden per jaar bijstandsgerechtigd moet zijn om hiervoor in aanmerking te komen. Hiermee wordt voorkomen dat de verhoging ook ten deel valt aan huishoudens die maar zeer kort bijstand ontvangen, maar het risico bestaat dat dit een prikkel geeft om net wat langer in de bijstand te blijven of om minder snel tijdelijk werk te accepteren. Daar zou nog een passende oplossing voor moeten komen.
[46] Voor onder andere zelfstandigen, mensen met meerdere baantjes of uitkeringen en mensen met inkomen in box 2 en box 3, blijft de aangifte inkomstenbelasting bestaan.
[47] Overigens hebben gepensioneerden momenteel drie schijven
[48] zie "De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid", CPB, 2015

maatregelen, zoals het beperken van de zelfstandigenaftrek en van de hypotheekrenteaftrek nu al ingezet. Vooruitlopend op het nieuwe stelsel zou ook al kunnen worden ingezet op vereenvoudiging van bijvoorbeeld de huurtoeslag. Als deze maatregelen al zijn doorgevoerd beperkt dat ook de inkomenseffecten van het nieuwe stelsel. De effecten zijn beschreven in bijlage xx. Het uitsmeren van de stelselwijziging over een langere meerjaarsperiode betekent van jaar op jaar kleinere inkomenseffecten, maar ook een langere periode van complexiteit, zeker als twee stelsels naast elkaar bestaan. Hier moet dus een afweging worden gemaakt tussen enerzijds jaarlijkse inkomenseffecten en anderzijds beperken van complexiteit. De inkomenseffecten kunnen daarbij beperkt worden door te intensiveren.

- Voor alle varianten geldt dat de gemiddelde marginale druk per inkomensniveau nauwelijks wijzigt. Wel neemt de spreiding van de marginale druk fors af. Dit is ook zichtbaar in figuur 1 en 2 in dit fiche.

Uitvoering

Het nieuwe stelsel is een sterke vereenvoudiging van het huidige stelsel. Het voorstel vergt de ontwikkeling van een geheel nieuw belastingsysteem. De uitvoeringsconsequenties zijn daarmee op voorhand als groot te kenmerken met een lange implementatietermijn (5-10 jaar). Wat deze effecten precies zullen zijn is nog moeilijk in te schatten gezien de keuzes die nog moeten worden gemaakt. De uitvoerbaarheid zal dan ook bij de uitwerking nader moeten worden bezien.

Toelages

De manier waarop de toelages worden uitgekeerd is geen onderwerp van onderzoek geweest voor dit fiche en maakt voor de invulling van de parameters en de gepresenteerde inkomenseffecten geen verschil. Er zijn in principe verschillende manieren waarop de toelages kunnen worden uitgekeerd: als aparte uitkering door een uitkeringsinstantie of eventueel als uitkeerbare heffingskortingen. Gegeven de problematiek rond uitkeerbare heffingskortingen (zie fiche 4) is voor het onderzoek naar doenvermogen uitgegaan van uitkering via een aparte uitkeringsinstantie. Doordat de toelages inkomensonafhankelijk zijn en geen vermogensgrenzen kennen zullen er geen terugvorderingen ontstaan door inkomens- en vermogenswijzigingen. De toelages zijn slechts afhankelijk van eenvoudige kenmerken als leeftijd, aantal kinderen en alleenstaand/paar. Deze kenmerken kunnen in de basisregistratie personen (BRP) gecontroleerd worden. Met name op het kenmerk alleenstaand/paar zouden nog terugvorderingen kunnen ontstaan.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en een eerste verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burgers beschreven. De maatregel lijkt een verbetering voor de burgers. Zowel de problemen van het huidige toeslagenstelsel als de complexiteit van de inkomstenbelasting worden naar verwachting verminderd. Omdat het een ingrijpende stelselwijziging is, is zorgvuldige communicatie van groot belang zodat mensen de implicaties beter begrijpen. Bij verdere en meer precieze uitwerking is nader onderzoek onder burgers gewenst.

Acties

- Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel volgens professionals overzichtelijk en vereist de maatregel minder actie(s) van burgers. Burgers moeten eenmalig een aanvraag doen voor hun toelage en hoeven maar een paar gegevens te controleren. Alle geïnterviewde burgers denken dat ze hun gegevens makkelijk kunnen controleren.
- Als er iets wijzigt in hun huishoudsamenstelling dan krijgen burgers daar automatisch bericht van. De meeste burgers vinden het fijn dat ze zelf (bijna) geen wijzigingen door hoeven te geven. Ze zien dit als een vooruitgang.
- Een enkeling geeft aan dat het een nadeel is, omdat automatische wijzigingen vertraagd worden doorgegeven. Zelf doorgeven heeft dan de voorkeur. In de verdere uitwerking zou gekeken kunnen worden naar hoe deze automatische wijzigingen nu lopen en of ze kunnen worden verbeterd.
- Daarnaast wordt de aangifte voor de inkomstenbelasting simpeler. De meeste burgers vinden dat het doen van aangifte niet veel moeite kost. Verder vinden de meesten het een versimpeling dat er enkele aftrekposten vervallen, maar tegelijkertijd vinden ze dit ook jammer omdat het financieel voordelig kan zijn.

Begrijpelijkheid

- De regeling is veel begrijpelijker en minder complex dan het huidige toeslagenstelsel.
- Professionals geven aan dat de samenstelling van het huishouden een aandachtspunt is. Een deel van de toelages wordt vastgesteld aan de hand van je huishoudsamenstelling, net als bij de bijstand. Daar snappen burgers vaak niet wat de samenstelling van hun huishouden is en leidt deze verwarring regelmatig tot terugvorderingen.
- Ook voorzien professionals problemen met het uitkeren van de toelage aan het (hoofd van het) huishouden. De vraag is wie het bedrag dan ontvangt en wie er verantwoordelijk is. Ditzelfde
- De begrijpelijkheid van dit stelsel kan bij een overgangsfase vragen oproepen, aangezien dit een complete stelselwijziging is.
- Professionals vragen zich af in hoeverre deze oplossing rekening houdt met de verschillende financiële situaties van verschillende soorten huishoudens. Zo wordt er niet naar de hoogte van de huur gekeken en ontvangen burgers met een hogere huur dus geen hogere toelage. Dit kan ervoor zorgen dat sommige burgers in de problemen komen met het betalen van hun woning. Sommige burgers geven aan dat ze bang zijn dat ze er financieel op achteruit gaan.
- Daarnaast vindt de ene helft van de burgers het eerlijk dat er een inkomensonafhankelijke toelage komt, en de andere helft vindt het niet helemaal eerlijk omdat ze zich afvragen of iedereen wel een toelage nodig heeft.
- Ook is het onduidelijk voor burgers wat ze van de toelage moeten betalen (het bedrag is niet meer gelabeld) en kunnen ze in de verleiding komen om de basistoeslag (te) snel uit te geven. Professionals geven aan dat hierdoor schulden kunnen ontstaan en dat het gehele bedrag in één keer ontvangen in combinatie met de onduidelijkheid over de besteding van het bedrag stress kan veroorzaken. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of dit het geval is.

Consequenties

- Omdat de toelages (die ter vervanging komen van de toeslagen) minder grondslagen kennen dan het huidige toeslagensysteem is de kans op te terugvorderingen bij veranderingen en inactie enorm verlaagd. Zo komt het minder voor dat het recht op die toelage veranderd is door een veranderde situatie. De situaties die wel een grondslag vormen, kunnen veelal geautomatiseerd verwerkt worden.
- Het niet doorgeven van een scheiding kan nog wel voor terugvorderingen zorgen. Burgers hebben gedurende een scheiding namelijk andere dingen aan hun hoofd en vergeten de scheiding dan door te geven.

Juridische aspecten

Voor de juridische aspecten is naar een aantal aspecten van dit fiche gekeken.

Het afschaffen van de heffingskortingen en aftrekposten: hier worden geen juridische problemen voorzien.

Het fiscaliseren van de AOW/vervallen van premies volksverzekeringen: het schuiven tussen belastingen en premies volksverzekeringen is in het verleden al vaker gebeurt, dus hier worden juridisch geen problemen voorzien. Voor het fiscaliseren/vervallen van de AOW-premie geldt dat het in de meeste gevallen voor de Belastingdienst niet uitmaakt of AOW-gerechtigden meer belasting gaan betalen/AOW-premie gaan betalen. Alleen in grensoverschrijdende situaties kan het effect hebben. De belastingheffing en de verzekeringsplicht/premieplicht lopen namelijk niet altijd parallel in grensoverschrijdende situaties.

Belastingdienst hoeft bij vervallen premies of volledige fiscalisering AOW-premie niet meer het aandeel van de premies in de voorlopige en definitieve verdeelsleutels van LH/IB/pVV te berekenen en af te rekenen.

Bij fiscalisering van de AOW-premie kan er cumulatie van heffingen optreden door onderworpenheid aan belasting in Nederland zonder opbouw van AOW en door premieplicht in een ander land waar de betrokkene verzekerd is voor ouderdomspensioen. Dit is niet toegestaan op grond van Europees recht. Dit leidt namelijk tot een ongelijke behandeling in de zin van artikel 11 van de Europese SV-Verordening. Om deze ongelijke behandeling tegen te gaan, moeten de

personen die in Nederland niet verzekerd zijn, maar hier wel belasting betalen gecompenseerd worden. Het is een complexe structuuraanpassing omdat het biljet buitenlandse aangifte uit elkaar moet worden getrokken.

Invoering van verschillende toelages: hier worden geen juridische problemen verwacht. Wel is het belangrijk oog te hebben voor evt grenssituaties.

Inkomenseffecten en marginale druk

Variant 1

In variant 1 is het inkomenseffect in doorsnee positief (0,9%, zie tabel 2). Van de inkomensgroepen gaat vooral de laagste inkomensgroep erop achteruit: het afschaffen van de toeslagen betekent voor hen het verlies van een significant deel van hun inkomsten. De forse vereenvoudigingen in het nieuwe stelsel, betekenen ook een minder gerichte toedeling van de inkomensondersteuning en dat raakt vooral deze groep. Zelfstandigen zijn bijvoorbeeld oververtegenwoordigd in deze groep aangezien zij de zelfstandigenaftrek en MKB winstvrijstelling verliezen. De hoogste inkomens gaan er licht op achteruit, doordat zij vaak meer nadeel ondervinden van het afschaffen van aftrekposten en de vaste toelages voor hen slechts een relatief beperkt positief inkomenseffect geven.

Hoewel de laagste inkomensgroep er 1,8% op achteruit gaat, gaan de uitkeringsgerechtigden er 2,9% op vooruit. Dat komt door de bijstandsgerechtigden, die er door de verhoging van de bijstand op vooruit gaan. Zij vormen een relatief beperkt deel van de laagste inkomensgroep, maar wel een groot deel van de uitkeringsgerechtigden. Tot slot blijken huishoudens in een huurwoning in doorsnee er meer op vooruit te gaan (2,1%) dan huishoudens in een koopwoning (0,4%). Dat komt onder andere door het vervallen van de hypotheekrenteaftrek.

Tabel 2. Verdeling inkomenseffecten variant 1, 2025

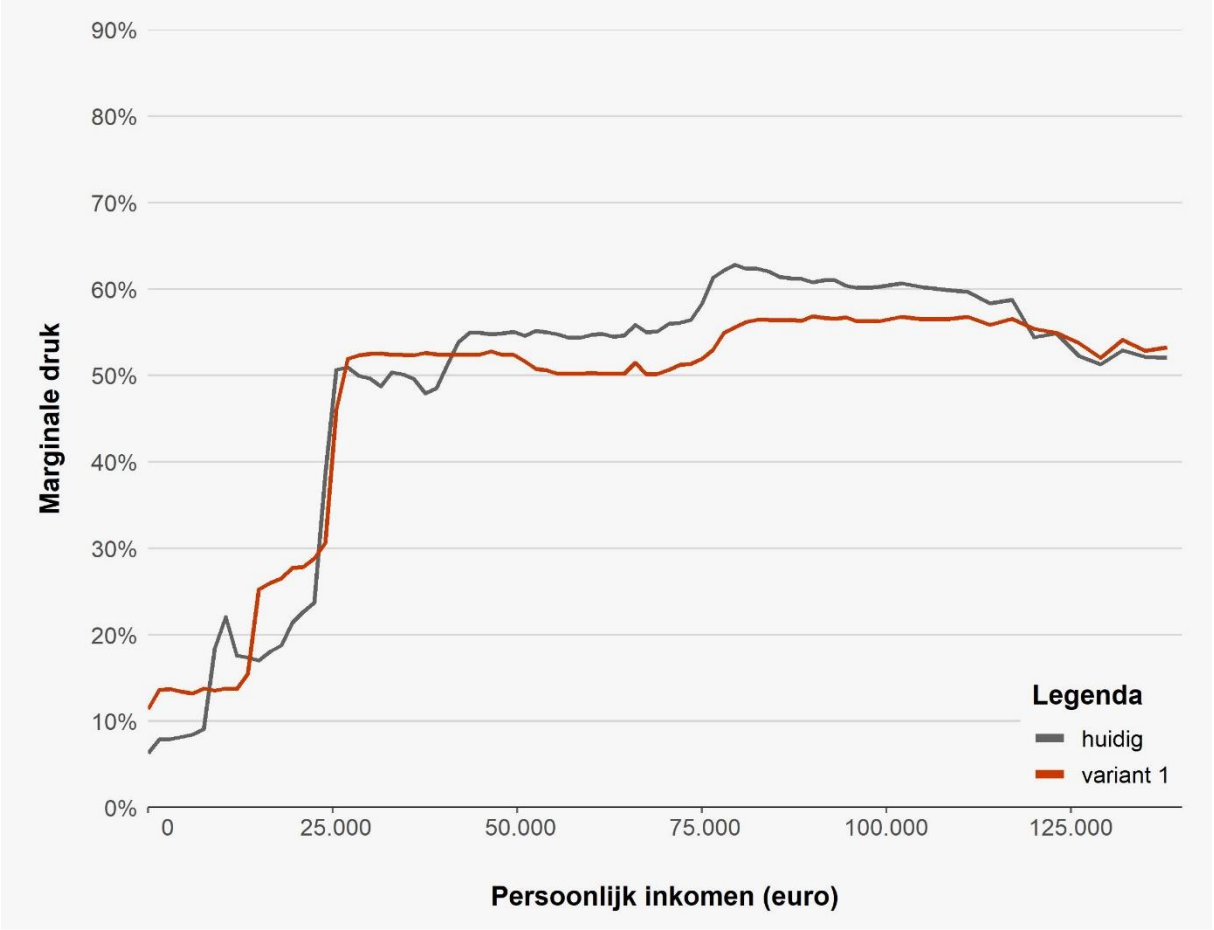
	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	39%	10%	7%	0%	6%	13%	24%	100%	**-1,8%**	20%
2e (114-180% WML)	11%	11%	12%	0%	14%	21%	31%	100%	**2,4%**	20%
3e (180-272% WML)	9%	10%	14%	0%	18%	28%	21%	100%	**2,0%**	20%
4e (272-403% WML)	12%	13%	16%	0%	20%	26%	13%	100%	**1,0%**	20%
5e (>403% WML)	18%	17%	17%	0%	22%	20%	6%	100%	**-0,1%**	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	16%	12%	14%	0%	18%	26%	14%	100%	**0,9%**	63%
uitkeringsontvangers	23%	9%	7%	0%	8%	12%	41%	100%	**2,9%**	8%
gepensioneerden	21%	13%	13%	0%	14%	16%	22%	100%	**0,4%**	27%
Huishoudtype										
tweeverdieners	12%	13%	14%	0%	18%	23%	20%	100%	**1,2%**	50%
alleenstaanden	23%	12%	13%	0%	14%	21%	17%	100%	**0,3%**	46%
alleenverdieners	18%	10%	8%	0%	11%	19%	33%	100%	**2,4%**	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	18%	15%	14%	0%	16%	19%	17%	100%	**0,3%**	21%
zonder kinderen	16%	11%	12%	0%	17%	25%	18%	100%	**1,3%**	52%
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	14%	15%	17%	0%	20%	20%	13%	100%	**0,4%**	58%
huurders	23%	9%	7%	0%	10%	24%	27%	100%	**2,1%**	42%
Alle huishoudens	18%	12%	13%	0%	16%	22%	19%	100%	**0,9%**	100%

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

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

In het nieuwe stelsel zijn de verschillen in de gemiddelde marginale druk per inkomensniveau niet opzienbarend (zie figuur 2). Wat wel opvallend is, is het verschil in spreiding van de marginale druk, zoals aan het begin van dit fiche besproken (zie figuur 1). Door het vervallen van veel regelingen loopt de marginale druk voor 95% van de inkomens rond € 30.000 niet meer op tot maximaal 95%, maar tot ca 57%. Dit geldt voor alle drie de varianten, de verschillen in marginale druk tussen de drie varianten zijn zeer beperkt.

Figuur 2. Gemiddelde marginale druk per inkomensniveau in het huidige stelsel en in variant 1, 2025



Variant 2

In variant 1 gaan de uitkeringsgerechtigden er veel meer op vooruit gaan dan de werkenden en gepensioneerden en ook tussen de inkomensgroepen zijn de verschillen in medianen groot. Daarom is in variant 2 gestuurd op een meer gelijkmatige verdeling van de medianen over deze groepen. Hierbij zijn de toelages per huishouden en per alleenstaande gepensioneerde verdubbeld en zijn de arbeidskorting en het bedrag per kind extra verhoogd (zie tabel 1). Om dit budgettair neutraal vorm te geven zijn de tarieven in de eerste en tweede schijf verhoogd. In deze variant gaan de laagste inkomens er in doorsnee niet langer op achteruit. De 2e inkomensgroep komt er relatief gunstig uit. Dat komt doordat de toelages voor hen een relatief groot positief inkomenseffect hebben.

Tabel 3. Verdeling inkomenseffecten variant 2, 2025

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	27%	15%	8%	0%	7%	9%	34%	100%	**0,1%**	20%
2e (114-180% WML)	10%	9%	10%	0%	13%	28%	29%	100%	**2,8%**	20%
3e (180-272% WML)	12%	15%	17%	0%	17%	23%	16%	100%	**0,7%**	20%

4e (272-403% WML)	18%	18%	17%	0%	18%	18%	10%	100%	**-0,4%**	20%
5e (>403% WML)	16%	18%	17%	0%	17%	15%	16%	100%	**-0,2%**	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	14%	15%	15%	0%	16%	20%	19%	100%	**0,7%**	63%
uitkeringsontvangers	30%	11%	7%	0%	8%	13%	30%	100%	**0,3%**	8%
gepensioneerden	18%	17%	14%	0%	12%	17%	21%	100%	**0,1%**	27%
Huishoudtype										
tweeverdieners	17%	17%	16%	0%	16%	18%	16%	100%	**0,0%**	50%
alleenstaanden	17%	13%	12%	0%	13%	20%	25%	100%	**1,2%**	46%
alleenverdieners	18%	9%	10%	0%	11%	15%	37%	100%	**2,4%**	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	17%	16%	13%	0%	14%	17%	23%	100%	**0,6%**	21%
zonder kinderen	16%	14%	14%	0%	16%	20%	20%	100%	**0,7%**	52%
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	16%	18%	17%	0%	17%	17%	15%	100%	**-0,1%**	58%
huurders	18%	11%	10%	0%	11%	22%	29%	100%	**2,0%**	42%
Alle huishoudens	17%	15%	14%	0%	14%	19%	21%	100%	**0,6%**	100%

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

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

Variant 3

In variant 3 is gestuurd op het beperken van het aantal huishoudens met een groot negatief inkomenseffect. Net als in variant 2 zijn de toelage per huishouden en per alleenstaande gepensioneerde verhoogd, maar wel in mindere mate. Ook de arbeidskorting is in mindere mate verhoogd dan in variant 2. Het tarief in de eerste schijf is minder verhoogd, terwijl de tarieven in schijf 3 en schijf 4 juist hoger zijn (zie tabel 1). Het aandeel huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat daalt daarmee tot 16% van alle huishoudens en 24% van de laagste inkomensgroep. Het beperken van de meest negatieve inkomenseffecten gaat echter ten koste van de gelijkmatige verdeling van de medianen. De mediaan voor de 2e inkomensgroep verbetert nog verder dan in variant 2 en ook uitkeringsgerechtigden gaan er relatief veel op vooruit in deze variant.

Tabel 4. Verdeling inkomenseffecten, variant 3, 2025

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=114% WML)	24%	13%	9%	0%	8%	9%	37%	100%	**1,0%**	20%
2e (114-180% WML)	8%	7%	9%	0%	10%	23%	42%	100%	**4,1%**	20%
3e (180-272% WML)	9%	11%	15%	0%	17%	25%	22%	100%	**1,6%**	20%
4e (272-403% WML)	15%	16%	18%	0%	19%	22%	9%	100%	**0,1%**	20%
5e (>403% WML)	21%	19%	18%	0%	20%	16%	6%	100%	**-0,9%**	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	16%	13%	15%	0%	17%	21%	17%	100%	**0,7%**	63%
uitkeringsontvangers	21%	9%	8%	0%	9%	12%	42%	100%	**3,0%**	8%
gepensioneerden	14%	14%	14%	0%	11%	16%	31%	100%	**1,4%**	27%
Huishoudtype										
tweeverdieners	15%	15%	16%	0%	17%	19%	19%	100%	**0,6%**	50%
alleenstaanden	16%	12%	13%	0%	13%	19%	27%	100%	**1,3%**	46%
alleenverdieners	18%	9%	10%	0%	11%	20%	32%	100%	**2,3%**	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	19%	16%	15%	0%	15%	18%	17%	100%	**0,1%**	21%
zonder kinderen	15%	12%	14%	0%	16%	21%	22%	100%	**1,1%**	52%
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	15%	16%	18%	0%	18%	18%	15%	100%	**0,0%**	58%
huurders	16%	9%	8%	0%	10%	21%	35%	100%	**2,9%**	42%
Alle huishoudens	16%	13%	14%	0%	15%	19%	23%	100%	**1,0%**	100%

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

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

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en een eerste verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burgers beschreven. De maatregel lijkt een verbetering voor de burgers. Zowel de problemen van het huidige toeslagenstelsel als de complexiteit van de inkomstenbelasting worden naar verwachting verminderd. Omdat het een ingrijpende stelselwijziging is, is zorgvuldige communicatie van groot belang zodat mensen de implicaties beter begrijpen. Bij verdere en meer precieze uitwerking is nader onderzoek onder burgers gewenst.

Acties

- Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel volgens professionals overzichtelijk en vereist de maatregel minder actie(s) van burgers. Burgers moeten eenmalig een aanvraag doen voor hun toelage en hoeven maar een paar gegevens te controleren. Alle geïnterviewde burgers denken dat ze hun gegevens makkelijk kunnen controleren.
- Als er iets wijzigt in hun huishoudsamenstelling dan krijgen burgers daar automatisch bericht van. De meeste burgers vinden het fijn dat ze zelf (bijna) geen wijzigingen door hoeven te geven. Ze zien dit als een vooruitgang.
- Een enkeling geeft aan dat het een nadeel is, omdat automatische wijzigingen vertraagd worden doorgegeven. Zelf doorgeven heeft dan de voorkeur. In de verdere uitwerking zou gekeken kunnen worden naar hoe deze automatische wijzigingen nu lopen en of ze kunnen worden verbeterd.
- Daarnaast wordt de aangifte voor de inkomstenbelasting simpeler. De meeste burgers vinden dat het doen van aangifte niet veel moeite kost. Verder vinden de meesten het een versimpeling dat er enkele aftrekposten vervallen, maar tegelijkertijd vinden ze dit ook jammer omdat het financieel voordelig kan zijn.

Begrijpelijkheid

- De regeling is begrijpelijker en minder complex dan het huidige toeslagenstelsel.

- Professionals geven aan dat de samenstelling van het huishouden een aandachtspunt is. Een deel van de toelages wordt vastgesteld aan de hand van je huishoudsamenstelling, net als bij de bijstand. Daar snappen burgers vaak niet wat de samenstelling van hun huishouden is en leidt deze verwarring regelmatig tot terugvorderingen.
- Ook voorzien professionals problemen met het uitkeren van de toelage aan het (hoofd van het) huishouden. De vraag is wie het bedrag dan ontvangt en wie er verantwoordelijk is. Ditzelfde
- De begrijpelijkheid van dit stelsel kan bij een overgangsfase vragen oproepen, aangezien dit een complete stelselwijziging is.
- Professionals vragen zich af in hoeverre deze oplossing rekening houdt met de verschillende financiële situaties van verschillende soorten huishoudens. Zo wordt er niet naar de hoogte van de huur gekeken en ontvangen burgers met een hogere huur dus geen hogere toelage. Dit kan ervoor zorgen dat sommige burgers in de problemen komen met het betalen van hun woning. Sommige burgers geven aan dat ze bang zijn dat ze er financieel op achteruit gaan.
- Daarnaast vindt de ene helft van de burgers het eerlijk dat er een inkomensonafhankelijke toelage komt, en de andere helft vindt het niet helemaal eerlijk omdat ze zich afvragen of iedereen wel een toelage nodig heeft.
- Ook is het onduidelijk voor burgers wat ze van de toelage moeten betalen (het bedrag is niet meer gelabeld) en kunnen ze in de verleiding komen om de basistoeslag (te) snel uit te geven. Professionals geven aan dat hierdoor schulden kunnen ontstaan en dat het gehele bedrag in één keer ontvangen in combinatie met de onduidelijkheid over de besteding van het bedrag stress kan veroorzaken. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of dit het geval is.

Consequenties
- Omdat de toelages (die ter vervanging komen van de toeslagen) minder grondslagen kennen dan het huidige toeslagensysteem is de kans op te terugvorderingen bij veranderingen en inactie enorm verlaagd. Zo komt het minder voor dat het recht op die toelage veranderd is door een veranderde situatie. De situaties die wel een grondslag vormen, kunnen veelal geautomatiseerd verwerkt worden.
- Het niet doorgeven van een scheiding kan nog wel voor terugvorderingen zorgen. Burgers hebben gedurende een scheiding namelijk andere dingen aan hun hoofd en vergeten de scheiding dan door te geven.

Overig

Budgettaire gevolgen

Het afschaffen van de heffingskortingen en aftrekposten, samen met het vervallen van de toeslagen en kinderbijslag en het fiscaliseren van de AOW levert tezamen ruim €102 mld. op (zie tabel 5).

Tabel 5. Budgettaire effecten in mld euro's (+=saldoverslechterend), 2025[49]

Afgeschafte regelingen	Opbrengst (€ mld)
Algemene heffingskorting (excl. doorwerking uitkeringen)	24,5
Arbeidskorting	26,8
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	2,1
Ouderenkorting	5,6
Alleenstaande ouderenkorting	0,7
Jonggehandicaptenkorting	0,2
Hypotheekrenteaftrek, Eigenwoningforfait en 'Wet Hillen'	7,5
Zelfstandigenaftrek	1,7
MKB-winstvrijstelling	2,6
Overige aftrekposten	1,6
Fiscaliseren AOW	7,2
Opbrengst fiscaliteit	**80,4**
Huurtoeslag	4,2
Kinderbijslag	3,9
Kindgebonden budget	2,5
Zorgtoeslag	6,2
Doorwerking uitkeringen	5,5
Totale opbrengst	**102,6**

De varianten zijn budgettair neutraal vormgegeven: de ruim €102 mld opbrengst van het afschaffen van aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen wordt volledig ingezet voor nieuwe regelingen.

Tabel 6. Nieuwe toelages variant 2 in € mld, 2025

Nieuwe regelingen	Kosten (€ mld)
Aanpassing schijfgrenzen en tarieven	1,7
Nieuwe arbeidskorting	29,9
Toelage huishouden	22,1
Toelage volwassenen	26,7
Toelage kinderen 0 t/m 17 jaar	8,4
Additionele toelage alleenstaande ouders	1,5
Additionele toelage gepensioneerden	8,3
Additionele toelage alleenstaande gepensioneerden	3,3
Verhoging bijstand	0,7
Totale kosten	**102,6**

Zoals eerder aangegeven kunnen de nieuwe toelages worden vormgegeven als uitkeringen of uitkeerbare heffingskortingen. De budgettaire en inkomenseffecten van beide vormgevingen zijn gelijk. Wel zijn er grote verschillen voor de uitvoering het doenvermogen van burgers en de boekhouding van de Rijksoverheid. Zoals hierboven bij " uitvoering" beschreven, is, gegeven de

problematiek rond uitkeerbare heffingskortingen (zie fiche 4), voor het onderzoek naar doenvermogen uitgegaan van uitkering via een aparte uitkeringsinstantie. Wanneer de toelages worden vormgegeven als uitkeringen worden deze geboekt als collectieve uitgaven. Onderstaande tabel geeft weer wat er dan in de boekhouding van de rijksoverheid gebeurt.

Tabel 7. Vergelijking huidig en nieuwe stelsel (variant 2) bij toelages als uitkeringen in € mld, 2025

	huidig stelsel	nieuwe stelsel	verschil
Bruto premie- en belastinginkomsten	196,3	23,5	27,2
Heffingskortingen	-59,8	-29,9	29,9
Netto premie- en belastinginkomsten	136,5	193,6	
Totaal extra inkomsten			**57,1**
Uitgaven aan Toeslagen+AKW / toelages	17,8	70,3	52,4
Uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen	53,2	57,9	4,7
Totaal extra uitgaven			**57,1**

In de huidige situatie bedragen de bruto premie- en belastinginkomsten 196,3 mld. De heffingskortingen bedragen 59,8 mld. waardoor de netto premie – en belastinginkomsten 136,5 mld. bedragen. De uitgaven aan toeslagen (en kinderbijslag) bedragen 17,8 mld. De uitgaven aan AOW en bijstandsuitkeringen 53,2 mld. Met het nieuwe stelsel stijgen zowel de bruto als netto premie en belastinginkomsten. Dat komt vooral door het afschaffen van aftrekposten en hefingskortingen. Alleen de arbeidskorting blijft, zij het in aangepaste vorm, bestaan. Als gevolg van de netto-netto koppeling (die de netto uitkeringen koppelt aan het netto minimumloon) nemen ook de uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen toe. Per saldo stijgen zowel inkomsten als uitgaven met € 57 mld.

Wanneer de nieuwe toelages worden vormgegeven als uitkeerbare heffingskortingen blijven de inkomsten en uitgaven bijna gelijk aan het huidige stelsel. Onderstaande tabel 8 laat dit zien. Dat komt omdat de toelages verrekend worden met de te betalen belastingen. Alleen het deel van de toelages dat daadwerkelijk netto wordt uitgekeerd wordt geboekt als collectieve uitgaven. Voor CBS-statistieken en internationale statistieken (EU, OESO) gelden de toelages wel volledig als uitgaven.[50]

Tabel 8 Vergelijking huidig en nieuwe stelsel (variant 2) bij toelages als uitkeerbare heffingskortingen in € mld, 2025

	huidig stelsel	nieuwe stelsel	verschil
Bruto premie- en belastinginkomsten	196,3	223,5	27,2
Heffingskortingen	-59,8	-29,9	29,9
Verzilverbare toelages		-57,7	-57,7
Netto premie- en belastinginkomsten	136,5	135,9	
Totaal extra inkomsten			**-0,6**
Uitgaven aan Toeslagen+kib / niet-verzilverbare toelages	17,8	12,5	-5,3
Uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen	53,2	57,9	4,7
Totaal extra uitgaven			**-0,6**

[49] De budgettaire effecten zijn weergegeven in de volgorde waarin regelingen zijn afgeschaft. De budgettaire effecten kunnen anders zijn wanneer een andere volgorde wordt gehanteerd, doordat regelingen soms doorwerken op de budgettaire omvang van andere regelingen. Zo is de budgettaire omvang van de toeslagen anders wanneer deze als eerste worden afgeschaft in plaats van als laatste, zoals in deze doorrekening gedaan is.

[50] De toelages hebben in economische zin geen relatie met de belastingheffing (zie ook fiche 4). Het CBS volgt internationale standaarden. Voor de collectieve lasten en uitgaven gelden eigen Nederlandse definities.

7 Behoudend voorschieten

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Negatief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Incidentele besparing	**Inkomenseffecten** Tijdelijk negatief	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Niet problematisch

Omschrijving

In IBO Toeslagen zijn een aantal opties van behoudend voorschieten uitgewerkt. In dit fiche worden onderstaande opties weergegeven:

C. Voor alle toeslaggerechtigden 90% van het totale voorschot vooraf uitkeren en het restant bij definitieve toekenning.

C1. Default optie introduceren in aanvraag waarbij defaultoptie is om 90% van het totale voorschot vooraf uit te keren en het restant bij definitieve toekenning.

Door behoudender voorschieten ontstaat er een extra marge zodat een afwijking in een grondslag niet direct leidt tot een terugvordering. Deze marge biedt in alle voorstellen een buffer, maar deze buffer moet ten opzichte van de huidige situatie ook door de toeslaggerechtigde worden voorgeschoten.

Vergelijking met huidig stelsel

Versterking van het stelsel tbv de burger

Het behoudender voorschieten maakt de kans op een terugvorderingen kleiner en op nabetalingen groter. Dit sluit aan bij het gedragsinzicht dat mensen verlies zwaarder wegen dan winst. Behoudender voorschieten betekent echter ook dat de burger eerst zelf het verschil moet voorschieten, waardoor er (tijdelijke) betalingsproblemen kunnen ontstaan. Ook kan het extra voorschieten bij kinderopvangtoeslag ertoe leiden dat huishoudens geen of minder kinderopvang gebruiken, omdat zij de marge niet kunnen voorschieten. De wenselijkheid van de optie hangt daarom ook af van de grootte van de inkomensondersteuning via het toeslagenstelsel.

Effect op aantal correcties en niet-gebruik

Voor de groep waarvoor behoudender wordt voorgeschoten is het uitgekeerde voorschot lager dan in de huidige situatie. Hierdoor is het verschil tussen de definitieve toekenning en het uitgekeerde voorschot groter (minder negatief). De kleinere negatieve correcties (terugvorderingen) slaan daardoor om in positieve correcties (nabetalingen) en de positieve correcties worden groter. De hoge terugvorderingen worden iets lager, maar het aantal zal nauwelijks afnemen. Huishoudens waarvoor er geen correctie was (definitief en voorschot gelijk), krijgen bij behoudender voorschieten een nabetaling. Het totale aantal correcties zal daardoor hoger liggen. Aan de andere kant zijn dit wel correcties met een nabetaling i.p.v. terugvordering. Het niet-gebruik kan door behoudender voorschieten toenemen, als huishoudens alleen kijken naar het voordeel van de toeslag op korte termijn. Anderzijds kan het niet-gebruik ook afnemen doordat de kans op een terugvordering afneemt, waardoor huishoudens die bang zijn voor terugvorderingen eerder gebruik zullen maken.

C. Het aantal correcties neemt toe. Het aantal terugvorderingen zal dalen, maar tegelijk zal het aantal nabetalingen fors toenemen, doordat de groep die nu niet met correcties te maken heeft, door deze maatregel een nabetaling krijgt. De omvang van de terugvorderingen zal licht dalen. Omdat het behoudend voorschieten niet optioneel is, kan het effect gekwantificeerd worden. Bij het IBO is berekend dat bij de zorgtoeslag het aantal terugvorderingen met ca 1/3 zal afnemen, dat bij andere toeslagen de afname zo'n 50% is en dat bij kinderopvangtoeslag het 100 duizend terugvorderingen scheelt. Ten opzichte van het IBO zal dit aantal iets lager uitpakken, omdat door de introductie van een doelmatigheidsgrens van € 47 voor kleine

terugvorderingen, als onderdeel van het wetsvoorstel Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, het aantal terugvorderingen al met 300.000 wordt teruggebracht.

C1. Het effect is afhankelijk van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de default optie. Wanneer iedereen er gebruik van maakt is het effect van C1 gelijk aan C. Wanneer niemand er gebruik van maakt is er geen effect. Het uiteindelijke effect zal er tussenin liggen. Het risico is dat juist de lage inkomens minder geneigd zullen zijn te kiezen voor een behoudend voorschot.

Effect op gerichtheid en tijdigheid

Alle opties gaan ten koste van de actualiteit, omdat de marge die behoudender voorschieten oplevert door de burger zelf moet worden voorgeschoten. Dat gaat ten koste van de aansluiting bij de actuele kosten. In voorstel C1 heeft de toeslaggerechtigde nog wel de keuze om van behoudender voorschieten af te zien. In voorstel C is er geen keus.

Effect op beleidsdoelstellingen

Doordat minder wordt uitgekeerd dan het beoogde voorschot wordt er in eerste instantie minder inkomensondersteuning gegeven dan beoogd. Bij kinderopvangtoeslag gaat het vaak om grote bedragen en bestaat het risico dat door behoudender voorschieten werken, vooral tegen een laag inkomen, minder aantrekkelijk wordt. Dat geeft mogelijk een negatief effect op de arbeidsparticipatie.

Uitvoering

De Belastingdienst/Toeslagen acht de opties in de weging op de hand uitvoerbaar. De doorlooptermijn betreft 1-3 jaar. Dit betreft ICT- aanpassingen en aanpassingen van werkprocessen van gemiddelde complexiteit. Kanttekening is dat het voorstel weliswaar technisch uitvoerbaar is maar geen verbetering voor de meest kwetsbare groep. De default optie van minder uitkeren vergt naar verwachting extra communicatie-inspanningen vanuit de Belastingdienst/Toeslagen.

Juridische aspecten

De complexiteit van de aanpassing varieert van niet-ingrijpende parameterwijzigingen tot "IV-aanpassing" van gemiddelde complexiteit.

Inkomenseffecten

Het definitieve recht verandert niet en in totaal gezien is er daardoor geen inkomenseffect. Er is echter wel een verschuiving van een deel van de toeslag naar jaar t+1. Dit geeft bij invoering een tijdelijk (potentieel groot) negatief inkomenseffect.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en eerder onderzoek geven we hier een eerste indruk van de implicaties voor de burger. Ten opzichte van het huidige stelsel van toeslagen lijkt deze maatregel een lichte verbetering voor de burgers. Zij krijgen vaker geld van de B/Toeslagen terug. De groep die met terugvorderingen te maken krijgt wordt iets kleiner, de hoogte van de terugvorderingen iets lager. Nader onderzoek zou uit moeten wijzen hoe de laagste inkomensgroepen omgaan met de default-optie.

Acties

- Het aantal, het type en de timing van acties die burgers moeten nemen blijven bij deze maatregel hetzelfde. Wijzigingen moeten nog steeds tijdig worden doorgegeven.
- Bij de variant waarin burgers bij default 90% krijgen moeten zij daarnaast actief kiezen om een 100% toeslag te ontvangen als ze dat wensen.

Begrijpelijkheid

- Omdat deze maatregel niet is meegenomen in het onderzoek blijft het enigszins onduidelijk hoe begrijpelijk en eerlijk deze maatregel gevonden zou worden.
- Wat betreft de begrijpelijkheid: het is vermoedelijk belangrijk om goed te communiceren naar burgers dat zij actief moeten kiezen wanneer ze toch een 100% toeslag zouden willen ontvangen. Ook dient hierbij helder te worden gemaakt hoe deze aanpassing gemaakt kan

worden. Dit geldt in het bijzonder voor lage inkomensgroepen die moeite kunnen hebben met het voorschieten van de resterende 10% toeslag.
- Wat betreft de eerlijkheid: uit onderzoek blijkt dat de meeste mensen voorstander zijn van defaults die gericht zijn om financiële problemen te voorkomen (bijvoorbeeld defaults voor pensioensparen in de V.S.). Op basis hiervan valt te verwachten dat burgers in Nederlanders deze maatregel over het algemeen ook als eerlijk zullen beschouwen.

Consequenties
- Het aantal terugvorderingen zal afnemen en ook de hoogte van de terugvorderingen die nog wel blijven bestaan zal afnemen.
- Echter, voor burgers die nu te maken hebben met hoge terugvorderingen zal dit systeem geen wezenlijke verandering bieden: zij zullen nog steeds met (iets minder hoge) terugvorderingen te maken kunnen krijgen.
- Hier staat tegenover dat burgers het verschil zelf zullen moeten voorschieten, wat bij lage inkomens tot financiële problemen en stress kan leiden.
    - Bij de variant waarin mensen kunnen kiezen voor een 100% toeslag is dit probleem in principe ondervangen, al zullen mensen wel actief moeten weten over- en kiezen voor deze variant.
- Tegelijkertijd zullen meer burgers in dit systeem nabetalingen ontvangen, en voor sommigen zullen deze ook iets hoger zijn.
    - Het kwalitatieve verschil tussen een terugvordering vs. een nabetaling kan significante psychologische effecten hebben. Een terugvordering – hoe klein ook – kan stress veroorzaken, zeker voor burgers die al in een stressvolle situatie verkeren.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
C 90% uitkeren			-1300			0
C1 Default 90% uitkeren			Max. -1300			0

De maatregelen zijn structureel budgettair neutraal. In het jaar van invoering is er sprake van een (potentieel) grote besparing doordat er in feite een kasschuif plaatsvindt van burgers naar de overheid. Bij voorstel C1 is deze mede afhankelijk van het gebruik van de optie. Bij voorstel C gaat het om 10% van de jaarlijkse uitgaven, dus ca €1,3 miljard.

8 T-2 met vangnet bij Belastingdienst

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of extra kosten vangnet	**Inkomenseffecten** Uitkeringen op basis van inkomen t-2	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaarheid afhankelijk van vormgeving vangnet	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

De toeslag wordt –voor de toeslagen die blijven bestaan- gebaseerd op het vastgestelde verzamelinkomen t-2. De Belastingdienst keert de toeslag uit. Voor een aanzienlijk deel van de toeslagontvangers fluctueert het inkomen maar weinig en levert de overstap op t-2 extra zekerheid op. Dat kan zich vertalen in een afname van het aantal terugvorderingen en mogelijk ook van het niet-gebruik. In dit fiche is gekozen om de financiële grondslagen, zoals ook de vermogenssituatie, te baseren op t-2. De overige grondslagen (bijvoorbeeld verhuizingen en veranderingen in huishoudenssamenstelling) blijven gebaseerd op de actuele situatie en kunnen dus ook tot terugvorderingen en nabetalingen blijven leiden.

Als gevolg van de tijdvakverschuiving krijgt de groep die op basis van actueel verzamelinkomen geen recht meer zou hebben op toeslagen (als gevolg van inkomensstijging), alsnog recht op basis van het t-2 inkomen. Hierdoor vermindert de gerichtheid en actualiteit van het toeslagenstelsel. Dit is een voorbeeld van een afruil als gevolg van de wens om het stelsel in de richting van meer zekerheid aan te passen.

Vangnet bij de Belastingdienst/Toeslagen

In dit fiche is uitgegaan van een vangnet voor huishoudens met een (substantiële) inkomensdaling van 20% (bij paren gaat het om het gezamenlijke verzamelinkomen). In het vangnet worden de toeslagen niet gebaseerd op het inkomen van t-2, maar op het *huidige* geschatte jaarinkomen. Hierbij wordt hetzelfde inkomensbegrip gehanteerd als in de huidige toeslagensystematiek, dus het geschatte gezamenlijke verzamelinkomen inclusief fiscale bijtellingen en aftrekposten[51]. Toeslagontvangers zijn zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van het vangnet inclusief de juistheid van alle gegevens. Belangrijk aandachtspunt is dat om het vangnet uitvoerbaar te houden, het aantal huishoudens in het vangnet zoveel mogelijk beperkt moet worden gehouden.

Het vangnet wordt –net als de toeslag in het huidige stelsel- als *voorschot* toegekend. Er kan namelijk een risico ontstaan dat na afloop van het jaar blijkt dat de aanvrager van het vangnet toch niet in aanmerking komt voor dat vangnet, omdat het gezamenlijke verzamelinkomen met minder dan 20% is gedaald. In dat geval moet het vangnet worden terugbetaald, anders zou een sterke prikkel op een oneigenlijk beroep op het vangnet ontstaan.

Zoals hierboven aangeven is in dit fiche uitgegaan van een vangnet voor huishoudens met een substantiële inkomensdaling van 20% of meer. Andere vangnetcriteria of -percentages zijn echter ook denkbaar. Uit de doorrekening blijkt bijvoorbeeld dat het vangnet tot veel (relatief kleine) vangnetbetalingen voor de zorgtoeslag zou leiden. Dat zou kunnen pleiten voor een ondergrens aan betalingen vanuit het vangnet of voor het geheel uitsluiten van de zorgtoeslag van het vangnet (of voor het combineren van een t-2 systematiek met maatregelen waarin de zorgtoeslag wordt afgeschaft).

Vangnet: toegankelijkheid, beheersbaarheid en juist

[51] Het werken met twee verschillende inkomensbegrippen – vastgesteld verzamelinkomen (t-2) voor de toeslag en een ander begrip voor het vangnet - zou juist extra complicerend zijn voor zowel de burger als de uitvoerder van de toeslagen.

De uitdaging is om juist gebruik van het vangnet te bevorderen en onjuist en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te voorkomen, omdat dit terugvorderingen veroorzaakt. Dit kan de Belastingdienst/Toeslagen op diverse manieren doen.

Allereerst kan er duidelijke, begrijpelijke *algemene* publieksvoorlichting gegeven worden over de mogelijkheden, randvoorwaarden en risico's van het vangnet.

Het tweede is goede controle op de aanvraag voor het vangnet, zodat onterechte aanvragen zo goed mogelijk aan de voorkant worden geweerd. Voor wie toch tijdens de looptijd van de vangnetregeling een inkomensstijging doormaakt, is het van groot belang dat deze tijdig wordt doorgegeven. Dit vermindert de hoogte van de terugvorderingen. Periodieke notificatie vanuit de Belastingdienst op de groep in het vangnet kan daarbij behulpzaam zijn, hoewel uit de evaluaties van de AWIR blijkt dat burgers maar een beperkt deel zelf doorgeven.

Automatische signalering[52] kan mogelijk voor bepaalde groepen in het vangnet nog een aanvullende mogelijkheid zijn, maar een deel van het vangnet zal bestaan uit burgers van wie nog geen inkomen t-2 bekend is of voor wie geen inkomensadministraties voorhanden zijn zoals ondernemers en ZZP'ers.

Naast het ontbreken van gegevens voor de meest kwetsbare groepen speelt er een **principieel dilemma** als geautomatiseerde signalering zou worden gebruikt om burgers persoonlijk te attenderen op de mogelijkheid van het vangnet. De overheid zou met dit instrument burgers tot gebruik van het vangnet kunnen aanzetten, terwijl achteraf kan blijken dat het verzamelinkomen minder dan 20% gedaald is en er dan een terugvordering zou volgen. Dit doet sterk af aan de wens om burgers meer zekerheid te geven. Aan de andere kant is in de praktijk gebleken dat het huidige stelsel op basis van actueel inkomen onvoldoende aansluit bij het doenvermogen van burgers.

Toch is het zinvol verder te onderzoeken waar deze signaleringen op een goede manier ingezet kunnen worden en/of gegevensuitwisseling tussen instanties geoptimaliseerd kan worden. Zo hebben het UWV en gemeenten zicht op mensen die van werk naar WW c.q. bijstand gaan. Wel zullen hierbij vaak complexe afwegingen tussen proportionaliteit van het instrument, optimalisatie van gegevensuitwisseling, uitvoeringslasten (zie verderop) doenvermogen van burgers en privacy aan de orde komen.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel zorgt het actuele verzamelinkomen dat bij ongeveer de helft van alle toeslagen sprake is van een nabetaling of een terugvordering. Dit is inclusief wijzigingen in het inkomen als gevolg van wijzigingen in de huishoudsamenstelling (geen of andere partner). Overstappen op het vastgestelde verzamelinkomen op t-2 met vangnet betekent dat het aantal nabetalingen en terugvorderingen fors afneemt.

Voor de Belastingdienst betekent het werken met een (t-2)-inkomen dat voor een deel van de huishoudens gedurende het jaar geen tussentijdse inkomenswijzigingen hoeven te worden verwerkt. Ook is het voor de t-2 toeslagontvangers niet meer nodig om na afloop van het toeslagjaar op definitieve inkomensgegevens te wachten totdat er tot definitieve toekenning van een toeslag kan worden overgegaan. Er kan dan eerder gestart worden met het vaststellen van de definitieve toekenningen. Inkomen is nu bij drie van de vier toeslagen veruit de belangrijkste reden tot terugvorderingen; bij KOT ligt dit anders.

Voor een grote groep huishoudens verdwijnt hiermee het risico op terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen en daarmee onzekerheid. Eventuele terugvorderingen als gevolg van

[52] Bij periodieke notificatie worden alle gebruikers van het vangnet in algemene zin aangeschreven. Hierbij wordt geen gebruik gemaakt van specifieke gegevens van burgers. Bij geautomatiseerde signalering wordt wel specifieke informatie over burgers gebruikt, net als bij de huidige signalering van snelle stijgers. Een mogelijke complicatie daarbij is dat pas achteraf op basis van een definitief inkomen kan worden vastgesteld of er recht op het vangnet was.

andere grondslagen (zoals bij KOT het aantal opvanguren) blijven bestaan. IBO-1 benoemt dat bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget 97% van de terugvorderingen het gevolg is van een onjuiste inschatting van het inkomen of het niet doorgeven van een wijziging van het huishoudinkomen[53]; bij huurtoeslag geldt dit voor 92% van de terugvorderingen. Bij KOT is dit beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de opgegeven opvanguren (25%) en de gewerkte uren (5%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen.

Aangezien voor een deel van de toeslaggerechtigden het risico op terugvordering reden voor non-gebruik is, leidt t-2 naar verwachting tot minder non-gebruik. Het systeem wordt voor hen eenvoudiger en gebruiksvriendelijker, omdat deze mensen niet meer zelf hun actuele inkomen hoeven te berekenen en op te geven.

Bij de groep huishoudens die vanwege substantiële inkomensdaling een beroep doen op het vangnet speelt het actuele verzamelinkomen en de actuele vermogensgrens nog een rol, waardoor er nog sprake kan zijn van terugvordering of nabetaling. Voor hen is er geen vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel. Voor alle toeslagontvangers geldt dat nabetalingen en terugvorderingen als gevolg van andere grondslagen (bijv. aantal uren KOT, huishoudsituatie et cetera) blijven bestaan, omdat deze gebaseerd blijven op de actualiteit.

Uitvoering

De uitvoerbaarheid van deze variant is afhankelijk van de vormgeving en reikwijdte van het vangnet. Er is op dit moment onvoldoende duidelijk over de vormgeving dat de Belastingdienst/Toeslagen niet kan aangeven wat de doorlooptijden en uitvoeringskosten voor invoering van deze maatregel zijn.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor zowel de uitkering van de toeslagen als de uitvoering van het vangnet. Voor de bulk van de toeslagen wordt de verwerking door de Belastingdienst eenvoudiger, doordat er gelijk gebruik gemaakt kan worden van reeds vastgestelde t-2 inkomens. Terugvorderingen en nabetalingen op basis van wijziging huishoudenssamenstellingen/of andere grondslagen blijven bestaan, afhankelijk van keuzen die in de betreffende domeinen gemaakt worden[54]. In welke mate dit zal leiden tot een reductie van de uitvoeringskosten voor dit proces, zal nader onderzocht moeten worden.

Voor de gebruikers van het vangnet zal het huidige werkproces met aanvraag, voorlopige toekenning, voorschotten en verrekening na definitieve toekenning blijven bestaan. Burgers kunnen voor de schatting van hun actuele inkomen de bestaande rekenmodule gebruiken.

Het vangnet leidt wel tot extra uitvoeringskosten. In het IBO wordt de benodigde capaciteit voor de eenvoudigste vorm van vangnet (zonder controle vooraf en met het risico volledig bij de burger) geschat op 50-100 fte. Bij controle vooraf of tussentijdse controle zullen de uitvoeringskosten aanzienlijk toenemen. Het ligt immers voor de hand dat huishoudens dan op de een of andere manier hun recht op vangnet zullen moeten aantonen (via een ontslagbrief, beschikking uitkering o.i.d.) en dat dit wordt gecontroleerd. Aan de andere kant kan synergie behaald worden met maatregelen in de domeinen die de uitvoeringslasten kunnen helpen beperken.

Onderzoeksbureau ABF Research schat het aantal potentiële gebruikers van het vangnet op basis van de jaren 2017 (t) en 2015 (t-2) op circa 345.000 huishoudens. Hiervan komt iets meer dan de helft op conto van alleen de zorgtoeslag en nog eens een kwart op conto van de zorgtoeslag plus huurtoeslag en/of het kindgebonden budget (zie tabel verderop). Het is waarschijnlijk zeer lastig om met de huidige omvang een goed werkend vangnet bij de Belastingdienst in te stellen.

Het vangnet kent dus ook een afruil tussen zekerheid voor de burger (meer controles vooraf en tussentijds) en uitvoeringslasten. Naast maatregelen in de domeinen die de toename van de uitvoeringslasten kunnen verminderen, kan ook een goede samenhang met armoedebeleid,

[53] Inclusief wijzigingen in het inkomen als gevolg van een veranderende huishoudenssamenstelling.
[54] Een voorbeeld is de huurtoeslag. Hier kan de grondslag worden aangepast van feitelijke huren naar genormeerde huren. Daardoor vermindert het aantal grondslagen en dus ook de kans op terugvorderingen.

vroegsignalering en schuldhulpverlening een belangrijke rol spelen. Dit vraagt nadere uitwerking (zie fiche t-2 met vangnet bij de gemeenten)

De omvang van het vangnet in termen van aantallen potentiële gebruikers is sterk conjunctuurafhankelijk. Voor de jaren 2015 (t) en 2013 (t-2) wijzen de berekeningen in de richting van 470.000 huishoudens en voor 2013 (t) en 2011 (t-2) (midden in de economische crisis) zelfs boven de 800.000. Aan de andere kant zijn in het huidige stelsel (gebaseerd op actueel inkomen) de toeslagen zelf sterk conjunctuurafhankelijk.

De geautomatiseerde signalering is een uitbreiding van bestaande werkzaamheden bij de Belastingdienst, maar zal wel in de ICT geïmplementeerd moeten worden. Gegeven de afruil tussen rond geautomatiseerde signalering, controle en uitvoeringslasten van het vangnet zal hierover eerst een (politieke/bestuurlijke) keuze gemaakt moeten worden. Indien nodig zullen er daarna per toeslag nadere uitwerkingen en afspraken gemaakt moeten worden met het betreffende toeslagdepartement om de juiste inrichting van de signalering te bepalen.

In dit fiche is er vanuit gegaan dat bij een regeerakkoord in de zomer van 2021 deze maatregel per 1-1-2023 ingevoerd zou kunnen worden. Wel is de mogelijke invoeringsdatum nadrukkelijk afhankelijk van de vormgeving en de afstemming en prioritering binnen de Belastingdienst zelf. Dit kan na bestuurlijke / politieke keuzen over de genoemde dilemma's nader worden uitgewerkt.

Juridische aspecten

Wijziging van de AWIR en bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

Inkomenseffecten

Omdat huishoudens met inkomensstijging na t-2 het teveel aan toeslag niet hoeven terug te betalen, ontstaat voor deze groep (in orde van grootte even omvangrijk als de groep met inkomensdaling) een tijdelijk positief inkomenseffect. Dit wordt echter gecompenseerd door aanpassing van de inkomens- en vermogensgrenzen zo in te regelen, dat de tijdvakverschuiving budgetneutraal kan worden doorgevoerd. Dit kan leiden tot een extra spreiding in inkomenseffecten (maar is per saldo neutraal). Inkomens met minder dan 20% inkomensdaling zullen de gevolgen zelf moeten opvangen totdat hun toeslag via de t-2 systematiek verhoogd wordt of hun inkomen weer stijgt.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. Het lijkt niet eenduidig of deze maatregel een verbetering is ten opzichte van het gehanteerde inkomensbegrip binnen het huidige toeslagenstelsel. Professionals zijn iets positiever dan burgers zelf. Enerzijds ontlast deze maatregel mensen met een (redelijk) stabiel inkomen; zij hoeven geen inkomenswijzigingen meer door te geven en het inkomen vormt voor hen geen reden voor terugvorderingen meer. Anderzijds biedt deze maatregel geen verbetering voor degenen met sterke inkomensschommelingen. Voor hen blijven de gevraagde acties en het risico op terugvorderingen hetzelfde. Het is de vraag of deze groep kleiner is dan de groep die in het huidige toeslagenstelsel door de gehanteerde inkomenssystematiek in de problemen komt. Het vangnet bij de Belastingdienst wordt als doenlijker ervaren dan een vangnet bij gemeenten.

Acties

- Burgers met een (redelijk) stabiel inkomen, hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast het merendeel van de toeslaggebruikers.
- Het gebruikmaken van de vangnetregeling vergt dat mensen informatie zoeken en lezen om vervolgens zelf in actie te komen. Gedragsonderzoek laat zien dat informatieverstrekking alleen daarvoor onvoldoende is.
- De geïnterviewde burgers vragen zich af of ze wel kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% gaat dalen t.o.v. twee jaar geleden – er kan gedurende het jaar namelijk veel veranderen. Ze zouden signaleringen vanuit de Belastingdienst daarbij erg prettig vinden, waarbij een deel wel aangeeft 'als de Belastingdienst het al weet, waarom passen ze het dan niet direct zelf aan'.

- Het lijkt de burgers lastig om de juiste gegevens aan te leveren voor het vangnet.
- Zelfstandigen van wie het inkomen op t-2 niet bekend is en de gebruikers van het vangnet moeten hun inkomen en wijzigingen daarin blijven doorgeven, net als in het huidige stelsel. Voor hen verandert het aantal gevraagde acties niet.
- Professionals benadrukken daarbij dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling – een groep die vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens is. Uit de gedragswetenschappelijke literatuur[55] blijkt dat sterke inkomensterugval kan leiden tot verlaging van de mentale capaciteit, wat er toe kan leiden dat deze burgers minder snel in actie komen.
- Professionals geven aan dat het de doenlijkheid ten goede komt dat burgers maar met één instantie te maken hebben voor toeslag én vangnetregeling.

Begrijpelijkheid
- De begrijpelijkheid van deze maatregel is volgens professionals hoog. Zij schatten in dat het makkelijk is uit te leggen dat de hoogte van de toeslag gebaseerd is op het definitieve inkomen en dat je alleen informatie door moet geven wanneer je inkomen sterk daalt.
- Of burgers recht hebben op een vangnet is met behulp van een rekentool eenvoudig te berekenen als er een harde grens is van minimaal 20%, zo geven de professionals aan. Anderzijds wordt de harde grens door professionals als arbitrair ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.
- Burgers staan niet zo positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden. Ze hebben het idee dat, omdat hun inkomen intussen gedaald is, ze toeslag mislopen. Daarnaast is er bij een aantal burgers onduidelijkheid over wat de consequenties zijn als je huishoudsituatie afgelopen twee jaar ook is gewijzigd – bijvoorbeeld doordat kinderen volwassen werden en mee gaan tellen voor de huurtoeslag.
- Professionals vinden de maatregel eerlijker dan het huidige systeem, omdat terugvorderingen a.g.v. een hoger inkomen gedurende het jaar vermeden worden. Het feit dat mensen met een inkomensstijging twee jaar lang 'teveel' toeslag ontvangen kan het draagvlak voor deze maatregel echter verminderen.

Consequenties
- Voor burgers die geen vangnet nodig hebben, valt een belangrijke wijziging en bron van terugvorderingen, namelijk het inkomen, weg. Dit is echter niet het geval voor de groep die gebruik maakt van de vangnetregeling – voor hen blijven dezelfde risico's op terugvordering als in het huidige systeem bestaan. Daarnaast zijn de andere grondslagen in deze maatregel gelijk aan het huidige systeem. Hoge terugvorderingen die veroorzaakt worden door deze andere grondslagen blijven dus voor iedereen bestaan.
- Professionals verwachten dat de maatregel niet-gebruik terugdringt omdat (de hoogte van) de toeslag zekerder is en men nu minder bang hoeft te zijn voor terugvorderingen.
- Gegeven de twijfels die burgers zelf hebben over de maatregel, is het echter de vraag of zij de maatregel ook als zekerder ervaren.

Overig

- Voor groepen waarvoor geen t-2 inkomen beschikbaar is, zijn verschillende (reeds bestaande) mogelijkheden. Als er wel een t-3 inkomen beschikbaar is, kan de Belastingdienst dit indexeren en gebruiken. Nieuwe aanvragers zonder t-2 of t-3 inkomen in de BRI zullen hun t=0 inkomen moeten schatten, zodat ze worden feitelijk hetzelfde behandeld als vangnet-aanvragers, om te voorkomen er niet nog een extra uitvoeringsproces bijkomt.
- Er moet voorkomen worden dat in het vangnet toch nog te hoge voorschotten worden uitgekeerd, die kunnen leiden tot hoge terugvorderingen. Uitgewerkt moeten worden wat daar bij de aanvraag en in de tussentijd voor gedaan kan worden. Controle vooraf en tussentijds brengt wel aanzienlijk hogere uitvoeringlasten met zich mee.

[55] Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Amsterdam: Maven Publishing.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

Voor de budgettaire effecten is er vanuit gegaan dat de tijdvakverschuiving van t=0 naar t-2 budgetneutraal wordt ingezet door de inkomens- en vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen aan te passen.

De budgettaire effecten van het vangnet zijn hier berekend op basis van microbestanden van het CBS voor de jaren 2015 en 2017. Dit zijn de meest actuele jaren waarvoor deze bestanden compleet zijn. Voor het vangnet zijn huishoudens met een inkomensdaling van 20% of meer meegerekend, zowel de nieuwe instroom in de toeslagen als gevolg van die daling (wel recht op basis van t maar niet op basis van t-2) als de huidige ontvangers met zo'n daling (recht op zowel t als t-2).

Het is van belang te benadrukken dat de budgettaire omvang van het vangnet net als het aantal potentiële ontvangers *aanzienlijke conjuncturele fluctuaties* zal kennen. Aan de andere kant geldt dit ook voor het huidige stelsel op basis van actueel inkomen. Dit is echter lastig te voorspellen, vandaar dat voor de jaren 2023 tot en met 2025 en structureel vooralsnog dezelfde bedragen zijn opgenomen. Ook zullen keuzen in de domeinen nog een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de uiteindelijke budgettaire omvang van het vangnet. De vormgeving is sterk bepalend voor de omvang van de kosten. Door de parameterisering van het vangnet en aanpassingen binnen de regelingen zelf kan ook een budgettair neutrale variant worden vormgegeven.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Vangnet bij inkomensdaling >20%			450	450	450	450
Vangnet bij inkomensdaling >20% met dekking binnen regelingen			0	0	0	0

Deze berekeningen zijn uitgevoerd door ABF Research op basis van microbestanden van het CBS. Het meest recente tweetal jaren, waarvoor de gegevens compleet zijn, betreft 2017 (t) en 2015 (t-2). De budgettaire omvang van het vangnet (tabel1) is becijferd voor a) de groep die op zowel t als t-2 recht had op toeslag èn een inkomensdaling van 20% of meer doormaakte (reeds rechthebbend) en b) de groep die als gevolg van de inkomensdaling van 20% of meer een recht op toeslag krijgt (instroom).

Tabel 1: Budgettaire omvang vangnetten totaal en per toeslag, x 1 mln euro.

	Reeds rechthebbend	Instroom	Totaal per toeslag
HT *	37	95	132
ZT	82	153	236
WKB	37	23	59
KOT	20	n.v.t.	20
Totaal	177	271	448

*) voor de huurtoeslag kon vanwege ontbrekende microdata alleen het vangnet voor corporatiehuurders berekend worden. Uit WoOn2018 blijkt dat circa 83% van de huurtoeslag in de corporatiesector wordt uitgekeerd. Het budgettaire effect voor de hele huursector (inclusief particuliere huursector) is in de tabel bijgeschat.

Voor de uitvoeringskosten is ook het potentieel aantal aanvragen van belang. Bij inkomensdaling van 20% of meer kunnen burgers voor één of meerdere toeslagen recht op het vangnet krijgen, maar is er sprake van één aanvraag. In tabel 2 valt de grote rol van de zorgtoeslag in het vangnet op. Meer dan de helft van de potentiële aanvragen betreft alleen de zorgtoeslag, nog eens een kwart betreft de zorgtoeslag in combinatie met huurtoeslag, kindgebonden budget en/of kinderopvangtoeslag.

Tabel 2: Aantal potentiële ontvangers vangnet per combinatie van toeslagen, x 1.000 huishoudens

Toeslag(en)	Huishoudens (x. 1000)	Percentage
Alleen ZT	180	52%
ZT, HT	44	13%
ZT, WKB	34	10%
Alleen HT	33	9%
Alleen KOT	16	4%
Alleen WKB	13	4%
ZT, HT, WKB	12	3%
Overige combinaties (zonder zorgtoeslag)	15	4%
Totaal vangnet	**346**	**100%**

9 T-2 met vangnet geheel gedecentraliseerd bij gemeenten

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Negatief	**Begrijpelijkheid** Negatief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of extra kosten vangnet	**Inkomenseffecten** Uitkeringen op basis van inkomen t-2	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaarheid niet beoordeeld door gemeenten	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

De toeslag wordt gebaseerd op het vastgestelde inkomen t-2. De Belastingdienst keert de toeslag uit. Bij (substantiële) inkomensdaling is er een vangnet. Huishoudens melden zich hiervoor bij de gemeente. De gemeente geeft op basis van eigen beleid, voorwaarden en budget een extra bijdrage, al dan niet in de vorm van een voorschot. Voor de uitvoering van deze nieuwe taak krijgen gemeenten middelen van het Rijk. In een later stadium zal in gesprek met de VNG en gemeenten worden bepaald welke uitkeringsvorm daar het beste op aansluit. Gedacht kan worden aan het toevoegen van middelen aan de algemene uitkering in het gemeentefonds.
Het vangnet decentraliseren bij de gemeente is een ingrijpende decentralisatie, een fundamenteel andere keuze dan het huidige stelsel.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel maakt het actuele inkomen dat bij ongeveer de helft van alle toeslagen sprake is van nabetaling of terugvordering. Overstappen op het vastgestelde inkomen op t-2 met vangnet betekent dat het aantal nabetalingen en terugvorderingen afneemt. Voor de Belastingdienst betekent dit door het vervallen van een deel van nabetalingen en terugvorderingen, die als het gevolg van een onjuiste inkomensinschatting of het niet doorgeven van inkomenswijzigingen zijn ontstaan, minder werk. Verrekeningen als gevolg van andere grondslagen (zoals bij KOT het aantal opvanguren) blijven bestaan.

Als gevolg van de tijdvakverschuiving krijgt de groep die op basis van actueel verzamelinkomen geen recht meer zou hebben op toeslagen (als gevolg van inkomensstijging), alsnog recht op basis van het t-2 inkomen. Hierdoor vermindert de gerichtheid en actualiteit van het toeslagenstelsel. Dit is een voorbeeld van een afruil als gevolg van de wens om het stelsel in de richting van meer zekerheid aan te passen.

Bij de groep huishoudens die vanwege substantiële inkomensdaling een beroep doen op het vangnet kan het actuele inkomen nog een rol spelen, waardoor er –afhankelijk van de vormgeving bij de gemeenten, nog sprake kan zijn van terugvordering of nabetaling. Mogelijk kunnen gemeenten de polisadministratie van het UWV benutten voor de bepaling van het recht op en hoogte van het vangnetbedrag.

Voor een grote groep huishoudens verdwijnt hiermee het risico op terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen en daarmee onzekerheid. Eventuele terugvorderingen als gevolg van andere grondslagen (zoals bij KOT het aantal opvanguren) blijven bestaan[56].

[56] IBO-1 benoemt dat bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget 97% van de terugvorderingen het gevolg is van een onjuiste inschatting van het inkomen of het niet doorgeven van een wijziging van het huishoudinkomen (inclusief inkomensverandering als gevolg van een veranderende huishoudenssamenstelling); bij huurtoeslag geldt dit voor 92% van de terugvorderingen. Bij KOT is dit beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de opgegeven opvanguren (25%) en de gewerkte uren (5%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen.

Aangezien voor een deel van de toeslaggerechtigden het risico op terugvordering reden voor non-gebruik is, leidt t-2 naar verwachting tot minder non-gebruik. Het systeem wordt voor hen eenvoudiger en gebruiksvriendelijker, omdat deze mensen omdat de vaststaand inkomensgegeven wordt gebruikt en inkomenswijzigingen dus niet meer behoeven te worden doorgegeven.

Uitvoering vangnet door gemeenten
Ten opzichte van het huidige stelsel biedt decentralisatie van het vangnet de gemeenten meer ruimte voor een eigen invulling ervan. Omdat het Rijk geen kaders meegeeft, kan de gemeente zelf bepalen wie, wanneer, en voor welk vangnetbedrag in aanmerking komt. Op die manier kan maatwerk worden geleverd aan de burger qua begeleiding, maar vooral ook financieel. Mogelijk kan de gemeente per huishouden een passende combinatie bieden van gemeentelijke regelingen en ondersteuning, zoals regelingen in het kader van de participatiewet, waaronder de bijzondere bijstand, de schuldhulpverlening en het vangnet. Hierbij is het echter wel de vraag in hoeverre de doelgroep van de huidige regelingen voor gemeenten over tijd overlapt met de doelgroep van toeslagen.

Het vangnet wordt daarmee een extra instrument om het gemeentelijke (armoede)beleid integraal vorm te geven. Verder draagt het bij aan het Actieplan brede schuldenaanpak: door problematische schulden te voorkomen en burgers te ontzorgen en ondersteunen.

Het grootste verschil (en tevens nadeel) bij decentralisatie is dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan ten aanzien van welke huishoudens onder welke voorwaarden welke vangnetbedragen krijgen. Ook bestaan er dan twee regelingen naast elkaar (t-2 via de belastingdienst en vangnet bij de gemeente), met mogelijke ongewenste effecten en risico's rondom de afstemming en samenwerking tussen de uitvoerders, strategisch gedrag en mis- en oneigenlijk gebruik door burgers. Met name de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen gemeenten en Belastingdienst vereist de nodige aandacht. Onderzoek bij de gemeenten geeft hier mogelijk meer zicht op.

Een belangrijk aandachtspunt is de wijze waarop gemeenten gecompenseerd worden voor deze nieuwe taak door het Rijk. Op grond van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet is het Rijk hieraan gebonden.

Eerder is aangegeven dat in een later stadium in gesprek met de VNG en gemeenten bekeken dient te worden welke bekostigingswijze passend is. Mogelijk kan gedacht worden aan de algemene uitkering in het gemeentefonds. Nader onderzocht dient te worden of de bestaande verdeelmaatstaven in de algemene uitkering passend zijn en welke prikkels of effecten dit heeft op de vormgeving van een vangnet voorziening door gemeenten.

Uitvoering

De Belastingdienst blijft verantwoordelijk voor de uitkering van de toeslagen op basis van vastgesteld inkomen (t-2), maar niet voor de vangnetregeling). Het voorstel is daarmee uitvoerbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen, maar de vangnetregeling wordt belegd bij gemeenten. De uitvoerbaarheid van een vangnetregeling is niet beoordeeld, maar zal onder meer afhankelijk van de vormgeving en reikwijdte van het vangnet. Het onderbrengen van het vangnet bij de gemeenten maakt het voor burgers ingewikkelder en zorgt voor aanvullende complexiteit en diversiteit in de uitvoering.

Het aanvragen van het vangnet bij inkomensdaling gebeurt bij de gemeente. Zelfredzame huishoudens doen dat efficiënt digitaal. Minder zelfredzame huishoudens kunnen een meer persoonlijke begeleiding krijgen, zoals een check op het actuele inkomen en de samenhang met eventuele andere kwesties. Het is aan elke gemeente om dit zelf uit te werken: het budget, de voorwaarden en de werkwijze.

Onderzoeksbureau ABF Research schat het aantal potentiële gebruikers van het vangnet, op basis van de jaren 2017 (t) en 2015 (t-2) en de het criterium van een inkomensdaling van 20% of meer, op circa 345.000 huishoudens. Of dit aantal ook representatief is voor een gemeentelijk vangnet, hangt af van de vraag a) welke maatregelen er in de toeslagdomeinen genomen worden en b) hoe

gemeenten het resterende vangnet verder zullen vormgeven. Deze vraag is op dit moment nog niet te beantwoorden. Een vangnet op basis van de huidige gebruikers is wel zeer omvangrijk, en daarmee lastig uitvoerbaar. Hierbij is het ook de vraag in hoeverre gemeenten op dit moment zicht hebben op de toeslagpopulatie. Ter indicatie zijn volgens CBS op dit moment ongeveer 200.000 van de burgers met problematische schulden bekend bij schuldhulpverlenende instanties.

De uitvoeringscapaciteit bij gemeenten is een belangrijk aandachtspunt. Hierbij ligt het voor de hand dat grote gemeenten hier relatief meer capaciteit voor hebben dan kleine gemeenten. Belangrijk is ook om te benoemen dat de 'eenvoudige gevallen' door de Belastingdienst op basis van de t-2 systematiek worden afgehandeld, maar dat via het vangnet de meest complexe zaken (zelfstandigen, mensen met sterk wisselende inkomens en/of werkende armen) bij de gemeenten terecht komen. De wenselijkheid hiervan dient nader onderzocht te worden.

Ook is het te verwachten dat gemeenten verschillende vormen van een vangnet en ondersteuning zullen aanbieden. Het risico bestaat dan dat de verschillen tussen gemeenten door burgers als oneerlijk ervaren kunnen worden. Dit is een keerzijde van het decentrale model, waarbinnen overigens middels handreikingen wel aan een grotere eenduidigheid onder gemeenten kan worden bijgedragen.

Versterking van het stelsel voor de burger
Voor een groot deel van de burgers verdwijnt de onzekerheid: hun toeslag wordt gelijk op basis van een vastgesteld, definitief inkomen toegekend. Terugvorderingen en nabetalingen kunnen alleen nog het gevolg zijn van wijziging in de huishoudenssamenstelling en/of andere grondslagen, afhankelijk van keuzen die in de betreffende domeinen gemaakt worden[57].

Voor de groep die een beroep moet doen op het gemeentelijk vangnet komt er een loket bij. Een deel van deze aanvragers van het vangnet is al bij gemeenten in beeld via de bijstand of de gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen voor hen mogelijk synergie bereiken door het vangnet, gemeentelijk armoedebeleid en gemeentelijke schuldhulpverlening via één loket aan te bieden.

Er dient wel extra aandacht te komen voor de ondersteuning van burgers die nooit eerder met toeslagen en de gemeentelijke loketten in aanraking zijn geweest. Dit zelfde geldt ook voor hen die als gevolg van inkomensstijging binnen het huidige stelsel geen toeslag ontvangen en in de nieuwe situatie pas na "een gewenning" van maximaal 2 jaar. Ook krijgen in deze systematiek burgers in het vangnet via twee kanalen geld: de toeslag op basis van t-2 via de belastingdienst en de vangnetbijdrage van de gemeente. Het betekent ook dat burgers, als het beroep op het vangnet niet terecht was, of als er gecorrigeerd moest worden voor de andere grondslagen van zowel de belastingdienst als de gemeente terugvorderingen kunnen ontvangen.

In dit fiche is er vanuit gegaan dat bij een regeerakkoord in de zomer van 2021 deze maatregel per 1-1-2023 ingevoerd zou kunnen worden

Juridische aspecten

Wijziging van de AWIR. Gemeenten zullen hun eigen regelingen juridisch vorm moeten geven. Er zouden eventueel handreikingen met voorbeelden gemaakt kunnen worden om gemeenten hierin te ondersteunen.

Inkomenseffecten

Voor de budgettaire effecten is er vanuit gegaan dat de tijdvakverschuiving van t=0 naar t-2 budgetneutraal wordt ingezet door de inkomens- en vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen aan te passen. Macro zal er dan geen inkomenseffect zijn, maar wel kan er enige spreiding ontstaan.

[57] Een voorbeeld is de huurtoeslag. Hier kan de grondslag worden aangepast van feitelijke huren naar genormeerde huren. Daardoor vermindert het aantal grondslagen en dus ook de kans op terugvorderingen.

Huishoudens met een kleinere inkomensdaling (dan de 20% in dit fiche) zullen de gevolgen tijdelijk zelf moeten opvangen (totdat ze weer via de t-2 systematiek een hogere toeslag krijgen, of totdat hun inkomen weer stijgt).

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. Het lijkt niet eenduidig of deze maatregel een verbetering is ten opzichte van het gehanteerde inkomensbegrip binnen het huidige toeslagenstelsel. Enerzijds ontlast deze maatregel mensen met een (redelijk) stabiel inkomen; zij hoeven geen inkomenswijzigingen meer door te geven en het inkomen vormt voor hen geen reden voor terugvorderingen meer. Anderzijds biedt deze maatregel geen verbetering voor degenen met sterke inkomensschommelingen. Voor hen neemt het aantal gevraagde acties en loketten toe en blijft –afhankelijk van de inrichting van het gemeentelijk vangnet- het risico op terugvorderingen hetzelfde. Het is de vraag of deze groep kleiner is dan de groep die in het huidige toeslagenstelsel door de gehanteerde inkomenssystematiek in de problemen komt.
Het vangnet bij gemeenten wordt als minder doenlijk ervaren dan een vangnet bij de Belastingdienst.

De doenlijkheid van deze maatregel zal in de praktijk voor een belangrijk deel afhangen van het proces bij de gemeente. Dat proces is echter op dit moment nog onbekend.

Acties

- Burgers met een (redelijk) stabiel inkomen, hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast het merendeel van de toeslaggebruikers.
- De geïnterviewde burgers vragen zich af of ze wel kunnen bepalen of hun inkomen meer dan 20% gaat dalen t.o.v. twee jaar geleden – er kan gedurende het jaar namelijk veel veranderen. Ze zouden signaleringen vanuit de Belastingdienst daarbij erg prettig vinden, waarbij een deel wel aangeeft 'als de Belastingdienst het al weet, waarom passen ze het dan niet direct zelf aan'.
- Professionals benadrukken dat de maatregel voornamelijk actie verlangt van burgers die te maken hebben met een sterke inkomensdaling – een groep die vaak al kwetsbaar en minder goed in het doorgeven van hun gegevens is. Uit de gedragswetenschappelijke literatuur[58] blijkt dat sterke inkomensterugval kan leiden tot verlaging van de mentale capaciteit, wat er toe kan leiden dat deze burgers minder snel in actie komen.
- Een burger met een sterke inkomensdaling –die recht heeft op het vangnet- krijgt vanaf het moment van de aanvraag te maken met twee instanties, met mogelijk verschillende voorwaarden, systemen en manieren van wijziging doorgeven. Dit verlaagt de doenlijkheid van de maatregel.

Begrijpelijkheid

- De begrijpelijkheid van de t-2 maatregel is volgens professionals hoog. Het is makkelijk uit te leggen dat de hoogte van de toeslagen gebaseerd is op het definitieve inkomen en dat je alleen in actie moet komen wanneer je inkomen sterk daalt.
- Of burgers recht hebben op een vangnet is met behulp van een rekentool eenvoudig te berekenen als er een harde grens is van minimaal 20%, zo geven de professionals aan. Anderzijds wordt de harde grens door professionals als arbitrair ervaren. Volgens hen zou een glijdende schaal beter zijn om hardheidsclausules en misbruik (mensen geven hun financiën zo weer dat ze aan die 20% komen) te voorkomen.
- Burgers staan niet zo positief tegenover het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden. Ze zijn bang dat ze toeslag mislopen.
- De toevoeging van het vangnet bij de gemeente maakt de maatregel minder begrijpelijk voor de burgers. Ook zijn verschillende burgers sceptisch over hoe doenlijk en begrijpelijk een regeling bij de gemeente zal worden.

[58] Mullainathan, S., & Shafir, E. (2014). Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Amsterdam: Maven Publishing.

- Het wordt door burgers en professionals als oneerlijk ervaren dat de voorwaarden voor de vangnetregeling mogelijk verschillen per gemeente. Iemand met dezelfde kenmerken zou overal hetzelfde vangnet moeten ontvangen.

Consequenties

- Voor burgers die geen vangnet nodig hebben, valt een belangrijke wijziging en bron van terugvorderingen, namelijk het inkomen, weg. De andere grondslagen in deze maatregel zijn gelijk aan het huidige systeem. Hoge terugvorderingen die veroorzaakt worden door deze andere grondslagen blijven dus voor iedereen bestaan.
- Professionals benadrukken dat de groep die wel een vangnet nodig heeft, voor terugvorderingen te maken kan hebben met zowel de gemeente als de Belastingdienst. Dit verhoogt de complexiteit.
- Burgers vinden het vooral onhandig en dubbel werk dat je wijzigingen bij twee instanties moet doorgeven. Dit werkt vergeten mogelijk in de hand. En vergeten om wijzigingen door te geven kan nu bij twee instanties leiden tot terugvorderingen.
- Een aantal burgers twijfelt of de regelingen bij de gemeente voldoende overzichtelijk zijn om te bepalen waar ze gedurende het jaar precies recht op hebben. Ze vragen zich af of ze niet aan het eind van het jaar verrast gaan worden door een terugvordering die ze niet zagen aankomen.
- De extra en complexere stap naar het vangnet bij de gemeente zorgt er volgens professionals en een enkele burger voor dat niet-gebruik van het vangnet mogelijk hoger is. Niet alleen omdat burgers het bij een ander loket moeten aanvragen, maar ook omdat de stigmatisering en schaamte groter kan zijn.
- Voordeel van het vangnet bij de gemeente is wel dat als de burger het vangnet daar aanvraagt, de gemeente deze burger in beeld heeft en verder kan helpen, bijvoorbeeld voor de aanvraag van andere inkomensondersteunende maatregelen en/of schuldhulpverlening. Het feit dat kwetsbare groepen nu direct geholpen kunnen worden met maatwerk, zien professionals als een positief punt.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

De budgettaire gevolgen van t-2 met vangnet bij de gemeenten zijn lastig op grond van analyses te bepalen. Net als bij t-2 met een vangnet bij de belastingdienst is er vanuit gegaan dat de tijdvakverschuiving van t=0 naar t-2 budgetneutraal wordt ingezet door de inkomens- en vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen aan te passen.

Indien wordt aangenomen dat het Rijk de geraamde middelen voor het vangnet op basis van een inkomensdaling van 20% of meer aan de gemeenten uitkeert, dan is het budgettaire effect hier dus gelijk aan het budgettaire effect van t-2 met vangnet bij de belastingdienst, namelijk circa 450 mln. Ook hier geldt de kanttekening van conjuncturele afhankelijkheid!

De vormgeving is sterk bepalend voor de omvang van de kosten. Door de parameterisering van het vangnet en aanpassingen binnen de regelingen zelf kan ook een budgettair neutrale variant worden vormgegeven.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Vangnet bij inkomensdaling >20% via gemeenten			450	450	450	450
Vangnet bij inkomensdaling > 20% via gemeenten met dekking binnen regelingen			0	0	0	0

10 Maandtoeslag o.b.v. vastgesteld gemiddeld maandinkomen over de periode van vier maanden tot en met vijftien maanden geleden

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Negatief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Incidentele besparing	**Inkomenseffecten** Omvangrijk vanwege ander inkomensbegrip	**Uitvoerbaarheid** Verder onderzoek nodig voor beoordeling	**Juridische aspecten** Problematische aspecten

Omschrijving

In deze maatregel wordt de toeslag gebaseerd op een *vastgesteld* gemiddeld maandinkomen over 12 maanden, gerekend vanaf het laatste definitieve inkomen (van 4 maanden geleden t/m het definitief vastgestelde inkomen 15 maanden geleden). Hiermee wordt het inkomen iets uit de actualiteit gehaald. Het inkomen vormt geen aanleiding meer voor terugvorderingen.
De invloed van de overige grondslagen (bijv. huishoudsamenstelling, hoogte huur, opvanguren) blijft van toepassing en blijft op basis van de actualiteit. Als gevolg van wijzigingen in deze grondslagen kan de toeslag nog wijzigen.

Het SUWI-inkomen vormt het uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de toeslagen, waarbij de polisadministratie als bron van de inkomensgegevens wordt gebruikt (tot 3 maanden actueel). In het SUWI-inkomen worden aftrekposten en inkomen uit box 2 en box 3 niet meegenomen. De toeslagen blijven gebaseerd op een *huishoud*inkomen (de som van de individuele inkomens binnen een huishouden).

De maatregel komt overeen optie 4c in IBO deel 1. Het SUWI-inkomen wordt bij deze maatregel op een andere manier toegepast dan hoe ditzelfde inkomensbegrip in fiche 28A wordt gebruikt. Waar daar gewerkt wordt met een voorschot o.b.v. het geschatte inkomen voor die maand, wordt in dit fiche gewerkt met een definitief vastgesteld maandinkomen (wat een gemiddelde is van eerdere maanden).

De definitieve toekenning volgt ca. vier maanden na de voorlopige toekenning. Deze periode is nodig om de overige grondslagen – anders dan het inkomen (bijv. huishoudsamenstelling, hoogte huur, opvanguren) - vast te stellen en te verwerken. De basisadministratie, die hiervoor gebruikt wordt, loopt net als de polisadministratie enkele maanden achter. Hoe snel de overige grondslagen verwerkt kunnen worden is afhankelijk van de verwerkingstijd van de basisadministratie. Er zal geen vermogenstoets worden toegepast.

Bijvoorbeeld: de toeslag over mei wordt bijvoorbeeld in mei uitgekeerd o.b.v. het definitief vastgestelde gemiddelde maandinkomen in de periode februari t-1 tot en met januari t en geschatte overige grondslagen mei. Als de overige grondslagen anders blijken dan verwacht, volgt een terugvordering/nabetaling in september (o.b.v. het vastgestelde gemiddelde maandinkomen in de periode februari t-1 tot en met januari t en vastgestelde overige grondslagen in mei). Er kunnen dus elke maand verrekeningen (nabetalingen/terugvorderingen) plaatsvinden bij evt. wijzigingen.

Er is een beperkte optionele leenfaciliteit bij het aanvragen van een toeslag en bij het doorgeven van wijzigingen (denk aan hoge bedragen kinderopvang), vanwege een maand latere betaling. Ten opzichte van de huidige situatie (in april een voorschot voor mei) vindt de betaling met deze maatregel één maand later plaats (meer tijd om wijzigingen door te geven en te verwerken, meer zekerheid). Er is geen leenfaciliteit of vangnet voor huishoudens met een inkomensdaling.

Doordat de toeslag wordt gebaseerd op een voortschrijdend gemiddelde van 12 maandinkomens (vanaf m-4) wordt voor huishoudens met een inkomensterugval de toeslag langzaamaan hoger. Na 15 maanden is de inkomensdaling volledig doorgewerkt in de hoogte van de toeslag.

Voor zelfstandigen biedt de polisadministratie geen inkomensinformatie. Voor hen is een alternatief nodig. Hoe dit systeem eruit komt te zien, moet nog nader worden uitgewerkt. Dit is nu nog niet bekend. Zo kan er een benadering van het maandinkomen worden gemaakt op basis van een eerder vastgesteld jaarinkomen of alsnog een met het bestaande systeem vergelijkbaar voorschotstelsel, waarbij de toekenning na afloop van het toeslagjaar definitief wordt vastgesteld, als het jaarinkomen definitief bekend is.

Ook zal nader uitgewerkt moeten worden hoe wordt omgegaan met mensen die én inkomsten uit loondienst én uit de eigen onderneming hebben (deeltijd-zelfstandigen). Voorkomen moet worden dat er perverse prikkels ontstaan, waarbij de inkomstenbron invloed heeft op de toekenning en hoogte van de toeslag.

Op basis van CBS-cijfers (uit 2018) blijkt dat 19,9% van de huishoudens inkomen als zelfstandige heeft. Welk deel hiervan op dit moment recht zou hebben op één van de toeslagen, is niet bekend[59].

Enerzijds zorgt deze maatregel voor meer zekerheid dat er na afloop van een maandelijkse afrekening geen terugvordering volgt. Anderzijds kunnen maandelijkse correcties (terugvorderingen/nabetalingen) voor andere vormen van onzekerheid zorgen. Daarbij is het hanteren van een dergelijk inkomensbegrip zeer ingrijpend voor de uitvoering; het brengt grote transitiekosten met zich mee. Dat is een groot dilemma.

Vergelijking met huidig stelsel

Versterking van het stelsel tbv de burger:

- Werknemers en uitkeringsgerechtigden hoeven voortaan geen inkomen of inkomenswijzigingen meer door te geven. Dit ontlast een groot deel van de toeslaggebruikers. Omdat aftrekposten geen onderdeel uitmaken van het gehanteerde loonbegrip hoeft de burger ook geen schatting van aftrekposten meer te maken.
- Inkomen uit zelfstandige arbeid zit niet in de polisadministratie. Voor deze groep is daarom een alternatief nodig zoals een benadering van het maandinkomen op basis van een eerder vastgesteld jaarinkomen of alsnog een met het bestaande systeem vergelijkbaar voorschotstelsel.
- Dat het inkomen op een ander tijdvak ziet dan de andere grondslagen zou verwarrend kunnen zijn.
- Het hanteren van dit alternatieve inkomensbegrip veronderstelt dat aftrekposten niet meer worden meegenomen en er geen rekening wordt gehouden met box 2- en box 3-inkomen. Ook is er geen vermogenstoets meer.
- Niet alleen de SVB en het UWV, maar ook bij gemeenten wordt bij het vaststellen en toekennen van inkomen (bijstand) ook met maandinkomens gewerkt. Dit sluit dichter aan bij de behoefte van burgers die in uitkeringssituaties zitten. Voor werkenden kan het verschil met het fiscaal inkomen tot onbegrip leiden.

Effect op aantal correcties en niet-gebruik:

- Huishoudens wiens inkomensgegevens bekend zijn in de polisadministratie krijgen meer zekerheid tav terugvorderingen omdat het inkomen niet meer tot wijzigingen in de hoogte van de toekenning kan leiden. Daar staat tegenover dat het te ontvangen maandbedrag voor huishoudens met een flexibel inkomen sterk kan gaan wisselen (zonder dat daar lagere 'kosten' tegenover staan). De overige grondslagen kunnen nog wel tot terugvorderingen en nabetalingen

[59] Er worden nog berekeningen gemaakt voor welk deel van de toeslagontvangers het huishoudinkomen kan worden vastgesteld o.b.v. gegevens uit de polisadministratie.

leiden. De hoogte van de correcties neemt daarbij wel af, omdat er per maandelijks direct kan worden gecorrigeerd. Het aantal correcties gedurende het jaar neemt wel toe.

- Wat de verwachte reductie in terugvorderingen en nabetalingen zal zijn, is nog niet gekwantificeerd. IBO deel 1 benoemt dat in het huidige stelsel bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget 97% van de terugvorderingen het gevolg is van een onjuiste inschatting van het inkomen of het niet doorgeven van een wijziging van het huishoudinkomen[60]; bij huurtoeslag geldt dit voor 92% van de terugvorderingen. Bij KOT is dit beeld anders. Daar bepalen afwijkingen in de opgegeven opvanguren (25%) en de gewerkte uren (5%) ook een belangrijk deel van de terugvorderingen.
- Lagere terugvorderingen kan de drempel om toeslagen aan te vragen verminderen. Voor zelfstandigen hangt dit af van de nadere uitwerking.
- In het huidige stelsel wordt de kans op hoge terugvorderingen groot voor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken net boven het minimumloon[61]. Dat hangt samen met het principe dat de lagere inkomens ook de hoogste – en veelal meerdere - toeslagen ontvangen. Zodra het inkomen boven het afbouwpunt uitkomt, heeft dat direct consequenties voor de hoogte van de toeslag. Daarbij geldt dat deze huishoudens veelal ook het meest te maken hebben met wisselende inkomsten, omdat er sprake is van tijdelijk werk of een wisselend aantal uren. Doordat het inkomen met deze maatregel niet tot terugvorderingen leidt, kan het hanteren van een maandinkomen voor deze specifieke doelgroep de drempel om te gaan werken verkleinen.

Effect op gerichtheid en tijdigheid:

- De toeslagen sluiten aan bij het gemiddelde inkomen over 12 maanden van vier maanden geleden (m.a.w. tot 15 maanden terug). Dit hoeft niet de actuele draagkracht te weerspiegelen, wat zou kunnen leiden tot de wens om een vangnetregeling in te regelen. Het inkomensluit wel aan bij de draagkracht bezien over een jaar en er zal veel minder sprake zijn van fluctuerende inkomsten en toeslagen (bijvoorbeeld jaarlijks vakantiegeld leidt niet tot een andere toeslag in een bepaalde maand).
- Betaling is ten opzichte van huidige situatie (in april voorschot voor mei) één maand later. Om te voorkomen dat dit een barrière vormt om bijvoorbeeld te gaan werken (hoge kosten kinderopvang voorschieten), is er bij het aanvragen een beperkte optionele leenfaciliteit.
- Een maandinkomen is gevoeliger voor manipulatie. Werknemers en werkgevers kunnen afspraken maken om betalingen over de maandgrens heen te schuiven.

Uitvoering

- Omdat er met een ander inkomensbegrip wordt gewerkt, is het niet noodzakelijk dat de Belastingdienst de toeslagen uitvoert. Er kan naar een andere uitvoerder worden gezocht die dichter op de bron zit. Zoals in de reactie op een eerder voorstel hiervoor in IBO Toeslagen is door de Belastingdienst aangegeven dat het voor de burger onhandig is als de Belastingdienst met twee verschillende inkomensbegrippen moet werken, dat het de uitvoering compliceert en de fraudegevoeligheid doet toenemen. Mocht de Belastingdienst toch verzocht worden om dit inkomensbegrip te gebruiken leidt dit tot een forse stijging van de transitie- en de uitvoeringskosten.
- Er komt naar verwachting een verschillende behandeling voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en zelfstandigen, voor wie dat niet geldt. Dat is uitvoeringstechnisch ingrijpend. Er dient daarmee rekening gehouden te worden met een lange implementatietermijn.
- Het belang van een correcte polisadministratie neemt toe. Er zit een vertraging in dit systeem. De definitieve gegevens over het maandinkomen zijn pas enkele maanden later zichtbaar in en verkrijgbaar uit de polisadministratie. Er wordt gewerkt aan een versnelling van de loonaangifte

[60] Dit is inclusief wijzigingen in het inkomen a.g.v. een veranderende huishoudsamenstelling. Veranderingen in de huishoudsamenstelling kunnen ook met een maandinkomen nog steeds tot nabetalingen en/of terugvorderingen leiden.
[61] Zie IBO deel 1 p.49 en Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018

in de polisadministratie. Mogelijk kunnen inkomens in de nabije toekomst sneller worden vastgesteld, maar het zal geen realtime systeem zijn.
- De bestaande inkomensgrenzen per jaar moeten omgezet worden in maandelijkse grenzen. Dit kan budgetneutraal. In dat geval treden verschuivingen op binnen de groep toeslagontvangers. Deze komen voor een deel door andere bouwstenen (het niet meer meenemen van aftrekposten en het buiten beschouwing laten van box 2 en 3). Ook zal een huishouden met fluctuerende maandinkomens over een jaar bezien een andere toeslag ontvangen dan een huishouden met elke maand hetzelfde inkomen.
- Toeslag op maandbasis zorgt ook dat iedere toekenning vatbaar is voor beroep en bezwaar. Dit betekent een toename van het aantal beroep- en bezwaarprocedures.
- Een definitieve toekenning binnen 4 maanden heeft invloed op het toezicht. Controle op zorgverzekerdheid en betalingen van de huur en kinderopvangkosten zal binnen deze periode moeten plaatsvinden.
- Voor een aanzienlijke groep burgers met niet-stabiele maandinkomens zoals ZZP'ers, andere zelfstandigen en flexwerkers biedt het gebruik van de polisadministratie geen oplossing. Dit is juist de kwetsbare doelgroep. Het voorstel voorziet daarvoor niet in een oplossing.

Juridische aspecten

- De Awir moet worden aangepast. De (gedeeltelijke) harmonisatie van het inkomensbegrip met de inkomens uit de polisadministratie maakt de polisgegevens beter toepasbaar in het toeslagenproces, maar de polisadministratie bevat niet alle relevante gegevens. Zo zijn er bijvoorbeeld geen inkomensgegevens over zelfstandigen, alimentatie en inkomen uit het buitenland zodat daar de inkomensschattingen van betrokkene zelf leidend blijven. Dit betekent een apart inkomensbegrip voor Toeslagen. De ervaringen bij "Niet in Nederland belastbaar inkomen" en groen vermogen leert dat dit verwarrend werkt.
- Er komt naar verwachting een verschillende behandeling voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en zelfstandigen, voor wie dat niet geldt. Dat kan leiden tot ongelijkheid. Met het groeiende aantal zelfstandigen neemt de bruikbaarheid van de polisadministratie af.
- Een toeslag op maandbasis zorgt ervoor dat iedere toekenning vatbaar is voor beroep en bezwaar. Dit betekent een toename van het aantal beroep- en bezwaarprocedures.

Inkomenseffecten

- De bestaande inkomensgrenzen per jaar moeten omgezet worden in maandelijkse grenzen. Dit kan budgetneutraal. In dat geval treden verschuivingen op binnen de groep toeslagontvangers.
- Als de maatregel budgetneutraal wordt doorgevoerd, zullen toeslagontvangers met hoge zorgkosten, een eigen woning en/of ondernemers er op achteruitgaan, vanwege het feit dat aftrekposten niet meer worden meegenomen. Voor huishoudens met inkomen uit box 2 en 3 kan dit tot een stijging van de toeslag leiden, omdat deze inkomensbestanddelen niet langer meetellen. Deze inkomenseffecten zijn nog niet gekwantificeerd.
  In IBO deel 1 (p.140) zijn alleen de inkomenseffecten doorgerekend van het niet meer meenemen van aftrekposten binnen het inkomensbegrip, maar niet het effect van het buiten beschouwing laten van box 2 en 3. Met het hanteren van een inkomensbegrip zonder aftrekposten treedt een besparing op van € 0,8 mld.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Enerzijds zorgt deze maatregel voor mensen met alleen inkomsten uit loondienst en/of een uitkering voor meer zekerheid over de toekenningen gedurende het jaar en een reductie van (hoge) terugvorderingen achteraf. Ook hoeven inkomenswijzigingen niet langer doorgegeven te worden. Anderzijds kan het systeem moeilijk uitlegbaar zijn, als 1) de hoogte van de toeslagen meer kunnen variëren gedurende het jaar en 2) de werkwijze van toekenning verschilt afhankelijk van de inkomstenbron. Of deze maatregel voor (deeltijd-)zelfstandigen een verbetering is ten opzichte van het huidige stelsel hangt af van de wijze waarop het (voorlopig en definitief) toekennen wordt ingericht.

Acties

- Het aantal gevraagde acties blijft nagenoeg hetzelfde als in het huidige stelsel. Het enige verschil is dat werknemers en uitkeringsgerechtigden hun inkomen en/of inkomenswijzigingen niet zelf meer hoeven door te geven. Met name *werknemers* met wisselende inkomsten, die nu –in vergelijking met werknemers met een vast inkomen- vaak inkomenswijzigingen moeten doorgeven, hebben hier profijt van.
  Veranderingen in andere grondslagen moeten mensen nog steeds zelf blijven doorgeven.
- Voor personen die (deels) als zelfstandige werken zal het aantal gevraagde acties naar verwachting onveranderd zijn, omdat de kans groot is dat zij zelf inkomenswijzigingen moeten blijven doorgeven bij fluctuaties in het inkomen.

Begrijpelijkheid

- Het SUWI-inkomen is naar verwachting begrijpelijker en beter uitlegbaar dan het huidige fiscaal inkomen. Het kan voor mensen echter onduidelijk zijn hoe de maandelijkse uitkering tot stand komt en waarom het bedrag per maand kan fluctueren a.g.v. het gehanteerde 12-maandsgemiddelde en/of de directe verrekeningen. Het is lastig om het inkomen te controlerenleren, wat lastig zelf te berekenen is. De begrijpelijkheid verbetert derhalve niet.
- De verwachting is dat het voor burgers eenduidiger is dat drie grote uitvoeringsinstanties die geld *uitkeren*, hiermee alle drie met hetzelfde inkomensbegrip gaan werken. Anderzijds kan het m.n. voor de groep werkenden verwarrend zijn dat er binnen de Belastingdienst dan met twee inkomensbegrippen wordt gewerkt (bij Toeslagen met iets anders bij de Belastingen).
- Dat het inkomen op een ander tijdvak (gemiddelde van 12 maanden ervoor) wordt vastgesteld dan de andere grondslagen zou verwarrend kunnen zijn. Doordat de toeslag maandelijks wordt uitgekeerd, kunnen mensen verwachten dat de toeslag is gebaseerd op het actuele inkomen. Dat wordt gewerkt met een inkomen tot 15 maanden terug kan leiden tot onbegrip.
- Hoewel het nog niet bekend is hoe er wordt omgegaan met het inkomen van zelfstandigen, kan het systeem voor mensen met zowel inkomsten uit loondienst als inkomsten uit een eigen onderneming (m.a.w. deeltijd-zelfstandigen) verwarrend zijn als beide inkomens op een andere manier worden meegenomen bij het vaststellen van de hoogte van de toeslag en op een ander moment definitief worden vastgesteld. Het kan het systeem onduidelijk en moeilijk uitlegbaar maken.

Consequenties

- Werknemers en uitkeringsgerechtigden krijgen meer zekerheid, doordat de hoogte van het inkomen niet meer leidt tot eventuele terugvorderingen. De overige grondslagen kunnen nog wel tot terugvorderingen en nabetalingen leiden.
- De correcties als gevolg van andere grondslagen worden na 4 maanden verrekend, waardoor de hoogte van de correcties kleiner zal zijn. Het risico op hoge terugvorderingen aan het einde van het jaar is daarmee verminderd. Dit vergroot de zekerheid en verkleint daarmee waarschijnlijk de drempel om 1) toeslagen aan te vragen en 2) om vanuit een uitkeringssituatie aan het werk te gaan. Met name voor werknemers en uitkeringsgerechtigden die te maken hebben met instabiele inkomenssituaties gedurende het jaar (flexwerkers, werkende armen).

Kanttekeningen hierbij:

- Er vinden meer maandelijkse correcties (terugvorderingen/nabetalingen) plaats, ook als een burger zelf geen wijzigingen doorgeeft. Meer tussentijdse (kleinere) wijzigingen kan iemand onzeker maken over het te ontvangen bedrag aan toeslagen in de volgende maand.
- Burgers kunnen meerdere inkomstenbronnen hebben, bijv. ook inkomen uit overige werkzaamheden. Die zijn niet bekend in de polisadministratie.
- De toeslagen blijven gebaseerd op het inkomen van beide toeslagpartners; er moet naar inkomenswijzigingen van beide partners worden gekeken.
- Bovenstaande is niet van toepassing op (deeltijd-) zelfstandigen. De gevolgen voor zelfstandigen hangen af van de nadere uitwerking. De verwachting is dat er voor hen meer onzekerheid blijft bestaan, omdat hun inkomen gedurende het jaar minder gemakkelijk tussentijds definitief vast te stellen is dan dat van werknemers en uitkeringsgerechtigden.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Optie kan budgetneutraal worden vormgegeven.						

- Het hanteren van een alternatief inkomensbegrip kan budgetneutraal plaatsvinden, maar niet zonder inkomenseffecten. Dit is met name het gevolg van het niet meer meenemen van aftrekposten (wat tot een inkomensstijging leidt = lagere toeslag) en het buiten beschouwing laten van box 2 en 3 (wat tot een inkomensdaling leidt = hogere toeslag). Deze budgettaire gevolgen van de maatregel zijn nog niet doorgerekend.

- Bij invoering zijn de uitgaven tijdelijk lager. Deze besparing kan ingezet worden voor de leenfaciliteit en/of ter eenmalige compensatie voor de huidige populatie toeslagontvangers.

11 Geleidelijke vermogenstoets

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Herverdeling tussen toeslagen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Niet problematisch

Omschrijving

Door de harde vermogenstoetsen meer geleidelijk vorm te geven kan beter worden aangesloten bij het draagkrachtbeginsel. In het huidige stelsel is de vermogenstoets in tegenstelling tot de inkomensafhankelijkheid heel hard (ja of nee). Dit leidt tot hoge terugvorderingen, omdat ook bij een minimale afwijking het gehele jaarrecht kan vervallen: een euro extra vermogen kan betekenen dat het hele jaarrecht vervalt. Een geleidelijke vermogenstoets zal weliswaar leiden tot meer correcties (want niet meer alleen rond de vermogensgrens), maar de correcties zullen kleiner zijn want het recht zal niet direct volledig vervallen bij vermogensaanwas.

Voor de parameters is aangesloten bij het rapport Harmonisatie doorwerking vermogen uit 2017: een afbouw van 4% van de grondslag in box 3 boven €30.000 (op basis van 2020). Hiermee wordt de vermogenstoets geharmoniseerd: voor zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag gaat dezelfde vermogenstoets gelden.

Er kan indien gewenst verder gefinetuned worden door de vermogensgrens aan te passen. Een hogere grens betekent dat minder huishoudens te maken krijgen met de vermogensafbouw. Bij ongewijzigde afbouw van 4% zal dit echter wel geld kosten. Wanneer de vermogensgrens gelijk wordt gesteld aan de huidige grens in de vermogenstoets voor zorgtoeslag en kindgebonden budget (€ 86.000 in 2020) en de afbouw 4% blijft kost dit circa € 200 miljoen. In dat geval zijn er geen huishoudens die hun toeslag verliezen en komen er alleen maar huishoudens bij die vanwege de harde vermogenstoets eerder geen recht hadden. Bij verdeling van de kosten over alle toeslaghuishoudens levert iedereen wat toeslag in.

Wijzigingen per 2021
Per 2021 is het heffingvrij vermogen in box 3 verhoogd van €30.846 per volwassene naar €50.000 per volwassene. Voor de geleidelijke vermogenstoets moet daarom vanaf 2021 worden uitgegaan van de volgende parameters: een afbouw van 4% van de grondslag in box 3 boven €11.000. Voor de eenvoud is dit bedrag afgerond op een duizendtal.

Vergelijking met huidig stelsel

Volgens het IBO heeft slechts een beperkt deel (circa 850.000) van de toeslaghuishoudens vermogen in box 3 (vermogen boven het heffingvrije vermogen) en krijgt dus (mogelijk) te maken met de geleidelijke vermogenstoets.

Wijzigingen per 2021
Door de verhoging van het heffingvrij vermogen in box 3 en de uitzondering daarvan voor toeslagen, valt de vermogensgrens in de huurtoeslag vanaf 2021 lager uit dan het heffingvrij vermogen. Toeslaggerechtigden met huurtoeslag met een vermogen tussen het huidige niveau van de vermogensgrens in de huurtoeslag en €50.000 dienen net als nu aangifte te doen om hun vermogen vast te stellen, hoewel zij uiteindelijk geen belasting betalen in box 3. Met harmonisering van de vermogensgrens op € 50.000 is hier niet langer sprake van.

Effect op aantal correcties en niet-gebruik
Het aantal correcties neemt toe, doordat over een groter vermogensinterval de toeslag wordt afgebouwd. Wel zal het aantal hoge terugvorderingen dalen, doordat de afbouw geleidelijk verloopt. Dit kan er ook toe leiden dat huishoudens (vooral huishoudens die een vermogen hebben rond de huidige vermogensgrens) eerder de toeslag aanvragen.

Effect op gerichtheid en tijdigheid
De overgang op een geleidelijke vermogenstoets betekent een betere aansluiting bij het draagkrachtbeginsel.

Effect op beleidsdoelstellingen
Door de betere aansluiting bij het d raagkrachtbeginsel kan ook beter worden voldaan aan de doelstellingen van inkomensondersteuning.

Uitvoering

De Belastingdienst/Toeslagen geeft in de Weging op de hand op deelrapport 1 van IBO Toeslagen (4 oktober 2019) aan de maatregel uitvoerbaar is. In een nadere weging op de hand in november 2020 zijn daar geen aanvullingen op gekomen.

Juridische aspecten

Wetswijzing noodzakelijk. De vermogensgrens van de zorgtoeslag is geregeld in artikel 2a, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag. De vermogensgrens van het kindgebonden budget is geregeld in artikel 1, vierde lid, Wet op het kindgebonden budget. De vermogensgrens van de huurtoeslag is geregeld in artikel 7, derde en vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Bij een aanpassing van de vermogensgrens huurtoeslag dient, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk ook een aanpassing plaats te vinden in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, en artikel 9.4a, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Voorts zijn, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk nog wijzigingen nodig in artikelen die naar genoemde artikelen verwijzen.

Inkomenseffecten

Door de overgang op de geleidelijke vermogenstoets krijgen huishoudens met een laag inkomen en vermogen boven de huidige vermogensgrens van €30.846 veelal recht op huurtoeslag. Dit geeft positieve inkomenseffecten.

Tabel. Inkomenseffecten van geleidelijke vermogenstoets, 2020 obv MEV2020-stand uit IBO Toeslagen

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=115% WML)	1%	1%	1%	97%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
2e (115-184% WML)	0%	1%	2%	95%	1%	0%	0%	100%	0,0%	20%
3e (184-268% WML)	0%	0%	1%	98%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
4e (268-392% WML)	0%	0%	1%	98%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>392% WML)	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	1%	99%	0%	0%	0%	100%	0,0%	64%
uitkeringsontvangers	0%	0%	0%	99%	0%	0%	0%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	1%	1%	2%	95%	0%	1%	0%	100%	0,0%	26%
Grondslag box 3[2]										
geen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	76%
0-10.000	0%	0%	0%	89%	2%	2%	7%	100%	0,0%	2%
10.000-50.000	0%	2%	10%	81%	1%	1%	4%	100%	0,0%	7%
50.000-86.000	7%	11%	12%	69%	0%	0%	0%	100%	0,0%	4%
86.000-120.000	0%	0%	0%	97%	1%	1%	1%	100%	0,0%	2%
>120.000	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	8%
Alle huishoudens[2]	0%	1%	1%	97%	0%	0%	0%	100%	0,0%	100%

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

[2] Grondslag box 3: dit is het vermogen boven het heffingvrij vermogen

[3] Betreft alle particuliere huishoudens in Nederland

Huishoudens met een positieve box 3 grondslag tot €11.000 (o.b.v. 2021) hebben voordeel: zij kunnen recht krijgen op huurtoeslag en het recht op kindgebonden budget en zorgtoeslag is ongewijzigd. Voor box 3 grondslagen tussen €11.000 en €67.000 is het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget lager. Op beide regelingen verliezen ze 4% van de grondslag boven €11.000 (bijv. bij grondslag van €31.000 wordt op basis van deze geleidelijke vermogenstoets in iedere regeling €800 afgebouwd). In deze groep zijn de negatieve inkomenseffecten potentieel groot. De huishoudens met een box 3 grondslag boven €67.000 en een positief inkomenseffect zijn veelal alleenstaande ouders. Vanwege de kop voor alleenstaande ouders op het kindgebonden budget is hun maximale toeslagbedrag hoog, waardoor de afbouw hiervan tot hoge box 3-grondslagen kan doorlopen. Er zijn 78.000 huishoudens die door de geleidelijke vermogenstoets recht krijgen op huurtoeslag. Anderzijds zijn er 70.000 huishoudens die geen zorgtoeslag meer krijgen en 10.000 huishoudens die geen kindgebonden budget meer krijgen door deze maatregel.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten en de verwachte burgerreis worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel vermindert het risico op grote terugvorderingen, maar de kans op een kleine correctie groter. Deze maatregel zal naar verwachting eerlijker worden gevonden dan de huidige vermogenstoets, maar wel complexer.

Acties

- Het aantal benodigde acties en het aantal loketten waar burgers mee te maken hebben verandert met deze maatregel niet. Nog steeds moeten burgers het vermogen doorgeven.
- Het blijft -net als in het huidige stelsel- nog steeds het meest lastige voor burgers om de hoogte van het (gezamenlijk) vermogen vast te stellen. Jaarlijks geautomatiseerde vooringevulde vermogensgegevens hanteren binnen mijntoeslagen.nl, burgers attenderingen sturen en/of burgers stapsgewijs meenemen in het berekenen van het vermogen, kunnen er aan bijdragen dit probleem op te lossen.

Begrijpelijkheid

- Een geleidelijke vermogensgrens maakt het complexer voor mensen om te begrijpen hoe het vermogen doorwerkt in de hoogte van de toeslag. Het is minder uitlegbaar.
  Het is de verwachting dat het hierdoor lastiger wordt om een juiste inschatting te maken van het recht op toeslag op basis van vermogen.
- Deze maatregel kan als eerlijker worden ervaren, omdat het alles-of-niets-principe verdwijnt. Nu verliezen mensen met een vermogen rond de vermogensgrens hun volledige recht op (één of meerdere van) de toeslagen als ze de grens één euro overschrijden, wat mensen als onrechtvaardig kunnen ervaren.
- Het vaststellen van het vermogen en begrijpen wat er onder vermogen wordt verstaan, zal nog steeds als complex worden ervaren.

Consequenties

- Voor huishoudens met een relatief laag inkomen en vermogen (die nu rond de vermogensgrenzen van de toeslagen zitten), vermindert met de geleidelijke vermogenstoets het risico op hoge terugvorderingen, doordat één euro te veel vermogen niet direct betekent dat het volledige bedrag aan toeslagen moet worden terugbetaald. Dit kan er ook toe leiden dat huishoudens die een vermogen hebben rond de huidige vermogensgrens eerder de toeslag aanvragen.
- Voor huishoudens met vermogen dat onder de huidige vermogensgrens ligt, telt het vermogen met deze maatregel gedeeltelijk mee voor de hoogte van de toeslag. Zij kunnen nu met een correctie (nabetaling of terugvordering) te maken krijgen als ze hun vermogen niet, onjuist of niet tijdig doorgeven.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Budgettair neutraal	0	0	0	0	0	0

De vormgeving is in het IBO zo gekozen dat de overgang van de harde vermogenstoetsen naar de geleidelijke vermogenstoets over het totaal van de zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag budgettair neutraal is. Dit komt neer op een intensivering op huurtoeslag van €115 miljoen en een besparing op zorgtoeslag en kindgebonden budget van respectievelijk €100 miljoen en €20 miljoen.

12 Harmoniseren vermogenstoetsen

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Herverdeling tussen toeslagen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Niet problematisch

Omschrijving

In deze maatregel worden de vermogensgrenzen geharmoniseerd. In het huidige systeem geldt weliswaar dezelfde vermogensgrens voor zorgtoeslag en kindgebonden budget, maar de vermogensgrens voor huurtoeslag ligt lager. Daardoor zijn er huishoudens die op basis van de vermogenstoets geen recht op huurtoeslag hebben, maar wel op zorgtoeslag en kindgebonden budget. Na harmonisatie geldt voor de drie toeslagen dezelfde grens en zal een huishouden dus voor alle drie de toeslagen tegelijk wel of niet voldoen aan de vermogenstoets. Daarbij geldt de kanttekening dat de huishouddefinitie voor huurtoeslag afwijkt, waardoor er hier alsnog een afwijking kan zijn. Voor deze maatregel zijn in deelrapport 1 van IBO Toeslagen twee alternatieven om te harmoniseren uitgewerkt:

1. Harmonisatie op het niveau van de vermogensgrenzen van de huurtoeslag
2. Harmonisatie op een niveau tussen de huidige vermogensgrenzen in, zodanig dat het geheel budgettair neutraal is.

Invulling 1 leidt alleen tot een wijziging bij zorgtoeslag en kindgebonden budget. Huishoudens met een vermogen boven de nieuwe vermogensgrens (heffingvrij vermogen in box 3 in 2020) en onder de oude grens (heffingvrij in box 3 in 2020 + 86.000 per volwassene) verliezen het recht op deze toeslagen.

Invulling 2 leidt tot een wijziging bij de 3 toeslagen. De vermogensgrens komt te liggen op (heffingvrij in box 3 in 2020 + € 45.000) Er is een groep die recht krijgt op huurtoeslag en er is een groep die het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget verliest.

Wijzigingen per 2021
Per 2021 is het heffingvrij vermogen in box 3 verhoogd van €30.846 per volwassene naar €50.000 per volwassene. De vermogensgrenzen van de toeslagen zijn uitgezonderd van de verhoging en blijven op hetzelfde niveau. Invulling 1 ligt vanaf 2021 onder het heffingvrij vermogen in box 3.

Vergelijking met huidig stelsel

Bij de overstap op een geharmoniseerde vermogenstoets voldoet een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets. Dit kan tot extra hoge terugvorderingen leiden, omdat een huishouden die van de drie toeslagen gebruik maakt nu bij overschrijding van de vermogensgrens drie toeslagen verliest in plaats van een of twee. Voor huishoudens met drie toeslagen die een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens hebben, neemt daarom de onzekerheid toe. Dit leidt mogelijk tot een kleine toename in niet-gebruik.

Wijzigingen per 2021
De vermogensgrens voor de huurtoeslag komt vanaf 2021 onder het heffingvrije vermogen in box 3 te liggen. Bij invulling 1 geldt dit ook voor de andere toeslagen. Dit betekent dat toeslaggerechtigden met een vermogen tussen de huidige vermogensgrens voor de huurtoeslag en het heffingvrije vermogen net als in de huidige situatie aangifte moeten doen om hun vermogen vast te stellen, hoewel zij uiteindelijk geen belasting betalen in box 3.

Uitvoering

De maatregel is als uitvoerbaar beoordeeld in de weging op de hand. Naar verwachting is een korte doorlooptijd nodig om de maatregel in te voeren. De precieze doorlooptijd zal nader moeten worden bepaald.

Invulling 1
In de zorgtoeslag en kindgebonden budget zal het aantal toeslaggebruikers afnemen en dat betekent een licht afname van de uitvoeringskosten.

Invulling 2
In de huurtoeslag zal het aantal toeslaggebruikers toenemen, in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zal het aantal gebruikers afnemen. Dit levert naar verwachting een iets kleinere populatie op en betekenen daardoor ook een lichte afname van de uitvoeringskosten. Wel leidt het daardoor tot een budgettaire schuif van zorgtoeslag en kindgebonden budget naar de huurtoeslag.

Maatregel 1 en 2
- De ICT aanpassingen die nodig zijn voor deze maatregelen zijn van geringe omvang.
- Per saldo zijn de effecten van deze maatregelen op de uitvoering gering.

Juridische aspecten

Wetswijzing noodzakelijk. De vermogensgrens van de zorgtoeslag is geregeld in artikel 2a, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag. De vermogensgrens van het kindgebonden budget is geregeld in artikel 1, vierde lid, Wet op het kindgebonden budget. De vermogensgrens van de huurtoeslag is geregeld in artikel 7, derde en vierde lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Bij een aanpassing van de vermogensgrens huurtoeslag dient, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk ook een aanpassing plaats te vinden in artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, en artikel 9.4a, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Voorts zijn, afhankelijk van de exacte vormgeving, mogelijk nog wijzigingen nodig in artikelen die naar genoemde artikelen verwijzen.

Inkomenseffecten

Maatregel 1 leidt tot grote negatieve inkomenseffecten voor huishoudens die door de verlaging van de vermogensgrens recht op zorgtoeslag en of kindgebonden budget verliezen. Bij de zorgtoeslag gaat het om 240 dzd huishoudens, bij kindgebonden budget om 70.000 huishoudens.
Maatregel 2 leidt tot grote positieve effecten voor huurders met een vermogensgrondslag tussen heffingvrij en €45.000 die recht krijgen op huurtoeslag. Dat gaat om 65.000 huishoudens. Voor huishoudens met een vermogensgrondslag tussen €45.000 en €86.000 met zorgtoeslag en/of kindgebonden budget is er een negatief inkomenseffect. Het gaat om 70.000 huishoudens die zorgtoeslag verliezen en 20.000 huishoudens die kindgebonden budget verliezen.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten en de verwachte burgerreis worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel vergroot de begrijpelijkheid van de vermogenstoets binnen de toeslagensystematiek. Het aantal gevraagde acties en het risico op (hoge) terugvorderingen vermindert echter niet; voor bepaalde huishoudens –rond de vermogensgrens- wordt het risico alleen maar groter.

NB. Er is hier nog geen rekening gehouden is met het feit dat het heffingsvrij vermogen in 2021 verandert. Dit heeft effect op de vermogensgrens die binnen toeslagen wordt gehanteerd. Het is nu nog niet duidelijk is hoe de geharmoniseerde vermogensgrens binnen de toeslagen zich verhoudt tot het nieuwe heffingsvrije vermogen.

Acties
- Het aantal benodigde acties en het aantal loketten waar burgers mee te maken hebben, verandert met deze maatregel niet. Nog steeds moeten burgers het vermogen doorgeven.
- Het blijft -net als in het huidige stelsel- nog steeds het meest lastige voor burgers om de hoogte van het (gezamenlijk) vermogen vast te stellen. Jaarlijks geautomatiseerde

vooringevulde vermogensgegevens hanteren binnen mijntoeslagen.nl, burgers attenderingen sturen en/of burgers stapsgewijs meenemen in het berekenen van het vermogen, kunnen er aan bijdragen dit probleem op te lossen.

Begrijpelijkheid

- Een groot deel van de burgers zal zich nu niet bewust zijn van de verschillen in vermogensgrenzen tussen de toeslagsoorten, totdat men er in de praktijk mee wordt geconfronteerd, omdat men huurtoeslag moet terugbetalen, terwijl men voor de zorgtoeslag en/of kindgebonden budget nog recht heeft op een toekenning (o.b.v. de vermogensgrens).
- Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. Het maakt de communicatie rondom de vermogenstoets binnen de toeslagen gemakkelijker.
- Het vaststellen van het vermogen en begrijpen wat er onder vermogen wordt verstaan, zullen burgers nog steeds als complex ervaren.

Consequenties

- Eén en dezelfde vermogensgrens kan voorkomen dat mensen uit onwetendheid over de verschillende vermogensgrenzen óf onterecht huurtoeslag aanvragen óf onterecht kindgebonden budget en/of zorgtoeslag niet aanvragen. Daarmee kan het harmoniseren van een vermogensgrens (hoge) terugvorderingen voorkomen en het niet-gebruik verminderen.
- Het risico op terugvorderingen blijft met de geharmoniseerde vermogensgrens bestaan omdat het vermogen nog steeds een grondslag is voor toekenning van de toeslag.
- Voor burgers die een relatief laag inkomen hebben, maar wel een vermogen rond die vermogensgrens, blijft de onzekerheid bestaan of men in aanmerking komt voor de toeslag. Als achteraf blijkt dat iemand net niet in aanmerking komt voor de toeslag (door te hoog vermogen) en men had de toeslag wel aangevraagd, is de terugvordering vaak hoog (alles moet worden terugbetaald).
- Het effect van het niet of foutief doorgeven van het vermogen, kan met één geharmoniseerde vermogensgrens groter zijn, omdat een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets voldoet. Dit geldt voor huishoudens die zowel van HT, ZT als KGB gebruik maken. Deze huishoudens verliezen bij overschrijding van de vermogensgrens nu 3 ipv 1 of 2 toeslagen. Voor de huishoudens met drie toeslagen en een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens, zal de onzekerheid toenemen, wat bij hen mogelijk tot een toename in het niet-gebruik leidt.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**

Invulling 1 levert €373 miljoen op.
Invulling 2 is budgettair neutraal vormgegeven. Wel leidt deze invulling tot meer ht- en minder zt- en wkb-gebruikers en daarmee tot een budgettaire schuif tussen de toeslagen.

13 Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Zeer negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Niet problematisch

Omschrijving

In deze oplossingsrichting wordt de zorgtoeslag afschaft, daarvoor wordt 2025 als referentiejaar gebruikt. Daarbij illustreert dit pakket van maatregelen in hoeverre de inkomensgevolgen gecompenseerd kunnen worden met regulier instrumentarium. Ter compensatie van de inkomensgevolgen van het afschaffen van zorgtoeslag worden de volgende maatregelen genomen:

- Het Wettelijk Minimumloon (WML) wordt verhoogd met 5%. Dit werkt door in de sociale minimumuitkeringen en de AOW.
- De Algemene Heffingskorting (AHK) wordt verhoogd met € 639.
- De bijstand wordt verhoogd door de gefaseerde afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand deels terug te draaien. In deze variant wordt deze afbouw voor 0,15 ongedaan gemaakt, waardoor in het referentieminimumloon wordt gerekend met ruim 1,6 AHK. Structureel wordt de dubbele AHK nog steeds volledig afgebouwd naar 1 AHK.
- Door het verhogen van het WML en de daaraan gekoppelde uitkeringen wordt de groep AOW'ers overgecompenseerd voor het verlies van de zorgtoeslag. Deze overcompensatie wordt afgeroomd via het gedeeltelijk fiscaliseren van de AOW-premie (3%-punt).

Ondanks bovengenoemde compenserende maatregelen leidt dit pakket per saldo tot veel spreiding in het inkomensbeeld. Dat komt in de eerste plaats omdat de zorgtoeslag inkomensondersteuning verstrekt op basis van het huishoudinkomen en de compenseerde maatregelen vooral zien op individueel inkomen. Daarnaast wordt met het reguliere instrumentarium niet alle huishoudens bereikt die nu zorgtoeslag ontvangen. In de fiches 15a, 16 en 17 is verder uitgewerkt hoe met bovenstaand en aanvullend instrumentarium de inkomensgevolgen verder beperkt kunnen worden.

Vergelijking met huidig stelsel

- Het afschaffen van de zorgtoeslag is een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. De compenserende maatregelen hoeven in tegenstelling tot de zorgtoeslag niet te worden aangevraagd, daarom zal er geen sprake zijn van niet-gebruik. Nabetalingen en terugvorderingen (van de zorgtoeslag) kom dan niet meer voor.
- De zorgtoeslag biedt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de zorgkosten (nominale of bestuursrechtelijke premie en het verplicht eigen risico) van burgers tot aan een bepaald inkomen. Deze tegemoetkoming komt te vervallen.
- De nominale premie van 1.630 euro (prijspeil 2025) en het eigen risico blijven gehandhaafd. De inkomensgevolgen worden gecompenseerd doordat burgers een hoger inkomen krijgen en minder belasting betalen. Dit betekent dat de rechtstreekse relatie tussen de betaalde premie en de compensatie van de zorgtoeslag vervalt. Mogelijk leidt dit tot meer betalingsproblemen en een toename van het aantal wanbetalers in het bestuursrechtelijke premieregime. Ook toekomstige stijgingen van de zorgpremie of eigen-risico kunnen niet meer met een verhoging van de zorgtoeslag worden gecompenseerd. Zonder aanvullend beleid leidt dit tot negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een laag inkomen.
- Een groep aan de onderkant van het inkomensgebouw is moeilijk te bereiken met compensatiemaatregelen vanwege verzilveringsproblematiek en zal daardoor onvolledig worden gecompenseerd. Het gaat daarbij om mensen met een inkomen onder het sociaal

minimum, zoals studenten, zelfstandigen en werknemers met kleine banen. Dit kan ertoe leiden dat deze groepen worden geconfronteerd met dusdanige betalingsproblemen, dat zij de zorgpremie niet meer kunnen opbrengen. Het gevolg is meer inningsproblemen en wanbetalers bij de zorgverzekeraars en mogelijk ook meer onverzekerden. Een belangrijk incasso instrument bij wanbetalers, het omleiden van de zorgtoeslag, vervalt.

- Burgers worden ook niet meer via de zorgtoeslag gecompenseerd voor het verplicht eigen risico. Dit kan betekenen dat mensen meer moeite krijgen om hun eigen risico te betalen, wat naast betalingsproblemen ook het risico op zorgmijding vergroot. Dit kan gezondheidsschade tot gevolg hebben.
- Het arbeidsmarkteffect van de WML-verhoging is onzeker. Klassiek economisch inzicht is dat een hoger WML, via lagere arbeidsvraag, leidt tot minder werkgelegenheid. Recente inzichten uit de internationale, economische literatuur laten echter wisselende effecten zien, waardoor onduidelijkheid bestaat over de precieze richting en omvang van eventuele arbeidsmarkteffecten. Het CPB is momenteel in het kader van het vervolg op Kansrijk Arbeidsmarktbeleid bezig met een onderzoek naar de effecten van een verhoging van het WML op werkgelegenheid. Publicatie van de onderzoeksbevindingen is voorzien in het najaar van 2020.

Uitvoering

De maatregel is uitvoerbaar; naar verwachting is een implementatietermijn van 1-3 jaar nodig. Door gebruik te maken van de bestaande instrumenten hoeven alleen de percentages aangepast te worden.

Nadat een alternatief beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. Ook kan een burger nog zorgtoeslag aanvragen over voorgaand jaar. Definitieve uitfasering van de gehele zorgtoeslag kost daarom naar schatting 7 jaar.

Juridische aspecten

Het afschaffen van de zorgtoeslag en het verhogen van het WML vragen om een wetswijziging. De wijziging van fiscale parameters kan geregeld worden in het Belastingplan. Het compenseren via de andere maatregelen kan per AMvB.

Statische inkomenseffecten

De tabel hieronder toont de mediane inkomenseffecten voor verschillende groepen huishoudens en de spreiding van de inkomenseffecten.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel(%)
Inkomensgroep									
1e (<=114% WML)	15%	20%	41%	20%	1%	2%	100%	**-1,3%**	20
2e (114-181% WML)	5%	13%	27%	45%	9%	1%	100%	**0,2%**	20
3e (181-274% WML)	2%	5%	11%	58%	24%	1%	100%	**1,4%**	20
4e (274-407% WML)	0%	3%	13%	74%	10%	0%	100%	**0,9%**	20
5e (>407% WML)	0%	2%	22%	74%	2%	0%	100%	**0,4%**	20
Inkomensbron									
Werkenden	5%	9%	15%	63%	7%	0%	100%	**0,7%**	63
Uitkeringsgerechtigden	7%	13%	32%	28%	17%	3%	100%	**0,0%**	8
Gepensioneerden	3%	5%	38%	42%	10%	2%	100%	**0,2%**	27
Huishoudtype									
Tweeverdieners	3%	5%	15%	61%	14%	1%	100%	**0,9%**	50
Alleenstaanden	5%	12%	31%	47%	4%	1%	100%	**0,0%**	46
Alleenverdieners	20%	16%	19%	40%	5%	1%	100%	**-0,4%**	5
Kinderen									
Huishoudens met kinderen	5%	8%	15%	66%	6%	0%	100%	**0,7%**	22

Huishoudens zonder kinderen									52
	5%	10%	18%	55%	10%	1%	100%	**0,6%**	
Alle huishoudens									**100**
	5%	**9%**	**23%**	**54%**	**9%**	**1%**	**100%**	**0,4%**	

De tabel laat zien dat er veel spreiding in het inkomensbeeld optreedt. In de eerste plaats omdat inkomensondersteuning op huishoudinkomen (zorgtoeslag) vervangen wordt door inkomensondersteuning die gericht is op individueel inkomen. Daardoor gaan bijvoorbeeld alleenverdieners er in doorsnee op achteruit. De niet werkende partner wordt namelijk niet bereikt door de compenserende maatregelen.

Verder valt op dat ongeveer 5% van alle huishoudens in MIMOSI er meer dan 5% op achteruit gaat (dit komt overeen met 365 duizend huishoudens). Dit zijn huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum zoals studenten, zelfstandigen en werknemers met kleine banen. Deze groepen ontvangen geen of beperkt loon, waardoor de verhoging van het WML hen niet bereikt. Daarnaast betalen zij te weinig belasting om de hogere AHK te kunnen verzilveren. Bovendien zullen niet alle zelfstandigen in de positie zijn om hun tarieven te verhogen. Kanttekening bij deze negatieve effecten is dat huishoudens waarschijnlijk niet langdurig op een inkomen onder het sociaal minimum blijven, waardoor zij op de langere termijn wel profiteren van de compenserende maatregelen.

De tabel hieronder geeft drie standaardvoorbeelden van de inkomensverschuivingen waar een burger mee te maken krijgt. Te zien is dat zowel een werkende op WML, een alleenstaande AOW'er en iemand in de bijstand hun volledige recht op zorgtoeslag kwijtraken. De verhoging van het WML en daaraan gekoppelde bijstand is niet voldoende om het verlies aan zorgtoeslag te compenseren. AOW'ers worden overgecompenseerd, wat via belastingen wordt afgeroomd. De verhoging van de AHK met € 639 komt maar deels ten goede aan deze groepen (voor de bijstand leidt ook de beperking van de afbouw van de dubbele AHK tot een positief effect), vanwege de verzilveringsproblematiek. Uiteindelijk leidt het hogere inkomen tot een hogere verschuldigde belasting voor alle voorbeelden. Per saldo gaat een werkende op WML er € 221 per jaar op achteruit, de AOW'er erop vooruit met € 63 en iemand met in de bijstand er € 9 op achteruit.

Mutaties alleenstaanden (bedragen per jaar in €)

	Werkend op WML	**Alleen AOW**	**Bijstand**
Afschaffen zorgtoeslag	-1.431	-1.431	-1.431
Bruto-inkomen	1.160		
AOW		1.591	
Bijstand			1.265
Algemene Heffingskorting	546	618	625
Belastingen (incl. fiscaliseren AOW)	-482	-877	-468
Arbeidskorting	-14		
Overige kortingen		259	
Inkomensafhankelijke zorgbijdrage		-96	
Besteedbaar inkomen	**-221**	**63**	**-9**

Dynamische inkomenseffecten

De huidige zorgtoeslag ademt mee met de som van de nominale premie en het verplicht eigen risico (de standaardpremie). Gaat de nominale premie en/of het gemiddeld eigen risico omhoog, dan stijgt ook de zorgtoeslag. Dit compenseert de stijgende zorgkosten in de toekomst. Bij het afschaffen van de zorgtoeslag vervalt deze compensatie. Het inkomensverlies van de groep die geen compensatie meer ontvangt bedraagt circa 0,2% per jaar, in de jaren volgend op het afschaffen van de zorgtoeslag.

In de komende jaren stijgt de standaardpremie naar verwachting met €44 per jaar.[62] In het huidige systeem ontvangen huishouden zorgtoeslag die jaarlijks groeit met €35 per jaar. Huishoudens die de maximale zorgtoeslag ontvangen betalen netto dus €9 per jaar meer aan zorg. Met het wegvallen van de zorgtoeslag komt echter de volledige stijging van de standaardpremie van €44 per jaar voor hun rekening. Dit betekent een inkomensderving van circa 0,2% per jaar. Bovenstaande analyse geldt in een beleidsarm scenario. In de praktijk worden elke kabinetsperiode wijzigingen doorgevoerd in het basispakket van de Zvw. In 2015 is bijvoorbeeld de wijkverpleging overgeheveld van de Wlz naar de Zvw. In het huidige systeem leiden pakketuitbreidingen automatisch tot een stijging van de nominale premie en daarmee tot een stijging van de zorgtoeslag. Zo worden de effecten voor de lage inkomensgroepen beperkt. Ook verhogingen van het verplicht eigen risico worden vertaald in een stijging van de zorgtoeslag.

Om de toekomstige stijging van de zorgkosten op te vangen kan ervoor gekozen worden om bijvoorbeeld de AHK in pas te laten lopen met de stijging van de standaardpremie. Deze jaarlijkse compensatie is complexer dan de jaarlijkse stijging van de zorgtoeslag. Bovendien wordt met deze maatregel niet alle groepen bereikt: net als bij de statische inkomenseffecten wordt een deel van de huishoudens met laag inkomen niet (volledig) bereikt via de AHK en daarmee niet gecompenseerd voor de stijging van de standaardpremie.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet meegenomen in de burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals. Op basis van bestaande gedragsinzichten lijkt deze maatregel een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Burgers hoeven geen acties te nemen en het risico op zowel terugvorderingen en niet-gebruik zal afnemen.

Acties
- Er zijn geen acties meer nodig van burgers. De zorgtoeslag komt te vervallen en de compensatie loopt via regelingen waar zij nu ook al mee te maken hebben, daar hoeven ze niets extra's voor te doen. Mensen ontvangen een hoger loon of een hogere uitkering.
- Een klein deel van de mensen zal belastingaangifte moeten doen om gebruik te kunnen maken van de algemene heffingskorting. Dat zullen deze mensen nu ook al doen.

Begrijpelijkheid
- Deze maatregel is begrijpelijk. Burgers hoeven geen complexe informatie te verwerken.
- Uit het onderzoek blijkt dat burgers sterk gericht zijn op wat het financieel voor ze betekent. De cijfers over de inkomenseffecten kunnen daarom een rol spelen in de discussie over rechtvaardigheid. Daarmee neemt ook de begrijpelijkheid van de maatregel af.

Consequenties
- Er zijn geen terugvorderingen meer en er is geen sprake meer van niet-gebruik.
- Het geld dat lage inkomensgroepen bij deze maatregel ontvangen via hogere bijstand en minimumlonen is niet geoormerkt voor zorgkosten. Dit kan ertoe leiden dat dit geld vaker aan andere zaken wordt besteed en dat huishoudens in de problemen komen wanneer zij hun zorgtoeslag moeten betalen.

Overig
- Aangenomen is dat de verhoging van het WML niet doorwerkt in de inkomensgrenzen van werkgeverspremies. De loonkosten stijgen dan alleen doordat is aangenomen dat de uurlonen van werknemers stijgen tot het nieuwe WML.[63] De loonkosten stijgen hierdoor met 0,1 miljard euro.
- De effecten van de hogere lonen op belastinginkomsten zijn niet meegenomen in dit fiche.

[62] De voorgestelde maatregelen in het fiche gaan pas in per 2025. Cijfers over de hoogte van de standaardpremie, zorgtoeslag en WML ontbreken echter over de periode 2025 en verder. Om het effect van de dynamische koopkrachteffecten inzichtelijk te maken, zijn de bedragen over de periode 2021–2025 gebruikt als proxy voor de premie- en toeslagontwikkeling in de jaren na 2025.
[63] Er is uitgegaan van een beperkte doorwerking in het loongebouw.

Budgettaire gevolgen in mld. euro's (+ = saldoverslechterend)	
	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen WML	1,9[64]
Verhogen AHK	5,6
AHK in referentieminimumloon	0,2
Fiscalisering AOW	-0,8
Totaal	**0**

[64] De verhoging van het WML zorgt voor 3,2 mld aan extra uitgaven waarvan 2,9 mld. aan extra uitkeringen (zoals AOW en bijstand) en LIV (lage inkomensvoordeel voor werkgevers), en 0,3 mld aan extra toeslagen. Deze laatste worden binnen de specifieke toeslagen opgevangen, zodat alleen de 2,9 mld aan hogere uitkeringen resteert. Hier tegenover staan voor 0,9 mld. euro aan extra premie-, en belastingopbrengsten. De hogere kosten (0,1 mld) voor LIV worden binnen het werkgeversdomein opgevangen. Per saldo resteert na afronding dan een intensivering van 1,9 mld.

Box. Effect loslaten premiegrens IAB ter compensatie van inkomenseffecten door het afschaffen zorgtoeslag

Inhoudingsplichtigen en verzekeringsplichtigen betalen een Inkomensafhankelijke Bijdrage (IAB). In deze box wordt beschreven of het loslaten van de premiegrens inkomenscompensatie kan bieden als de zorgtoeslag wordt afgeschaft.

Op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) is vastgelegd dat de (IAB) evenveel dient op te leveren als:

a. het geraamde totaalbedrag aan nominale rekenpremies, bedoeld in artikel 1, onderdeel aa, van het Besluit zorgverzekering voor alle zorgverzekeringen waarvoor premie moet worden betaald, vermeerderd met het geraamde totaalbedrag dat de zorgverzekeraars van hun verzekerden zullen ontvangen ten gevolge van een door hen vast te stellen opslag op deze nominale rekenpremies;

b. het geraamde totaalbedrag aan eigen bijdragen, bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Zorgverzekeringswet;

c. het geraamde totaalbedrag aan verplicht eigen risico dat door verzekerden zal worden betaald;

d. de aan het Zorgverzekeringsfonds toe te voegen rijksbijdrage, bedoeld in artikel 54 van de Zorgverzekeringswet, voor verzekerden jonger dan achttien jaar, alsmede bijdragen uit het Ouderdomsfonds als bedoeld in artikel 87a van de Wet financiering sociale verzekeringen;

e. het geraamde totaalbedrag aan inkomensafhankelijke bijdragen als bedoeld in artikel 41 van de Zorgverzekeringswet dat van inhoudingsplichtigen en verzekeringsplichtigen geheven zal worden, verminderd met het geraamde bedrag, bedoeld in artikel 42, achtste lid, van die wet, met betrekking tot gemoedsbezwaarden.

Het loslaten van de premiegrens leidt dus tot een andere verdeling van de IAB-lasten maar niet tot een hogere opbrengst. Over een grotere grondslag zal een lager percentage worden geheven. De IAB wordt onder meer betaald door de werkgevers. Als de premiegrens wordt losgelaten, betekent dit dat er verschuiving optreedt in de lasten voor werkgevers. Zij gaan minder betalen voor werknemers met een laag inkomen en meer voor werknemers met een hoog inkomen. De totale som aan IAB blijft gelijk, per saldo is dit dan ook geen lastenverzwaring voor werkgevers. Er kan wel een herverdeling tussen werkgevers optreden afhankelijk van het salarisniveau van de werknemers.

Het verhogen van de premiegrens heeft geen directe inkomensgevolgen voor werknemers in loondienst en lijkt daarmee geen geschikt instrument voor compensatie van deze groep. De IAB wordt immers betaald door de werkgever. Zelfstandigen en gepensioneerden betalen zelf de IAB uit hun nettoloon, voor het leidt dat tot inkomenseffecten. AOW'ers en zelfstandigen met een laag inkomen gaan minder IAB betalen en gaan er in netto-inkomen op vooruit. Voor zelfstandigen met een bruto-inkomen van € 20.000 en AOW'ers met een aanvullend pensioen van bruto € 20.000 is dit voordeel respectievelijk 0,2% en 0,4%.

Daarentegen is er een inkomensverlies voor AOW'ers en zelfstandigen met hoge inkomens. Zelfstandigen die bruto € 100.000 krijgen of gepensioneerde met een aanvullend pensioen van bruto € 100.000 gaan er respectievelijk 1% en 4% in inkomen op achteruit. Het loslaten van de grens betekent ook dat er geen limiet is aan de te betalen IAB door mensen met hoge inkomens.

In tegenstelling tot de andere maatregelen genoemd in dit fiche, bereikt deze maatregel, zij het beperkt, wel de zelfstandigen.

14 Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door het verhogen van de leeftijdsgrens voor de zorgverzekering naar 22 jaar

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Zeer negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Sterke twijfels bij juridische uitvoerbaarheid

Omschrijving

In deze oplossingsrichting wordt de zorgtoeslag afschaft. De inkomensgevolgen worden voor zover mogelijk gecompenseerd met regulier instrumentarium (zie fiche 13) met als aanvullende maatregel het verhogen van de leeftijdsgrens voor de zorgverzekering van 18 naar 22 jaar. Hierdoor betalen jongeren van 18 tot en met 21 jaar geen nominale premie meer. De grens is op 22 jaar gesteld, omdat een groot deel van de jongeren t/m 21 jaar de maximale zorgtoeslag ontvangt. De volgende compensatiemaatregelen worden genomen:

- De leeftijdsgrens waarop men nominale premie en verplicht eigen risico verschuldigd is, wordt verhoogd van 18 naar 22 jaar. Er wordt een rijksbijdrage geïntroduceerd om de weggevallen inkomsten van zorgverzekeraars te compenseren.
- De extra bijdrage die benodigd is om de premie vanuit het Rijk te betalen, wordt gefinancierd door een verhoging van de belastingtarieven in de oude 2e en 3e schijf met 0,65%-punt. Het tweeschijvenstelsel wordt hierdoor dus weer een drieschijvenstelsel.
- Bij de doorrekening van deze maatregel is ervan uitgegaan dat als gevolg van verschuivingen van de financiering van de zorgkosten de nominale premie met 45 euro omhoog gaat. Er zijn ook opties denkbaar waarbij de bijdrage vanuit het rijk verder verhoogd wordt in plaats van de verhoging van de nominale premie.
- Het Wettelijk Minimumloon (WML) wordt verhoogd met 5%. Dit werkt door in de sociale minimumuitkeringen en de AOW.[65]
- De Algemene Heffingskorting (AHK) wordt verhoogd met 684 euro.
- De bijstand wordt verder verhoogd door de gefaseerde afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand deels terug te draaien. In deze variant wordt deze afbouw voor 0,15 ongedaan gemaakt, waardoor in het referentieminimumloon wordt gerekend met ruim 1,6 AHK. Structureel wordt de dubbele AHK nog steeds volledig afgebouwd naar 1 AHK.
- Door het verhogen van het WML en de daaraan gekoppelde uitkeringen wordt de groep AOW'ers overgecompenseerd voor het verlies van de zorgtoeslag. Deze overcompensatie wordt afgeroomd via het gedeeltelijk fiscaliseren van de AOW-premie (3%-punt).

Vergelijking met huidig stelsel

Zie ook fiche 13.

- Uit fiche 13 blijkt dat er een groep huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum is die niet met reguliere instrumenten kan worden bereikt. Studenten zijn oververtegenwoordigd in deze groep. Daarom wordt in dit fiche uitgewerkt wat de gevolgen zijn van het verhogen van de leeftijdsgrens, waardoor jongeren van 18 tot en met 21 jaar geen nominale premie en eigen risico meer betalen. Deze groep bestaat uit ongeveer 865 duizend mensen.

[65] Er is uitgegaan van een beperkte doorwerking van de verhoging van het WML in het loongebouw. Aangenomen is dat de uurlonen stijgen tot aan het nieuwe WML.

- In de Zvw ligt vast dat de nominale premie, het eigen risico en de rijksbijdrage evenveel moeten opleveren als de Inkomensafhankelijke Bijdrage (IAB). Wanneer de leeftijdsgrens voor de nominale premie en het eigen risico wordt verhoogd van 18 naar 22 jaar, zal er een extra rijksbijdrage nodig zijn om de inkomstenderving bij zorgverzekeraars op te vangen.
- Voor alle verzekerden geldt een verzekeringsplicht. De verzekeringsplicht voor 18 tot en met 21-jarige blijft bestaan. Zij betalen echter geen premie en verplicht eigen risico. Zorgverzekeraars worden daarvoor gecompenseerd met een extra rijksbijdrage.
- De aanvullende verzekering wordt aangeboden door verzekeraars. Jongeren kunnen nog steeds, indien gewenst, een aanvullende verzekering afsluiten en daar premie voor betalen.
- Jongeren letten vaak op de prijs bij het kiezen van een zorgverzekering. Als zij geen premie meer hoeven te betalen, zal er (enigszins) minder prijsdruk zijn op de verzekeringsmarkt. Het wegvallen van het eigen risico vermindert het kostenbewustzijn van jongeren, wat kan leiden tot beperkt stijgende collectieve uitgaven.

Uitvoering

De maatregel is uitvoerbaar naar verwachting is een implementatietermijn van 1-3 jaar nodig. Door gebruik te maken van de bestaande instrumenten hoeven alleen de percentages aangepast te worden.

Nadat een alternatief beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. Ook kan een burger nog zorgtoeslag aanvragen over voorgaand jaar. Definitieve uitfasering van de gehele zorgtoeslag kost daarom naar schatting 7 jaar.

Juridische aspecten

- Er zijn sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van de maatregel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars.
- De verdeling van een hogere overheidsbijdrage via de risicoverevening naar zorgverzekeraars wordt mogelijk gezien als ongeoorloofde staatssteun. Een verlaging van de nominale premie leidt namelijk tot een verhoging van de staatssteunmiddelen en deze dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens de Zvw toetsen aan de Europese staatssteunregels. Relevant om te weten is dat de Europese Commissie een zogenaamde 'fitness check' doet om te inventariseren of het huidige staatssteun kader voor Diensten van Algemeen Economische Belang nog up to date is of dat modernisering nodig is. De uitkomst van dit proces, en de betekenis ervan voor de voorliggende variant, is ongewis.
- De verhoging van de leeftijdsgrens dient eveneens getoetst te worden aan het Europees recht. Ter bescherming van de kopers van verzekeringsproducten enerzijds, en anderzijds ter bevordering van een "level playing field" bij de grensoverschrijdende mededinging tussen verzekeringsondernemingen, verbiedt de richtlijn Solvency II het ten algemene om verzekeringsondernemingen te onderwerpen aan wettelijke voorschriften over acceptatie, verzekeringsdekking en premiestelling. Door het verhogen van de leeftijdsgrens worden zorgverzekeraars beperkt in hun vrijheid tot het bepalen van de premie, het verplicht eigen risico en het vrijwillig eigen risico. In het licht van de richtlijn Solvency II is dit slechts te rechtvaardigen met een beroep op het algemeen belang; daarvoor moet de beperking noodzakelijk en proportioneel zijn (artikel 206). Ook los van Solvency II dient discriminatie naar leeftijd op zichzelf al op objectieve gronden gerechtvaardigd te worden.
- Dat de voorgestelde verhoging van de leeftijdsgrens nodig is en dat er geen minder vergaande alternatieven zijn, zal naar verwachting onvoldoende gemotiveerd kunnen worden. De huidige grens van achttien jaar is gerelateerd aan het moment waarop iemand meerderjarig wordt. Het ophogen van de leeftijdsgrens is ingegeven door het streven naar inkomenscompensatie als gevolg van de keuze de zorgtoeslag af te schaffen. Het valt te betwijfelen dat een draagkrachtige onderbouwing gegeven kan worden van de noodzaak en met name de proportionaliteit van deze manier van inkomenscompensatie. Er wordt een optimale leeftijdsgrens gekozen, waarbij een balans wordt gezocht tussen het bereik onder de doelgroep en het bereik buiten de doelgroep. Dit neemt het grofmazige karakter van deze benadering

echter niet weg. Er zijn verfijnder methoden (te introduceren) die beter aansluiten bij de beoogde inkomenscompensatie; bijvoorbeeld de zorgtoeslag.

Statische inkomenseffecten

De tabel hieronder toont de mediane inkomenseffecten voor verschillende groepen huishoudens en de spreiding van de inkomenseffecten.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel (%)
Inkomensgroep									
1e (<=114% WML)	14%	19%	41%	20%	2%	3%	100%	**-1,3%**	20
2e (114-181% WML)	4%	13%	29%	45%	7%	1%	100%	**0,1%**	20
3e (181-274% WML)	1%	4%	12%	61%	20%	1%	100%	**1,1%**	20
4e (274-407% WML)	0%	2%	25%	62%	10%	0%	100%	**0,8%**	20
5e (>407% WML)	0%	1%	43%	53%	3%	0%	100%	**0,1%**	20
Inkomensbron									
Werkenden	4%	8%	25%	55%	8%	1%	100%	**0,4%**	63
Uitkeringsgerechtigden	4%	12%	33%	30%	18%	3%	100%	**0,0%**	8
Gepensioneerden	3%	6%	43%	39%	7%	2%	100%	**-0,1%**	27
Huishoudtype									
Tweeverdieners	3%	5%	22%	56%	13%	1%	100%	**0,7%**	50
Alleenstaanden	4%	11%	39%	41%	4%	1%	100%	**-0,1%**	46
Alleenverdieners	19%	14%	33%	27%	6%	1%	100%	**-0,5%**	5
Kinderen									
Huishoudens met kinderen	3%	6%	23%	57%	9%	0%	100%	**0,5%**	22
Huishoudens zonder kinderen	5%	9%	27%	49%	9%	1%	100%	**0,3%**	52
Alle huishoudens	**4%**	**8%**	**30%**	**48%**	**9%**	**1%**	**100%**	**0,2%**	**100**

Net zoals in fiche 13 is er relatief veel spreiding in het inkomensbeeld. Dat komt omdat de compensatie voor het afschaffen van de zorgtoeslag ziet op individueel inkomen en de zorgtoeslag uitgaat van het huishoudinkomen. Hoge inkomens hebben een negatiever inkomensbeeld dan in fiche 13, dat komt door de hogere belastingtarieven die nodig zijn om het verhogen van de leeftijdsgrens te financieren.

Ten opzichte van fiche 13 is de groep die er meer dan 5% op achteruit gaat in MIMOSI kleiner geworden. Over de gehele linie gaat 4% van de huishoudens (ongeveer 315.000 huishoudens) er nu meer dan 5% op achteruit. Binnen deze groep zijn huishoudens met volwassen kinderen nauwelijks meer oververtegenwoordigd, wat betekent dat deze groep niet langer harder geraakt wordt bij het afschaffen van de zorgtoeslag.

Aandachtspunt bij de presentatie van inkomenseffecten is dat huishoudens met een inkomen dat lager is dan 63% van het sociaal minimum niet in de steekproef worden meegenomen. Dit zijn vaak uitwonende studenten, waardoor deze groep ondervertegenwoordigd is in de frequentietabel. Dit is juist de groep die onvoldoende werd bereikt met reguliere instrumenten onder fiche 13, maar wel profijt heeft van het verhogen van de leeftijdsgrens. Dit zorgt voor een vertekening van het inkomensbeeld. In totaal zijn er 865.000 18 tot en met 21-jarigen die premieplichtig zijn. Hiervan ontvangt 90% (circa 784.000 personen) de maximale zorgtoeslag. In dit fiche wordt deze groep volledig gecompenseerd.

De tabel hieronder geeft drie standaardvoorbeelden van de inkomensverschuivingen waar een burger mee te maken krijgt. De inkomensgevolgen voor de drie voorbeelden zijn vergelijkbaar aan fiche 13. Belangrijkste verschillen zijn dat de nominale premie 45 euro hoger is, wat gecompenseerd wordt via de hogere AHK en dat de belastingen iets hoger zijn om de rijksbijdrage voor de 18 tot en met 21-jarige te financieren. Per saldo zijn de werkende op WML, iemand met alleen AOW en iemand in de bijstand slechter af in vergelijking met fiche 13.

Mutaties alleenstaanden (bedragen per jaar in €)			
	werkend op WML	Alleen AOW	Bijstand
Afschaffen zorgtoeslag	-1.431	-1.431	-1.431
Bruto-inkomen	1.160		
AOW + inkomensondersteuning AOW		1.643	
Bijstand			1.260
Algemene Heffingskorting	604	654	684
Nominale premie	-45	-45	-45
Belastingen	-490	-888	-467
Arbeidskorting	-14		
Overige kortingen		234	
Inkomensafhankelijke zorgbijdrage		-99	
Besteedbaar inkomen	**-217**	**68**	**1**

Dynamische inkomenseffecten

De dynamische inkomenseffecten zijn vergelijkbaar met fiche 13, met uitzondering van de effecten voor jongeren tot en met 21 jaar. Doordat zij geen nominale premie meer betalen zijn de dynamische effecten voor hen nihil.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de burgerreis lijkt deze maatregel een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Mensen hoeven geen of weinig acties te nemen, de maatregel is begrijpelijk en er zullen geen terugvorderingen meer zijn.

Acties

- Er zijn voor de meeste burgers geen acties meer nodig. De zorgtoeslag komt te vervallen en de compensatie vindt plaats via regelingen waar zij nu ook al mee te maken hebben, daar hoeven ze niets extra's voor te doen. Mensen ontvangen een hoger loon of een hogere uitkering.
- Een klein deel van de mensen zal belastingaangifte moeten doen om gebruik te kunnen maken van de algemene heffingskorting. Dat zullen deze mensen nu ook al doen.
- Mensen tot 22 jaar hoeven geen zorgtoeslag meer aan te vragen. Zij hoeven de nominale premie niet meer te betalen, maar moeten nog wel een verzekering afsluiten.

Begrijpelijkheid

- Deze maatregel lijkt voor burgers voor wie dit gaat gelden goed begrijpelijk. Burgers hoeven geen complexe informatie te verwerken.
- Uit het onderzoek blijkt dat burgers sterk gericht zijn op wat het financieel voor ze betekent. De cijfers over de inkomenseffecten kunnen daarom een rol spelen in de discussie over rechtvaardigheid.
- Het hanteren van een strikte leeftijdsgrens kan als onrechtvaardig worden ervaren. Grens van 22 jaar is arbitrair.

Consequenties

- Er zijn geen terugvorderingen meer en er is geen sprake meer van niet-gebruik.
- Het geld dat lage inkomensgroepen bij deze maatregel ontvangen via hogere bijstand en minimumlonen is niet geoormerkt voor zorgkosten. Dit kan ertoe leiden dat dit geld vaker aan andere zaken wordt besteed en dat huishoudens in de problemen komen wanneer zij hun nominale premie of eigen risico moeten betalen.

Overig

- Jongeren van 18 tot en met 21 jaar betalen geen verplicht eigen risico meer. Dit leidt tot lagere eigen risico opbrengsten van 130 mln. euro.
- Deze maatregel is budgettair neutraal doorgerekend. De extra kosten voor het Rijk, worden gecompenseerd door huishoudens minder compensatie te bieden dan in fiche 13.

Budgettaire gevolgen in mld. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen WML	1,9[66]
Verhogen AHK	6,0
Dubbele AHK	0,2
Fiscalisering AOW	-0,8
Tarief 2e en 3e schijf	-1,2
Leeftijdsgrens zorgpremie	0,8
Totaal	**0**

Opties maatwerk via gemeenten

De gemeentepolis:

- is een collectieve zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen.
- bestaat uit een basisverzekering en een aanvullende verzekering.
- wordt aangeboden door 330 gemeenten die ook een deel van de premie voor hun rekening nemen. Doel is het vergroten van de toegankelijkheid van zorg voor kwetsbare groepen.
- biedt de verzekerde meestal een keuze tussen meerdere aanvullende pakketten die verschillen qua uitgebreidheid. De meer uitgebreide pakketten herverzekeren vaak het eigen risico.
- qua invulling en premiestelling van het aanvullende deel het resultaat van overleg tussen gemeente en zorgverzekeraar.

Beperkingen gemeentepolis

- Gemeenten en zorgverzekeraars zijn niet verplicht om een gemeentepolis aan te bieden.
- Ondanks het meebetalen door de gemeente zijn de gemeentepolissen vaak duur. Dit komt omdat de gemiddelde (aanvullende) zorgkosten van de doelgroep relatief hoog zijn. De hoge premie stimuleert de betere risico's om de verzekering *niet* te nemen. Hierdoor stijgt de premie voor de overblijvende groep verzekerden en/of moet de gemeente meer bijleggen.
- Gegeven bovenstaande punten is de continuïteit van de gemeentepolis niet gegarandeerd.
- De gemeentepolis is slechts één van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om tot financieel maatwerk voor hun burgers te komen. Het is niet per definitie de beste oplossing voor iedereen.

Gemeentepolis als vangnet bij afschaffen zorgtoeslag

- De gemeentepolis richt zich op de aanvullende verzekering. Pakket en premie van de basisverzekering zijn conform de normale zorgpolissen. De gemeenten subsidiëren de premie van de basisverzekering niet en de huidige regelgeving geeft hier ook geen ruimte voor.
- De gemeente heeft de vrijheid om wel/niet een gemeentepolis aan te bieden. Daardoor is er geen gegarandeerd landelijk vangnet.
- De doelgroep van de gemeentepolis en de groep die bij het afschaffen van de zorgtoeslag niet wordt bereikt door de fiscale instrumenten lopen sterk uiteen. Studenten en zelfstandigen zijn niet de grote afnemers van een gemeentepolis. Ook melden zij zich beperkt bij het gemeentelijke loket. Voor studenten heb je wel een aanvullend instrument via de studiefinanciering.

[66] De verhoging van het WML zorgt voor 3,2 mld aan extra uitgaven waarvan 2,9 mld. aan extra uitkeringen (zoals AOW en bijstand) en LIV (lage inkomensvoordeel voor werkgevers), en 0,3 mld aan extra toeslagen. Deze laatste worden binnen de specifieke toeslagen opgevangen, zodat alleen de 2,9 mld aan hogere uitkeringen resteert. Hier tegenover staan voor 0,9 mld. euro aan extra premie-, en belastingopbrengsten. De hogere kosten (0,1 mld) voor LIV worden binnen het werkgeversdomein opgevangen. Per saldo resteert na afronding dan een intensivering van 1,9 mld.

Bovenstaande kanttekeningen leiden tot de conclusie dat de gemeentepolis geen soelaas biedt voor de groepen die bij het afschaffen van de zorgtoeslag niet door de gangbare instrumenten kunnen worden gecompenseerd.

15a Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door het verlagen van de nominale premie

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Zeer positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Lichte verhoging belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Sterke twijfels bij juridische uitvoerbaarheid

Omschrijving

In deze oplossingsrichting wordt de zorgtoeslag afschaft. De inkomensgevolgen worden voor zover mogelijk gecompenseerd met regulier instrumentarium (zie fiche 13) met als aanvullende maatregel het verlagen van de nominale premie voor de zorgverzekering voor alle verzekerden. De volgende compensatiemaatregelen worden genomen:

- De rijksbijdrage aan het zorgverzekeringsfonds en de vereveningsbijdrage aan verzekeraars worden eenmalig (met een structurele doorwerking) verhoogd, zodanig dat verzekeraars de nominale premie met 500 euro lager kunnen vaststellen.
- Het Wettelijk Minimumloon (WML) wordt verhoogd met 5%. Dit werkt door in de sociale minimumuitkeringen en de AOW.[67]
- De Algemene Heffingskorting (AHK) wordt verhoogd met € 166.
- De bijstand wordt verhoogd door de gefaseerde afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand deels terug te draaien. In deze variant wordt deze afbouw voor 0,18 ongedaan gemaakt, waardoor in het referentieminimumloon wordt gerekend met ca 1,65 AHK. Structureel wordt de dubbele AHK nog steeds volledig afgebouwd naar 1 AHK.
- De inkomensondersteuning AOW (IOAOW) wordt verhoogd met € 300 per jaar.
- Door het verhogen van het WML en de daaraan gekoppelde uitkeringen wordt de groep AOW'ers met hogere inkomens overgecompenseerd voor het verlies van de zorgtoeslag. Deze overcompensatie wordt afgeroomd via het gedeeltelijk fiscaliseren van de AOW-premie (4,5%-punt).
- Om de variant budgettair neutraal te maken zijn de belastingtarieven in de oude 2e en 3e schijf verhoogd met 2%-punt. Het tweeschijvenstelsel wordt hierdoor dus weer een drieschijvenstelsel.

Vergelijking met huidig stelsel

- Uit fiche 13 blijkt dat bij compensatie met reguliere instrumenten een groep huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum niet wordt bereikt (vooral door de AHK). Daarom is in de voorliggende variant de AHK minder verhoogd en de nominale premie verlaagd. Anders dan een verhoging van de AHK bereikt het verlagen van de nominale premie wel alle lage inkomens. Het verlagen van de nominale premie is wel minder gericht en duurder, waardoor een verhoging van de belastingtarieven nodig is om de lagere nominale premie te financieren.
- De nominale premie wordt verlaagd via een verhoging van de rijksbijdrage aan het zorgverzekeringsfonds. Het verhogen van de rijksbijdrage leidt niet automatisch tot een lagere nominale premie. Zorgverzekeraars zijn vrij om zelf de nominale premie te bepalen.
- De verhoging van de rijksbijdrage en de doorwerking op de nominale premie zijn in beginsel eenmalig (wat een structurele doorwerking heeft). In latere jaren zal de stijging van de zorgkosten volgens de gebruikelijke systematiek leiden tot een hogere nominale premie en Inkomensafhankelijke Bijdrage (IAB). Anders dan bij de zorgtoeslag is er geen automatische

[67] Er is uitgegaan van een beperkte doorwerking van de verhoging van het WML in het loongebouw. Aangenomen is dat de uurlonen stijgen tot aan het nieuwe WML.

compensatie voor de stijging (van het ene op het andere jaar) van de nominale premie en het verplichte eigen risico. Door een bepaalde indexatiesystematiek van de rijksbijdrage af te spreken kan (een deel van) de stijging van de zorgkosten via een hogere rijksbijdrage worden opgevangen, waardoor hogere zorgkosten niet volledig hoeven door te werken in een hogere premie (zie verderop in dit fiche onder dynamische inkomenseffecten)

- Anders dan bij de zorgtoeslag zal er bij een verlaging van de nominale premie geen sprake zijn van niet-gebruik. Je hoeft de verlaging niet aan te vragen. Ook het risico op terugvorderingen als gevolg van de afbouw van de zorgtoeslag verdwijnt. De progressiviteit in de inkomstenbelasting neemt toe (verhoging belastingschijven, fiscalisering AOW-premie), maar deze loopt voor werknemers en uitkeringsgerechtigden automatisch mee in de loonheffing.

Uitvoering

Voor het afschaffen van de zorgtoeslag is een wetswijziging nodig. De ingangsdatum van de maatregelen (onder voorbehoud van juridische uitvoerbaarheid) is 2025. Door gebruik te maken van de bestaande instrumenten hoeven alleen de percentages aangepast te worden. Het ministerie van VWS kan de nominale premie niet zelf verlagen, die wordt namelijk bepaald door private zorgverzekeraars. Wel kan het ministerie de overheidsbijdrage zodanig verhogen, dat verzekeraars de premie veel lager kunnen vaststellen. Dat mate waarin ze dat daadwerkelijk doen, kan verschillen per verzekeraar. Het is voor de verzekeraar niet verplicht deze korting 1-op-1 door te geven.

Nadat een alternatief beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. Ook kan een burger nog zorgtoeslag aanvragen over voorgaand jaar. Definitieve uitfasering van de gehele zorgtoeslag kost daarom naar schatting 7 jaar.

Juridische aspecten

- Er zijn sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van de maatregel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars. De verdeling van een hogere overheidsbijdrage via de risicoverevening naar zorgverzekeraars wordt mogelijk gezien als ongeoorloofde staatssteun. Een verlaging van de nominale premie leidt namelijk tot een verhoging van de staatssteunmiddelen en deze dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens de Zvw toetsen aan de Europese staatssteunregels. Relevant om te weten is dat de Europese Commissie een zogenaamde 'fitness check' doet om te inventariseren of het huidige staatssteun kader voor Diensten van Algemeen Economische Belang nog up to date is of dat modernisering nodig is. De uitkomst van dit proces, en de betekenis ervan voor de voorliggende variant, is ongewis.
- Er wordt niet voorgesteld regels te stellen aan de verlaagde vaststelling van de nominale premie door zorgverzekeraars. Toetsing aan richtlijn Solvency II is derhalve niet aan de orde. Zorgverzekeraars zijn vrij om de verhoogde rijksbijdrage al dan niet of in bepaalde mate om te zetten in een verlaging van de premie.

Statische inkomenseffecten

De tabel hieronder toont de mediane inkomenseffecten voor verschillende groepen huishoudens en de spreiding van de inkomenseffecten.

Frequentietabel inkomenseffecten, 2025 (MIMOSI)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel(%)
Inkomensgroepen									
1e (<=112% WML)	6%	26%	36%	25%	4%	2%	100%	**-1,2%**	20
2e (112-178% WML)	2%	11%	32%	37%	17%	2%	100%	**0,3%**	20
3e (178-269% WML)	0%	6%	15%	45%	31%	1%	100%	**1,0%**	20
4e (269-400% WML)	0%	4%	28%	61%	7%	0%	100%	**0,7%**	20

5e (>400% WML)	0%	2%	54%	43%	1%	0%	100%	**-0,1%**	20
Inkomensbron									
werkenden	2%	9%	32%	49%	8%	0%	100%	**0,2%**	63
uitkeringsontvangers	2%	12%	32%	34%	17%	3%	100%	**0,1%**	8
gepensioneerden	1%	10%	38%	29%	19%	3%	100%	**0,1%**	27
Huishoudtype									
tweeverdieners	1%	4%	24%	50%	20%	2%	100%	**0,7%**	50
alleenstaanden	1%	16%	43%	34%	4%	1%	100%	**-0,4%**	46
alleenverdieners	9%	19%	30%	36%	4%	2%	100%	**-0,3%**	5
Kinderen									
met kinderen	2%	7%	29%	54%	8%	0%	100%	**0,3%**	22
zonder kinderen	2%	11%	33%	44%	10%	1%	100%	**0,1%**	52
Alle huishoudens	**2%**	**10%**	**33%**	**42%**	**12%**	**1%**	**100%**	**0,1%**	**100**

In dit fiche is er relatief veel spreiding in het inkomensbeeld, maar wel iets beperkter dan in de fiche 13 en 14. Dat komt doordat in fiche 15a de compensatie voor een groot deel loopt via de verlaging van de nominale premie, terwijl in fiche 13 en 14 de compensatie vooral loopt via een hogere AHK. Het verschil tussen beide maatregelen is dat de lagere nominale premie alle huishoudens bereikt en aansluit bij het onderscheid dat de zorgtoeslag maakt tussen paren en alleenstaanden, terwijl de hogere algemene heffingskorting een beperktere groep bereikt en vanwege verzilveringsproblematiek niet altijd volledig benut kan worden. Dat leidt ertoe dat de negatieve uitschieters aan de onderkant in dit fiche minder groot zijn.

Ongeveer 2% van alle huishoudens in MIMOSI gaat er meer dan 5% op achteruit (in vergelijking met 5% van de huishoudens in fiche 13). Dit komt overeen met ongeveer 130 duizend huishoudens. Een verlaging van de nominale premie is veel kostbaarder dan een verhoging van de algemene heffingskorting, waardoor een verhoging van belastingtarieven nodig is om dit te financieren. Dat verklaart de kleine min bij de groep huishoudens met hoge inkomens.

De tabel hieronder geeft drie standaardvoorbeelden van de inkomensverschuivingen waar een burger mee te maken krijgt. De burger raakt 1.431 euro kwijt aan zorgtoeslag maar hoeft ook 500 euro minder nominale premie te betalen. In vergelijking met fiche 13 en 14 gaan alle drie de voorbeelden erop vooruit. Per saldo gaat een werkende op WML er nog maar 21 euro per jaar op achteruit, de AOW-er erop vooruit met 367 euro en iemand met alleen bijstand gaat er 24 euro op vooruit. Dit wordt vooral verklaard omdat er bij de nominale premie geen verzilveringsproblematiek speelt zoals wel bij de AHK.

Mutaties alleenstaanden (bedragen per jaar in €)			
	werkend op WML	Alleen AOW	Bijstand
Afschaffen zorgtoeslag	-1.431	-1.431	-1.431
Nominale premie	500	500	500
Bruto-inkomen	1.160		
AOW + inkomensondersteuning AOW		1.578	
Bijstand			1.253
Algemene Heffingskorting	99	473	166
Belastingen (inclusief fiscaliseren AOW)	-509	-1160	-464
Arbeidskorting	160		
Overige kortingen		503	
Inkomensafhankelijke zorgbijdrage		-95	
Besteedbaar inkomen	**-21**	**367**	**24**

Dynamische inkomenseffecten

In fiche 13 is beschreven op welke wijze de jaarlijkse mutatie van de standaardpremie in het huidige systeem wordt ondervangen door de mutatie van de zorgtoeslag. Deze jaarlijkse mutatie kan in dit fiche worden ondervangen door het jaarlijks aanpassen van de nominale premie aan de zorgkosten. Zoals eerder is aangegeven betekent het beperkt laten stijgen van de nominale premie een inkomensvoordeel voor alle burgers, ook voor de burgers die geen zorgtoeslag ontvingen. In dit fiche wordt dit voordeel afgeroomd, door het verhogen van de belastingtarieven in de 2e en 3e schijf. Echter bij stijgende zorgkosten zal dit jaar op jaar moeten gebeuren. Bij wijzigingen in het pakket of het verplichte eigen risico kan ook gecompenseerd worden om inkomensgevolgen te voorkomen.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals lijkt deze maatregel een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Burgers hoeven geen acties te nemen en het risico op zowel terugvorderingen en niet-gebruik zal verdwijnen.

Acties

- Burgers hoeven bij deze maatregel geen acties te nemen.

Begrijpelijkheid

- Professionals denken dat de maatregel begrijpelijk is voor de meerderheid van de burgers, omdat het om een eenmalige verandering gaat.
- Niet alle burgers begrijpen de belastingverhoging. Er wordt aangegeven dat duidelijke communicatie hierover essentieel is.
- Uit het onderzoek blijkt dat burgers sterk gericht zijn op wat het financieel voor ze betekent. De cijfers over de inkomenseffecten kunnen daarom een rol spelen in de discussie over rechtvaardigheid.

Consequenties

- Omdat de zorgtoeslag vervalt, lopen de burgers geen risico op terugvorderingen.
- Ook het niet-gebruik verdwijnt, omdat de zorgpremie automatisch voor iedereen wordt verlaagd.
- Het geld dat lage inkomensgroepen bij deze maatregel ontvangen via hogere bijstand en minimumlonen is niet geoormerkt voor zorgkosten. Dit kan ertoe leiden dat dit geld vaker aan andere zaken wordt besteed en dat huishoudens in de problemen komen wanneer zij hun nominale premie of eigen risico moeten betalen.

Bij deze maatregel is de premie al vanaf het begin lager, waardoor betalingsachterstanden minder snel oplopen. Achterstallige premies kunnen bij deze maatregel (5a) niet worden verrekend met de hogere bijstand en minimumlonen, waardoor betalingsachterstanden kunnen oplopen, wat vervolgens kan leiden tot stress en verdere negatieve effecten op het doenvermogen van kwetsbare groepen.

Overig

Deze variant is ex ante budgettair neutraal doorgerekend.

Budgettaire gevolgen in mld. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen WML	1,9
Verhogen AHK	1,4
Dubbele AHK	0,1
Fiscalisering AOW	-1,3
Verhogen IOAOW	0,7
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	-3,4
Verlagen nominale premie	7,3
Totaal	**0,0**

Het overmaken van de zorgtoeslag aan verzekeraars in plaats van verzekerden
In de bestaande vormgeving is de Zorgtoeslag een instrument om lagere-inkomensgroepen te compenseren voor de kosten (en stijging) van de nominale premie en het verplicht eigen risico. De maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande bedraagt 1.431 euro (stand 2025). Indien de nominale premie generiek wordt verlaagd met 500 euro blijven er dus negatieve inkomenseffecten, omdat het nadeel van het afschaffen van de Zorgtoeslag hoger ligt dan het voordeel van de lagere nominale premie.

Een alternatief is om de Zorgtoeslag (deels) te behouden op verzoek van de burger om te leiden naar de zorgverzekeraar zodat deze een lagere nominale premie in rekening brengt en de geldstroom niet via de rekening van de burger loopt. Deze optie is reeds in kaart gebracht bij het IBO Toeslagen (zie fiche 17b). Een verrekening van de nominale zorgpremie en zorgtoeslag waarbij de overheid direct geld overmaakt aan zorgverzekeraars op basis van de inkomens van verzekerden vergroot de omvang van de staatssteun aan de zorgverzekeraars, doordat de directe overheidsbijdrage aan hen stijgt. Deze stijging is niet voorzien in de goedkeuringsbeschikking van 2005 en kan derhalve niet zonder meer worden doorgevoerd. Daarnaast zouden verzekeraars over de (actuele of t-2) inkomensgegevens van verzekerden moeten bezitten hetgeen op privacy bezwaren kan stuiten. De omleiding van de Zorgtoeslag moet daarom op verzoek van de burger tot stand komen om privacy- en staatssteunrisico's te beperken. Zorgverzekeraars zouden anders, zonder toestemming, beschikken over de meest gevoelige informatie van klanten, namelijk zowel de informatie over de gezondheid als over het inkomen (die nodig is om de hoogte van de zorgtoeslag te bepalen).

Bij deze systematiek zou het voor de hand liggen om met een t-2 inkomen te werken; als op basis van het actuele inkomen wordt gewerkt blijft in de systematiek het risico op terugvorderingen en bijstorting bestaan. Daarnaast wordt het keuzeproces voor een zorgverzekering voor de burger complex omdat een zorgverzekeraar geen zekerheid kan geven over de nominale premie die iemand moet gaan betalen. Die wordt immers afhankelijk van de toekomstige fiscale aangiftes van de burger. Ook krijgt de zorgverzekeraar te maken met terugvorderingsproblematiek, waarbij de burger al van verzekeraar kan zijn gewisseld, op het moment dat de zorgverzekeraar een deel van de nominale premie van het afgelopen jaar alsnog dient te innen. Dit staat haaks op het bedrijfsmodel van het verzekeringsbedrijf, en geeft aanvullende risico's (wanbetaling, onzekerheid omvang nominale premie in jaar t over jaar t-1, hetgeen op zijn minst tot uitdrukking komt in hogere nominale premies als gevolg van hogere uitvoeringskosten en hogere solvabiliteitsvereisten bij de verzekeraar).

De bezwaren kunnen worden beperkt, door het recht op zorgtoeslag minder fijnmazig te maken en een grove staffel van inkomenscategorieën te hanteren en te baseren op het inkomen van twee jaar terug. De inkomensondersteuning wordt daarmee minder gericht. Ook in deze variant blijft het belangrijk dat de burger zelf besluit tot deze omleiding, enerzijds om te voorkomen dat deze zorgtoeslag als staatssteun wordt geoormerkt en anderzijds om te voldoen aan privacyregels. Als de verzekeraar moet gaan controleren of de burger in de juiste inkomenscategorie valt moet de verzekeraar alsnog over de privacygevoelige inkomensinformatie beschikken.

Wanneer de inkomensondersteuning dicht in de buurt komt van de nominale premie of zelfs de nominale premie overschrijdt, omdat de burger bijvoorbeeld kiest voor maximaal vrijwillig eigen risico ontstaat het probleem dat de burger geld ontvangt van de verzekeraar bij het afsluiten van de verzekering. Dit sluit niet aan bij het principe van verzekeren op een private markt.

15b Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie door verlagen nominale premie

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Zeer positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Sterke verhoging belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Beperkte inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Sterke twijfels bij juridische uitvoerbaarheid

Omschrijving

In deze oplossingsrichting wordt de zorgtoeslag afschaft. De inkomensgevolgen worden gecompenseerd door een verlaging van een nominale premie met hetzelfde bedrag als de dan geldende maximale zorgtoeslag:

- De rijksbijdrage aan het zorgverzekeringsfonds en de vereveningsbijdrage aan verzekeraars worden eenmalig verhoogd (met een structurele doorwerking), zodanig dat verzekeraars de nominale premie met € 1.431 euro lager kunnen vaststellen. Dit bedrag is gelijk aan de maximale zorgtoeslag die een alleenstaande ontvangt in 2025.
- Het verlagen van de nominale premie betekent dat alle huishoudens, ook degene die nu geen zorgtoeslag ontvangen een inkomensvoordeel ondervinden. Dit wordt gefinancierd door het tarief in de oude tweede schijf te verhogen van 37,03% naar 47,03% en het tarief in de oude derde schijf te verhogen van 37,03% naar 43,73%. Dat betekent dat er weer een vierschijvenstelsel in de inkomstenbelasting komt. In deze doorrekening is het tarief in de derde schijf lager dan in de tweede schijf, om ook voor de hogere inkomens een vergelijkbaar inkomensbeeld te krijgen.
- Een verlaging van de nominale premie met € 1.431 betekent dat er nog een nominale premie van € 199 per jaar resteert in 2025. Daarnaast blijft het eigen risico intact. Gemiddeld betalen huishoudens € 247 (verwachting voor 2025) aan eigen risico per jaar.

Vergelijking met huidig stelsel

- In fiche 15a wordt compensatie voor het afschaffen van de zorgtoeslag vormgegeven via een combinatie van reguliere instrumenten en een verlaging van de nominale premie met 500 euro. In het voorliggende fiche wordt compensatie alleen vormgegeven via een lagere nominale premie. Enerzijds wordt daarmee in dit fiche de onderkant van het inkomensgebouw volledig bereikt. Anderzijds wordt de nominale premie voor iedereen verlaagd. Daarmee is deze oplossingsrichting minder gericht en duurder dan fiche 15a. Om dit te financieren worden de belastingtarieven verder verhoogd dan in fiche 15a.
- Het verhogen van de rijksbijdrage leidt niet automatisch tot een lagere nominale premie. Zorgverzekeraars zijn vrij om zelf de nominale premie te bepalen.
- De verhoging van de rijksbijdrage en de doorwerking op de nominale premie zijn in beginsel eenmalig, maar met structurele doorwerking. In latere jaren zal de stijging in de zorgkosten volgens de gebruikelijke systematiek leiden tot een hogere nominale premie en een hogere Inkomensafhankelijke Bijdrage (IAB). Anders dan bij de zorgtoeslag is er geen automatische compensatie voor de stijging (van het ene op het andere jaar) van de nominale premie en het verplichte eigen risico.
- Anders dan bij de zorgtoeslag zal er bij een verlaging van de nominale premie geen sprake zijn van niet-gebruik. Je hoeft de verlaging niet aan te vragen. Ook het risico op terugvorderingen als gevolg van de afbouw van de zorgtoeslag verdwijnt. De schuldenproblematiek, na- en terugvorderingen zullen beperkt worden, doordat de nominale premie nog maar € 16,50 per maand bedraagt.

- De progressiviteit in de inkomstenbelasting neemt toe (verhoging belastingschijven). Daar staat tegenover dat de marginale druk als gevolg van de afbouw van de zorgtoeslag van 13,55% vervalt.
- Een sterke verlaging van de nominale premie is ook een optie in Zorgkeuzes in Kaart.[68] Hierbij worden geen effecten verwacht op de concurrentie tussen zorgverzekeraars.

Uitvoering

Voor het afschaffen van de zorgtoeslag is een wetswijziging nodig. De ingangsdatum van de maatregelen (onder voorbehoud van juridische uitvoerbaarheid) is 2025. Door gebruik te maken van de bestaande instrumenten hoeven alleen de percentages aangepast te worden. Het afschaffen van de zorgtoeslag is een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. VWS kan de nominale premie niet zelf verlagen, die wordt namelijk bepaald door private zorgverzekeraars. Wel kan VWS de overheidsbijdrage zodanig verhogen, dat verzekeraars de premie veel lager kunnen vaststellen. Dat mate waarin ze dat doen, kan verschillen per verzekeraar.

Nadat een alternatief beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. Ook kan een burger nog zorgtoeslag aanvragen over voorgaand jaar. Definitieve uitfasering van de gehele zorgtoeslag kost daarom naar schatting 7 jaar.

Juridische aspecten

De juridische aspecten zijn gelijk aan fiche 15a.

Statische inkomenseffecten

De tabel hieronder toont de mediane inkomenseffecten voor verschillende groepen huishoudens en de spreiding van de inkomenseffecten.

Frequentietabel inkomenseffecten, 2025 (MIMOSI)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	**Totaal**	Mediaan	Aantal (%)
Inkomensgroepen										
1e (<=112% WML)	0%	0%	69%	17%	11%	0%	4%	**100%**	-0.2%	20
2e (112-178% WML)	0%	0%	18%	1%	55%	18%	8%	**100%**	0.6%	20
3e (178-269% WML)	0%	11%	27%	0%	14%	37%	11%	**100%**	1.7%	20
4e (269-400% WML)	1%	16%	26%	0%	42%	15%	0%	**100%**	0.3%	20
5e (>400% WML)	0%	32%	53%	0%	14%	1%	0%	**100%**	-1.3%	20
Inkomensbron										
werkenden	0%	16%	35%	5%	29%	12%	2%	**100%**	0.0%	63
uitkeringsontvangers	0%	3%	62%	6%	18%	7%	3%	**100%**	-0.2%	8
gepensioneerden	0%	4%	39%	0%	26%	22%	10%	**100%**	0.3%	27
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	11%	27%	0%	28%	27%	8%	**100%**	0.7%	50
alleenstaanden	0%	14%	52%	8%	23%	1%	1%	**100%**	-0.2%	46
alleenverdieners	0%	1%	29%	0%	57%	9%	3%	**100%**	0.4%	5
Kinderen										
met kinderen	0%	13%	36%	2%	31%	16%	2%	**100%**	0.0%	22
zonder kinderen	0%	15%	39%	6%	26%	10%	3%	**100%**	-0.1%	52
Alle huishoudens	**0%**	**12%**	**38%**	**4%**	**27%**	**14%**	**5%**	**100%**	**0.0%**	**100**

[68] Zorgkeuzes in Kaart, Analyses van beleidsopties van politieke partijen van de zorg, Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Financiën, juli 2020

In vergelijking met fiche 13 en 15a valt op dat er geen groepen zijn in MIMOSI met een inkomensachteruitgang van meer dan 5%. Dit komt omdat het verlagen van de nominale premie de mensen met de maximale zorgtoeslag goed bereikt. Daar staat tegenover dat mensen met hogere inkomens meer belasting moeten betalen. Daarom gaan zij er in koopkracht op achteruit. Het voorliggende fiche laat net zoals de vorige fiches nog steeds relatief veel spreiding in het inkomensbeeld zien. Dat komt vooral doordat de zorgtoeslag gericht is op huishoudens met een laag inkomen, terwijl de lagere premie met hogere tarieven gericht is op individuen met een laag inkomen. Voor alleenstaanden maakt dit per saldo niet veel verschil. Voor paren waarin één partner een hoog inkomen heeft, is er een voordeel van de lagere nominale premie (voor de andere partner). Omdat dit voordeel moet worden betaald, zullen paren waarin beide partners een hoog inkomen hebben er nadeel van hebben (omdat beide partners de extra belasting betalen). De tabel hieronder geeft drie standaardvoorbeelden van de inkomensverschuivingen waar een burger mee te maken krijgt. Te zien is dat zowel een werkende op WML, een alleenstaande AOW-er en iemand in de bijstand hun volledige recht op zorgtoeslag kwijtraken, dit wordt volledig gecompenseerd door de lagere nominale premie. Per saldo gaan zowel de werkende, AOW-er en de bijstandsgerechtigde erop achteruit, onder andere als gevolg van de van de hogere belastingen.

Mutaties alleenstaanden (bedragen per jaar in €)

	werkend op WML	Alleen AOW	Bijstand
Afschaffen zorgtoeslag	-1.431	-1.431	-1.431
Lagere nominale premie	1.431	1.431	1.431
AOW + inkomensondersteuning AOW		-72	
Bijstand			-85
Belastingen	-20	14	31
Overige kortingen		-14	
Inkomensafhankelijke zorgbijdrage		4	
Besteedbaar inkomen	**-20**	**-67**	**-54**

Dynamische inkomenseffecten

De dynamische inkomenseffecten zijn gelijk aan fiche 5a. De stijging van de zorgkosten kan opgevangen worden door verhoging van de rijksbijdrage, waardoor de nominale premie niet meegroeit met de ontwikkeling van de zorgkosten. De directe relatie tussen zorgkosten en premie komt zo te vervallen. Bovendien leidt dit tot steeds hogere belastingtarieven.

Overig

Deze variant is ex ante budgettair neutraal doorgerekend.

Budgettaire gevolgen in mld. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	-14,1
Verlaging nominale premie	20,9
Totaal	**0**

16 Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een uitkeringsinstantie

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Lichte verhoging belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** In beginsel uitvoerbaar. Nog geen uitvoerder als uitkeringsinstantie in beeld.	**Juridische aspecten** Aandachtspunten

Omschrijving

Deze oplossingsrichting lijkt op fiche 15a. Alleen is de verlaging van de nominale premie met 500 euro vervangen door een inkomensonafhankelijke individuele aanvulling van € 500 voor alle inwoners van Nederland van 18 jaar en ouder, uitgekeerd via een nader te bepalen uitkeringsinstantie, bijvoorbeeld B/Toeslagen of SVB (De overige maatregelen zijn identiek aan fiche 15a). Het pakket van maatregelen bestaat uit:

- Invoeren van een inkomensonafhankelijke aanvulling van € 500 voor personen van 18 jaar en ouder.
- Het Wettelijk Minimumloon (WML) wordt verhoogd met 5%. Dit werkt door in de sociale minimumuitkeringen en de AOW.[69]
- De Algemene Heffingskorting (AHK) wordt verhoogd met € 166.
- De bijstand wordt verhoogd door de gefaseerde afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand deels terug te draaien. In deze variant wordt deze afbouw voor 0,18 ongedaan gemaakt, waardoor in het referentieminimumloon wordt gerekend met ca 1,65 AHK. Structureel wordt de dubbele AHK nog steeds volledig afgebouwd naar 1 AHK.
- De inkomensondersteuning AOW (IOAOW) wordt verhoogd met € 300 per jaar.
- Door het verhogen van het WML en de daaraan gekoppelde uitkeringen wordt de groep AOW'ers met hogere inkomens overgecompenseerd voor het verlies van de zorgtoeslag. Deze overcompensatie wordt afgeroomd via het gedeeltelijk fiscaliseren van de AOW-premie (4,5%-punt).
- Om de variant budgettair neutraal te maken zijn de belastingtarieven in de oude 2e en 3e schijf verhoogd met 2%-punt. Het tweeschijvenstelsel wordt hierdoor dus weer een drieschijvenstelsel.

Er kan voor gekozen worden net als in fiche 15b de inkomensonafhankelijke aanvulling verder te verhogen naar een bedrag gelijk aan de maximale zorgtoeslag. Net zoals bij de maatregel beschreven in fiche 15b zullen de in fiche 15a opgenomen compenserende maatregelen dan niet nodig zijn om het inkomensverlies aan de onderkant van het inkomensgebouw op te vangen. Echter, net als bij het verlagen van de nominale premie, betekent het verhogen van de aanvulling een voordeel voor alle inkomens. Om dit te financieren, moeten de belastingtarieven worden verhoogd.

Vergelijking met huidig stelsel

- Het verschil met fiche 15a is dat het bedrag niet aan zorgverzekeraars wordt uitgekeerd maar aan alle inwoners van Nederland.

[69] Er is uitgegaan van een beperkte doorwerking van de verhoging van het WML in het loongebouw. Aangenomen is dat de uurlonen stijgen tot aan het nieuwe WML.

- De uitkering komt ook terecht bij mensen die geen zorgverzekering hebben afgesloten (zoals gemoedsbezwaarden, gedetineerden en militairen) en is dus iets minder gericht. Als een naam wordt gekozen die duidt op de zorg ('zorgaanvulling'), is de compensatie wel zichtbaarder dan bij fiche 15a.
- In plaats van het rechtstreeks uitkeren aan de burger kan er ook voor worden gekozen om de mogelijkheid te bieden de bijdrage op vrijwillige basis om te leiden naar de verzekeraars.

Uitvoering

- De uitkering van deze generieke aanvulling zal worden uitgevoerd door een nader te bepalen uitkeringsinstantie, zoals SVB of B/Toeslagen. De beoogde ingangsdatum is 2025. Ten opzichte van fiche 15a zijn de uitvoeringsconsequenties groot. Hoewel de aanvulling eenvoudig is, gaat het om grote aantallen. Alle volwassen inwoners van Nederland zouden de uitkering ontvangen.
- Indien ervoor wordt gekozen de bijdrage op vrijwillige basis om te leiden via de verzekeraars, kan dat de uitvoering complexer maken. Wel kan de efficiency toenemen omdat wordt aangesloten bij bestaande betaalstromen. Eerder is onderzocht welke uitvoeringsproblemen kunnen optreden bij het omleiden van de zorgtoeslag voor alle burgers.[70] Hoewel de zorgtoeslag een inkomensafhankelijke toeslag betreft en de aanvulling inkomensonafhankelijk is (de hoogte van het bedrag per maand is dus altijd bekend), geldt een deel van de geconstateerde uitvoeringsproblemen waarschijnlijk ook voor het omleiden van de aanvulling. Eén van de problemen is dat de verzekeringsnemer niet altijd gelijk is aan degene die de aanvulling ontvangt. Stel dat een paar gezamenlijk een zorgverzekering heeft, dan zullen beide partners bij het afsluiten van de verzekering (of op een later moment) moeten aangeven dat voor hen de aanvulling aan de verzekeraar moet worden overgemaakt en met de verzekeringspremie moet worden verrekend. Wat hiervoor het meest handige proces is, moet nader worden uitgewerkt. Mogelijk zijn er situaties waarbij omleiding niet mogelijk is. Verder kan bij het overstappen naar een andere zorgverzekeraar het bedrag (tijdelijk) naar de verkeerde verzekeraar gaan.
- De Belastingdienst/Toeslagen beoordeelt het uitkeren van een inkomensonafhankelijke aanvulling niet als een taak voor de Belastingdienst.
- Nadat een alternatief beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. Ook kan een burger nog zorgtoeslag aanvragen over voorgaand jaar. Definitieve uitfasering van de gehele zorgtoeslag kost daarom naar schatting 7 jaar.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. De maatregel lijkt een verbetering voor de burgers. Na de aanvraag hoeven zij geen wijzigingen meer door te geven. Het risico op terugvorderingen wordt hiermee weg genomen en de verwachting is dat ook niet-gebruik zal afnemen.

Acties

- Alle inwoners van Nederland ontvangen een brief als ze 18 jaar zijn en moeten dan eenmalig een aanvraag afronden door een rekeningnummer door te geven. Volgens geïnterviewde professionals en burgers kwetsbare groepen als laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond, daklozen en jongeren die 18 jaar worden en van het speciaal onderwijs komen of in een instelling zitten hier moeite mee kunnen hebben.
- Als burgers de aanvulling ontvangen hoeven zij verder geen wijzigingen door te geven. Dit is een verbetering ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel.
- De optie om de aanvulling om te leiden naar de zorgverzekeraars is niet onderzocht. Het zou een extra keuze zijn de aanvraag van de aanvulling waarover duidelijk moet worden gecommuniceerd en een extra mogelijkheid bieden om de aanvraag van de aanvulling te doen

[70] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 XVI, nr 122

tegelijk met de aanmelding bij een zorgverzekeraar. Het lijkt zinvol om te onderzoeken of hiervoor een opt-in kan worden geboden die burgers faciliteert bij hun geldzaken.

Begrijpelijkheid

- Sommige geïnterviewde burgers begrijpen de maatregel niet (direct). Kijkend naar de acties die burgers moeten nemen is deze maatregel simpeler dan het huidige toeslagenstelsel. Het is daarom aannemelijk dat de informatie bij de acties begrijpelijker zal zijn.
- Sommige burgers ervaren de maatregel als oneerlijk. Dit komt met name doordat zij het aspect van de belastingverhoging niet begrijpen en het oneerlijk vinden dat mensen met hoge inkomens ook een aanvulling krijgen. Ook de professionals voorzien dat dit voor een gevoel van oneerlijkheid kan zorgen.
- Burgers vinden het ook oneerlijk dat je erop achteruitgaat als je de aanvulling niet aanvraagt. Sommige burgers vinden de maatregel inefficiënt, omdat het geld via de burger naar de verzekeraar gaat. Zij hebben het gevoel dat de maatregel onnodig ambtenaren aan het werk zet om aanvragen te verwerken van burgers die het geld niet nodig hebben.

Consequenties

- Burgers lopen geen risico op terugvorderingen.
- Professionals denken daarnaast dat niet-gebruik daalt omdat het een onvoorwaardelijke aanvulling betreft. Zij voorzien dat burgers elkaar op de inkomensaanvulling zullen attenderen, waardoor de meeste mensen vanzelf geïnformeerd worden. Ook zorgverzekeraars zullen burgers er naar verwachting op attenderen, zeker bij de niet onderzochte optie om de aanvulling via de verzekeraar te laten lopen.
- De professionals geven ook aan dat het belangrijk is dat (hulp met) het aanvragen van de aanvulling goed wordt gefaciliteerd, aangezien iedereen het moet aanvragen: ook burgers die niet digitaal- of taalvaardig zijn.
- Als het geld niet specifiek geoormerkt voor zorgkosten kan dit ertoe leiden dat dit geld vaker aan andere zaken wordt besteed en dat huishoudens in de problemen komen wanneer zij hun nominale premie of eigen risico moeten betalen.
- Waar de aanvulling direct wordt overgemaakt naar zorgverzekeraars kunnen burgers niet in de verleiding komen om de aanvulling aan andere zaken uit te geven. Dit zou financiële problemen kunnen voorkomen en daarmee stress beperken.
- Het geld dat lage inkomensgroepen bij de maatregel ontvangen via hogere bijstand en minimumlonen is niet geoormerkt voor zorgkosten. Dit kan ertoe leiden dat dit geld vaker aan andere zaken wordt besteed en dat huishoudens in de problemen komen wanneer zij hun zorgpremie moeten betalen.
- Achterstallige premies kunnen bij deze maatregel worden verrekend met de aanvulling, waardoor betalingsachterstanden minder snel oplopen. Achterstallige premies kunnen niet worden verrekend met de hogere bijstand en minimumlonen, waardoor betalingsachterstanden kunnen oplopen, wat vervolgens kan leiden tot stress en verdere negatieve effecten op het doenvermogen van kwetsbare groepen.

Juridische aspecten

De doelgroep bestaat uit alle volwassen inwoners van Nederland. Mogelijk moet deze doelgroep bij nadere uitwerking worden uitgebreid voor verzekeringsplichtigen die niet in Nederland wonen, maar wel verzekeringsplichtig zijn, bijvoorbeeld omdat zij vanwege in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting zijn onderworpen. Ook is denkbaar bij nadere uitwerking de doelgroep te beperken tot of uit te breiden met verdragsgerechtigden. Bijvoorbeeld AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen, verliezen immers ook hun zorgtoeslag.

Statische inkomenseffecten

De inkomensgevolgen zijn hetzelfde als bij fiche 15 met uitzondering van een kleine groep niet-zorgverzekerden.

Frequentietabel inkomenseffecten, 2025 (MIMOSI)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (%)
Inkomensgroepen									
1e (<=112% WML)	6%	26%	36%	25%	4%	2%	100%	**-1,2%**	20
2e (112-178% WML)	2%	11%	32%	37%	17%	2%	100%	**0,3%**	20
3e (178-269% WML)	0%	6%	15%	45%	31%	1%	100%	**1,0%**	20
4e (269-400% WML)	0%	4%	28%	61%	7%	0%	100%	**0,7%**	20
5e (>400% WML)	0%	2%	54%	43%	1%	0%	100%	**-0,1%**	20
Inkomensbron									
werkenden	2%	9%	32%	49%	8%	0%	100%	**0,2%**	63
uitkeringsontvangers	2%	12%	32%	34%	17%	3%	100%	**0,1%**	8
gepensioneerden	1%	10%	38%	29%	19%	3%	100%	**0,1%**	27
Huishoudtype									
tweeverdieners	1%	4%	24%	50%	20%	2%	100%	**0,7%**	50
alleenstaanden	1%	16%	43%	34%	4%	1%	100%	**-0,4%**	46
alleenverdieners	9%	19%	30%	36%	4%	2%	100%	**-0,3%**	5
Kinderen									
met kinderen	2%	7%	29%	54%	8%	0%	100%	**0,3%**	22
zonder kinderen	2%	11%	33%	44%	10%	1%	100%	**0,1%**	52
Alle huishoudens	**2%**	**10%**	**33%**	**42%**	**12%**	**1%**	**100%**	**0,1%**	**100**

Dynamische inkomenseffecten

Er kan worden gekozen om de aanvulling te laten meestijgen met de standaardpremie zoals ook bij de zorgtoeslag het geval was. Net als in fiche 15a/b moet dit worden gefinancierd, waarschijnlijk door hogere belastingtarieven. Net als in fiche 13, 15 en 17 is hier uitgegaan van een beleidsarm scenario. Bij wijzigingen in het pakket of het verplichte eigen risico kan ook via de aanvulling gecompenseerd worden om inkomensgevolgen te voorkomen.

Overig

- Indien gekozen wordt voor het verhogen van de leeftijdsgrens zoals in fiche 14, ligt het voor de hand om de aanvulling niet vanaf 18 jaar maar vanaf 22 jaar toe te kennen.

Budgettaire gevolgen in mld. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen WML	1,9
Verhogen AHK	1,4
Dubbele AHK	0,1
Fiscalisering AOW	-1,3
Verhogen IOAOW	0,7
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	-3,4
Invoeren inkomensonafhankelijke aanvulling	7,3
Totaal	**0**

17 Zorg: Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via regulier instrumentarium en door een generieke inkomensonafhankelijke aanvulling uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Positief	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Lichte verhoging belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Negatief voor lage inkomens	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking nodig	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijzigingen

Omschrijving

Deze oplossingsrichting lijkt op fiche 15a en fiche 16. Het verschilt ten opzichte van fiche 16 is dat de aanvulling van € 500 wordt uitgekeerd via een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting die meeloopt in de loonheffing. De overige compenserende maatregelen blijven gelijk.

De uitkeerbare heffingskorting zou een nieuw type instrument zijn. De fiscaliteit is tot nu toe bedoeld voor de inning van middelen ter financiering van collectieve uitgaven. Door de invoering van uitkeerbare heffingskortingen wordt het belastingstelsel ook gebruikt voor het doen van uitkeringen. Dat is een fundamentele en op zichzelf complexiteit verhogende wijziging. De uitkeerbare heffingskorting wordt uitgebreid toegelicht in fiche 16.

Er kan voor gekozen worden inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting verder te verhogen naar een bedrag gelijk aan de maximale zorgtoeslag (net als in fiche 15b). De overige compenserende maatregelen (zoals in fiche 15a) zijn dan niet nodig om het inkomensverlies aan de onderkant op te vangen. Het verhogen van de aanvulling is (net als in fiche 15b) een voordeel voor alle inkomens. Om dit te financieren, worden de belastingtarieven worden verhoogd.

Vergelijking met huidig stelsel

- Het verschil met fiches 15a en 16 is dat de uitkering meeloopt in het proces van de loonheffing en de inkomstenbelasting.
- Anders dan is fiche 15a komt de uitkering ook terecht bij mensen die geen zorgverzekering hebben afgesloten (zoals gemoedsbezwaarden, gedetineerden en militairen) en is dus iets minder gericht. Omdat de uitkering voor mensen met een werkgever/uitkering meeloopt in de loonheffing, en de compensatie voor hen minder zichtbaar dan bij fiche 15a en 16. Als een naam wordt gekozen die duidt op zorg ('uitkeerbare zorgheffingskorting'), is de compensatie wel enigszins zichtbaar in de inkomstenbelasting.
- Anders dan bij fiche 16 kan er niet voor worden gekozen de bijdrage op vrijwillige basis om te leiden via de verzekeraars.
- Voor uitkeerbare heffingskortingen geldt ten opzichte van de aanvulling als uitkering als belangrijke beperking dat voor uitkeerbare heffingskortingen dezelfde procedures en regels zullen gelden als voor de overige onderdelen van de inkomstenbelasting. Dit betekent in dit geval dat een vertaling nodig is naar jaartijdvak (bijvoorbeeld met een peildatum),[71] dat de

[71] In de inkomstenbelasting is het tijdvak altijd een kalenderjaar (met eventueel een peildatum; voor de IACK geldt bijvoorbeeld als voorwaarde dat belastingplichtige een kind heeft jonger dan 12 jaar op 1 januari van het kalenderjaar). Bij uitkeringen is meer ruimte om bijvoorbeeld per maand of kwartaal het recht te bezien en aan te passen.

uitkeerbare heffingskorting verrekend kan worden met een uitstaande belastingschuld,[72] en dat nadere maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat AOW-gerechtigden een lagere uitkeerbare heffingskorting krijgen omdat ze geen AOW-premie betalen.[73]

Uitvoering

Werknemers en uitkeringsgerechtigden moeten bij één werkgever/uitkeringsinstantie aangeven dat de uitkeerbare heffingskorting toegepast moet worden. Dit werkt hetzelfde als bij de loonheffingskortingen, zoals de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Bij verrekening van de uitkering met de loonheffing kan de loonheffing ook negatief worden, waarbij nadere aandacht voor frauderisico's en de robuustheid van de loonaangifteketen noodzakelijk is.
Omdat de uitkering mee kan lopen in de loonheffing, kan het 'rondpompen' verminderen ten opzichte van fiche 16. Anders zouden veel mensen aan de ene kant loonheffing en/of inkomstenbelasting betalen en aan de andere kant de aanvulling ontvangen.

Ook voor een deel van de belastingplichtigen die niet zijn onderworpen aan de loonheffing, zoals IB-ondernemers, kan het rondpompen door de omzetting van de uitkering in een uitkeerbare heffingskorting afnemen. Voor hen wordt de uitkering verrekend met de voorlopige aanslag die ze moeten betalen. IB-ondernemers die tevens in loondienst zijn of een uitkering ontvangen, kunnen kiezen voor verrekening via de loonheffing (door het laten toepassen van de loonheffingskortingen) of via de voorlopige aanslag. Voor degenen die niet onder de loonheffing vallen en wel geld ontvangen via de VA (bijvoorbeeld vanwege de gedeeltelijke overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, die overigens wordt uitgefaseerd), wordt de uitkeerbare heffingskorting aan de bestaande VA toegevoegd.

Voor degenen die niet onder de loonheffing vallen en ook geen gebruik maken van de VA, geldt dat zij bij de Belastingdienst een voorlopige aanslag moeten aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting maandelijks te ontvangen. Voor deze groep verschuift de geldstroom alleen van uitkering naar uitkeerbare heffingskorting. De aanvraag van een VA is veel uitgebreider dan de eenmalige aanvraag van een aanvulling.[74] Bovendien moet deze groep voortaan ook jaarlijks (desgewenst gezamenlijk) individueel belastingaangifte doen. Ook voor de Belastingdienst betekent dit veel extra druk op de uitvoering.

Belastingplichtigen moeten opletten dat ze de uitkeerbare heffingskorting niet dubbel ontvangen. Dit geldt in het bijzonder voor degenen die lopende het jaar werknemer of uitkeringsgerechtigde worden. Zij moeten tijdig een nieuwe aanvraag voor een voorlopige aanslag indienen om te voorkomen dat ze de uitkeerbare heffingskorting zowel via het loonstrookje als via de VA ontvangen en na afloop van het jaar bij de DA moeten terugbetalen.

[72] In de huidige situatie kunnen toeslagen niet worden verrekend met een openstaande belastingschuld. Hetzelfde geldt voor een uitkering/aanvulling. Een uitkeerbare heffingskorting is een onderdeel van de inkomstenbelasting en wordt dus per definitie verrekenbaar met belastingschulden.

[73] Uitgaande van de bestaande heffingskortingen zal een uitkeerbare heffingskorting in beginsel bestaan uit een belastingdeel en drie premiedelen. Of een belastingplichtige recht heeft op het volledige bedrag hangt af van zijn belasting- en premieplicht. Zowel belasting- als premiedelen kunnen vervolgens negatief worden. Dit kan betekenen dat AOW-gerechtigden, die immers geen AOW-premie betalen, zonder nadere maatregelen een lagere tegemoetkoming ontvangen dan niet-AOW-gerechtigden.

[74] Ongeveer dezelfde vragen komen aan bod als bij een reguliere belastingaangifte. Het voorinvullen is echter veel minder ontwikkeld en ook veel minder mogelijk, omdat gegevens nog niet bekend en/of beschikbaar zijn. De aanvragen moet onder meer de hieronder genoemde gegevens bij de hand hebben en bij de aanvraag zelf aangeven welke posten wel of niet van toepassing zijn. Persoonlijke gegevens: DigiD en eventueel DigiD van partner, burgerservicenummer (BSN) en eventueel ook het BSN van partner en kinderen, rekeningnummer. Inkomsten: geschat jaarinkomen (bij een zelfstandige de geschatte jaarwinst), eventueel ook van partner, schatting van te ontvangen partneralimentatie. Bank- en beleggingsrekeningen: het saldo van betaal-, spaar- en beleggingsrekeningen op 1 januari, en eventueel ook die van de partner en kinderen. Wonen: de WOZ-waarde van het koophuis met peildatum 1 januari (WOZ-beschikking), gegevens van de hypotheek of lening en geschatte (hypotheek)rente over het jaar, in jaar van aankoop ook een reeks relevante kostenposten. Een schatting van aftrekposten voor giften, zorgkosten, te betalen partneralimentatie, studiekosten. Een schatting van ontvangen studiefinanciering, hoogte van leningen en andere schulden, lijfrentepremies, premies arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Juridische aspecten

De maatregel vraagt om ingrijpende wijzigingen van de Wet IB 2001 die nader zouden moeten worden uitgewerkt. Er moet ruimte gemaakt worden voor een nieuwe aparte categorie instrumenten, nl. de uitkeerbare heffingskortingen (met een t.z.t. te bepalen onderscheidende naamgeving). Het toevoegen van uitkeringen aan belastingwetten verandert het karakter van de belastingen. Het vergt waarschijnlijk ook een andere afbakening van de belastingplichtigen en rechthebbenden op de uitkeerbare heffingskorting met bijzondere aandacht voor grensoverschrijdende situaties en het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude.
De doelgroep bestaat uit alle volwassen inwoners van Nederland. Mogelijk moet deze doelgroep bij nadere uitwerking worden uitgebreid voor verzekeringsplichtigen die niet in Nederland wonen, maar wel verzekeringsplichtig zijn, bijvoorbeeld omdat zij vanwege in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting zijn onderworpen. Ook is denkbaar bij nadere uitwerking de doelgroep te beperken tot of uit te breiden met verdragsgerechtigden. Bijvoorbeeld AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen, verliezen immers ook hun zorgtoeslag.

Statische inkomenseffecten

De inkomensgevolgen zijn hetzelfde als bij fiche 15 met uitzondering van een kleine groep niet-zorgverzekerden en mogelijk een verschil bij de vertaling naar jaartijdvak.

Dynamische inkomenseffecten

Er kan worden gekozen om de hoogte van de inkomensonafhankelijke heffingskorting te laten meestijgen met de standaardpremie zoals ook bij de zorgtoeslag het geval was. Net als in fiche 15 moet dit worden gefinancierd, waarschijnlijk door hogere belastingtarieven. Net als in fiche 13, 15 en 16 is hier uitgegaan van een beleidsarm scenario. Bij wijzigingen in het pakket of het verplichte eigen risico kan ook via de uitkeerbare aanvulling gecompenseerd worden om inkomensgevolgen te voorkomen.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de burgerreis lijkt deze maatregel voor het grootste deel van de doelgroep een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel en voor een kleiner deel een verslechtering. Veel mensen hoeven minder acties te nemen en voor mensen die het hele jaar in loondienst zijn of een uitkering ontvangen, zullen er geen terugvorderingen meer zijn. Ook niet-gebruik zal afnemen.

Acties

- Mensen hoeven bij deze maatregel geen zorgtoeslag meer aan te vragen. Ook hoeven mensen in principe geen wijzigingen in hun inkomens- en huishoudsituatie door te geven om terugvorderingen te voorkomen.
- Wel zal iedereen die niet in de loonheffing valt een voorlopige aangifte moeten doen om hun uitkeerbare heffingskorting te ontvangen via een voorlopig teruggave. De aanvraag van een VA is veel uitgebreider dan de eenmalige aanvraag van een aanvulling. Ook zullen ze jaarlijks aangifte inkomstenbelasting moeten doen. Wanneer deze mensen werknemer of uitkeringsgerechtigde worden zullen zij een nieuwe voorlopige aanslag moeten doen om te voorkomen dat de korting dubbel wordt ontvangen en aan het einde van het jaar moet worden terugbetaald.

Begrijpelijkheid

- Sommige burgers geven aan dat ze het fijn vinden dat ze de aanvraag niet meer zelf hoeven te doen, en dat verschillende stromen geld nu gecombineerd worden tot één bedrag. Dat maakt het volgens hen makkelijker en overzichtelijker.
- Sommige burgers ervaren de maatregel als oneerlijk. Dit komt met name doordat zij het aspect van de belastingverhoging niet begrijpen en het oneerlijk vinden dat mensen met hoge inkomens ook een aanvulling krijgen. Ook de professionals voorzien dat dit voor een gevoel van oneerlijkheid kan zorgen.
- Professionals zijn juist bang dat deze combinatie van bedragen voor minder overzicht zorgt. Ze geven aan dat de zorgtoeslag nu gelinkt is aan je zorgkosten. Wanneer zorgtoeslag echter onderdeel wordt van een vast bedrag dat mensen samen met andere inkomsten ontvangen, kunnen burgers zich af gaan vragen waar het geld voor te gebruiken is.

- Burgers vinden het ook oneerlijk dat je erop achteruitgaat als je de aanvulling niet aanvraagt. Sommige burgers vinden de maatregel inefficiënt, omdat het geld via de burger naar de verzekeraar gaat. Zij hebben het gevoel dat de maatregel onnodig ambtenaren aan het werk zet om aanvragen te verwerken van burgers die het geld niet nodig hebben.

Consequenties
- Voor mensen in loondienst en uitkeringsgerechtigden zullen er geen terugvorderingen meer zijn. Zelfstandigen, mensen die in loondienst gaan en mensen die uitkeringsgerechtigd worden lopen nog steeds risico op terugvorderingen wanneer ze een nieuwe inkomensbron uit loon of uitkering niet tijdig verwerken in een nieuwe voorlopige aanslag.
- Professionals verwachten dat niet-gebruik omlaaggaat. Burgers die denken dat ze geen recht op zorgtoeslag hebben of deze door angst voor terugbetaling niet durven aan te vragen, krijgen het geldbedrag in deze maatregel vaak automatisch. Toch zal niet-gebruik niet helemaal verdwijnen. Ondanks het feit dat iedereen recht heeft op het geldbedrag zijn er handelingen van de burger nodig om dit bedrag ook te ontvangen.
- Het is mogelijk dat kwetsbare groepen het geld - dat in tegenstelling tot het huidige stelsel niet geoormerkt is voor zorgkosten – uitgeven aan andere zaken en hierdoor in de problemen komen wanneer zij zorgkosten maken. Ook kunnen eventuele achterstallige premies dan niet meer verrekend worden met de zorgtoeslag.

Overig
- Indien gekozen wordt voor het verhogen van de leeftijdsgrens zoals in fiche 14, ligt het voor de hand om de aanvulling niet vanaf 18 jaar maar vanaf 22 jaar toe te kennen.
- Zie fiche 4 voor overige aandachtspunten over begrotingstechniek, politieke verantwoordelijkheid, dynamiek in het stelsel, en organisatorische aandachtspunten die in z'n algemeenheid gelden voor uitkeerbare heffingskortingen.

	2025
Afschaffen zorgtoeslag	-6,8
Verhogen WML	1,9
Verhogen AHK	1,4
Dubbele AHK	0,1
Fiscalisering AOW	-1,3
Verhogen IOAOW	0,7
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	-3,4
Invoeren inkomensonafhankelijke heffingskorting	7,3
Totaal	**0**

18 Kinderopvang: 96% vergoeding via publieke uitvoerder (scenario 'eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' in het eindrapport SVK)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Positief	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Lichte verhoging werknemerspremies	**Inkomenseffecten** Positief voor de midden en hogere inkomens met kinderen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar. Inning eigen bijdrage voor Belastingdienst niet uitvoerbaar. Alternatieve uitvoerder nodig.	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

In deze variant wordt de overheidsbijdrage voor kinderopvang rechtstreeks overgemaakt naar de kinderopvang. Voor alle werkende ouders is de overheidsbijdrage inkomensonafhankelijk en bedraagt deze 96% van de kosten van kinderopvang tot aan het maximum uurprijs. Ouders betalen alleen de (kleine) netto eigen bijdrage aan de uitvoerder. Dit vermindert de financiële onzekerheid voor ouders, bevordert de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang en arbeidsparticipatie. Daarnaast neemt de complexiteit van het stelsel voor ouders en uitvoerder af. Bijkomend gevolg is dat het aantal nabetalingen en terugvorderingen afneemt.

Vergelijking met huidig stelsel

Werkende ouders zijn niet meer verantwoordelijk voor de gehele kinderopvangfactuur en hoeven alleen hun beperktere eigen bijdrage te betalen. Tevens heeft verandering in het verzamelinkomen (bijv. door werkloosheid of meer of minder uren werken) geen effect op de hoogte van overheidsvergoeding en daarmee de kosten van kinderopvang. Ook de betaalbaarheid neemt voor veel groepen enorm toe, met een overheidsbijdrage van 96%. De rechtstreekse financiering via de uitvoerder maakt het voor ouders eenvoudiger om inzicht en overzicht te houden over de kosten van kinderopvang. Hiervoor richt de uitvoerder een digitaal portaal in.

In het eindrapport SVK zijn bij dit scenario eveneens enkele vereenvoudigingen opgenomen om het verlof rondom de geboorte en zorg voor het kind te vereenvoudigen.

Uitvoering

Het voorstel behelst een stelselherziening waarbij het uitkeren van toeslagen aan burgers wordt vervangen door het innen van een eigen bijdrage bij burgers. Het opzetten van de rechtstreekse financiering vergt een investering van de uitvoerder. Hier is een redelijke termijn voor nodig om dit volledig op te zetten (circa 3-5 jaar).[75] Er kan worden aangesloten bij de bestaande berekening voor op het recht op de kinderopvangtoeslag en de voor hiervoor ingerichte (rudimentaire) gegevensuitwisseling met de kinderopvanginstellingen.

Ook is in de huidige uitvoeringspraktijk uitbetaling aan kinderopvanginstellingen op vrijwillige basis al mogelijk. Dit is een taak die niet bij de kerntaak van Belastingdienst/Toeslagen past. De inkomensonafhankelijke overheidsbijdrage is een vereenvoudiging voor de uitvoering (en ouders).

Wel blijven de resterende voorwaarden aandacht vragen van uitvoerder (en ouders). Dit is met name de arbeidseis en de koppeling gewerkte uren. Naast voorlichting en klantenservice resteert de controle en handhaving van deze voorwaarden. Door maandelijkse gegevensleveringen vanuit

[75] Deze termijn is gebaseerd op basis van de uitwerking van de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang (Staatscourant 2018, 50013).

de kinderopvang is de verwachting dat de andere voorwaarden gebruik en uurtarief beter in beeld zijn, waardoor het aantal terugvorderingen en nabetalingen afneemt.

De kinderopvang blijft verantwoordelijk voor een juiste facturering van haar diensten. Om de rechtstreekse financiering mogelijk te maken dienen zij hun systemen hierop in te richten. Als onderdeel van het 'Verbetertraject Toeslagen' zijn hier reeds stappen in gemaakt. Vanaf 2021 zijn alle kinderopvangorganisaties verplicht om maandelijkse gegevens aan de Belastingdienst te leveren.

Dit voorstel is nu niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen zolang inning van de eigen bijdrage onderdeel van het voorstel is. Een alternatieve uitvoerder zal daarmee moeten worden gevonden. Het inkomensonafhankelijk maken is voor de Belastingdienst/Toeslagen wel uitvoerbaar, evenals de rechtstreekse uitbetaling aan de kinderopvang indien voor dat laatste geen juridische belemmeringen zijn.

Burgerperspectief en doenvermogen

De maatregel levert een verbetering op qua doenlijkheid ten opzichte van de huidige stelsel. Het wegvallen van inkomen als grondslag leidt tot een lager aantal acties en iets betere begrijpelijkheid. Het risico op terugvorderingen neemt af, maar is niet helemaal verdwenen.

Acties

Het aantal benodigde acties bij aanmelding, aanpassing en stopzetting van de kinderopvangtoeslag is bij deze maatregel minder dan bij het huidige stelsel. Door het digitale portaal en de betere gegevensaansluiting vanuit de kinderopvang neemt het aantal handelingen van ouders (en kinderopvang) af. In grote lijnen blijft het huidige stelsel bestaan, met de uitzondering dat mensen geen inkomenswijzigingen meer hoeven door te geven. Daarnaast zal door de systematiek van rechtstreekse financiering de controlelast veelal bij de uitvoerder komen te liggen. Burgers geven aan dat dit positief is, mits zij zelf controle blijven houden over de gegevens waarop basis hun toeslag wordt berekend. Ouders behouden controle over de betaling, maar het digitale portaal maakt het voor ouders overzichtelijk en makkelijk om gegevens te controleren en te wijzigen.
De maandelijkse controle wordt niet door elke burger als fijn ervaren. Ze ervaren dit als een gedoe. Mochten burgers niet meer afhankelijk zijn van meerdere loketten om aan de bewijsstukken te kunnen komen (KOO"s, UWV, gemeentes), zal dit de administratieve lasten enorm verlagen. Professionals geven aan dat de doenlijkheid van bepaalde acties hetzelfde blijft als in het huidige systeem. Hierbij doelen ze vooral op het inschatten van het aantal gewerkte uren en het eventueel werken met DigiD.

Begrijpelijkheid

De begrijpelijkheid van de regeling is voor burgers enigszins verbeterd ten opzichte van het huidige stelsel maar in het onderzoek blijkt het voor burgers nog steeds ingewikkeld te zijn. Professionals denken dat het voor burgers moeilijk wordt om te begrijpen dat inkomen geen grondslag is, terwijl gewerkte uren dat wel zijn (hoe zit het bijvoorbeeld als iemand overuren maakt?). En uit de interviews blijkt inderdaad dat burgers dit onderscheid ook niet goed maken (D&B).
Behalve de inkomensafhankelijkheid verandert er feitelijk niks aan het huidige stelsel. Dit maakt dat burgers waarschijnlijk niet veel aanpassing nodig zullen hebben om deze maatregel te accepteren. Professionals bevestigen dit beeld, al geven burgers met lage inkomens aan dat zij het oneerlijk vinden dat iedereen evenveel vergoed krijgt.

Consequenties

De kans op terugvorderingen zal bij deze maatregel lager zijn dan het huidige stelsel. Een groot deel van de financiële onzekerheid over de kosten van kinderopvang wordt weggenomen door de rechtstreekse financiering en de inkomensonafhankelijke vergoeding. Zo zullen de terugvorderingen door inkomenswijzigingen verdwijnen (de oorzaak van de meeste terugvorderingen in het huidige stelsel). Daarnaast ligt de controlelast bij de uitvoerder, dus het risico dat de burger wordt geconfronteerd met een rekening die niet verklaarbaar is, zou miniem moeten zijn. Professionals vinden het vooral een goede ontwikkeling dat burgers door directe financiering het geld niet kunnen uitgeven aan andere vaste lasten (D&B). En het aantal terugvorderingen wordt lager en hier zijn vooral zelfstandigen en mensen met een flexibel

arbeidscontract blij mee. Zij lopen nu namelijk geen risico meer dat ze hun toetsingsinkomen verkeerd inschatten (D&B).

Door de rechtstreekse financiering en de daarmee samenhangende informatie-uitwisseling zullen minder of geen terugvorderingen en nabetalingen ontstaan omtrent de uurprijs en het aantal uren opvang. De grotere terugvorderingen vloeien voort uit de arbeidsgerelateerde voorwaarden (arbeidseis en aantal uren arbeid) die vaak pas na afloop van een jaar worden geconstateerd. Dit laatste kan hoge terugvorderingen tot gevolg hebben, vanwege de hoge overheidsbijdrage van 96%. Dit wordt met dit scenario niet voorkomen. Professionals maken zich in dit kader vooral zorgen om de kwetsbare groepen. Voor hen wordt nog steeds veel actie verwacht, waarvan professionals denken dat het lastiger voor hen is.

Juridische aspecten

Het opzetten van de rechtstreekse financiering vergt een wetswijziging(en). Het wijzigen van de inkomensafhankelijkheid kan worden doorgevoerd middels een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag.

Optioneel: inkomenseffecten

De inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% (tot het maximum uurtarief) is relatief gunstig voor gezinnen met een midden/hoger inkomen. Dit effect is zonder dekkende en/of inkomenseffecten mitigerende maatregelen. Tegelijkertijd kan de intensivering van de overheid naar 96% leiden tot een prijsopdrijvend effect van de markttarieven. Dit werkt nadelig uit voor lagere inkomens, die niet te maken krijgen met een hogere overheidsvergoeding.

Overig

De maatregelen in deze variant en de effecten ervan zijn in meer detail beschreven in het eindrapport SVK.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
	0	0	0	0	PM*	2000

* Directe financiering kan naar verwachting vanaf 2026 ingaan. In 2025 treden naar verwachting implementatiekosten op. Dit moet nader bepaald worden en is mede afhankelijk van de uitvoerder. Bij DUO als uitvoerder is in het concept wetsvoorstel uitgegaan van ca. € 40 mln. structurele uitvoeringskosten (DUO en Belastingdienst). Hier stond vrijval bij de Belastingdienst tegenover. Bij verdere uitwerking dienen aan de hand van een uitvoeringstoets deze kosten te worden bepaald.

19 Kinderopvang: toegangsrecht van 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar (scenario 'kindvoorzieningen voor alle gezinnen' in het eindrapport SVK)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Zeer positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Sterke verhoging werknemerspremies	**Inkomenseffecten** Positief voor de midden en hogere inkomens met kinderen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar met aandachtspunten in transitie	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving:

Deze variant uit het eindrapport van de SVK bestaat uit een algemeen toegangsrecht voor de kinderopvang voor 4 dagen (40 uur) voor kinderen 0-4 jaar en 4 dagdelen (26 uur) voor kinderen 4-12 jaar. Gastouderopvang valt ook onder het toegangsrecht. De financiering van de kinderopvang loopt rechtstreeks via een uitvoerder aan de kinderopvangorganisaties op basis van de geleverde uren. Aanvullende uren buiten het toegangsrecht betalen ouders zelf aan de kinderopvangorganisatie. Kinderopvangorganisaties krijgen een vast uurtarief per kind voor het basisaanbod, zij mogen geen additionele bijdrage vragen aan ouders voor dit basisaanbod.

Vergelijking met huidig stelsel

Met de wijzigingen uit dit voorstel heeft ieder kind onafhankelijk van de gezinssituatie recht op vier dagen kinderopvang of vier dagdelen buitenschoolse opvang. Dit betekent dat de huidige arbeidseis en de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag komen te vervallen. Met dit gratis aanbod zijn voor het merendeel van de gezinnen belangrijke drempels weggenomen die het gebruik van kinderopvang beperken.

Om de gratis uren kinderopvang in het toegangsrecht daadwerkelijk gratis te laten zijn en de toegankelijkheid te maximaliseren, is er een wettelijke maximum uurprijs nodig. Om te zorgen dat er een dermate secuur uurtarief wordt vastgesteld dat er in elke regio voldoende aanbod mogelijk is, wordt het uurtarief vastgesteld door een onafhankelijke instantie. Kinderopvangorganisaties dienen hiervoor bedrijfsgegevens aan te leveren aan de onafhankelijke instantie

De financiering van de gratis uren kinderopvang loopt via een uitvoerder. De uitvoerder voorkomt dat de financiering van de gratis uren via de ouders loopt, dit ter vereenvoudiging voor gezinnen en eventueel oneigenlijk gebruik van de middelen wordt voorkomen. De uitvoerder ontvangt van de kinderopvangorganisatie maandelijks een factuur voor de afgenomen uren. De uitvoerder stuurt vervolgens een overzicht richting de ouders. De ouders controleren het aantal afgenomen uren. Met dit voorstel bestaan verrekeningen als gevolg van wijzigingen (bijvoorbeeld inkomen en/of gewerkte uren) niet meer.

Voor de uren binnen het toegangsrecht worden aan de invulling van de opvang hogere kwaliteitseisen gesteld dan momenteel het geval is. Dit wordt gedaan om de ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren en de verschillende stelsels beter op elkaar aan te laten sluiten. Elementen uit de voorschoolse educatie worden verplicht voor alle kinderopvangorganisaties.

Daarnaast wordt het vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs geïntroduceerd. Dit houdt in dat alle basisscholen een schoolrooster hanteren van circa 08:30 tot 14:00 met een half uur pauze tussendoor. De vrije woensdag- of vrijdagmiddag die veel scholen nog hanteren vervalt daarmee, evenals de lange lunchpauzes.

Tot slot wordt het betalingspercentage van het betaald ouderschapsverlof van 50% naar 70% verhoogd.[76]

Bij dit scenario verandert de inrichting van de markt voor kinderopvang bijvoorbeeld sterk. Hier zullen andere prikkels vanuit gaan en deze scenario's kunnen grote effecten hebben op aanbod en kwaliteit, en daarmee op de ontwikkeling van het kind en op de arbeidsparticipatie. Vooraf zijn deze effecten niet volledig te voorspellen. Een deel van de huidige sterke punten – zoals de flexibiliteit en innovatiekracht van de kinderopvangsector – kan hierdoor veranderen.

Uitvoering

Uitvoerder
In deze variant is een uitvoerder verantwoordelijk voor de correcte facturering en betaling van de kinderopvang. Deze uitvoerder is een schakel tussen overheid, gezinnen en kinderopvangorganisaties. De activiteiten van de uitvoerder wijzigen ten opzichte van de functie die de huidige uitvoerder (de Belastingdienst) op dit moment uitvoert. De financiering van de kinderopvang is niet meer afhankelijk van de gezinssituatie. De administratieve handelingen die samenhangen met de huidige voorwaarden (bijvoorbeeld inkomen en gewerkte uren) zijn niet meer nodig. Wel neemt naar verwachting het aantal klanten toe als gevolg van een toenemend gebruik van de kinderopvang.

Een aandachtspunt voor de uitvoerder is het risico op fraude. Fraude in deze context is dat publieke middelen naar kinderopvangorganisaties worden overgemaakt, zonder dat deze aangewend worden voor de levering van de dienst kinderopvang. Aangezien dit in de huidige situatie ook al mogelijk is, lijkt er geen sprake te zijn van een verhoogd risico, maar het risico op fraude blijft bestaan. Adequate controle en handhaving op dit vlak blijft dan ook noodzakelijk.

Gezinnen die die meer dan 4 dagen opvang gebruiken, betalen de factuur voor het gebruik boven het gratis toegangsrecht zelf rechtstreeks aan de kinderopvang. Per saldo is dit voorstel een forse vereenvoudiging voor de uitvoerder.

Daarnaast zal een onafhankelijke organisatie de taak op zich moeten nemen om periodiek de uurtarieven te berekenen, op basis van de bedrijfsgegevens van kinderopvangorganisaties (zie 3.4.1, prijsregulering). Dit betekent een extra uitvoeringstaak. Daar staat tegenover dat de kinderopvangtoeslag wordt uitgefaseerd. Dit zal leiden tot een krimp van de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsorganisatie.

Kinderopvang:
Kinderopvangorganisaties zijn, net als nu, verantwoordelijk voor de correcte facturering van de afgenomen kinderopvang uren. Deze facturering wordt eenvoudiger, omdat zij dit elektronisch richting de uitvoerder kunnen uitsturen. Hun administratie dient daar wel op ingericht te worden. Per saldo is dit voor kinderopvang organisaties een vereenvoudiging.

Burgerperspectief en doenvermogen

De maatregel is een forse verbetering qua doenlijkheid ten opzichte van de huidige stelsel. Het wegvallen van inkomen en (aantal uren) werk als grondslag leidt tot een lager aantal acties en betere begrijpelijkheid. Het risico op terugvorderingen is vervallen.

Acties
Het aantal benodigde acties dat bij deze maatregel wordt verwacht van burgers is aanzienlijk minder dan in het huidige stelsel. Het grootste gedeelte van de KOT aanvragers zal in dit stelsel vallen onder de populatie die alleen gebruik maakt van het gratis deel. Zij hoeven geen toeslag meer aan te vragen. Ook door de tijd heen hoeven ze geen wijzigen door te geven, want de opvang is onvoorwaardelijk en gratis. Voor hen is de maatregel erg doenlijk en dit wordt ook beaamt door burgers (D&B). Voor het zeer beperkte deel burgers dat meer dan het gratis deel opvang afneemt worden nog wel handelingen verwacht. Deze zijn wel eenvoudiger (nl. geen

[76] Met de Wet invoering betaald ouderschapsverlof (nog te behandelen in de Tweede Kamer) krijgen ouders vanaf augustus 2022 recht op 9 weken betaald ouderschapsverlof tegen 50%.

kinderopvangtoeslag). De lasten bij deze maatregel zijn voor de burger lager dan in het huidige stelsel. Professionals denken dat deze werkwijze beter is voor de doenlijkheid van de maatregel.

Ook vinden sommige burgers de situatie dat zaken buiten hen om gaan vervelend (D&B).

Begrijpelijkheid
Voor de populatie burgers die alleen gebruik maken van de gratis opvang, wordt het heel simpel en begrijpelijk. Zij hoeven niet om te kijken naar de regeling. Van hen worden geen extra zaken verwacht en dit is makkelijk te communiceren naar de burger. De begrijpelijkheid wordt ook beaamt door zowel professionals als burgers (D&B). Burgers die meer dan het gratis deel afnemen hebben wel een aantal verplichtingen. Zij krijgen essentieel met twee verschillende stelsels te maken die parallel aan elkaar bestaan. Vooral als zij op het randje van deze grens zitten, kan dit de onzekerheid over de kosten brengen. Ten opzichte van het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag neemt de complexiteit voor deze ouders netto wel af. Ten aanzien van de rechtvaardigheid geven zowel professionals als burgers aan dat ze het oneerlijk vinden dat niet-werkende burgers ook gratis opvang krijgen.

Consequenties
De kans op terugvorderingen bij dit stelsel is voor burgers nihil. Aangezien zij geen kosten hebben en ook geen wijzigingen hoeven door te geven, kan het ook niet fout gaan. Dat maakt de regeling minder bewerkelijk en ook minder onvoorspelbaar. Het kan echter voorkomen dat de gegevens van de kinderopvangorganisatie niet kloppen en dat de burger de juiste gegevens moet doorgeven aan de uitvoerder. Er kunnen echter geen terugvorderingen ontstaan, omdat de er sprake is van een gratis toegangsrecht. Daarnaast geeft slechts een enkele burger aan meer opvang af te nemen als het gratis is.

Juridische aspecten

Dit scenario kent een inlooptijd van circa 8 tot 12 jaar. Het invoeren van rechtstreekse financiering vergt investeringen in systemen van de uitvoerder en de kinderopvangorganisaties, en duurt ongeveer 4 jaar. Ook de wijze waarop de uurprijzen worden bepaald en dataverzameling moet opgezet worden. Daarnaast is het logisch de kinderopvangsector langer de tijd te geven hun diensten aan te passen aan de prijsregulering en de toename in verwachte vraag. Dit is ook van belang in verband met de huidige personeelstekorten in de kinderopvang.

De (juridische)verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitvoerder, gezinnen en kinderopvang dient goed vastgelegd te worden.

Inkomenseffecten

Het scenario (algemeen toegangsrecht voor vier dagen) is niet zichtbaar in het mediane inkomensbeeld. Dit omdat er meer huishoudens zijn zonder kinderen dan met kinderen. Gedragseffecten (meer gebruik van kinderopvang) kunnen niet worden meegenomen. Ook het positieve effect voor huishoudens die een toegangsrecht krijgen komt niet tot uitdrukking in dit beeld. Ouders die kinderopvang gebruiken gaan er grotendeels op vooruit.

Overig

Het voor alle ouders gratis en toegankelijker maken van de kinderopvang heeft als verwacht effect dat de vraag naar kinderopvang stijgt. Om aan deze toenemende vraag te voldoen, zullen kinderopvangorganisaties meer personeel nodig hebben dan op dit moment beschikbaar is. De toename in vraag naar kinderopvang zorgt er echter ook voor dat het beroep als pedagogisch medewerker of kinderopvangleid(st)er mogelijk aantrekkelijker wordt. Door een grotere vraag bestaan er immers meer mogelijkheden om de contractduur uit te breiden van een (kleine) deeltijdbaan naar een voltijdsbaan. Ten slotte bieden de hogere opleidingseisen en het navenante budget mogelijkheden voor het huidige personeel om zich verder te ontwikkelen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
	0	0	0	0	0	5500

20 Kinderopvang: Integrale voorziening voor alle kinderen (scenario 'Richting een integrale voorziening' uit het eindrapport van de SVK)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Zeer positief	**Begrijpelijkheid** Zeer positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Zeer positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Sterke verhoging werknemerspremies en belastingtarieven	**Inkomenseffecten** Positief voor midden en hogere inkomens met kinderen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar met aandachtspunten in transitie	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

Deze maatregel (uit het eindrapport van de SVK) maakt het eenvoudiger om voorzieningen kinderopvang en primair onderwijs te integreren. Deze voorziening is gratis voor alle gezinnen, los van inkomen of werkstatus, en voor zover mogelijk georganiseerd op één locatie. Het vormen van een geïntegreerde voorziening is vrijwillig. Naast deze organisaties zullen er dus ook 'losse' scholen en aanbieders van kinderopvang blijven bestaan.

Deze maatregel is vergelijkbaar met optie SC3 uit het IBO Deeltijdwerk.

Vergelijking met huidig stelsel

De integrale voorziening wordt een (juridisch) nieuwe organisatievorm in het stelsel. Vanuit deze voorziening worden zowel kinderopvang als primair onderwijs aangeboden, vanuit één pedagogische visie en met één team van professionals. Deelname aan kinderopvang en buitenschoolse opvang/vrijetijdsinvulling zijn vrijwillig.

Het bundelen op één locatie heeft als bijkomend voordeel voor ouders met kinderen van verschillende leeftijden dat zij minder tussen de verschillende voorzieningen hoeven te reizen. Daarnaast biedt dit meer perspectief op succesvolle doorlopende leerlijnen en uitwisseling van personeel en informatie. Hiermee wordt beoogd dat integrale voorzieningen mogelijkheden bieden om de ontwikkeling van kinderen te verbeteren, de toegankelijkheid voor alle gezinnen te borgen en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen.

De kinderopvangtoeslag wordt vervangen door een toegangsrecht van vijf (mid)dagen. Dit toegangsrecht is inkomensonafhankelijk en kent geen arbeidseis. De vorming van een integrale publieke voorziening is vrijwillig van aard. Het staat schoolbesturen en kinderopvangorganisaties vrij zich te committeren aan een dergelijke organisatie of niet. Dit om de pluriformiteit en keuzevrijheid van ouders te borgen. Kinderopvangorganisaties blijven bestaan en kunnen concurreren met de integrale voorziening. Er wordt prijsregulering ingevoerd, waardoor sprake is van een vast uurtarief per kind voor de kinderopvang (conform de methodiek in scenario 'kindvoorzieningen voor alle gezinnen' in de SVK).

Om de ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren en de verschillende stelsels beter op elkaar aan te laten sluiten, wordt een pedagogisch kader voor jonge kinderen ingesteld. Dit betekent dat elementen uit de vroegschoolse educatie worden verplicht voor alle kinderopvangorganisaties, waardoor de aansluiting richting het onderwijs bevorderd wordt.

Om de keuzevrijheid van ouders verder te borgen en opvangmogelijkheden te kunnen bieden buiten reguliere openingstijden van de kindvoorzieningen, blijft in dit scenario de gastouderopvang bestaan. Vooral ouders met onregelmatige of anderszins afwijkende werktijden maken gebruik van gastouderopvang. Het toegangsrecht van vijf dagen inclusief de wijze van financiering geldt ook voor de gastouderopvang.

Daarnaast wordt het vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs geïntroduceerd. Dit houdt in dat alle basisscholen een schoolrooster hanteren van circa 08:30 tot 14:00 met een half uur pauze tussendoor. De vrije woensdag- of vrijdagmiddag die veel scholen nog hanteren vervalt daarmee, evenals de lange lunchpauzes.

Tot slot wordt het betalingspercentage van zowel het betaald ouderschapsverlof (nu 50%) als het aanvullend geboorteverlof (nu 70%) omhoog getrokken naar 100%. Om daarnaast ouders de mogelijkheid te geven om hun kind langere tijd volledig thuis op te voeden, de beslissing om hun kind naar de kinderopvang te brengen uit te stellen, en de binding met de arbeidsmarkt te behouden, wordt de duur van het betaald ouderschapsverlof voor beide uitgebreid van 9 naar 15 weken.

Bij dit scenario verandert de inrichting van de markt voor kinderopvang bijvoorbeeld sterk. Hier zullen andere prikkels vanuit gaan en deze scenario's kunnen grote effecten hebben op aanbod en kwaliteit, en daarmee op de ontwikkeling van het kind en op de arbeidsparticipatie. Vooraf zijn deze effecten niet volledig te voorspellen. Een deel van de huidige sterke punten – zoals de flexibiliteit en innovatiekracht van de kinderopvangsector – kan hierdoor veranderen.

Uitvoering

Publieke uitvoerder

De financiering van de gratis uren kinderopvang – binnen een kinderopvangorganisatie of een integrale voorziening – loopt via een uitvoerder (de financiering van de onderwijsmiddelen blijft via het Rijk gaan – voor zowel basisscholen als integrale voorzieningen). Deuitvoerder voorkomt dat de financiering van de gratis uren via de ouders loopt. Dit ter vereenvoudiging voor de gezinnen en om oneigenlijk gebruik van de middelen te voorkomen.

De uitvoerder verzorgt de correcte betaling van de kinderopvang – voor zowel kinderopvangorganisaties als de integrale voorzieningen. Hiervoor heeft de uitvoerder een digitaal portaal ingesteld met toegang voor zowel ouders als kinderopvang/integrale voorziening. De kinderopvang/integrale voorziening kunnen hierin de afgenomen uren opvang doorgeven. Ouders kunnen het aantal afgenomen uren controleren en accorderen. De financiering van de kinderopvang is niet meer afhankelijk van de gezinssituatie. De administratieve handelingen die samenhangen met de huidige voorwaarden (bijvoorbeeld inkomen en gewerkte uren) zijn niet meer nodig.

Een aandachtspunt voor de uitvoerder is het risico op fraude. Fraude in deze context is dat publieke middelen naar kinderopvangorganisaties worden overgemaakt, zonder dat deze aangewend worden de dienst kinderopvang. Aangezien dit in de huidige situatie ook al mogelijk is, lijkt er geen sprake te zijn van een verhoogd risico, maar het risico op fraude blijft bestaan. Adequate controle en handhaving op dit vlak blijft dan ook noodzakelijk.

Gezinnen die die meer dan 5 dagen opvang gebruiken, betalen dit zelf aan de kinderopvang. Per saldo is dit voorstel een forse vereenvoudiging voor de uitvoerder.

Daarnaast zal een onafhankelijke organisatie de taak op zich moeten nemen om periodiek de uurtarieven te berekenen, op basis van de bedrijfsgegevens van kinderopvangorganisaties (zie 3.4.1, prijsregulering). Dit betekent een extra uitvoeringstaak. Daar staat tegenover dat de kinderopvangtoeslag wordt uitgefaseerd. Dit zal leiden tot een krimp van de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsorganisatie.

Kinderopvangorganisaties & integrale voorzieningen

Wanneer de uitvoerder is ingesteld, vergt dit ook wijzigingen in de administratieve handelingen van de kinderopvang. De kinderopvang blijft verantwoordelijk voor een accurate facturering van het aantal afgenomen uren door gezinnen. Dit doet zij niet meer richting de ouders, maar richting de uitvoerende organisatie. Deze administratie geldt ook voor de integrale voorzieningen.

Kinderopvangorganisaties zijn, net als nu, verantwoordelijk voor de correcte facturering van de afgenomen kinderopvang uren. Deze facturering wordt eenvoudiger, omdat zij dit elektronisch richting de publieke uitvoerder kunnen uitsturen. Hun administratie dient daar wel op ingericht te worden. Per saldo is dit voor kinderopvang organisaties een vereenvoudiging.

Toezicht en handhaving
Voor het toezicht en handhaving van de integrale voorziening wordt een separaat toezicht kader ontwikkeld welke zowel elementen bevat van de Wet op het primair onderwijs als de Wet op de kinderopvang. Dit om een gelijk speelveld te creëren tussen onderwijs en de integrale voorziening enerzijds en anderzijds tussen kinderopvang en de integrale voorziening. Wel dient dit kader voldoende ruimte te bieden om een integraal aanbod aan te bieden, zodat de voordelen van de integrale voorziening optimaal benut kunnen worden ten behoeve van de ontwikkeling van de kinderen. Wat betreft de handhaving van dit kader voor de integrale voorziening ligt het voor de hand om dit te beleggen bij één partij.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Daaruit blijkt dat deze maatregel een grote verbetering ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel betekent. Vrijwel alle problemen met het huidige stelsel verdwijnen.

Acties
Het aantal benodigde acties is bij deze maatregel voor het gehele traject van 0-12 jaar voor burgers geminimaliseerd. Omdat er gekozen wordt voor andere vormgeving, is er geen aparte financieringsstroom meer waar burgers verantwoordelijk voor zijn. Dit betekent dat burgers bij deze maatregel een enorme administratieve lastenverlaging gaan krijgen.

Begrijpelijkheid
Het stelsel zal begrijpelijk zijn voor alle burgers. Er zitten geen voorwaarden aan en alle kinderen hebben dezelfde kans om dezelfde kwaliteit van opvang/onderwijs te genieten. Dit maakt het ook toegankelijk voor alle burgers en er zijn geen uitzonderingsregels die het complex maken.
Over de rechtvaardigheid van het stelsel kunnen mogelijk nog wat tegengeluiden bestaan. Mogelijk dat burgers het onrechtvaardig vinden dat ouders – die in staat zijn om zelf voor de opvang van hun kinderen te voorzien – ook gratis opvang krijgen.

Consequenties
De kans op terugvorderingen, verrekeningen en vergissingen is niet aanwezig bij dit stelsel. Aangezien er geen kosten voor burgers bestaan bij dit stelsel, kunnen er ook geen onvoorziene uitgaven bestaan. Kans op niet-gebruik kan niet geheel uitgesloten worden, maar dat zal vergeleken met het huidige stelsel aanzienlijk lager zijn.

Juridische aspecten

Volledige uitwerking van dit scenario kent naar verwachting een inlooptijd van circa 8 tot 12 jaar. Het invoeren van rechtstreekse financiering vergt investeringen in systemen van de publieke uitvoerder en de kinderopvangorganisaties, en duurt ongeveer 4 jaar. Daarnaast is het logisch de kinderopvangsector langer de tijd te geven hun diensten aan te passen aan de prijsregulering en de toename in verwachte vraag.

Tegelijkertijd kan er gewerkt worden aan de uitwerking van een nieuwe wet die de integrale voorziening in de wet verankert. Om te voorkomen dat er sprake is van een ongelijk speelveld, is het in dit scenario van belang om eerst een algemeen toegangsrecht te implementeren, alvorens de integrale voorziening wettelijk te verankeren. De implementatieperiode van de wet en de aanpassingen die nodig zijn in de sectoren om de integrale voorzieningen op correcte wijze te organiseren, kent naar verwachting een ingroeiperiode van circa 4 jaar. Het is juridisch wel complex om een dergelijk 'hybride' stelsel te creëren.

Indien de wettelijke mogelijkheid is gecreëerd tot vorming van de integrale voorziening is het aan scholen en kinderopvangorganisaties zelf of zij overgaan tot verdere samenwerking en een

integrale voorziening vormen, of een individuele organisatie blijven zoals in de huidige situatie. Er is dus geen sprake van een verplichting tot integratie en geen eindbeeld waarin het veld alleen bestaat uit integrale voorzieningen.

Inkomenseffecten

Het scenario is niet zichtbaar in het mediane inkomensbeeld. Dit omdat er meer huishoudens zijn zonder kinderen dan met kinderen. Gedragseffecten (meer gebruik van kinderopvang) kunnen niet worden meegenomen. Ook het positieve effect voor huishoudens die een toegangsrecht krijgen komt niet tot uitdrukking in dit beeld.

Overig

Internationaal onderzoek[77] laat zien dat een gevarieerd hele-dagaanbod kan bijdragen aan ontwikkelingskansen van onder andere kinderen met een risico op een achterstand. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de toegankelijkheid, de algemene kwaliteit van het aanbod en de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
	0	0	0	0	0	6100

[77] Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432; en Lauer, P. A., M. Akiba, S.B. Wilkerson, H.S. Apthorp, D. Snow en M.L. Martin-Glenn, 2006, Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students, Review of Educational Research, Vol 76 (2), pag. 275–313.

21 Kinderopvang: Versoepelen grondslagen

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Afhankelijk van optie	**Begrijpelijkheid** Afhankelijk van optie	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Afhankelijk van optie

Score op overige onderdelen			
Budgettair Afhankelijk van optie	**Inkomenseffecten** Afhankelijk van gekozen wijziging	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

Deze variant betreft een alternatieve invulling van de criteria die verbonden zijn aan het ontvangen van de kinderopvangtoeslag (KOT). Wijzigingen in deze criteria kunnen de KOT eenvoudiger maken voor ouders en uitvoerende organisaties. Daarnaast kan het ook de doelgroep die recht heeft op KOT vergroten. Het terugdringen van het aantal criteria kan de financiële zekerheid van ouders die KOT ontvangen vergroten omdat het de kans op nabetalingen en terugvorderingen verkleint. Ook maakt het de kinderopvang voor meer gezinnen financieel toegankelijk.

De financiële toegankelijkheid (kosten) van kinderopvang beïnvloeden voor ouders de keuze om hiervan gebruik te maken en werken en zorgen voor kinderen met elkaar te (kunnen) combineren. De mate van toegankelijkheid en daarmee gebruik van kinderopvang heeft tevens effect op de ontwikkeling van kinderen, met name voor kinderen met een ontwikkelachterstand. De huidige criteria die het recht op en de hoogte van de door huishoudens ontvangen KOT bepalen zijn:

- **Gebruik:** Het recht op KOT hangt samen met het gebruik van (geregistreerde) kinderopvang.
- **Maximum uurtarief:** De KOT vergoedt een deel van de kosten van kinderopvang tot aan het maximum uurtarief, welke afhankelijk zijn van het type opvang. Door het hanteren van een maximum uurtarief geldt dat eventuele kosten boven dit maximum volledig voor eigen rekening van de ouders zijn.
- **Arbeidseis:** Voorwaarde voor het recht op KOT is dat de (beide) ouder(s) betaald werk verrichten, studeren of een traject naar werk volgen.
- **Koppeling gewerkte uren:** Het aantal uren kinderopvang waarvoor KOT kan worden gekregen is tevens afhankelijk van het aantal gewerkte uren door de minstverdienende partner, in de meeste gevallen de moeder.
- **Inkomensafhankelijkheid:** De KOT is afhankelijk van het huishoudinkomen (het toetsingsinkomen). De hoogte van de vergoeding (tot aan het maximum uurtarief) neemt stapsgewijs af met het huishoudinkomen in het betreffende berekeningsjaar. Hierbij gelden verschillende vergoedingspercentages voor het eerste kind en eventuele verdere kinderen.

Deze variant bevat richtingen waarin de criteria inkomensafhankelijkheid, arbeidseis en/of koppeling gewerkte uren anders worden ingevuld. Hierbij kunnen er zes mogelijkheden onderscheiden worden. Deze mogelijkheden en de effecten ervan zijn nader uitgewerkt in de tussenrapportage SVK:

1. **Uniforme vergoeding 73%:** Dit betreft een inkomensonafhankelijke kinderopvangtoeslag van 73% (budgetneutraal). Het toeslagpercentage is gelijk voor alle ouders onafhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat.
2. **Uniforme vergoeding 96%:** Dit betreft een inkomensonafhankelijke kinderopvangtoeslag van 96%. Hiermee wordt kinderopvangtoeslag substantieel hoger voor de meeste ouders met recht op KOT (voor de laagste inkomens geldt ook nu al 96%). Het toeslagpercentage is gelijk voor alle ouders onafhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat.

3. **Vervallen koppeling gewerkte uren:** In dit geval hangt het aantal uren opvang waarvoor ouders KOT kunnen ontvangen niet meer samen met het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder.
4. **Vervallen arbeidseis:** Het laten vervallen van de arbeidseis maakt de KOT toegankelijk voor alle ouders. Ook niet-werkende ouders kunnen KOT ontvangen.
5. **Uniforme vergoeding 68% voor alle ouders:** In deze variant vervalt de arbeidseis en wordt het toeslagpercentage onafhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat. Het betreft een budgetneutrale invulling.
6. **Uniforme vergoeding 96% voor alle ouders:** In deze variant vervalt de arbeidseis en is sprake van een uniform hoog vergoedingspercentage van 96%. Alle ouders komen in aanmerking voor dit hoge percentage kinderopvangtoeslag (tot aan het maximum uurtarief).

Aanpassing van de criteria inkomensafhankelijkheid, arbeidseis en/of koppeling gewerkte uren kan de financiële zekerheid van ouders die KOT ontvangen vergroten omdat het de kans op nabetalingen en terugvorderingen verkleint. Dit doel kan ook worden nagestreefd zonder aanpassing van de criteria. De impact van de maatregelen op het bereiken van het doel zijn dan wel van kleinere aard dan wanneer de criteria worden aangepast. Indien aanpassing van deze criteria niet (direct) voor de hand ligt dan kan ervoor gekozen worden het huidige stelsel verder te optimaliseren en verbeteringen door te voeren die impact hebben op de gestelde doelen. Diverse mogelijkheden daartoe zijn opgenomen in het scenario 'optimalisatie van het huidige stelsel' in SVK. Hieronder valt bijvoorbeeld vervolg van het programma 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag' diat sinds 2018 loopt.

Vergelijking met huidig stelsel

Het loslaten van criteria die het recht en de hoogte van de KOT bepalen, zijn een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel voor ouders en de uitvoerende organisaties. De mate waarin dit het geval is, is afhankelijk van de precieze invulling. Verder zijn er geen wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel.

Deze wijzigingen kunnen een eerste stap zijn richting grotere beleidswijzigingen op het gebied van kindvoorzieningen, zoals nader beschreven in de SVK.

Uitvoering

De maatregelen zijn goed uitvoerbaar. Het loslaten van criteria is een flinke vereenvoudiging voor de uitvoerende organisaties en vereenvoudigt de handhaving. Handelingen (voorlichting, toelichting, controle, bezwaar/beroep, etc.) die samenhangen met een wijziging van het inkomen, werk of een traject naar werk en/of het aantal gewerkte uren verdwijnen. De Belastingdienst/Toeslagen beoordeelt de varianten als uitvoerbaar, maar verwacht door toenemend gebruik bij het vervallen van de arbeidseis (optie 4) en 96% vergoeding voor alle ouders (optie 6) wel kostenstijgingen in de uitvoering. De precieze uitvoeringskosten moeten nader in kaart worden gebracht. Er is nog geen zicht op de doorlooptijden voordat de maatregelen zouden kunnen ingevoerd.

De resterende criteria (zoals het gebruik van kinderopvang en relevante uurtarief) blijven in stand en vragen inspanningen van een uitvoerende organisatie. Naast voorlichting en toelichting richting ouders en kinderopvangorganisaties, resteert de controle en handhaving van deze criteria. Als onderdeel van het 'verbetertraject kinderopvangtoeslag' wordt de gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan de Belastingdienst geïntensiveerd en vindt maandelijks gegevenslevering aan de Belastingdienst plaats.

Burgerperspectief en doenvermogen

Een groot deel van de onzekerheid over de netto kosten van kinderopvang wordt weggenomen door de vergoeding onafhankelijk te maken van het inkomen. De nabetalingen en terugvorderingen die samenhangen met een wisselend inkomen, (een traject naar) werk en/of aantal uren werk behoren tot het verleden. Met name voor ouders met wisselende inkomens en/of aantal werkuren, zoals zelfstandigen en ouders met een flexibel arbeidscontract wordt het stelsel toegankelijker.

Deze wijzigingen nemen niet weg dat de verantwoordelijkheid voor het tijdig doorgeven van wijzigingen in de uurprijs en gebruik van kinderopvang bij de ouders blijft liggen. Het niet (tijdig) doorgeven van wijzigingen op dit vlak kan leiden tot nabetalingen en terugvorderingen.

Juridische aspecten

Het wijzigen van de inkomensafhankelijkheid (en de koppeling gewerkte uren) kan worden doorgevoerd middels een wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag samen met een wetswijziging in de Wet Kinderopvang. Het vervallen van de arbeidseis dient te worden geregeld door middel van een wetswijziging in de Wet Kinderopvang.

Optioneel: inkomenseffecten

Deze maatregelen (zonder budgettaire dekking) zijn over het algemeen gunstig voor (werkende) ouders met kinderen op de kinderopvang. De mate waarin dit gunstig is, is afhankelijk van het gekozen inkomensonafhankelijke vergoedingspercentage en het huidige inkomen van de ouders. Bij de budgettair neutrale vormgeving gaan met name huishoudens (waarin beide ouders werken) met een lager inkomen erop achteruit. Bij een 96% vergoeding tot aan het maximum uurtarief gaan de meeste gezinnen erop vooruit. Deze effecten zijn zonder dekkende en/of inkomenseffecten mitigerende maatregelen.

Overig

Deze mogelijkheden en de effecten ervan zijn in meer detail beschreven in de tussenrapportage van de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
a. uniforme vergoeding 73%	0	0	0	0	0	0
b. uniforme vergoeding 96%	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
c. vervallen koppeling gewerkte uren	100	100	100	100	100	100
d. vervallen arbeidseis	500	500	500	500	500	500
e. uniforme vergoeding 68% voor alle ouders (combi a. en d.)	0	0	0	0	0	0
f. uniforme vergoeding 96% voor alle ouders (combi b. en d.)	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700	2.700

22a Huurtoeslag: Harmoniseren aftoppingsgrenzen: 1 grens met gelijke percentages

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of beperkte intensivering	**Inkomenseffecten** Beperkte inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

De huurtoeslag kent zogenaamde aftoppingsgrenzen. Er zijn twee aftoppingsgrenzen, de lage voor huishoudens met 1 of 2 huishoudleden (€619,01 in 2020) en de hoge voor huishoudens met meer dan 2 huishoudleden (€663,40 in 2020). Bij een huur boven deze grens wordt voor eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens met AOW-leeftijd en meerpersoonshuishoudens met een handicap nog 40% van de huur boven deze aftoppingsgrens gesubsidieerd. Voor meerpersoonshuishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd wordt de huur voor zover deze boven de aftoppingsgrens uitkomt in het geheel niet meer vergoed.

Met deze maatregel wordt voortaan één aftoppingsgrens gehanteerd en wordt het percentage subsidie voor alle huishoudtypen boven de aftoppingsgrens gelijkgetrokken. Vooralsnog wordt (conform het IBO) uitgegaan van de hoge aftoppingsgrens, met dezelfde percentages subsidie onder (65%) en boven (40%) de aftoppingsgrens.

Deze maatregel is ook onderdeel van het fiche balansverkorting (24), waarin de balansverkorting meerdere vereenvoudigingen gemakkelijker maakt om door te voeren. Bij doorvoeren van het fiche balansverkorting zou de verlaagde huur logischerwijs in relatie staan tot de nieuwe aftoppingsgrens voor passend toewijzen.

Vergelijking met huidig stelsel

Op dit moment geldt de lage aftoppingsgrens voor 1- en 2-persoonshuishoudens en de hoge voor huishoudens van 3 of meer personen. De inkomensgrenzen voor de toeslag variëren echter tussen 1- en meerpersoonshuishoudens. Dat laatste blijft zo, maar levert in combinatie met één aftoppingsgrens minder verwarring op bij huurders en professionals, o.a. bij toewijzingsregels.

Hetzelfde geldt voor het hanteren van één kortingspercentage boven de aftoppingsgrens voor alle typen huishoudens. Daarnaast heeft dit een belangrijke volkshuisvestelijke bijdrage, omdat hiermee gezinnen ook boven de aftoppingsgrens nog een deel toeslag ontvangen. Juist deze groep heeft dat vanuit het oogpunt van betaalbaarheid het meest nodig.

Uitvoering

Er is voortaan nog één aftoppingsgrens leidend bij het passend toewijzen van woningen, en voor de berekening van de huurtoeslag. Deze eenvoud leidt tot minder fouten en correcties en daarmee minder werk voor de Belastingdienst. Ook voor de corporaties werkt dit eenvoudiger. Deze maatregel zou op korte termijn kunnen worden ingevoerd.

Juridische aspecten

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en bijbehorende uitvoeringsregelingen

Inkomenseffecten

Bij het harmoniseren van de aftoppingsgrenzen op de hoogste aftoppingsgrens in combinatie met het gelijktrekken van het recht op huurtoeslag boven de aftoppingsgrens voor

meerpersoonshuishoudens treedt bij 75% van de huishoudens geen effect op. Bij 25% van de huishoudens treedt een positief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €12 per maand[78]). Bij een budgetneutrale variant ondervindt 23% van de huishoudens negatieve inkomenseffecten (van gemiddeld €4,80 per maand). 6% van de huishoudens heeft een negatief inkomenseffect van meer dan € 8 per maand.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een lichte verbetering binnen het bestaande stelsel, omdat de uitlegbaarheid iets verbetert en de kans op het maken van fouten kan verkleinen.

Acties
De gegevens en wijzigingen die burgers moeten doorgeven blijven hetzelfde. De gevraagde acties blijven onveranderd.

Begrijpelijkheid
- Met het hanteren van één aftoppingsgrens en één kortingspercentage voor elk type huishouden verandert de regeling voor de burger 'aan de buitenkant' niet. De vraag is of zij dan ook direct ervaren dat de regeling begrijpelijker is. De uitlegbaarheid van de maatregel is wel groter, wanneer dit nodig is.
- De spelregels bij woningtoewijzing voor woningzoekenden worden eenvoudiger en beter uitlegbaar.
- Vooral de maatregel om het percentage huurtoeslag boven de aftoppingsgrens gelijk te trekken zal naar verwachting als eerlijker worden ervaren.

Consequenties
- Het hanteren van een en dezelfde aftoppingsgrens en kortingspercentage voor alle huishoudens, verminderen de directe gevolgen van wijzigingen in de huishoudsituatie gedurende het jaar (de indirecte effecten van inkomenswijzigingen a.g.v. een veranderende huishoudsituatie blijven hetzelfde) op de hoogte van de huurtoeslag. Dit kan zowel tot minder hoge nabetalingen als terugvorderingen leiden.
- De vereenvoudiging van de uitvoering van de regeling kan leiden tot minder fouten bij de Belastingdienst, wat voor minder correcties en meer zekerheid bij de burger zorgt.

Overig

Woningcorporaties stemmen hun huurbeleid af op de hoogte van de aftoppingsgrens. Het wijzigen van de aftoppingsgrens heeft daarmee gevolgen voor de huurinkomsten. Met name harmoniseren op een lage(re) aftoppingsgrens zou negatieve effecten hebben op de toekomstige kasstromen en daarmee op de investeringscapaciteit van corporaties. Harmoniseren op een hogere aftoppingsgrens kan daarentegen tot gevolg hebben dat corporaties streefhuren naar deze grens optrekken, ten nadele van de huurder.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)
Budgettair neutrale vormgeving zou kunnen door niet te harmoniseren op de hoge, maar op de lage aftoppingsgrens in combinatie met het verlagen van de vergoeding boven deze aftoppingsgrens van 40% naar 31%. Dat leidt tot de hierboven genoemde negatievere inkomenseffecten.

In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Budgetneutraal / aft.grens						0/+53

[78] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

22b Huurtoeslag: Lineaire afbouw

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

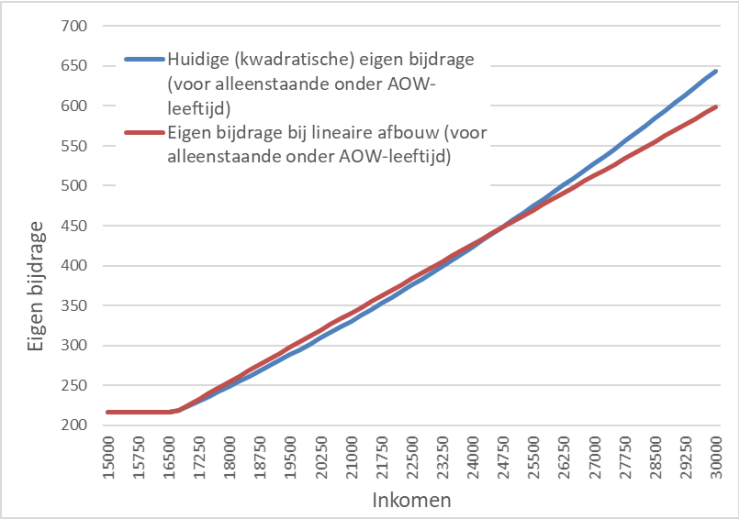
Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of beperkte intensivering	**Inkomenseffecten** Beperkte inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

De inkomensafhankelijkheid van de huurtoeslag is gebaseerd op een ingewikkelde kwadratische formule. De achtergrond van de huidige vormgeving is dat huishoudens met een hoger inkomen geacht worden een hoger bedrag aan huur te kunnen betalen. Door de kwadratische formule blijft de huurquote bij een stijgend inkomen gelijk. Dit leidt evenwel tot hogere marginale druk naarmate het inkomen hoger is. De formule is ingewikkeld voor de burger, omdat er onduidelijkheid ontstaat wat het effect is van een hoger inkomen op de hoogte van de huurtoeslag. De rekentool moet ingevuld worden om dit effect te bepalen.

Bij deze maatregel wordt de huurtoeslag met een gelijk percentage lineair afgebouwd (via lineaire toename van de eigen bijdrage), waardoor de marginale niet meer toeneemt bij een hoger inkomen (figuur 1). Bij een budgetneutrale invulling begint de afbouw vanaf hetzelfde inkomen, maar wordt de toeslag sneller (steiler) afgebouwd.

Figuur 1. Lineaire en kwadratische eigen bijdrage (voorbeeld alleenstaande)



Deze maatregel is ook onderdeel van het fiche balansverkorting (24), waarin de balansverkorting meerdere vereenvoudigingen gemakkelijker maakt om door te voeren. Het doorvoeren van het fiche balansverkorting (huurverlaging en verlaging van de verhuurderheffing met € 1 miljard) levert een inverdieneffect op waarmee de negatieve inkomenseffecten deels gecompenseerd kunnen worden.

Vergelijking met huidig stelsel

Afhankelijk van het beginpunt van de afbouw leidt deze maatregel tot een kleinere armoedeval bij het gaan werken vanuit het sociaal minimum. Dat betekent tegelijkertijd dat dat de gerichtheid minder wordt: de huurquote wordt lager bij stijgend inkomen. Daarnaast loopt met lineaire afbouw de huurtoeslag beter in de pas met de werking van andere toeslagen.

Uitvoering

Het aantal terugvorderingen zal niet zozeer teruglopen, maar wel het bedrag. Daardoor zullen minder mensen moeite hebben dit terug te betalen, en is er dus (iets) minder werk voor de Belastingdienst ten aanzien van betalingsregelingen. Deze maatregel zou op korte termijn kunnen worden ingevoerd.

Juridische aspecten

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en bijbehorende uitvoeringsregelingen

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten zijn sterk afhankelijk van de invulling, namelijk het afbouwpercentage en het inkomen waar de afbouw begint. Bij compensatie van alle negatieve inkomenseffecten (€ 160 miljoen intensivering) heeft 47% een gemiddeld positief effect van €18 per maand[79]. Daarbij gaat 16% er meer dan € 28 per maand op vooruit.

Bij een budgetneutrale invulling begint de afbouw vanaf hetzelfde inkomen, maar wordt de toeslag sneller (steiler) afgebouwd. Als gevolg daarvan heeft 31% van de huishoudens een negatief inkomenseffect van gemiddeld €5 per maand en 14% een positief effect van gemiddeld €11. Het negatieve effect is het grootst bij 20% van de huishoudens, met maximaal €4 - €8 achteruitgang per maand. Bij 7% kan het positieve effect oplopen tot meer dan €8 per maand.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering binnen het huidige stelsel. De doenlijkheid en begrijpelijkheid blijven vergelijkbaar, maar de hoogte van de terugvordering a.g.v. het niet (tijdig) of correct doorgeven van inkomenswijzigingen zal kleiner worden.

Acties

De gegevens en wijzigingen die burgers moeten doorgeven blijven hetzelfde. De gevraagde acties blijven onveranderd. Nog steeds blijft het bij deze maatregel van belang om (inkomens)wijzigingen op tijd door te geven.

Begrijpelijkheid

De begrijpelijkheid blijft hetzelfde als nu, doordat er met deze regeling voor de burger 'aan de buitenkant' niets verandert t.o.v. de huidige huurtoeslag. Echter, wanneer een burger meer toelichting wil over de totstandkoming van de hoogte van de huurtoeslag, is het met een lineaire afbouw beter uitlegbaar wat het effect is van een hoger inkomen op de hoogte van de huurtoeslag.

Consequenties

De kans dat een burger met terugvorderingen te maken krijgt verandert niet met een lineaire afbouw. Echter, de grootte van de correcties zal kleiner zijn. De hoogte van eventuele terugvorderingen wordt met name voor hogere inkomens kleiner, doordat de hoogte van de huurtoeslag niet sneller afbouwt (geen hogere marginale druk) naarmate het inkomen stijgt. Met deze maatregel worden met name voor de hogere inkomens de financiële gevolgen van het niet zelf actief doorgeven van inkomenswijzigingen kleiner.

Overig

In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Budgetneutrale/inkomensneutrale variant						0/+160

[79] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

22c Huurtoeslag: Overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden afschaffen

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Beperkte besparing	**Inkomenseffecten** Alleen voor nieuwe gevallen	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige wooneenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de overgangsregeling voor huurtoeslag voor onzelfstandige wooneenheden. Deze overgangsregeling dateert uit 1997, toen bij de invoering van de Huursubsidiewet de oude regeling werd gehandhaafd voor die onzelfstandige woonruimte die al was aangewezen onder de Wet Individuele huursubsidie (IHS). Huurders (studenten) van onzelfstandige wooneenheden die deel uitmaken van woongebouwen die al zijn aangewezen, blijven onder de Huursubsidiewet en later onder de Wet op de huurtoeslag in aanmerking komen voor huursubsidie/toeslag. In deze optie komt dit overgangsrecht te vervallen.

Deze maatregel is ook onderdeel van het fiche balansverkorting (24).

Vergelijking met huidig stelsel

De bestaande uitzondering voor een deel van de onzelfstandige woningen maakt de regeling voor de burger ondoorzichtig en zorgt voor niet goed uit te leggen onderscheid. De maatregel zorgt dan voor een betere begrijpelijkheid.

De maatregel heeft een beperkend effect op het aantal correcties, omdat deze huishoudens geen huurtoeslag meer ontvangen en daardoor kunnen er bij deze huishoudens ook geen terugvorderingen meer ontstaan.

Uitvoering

De uitvoering van de regeling voor onzelfstandige studenteneenheden kost veel werk en uitvoeringskosten. Bovendien is de regeling zeer foutgevoelig. Het afschaffen van de onzelfstandige huurwoningen als categorie betekent een aanzienlijke vereenvoudiging en minder werk voor de Belastingdienst. Ook vraagt dit minder uitleg waarom voor de ene onzelfstandige woning wel en de andere geen huurtoeslag mogelijk is. Deze maatregel zou op korte termijn kunnen worden ingevoerd.

Juridische aspecten

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag

Inkomenseffecten

Omdat in het voorstel bestaande gevallen worden ontzien, treden voor hen geen inkomenseffecten op. Afhankelijk van het beleid van de verhuurder kunnen nieuwe huurders hogere woonlasten krijgen.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel lijkt een verbetering binnen het huidige stelsel, zij dat het dat om een hele specifieke aanpassing aangaat waarbij er voor de meeste huurders niets verandert. Voor een

specifieke groep burgers, studenten, wordt de huurtoeslag begrijpelijker en overzichtelijker, doordat een specifieke, foutieve uitzondering verdwijnt. Het risico op terugvorderingen a.g.v. fouten in de uitvoering kunnen voor hen a.g.v daarvan ook iets afnemen.

Acties
Voor de aanvraag van de huurtoeslag door individuele huurders verandert er niets.

Begrijpelijkheid
Met het afschaffen van de regeling vervalt een ingewikkelde uitzondering in het toeslagenstelsel, waarmee het stelsel overzichtelijker wordt. Hoe minder uitzonderingssituaties een regeling kent, hoe eenvoudiger het voor burgers te begrijpen is.

Consequenties
- De vereenvoudiging van de uitvoering van de regeling kan leiden tot minder fouten bij de Belastingdienst. Deze huidige uitzonderingssituatie is foutgevoelig, waardoor nu de kans is dat er achteraf correcties plaatsvinden. Deze onzekerheid voor de groep zelfstandig wonende studenten verdwijnt met het afschaffen van dit overgangsrecht.
- Voor de meeste burgers zal deze maatregel niets veranderen in het risico op terugvorderingen en/of de kans dat zij toeslagen gaan aanvragen.

Overig

Om (een deel van) de negatieve effecten te matigen, kan de besparing van €30 miljoen voor andere doeleinden ingezet worden, zoals een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden. Met een subsidieregeling gericht op de bouw van onzelfstandige eenheden kan het aanbod van studentenwoningen gestimuleerd worden (actieplan Studentenhuisvesting). Het geheel inzetten van de besparing hiervoor is te beschouwen als een budgetneutrale variant.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
						-30

22d Huurtoeslag: Servicekosten uit huurtoeslag

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of beperkte besparing	**Inkomenseffecten** Negatief voor huurders met servicekosten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

In principe wordt voor de berekening van de huurtoeslag uitgegaan van de kale huurprijs. Er kunnen daarnaast vier specifieke servicekostenposten worden opgeteld bij de kale huurprijs om de subsidiabele huurprijs (rekenhuur) te verkrijgen. Het gaat om de servicekosten die betrekking hebben op de kosten voor 1) het in bedrijf zijn van verschillende installaties en van de verlichting van gemeenschappelijke ruimten, 2) het schoonmaken van de liften en de gemeenschappelijke ruimten, 3) de kosten van een huismeester en 4) de kapitaals- en onderhoudskosten van dienstruimten en gemeenschappelijke recreatieruimten. Voor elk van deze vier kostenposten kan ten hoogste €12 per maand bij de subsidiabele huurprijs worden opgeteld, dus in totaal maximaal €48 per maand.

Met deze maatregel worden de vier specifieke servicekostenposten geschrapt en worden deze kosten niet meer specifiek gesubsidieerd, waardoor er geen controle meer hoeft plaats te vinden op de hoogte en aanwezigheid van servicekosten.

Deze maatregel is ook onderdeel van het fiche balansverkorting (24), waarin de balansverkorting meerdere vereenvoudigingen gemakkelijker maakt om door te voeren. Het doorvoeren van het fiche balansverkorting (huurverlaging en verlaging van de verhuurderheffing met € 1 miljard) levert een inverdieneffect op waarmee de negatieve inkomenseffecten van deze maatregel deels gecompenseerd kunnen worden.

Vergelijking met huidig stelsel

Bijtelling van servicekosten is een extra belasting voor de burger met meer kans op fouten bij het invullen van de formulieren. Het weghalen van servicekosten uit de huurtoeslag maakt het eenvoudiger voor (particuliere) huurders die zelf de subsidiabele huur moeten doorgeven. Corporaties en enkele particuliere verhuurders geven reeds de rekenhuur door aan de Belastingdienst.

In het huidige systeem is voor toewijzing de kale huur (exclusief servicekosten) bepalend, terwijl voor de huurtoeslag de rekenhuur (inclusief servicekosten) bepalend is. Dat levert verwarring en ongewenste grensgevallen (wel goed passend toegewezen, geen huurtoeslag) op. Met het weghalen van de servicekosten uit de huurtoeslag is de rekenhuur voortaan gelijk aan de kale huur en verdwijnen de onduidelijkheid en de grensgevallen.

Daarnaast hebben door deze maatregel veranderingen in de servicekosten geen effect meer op de huurtoeslag, met minder fouten en correcties als gevolg.

Uitvoering

Omdat de berekening van de toeslag eenvoudiger wordt neemt de kans op fouten en correcties af. Dat betekent minder werk voor de Belastingdienst. Ook voor de corporaties wordt het hiermee eenvoudiger om de rekenhuur te bepalen en door te geven. Deze maatregel zou op korte termijn kunnen worden ingevoerd.

Juridische aspecten

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag

Inkomenseffecten

Met het schrappen van de servicekosten ondervindt bijna de helft van de doelgroep geen (negatieve) effecten, omdat bij deze groep nu geen sprake is van subsidiabele servicekosten. De andere helft van de huishoudens ondervindt een negatief inkomenseffect van gemiddeld circa €10 per maand[80].

In een budgetneutrale variant wordt met de vrijvallende middelen de eigen bijdrage generiek met € 6 per maand verlaagd. Huurders zonder subsidiabele servicekosten gaan er daardoor € 6 op vooruit. Huurders die nu meer dan € 6 aan huurtoeslag krijgen voor de servicekosten gaan erop achteruit, tot maximaal € 42 per maand voor huurders die nu het maximale bedrag van € 48 ontvangen.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een lichte verbetering binnen het huidige stelsel. Met name voor particuliere huurders kan deze maatregel de doenlijkheid en begrijpelijkheid iets laten toenemen en het risico op terugvorderingen iets verkleinen. Voor huurders voor wie de verhuurder de gegevens al automatisch aan de Belastingdienst doorgeeft, zal de maatregel naar verwachting weinig verandering brengen.

Acties
Bij aanvraag van de huurtoeslag hoeven servicekosten niet meer te worden opgegeven en hoeven burgers niet meer uit te zoeken welk deel subsidiabel is. Ook hoeven burgers deze niet langer jaarlijks door te geven als de huur wijzigt. Voor de meeste corporatiehuurders en een deel van de particuliere huurders verandert er niets in het aantal acties dat zij moeten ondernemen na aanvraag, omdat de verhuurder dit al doorgeeft aan de Belastingdienst. Voor de overige huurders vergt deze maatregel minder opzoek- en doorgeefwerk.

Begrijpelijkheid
Schrappen van de servicekosten maakt de huurtoeslag minder complex en daarmee begrijpelijker. Doordat alleen de kale huur het uitgangspunt wordt, verdwijnt ook de verwarring of de kale huur (als grens voor de toewijzing) of de rekenhuur (als grens voor de huurtoeslag) nu gehanteerd moet worden.

Consequenties
Het risico op terugvorderingen a.g.v. het foutief opgeven van de huurlasten –waaronder de servicekosten- verkleint. Ook kan dit onzekerheid over het wel correct hebben opgegeven van de huurlasten, verkleinen. Het is duidelijker wat men wel moet opgeven. Echter, doordat de huur- en servicekosten voor een meerderheid van de verhuurders al automatisch wordt doorgegeven aan de Belastingdienst, zal het effect van deze maatregel op het risico op terugvorderingen beperkt zijn.

Overig

De maatregel is budgetneutraal te maken door ter compensatie de eigen bijdrage in de huurtoeslag generiek met €6 per maand te verlagen[81].

In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
						-92

[80] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.
[81] Idem.

23 Huurtoeslag: Op basis van genormeerde huur

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of intensivering	**Inkomenseffecten** Herverdeling van huurders met hoge huren naar lage huren	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

Bij deze maatregel wordt de huurtoeslag gebaseerd op een genormeerde huur, waarbij de invloed van de feitelijke huur op de huurtoeslag volledig wordt losgelaten. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage. In dit fiche wordt uitgegaan van een genormeerde huur van € 507[82] voor alleenstaanden en € 564 voor meerpersoonshuishoudens, gebaseerd op de BMH (VH2B1).

Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder gaan wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Er zijn verschillende uitwerkingen mogelijk, waarbij de toeslag gebaseerd wordt op enkel het huishoudinkomen of ook huishoudtype, of waarbij de kwaliteit van de woning ook meeweegt in de genormeerde huur.

Huurtoeslag op basis van genormeerde huur vermindert de mogelijkheden van verhuurders om huurverhogingen af te wentelen op de huurtoeslag, geeft huurders een sterkere prikkel om inkomen en woonconsumptie op elkaar af te stemmen en vereenvoudigt de uitvoering door het schrappen van een grondslag (de feitelijke huur).

Vanwege de grote inkomenseffecten vraagt deze maatregel om een zorgvuldig en mogelijk lang transitietraject, afhankelijk van de vormgeving en samenloop met verdere hervormingen van het toeslagen- en woonstelsel.

Deze transitie zou vergemakkelijkt kunnen worden door de genoemde inkomenseffecten te verkleinen. Voor corporatiehuurders met de laagste inkomens zouden de huren verlaagd kunnen worden, in combinatie met een verlaging van de verhuurderheffing. De verlaagde huren liggen dan immers al dichter bij de genormeerde huur. Om deze verlaging voor deze huurders blijvend vorm te kunnen geven wordt een aanvullende passendheidsnorm geïntroduceerd voor corporaties. Overigens moet ook bij een dergelijke gerichte balansverkorting de impact op de rol van de verhuurderheffing als sturingsinstrument tegen het woningtekort en de balans van opgaven en middelen bij woningcorporaties voor de uitvoer van haar taken in ogenschouw genomen worden.

Ook het doorvoeren van het fiche balansverkorting (huurverlaging en verlaging van de verhuurderheffing met € 1 miljard) vergemakkelijkt de transitie, omdat het een inverdieneffect oplevert waarmee de negatieve inkomenseffecten van deze maatregel gecompenseerd kunnen worden.

Vergelijking met huidig stelsel

De feitelijke huur als grondslag verdwijnt uit de toeslagberekening, evenals de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrenzen. Daarmee gaat de vormgeving meer op die van de zorgtoeslag lijken. Alle veranderingen in de feitelijke huur, evenals de complexiteit daarin verdwijnen, wat een sterke vereenvoudiging oplevert en de begrijpelijkheid vergroot. In het verlengde daarvan zal het aantal fouten en correcties afnemen.

[82] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

Omdat de toeslag een inkomensafhankelijke voucher wordt, betekent het dat de huurder in grotere mate zelf kiest hoe duur of goedkoop hij kan wonen. Bezien vanuit de feitelijke huur wordt de toeslag daarmee minder gericht; bezien vanuit het inkomen juist gerichter, omdat bij een gelijk inkomen en huishoudsamenstelling een gelijke inkomensondersteuning geldt. Dit geeft huurders ten opzichte van de huidige huurtoeslag een sterkere prikkel om de huur van de woning af te wegen tegen de kwaliteit van de woning.

Bij invoering van de maatregel moet ook een voldoende aanbod met het juiste prijsniveau geborgd worden. Op dit moment sturen corporaties grofweg op een evenwichtig aanbod onder en boven de aftoppingsgrenzen, passend bij de verhouding huurtoeslaggerechtigden en de inkomensgroep daarboven tot de EC-grens. Bij huurtoeslag op basis van genormeerde huur ontstaat meer keuzevrijheid voor huurders om duurder of goedkoper te wonen. Wel blijft er een maximale huurgrens waarvoor toeslag gekregen kan worden, vergelijkbaar met de huidige liberalisatiegrens[83]. Dat is iets minder eenvoudig, maar hiermee wordt voorkomen dat de huurtoeslag legitimeert dat huurders met een laag inkomen (veel) te duur wonen. En zonder maximale huurgrens zouden de jaarlijkse kosten € 150 miljoen hoger zijn.

Uitvoering

Deze maatregel is uitvoerbaar. Voor de Belastingdienst/Toeslagen gelden de volgende randvoorwaarden:

- Dezelfde normhuur systematiek dient te gelden voor alle huurwoningen in Nederland;
- Er gelden geen gedifferentieerde overgangsbepalingen.

Omdat de huur als grondslag verdwijnt is dit een grote vereenvoudiging. Dat heeft minder werk voor de Belastingdienst tot gevolg. De huurtoeslag gaat hiermee meer op de zorgtoeslag lijken. Wel kan de volledige overgang naar genormeerde huren lang duren. De Belastingdienst past dan jaarlijks nét iets andere formules toe voor de toeslagberekening. Hoewel 'onder de motorkap' levert dat een noodzakelijke complexiteit op voor Belastingdienst en de huurder.

Hoewel de huur als grondslag voor de berekening van de toeslag verdwijnt, is wel een toets nodig of deze onder de maximale huurgrens ligt. Daarvoor zijn dus nog gegevens over de huurprijs van verhuurders nodig. Dat gebeurt nu ook met de werkelijke huurprijs, maar wordt eenvoudiger met enkel de vraag of de huur onder de maximale grens ligt.

Deze maatregel zou naar verwachting op korte termijn kunnen worden ingevoerd, met vervolgens een meerjarige transitieperiode.

Juridische aspecten

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag en bijbehorende uitvoeringsregelingen. Afhankelijk van het flankerend huurbeleid is wijzing nodig van o.a. de Uitvoeringswet huurprijzen, de Woningwet (passend toewijzen) en aanverwant.

Inkomenseffecten

Bij deze maatregel treden forse inkomenseffecten op, zowel positief als negatief, en met een grote spreiding. Wie nu een laag inkomen in combinatie met een hoge huur (boven de nieuwe genormeerde huur) heeft, krijgt relatief veel huurtoeslag. In de nieuwe systematiek telt alleen nog het inkomen, wordt een hoge huur niet meer gesubsidieerd en treedt dus een (fors) negatief inkomenseffect op. Voor huishoudens met een lagere huur dan de nieuwe genormeerde huur geldt het omgekeerde: zij gaan erop vooruit en worden 'beloond' voor goedkoper wonen.

De precieze effecten zijn sterk afhankelijk van de vormgeving van de huurtoeslag op basis van genormeerde huur en de transitie. Zonder transitie zou voor 51% van de huishoudens met huurtoeslag een positief inkomenseffect optreden van gemiddeld €64 euro per maand[84], terwijl voor 49% van de huishoudens een negatief inkomenseffect optreedt van gemiddeld €38 per maand. De spreiding in de inkomenseffecten is groot vanwege de grote spreiding in feitelijke

[83] Wanneer door huurverhoging de huur boven de maximale grens uitkomt, vervalt niet ineens de huurtoeslag, maar geldt net als nu een verworven recht op huurtoeslag.
[84] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

huren. Van de huurtoeslagontvangers verliest 25% meer dan €32 per maand en 33% gaat er meer dan €32 per maand op vooruit.

Deze effecten treden op als huishoudens verder niets wijzigen. Huishoudens kunnen in de loop van de tijd verhuizen om de negatieve impact te beperken. Op termijn zijn de effecten daarom kleiner. Voorwaarde is wel dat er voldoende bij het inkomen passende woningen beschikbaar zijn.

Om zittende huurders niet plotsklaps met bovenstaande grote inkomenseffecten te confronteren is een transitie nodig van ca. 10 jaar. Tijdens deze overgang naar genormeerde huren kunnen de inkomenseffecten voor zittende huurders getemporiseerd worden via een inwisselmodel[85], bestaande uit de volgende stappen :

- Administratief wordt direct en ineens gewisseld naar het nieuwe systeem, waarbij voor alle huurders een genormeerde huur wordt vastgesteld. Dat maakt de uitvoering eenvoudig, omdat het volgens één systeem verloopt en de huur direct als grondslag uit de berekening verdwijnt.
- Voor zittende huurders wordt de genormeerde huur echter (forfaitair) gelijkgesteld aan de huidige huur, zodat er materieel voor hen het eerste jaar niets verandert;
- Vervolgens kan tijdens de overgangsperiode naar de toeslag op basis van genormeerde huur worden toegegroeid door bij huurders met een hoge huidige huur de forfaitaire genormeerde huur langzamer dan standaard te indexeren en voor huishoudens met een lage huidige huur juist sneller. Zo groeien alle huurders geleidelijk naar de 'echte' genormeerde huur[86]. Dat geeft huurders voor wie dit negatief uitpakt de tijd om aan de lagere toeslag te wennen, dan wel te verhuizen naar een goedkopere woning.
- Voor nieuwe toeslagaanvragen (bij verhuizing of inkomensdaling) geldt direct de nieuwe systematiek.

Bij een budgetneutrale variant met een lagere genormeerde huur zijn de inkomenseffecten nog groter en met grotere spreiding. Zonder transitie zou voor 40% van de huishoudens een positief inkomenseffect optreden (van gemiddeld circa €72,50 per maand[87]) en voor 60% van de huishoudens treedt een negatief inkomenseffect op (van gemiddeld circa €49,00 per maand). Slechts 7% van de huishoudens heeft een absoluut inkomenseffect van minder dan 0,5%. Van de huurtoeslagontvangers verliest 5% meer dan €1.000 per jaar en 13% gaat er meer dan €1.000 per jaar op vooruit.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. De maatregel lijkt geen substantiële verbetering voor de burger. Er blijft een grote hoeveelheid gegevens nodig, waaronder het toetsingsinkomen en de samenstelling van het huishouden. Dat niet wordt uitgegaan van de daadwerkelijk huur lijkt een complicerende factor die bij transitie goed moet worden uitgelegd.

Acties

- Bij deze maatregel vervalt de hoogte van de huur als grondslag voor de huurtoeslag. Wel moet de Belastingdienst nog weten of de huurprijs onder de maximale grens ligt. Dat betekent dat huurders van wie de verhuurder de huur niet automatisch doorgeeft aan de Belastingdienst, alsnog de huur moet doorgeven. Deze actie verdwijnt niet. Wel zal die minder ingewikkeld en foutgevoelig zijn, omdat het meer om de vraag gaat of de huur boven of onder de maximale grens zit.

[85] Alternatieven zouden zijn een uitgroeimodel, waarbij voor nieuwe aanvragen de nieuwe systematiek geldt en voor zittende huurders de huidige toeslag; of een mengmodel, waarin bij alle toeslagontvangers (nieuw en oud) de huurtoeslag voor een jaarlijks oplopend deel bestaat uit huurtoeslag op basis van genormeerde huur en voor een afnemend deel uit de huidige toeslag.

[86] Zo kan gekozen worden voor een systeem waarbij de aanvankelijke verschillen met de huurtoeslag op basis van genormeerde huur via separate indexaties in de loop van de tijd worden afgebouwd. De forfaitaire genormeerde huur van huurders met een lage huurprijs (dat dus initieel laag ligt) wordt sneller geïndexeerd dan de normhuur voor nieuwe gevallen. Voor huurders met een hogere forfaitair genormeerde huur (gebaseerd op een aanvankelijk hoge huur) geldt juist een lagere indexatie. Op deze manier groeien beide groepen in de loop van de tijd naar de uiteindelijke genormeerde huur toe.

[87] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

- Het effect van de maatregel op het aantal gevraagde acties van burgers is beperkt. Nog steeds moeten inkomenswijzigingen en wijzigingen in de woon- en huishoudsituatie worden doorgegeven. Bovendien geven in het huidige stelsel de meeste corporatiehuurders en een deel van de particuliere huurders de huur van hun huurders al automatisch door, waardoor de noodzaak nu al kleiner is om als burger zelf de hoogte van de huur actief door te geven.

Begrijpelijkheid
- De meeste geïnterviewde burgers vinden deze maatregel lastig te begrijpen. De onduidelijkheid lijkt veroorzaakt te worden door de dubbele rol van de hoogte van de huur (huur onder maximaal bedrag blijft een voorwaarde voor de huurtoeslag, maar de hoogte van de huur telt niet meer mee voor de hoogte van de toeslag) en het feit dat de genormeerde huur een abstract begrip is, in plaats van een concreet bedrag.
- Professionals zien de maatregel als oneerlijk, omdat de huurtoeslag niet afhankelijk is van het huurbedrag. Zo kan het zijn dat iemand met een lage huur niets van zijn of haar inkomsten hoeft af te staan aan huur, omdat het volledige huurbedrag al ondervangen is door het vaste huurtoeslagbedrag. Ook de meeste burgers vinden het gek dat de huurtoeslag niet meer afhangt van de hoogte van de huur. Baseren op het feitelijke huurbedrag voelt logischer dan rekenen met een genormeerde huurprijs, die voor sommigen voordelig en voor anderen juist nadelig uitpakt.
- Het kan mensen de mogelijkheid/regie bieden om voor een goedkopere woning te kiezen -en zo meer geld over te houden-, of om voor een mooiere/grotere woning te kiezen die meer kost. De vraag is of huurders die keuzeruimte daadwerkelijk ervaren. Als dit wel mogelijk is, kan dit tot ongelijkheid leiden tussen huurders die in staat zijn eigen regie te nemen en degene die dat niet kunnen.

Consequenties
- Door deze regeling wordt voorkomen dat iemand a.g.v. het opgeven van de verkeerde huur of de verkeerde servicekosten toeslag moet terugbetalen. Het risico op terugvorderingen a.g.v. inkomenswijzigingen en veranderingen in huishoudsamenstelling gedurende het jaar verandert niet.
- Mede doordat de huur- en servicekosten voor een meerderheid van de verhuurders al automatisch wordt doorgegeven aan de Belastingdienst, is de verwachting dat het effect van deze maatregel op de kans op terugvorderingen voor een belangrijk deel van de huurders beperkt is.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)
De optie wordt budgettair neutraal gemaakt door een lagere genormeerde huur te hanteren, namelijk van €473[88]. Dat leidt tot de verslechterende inkomenseffecten zoals die hierboven zijn beschreven.

In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
					+270

[88] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

24 Huurtoeslag: Balansverkorting verhuurderheffing – huurverlaging – huurtoeslag, met vereenvoudigingen en huurtoeslag op basis genormeerde huur

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of intensivering	**Inkomenseffecten** Negatieve en positieve inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

Er komt een gedeeltelijke uitruil tussen de verhuurderheffing, de huurprijzen en de huurtoeslag. De verhuurderheffing wordt met ca €1 miljard verlaagd, waarvan 95% bij corporaties en 5% bij private verhuurders (met meer dan 50 gereguleerde huurwoningen) neerslaat. Corporaties worden wettelijk verplicht om de huren van huurders met een inkomen onder de grenzen van de passendheidstoets te verlagen voor macro hetzelfde bedrag. Om dat te kunnen uitvoeren, moet er gegevensuitwisseling met de belastingdienst komen. In dit fiche gaan we uit van een effect op de huurtoeslag ook bij heffingsplichtige private verhuurders. Hoe dat kan worden geëffectueerd is nog onderwerp van onderzoek.

Als gevolg van de balansverkorting met verlaagde huren ontstaat er een inverdieneffect op de huurtoeslag. Het voordeel hiervan is dat dit financiële ruimte oplevert, waarmee vereenvoudigingen in de huurtoeslagsystematiek en de stap naar genormeerde huren met kleinere inkomenseffecten en een veel minder ingrijpend transitietraject kunnen worden doorgevoerd.

Het pakket aanpassingen aan de huurtoeslag bestaat uit de vereenvoudigingen opgesomd in onderstaande tabel. Meer details staan in de aparte fiches hiervoor.

Afzonderlijke maatregelen	26. Pakket Balansverkorting en vereenvoudigingen
24a. Harmoniseren aftoppingsgrenzen	24a. Harmoniseren aftoppingsgrenzen
24b. Lineaire afbouw	24b. Lineaire afbouw
24c. Overgangsrecht onz. studenteenheden afschaffen	24c. Overgangsrecht onz. studenteenheden afschaffen
24d. Servicekosten uit huurtoeslag	24d. Servicekosten uit huurtoeslag
25. Huurtoeslag op basis van normhuur	25. Huurtoeslag op basis van normhuur
	Balansverkorting

Aandachtspunt is de in het IBO genoemde harmonisatie van de leeftijdsafhankelijkheid onder en boven de AOW-leeftijd, waardoor de eigen bijdrage voor ouderen al bij een lager inkomen gaat oplopen. Dit blijkt bij ouderen op of rond het sociaal minimum al een *gemiddeld* negatief inkomenseffect op te leveren van gemiddeld circa 2% van het besteedbaar inkomen, terwijl er ook nog veelvuldig negatieve effecten tot minus 5% voorkomen. Deze negatieve inkomenseffecten zijn niet te compenseren, wat vanuit het perspectief van betaalbaarheid onwenselijk is. Ook is de toegevoegde waarde (uitsluitend harmonisatie) voor het beter functioneren van de woningmarkt,

de uitvoering en het toeslagenstelsel beperkt, zodat het aanbeveling verdient deze maatregel buiten het integrale pakket te houden. In het navolgende is hier navolging aan gegeven.

Er zijn drie budgettaire varianten ontwikkeld, waaronder een basisvariant met een intensivering van circa €200 miljoen, een budgetneutrale variant en een variant zonder negatieve inkomenseffecten. Met de hoogte van de genormeerde huur en het bijbehorende transitiepad, de eigen bijdrage en de marginale druk in de lineaire afbouw kan worden gestuurd op de budgettaire uitkomst en inkomenseffecten. Voor de variant zonder negatieve inkomenseffecten is ook de reikwijdte van de huurverlaging aangepast.

Ook is er een variant ontwikkeld, waarbij wel alle vereenvoudigingen en de overstap naar genormeerde huren zijn opgenomen, maar geen balansverkorting plaatsvindt.

In de basisvariant ontstaat er door de intensivering macro een gemiddeld positief inkomenseffect. De voordelen van balansverkorting (verlaagde huur maar ook minder huurtoeslag) slaan neer bij mensen met hoge huren. De vereenvoudigingen hebben als gevolg van de budgettaire restricties negatieve inkomenseffecten die dan met name bij de groep huurtoeslagontvangers met de laagste huren neerslaan. Dit wordt veroorzaakt doordat de huurtoeslag bij hogere huren niet de gehele huur vergoed, waardoor als gevolg van de huurverlaging een weglek ontstaat die met name bij de lagere huren gecompenseerd moet worden. Door bij de introductie van huurtoeslag gebaseerd op genormeerde huur, voor de lagere huren een ingroeipad te kiezen, kan het ontstaan van negatieve inkomenseffecten aanzienlijk worden beperkt.

Tabel 1. Een schematische weergave van de balansverkorting (inclusief private sector).

	Rijksbegroting	Verhuurders	Huurders
Verhuurderheffing	+1.000	+1.000	
Huurverlaging		-1.000	+1.000
Inverdieneffect huurtoeslag	-560		-560
Integraal pakket huurtoeslag	-240		-240
Saldo/Lastenverlichting	200		200

Voor Rijksbegroting: (+ = saldoverslechterend).[89,90]

Bij de maatvoering van een balansverkorting moet de impact op de rol van de verhuurderheffing als sturingsinstrument tegen het woningtekort en de balans van opgaven en middelen bij woningcorporaties voor de uitvoer van haar taken in ogenschouw genomen worden. Daarnaast dient de betaalbaarheid en de toegankelijkheid voor huishoudens met lagere inkomens blijvend vormgegeven te kunnen worden, bijvoorbeeld door een aanvullende passendheidsnorming te introduceren voor corporaties.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel worden huishoudens met een laag inkomen[91] in de corporatiesector passend gehuisvest onder de voor hen geldende aftoppingsgrens. Ook is er sinds 2017 een sociaal huurakkoord gesloten om de huurstijgingen in de sociale huur af te remmen. Voor 2016 stegen de huren sneller met een forse oploop van de huurtoeslag als gevolg. Tot 2016 liep het aantal dure scheefwoners dan ook op. Hoewel de trend gekeerd lijkt te zijn, blijft de betaalbaarheid voor de laagste inkomens een punt van voortdurende zorg. De hier voorgestelde aanpassingen dragen hier aanzienlijk aan bij en vergroten door het verwijderen van talloze uitzonderingen de begrijpelijkheid substantieel. Het draagt ook bij aan het verkleinen en beperken van de huurtoeslag.

[89] Onderdeel van het integrale pakket huurtoeslag ad 240 miljoen is de uitfasering van de overgangsregeling onzelfstandige eenheden die ca. 30 mln structureel kan opleveren.
[90] Bij de hier gepresenteerde bedragen is nog geen rekening gehouden met realisatie-effecten en de aanpassingen uit de miljoenennota 2021.
[91] In 2020 zijn de inkomensgrenzen voor passend toewijzen €23.225 en € 23.175 voor eenpersoonshuishoudens onder resp. boven AOW-leeftijd en €31.550 en €31.475 voor meerpersoonshuishoudens onder resp. boven AOW-leeftijd. Voor een- en tweepersoonshuishoudens geldt de lage aftoppingsgrens van € 619 als maximale huur, voor drie- en meerpersoonshuishoudens de hoge aftoppingsgrens van €663.

Een aanzienlijke balansverkorting houdt een forse stelselwijziging in. Het raakt onder meer het toewijzings- en huurbeleid van corporaties, de verschillende grenzen bij het passend toewijzen en de huurtoeslag zelf, de liberalisatiegrens en de private huursector. Deze flankerende aspecten moeten nog preciezer worden vormgegeven.

Uitvoering

Deze maatregel is uitvoerbaar. Voor de Belastingdienst/Toeslagen gelden de volgende randvoorwaarden:

- Dezelfde normhuur systematiek dient te gelden voor alle huurwoningen in Nederland;
- Er gelden geen gedifferentieerde overgangsbepalingen.

Om de huurverlaging gericht te kunnen doorvoeren, is gegevensuitwisseling tussen belastingdienst en verhuurders nodig. Verhuurders kunnen op basis van gegevens wie huurtoeslag ontvangt, ook bepalen wie welk recht op huurverlaging heeft. Nadat er een juridische grond voor deze gegevensuitwisseling is gecreëerd, dient deze ook in de ICT en de werkprocessen van de belastingdienst en de verhuurders te worden geïmplementeerd.

Er bestaan tussen corporaties aanzienlijke verschillen in WOZ-waarde van het bezit en de inkomens van hun huurders. Als gevolg daarvan verschilt het voordeel van de verlaagde verhuurderheffing en de som van de huurverlaging. Sommige corporaties zullen erop vooruitgaan, andere erop achteruit. Het is noodzakelijk een compensatieregeling in te voeren, die de verschillen in financiële gevolgen van de balansverkorting tussen corporaties wegneemt, zodat het geen negatief effect heeft op de investeringscapaciteit van corporaties[92]

Uitgaande van een regeerakkoord in de zomer van 2021 zou dit pakket per 1-1-2023 kunnen worden ingevoerd.

Juridische aspecten

De tarifering in de wet verhuurderheffing zal moeten worden aangepast. Verder dient er een wettelijke grond voor gegevensuitwisseling te komen en moet de verplichting tot huurverlaging juridisch worden verankerd. De vereenvoudigingen die onderdeel van het pakket vormen noodzaken aanpassing van de wet op de huurtoeslag en wetten die daarnaar verwijzen (o.m. woningwet, wijzigingen in verband met flankerende aspecten). Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt met betrekking tot de particuliere sector zullen hier ook wetswijzigingen voor nodig zijn.

Ook zal de hierboven genoemde compensatieregeling moeten worden uitgewerkt.

Inkomenseffecten

Het complete pakket van huurverlaging, inverdieneffecten, vereenvoudigingen en de overstap op huurtoeslag op basis van genormeerde huren kent zowel positieve als negatieve effecten, die bij verschillende groepen neerslaan.

Basisvariant

De basisvariant is als volgt vormgegeven:

- Huurverlaging tot €465[93] voor corporatiebewoners met een inkomen onder de passendheidstoetsgrenzen.
- Harmonisatie van de aftoppingsgrenzen op de huidige lage aftoppingsgrens. Vanwege de huurverlaging tot onder de aftoppingsgrenzen heeft dit overigens geen inkomenseffecten meer.
- Een marginale druk variërend van 26% tot circa 42%[94].
- Een genormeerde huur van €450 met een transitiepad voor ingroei van lage huren.

In de basisvariant is er vanwege de intensivering van €200 miljoen per saldo een gemiddeld effect voor huurders in de corporatiesector met inkomens tot de grenzen van de passendheidstoets van

[92] Er is een samenloop tussen de balansverkorting en beleidsopties om de balans tussen opgaven en middelen van corporaties te verbeteren.
[93] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.
[94] In de huidige vormgeving van de huurtoeslag loopt de eigen bijdrage kwadratisch met het inkomen op. De marginale druk kan bij de huurtoeslaggerechtigden met een hoger inkomen oplopen tot meer dan 60%.

plus 2,3%. Circa 80% van deze huurders heeft een positief inkomenseffect van 3,0%, maar voor de resterende 18% is er een negatief effect van gemiddeld minus 0,8%. Tabel 2 laat de verdeling van positieve en negatieve inkomenseffecten over de huishoudenstypen zien.

Tabel 2. Inkomenseffecten van integraal pakket voor corporatiehuurders met inkomen tot passendheidstoetsgrens (basisvariant)

	Alleenstaand onder AOW-leeftijd	Meerpersoons onder AOW-leeftijd	Alleenstaand vanaf AOW-leeftijd	Meerpersoons vanaf AOW-leeftijd	Totaal
Aandeel positief	80%	87%	78%	79%	82%
Aandeel negatief	19%	13%	22%	21%	18%
Gemiddeld positief effect	3,9%	3,0%	2,0%	1,8%	3,0%
Gemiddeld negatief effect	-1,0%	-0,8%	-0,6%	-0,6%	-0,8%
Gemiddeld effect	3,0%	2,5%	1,4%	1,3%	2,3%

De spreiding van inkomenseffecten valt voornamelijk positief uit: bij 8%van deze huurders het positieve effect tussen 5-10% ligt, en 1% gaat er meer dan 10% op vooruit. Negatieve uitschieters zijn er veel minder: nog geen half procent van deze huurders gaat er 5% of meer op achteruit.

Belangrijk is dat de gelijktijdige invoering van balansverkorting met huurverlaging de spreiding van de inkomenseffecten van huurtoeslag op basis van genormeerde huren aanzienlijk vermindert: hoge huren worden verlaagd en hiermee liggen de feitelijke huren dichterbij het normbedrag waartegen de toeslag wordt berekend.

Bij huren lager dan het standaard normbedrag wordt er een transitiepad ingezet via het zogenaamde inwisselmodel. Daarbij wordt voor de uitvoering gelijk overgestapt op een systeem zonder gegevensuitwisseling tussen verhuurder en belastingdienst, maar wordt de laatst bekende feitelijke huurprijs voor deze groep als startpunt genomen. Daardoor ontstaat er ruimte ten opzichte van een eindbeeld waarin het vaste normbedrag al volledig is ingegroeid. Die ruimte kan worden ingezet om te sturen op inkomenseffecten binnen budgettaire randvoorwaarden, via bijvoorbeeld de hoogte van het vaste normbedrag, het transitiepad van de lagere huren[95], de marginale druk in de lineaire afbouw en eigen bijdrage. Momenteel wordt nog gezocht naar de optimale mix van parameters om gegeven de budgettaire randvoorwaarde inkomenseffecten zo maximaal mogelijk te beperken

Voor de private huursector wordt nog onderzocht of en hoe het effectueren van huurverlaging bij heffingsplichtige verhuurders vorm kan krijgen. De inkomenseffecten zullen het grootst zijn bij huurders van niet-heffingsplichtige verhuurders. Bij hen vindt namelijk geen balansverkorting plaats en is huurverlaging dus moeilijk haalbaar. Zij krijgen echter wel met de effecten van de aanpassingen aan de huurtoeslag te maken. Voor deze groep particuliere huurders is dus extra aandacht in de transitie. Indien huurverlaging ook niet voor de heffingsplichtige particuliere verhuurders gerealiseerd wordt, dan is die aandacht voor alle particuliere huurders nodig.

Budgetneutrale variant

Uitgangspunten voor de budgetneutrale variant zijn:

- Budgetneutraliteit
- Huurverlaging tot €465[96] voor corporatiebewoners met een inkomen onder de passendheidstoetsgrenzen.
- Harmonisatie van de aftoppingsgrenzen op de huidige lage aftoppingsgrens.
- Een marginale druk variërend van 26% tot circa 42%[97].
- Een lage genormeerde huur van €414.

[95] In de berekeningen in tabel 2 is uitgegaan van een ophoging van de laatst bekende feitelijke huurprijs met circa €20.
[96] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.
[97] In de huidige vormgeving van de huurtoeslag loopt de eigen bijdrage kwadratisch met het inkomen op. De marginale druk kan bij de huurtoeslaggerechtigden met een wat hoger inkomen oplopen tot meer dan 60%.

Een budgetneutrale vormgeving van het complete pakket balansverkorting vergroot de negatieve inkomenseffecten en verkleint de positieve, zoals te zien in tabel 3. Het gemiddelde effect is 1,1% positief, maar er zijn meer huurders met een negatief effect (52% met gemiddeld -1,6%) dan een positief effect (48% met gemiddeld +4,0%).

Tabel 3. Inkomenseffecten van integraal pakket voor corporatiehuurders met inkomen tot passendheidsgrens: budgetneutraal

	Alleenstaand onder AOW-leeftijd	Meerpersoons onder AOW-leeftijd	Alleenstaand vanaf AOW-leeftijd	Meerpersoons vanaf AOW-leeftijd	Totaal
Aandeel positief	48%	57%	37%	46%	48%
Aandeel negatief	52%	43%	63%	54%	52%
Gemiddeld positief effect	6,0%	3,0%	2,7%	1,7%	4,0%
Gemiddeld negatief effect	-2,0%	-1,1%	-1,5%	-1,1%	-1,6%
Gemiddeld effect	1,8%	1,2%	0,0%	0,1%	1,1%

De forse inkomenseffecten treden voornamelijk op bij huurders die erop vooruit gaan: 8% van deze huurders gaat er 5-10% op vooruit, 2% gaat er meer dan 10% op vooruit. Grote negatieve inkomenseffecten vinden bij een kleiner deel van deze huurders plaats: 0,7% verliest 5-10% aan koopkracht en slechts 0,008% gaat er meer dan 10% op achteruit.

Variant zonder negatieve inkomenseffecten
Uitgangspunt voor de deze variant:

- Geen negatieve inkomenseffecten
- Huurverlaging tot €465[98] voor corporatiebewoners of hun eigen bijdrage als deze hoger ligt zonder beperking op de hoogte van hun inkomen
- Harmonisatie van de aftoppingsgrenzen op de huidige lage aftoppingsgrens
- Een marginale druk, variërend van 22% tot circa 35%.
- Een hogere genormeerde huur van €465

Bij deze variant is de huurverlaging uitgebreid voor alle corporatiebewoners ongeacht de hoogte van hun inkomen. Het vermijden van negatieve inkomenseffecten bij de vereenvoudigingen bleek zonder deze uitbreiding niet mogelijk. Hiervoor zou de genormeerde huur zover moeten worden verhoogd dat dit tot grote intensivering van de huurtoeslaguitgaven zou leiden, in plaats van een besparing.

Deze bredere inzet leidt tot een huurverlaging van €980 miljoen[99] bij huurders van corporatiewoningen en tot een besparing op de huurtoeslag van ca. €440 miljoen. Dit betekent per saldo een intensivering van ca. €540 miljoen. Er kan nader onderzocht worden of het inwisselmodel voor het transitiepad en de daarbij behorende vrijval van middelen ingezet kan worden om de intensivering te verminderen.

De (enkel) positieve inkomenseffecten bedragen gemiddeld 4,3%, zoals te zien in tabel 4.

Tabel 4. Inkomenseffecten van integraal pakket voor corporatiehuurders met inkomen tot passendheidsgrens: zonder negatieve inkomenseffecten

	Alleenstaand onder AOW-leeftijd	Meerpersoons onder AOW-leeftijd	Alleenstaand vanaf AOW-leeftijd	Meerpersoons vanaf AOW-leeftijd	Totaal
Aandeel positief	100%	100%	100%	100%	100%

[98] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.
[99] Mogelijk moet ook de verhuurderheffing iets meer verlaagd worden vanwege mogelijke weglek in de particuliere huursector. Dit hangt af van de vraag in hoeverre huurverlaging ook bij particuliere verhuurders kan worden geëffectueerd.

Aandeel negatief	-	-	-	-	-
Gemiddeld positief effect	5,9%	3,6%	3,1%	2,5%	4,3%
Gemiddeld negatief effect	-	-	-	-	-
Gemiddeld effect	5,9%	3,6%	3,1%	2,5%	4,3%

Bij deze variant gaat 18% van de betreffende huurders erop vooruit met 5-10%. 5% van de betreffende huurders gaat er meer dan 10% op vooruit.

Variant zonder balansverkorting
Zoals boven aangegeven is ook een gecombineerd huurtoeslagpakket zonder balansverkorting uitgewerkt. Uitgangspunten voor deze variant:

- Geen huurverlaging
- Harmonisatie van de aftoppingsgrenzen op de huidige lage aftoppingsgrens.
- Een marginale druk variërend van 26% tot circa 42%[100].
- Een genormeerde huur van €542[101] met een transitiepad voor ingroei van zowel hoge als lage huren. Uitgegaan is van een tienjarig ingroeipad volgens het zogenaamde inwisselmodel (zie fiche 23. Met de aanname van besluitvorming in de zomer van 2021 gaat de maatregel per 1-1-2023 in. In peiljaar 2025 is dan 20% van de transitie doorlopen.
- Net als bij de basisvariant met balansverkorting is in de structurele situatie uitgegaan van een netto intensivering op de huurtoeslag van 200 miljoen euro plus 30 miljoen opbrengst van het uitfaseren overgangsregeling onzelfstandige eenheden (fiche 22c).

Het gecombineerde pakket bereikt uiteindelijk, na volledige ingroei en ceteris paribus, een gemiddeld positief inkomenseffect van 2%. 55% van de huurders heeft een positief inkomenseffect van bijna 6%, 44% een negatief effect van -2,7% (tabel 6). De negatieve inkomenseffecten slaan vooral neer bij de hogere huren, die voor een kleiner deel vergoed worden via de huurtoeslag. Huishoudens met lage huren profiteren juist vice versa. In de praktijk zullen negatieve inkomenseffecten gemitigeerd worden als gevolg van verhuizingen en nieuwe instromers. Belangrijk is wel dat er voldoende beschikbaar aanbod is om die verhuizingen ook daadwerkelijk te effectueren.

In peiljaar 2025 is 20% van de ingroei doorlopen. De inkomenseffecten zullen dan pro rato nog kleiner zijn (zie tabel 5). Ook het budgettaire effect groeit geleidelijk in, en bedraagt in 2023 €70 miljoen.

Tabel 5 *Inkomenseffecten van gecombineerd huurtoeslagpakket voor corporatiehuurders op peiljaar 2025.*

	Alleenstaand onder AOW-leeftijd	Meerpersoons onder AOW-leeftijd	Alleenstaand vanaf AOW-leeftijd	Meerpersoons vanaf AOW-leeftijd	Totaal
Aandeel positief	66%	52%	57%	42%	58%
Aandeel negatief	34%	48%	42%	58%	42%
Gemiddeld positief effect	1,8%	0,8%	1,0%	0,6%	1,3%
Gemiddeld negatief effect	-0,6%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
Gemiddeld effect	1,0%	0,2%	0,4%	0,0%	0,5%

[100] In de huidige vormgeving van de huurtoeslag loopt de eigen bijdrage kwadratisch met het inkomen op. De marginale druk kan bij de huurtoeslaggerechtigden met een hoger inkomen oplopen tot meer dan 60%.
[101] Alle in deze alinea's genoemde bedragen zijn gebaseerd op het WoON2018 en hebben prijspeil 2018.

Tabel 6. *Inkomenseffecten van gecombineerd huurtoeslagpakket voor corporatiehuurders na volledige ingroei (in 2032).*

	Alleenstaand onder AOW-leeftijd	Meerpersoons onder AOW-leeftijd	Alleenstaand vanaf AOW-leeftijd	Meerpersoons vanaf AOW-leeftijd	Totaal
Aandeel positief	68%	35%	63%	48%	55%
Aandeel negatief	32%	65%	37%	52%	44%
Gemiddeld positief effect	7,9%	3,1%	4,6%	2,7%	5,7%
Gemiddeld negatief effect	-3,7%	-2,2%	-2,6%	-2,2%	-2,7%
Gemiddeld effect	4,2%	-0,4%	1,9%	0,2%	2,0%

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. De combinatie van maatregelen lijkt een beperkte verbetering voor de burger op te leveren. Er blijft een grote hoeveelheid gegevens nodig, waaronder het toetsingsinkomen en de samenstelling van het huishouden. Dat niet wordt uitgegaan van de daadwerkelijke huur lijkt een complicerende factor die bij een eventuele transitie goed moet worden uitgelegd. Positief is dat terugvorderingen wel wat lager zullen zijn door de huurverlaging.

NB Voor het verkennende onderzoek en geschetste burgerreis is uitgegaan van de variant balansverkorting in combinatie met normhuren. De versoepeling van de grondslagen (harmoniseren aftoppingsgrenzen, lineair afbouw, servicekosten uit huurtoeslag en overgangsrecht onzelfstandige studenteenheden afschaffen) zijn hierbij niet meegenomen.

Acties

- De belangrijkste actie die in deze maatregel wegvalt voor de burger, is het doorgeven van de hoogte van de huur (voor huurders van een woningcorporatie) en wijzigingen in het huurbedrag (voor alle huurtoeslagontvangers).
- Volgens professionals zijn dit in het huidige systeem geen acties die de doenlijkheid sterk beïnvloeden. De Belastingdienst krijgt informatie over de hoogte van de huur namelijk vaak al door via de woningcorporatie.
- De particuliere huurders die we deze actie nog wel voorlegden, gaven tevens aan het niet moeilijk te vinden om de hoogte van hun huur door te geven.
- Het doorgeven van (wijzigingen) in inkomen en/of de samenstelling van het huishouden – acties die een veel grotere impact hebben op de doenlijkheid en terugvorderingen aan het eind van het jaar – blijven in de huidige maatregel ongewijzigd.

Begrijpelijkheid

- De meeste geïnterviewde burgers vinden deze maatregel lastig te begrijpen. De onduidelijkheid lijkt veroorzaakt te worden door de dubbele rol van de hoogte van de huur (huur onder maximaal bedrag blijft een voorwaarde voor de huurtoeslag, maar de hoogte van de huur telt niet meer mee voor de hoogte van de toeslag) en het feit dat de nominale huur een abstract begrip is, in plaats van een concreet bedrag.
- Omdat het bedrag waarmee gerekend wordt nu onbekend is, vinden burgers het lastig te bepalen wat de consequenties van de maatregel zijn. Ze kunnen daarom ook lastig een oordeel vellen over de maatregel (‘als blijkt dat ik meer kwijt ben, ben ik daar niet blij mee’).
- Professionals zien de maatregel als oneerlijk, omdat de huurtoeslag niet afhankelijk is van het huurbedrag. Zo kan het zijn dat iemand met een lage huur niets van zijn of haar inkomsten hoeft af te staan aan huur, omdat het volledige huurbedrag al ondervangen is door het vaste huurtoeslagbedrag. Ook de meeste burgers vinden het gek dat de huurtoeslag niet meer afhangt van de hoogte van de huur. Baseren op het feitelijke huurbedrag voelt logischer dan rekenen met een gemiddelde huurprijs, die voor sommigen voordelig en voor anderen juist nadelig uitpakt.

- Volgens professionals krijgen burgers met een lager inkomen mogelijk te maken met een armoedeval als zij lagere huurtoeslag ontvangen.

Consequenties
- Volgens professionals blijft de kans op verkeerd of niet doorgegeven van wijzigingen, en daarmee ook het aantal terugvorderingen aan het eind van het jaar, ongeveer gelijk bij deze maatregel.
- Wel zullen terugvorderingen naar verwachting iets lager zijn vanwege de huurverlaging.
- Het niet-gebruik van de huurtoeslag blijft waarschijnlijk ongeveer gelijk.

Overig

De balansverkorting inclusief de aanpassingen van de huurtoeslag is een aanzienlijke stelselwijziging. Diverse aspecten dienen nog verder te worden uitgewerkt, onder meer het toewijzings- en huurbeleid van corporaties, de verschillende grenzen bij het passend toewijzen en de huurtoeslag zelf, de liberalisatiegrens en met name plek van de private huursector.

Budgettaire gevolgen basisvariant in mln. euro's (+ = saldoverslechterend) [102]

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verhuurderheffing verlagen			1000	1000	1000	1000
Inverdieneffect huurtoeslag			-560	-560	-560	-560
Integraal pakket aanpassing huurtoeslag			-240	-240	-240	-240
Totaal			**200**	**200**	**200**	**200**

Deze voorlopige berekening is gebaseerd op de basisvariant, met huurverlaging in de corporatiesector en een inverdieneffect bij heffingsplichtige particuliere verhuurders. Het optimaliseren van de effecten op de koopkracht, de woningmarkt en de eenvoud van de uitvoering vraagt om nadere uitwerking van dit pakket.

De compensatieregeling tussen corporaties is nog niet in het budgettaire overzicht opgenomen. Hoewel deze uiteraard per saldo op nul hoort te eindigen, kan het toch nodig zijn budgettaire schuifruimte in te boeken. Dit vraagt nog nadere uitwerking.

Budgettair effect van het gecombineerde pakket huurtoeslag zonder balansverkorting

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Gecombineerd pakket huurtoeslag zonder balansverkorting			-24*	-48*	-72*	-230

*) de budgettaire effecten van de invoering van dit pakket zullen naar verwachting niet helemaal lineair verlopen. Hier is daarvan geabstraheerd en zijn indicatief proportionele bedragen voor 2023 en 2024 in de tabel opgenomen.

[102] Zie voetnoot 2

25a Huurtoeslag: Rechtstreeks uitbetalen van huurtoeslag aan de verhuurder

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal of evt. intensivering (bij t-2)	**Inkomenseffecten** Niet van toepassing of op basis van t-2	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

Bij deze maatregel (ook bekend als huurmatiging en vanaf 2002 als geclusterde betaling) wordt de huurtoeslag rechtstreeks aan de verhuurder overgemaakt. De verhuurder trekt het bedrag vervolgens van de huur af. Het is een opt-out-keuze voor de huurder: het is standaard bij tekenen van het huurcontract, waarbij de huurder ervoor kan kiezen om de huurtoeslag op eigen rekening te ontvangen. De maatregel past bij een ontwikkeling waarbij corporaties een grotere rol krijgen bij de huurtoeslag. Ook bij particuliere verhuurders is de maatregel mogelijk.

Tot 2013 was rechtstreekse betaling al mogelijk en maakten nog 260.000 van de 1,3 miljoen huurtoeslagontvangers hier gebruik van (in de jaren negentig ruim 90%). De regeling is in 2013 vervallen als gevolg van het invoeren van het 1-rekeningnummer, maar ook vanuit de gedachte dat huishoudens zelf verantwoordelijk zijn voor hun toeslagen. Ervaringen uit het verleden laten zien dat verhuurders die deelnemen aan dit proces alert zijn op het onterecht doorbetalen van de huurtoeslag en in die situaties een signaal afgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Dat helpt eveneens om terugvorderingen te voorkomen.

Na de afschaffing is naar aanleiding van Kamermoties verschillende keren verkend door Aedes en de Belastingdienst of de regeling weer kon worden ingevoerd. De conclusie was tot nu toe steeds dat de uitvoeringsproblemen te groot waren. De urgentie van het herzien van het toeslagenstelsel maakt het onderzoeken van herinvoering van rechtstreekse betaling weer interessant. Naast de Kamer zijn diverse stakeholders voorstander van herinvoering. De combinatie met andere maatregelen zoals t-2 vergroot de meerwaarde vanuit het ontlasten van het doenvermogen van de huurders.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel verloopt betaling van de huur via de verhuurder en het ontvangen van huurtoeslag via de overheid. Bij rechtstreekse betaling heeft de huurder alleen nog met de verhuurder een betalingsrelatie en betaalt alleen nog de netto huur. Alleen in geval van nabetaling of terugvordering heeft de huurder wel met de Belastingdienst te maken. Bij toeslag op basis van actueel inkomen geldt dat voor een groter deel van de huurders. Dit kan ondervangen worden door deze maatregel te koppelen aan t-2. Op die manier is het aantal nabetalingen en terugvorderingen beperkt en hebben meer huurders profijt van deze maatregel.

Het voordeel van de maatregel zit met name in de eenvoud en het doenvermogen van de huurder. Door de huurtoeslag direct van de huur af te trekken wordt het huishoudboekje overzichtelijker, omdat de huurder alleen nog het nettobedrag aan huurlasten ziet en niet meer de huur met toeslag hoeft te verrekenen. Het belangrijkste voordeel is dat op die manier aan de voorkant wordt voorkomen dat de toeslag - al dan niet onverstandig - wordt uitgegeven aan andere zaken, met als risico dat de huur niet meer betaald kan worden en huishoudens in financiële problemen komen. Bij huishoudens die al in de schulden zitten kan de maatregel bijdragen als onderdeel van het proces om het huishoudboekje weer op orde te krijgen. Voor verhuurders heeft de maatregel als voordeel dat minder energie aan incasso besteed hoeft te worden.

Er is ook een potentieel nadeel: de huurtoeslag verdwijnt van het rekeningoverzicht en daarmee uit het zicht van de huurder. Dat vermindert de mentale druk, maar heeft als risico dat daardoor de huurder minder alert is om wijzigingen in het inkomen of huishoudsamenstelling door te geven.

Daarnaast betekent deze maatregel dat verschillende instanties te maken krijgen met de huurtoeslag: de Belastingdienst, de verhuurder. Het risico bestaat dat zaken daarmee juist ingewikkelder worden. De huurder moet daar in dat geval zo min mogelijk van merken. Dat vraagt om een goede uitvoering die zoveel mogelijk geautomatiseerd verloopt.

Uitvoering

De uitvoering wordt met deze aanpassing complexer, maar het voorstel wordt als uitvoerbaar gezien. Bij de verhuurders (in elk geval de corporaties) is er ook de wil om de regeling opnieuw in te voeren. In de kinderopvangsector is dat gelukt, bij de verhuurders nog niet. De bottleneck is steeds geweest het vinden van een goed uitvoerbare werkwijze die aan de randvoorwaarden van de Belastingdienst en de verhuurders voldoet.

Eerder speelde de belemmering van hoofdelijke aansprakelijkheid, waar verhuurders om praktische en principiële redenen niet verantwoordelijk voor willen zijn. Hiervoor is inmiddels een oplossing gevonden: verhuurders zijn niet hoofdelijk aansprakelijk bij terugvordering en nabetaling wanneer ze beschikken over een accountantsverklaring, waar ze al vanuit de woningwet toe verplicht zijn. Een convenant is dus niet nodig.

Hoewel er bij de eerdere regeling geen problemen met fraude waren, zal (vooral bij particuliere verhuurders waar minder toezicht op is dan bij corporaties) in de (wettelijke) uitwerking moeten worden bedacht hoe dit risico te minimaliseren. Hier kan een convenant wel degelijk een oplossing betekenen.

Voor herinvoering van de maatregel moeten nog een aantal zaken worden opgelost, uitgewerkt en keuzes worden gemaakt:

- De verhuurders moeten tijdig zogenaamde inleeslijsten van de Belastingdienst ontvangen om tijdig de huurtoeslag met de huur te kunnen verrekenen voor de maandelijkse huurafschrijving. Dat vraag ook bij de Belastingdienst een proceswijziging en een portal voor gegevensuitwisseling met de verhuurders. Verhuurders zullen zelf ook hun ICT-systemen moeten aanpassen voor het kunnen verwerken van de inleeslijsten. De tijdige aanlevering /verwerking van gegevens is een vraagstuk dat nog moet worden uitgewerkt;
- Bij de gegevensuitwisseling is specifiek het werken met een eenduidig koppelkenmerk van belang: op dit moment mogen verhuurders hier om privacy-redenen niet het BSN voor gebruiken;
- De maatregel wordt standaard aangeboden met een opt-out-keuze voor de huurder. Vergeleken met een opt-in-regeling vraagt dat om extra waarborgen van de privacy.

Afhankelijk van de uitwerking van de regeling is de start van herinvoering van de regeling op korte tot middellange termijn mogelijk. Mogelijk gebeurt uitvoering niet in één keer, maar vindt uitrol in een aantal stappen plaats. De bijbehorende uitvoeringskosten zijn nog niet bekend, maar de maatregel zal naar verwachting kostenverhogend werken.

<u>Relatie met t-2 en vangnet</u>

Het invoeren van t-2 is een belangrijke maatregel die het rechtstreekse uitbetalen aan de verhuurder vereenvoudigt, omdat het aantal nabetalingen en terugvorderingen sterk afneemt. Doordoor hebben de meeste huurders niet of nauwelijks met de Belastingdienst te maken, maar alleen met de verhuurder.

Door gebruikmaken van t-2 is daarnaast minder vaak sprake van actuele wijzigingen. Daardoor zal de kans op fouten in de inleeslijsten ook kleiner zijn. Voor de huurders die door inkomensdaling of verandering van huishoudenssamenstelling in aanmerking komen voor het vangnet, is het echter van belang dat het voorschot en bijbehorende nabetaling of terugvordering zoveel mogelijk gescheiden wordt van de 'reguliere' toeslag op basis van t-2. Dit om complexe en foutgevoelige verrekeningen tussen verhuurders, Belastingdienst en gemeente te voorkomen. Daarnaast is het

belangrijk dat huurders zoveel mogelijk automatisch geattendeerd worden om wijzigingen in inkomen of huishouden door te geven; of dat dit ambtshalve wordt aangepast.

Juridische aspecten

De corporaties (en dat zal ook voor particuliere verhuurders gelden) hebben als randvoorwaarde genoemd dat zij niet aansprakelijk willen zijn in geval van terugvordering. Oftewel: het is voor hen niet acceptabel als de Belastingdienst de te veel betaalde toeslag op de verhuurder verhaalt, die het vervolgens bij de huurder moet incasseren. Aan die randvoorwaarde kan worden voldaan wanneer de verhuurder over een accountantsverklaring beschikt. In dat geval is een convenant zonder aansprakelijkheid mogelijk. Formeel gezien moet de reguliere toeslag (via de verhuurder) dus gescheiden plaatsvinden van de eventuele terugvordering of nabetaling (via de Belastingdienst). In de praktijk kan de verhuurder wel een rol spelen in geval de terugvordering problemen oplevert, vooral bij huurders met beperkt doenvermogen.

Om de huurtoeslag in te houden op de huur heeft de verhuurder het huurtoeslagbedrag van de Belastingdienst nodig. Met dit bedrag is het inkomen van de huurder herleidbaar. Dat vraagt om aandacht voor het waarborgen van de privacy van de huurder, bij een opt-out-regeling nog meer dan bij een opt-in-regeling.

Daarnaast speelt dat verhuurders op grond van de AVG geen gebruik mogen maken van het BSN van hun huurders, terwijl het BSN waarschijnlijk het beste koppelkenmerk is voor gegevensuitwisseling tussen de verhuurders en de Belastingdienst. De vraag is of een alternatief koppelkenmerk nodig is, of dat een manier gevonden wordt om toch BSN te gebruiken. Het wettelijk regelen van het laatste heeft de voorkeur.

In dit fiche is uitgegaan van vormgeving waarbij de burger gaat met de directe uitbetaling van de huurtoeslag aan de verhuurder met een opt-out mogelijkheid. Bij een verplichting van de omleiding van de huurtoeslag voor de burger is de vraag hoe dit juridisch zit en leidt tot aansprakelijkheid bij terugvorderingen.

Inkomenseffecten

Deze maatregel alleen heeft geen inkomenseffecten. Indien de maatregel gekoppeld wordt aan t-2, dan is ook sprake van de inkomenseffecten van dat fiche.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals lijkt deze maatregel een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Door een koppeling aan t-2 zal het aantal terugvorderingen beperkt worden. Ook wordt de burger niet meer in de verleiding gebracht om de huurtoeslag aan andere zaken uit te geven. De maatregel wordt over het algemeen begrijpelijk gevonden door burgers.

Acties

- Burgers moeten bij deze maatregel nog steeds een aanvraag doen en wijzigingen in hun situatie doorgeven om te voorkomen dat ze later met terugvorderingen te maken krijgen.
- Bij aanvraag is de standaardoptie dat de toeslag direct naar de woningcorporatie wordt overgemaakt. Indien gewenst kunnen mensen dit zelf aanpassen, dit kan bij aanvraag of op een later moment.

Begrijpelijkheid

- Burgers begrijpen de maatregel goed en snel – sommigen kennen deze uit het verleden.
- De mening van burgers over de opt-out is verdeeld. Terwijl de meerderheid dit een goed idee vindt, en een enkele zelfs voorstelt helemaal geen keuze te bieden, zijn er ook een aantal burgers die vinden dat overmaken naar de woningcorporatie een bewuste keuze zou moeten zijn. Een aantal burgers gaat er echter ook onterecht vanuit dat de Belastingdienst en de woningcorporatie onderling gegevens uitwisselen om te checken of de toeslag op de juiste gegevens – bijvoorbeeld inkomen, of hoogte van de huur – gebaseerd wordt.
    - Het is daarom de vraag of deze maatregel er niet voor zorgt dat burgers wijzigingen verzuimen door te geven, omdat ze ervan uitgaan dat de Belastingdienst die gegevens al via de woningcorporatie ontvangt. Dit kan deels worden opgevangen door controle

gebruik (zoals bij KOT) of door gebruik basisregistraties, maar problematisch is dat dit altijd met een vertraging van een paar maanden beschikbaar komt.

- Ook professionals geven aan dat deze maatregel ervoor zorgt dat burgers minder zicht op hun geld hebben, wat kan zorgen voor onbegrip als ze te maken krijgen met terugvorderingen of huurverhoging (bijvoorbeeld: welk deel van de huurverhoging betalen burgers zelf?).
    - In andere woorden: het principe dat de toeslag direct naar de verhuurder gaat is in principe begrijpelijk, maar bij de uitvoering kunnen begripsproblemen optreden

Consequenties

- Bij deze maatregel zullen burgers die veranderingen in hun situatie niet tijdig doorgeven nog steeds te maken kunnen hebben met terugvorderingen. Door koppeling aan t-2 zal het aantal en de hoogte van terugvorderingen wel beperkt worden.
- Burgers kunnen bij deze maatregel niet in de verleiding komen om hun huurtoeslag te besteden aan andere zaken. Dit kan leiden tot een afname van het aantal huurachterstanden en de resulterende financiële problemen en psychologische stress.
- Professionals van gemeenten (op het gebied van schuldhulpverlening) en van de Belastingdienst/Toeslagen geven aan dat met deze maatregel het (niet)gebruik van de huurtoeslag naar verwachting niet zal veranderen in vergelijking met het huidige stelsel.
- Volgens deze professionals kan deze maatregel in sommige gevallen leiden tot meer terugvorderingen, omdat burgers die de huurtoeslag niet direct ontvangen minder bedacht zijn op het doorgeven van wijzigingen ("out of sight, out of mind").

Overig

Er zijn mogelijke varianten op deze maatregel denkbaar. Zo kan ervoor gekozen worden om de maatregel alleen aan te bieden aan huurders die hier het meest baat bij hebben, in geval van betalingsproblemen of met schuldproblematiek. Een andere optie is de huur 1 dag (of zelfs op hetzelfde moment) na het overmaken van de toeslag af te schrijven. Er zijn verhuurders die dit al doen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

Deze maatregel heeft op zichzelf geen budgettair effect. Wanneer dit gekoppeld wordt aan de maatregel t-2, dan zijn de budgettaire effecten van t-2 hierbij van toepassing.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Nihil						

25b Huurtoeslag: Inkomenshuren in de corporatiesector

(gebaseerd op de invulling in update Kansrijk Woonbeleid)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Waarschijnlijk grote inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar voor Belastingdienst. Overleg over uitvoering met corporaties vereist.	**Juridische aspecten** Zeer ingrijpende wijziging

Inleiding

In dit eindbeeld worden corporaties veel meer dan nu publieke uitvoeringsinstanties die door de overheid worden aangestuurd. De financiële en inhoudelijke verzelfstandiging van corporaties wordt teruggedraaid: het Rijk bepaalt de normen van betaalbaarheid, waarbij corporaties dit uitvoeren middels inkomenshuren. Indien corporaties hiervoor onvoldoende middelen hebben springt de overheid bij met verhuurdersubsidies voor de exploitatie en objectsubsidies voor investeringen. Er wordt verder een duidelijke knip gemaakt met de particuliere huursector, waar geen subject- en objectsubsidiëring plaatsvindt.

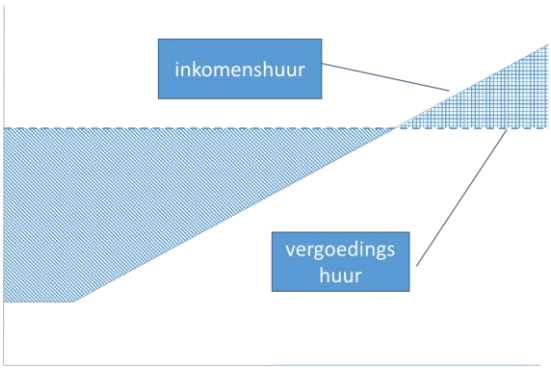
Het gaat hier nadrukkelijk om een schets van een mogelijk eindbeeld op de lange termijn: een 'hoek van het speelveld' waarin de gedachte van corporaties als uitvoeringsinstanties verregaand is doorgevoerd. De herzieningen in het toeslagstelsel dienen dus niet per se te leiden tot grootschalige hervormingen naar dit (of een ander) eindbeeld. Het eindbeeld dient eerder om ongewenste pad-afhankelijkheid te voorkomen: als toetssteen om te zien of herzieningen in het toeslagstelsel passen bij een eventuele koers richting een eindbeeld dat anders is ingericht dan in de huidige situatie, of juist in de weg staan.

Dat betekent dat geen rekening is gehouden met alle inhoudelijke, (uitvoerings)technische en politieke (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden die zich kunnen voordoen. De budgettaire gevolgen van dit eindbeeld zijn zeer afhankelijk van de te maken keuzes en onzekerheden.

Omschrijving

In dit eindbeeld wordt de financiële en inhoudelijke zelfstandigheid van de corporaties sterk ingeperkt door ze publieke uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld ZBO's) te maken, aangestuurd door de overheid. Deze nationalisering of 'debrutering' van de corporaties betekent dat ze voor financiering zullen moeten schatkistbankieren, wat een balansverlenging voor de overheid oplevert. Ook zullen ze mogelijk Europees moeten aanbesteden en komen als ZBO onder aansturing en verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Concreet betekent het dat niet de corporatie maar het Rijk het huurbeleid bepaalt. In dit fiche-eindbeeld voeren de corporaties een door het Rijk bepaald stelsel van inkomenshuren uit, dat de betaalbaarheid voor huurders garandeert. In eerste aanleg wordt uitgegaan van een maximum van 25% van het verzamelinkomen van het huishouden, met het bijstandsniveau van een alleenstaande als ondergrens. In de uitwerking kan dit eventueel gedifferentieerd worden: naar huishoudentype omdat voor grotere huishoudens een lagere woonquote betaalbaar is; of naar woningkwaliteit/grootte om nog enige relatie tussen prijs en kwaliteit te behouden.
Omdat de betaalbaarheid via inkomenshuren geregeld wordt, wordt de huurtoeslag afgeschaft, ook voor particuliere huurders.



Wanneer blijkt dat de inkomenshuren te laag liggen om voor corporaties rendabel te exploiteren, komt er een verhuurdersubsidie die dit compenseert. Corporaties ontvangen dan een vergoeding voor het verschil tussen de inkomenshuur voor lage inkomens en een bepaalde forfaitaire vergoedingshuur (gearceerde vijfhoek in het schema links). Ook wordt er een prikkel richting corporaties ingebouwd om hogere inkomens een meer marktconforme huur te laten betalen: het verschil tussen inkomenshuur bij hogere inkomens en de forfaitaire vergoedingshuur (geblokte driehoek) wordt in mindering gebracht op de vergoeding bij lage inkomens.

Om risicoselectie (cherry picking van hoge inkomens) te voorkomen geldt een acceptatieplicht. Ook geldt nog steeds een maximum inkomensgrens om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning.

De verhuurdersubsidie kan eventueel voor meerdere jaren per corporatie worden vastgesteld. Zo ontstaat er enerzijds zekerheid over de exploitatie en draagt de corporatie anderzijds mee in het risico. In de opzet van de compenserende verhuurdersubsidie kan de mate van risicodeling tussen Rijk en corporaties nader worden uitgewerkt.

De verhuurdersubsidie dient alleen om de exploitatie rendabel te maken, oftewel het tekort tussen huurinkomsten en uitgaven aan beheer, onderhoud (en een deel leefbaarheid). Investeringen in nieuwbouw, renovatie of verduurzaming worden hier niet uit gedekt; die worden gefinancierd door de corporatie zelf, in combinatie met objectsubsidies.

Bij deze nieuwe financiële relatie tussen Rijk en corporaties vervalt de verhuurderheffing. Omdat de particuliere sector gedereguleerd wordt, vervalt ook voor hen de basis voor de heffing. De heffing wordt dus in zijn geheel afgeschaft. Ook de vennootschaps- en overdrachtsbelasting vervallen voor corporaties.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel zijn corporaties private partijen met de beleidsvrijheid om de huren vast te stellen binnen de kaders van het WWS, de maximale jaarlijkse huurverhoging en de huursombenadering. In het nieuwe stelsel worden corporaties veel directer aangestuurd door de overheid. De beleidsvrijheid gaat grotendeels verloren, in het bijzonder door het maximeren van de huurprijzen naar inkomen. Voor huurders wordt de prikkel tot overconsumptie van wonen daardoor versterkt, omdat ook voor grotere en betere woningen de maximale inkomenshuur geldt. De relatie tussen woningkwaliteit en huurprijs gaat ook verloren (tenzij in de uitwerking een differentiatie naar kwaliteit wordt ingebouwd). Volgens het CPB nemen verstoring en ongelijkheid door deze maatregel toe en is de macro doelmatigheidswinst niet te bepalen.

De corporatiesector en de particuliere huur komen verder uit elkaar te liggen. Waar corporaties juist meer door de overheid worden gereguleerd en aangestuurd, wordt de particuliere sector verder gedereguleerd. Ook hier blijft echter sprake van huur- en huurprijsbescherming.

In de particuliere huur wordt de subjectsubsidiëring afgeschaft. Dat heeft forse negatieve effecten voor zittende particuliere huurders met huurtoeslag en vraagt daarom om een transitie. De toeslag wordt dan bijvoorbeeld over een periode van 10 jaar afgebouwd tot 0, of geldt niet meer voor nieuwe huurders. Dat geeft huurders de tijd om indien nodig te verhuizen naar een corporatiewoning (waar naar verwachting juist woningen vrijkomen van hoge inkomens die een fors hogere huur gaan betalen). Ook kan het zijn dat het wegvallen van de huurtoeslag als vraagstimulering een prijsdaling in een deel van de particuliere huurwoningen tot gevolg heeft.

Ook de omslag naar inkomenshuren voor corporatiehuurders heeft inkomenseffecten: positief en negatief. Afhankelijk van met name de negatieve effecten is ook hier een transitieperiode voor nodig. Dat kan door de huur jaarlijks voor een toenemend deel op het inkomen te baseren en de toeslag navenant af te bouwen.

In het huidige stelsel is dankzij de kwadratische afbouw de armoedeval bij werken vanuit de bijstand relatief groot. Bij hogere inkomens die geen of minder huurtoeslag krijgen is bij inkomensstijging de armoedeval veel kleiner of afwezig. Met inkomenshuren geldt voor iedereen dezelfde armoedeval: 25% van de inkomensstijging gaat naar een hogere huur. Omdat de inkomenshuur gebaseerd op t-2 profiteert de huurder nog twee jaar van de lagere huur op basis van het oude inkomen.

Huurders met een inkomensterugval hebben het voordeel dat ze zonder betaalproblemen in hun huidige woning kunnen blijven wonen. Doordat de inkomenshuur op t-2 is gebaseerd is daar dan wel een vangnetregeling bij de corporatie voor nodig.
Omdat er in dit eindbeeld geen relatie meer is tussen prijs en kwaliteit ontstaat ook een ander soort armoedeval. Er is namelijk minder reden en dus stimulans om meer te gaan werken om een mooiere woning te kunnen huren – of te blijven werken om de huidige woning te kunnen blijven betalen. Het vinden van een woning met meer kwaliteit is vooral een kwestie van langer wachten.

Uitvoering

Om deze maatregel te kunnen uitvoeren, moeten corporaties de beschikking krijgen over inkomensgegevens van hun huurders. De belastingdienst zal deze moeten gaan aanleveren op basis van een wettelijke grondslag. Hierbij wordt uitgegaan van een vastgesteld inkomen op basis van t-2 + vangnet. Corporaties zullen hun werkprocessen rond de huurbepaling en huurprolongatie ingrijpend moeten aanpassen. Nader overleg over de uitvoeringsaspecten met corporaties is vereist.

Zij zullen dan ook een zorgplicht hebben voor huurders voor wie vanwege inkomensdaling de huur op basis van t-2 te hoog is. Corporaties kunnen dan een 'vangnethuur' op basis van het actuele inkomen hanteren, waarbij zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het vangnet en de bijbehorende nabetalingen en terugvorderingen.

De transitie voor corporatiehuurders, waarbij de huidige huurlasten op basis van huur en toeslag plaatsmaken voor inkomenshuren kan plaatsvinden door deze meteen bij de corporaties onder te brengen. De corporatie past dan jaarlijks de huidige huur aan door deze in toenemende mate op het inkomen te baseren en in afnemende mate op basis van wat de huurder conform het oude systeem aan huurtoeslag zou krijgen. De verhuurdersubsidie beweegt mee met deze transitie. Voor corporatiehuurders zonder toeslag wordt de huur op dezelfde manier geleidelijk aangepast tot deze 25% van het inkomen bedraagt. Het voordeel is dat de Belastingdienst dan direct geen uitvoerende rol meer heeft, behalve het leveren van inkomensgegevens. Voor de corporaties ontstaat echter een ingewikkelde transitieperiode waarin de huren op verschillende grondslagen gebaseerd worden en waarbij ze ook direct met de zorgplicht voor huurders met actuele inkomensdaling te maken hebben, inclusief bijbehorende terugvorderingen en nabetalingen.

Juridische aspecten

De publieke status van corporaties heeft (uitgaande van een status als ZBO[103]) een aantal forse implicaties, waaronder (niet uitputtend) de volgende:

- de minister en het ministerie van BZK krijgen een grote verantwoordelijkheid voor de aansturing van de corporaties (met dus een grote span of control). Bij misstanden draagt de minister de uiteindelijke verantwoordelijkheid.
- dat geldt ook voor de betaalbaarheid van de sociale huur die via de inkomenshuren wordt gestuurd en instrument wordt van koopkrachtsturing;
- corporaties moeten mogelijk hun werken Europees gaan aanbesteden, met mogelijk extra administratieve druk en vertraging van investeringen tot gevolg;

[103] Het is geen rijksbeleid om grote uitvoeringsorganisaties zoals corporaties als ZBO in te richten.

- in plaats van eigenstandig financieren gaan corporaties schatkistbankieren, met forse balansverlenging voor het Rijk als gevolg. Ze betalen geen OZB, VPB, ATAD en verhuurderheffing meer;
- indien de wijzigingen gevolgen hebben voor de huidige steunmaatregelen dan wel nieuwe steunmaatregelen creëren zal het voldoen aan de staatssteunregels moeten worden bezien. Indien geen gebruik kan worden gemaakt van een vrijstelling zal het moeten worden getoetst bij de Europese Commissie; bij een concrete uitwerking van deze beleidsoptie zullen ook mogelijke beperkingen die voortvloeien uit de bescherming van het eigendomsrecht van de huidige corporaties moeten worden betrokken;
- het vormgeven van het lokale volkshuisvestingsbeleid wordt een zaak tussen de corporatie als ZBO, de gemeente en de huurders, waarbij een nieuwe relatie ontstaat tussen de corporaties als ZBO en de gemeente;
- de organisatiestructuur van de corporaties met bestuur en RvC moet opnieuw worden vormgegeven en de medewerkers van de corporatie krijgen een arbeidsrelatie met de overheid.
- Er dient te worden verzekerd dat inkomensgegevens van individuen (door de Belastingdienst) aan private organisaties geleverd kunnen en mogen worden
- Vanaf het moment dat de huurtoeslag is afgeschaft dient rekening gehouden te worden een termijn van minimaal 7 jaar voordat de huurtoeslag volledig kan worden afgesloten. Dit als gevolg van mogelijke beroepszaken of herzieningen van het inkomen.

De wet huurtoeslag wordt volledig afgeschaft, evenals de wet verhuurderheffing.

Vanwege de vele wetswijzigingen en organisatorische herzieningen die nodig zijn, kan deze maatregel op zijn vroegst per 1-1-2025 worden ingevoerd.

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten van dit eindbeeld hangen nauw samen met de budgettaire gevolgen. Omdat de budgettaire gevolgen nog niet bekend zijn, geldt dat ook voor de inkomenseffecten. In het algemene geldt echter dat corporatiehuurders die meer dan 25% van hun inkomen aan huur betalen erop vooruitgaan, terwijl huurders die minder dan 25% betalen erop achteruitgaan. Voor particuliere huurders die huurtoeslag ontvangen geldt dat de huurtoeslag geleidelijk wordt afgebouwd, waardoor zij erop achteruitgaan. Daarom is voor zowel de corporatiehuurders als particuliere huurders een transitie nodig.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en eerder onderzoek geven we hier een eerste indruk van de implicaties voor de burger. Ten opzichte van het huidige stelsel van toeslagen lijkt deze maatregel een lichte verbetering. Mensen zullen nog steeds wijzigingen in huishoudsituatie en inkomen moeten doorgeven om terugvorderingen te voorkomen.

Acties
- Burgers hoeven geen aanvraag meer te doen voor een huurtoeslag. Ze hebben alleen te maken met de verhuurder.
- Wel zullen mensen de huishoudsituatie en het inkomen waarop hun huur wordt gebaseerd moeten controleren. Dit laatste lijkt sommige burgers lastig; ze vinden het moeilijk om hun inkomen van twee jaar geleden terug te halen. Anderen geven aan problemen te voorzien bij burgers met minder scholing, minder affiniteit met cijfers, burgers die de taal niet goed spreken en/of ouderen.

Begrijpelijkheid[104]
- Over het algemeen snappen burgers het basisprincipe (huur wordt gebaseerd op inkomen).
- Dat de maatregel voor alle huurders – inclusief particulieren – betekent dat zij geen huurtoeslag meer ontvangen, is niet voor iedereen meteen duidelijk.

[104] De begrijpelijkheid van de maatregel en de stappen die de burger moet zetten, hangen deels af van de communicatie door de woningcorporaties. Mogelijk vult elke woningcorporatie deze regeling en hoe ze hierover communiceert net iets anders in. We hebben nu nog geen zicht op (de doenlijkheid van) dit onderdeel van de burgerreis.

- Dat de maatregel in het onderzoek soms als complex werd ervaren kwam vooral doordat deze gecombineerd was met t-2.
- De omschrijving van de maatregel roept bij sommige burgers bovendien direct de vraag op wat er gebeurt met de huur bij een wijziging van inkomen. Het lijkt hen lastig om voor het doorgeven van een inkomenswijziging telkens de vergelijking te moeten maken tussen het nieuwe inkomen en het inkomen van twee jaar geleden.
- Bovendien verwachten professionals dat het minder begrijpelijk is bij wie en wanneer wijzigingen doorgegeven moeten worden, omdat de Belastingdienst de gegevens in eerste instantie deelt met de woningcorporatie. Dit kan de verwachting scheppen dat burgers zelf geen (wijzigingen in) gegevens hoeven door te geven; die zijn namelijk al bekend.
- Professionals verwachten dat de maatregel mogelijk als oneerlijk wordt beschouwd vanwege de ongelijke behandeling tussen particuliere huurders en huurders bij een woningcorporatie.
- Alle particuliere huurders geven aan dat ze door deze maatregel geld verliezen dat ze wel nodig hebben. Dat de huurtoeslag wordt afgeschaft voor particulieren, terwijl de hoogte van hun huur gelijk blijft, wordt door alle particuliere huurders en een enkele huurder bij een woningcorporatie als oneerlijk ervaren.

Consequenties
- Bij deze regeling zullen burgers die veranderingen in hun situatie niet tijdig doorgeven nog steeds te maken kunnen hebben met terugvorderingen.
- Wel is het zo dat burgers nu niet in de verleiding kunnen komen om hun huurtoeslag aan andere zaken uit te geven zodat zij minder huurachterstanden en daaruit voortvloeiende financiële problemen en psychologische stress zullen krijgen.
- Het niet-gebruik verdwijnt in deze maatregel: huurtoeslag zelf verdwijnt, en huurders bij een woningcorporatie worden automatisch meegenomen in de regeling.
- Een enkele burger denkt (mogelijk onterecht) dat er geen terugvorderingen meer plaatsvinden op basis van een verandering in de samenstelling van het huishouden, en dat dit de problemen van de huurtoeslag oplost.

Overig

Dit eindbeeld verandert wezenlijk de positie van woningcorporaties als hybride maar private organisaties. Het is een forse stelselwijziging die in zekere zin de bruteringsoperatie meer dan terugdraait en bovendien vrij kort op de vorige (invoering Woningwet in 2015) volgt. Vanuit de corporatiesector is weerstand te verwachten.

Het volgende kabinet zou een stap kunnen zetten in de richting van dit eindbeeld door de balansverkorting (fiche 24), met de bijbehorende vereenvoudigingen en een op genormeerde huur gebaseerde toeslag en de daarin opgenomen inkomenseffecten door te voeren. Door de huurverlaging neemt de huurtoeslag in omvang fors af en wordt de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid al voor een groter deel bij de corporaties gelegd. Ook verdwijnt hiermee de feitelijke huur als grondslag voor de huurtoeslag. Dat kan gezien worden als een stap naar de uitsluitend op inkomen gebaseerde betaalbaarheidsondersteuning van het wonen. Deze tussenstap zou in een volgende regeerperiode al vorm gegeven kunnen worden.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

De budgettaire gevolgen zijn in grote mate afhankelijk van keuzes bij de verdere uitwerking, zoals het percentage dat voor inkomenshuren wordt gehanteerd, de forfaitaire exploitatielasten waar de verhuurdersubsidie op wordt gebaseerd, de mate waarin particuliere huurders met een laag inkomen zullen overstappen naar de corporaties en vice versa de hoge inkomens zullen doorstromen uit de corporatiewoningen.

We gaan vooralsnog van een budgettair neutrale uitwerking. Afhankelijk van de benodigde verhuurdersubsidies om de exploitatielasten te compenseren (wat van verschillende factoren afhankelijk is) blijft er een noodzakelijk bedrag over om de opgaven aan nieuwbouw en verduurzaming te financieren met objectsubsidies. Deze beschouwen we als sluitpost om het fiche budgetneutraal te maken.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Afschaffen huurtoeslag						-3.600
Afschaffen verhuurderheffing						+2.000
Afschaffen vennootschaps- en overdrachtsbelasting voor corporaties						+700
Object- en/of exploitatiesubsidiëring (als sluitpost en voor zover nodig)						+900
Totaal budgettair effect						**0**

26a Huurtoeslag: Integraal eigendomsneutraal woonbeleid

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Grote inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Nadere uitwerking vereist	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Inleiding

Dit eindbeeld beschrijft hoe een eigendomsneutraal woonbeleid eruit zou kunnen zien. Het betreft nadrukkelijk een schets van een mogelijk integraal eindbeeld op de lange termijn, waarin eigendomsneutraliteit maximaal is doorgevoerd, als 'hoek van het speelveld'. Onder het kopje overig staan stappen beschreven die het volgende kabinet richting dit eindbeeld kan nemen.

Het daadwerkelijk formuleren van een koers in het woondomein richting een eventueel eindbeeld vraagt een bredere discussie dan het afbouwen van de vraagstimulering met een fiscale terugsluis. Daar hoort nadrukkelijk ook de aanbodzijde bij. Zo zouden de vrijkomende middelen juist ook binnen het woondomein beter kunnen worden ingezet op het stimuleren van het aanbod, zoals ook in de BMH genoemd.

In dit eindbeeld is niet op voorhand al rekening gehouden met eventuele inhoudelijke, (uitvoerings)technische en politieke (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden die zich kunnen voordoen. Bovendien zal het invoeren van de omschreven maatregelen – mocht hiertoe besloten worden – naar verwachting veel tijd vergen en meerdere kabinetsperioden beslaan.
Verder dient opgemerkt te worden dat een integrale berekening van de budgettaire gevolgen moeilijk te maken is, omdat deze (I) afhankelijk zijn van de te maken keuzes en (II) vervolgens onderlinge interactie-effecten met zich meebrengen. Ten derde geldt ook hier dat bij een integrale berekening ook investeringen in het aanbod moeten worden meegenomen. De bedragen die nu zijn genoemd zijn dan ook enkel de afzonderlijke structurele effecten van de individuele maatregelen en dus indicatief.

Tot slot zijn er beleidskoersen denkbaar die in de richting van dit eindbeeld bewegen, maar in mindere verregaande mate, met een selectie van de betreffende maatregelen, of in langzamer tempo. De individuele maatregelen bieden daarvoor mogelijkheden.

Omschrijving

Een eigendomsneutraal woonbeleid betekent dat mensen zoveel mogelijk eigen keuzevrijheid hebben om te huren of te kopen. De overheid behandelt huurders en kopers zoveel mogelijk gelijk: in directe zin door vraagondersteuning voor huishoudens die dat niet kunnen betalen en indirect door regulering, belasting of subsidiëring van partijen die die huur- en koopwoningen aanbieden. Dit fiche-eindbeeld is de combinatie van verschillende individuele fiches/maatregelen die passen bij een eindbeeld van eigendomsneutraal woonbeleid[105]. Het gaat om onderstaande maatregelen in de koopsector, de huursector en fiscaal beleid:

- Huurtoeslag afschaffen

[105] Dit pakket komt grotendeels overeen met beleidsvariant V1 in de BMH 7, met een paar verschillen. In de BMH-variant:
- blijft de huurtoeslag behouden en wordt omgevormd naar een op genormeerde huur gebaseerde toeslag;
- blijft de verhuurderheffing gehandhaafd;
- blijft de liberalisatiegrens behouden, maar wordt regionaal verlaagd;
- worden doorstroming bevorderende maatregelen ingevoerd, met name om kleine huishoudens in grote sociale huurwoningen te stimuleren naar kleinere woningen te verhuizen.

- Eigen woning naar box 3 met een generieke vrijstelling van de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen (VK 1 uit BMH 7). Deze maatregel gaat gepaard met het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait;
- Afschaffen overdrachtsbelasting voor woningen (VK5 uit BMH 7);
- Afschaffen schenkingsregeling eigen woning (VK6 uit BMH 7);
- Vereenvoudiging van de huursector: de huursombenadering en liberalisatiegrens worden geschrapt, maar met behoud van een kwaliteitsmaatstaf zoals het wws (gebaseerd op H6 + H9 uit Kansrijk woonbeleid);
- Verhuurderheffing afschaffen (H11 in Kansrijk woonbeleid 2020);
- De vrijvallende middelen kunnen besteed worden aan vraagondersteuning via een generieke terugsluis (optie 4/5 IBO deel 2) of een investeringsfonds om binnen het woondomein nieuw (betaalbaar) aanbod te stimuleren.

De maatregelen hebben verschillende budgettaire en inkomenseffecten. We kennen nog niet de precieze interactie-effecten daarvan. Wel wordt ervanuit gegaan dat de terugsluis/investeringsfonds de rol van 'sluitpost' vervult. Met deze middelen kan afhankelijk van de behoefte op de woningmarkt gestuurd worden op vraagondersteuning en/of aanbodstimulering.

Ook kan met deze maatregel het pakket op macroniveau budget- dan wel inkomensneutraal gemaakt worden, of anderszins. En via de specifieke vormgeving kan er op de inkomenseffecten van specifieke doelgroepen gestuurd worden. Daarbij is met name aandacht nodig voor de verzilverbaarheid van de terugsluis.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel oefent de overheid invloed uit op de aantrekkelijkheid van (sociaal) huren en kopen door verschillende zaken te subsidiëren, te belasten en te reguleren. Dat gebeurt op de volgende manieren:

- **Hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait**: kopers kunnen door de hypotheekrenteaftrek een deel van de uitgaven aan het wonen van het belastbaar inkomen aftrekken, huurders niet. Het eigenwoningforfait doet dit voordeel deels weer teniet;
- **Overdrachtsbelasting** brengt bij het verhuizen naar een koopwoning transactiekosten met zich mee die niet gelden bij verhuizen naar een huurwoning;
- De vrijstelling van de **schenkingsbelasting** voor eigen woning voor kopers jonger dan 40 jaar is een fiscaal voordeel dat kopers ondersteunt, maar niet huurders;
- **Huurtoeslag** ondersteunt de betaalbaarheid voor lage inkomens, maar alleen als ze huren en alleen onder de liberalisatiegrens;
- De **verhuurderheffing** belast verhuurders van (meer dan 50) sociale huurwoningen en daarmee belast het indirect sociale huurders in vergelijking met huiseigenaren en huurders in de vrije sector.
- De regulering van de huurprijzen in de sociale huursector staat op gespannen voet met de vrije prijsbepaling in de koopsector en vrijesectorhuur;
- Er is **staatssteun** voor woningcorporaties: via verlaagde grondprijzen, via de achtervang van de overheid voor het borgingsstelsel bij het WSW, en via sanerings- en projectsteun.

Bij dit eigendomsneutrale eindbeeld is geen sprake van een laissez-faire. Vanwege de inherent ongelijke machtsrelatie tussen verhuurder en huurder zou dat leiden tot de ongewenste situatie waarbij verhuurder elk moment de huurder de wacht kan aanzeggen of de huurprijs onbeperkt kan verhogen. Ook zou zonder overheidsingrijpen een kwalitatief woningaanbod voor lage inkomens en kwetsbare groepen onbetaalbaar worden, ofwel de situatie ontstaan waarin betaalbare woningen voor deze groepen onder het collectief gewenste kwaliteitsniveau worden aangeboden. Hierdoor kunnen grote concentraties van kansarmoede en segregatie ontstaan.

Dat alles heeft forse maatschappelijke kosten (negatieve externe effecten) tot gevolg. Wonen is een grondrecht en dus zal er nog steeds sprake zijn van (eigendomsneutrale) vraagondersteuning voor met name de lage inkomens, naast vormen van regulering. Naast vraagondersteuning blijft het mogelijk om het aanbod te stimuleren via objectsubsidies. Daarbij houden corporaties een belangrijke rol bij het aanbieden van betaalbare huurwoningen en maken daarover prestatieafspraken op lokaal niveau. Op die manier houdt de overheid sturingsmogelijkheden op

het gebied van vraagondersteuning, aanbodstimulering en het kwaliteitsniveau van de woningvoorraad. Eigendomsneutraal woonbeleid betekent dus niet automatisch méér marktwerking en minder regulering of subsidiëring; het kan ook betekenen dat de regulering en subsidiëring gehandhaafd blijven, maar op meer eigendomsneutrale wijze worden ingezet.

De vraagondersteuning door het Rijk via huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek wordt in dit pakket veel minder omvangrijk en meer gericht op (lage inkomens)groepen die dit nodig hebben. Doordat de vraagondersteuning niet meer afhankelijk is van de feitelijke huur wordt overconsumptie tegengegaan, en verdwijnt de mogelijkheid voor verhuurders om een hogere huur te vragen omdat deze afgewenteld kan worden op de huurtoeslag.

Door de vraagstimulering af te bouwen neemt de druk op huur- en koopprijzen af. Op de huurmarkt wordt doorstromen aantrekkelijker omdat het verschil tussen huurprijzen voor zittende versus nieuwe huurders kleiner wordt, en op de koopmarkt wordt verhuizen niet meer 'bestraft' met overdrachtsbelasting. Daardoor wordt verhuizen voor een baan aantrekkelijker[106].

Vraagondersteuning

Waar in het huidige stelsel de vraagondersteuning gebonden is aan huur of koop, moet vraagondersteuning in een eigendomsneutraal eindbeeld ongebonden zijn, bijvoorbeeld middels een eigendomsneutrale woontoeslag. De toeslag is dan woongebonden. In dit fiche-eindbeeld vergroten we de keuzevrijheid nog verder via of een directe generieke terugsluis van de inkomstenbelasting of indirect via investeringsbijdrage voor het in stand kunnen houden van betaalbaar aanbod. Op die manier wordt de burger niet alleen maximale keuzevrijheid geboden tussen kopen en huren, maar stuurt de overheid ook niet meer op de keuze tussen wonen (als merit good) en andere uitgaven. Er is dus geen sprake meer van toeslagen[107]. Met vraagondersteuning en aanbodstimulering kan de overheid sturen op een evenwichtige balans van vraag en aanbod.

De huidige huurtoeslag houdt rekening met het inkomen, de huishoudengrootte, leeftijd, vermogen en de hoogte van de feitelijke huur. Omdat de vraagondersteuning via de generieke terugsluis eigendomsneutraal is en uitgaat van de keuzevrijheid om duurder of goedkoper te wonen, zal de hoogte van de feitelijke woonlasten geen rol meer spelen bij de ondersteuning. Wel is het van belang om bij de vraagondersteuning rekening te houden met de huishoudengrootte. Een gezin met kinderen heeft ten opzichte van een alleenstaande met hetzelfde inkomen immers hogere kosten voor levensonderhoud, houdt dus minder over voor woonlasten, maar heeft juist een grotere en dus doorgaans duurdere woning nodig. Door grotere huishoudens meer (fiscale) ondersteuning te geven wordt de voor hen benodigde woninggrootte betaalbaar. Dat leidt er ook toe dat de woningvoorraad passender en doelmatiger wordt gebruikt.

Fiscale behandeling koopwoning en hypotheek

In dit eindbeeld wordt een koopwoning een 'gewone' investering, de hypotheekschuld een 'gewone' schuld en het vermogen in de koopwoning gelijk behandeld als andere typen vermogen. Dat gebeurt concreet door het vermogen (o.b.v. de WOZ-waarde) en de hypotheekschuld van box 1 naar box 3 te verplaatsen. De hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait vervallen (geleidelijk). Hiervoor in de plaats wordt de algemene vrijstelling van vermogensbelasting in box 3 verhoogd met de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen per huishouden, in aanvulling op de al bestaande persoonlijke vrijstelling van 30.846 euro (2020) per persoon. De verhoogde vrijstelling geldt dus voor huurders en kopers.

Naast deze wijze van uitfaseren van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait kan dat ook op andere manieren, zoals in de BMH worden genoemd. Ook kan de afbouw in hoger of lager tempo plaatsvinden.

[106] Studies van het CPB laten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5% en tot 3 à 10% extra verhuizingen (CPB, 2012). Doordat de drempel om te verhuizen daalt, is het aannemelijk dat ook de baanmobiliteit stijgt en de gemiddelde woonwerkafstand afneemt.

[107] Vraagondersteuning kan in oplopende mate van gebonden tot ongebonden plaatsvinden: van huurtoeslag en hra (beide eigendomsgebonden), naar woontoeslag (woongebonden maar eigendomsneutraal) naar een algemene huishoudentoeslag, basisinkomen of belastingterugsluis (beide volledig uitgave-ongebonden).

Verder vervalt de vrijstelling schenkingsbelasting voor eigen woning - die kopers bevoordeelt ten opzichte van huurders, evenals de overdrachtsbelasting, die kopers juist benadeelt.

Huurmarkt: de rol van corporaties, particuliere verhuurders en DAEB
De wetgeving voor de huurmarkt wordt vereenvoudigd. De verhuurderheffing wordt afgeschaft, evenals de huursombenadering en de liberalisatiegrens. Particuliere verhuurders krijgen meer beleidsvrijheid, maar huur- en huurprijsbescherming blijven behouden. Ook het woningwaarderingsstelsel blijft behouden. Mogelijk verandert het van vorm, maar het is van belang dat de huurmarkt een eenduidige maatstaf voor kwaliteit kent.

Corporaties hebben nog steeds een belangrijke rol bij het aanbieden van betaalbare huurwoningen. Daar maken ze conform de Woningwet prestatieafspraken over met gemeenten en huurders. Naast kleine particuliere verhuurders en institutionele beleggers vormen corporaties private partijen die woningen op not-for-profit-basis verhuren, waardoor ze met een lager rendement genoegen kunnen nemen. Het feit dat corporaties dit doen en daardoor woningen met lagere huren kunnen aanbieden, is hun eigen keus als private instelling en dus niet strijdig met eigendomsneutraal woonbeleid. Er kunnen immers ook meer not-for-profit-initiatieven zijn of komen voor betaalbare koopwoningen.

In het huidige stelsel is er staatsteun voor DAEB-activiteiten van corporaties. Bij een eigendomsneutraal woonbeleid is er nog steeds staatsteun mogelijk voor DAEB-activiteiten[108]. De staatssteun is dan een vorm van aanbodstimulering (objectsubsidiëring) van DAEB-activiteiten die de (lokale) overheid nuttig of nodig acht. In het eindbeeld is staatsteun enkel nog aan DAEB-activiteiten: voor betaalbare huur- én koopwoningen. Staatsteun van DAEB-activiteiten is dus geoorloofd, ongeacht wíe die activiteit onderneemt. Ook commerciële partijen komen in aanmerking voor verlaagde grondprijzen bij het realiseren van betaalbare huur- of koopwoningen, mits ze aan de specifieke voorwaarden voldoen (zoals inkomenseisen, langjarig sociaal verhuren of bijvoorbeeld een anti-speculatiebeding bij koop). Deze ontkoppeling betekent verder dat geborgde financiering niet meer beperkt is tot corporaties, maar ook beschikbaar komt voor andere partijen die betaalbare woningen willen realiseren. Omgekeerd moeten corporaties niet-DAEB-activiteiten (net als nu) ongeborgd financieren. Op die manier ontstaat meer dan nu een level playing field tussen corporaties en commerciële partijen in de huur- en koopsector.

Nieuw marktevenwicht met nieuwe demarcaties
Als gevolg van het afschaffen en omvormen van de betreffende instrumenten ontstaat ook voor burgers een nieuw speelveld van mogelijkheden. De markten voor koopwoningen, sociale huur en vrijesectorhuur zullen meer in elkaar overlopen, waarbij het makkelijker wordt om tussen huur en koop (en sowieso) te verhuizen. Hierdoor zullen nieuwe, nog onbekende marktevenwichten ontstaan. Nieuwe marktevenwichten bieden geen garantie dat er voldoende betaalbare woningen van goede kwaliteit zijn, vooral niet in hogedrukregio's. Daarom zal de overheid periodiek of continu als marktmeester moeten bepalen welke doelgroepen welke vraagondersteuning nodig hebben en waar aanbodstimulering nodig is voor voldoende betaalbare huur- en koopwoningen.

Uitvoering

De maatregelen in dit pakket kunnen leiden tot een aanzienlijk eenvoudiger en begrijpelijker stelsel. Door de toeslagen te vervangen door een generieke belastingterugsluis (en een deel aanbodfinanciering) wordt ook de uitvoering voor de Belastingdienst eenvoudiger. Dat geldt voor de toeslagen, maar evengoed voor de hypotheekrenteaftrek, die in recente evaluaties als zeer complex en onhoudbaar is bestempeld. Ook voor andere organisaties maakt dit het werken eenvoudiger, zoals verhuurders, banken, hypotheekverstrekkers en verzekeraars.

[108] Het stimuleren van het aanbod aan goedkopere woningen kan eigendomsneutraal plaatsvinden. Geheel neutraal is het beleid dan echter niet meer, omdat de overheid daarmee goedkopere woningen aantrekkelijker maakt.

Er is een omvangrijke transitie nodig naar dit eindbeeld, die minimaal tien tot twintig jaar in beslag neemt. Die tijd is in elk geval nodig voor het gradueel verplaatsen van de eigen woning van box 1 naar box 3. De hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait worden stapsgewijs uitgefaseerd, terwijl tegelijkertijd de WOZ-waarde van de eigen woning in toenemende mate naar box 3 verhuist, in combinatie met de oplopende generieke vrijstelling van vermogensbelasting[109].

Ook de overgang van de huidige huurtoeslag naar een generieke terugsluis /aanbodfinanciering vraagt om een uitgebreide transitie van vergelijkbare omvang. Omdat de vraagondersteuning via generieke terugsluis geen rekening meer houdt met de feitelijke huur, is het effect en de benodigde transitie vergelijkbaar met een overstap naar huurtoeslag gebaseerd op genormeerde huren. Daarbij geldt dat een overstap in één keer forse inkomenseffecten zou hebben. Er is dus een transitie nodig waarbij de huidige systematiek stapsgewijs plaatsmaakt voor de nieuwe vorm van ondersteuning, zodat huurders kunnen wennen aan de nieuwe situatie en de tijd hebben om zo nodig te verhuizen naar een beter passende woning110, die bijvoorbeeld via aanbodfinanciering voor hen wordt gebouwd. Het voorstel betekent ook dat de huurtoeslag wordt afgeschaft. Vanaf het moment dat de huurtoeslag wordt afgeschaft dient rekening gehouden te worden een termijn van minimaal 7 jaar voordat de huurtoeslag volledig kan worden afgesloten. Dit als gevolg van mogelijke beroepszaken of herzieningen van het inkomen. Effecten voor burgers met eigen huis onduidelijk door afschaffen hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait.

De transitie om het eigenwoningbezit naar box 3 te verplaatsen en de transitie van de huurtoeslag moeten in nauwe samenhang plaatsvinden, zodat ze (liefst gelijktijdig) uitkomen op dezelfde mate van vraagondersteuning voor vergelijkbare huishoudens in de koop en huur. Naast deze twee specifieke transities is sprake van een meer algemene transitie, waarin moet worden bijgestuurd op de interactie-effecten van alle maatregelen. Hoewel de maatregelen an sich vereenvoudigingen vormen ten opzichte van het huidige stelsel, zullen ze op complexe wijze op elkaar inwerken. In eerste instantie hebben de maatregelen een gecombineerd budgettair effect en op de koopkracht. Omdat er echter ook woningmarkteffecten zullen gaan optreden, zal dat een tweede-orde-effect op koopkracht en rijksbegroting hebben. Dat vraagt om continu bijsturen om zowel de koopkracht als de rijksbegroting in balans te houden, totdat een nieuw, redelijk stabiel evenwicht is bereikt. Dat bijsturen kan enerzijds plaatsvinden via de fiscale vraagondersteuning. Anderzijds kunnen verschillende overheden dit doen door aanbodsturing via objectsubsidies: voor het realiseren van bijvoorbeeld goedkope huur- of koopwoningen, woningen voor bijzondere doelgroepen, of energiebesparende maatregelen.

Juridische aspecten

Voor dit eindbeeld zijn vele wetswijzigingen, AmvB's en ministeriële regelingen nodig. Voor de fiscale behandeling van de eigen woning zijn dat de Wet inkomstenbelasting (hra, eigenwoningforfait en generieke terugsluis), de Wet op belastingen van rechtsverkeer (overdrachtsbelasting) en het Besluit Schenk- en erfbelasting, vrijstellingen, omzetting, fusie of taakafsplitsing (vrijstelling schenking).

Voor de huursector gaat het om de Wet op de huurtoeslag, de Woningwet (takenpakket van corporaties en de huursombenadering), de Wet verhuurderheffing, het Besluit huurprijzen

[109] In de BMH verloopt de transitie in twee stappen. In de eerste stap, die loopt tot en met 2029, wordt het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar verlaagd van 43% in 2021 naar 0% in 2030. Op dat moment is de hypotheekrenteaftrek volledig afgeschaft. Daarnaast wordt het op een na hoogste tarief van het eigenwoningforfait (dit tarief geldt in 2020 voor woningen met een WOZ-waarde van 75.000 tot 1.090.000 euro) in meerdere stappen verlaagd van 0,5% in 2021 naar 0% in 2027. De tarieven voor woningen met een lagere WOZ-waarde worden proportioneel verlaagd. Het hoogste tarief van het eigenwoningforfait (de 'villabelasting') blijft in de eerste stap gehandhaafd op 2,35%. De tweede stap vindt plaats vanaf 2030. In dat jaar wordt het eigenwoningforfait volledig afgeschaft. Daarnaast worden de WOZ-waarde van de eigen woning en de extra generieke vrijstelling in het eerste jaar voor 10% meegenomen in box 3, en loopt dat op naar 100% in 2039.

[110] Bij deze transitie kunnen de inkomenseffecten voor zittende huurders beperkt worden door een inwisselmodel. Hierbij wordt ineens gewisseld naar het nieuwe systeem, maar wordt voor zittende huurders de huidige huur gelijkgesteld aan de genormeerde woonlasten, zodat er materieel voor hen niets verandert. Voor nieuwe aanvragen geldt de nieuwe systematiek. Voordeel van deze werkwijze is de eenvoud: de uitvoering verloopt volgens één systeem en de feitelijke huur als grondslag verdwijnt direct uit de berekening. Vervolgens kan alsnog op verschillende wijzen naar de genormeerde ondersteuning worden toegegroeid.

woonruimte voor het WWS en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte voor de rol van de huurcommissie en de Ministeriële regeling voor de jaarlijkse maximale huurstijging.

Het koppelen van staatsteun aan DAEB-activiteiten, en dus mogelijk ook aan commerciële partijen (in plaats van alleen corporaties) is deel van de langlopende Europeesrechtelijke discussies over staatsteun op de woningmarkt. Deze lijn zal dus getoetst moeten worden bij de Europese Commissie.

Waar de maatregelen inhoudelijk op elkaar inwerken, zal dat juridisch ook het geval zijn, wat wetswijzigingen extra complex maakt. Bovenstaande lijst met te wijzigen wetten en juridische kwesties is naar verwachting dan ook niet uitputtend.

Inkomenseffecten

De gecombineerde maatregelen leiden tot gecombineerde inkomenseffecten. Op macroniveau zijn die via de generieke terugsluis inkomensneutraal, positief of negatief te sturen. De vormgeving van de generieke terugsluis bepaalt hoe dit op microniveau uitpakt voor verschillende typen huishoudens. Wel zijn in algemene zin de volgende effecten te verwachten.

Op de koopmarkt

Het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek heeft het grootste effect op de koopmarkt. Het besteedbaar inkomen daalt hierdoor, maar dit wordt gecompenseerd via de generieke terugsluis. Hoe lager de rentelasten, des te minder hra er verdwijnt en des te gunstiger het inkomenseffect. Voor huishoudens met hoge rentelasten pakt het ongunstiger uit. Daarmee stimuleert de maatregel ook om minder te lenen en meer af te lossen.

Daarnaast is er het waarde-effect. Bij een pakket maatregelen in de BMH dat een deel van dit fiche-eindbeeld omvat[111] wordt voorzien in een huizenprijs die in 2025 11,3% lager ligt dan bij ongewijzigd beleid en structureel (in 2060) 8,3% lager. Naar verwachting leidt dat in de praktijk niet tot daling van de huizenprijzen, maar een minder snelle stijging. Anders gezegd: als de huizenprijzen bij ongewijzigd beleid tussen nu en 2025 15% zouden stijgen (zoals geraamd door het CPB), dan zouden ze met dit pakket tot 2025 met 3,7% stijgen. Huiseigenaren merken weinig van deze relatieve vermogensdaling, zeker als ze niet verhuizen. Starters profiteren daarentegen van de minder snelle prijsstijging. Ze kunnen zonder hra ook minder financieren, maar hebben ook meer koopkracht dankzij de generieke terugsluis. Tegelijkertijd kunnen ze profiteren van extra (betaalbaar) woningaanbod dat via aanbodstimulering tot stand komt en een prijsdrukkend effect heeft. Ook hier weer generieke verhoging van het inkomen maakt meer mogelijk maar heeft vooral effect op de prijs. Ondersteuning kan ook door aanbod van laaggeprijsd want gesubsidieerd aanbod (met voorwaarden) mi heb je beiden nodig voor een lange termijn evenwicht. Bij een laag inkomen komt daar extra vraagondersteuning bij. Het precieze effect per huishouden is dus afhankelijk van het inkomen, de positie op de woningmarkt (starter, doorstromer of verlater), de prijsontwikkeling in de betreffende regio en de vormgeving van de generieke terugsluis.

Op de huurmarkt

In de eerste plaats is er een inkomenseffect door het vervangen van de huurtoeslag voor de generieke terugsluis. Huurders met een laag inkomen die nu een relatief dure woning huren krijgen daar gedurende de transitie steeds minder ondersteuning voor, met dus een negatief inkomenseffect. Zij worden dus gestimuleerd goedkoper te gaan wonen. Voor huurders met een lage huur geldt het omgekeerde: zij gaan erop vooruit.

Daarnaast heeft de deregulering effecten. In eerste instantie leidt dit volgens het CPB[112] tot een beperkte huurverhoging (ten opzichte van het basispad een verhoging van 0,5% op korte termijn, maar structureel resulteert het in een verlaging van 0,2%). Op de huizenprijzen is nauwelijks een merkbaar effect. Op macro-niveau zijn de inkomenseffecten dus beperkt, al is het afschaffen van

[111] Dit is pakket 1, bestaande uit de verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3, afschaffing van de overdrachtsbelasting en invoering van een huurtoeslag op basis van genormeerde huren. Het effect van deregulering van de huursector zit hier dus niet in. Het effect op huizenprijzen is wel inclusief de generieke terugsluis.

[112] Kansrijk Woonbeleid, update 2020

de huurtoeslag en de verhuurderheffing hierin niet meegenomen. Het laatste betekent een grote lastenverlichting voor sociale verhuurders. In hoeverre dit tot lagere huren leidt is afhankelijk van de verhuurder en wijze van besteden van de vrijgekomen middelen, maar over de gehele linie zal de druk op de huur(verhoging) hierdoor afnemen. Voor particuliere verhuurders wordt het interessanter om woningen onder de voormalige liberalisatiegrens te verhuren, wat een vergroting van het aanbod voor lage inkomens kan betekenen.

Zoals op de koopmarkt geldt dus ook voor huurders dat de precieze inkomenseffecten afhankelijk zijn van meerdere factoren: de huidige huur, inkomen en huishoudensituatie, de druk op de lokale woningmarkt, en uiteraard de vormgeving van de generieke terugsluis.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering zijn ten opzichte van het huidige stelsel. Het geeft meer duidelijkheid, zal als rechtvaardiger worden ervaren en verkleint het risico op financiële tegenvallers. Bovendien hoeven burgers minder gegevens op te zoeken en door te geven.

Acties

- Het wegvallen van diverse regelingen, zoals huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek (HRA), resulteert in minder gevraagde acties van burgers; ze hoeven minder regelingen aan te vragen en gegevens door te geven en aan te passen bij wijzigingen.
- Het scheelt administratieve lasten. Burgers hoeven deze kortingen op de huur- of koopwoning niet meer te verrekenen met hun uitgaven aan huur/hypotheek om de netto woonlasten vast te stellen.
- Huurders met huurtoeslag krijgen met deze maatregel met minder 'loketten' te maken; uitsluitend met aangifte inkomstenbelasting. Dat is overzichtelijker.
  Er zullen huidige huurtoeslagontvangers zijn die nu geen belastingaangifte (hoeven te) doen, die dat straks wel moet doen om een eventuele vraagondersteuning te verzilveren. Hun loket wisselt.

Begrijpelijkheid

- De werking van HRA en eigenwoningforfait, alsmede het effect hiervan op de netto woonlasten is voor veel kopers moeilijk te doorgronden. De afschaffing van alle woongerelateerde tegemoetkomingen maakt het systeem eenvoudiger en begrijpelijker.
- De maatregel maakt het duidelijker wat de maandelijkse woonlasten zullen zijn. Het maakt de financiële situatie overzichtelijker en beter voorspelbaar. Dit geldt voor alle huurders en kopers, maar in het bijzonder huishoudens waar zaken complexer zijn -zelfstandigen, huishoudens met wisselende inkomens en bij veranderingen in huishoudensamenstelling- zullen minder complexiteit ervaren.
- Met deze maatregel is er geen (fiscale) prikkel meer die de voorkeur voor kopen of huren stuurt. De meeste mensen zullen het rechtvaardig vinden dat kopen en huren gelijk behandeld worden en dat er niet méér belastingvoordeel is bij een hoger inkomen.
- Met de komst van ongebonden vraagondersteuning op basis van het inkomen, de huishoudsituatie (en vermogen) hebben burgers de keuzevrijheid om deze zelf te besteden aan wonen, zorg of andere zaken. Hoe mensen deze keuzevrijheid ervaren, zou nader onderzocht moeten worden. De keuzevrijheid vraagt van burgers dat ze zelf inschatten wat acceptabele woonlasten zijn en de wilskracht hebben om hun bestedingen hierop af te stemmen. Dat kan voor burgers met beperkt doenvermogen en financiële regie lastig zijn, dus begeleiding en het stellen van normen voor wat iemand maximaal kan huren of kan lenen voor een koopwoning is dus van belang.

Consequenties

- Met het verdwijnen van HRA en eigenwoningforfait, zijn er minder grondslagen waarop de Belastingdienst het verzamelinkomen moet berekenen. Dit verkleint de kans dat de burger met (negatieve) financiële consequenties te maken krijgt a.g.v. fouten in de uitvoering.
- Het verkleint de kans dat burgers zelf, met name kopers, fouten maken bij het invullen van hun belastingaangifte. Vooral degenen met een complexe financiële situatie, bijvoorbeeld na

wijziging van huishoud- of woonsituatie of bij wisselende inkomsten, neemt de kans op fouten en naheffingen hierdoor af.
- Er bestaat een risico op niet-gebruik van de eventuele vraagondersteuning voor degenen die nu geen belastingaangifte doen en wel huurtoeslag ontvangen. Het is belangrijk dat ze weten dat én hoe ze belastingaangifte moeten doen.
- Tegelijkertijd zullen er waarschijnlijk ook mensen zijn die binnen het huidige stelsel geen huurtoeslag gebruiken vanwege beperkte kennis of doenvermogen die deze gelden binnen de nieuwe maatregel wel zullen ontvangen.

Wanneer de vraagondersteuning wordt ingericht als een directe generieke terugsluis van de inkomstenbelasting, blijft een risico bestaat dat burgers achteraf geld moeten (terug)betalen. Deze bedragen zullen wel kleiner zijn dan bij de huidige toeslagen, omdat de vraagondersteuning kleiner is. Het risico op terugvordering manifesteert zich met name bij huishoudens met wisselende inkomens.

Overig

Verder blijft het nadrukkelijk een mogelijk eindbeeld op langere termijn, dat op verschillende manieren kan worden uitgewerkt. Dat is mede vervlochten met de grote en kleine keuzes die in het toeslagentraject gemaakt worden. Een aantal stappen die passen bij een eigendomsneutraler woonbeleid zou het volgende kabinet wel kunnen zetten. Op de koopmarkt zou de fiscale stimulans van het eigenwoningbezit via de hypotheekrenteaftrek verder kunnen worden afgebouwd. Dat kan in sneller of langzamer tempo en op verschillende manieren (de BMH laat een aantal varianten hiervoor zien). Op de huurmarkt zouden stappen gezet kunnen worden door de huurtoeslag te vereenvoudigen, deze op genormeerde huur te baseren en een balansverkorting toe te passen waarbij de verhuurderheffing gehalveerd wordt in ruil voor verplichte huurverlaging (zie fiche 24, inclusief de bijbehorende inkomenseffecten). Met deze maatregelen zou de wijze van uitsluitend op inkomen gebaseerde vraagondersteuning in huur- en koopmarkt al op kortere termijn meer naar elkaar kunnen toegroeien.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)

Een integrale berekening van de budgettaire gevolgen van dit fiche-eindbeeld is nog niet gemaakt. De bedragen in onderstaande tabel laten enkel de afzonderlijke effecten zien van de individuele maatregelen, zonder rekening te houden met interactie-effecten. Deze bedragen kunnen dus zeker niet bij elkaar worden opgeteld. Ze geven enkel een indicatie van de orde van grootte per maatregel. Meer inzicht in de mogelijke budgettaire gevolgen van dit eindbeeld vraagt om nadere uitwerking van de individuele maatregelen, bestudering van de interactie-effecten en de vormgeving van de generieke terugsluis. Het CPB zou een dergelijke berekening moeten maken, waarbij ook maatregelen ter bevordering van het aanbod moeten worden meegenomen.

In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Eigen woning van box 1 naar box 3 (excl. terugsluis)						-4.800
Afschaffen huurtoeslag						-3.600
Afschaffen overdrachtsbelasting						+1.400
Afschaffen schenkingsregeling eigen woning						-200
Afschaffen verhuurderheffing						+2.000
Generieke terugsluis / investeringsfonds woningbouw						-5.200
Totaal budgettair effect						**0**

26b Huurtoeslag: Eigendomsneutraal woonbeleid zonder deregulering van de huursector

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Grote inkomenseffecten	**Uitvoerbaarheid** Vereenvoudigingen HT uitvoerbaar. Nadere uitwerking op andere aspecten vereist	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Inleiding

Dit fiche beschrijft een eindbeeld dat grotendeels eigendomsneutraal wordt, maar waarin de huursector niet gedereguleerd wordt. Het is te zien als een minder verstrekkende variant van het integrale eigendomsneutrale eindbeeld waarin dat wel gebeurt.

Dat betekent concreet dat de maatregelen voor de koopmarkt gelijk zijn als in het integrale eindbeeld, terwijl de maatregelen op de huurmarkt minder ver strekken. Hier blijft er meer regulering blijft hier in stand, zodat de overheid kan blijven sturen op een betaalbaar aanbod voor zittende en nieuwe huurders. Wel wordt de huurtoeslag vereenvoudigd, gebaseerd op genormeerde huren en vindt er een eenmalige balansverkorting plaats door zowel de huren als de verhuurderheffing substantieel te verlagen.

Voor dit fiche geldt net als voor de integrale eindbeelden dat het nog steeds een mogelijk eindbeeld op de lange termijn betreft. De herzieningen in het toeslagstelsel dienen dus niet per se te leiden tot grootschalige hervormingen naar dit eindbeeld. Het eindbeeld dient eerder om ongewenste padafhankelijkheid te voorkomen: als toetssteen om te zien of herzieningen in het toeslagstelsel passen bij een eventuele koers richting een eindbeeld dat anders is ingericht dan in de huidige situatie, of juist in de weg staan.

Net als in het integrale eigendomsneutrale eindbeeld geldt ook hier dat beleidskoersen denkbaar zijn die in de richting van dit eindbeeld bewegen, maar in mindere verregaande mate, met een selectie van de betreffende maatregelen, of in langzamer tempo. Dit fiche is precies zo'n subvariant, met een selectie van maatregelen. Ook hierop zijn uiteraard varianten denkbaar die minder ver strekken of een langzamer tempo kennen.

Het daadwerkelijk formuleren van een koers in het woondomein richting een eventueel eindbeeld vraagt een bredere discussie dan het afbouwen van de vraagstimulering met een fiscale terugsluis. Daar hoort nadrukkelijk ook de aanbodzijde bij. Zo zouden de vrijkomende middelen juist binnen het woondomein beter kunnen worden ingezet op het stimuleren van het aanbod, zoals ook in de BMH genoemd.

In dit eindbeeld is niet op voorhand al rekening gehouden met eventuele inhoudelijke, (uitvoerings)technische (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden die zich kunnen voordoen. Bovendien zal het invoeren van de omschreven maatregelen – mocht hiertoe besloten worden – naar verwachting veel tijd vergen en meerdere kabinetsperioden beslaan.
Verder dient opgemerkt te worden dat er een indicatieve berekening van de budgettaire gevolgen gemaakt is, maar dat de gevolgen in de praktijk afhankelijk zijn van verschillende te maken keuzes en de onderlinge interactie-effecten daarvan. Ten derde geldt dat bij een integrale berekening ook investeringen in het aanbod behoren te worden meegenomen.

Omschrijving

Een eigendomsneutraal woonbeleid betekent dat mensen zoveel mogelijk eigen keuzevrijheid hebben om te huren of te kopen. De overheid behandelt huurders en kopers zoveel mogelijk gelijk: in directe zin door vraagondersteuning en indirect door regulering, belasting of subsidiëring van partijen die die huur- en koopwoningen aanbieden. Dit fiche-eindbeeld is een subvariant van het integrale eigendomsneutrale eindbeeld, met dezelfde maatregelen in de koopmarkt, maar met minder deregulering in de huursector. Daarmee komt het pakket deels overeen met beleidsvariant V1 in de BMH 7. Dit fiche bestaat uit de onderstaande maatregelen:

In de koopsector:

- De eigen woning gaat naar box 3 met een generieke vrijstelling van de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen (VK1 uit BMH 7). Deze maatregel gaat gepaard met het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait;
- Afschaffen overdrachtsbelasting voor woningen (VK5 uit BMH 7);
- Afschaffen schenkingsregeling eigen woning (VK6 uit BMH 7);

In de huursector:

- De huurtoeslag blijft bestaan, maar wordt gebaseerd op genormeerde huren (VH2B1 uit BMH 7)
- De huurtoeslag wordt vereenvoudigd[113]: er geldt nog één aftoppingsgrens met een gelijk percentage toeslag erboven, de afbouw van de toeslag vindt lineair plaats, de toeslag voor servicekosten vervalt, evenals het overgangsrecht voor onzelfstandige studenteenheden;
- Er vindt een balansverkorting plaats waarbij de huren van de doelgroep voor passend toewijzen met 1 miljard euro worden verlaagd, en waarbij de verhuurders worden gecompenseerd door verlaging van de verhuurderheffing met hetzelfde bedrag;
- Het overige deel van verhuurderheffing wordt omgevormd tot een investeringsfonds om het aanbod sociale huurwoningen te vergroten, met het oog op het bevindingen uit het onderzoek naar opgaven en middelen in de corporatiesector;

Bestedeling vrijvallende middelen:

- De vrijvallende middelen worden binnen het woondomein ingezet voor o.a. het stimuleren van extra woningaanbod (zoals bepleit in de BMH), voor een generieke eigendomsneutrale terugsluis (in V1 uit BMH 7 en optie 4/5 IBO deel 2), of voor een (eigendomsneutrale) woontoeslag die dan in de plaats komt van de huurtoeslag op basis van genormeerde huren.

In dit fiche gaan we ervan uit dat de besteding van de vrijvallende middelen de rol van 'sluitpost' vervult, of dat nu in de vorm van aanbodstimulering, terugsluis, of woontoeslag gebeurt. Daarmee kan het pakket op macroniveau budget- dan wel inkomensneutraal gemaakt worden, of anderszins. En via de specifieke vormgeving kan er op de inkomenseffecten van specifieke doelgroepen gestuurd worden.

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel oefent de overheid invloed uit op de aantrekkelijkheid van (sociaal) huren en kopen door verschillende zaken te subsidiëren, te belasten en te reguleren. Dat gebeurt in de koopsector met de hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait, via de overdrachtsbelasting en de vrijstelling van schenkingsregeling voor kopers tot 40 jaar. In de huursector wordt er gestuurd via de huurtoeslag, de huursombenadering, het woningwaarderingssysteem, de liberalisatiegrens, de verhuurderheffing en via staatsteun voor DAEB-activiteiten van woningcorporaties.

In dit fiche wordt de vraagstimulering afgebouwd in zowel de koop als de huur. In de koopsector gebeurt dat door de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait stapsgewijs uit te faseren, in

[113] De harmonisatie van de leeftijdsafhankelijkheid leidt tot een fors negatief inkomenseffect bij ouderen op/rond het minimum. Dit is vanuit het perspectief van betaalbaarheid onwenselijk en zal naar verwachting ook voor een deel van de Kamer onoverkomelijk zijn. Ook is de toegevoegde waarde voor het beter functioneren van de woningmarkt en het toeslagenstelsel beperkt, zodat het aanbeveling verdient deze maatregel buiten het integrale pakket te houden.

ruil voor een generieke terugsluis van de vrijvallende middelen en hogere vrijstelling van vermogensbelasting in box 3. In de huur wordt de huurtoeslag gebaseerd op genormeerde huren en is dus enkel nog afhankelijk van het inkomen (en eventueel het huishoudentype).

Met behoud van regulering en subsidiëring in de huursector blijft er een sturend effect op vraag en aanbod van gereguleerde huurwoningen die er in de koopsector niet is, waardoor het fiche niet werkelijk eigendomsneutraal is. Het afbouwen van vraagstimulering en overconsumptie in zowel de huur als de koop betekent echter forse stap richting een eigendomsneutraler woonbeleid.

Regulering en aanbodstimulering in de huursector
Om te kunnen blijven sturen op een betaalbaar en aanbod huurwoningen met voldoende kwaliteit blijft sprake van regulering in de huursector: via de huursombenadering, het wws en de liberalisatiegrens. Huurbescherming en huurprijsbescherming blijven ook van kracht voor zowel de particuliere als corporatiehuurders. Ook staatssteun voor DAEB-activiteiten van corporaties blijft mogelijk. Wel wordt via de woonruimteverdeling en de inkomensafhankelijke huurverhogingen meer ingezet op doorstroming in de sociale huursector.

De verhuurderheffing is een overheidsmaatregel die heeft bijgedragen aan hogere huren, meer huurtoeslag en die het aanbod van sociale huur belemmert. Door de heffing met 1 miljard te halveren, de corporaties en particuliere heffingsplichtige verhuurders te verplichten de huren voor de doelgroep voor passend toewijzen te verlagen én de huurtoeslag niet meer op de feitelijke huur te baseren vindt een grote balansverkorting plaats.

Om de nieuwbouwopgave van sociale huur door corporaties voor de lange termijn mogelijk te maken (zoals het onderzoek naar opgaven en middelen in de corporatiesector laat zien) zal de rest van de verhuurderheffing worden omgezet in een investeringsfonds, om zo het aanbod juist te stimuleren. Ook vindt zo herverdeling plaats van corporaties met relatief veel middelen en weinig opgaven naar corporaties met grote opgaven en weinig middelen.

Fiscale behandeling koopwoning en hypotheek
In dit eindbeeld wordt een koopwoning een ‘gewone’ investering, de hypotheekschuld een ‘gewone’ schuld en het vermogen in de koopwoning gelijk behandeld als andere typen vermogen. Dat gebeurt concreet door het vermogen (o.b.v. de WOZ-waarde) en de hypotheekschuld van box 1 naar box 3 te verplaatsen. De hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait vervallen (geleidelijk). Hiervoor in de plaats wordt de algemene vrijstelling van vermogensbelasting in box 3 verhoogd met de gemiddelde WOZ-waarde van koopwoningen per huishouden, in aanvulling op de al bestaande persoonlijke vrijstelling van 30.846 euro (2020) per persoon. De verhoogde vrijstelling geldt dus voor huurders en kopers.

Ook vervalt de vrijstelling schenkingsbelasting voor eigen woning - die kopers bevoordeelt ten opzichte van huurders, evenals de overdrachtsbelasting, die kopers juist benadeelt.

Door de vraagstimulering af te bouwen neemt de druk op koopprijzen af. Op de huurmarkt wordt doorstromen aantrekkelijker omdat het verschil tussen huurprijzen voor zittende versus nieuwe huurders kleiner wordt, en op de koopmarkt wordt verhuizen niet meer ‘bestraft’ met overdrachtsbelasting. Daardoor wordt verhuizen voor een baan aantrekkelijker[114].

Vraagondersteuning: minder omvangrijk en gerichter
De vraagondersteuning in de koop vindt plaats door (een deel van) de vrijvallende middelen bij het verplaatsen van de eigen woning van box 1 naar box 3 terug te sluizen. Dat kan via een woontoeslag, of via generieke terugsluis. Een woontoeslag is eigendomsneutraal, maar gebonden

[114] Studies van het CPB laten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5% en tot 3 à 10% extra verhuizingen (CPB, 2012). Doordat de drempel om te verhuizen daalt, is het aannemelijk dat ook de baanmobiliteit stijgt en de gemiddelde woonwerkafstand afneemt.

aan het wonen. Een generieke terugsluis[115] levert niet alleen meer keuzevrijheid op tussen huur en koop, maar stuurt ook niet meer op de keuze tussen wonen (als merit good) en andere uitgaven.

De huidige huurtoeslag houdt rekening met het inkomen, de huishoudengrootte, leeftijd, vermogen en de hoogte van de feitelijke huur. Vooral dat laatste is een stimulans voor overconsumptie en is en prikkel voor verhuurders om huurverhoging af te wentelen op de (meestijgende) huurtoeslag. De huurtoeslag wordt daarom gebaseerd op genormeerde huren. Huurders ontvangen een vaste vergoeding, minus de voor hen geldende eigen bijdrage. Als huurders goedkoper wonen dan waarvoor ze toeslag ontvangen, mogen ze dat zelf houden. Als huurders duurder gaan wonen, moeten ze de extra huur volledig zelf betalen. Om grotere woningen ook voor gezinnen betaalbaar te maken is het mogelijk de toeslag niet enkel te baseren op het inkomen, maar ook op de huishoudengrootte. Er blijft een maximale huurgrens waarvoor toeslag gekregen kan worden, vergelijkbaar met de huidige liberalisatiegrens. Hiermee wordt voorkomen dat de huurtoeslag legitimeert dat huurders met een laag inkomen (veel) te duur wonen.

In geval van een woontoeslag gelden dezelfde uitgangspunten als bij een huurtoeslag op basis van genormeerde huren, maar dan op basis van genormeerde woonlasten.

Nieuw marktevenwicht met nieuwe demarcaties
Als gevolg van de combinatie van maatregelen ontstaat ook voor burgers een nieuw speelveld van mogelijkheden. De markten voor koopwoningen, sociale huur en vrijesectorhuur zullen meer in elkaar overlopen, waarbij het makkelijker wordt om tussen huur en koop (en sowieso) te verhuizen. Hierdoor zullen nieuwe, nog onbekende marktevenwichten ontstaan, waarbij de overheid opnieuw (periodiek of continu) als marktmeester zal moeten bepalen welke doelgroepen welke vraagondersteuning nodig hebben en welke delen van de woningvoorraad (al dan niet regionaal gedifferentieerd) betaalbaar en bereikbaar gemaakt moeten.

Uitvoering

Het voorstel is uitvoerbaar voor wat betreft de vereenvoudigingsopties. Bij nadere uitwerking dient de uitvoerbaarheid in brede zin te worden bekeken. De maatregelen in dit pakket leiden tot een aanzienlijk eenvoudiger en begrijpelijker stelsel. Het overstappen op huurtoeslag op basis van genormeerde huren maakt de uitvoering voor de Belastingdienst eenvoudiger. Dat geldt ook voor de hypotheekrenteaftrek, die in recente evaluaties als zeer complex en onhoudbaar is bestempeld. Ook voor andere organisaties maakt dit het werken eenvoudiger, zoals verhuurders, banken, hypotheekverstrekkers en verzekeraars.

Er is een omvangrijke transitie nodig naar dit eindbeeld, die minimaal tien tot twintig jaar in beslag neemt. Die tijd is in elk geval nodig voor het gradueel verplaatsen van de eigen woning van box 1 naar box 3. De hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait worden stapsgewijs uitgefaseerd, terwijl tegelijkertijd de WOZ-waarde van de eigen woning in toenemende mate naar box 3 verhuist, in combinatie met de oplopende generieke vrijstelling van vermogensbelasting[116].

De overgang van de huidige huurtoeslag naar een toeslag gebaseerd op basis van genormeerde huren zou als het een geïsoleerde maatregel was ook een uitgebreide transitie van vergelijkbare

[115] Belangrijk punt van aandacht bij een terugsluis is de verzilverbaarheid voor huishoudens die geen of weinig belasting betalen, maar wel de ondersteuning nodig hebben. Voor oplossingen valt te denken aan een heffingskorting die (in plaats van deze van het inkomen af te trekken) wordt uitbetaald aan lage inkomens, of het verhogen van het sociaal minimum.

[116] In de BMH verloopt de transitie in twee stappen. In de eerste stap, die loopt tot en met 2029, wordt het maximale tarief van de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar verlaagd van 43% in 2021 naar 0% in 2030. Op dat moment is de hypotheekrenteaftrek volledig afgeschaft. Daarnaast wordt het op een na hoogste tarief van het eigenwoningforfait (dit tarief geldt in 2020 voor woningen met een WOZ-waarde van 75.000 tot 1.090.000 euro) in meerdere stappen verlaagd van 0,5% in 2021 naar 0% in 2027. De tarieven voor woningen met een lagere WOZ-waarde worden proportioneel verlaagd. Het hoogste tarief van het eigenwoningforfait (de 'villabelasting') blijft in de eerste stap gehandhaafd op 2,35%. De tweede stap vindt plaats vanaf 2030. In dat jaar wordt het eigenwoningforfait volledig afgeschaft. Daarnaast worden de WOZ-waarde van de eigen woning en de extra generieke vrijstelling in het eerste jaar voor 10% meegenomen in box 3, en loopt dat op naar 100% in 2039.

omvang vergen, vanwege de forse inkomenseffecten. Deze inkomenseffecten worden echter grotendeels gedempt door de balansverkorting, vanwege de forse huurverlaging die hiermee gepaard gaat. Voor corporatiehuurders zijn de effecten daardoor veel minder ingrijpend. Omdat huurders bij particuliere verhuurders die geen heffing betalen ook geen huurverlaging krijgen, is het met name voor hen belangrijk een transitie vorm te geven waarbij de huidige systematiek stapsgewijs plaatsmaakt voor de nieuwe vorm van ondersteuning. Op die manier kunnen huurders wennen aan de nieuwe situatie en hebben ze de tijd om zo nodig te verhuizen naar een beter passende woning[117].

Naast deze twee specifieke transities is sprake van een meer algemene transitie, waarin moet worden bijgestuurd op de interactie-effecten van alle maatregelen. Hoewel de maatregelen *an sich* vereenvoudigingen vormen ten opzichte van het huidige stelsel, zullen ze op complexe wijze op elkaar inwerken. In eerste instantie hebben de maatregelen een gecombineerd budgettair effect en op de koopkracht. Omdat er echter ook woningmarkteffecten zullen gaan optreden, zal dat een tweede-orde-effect op koopkracht en rijksbegroting hebben. Dat vraagt om continu bijsturen om zowel de koopkracht als de rijksbegroting in balans te houden, totdat een nieuw, redelijk stabiel evenwicht is bereikt. Dat bijsturen kan enerzijds plaatsvinden via de vraagondersteuning of de aanbodsturing via objectsubsidies.

Juridische aspecten

Voor dit eindbeeld zijn vele wetswijzigingen, AmvB's en ministeriële regelingen nodig. Voor de fiscale behandeling van de eigen woning zijn dat de Wet inkomstenbelasting (hra, eigenwoningforfait en generieke terugsluis), de Wet op belastingen van rechtsverkeer (overdrachtsbelasting) en het Besluit Schenk- en erfbelasting, vrijstellingen, omzetting, fusie of taakafsplitsing (vrijstelling schenking). Voor de huursector gaat het met name om de Wet op de huurtoeslag en de Wet verhuurderheffing. Om de huurverlaging gericht te kunnen doorvoeren, is gegevensuitwisseling tussen belastingdienst en verhuurders nodig.

Inkomenseffecten

De gecombineerde maatregelen leiden tot gecombineerde inkomenseffecten. Op macroniveau zijn die via de generieke terugsluis inkomensneutraal, positief of negatief te sturen. De vormgeving van de generieke terugsluis en de huurtoeslag op basis van genormeerde huren bepaalt hoe dit op microniveau uitpakt voor verschillende typen huishoudens. Wel zijn in algemene zin de volgende effecten te verwachten.

<u>Op de koopmarkt</u>

Het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek heeft het grootste effect op de koopmarkt. Het besteedbaar inkomen daalt hierdoor, maar dit wordt in meer of mindere mate gecompenseerd via een generieke terugsluis. Hoe lager de rentelasten, des te minder hra er verdwijnt en des te gunstiger het inkomenseffect. Voor huishoudens met hoge rentelasten pakt het ongunstiger uit. Daarmee stimuleert de maatregel ook om minder te lenen en meer af te lossen.

Daarnaast is er het waarde-effect. In de BMH wordt bij pakket V1voorzien in een huizenprijs die in 2025 11,3% lager ligt dan bij ongewijzigd beleid en structureel (in 2060) 8,3% lager. Naar verwachting leidt dat in de praktijk niet tot daling van de huizenprijzen, maar een minder snelle stijging. Anders gezegd: als de huizenprijzen bij ongewijzigd beleid tussen nu en 2025 15% zouden stijgen (zoals geraamd door het CPB), dan zouden ze met dit pakket tot 2025 met 3,7% stijgen. Huiseigenaren merken weinig van deze relatieve vermogensdaling, zeker als ze niet verhuizen. Starters profiteren daarentegen van de minder snelle prijsstijging. Ze kunnen zonder hra ook minder financieren, maar hebben ook meer koopkracht dankzij de generieke terugsluis. Bij een laag inkomen komt daar extra vraagondersteuning bij. Het precieze effect per huishouden is dus

[117] Bij deze transitie kunnen de inkomenseffecten voor zittende huurders beperkt worden door een inwisselmodel. Hierbij wordt ineens gewisseld naar het nieuwe systeem, maar wordt voor zittende huurders de huidige huur gelijkgesteld aan de genormeerde woonlasten, zodat er materieel voor hen niets verandert. Voor nieuwe aanvragen geldt de nieuwe systematiek. Voordeel van deze werkwijze is de eenvoud: de uitvoering verloopt volgens één systeem en de feitelijke huur als grondslag verdwijnt direct uit de berekening. Vervolgens kan alsnog op verschillende wijzen naar de genormeerde ondersteuning worden toegegroeid.

afhankelijk van het inkomen, de positie op de woningmarkt (starter, doorstromer of verlater), de prijsontwikkeling in de betreffende regio en de vormgeving van de generieke terugsluis.

Op de huurmarkt
De balansverkorting met huurverlaging heeft een gunstig effect op de doelgroep voor passend toewijzen, waarbij geldt dat hoe hoger de huidige huur is, des te gunstiger de maatregel uitpakt. Het inkomenseffect door de overgang op huurtoeslag op basis van genormeerde huren wordt hierdoor beperkt. Huurders met een laag inkomen die nu een relatief dure woning huren krijgen daar gedurende de transitie steeds minder ondersteuning voor, met dus een negatief inkomenseffect. Zij worden dus gestimuleerd goedkoper te gaan wonen. Voor huurders met een lage huur geldt het omgekeerde: zij gaan erop vooruit. Tot slot is er een gunstig inkomenseffect vanwege de generieke terugsluis, waar ook huurders van profiteren.

Zoals op de koopmarkt geldt dus ook voor huurders dat de precieze inkomenseffecten afhankelijk zijn van meerdere factoren: de huidige huur, inkomen en huishoudensituatie, de druk op de lokale woningmarkt, en de vormgeving van de generieke terugsluis.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt voor woningeigenaren meer te duidelijkheid geven en vraag om minder handelingen en administratieve lasten. Voor huurders lijkt de maatregel een lichte verbetering te zijn ten opzichte van het huidige stelsel. De maatregel lijkt een lichte verbetering voor de burger. De doenlijkheid en begrijpelijkheid blijven vergelijkbaar, maar de hoogte van terugvorderingen a.g.v. het niet (tijdig) of correct doorgeven van inkomenswijzigingen zal kleiner worden.

Acties
- Het scheelt administratieve lasten. Woningeigenaren hoeven de hypotheekrente en andere aftrekposten niet meer te verrekenen met hun uitgaven aan hypotheek om de netto woonlasten vast te stellen.
- Voor huurders blijven nagenoeg dezelfde acties behouden als in het huidige toeslagenstelsel. Het niet meer doorgeven van de huur door huurders in een corporatiewoning beïnvloedt de doenlijkheid niet sterk. Het doorgeven van (wijzigingen) in inkomen en/of de samenstelling van het huishouden – acties die een veel grotere impact hebben op de doenlijkheid en terugvorderingen aan het eind van het jaar – blijven in de huidige maatregel ongewijzigd (zie de bevindingen uit het gedragsonderzoek bij fiche 23).

Begrijpelijkheid
- Voor huurders verandert er de regeling met de balansverkorting, het hanteren van één aftoppingsgrens, één kortingspercentage en de lineaire afbouw 'aan de buitenkant' niets aan de huurtoeslag. De vraag is of zij dan ook direct ervaren dat deze maatregel begrijpelijker is. De uitlegbaarheid van de regeling is wel groter, wanneer dit nodig is.
- Het gebruik van een genormeerde huur blijken de meeste geïnterviewde burgers lastig te begrijpen; het roept allerlei vragen op of de rol van de huur (zie fiche 23 voor een uitgebreide beschrijving van de onduidelijkheden en het onbegrip).
- De werking van HRA en eigenwoningforfait, alsmede het effect hiervan op de netto woonlasten is voor veel kopers moeilijk te doorgronden. De afschaffing van alle woongerelateerde tegemoetkomingen maakt het systeem eenvoudiger en begrijpelijker.
- De maatregel maakt het voor woningeigenaren duidelijker wat de maandelijkse woonlasten zullen zijn. Het maakt de financiële situatie overzichtelijker en beter voorspelbaar. Dit geldt met name voor woningeigenaren waar zaken complexer zijn -zelfstandigen, huishoudens met wisselende inkomens en bij veranderingen in huishoudensamenstelling- zullen minder complexiteit ervaren. Voor huurders lijkt dit effect niet aanwezig.
- De meeste mensen zullen het rechtvaardig vinden dat kopen en huren gelijker behandeld worden en dat er niet méér belastingvoordeel is bij een hoger inkomen.

- Met de komst van ongebonden vraagondersteuning op basis van het inkomen, de huishoudsituatie (en vermogen) hebben burgers de keuzevrijheid om deze zelf te besteden aan wonen, zorg of andere zaken. Hoe mensen deze keuzevrijheid ervaren, zou nader onderzocht moeten worden. Dit zal mogelijk ook afhangen van de krapte op de woningmarkt. De keuzevrijheid vraagt van burgers dat ze zelf inschatten wat acceptabele woonlasten zijn en de wilskracht hebben om hun bestedingen hierop af te stemmen. Dat kan voor burgers met beperkt doenvermogen en financiële regie lastig zijn, dus begeleiding en het stellen van normen voor wat iemand maximaal kan huren of kan lenen voor een koopwoning is dus van belang.

Consequenties
- Met het verdwijnen van HRA en eigenwoningforfait, zijn er minder grondslagen waarop de Belastingdienst het verzamelinkomen moet berekenen. Dit verkleint de kans dat de burger met (negatieve) financiële consequenties te maken krijgt a.g.v. fouten in de uitvoering.
- Het verkleint de kans dat kopers, fouten maken bij het invullen van hun belastingaangifte. Vooral degenen met een complexe financiële situatie, bijvoorbeeld na wijziging van huishoud- of woonsituatie of bij wisselende inkomsten, neemt de kans op fouten en naheffingen hierdoor af.
- Volgens professionals blijft de kans op verkeerd of niet doorgegeven van wijzigingen, en daarmee ook het aantal terugvorderingen aan het eind van het jaar, ongeveer gelijk met de voorgestelde aanpassingen in de huurtoeslag.
- Wel zullen terugvorderingen naar verwachting lager zijn vanwege de huurverlaging en de lineaire afbouw.
- De vereenvoudigingen in de uitvoering van de huurtoeslag kan leiden tot minder fouten bij de Belastingdienst, wat voor minder correcties en meer zekerheid bij de burger zorgt.
- Het niet-gebruik van de huurtoeslag blijft waarschijnlijk ongeveer gelijk.

Overig

De vrijvallende middelden in dit fiche bieden de mogelijkheid om op verschillende manieren te sturen. Daarbij kan de nadruk liggen op het stimuleren van meer woningaanbod, of op de koopkracht via een (generieke) lastenverlaging. Een aantal stappen die passen bij een eigendomsneutraler woonbeleid zou het volgende kabinet wel kunnen zetten. Op de koopmarkt zou de fiscale stimulans van het eigenwoningbezit via de hypotheekrenteaftrek verder kunnen worden afgebouwd. Dat kan in sneller of langzamer tempo en op verschillende manieren (de BMH laat een aantal varianten hiervoor zien). Op de huurmarkt kan de stap gezet worden de huurtoeslag te vereenvoudigen, deze op genormeerde huur te baseren en een balansverkorting toe te passen waarbij de verhuurderheffing gehalveerd wordt in ruil voor verplichte huurverlaging (zie fiche 24, inclusief de bijbehorende inkomenseffecten).

Met deze maatregelen zou de wijze van uitsluitend op inkomen gebaseerde vraagondersteuning in huur- en koopmarkt al in een volgende regeerperiode meer naar elkaar kunnen toegroeien, zonder de huursector ten principale ter discussie te stellen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)
In deze berekening zijn de realisatie-effecten als gevolg van de aanpassing per 1/1/2021 nog niet meegenomen.

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Eigen woning van box 1 naar box 3 (excl. terugsluis)						-4.800
Afschaffen overdrachtsbelasting						+1.400
Afschaffen schenkingsregeling eigen woning						-200
Verlagen verhuurderheffing (balansverkorting)						+1.000

Inverdieneffect huurtoeslag[118]	-560
Integraal pakket vereenvoudigingen huurtoeslag	-240
Intensivering huurtoeslag	+200
Verhuurderheffing overig deel omzetten in investeringsfonds	+1.000
Bestedingsopties vrijvallende middelen: aanbodstimulering en/of generieke terugsluis of woontoeslag	+2.200
Totaal budgettair effect	**0**

[118] Deze voorlopige berekening gaat uit van met huurverlaging in de corporatiesector en bij heffingsplichtige particuliere verhuurders. Hoe huurverlaging bij particuliere verhuurders gerealiseerd kan worden is nog onderwerp van onderzoek. Indien gekozen wordt om huurverlaging niet aan particuliere verhuurders op te leggen, dan daalt het inverdieneffect tot € 535 miljoen. De budgettaire effecten van het integrale pakket aanpassing huurtoeslag kunnen dan nader op de budgettaire randvoorwaarden worden afgestemd.

27a WKB: Beperken inkomensafhankelijkheid: latere afbouw

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

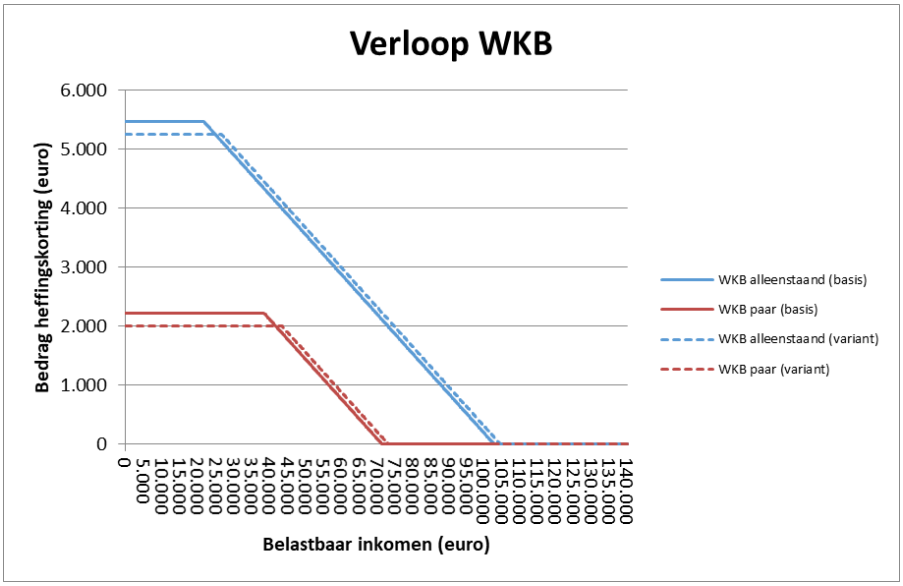
Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Herverdeling van lage naar hoge inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

Bevindingen uit IBO Toeslagen
In het IBO Toeslagen wordt aanbevolen om maatregelen te nemen die meer voorspelbaarheid of zekerheid opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen. Terugvorderingen kunnen relatief harder neerslaan bij huishoudens met een laag inkomen, of bij een wisselend inkomen. Als mensen aan het werk gaan vanuit een uitkering, of een inkomen rondom de inkomensgrens hebben, bestaat de kans dat terugvorderingen, door het beperkte inkomen, problematisch uitpakken.

Omschrijving
De afbouwgrens van het kindgebonden budget verschuift met €5.000, voor zowel paren en alleenstaanden. Het verschuiven van de afbouwgrens biedt meer zekerheid voor WKB-ontvangers met een laag inkomen en verschuift terugvorderingen naar huishoudens met hogere inkomens waarbij de kans dat deze problematisch uitpakken kleiner is. Terugvorderingen op basis van inkomen zijn voor hogere inkomensgroepen doorgaans minder problematisch van aard.

Voor huishoudens die zowel voorafgaand als na de maatregel in het afbouwtraject zitten blijft kans op een terugvordering ongewijzigd.



Figuur 1: Verloop WKB voor en na voorgestelde maatregel

De maatregel wordt budgettair gedekt uit verlaging van het WKB-bedrag voor het eerste en tweede kind met respectievelijk €180 tot ca. € 1.020 per jaar en met €40 tot ca. € 980 per jaar.

Vergelijking met huidig stelsel

Voor alleenstaande ouders bouwt, in het huidige stelsel, het kindgebonden budget af vanaf het minimumloon. Door af te bouwen vanaf WML + €5.000 schuift het inkomen vanaf waar terugvordering kunnen ontstaan omhoog. Het aantal alleenstaande ouders met een inkomen tot de afbouwgrens neemt hierdoor met ca. 40.000 toe. De inkomensgrens voor paren is op 1 januari 2020 al verhoogd met €16.500 en neemt met deze maatregel een extra €5.000 toe. Hier geldt voor ca. 50.000 huishoudens dat (meer) werken pas bij een hoger inkomen leidt tot een wijziging in de toeslag en dus minder kans op terugvorderingen.

Daar staat tegenover dat het einde van het afbouwtraject ook met €5.000 verschuift (zie bovenstaande figuur). Hierdoor neemt het aantal huishoudens met recht op WKB toe met ca. 30.000 welke terecht komen in het afbouwtraject (besparingsmaatregelen meegerekend). Het gaat hier met name om paren omdat bijna alle alleenstaande ouders al recht hebben op WKB.

Per saldo leidt de maatregel tot een afname van het aantal terugvorderingen Ook zal hierdoor het aantal problematische terugvordering afnemen.

Uitvoerbaarheid

Parameterwijziging, een lager aantal terugvorderingen maar wel meer WKB-gerechtigden. De structurele uitvoeringskosten kunnen mogelijk beperkt stijgen door de grotere doelgroep, maar een verdere beoordeling van de uitvoeringskosten is nodig. Er is waarschijnlijk een korte implementatietermijn nodig om dit voorstel in te voeren.

Juridische aspecten

- Vereist wetswijziging (traject van circa 18 maanden) van de Wet op het kindgebonden budget om de inkomensgrens te verschuiven en kindbedragen te verlagen. Voor het berekenen van budgettaire effecten is inwerkingtreding in 2024 als uitgangspunt genomen.

Inkomenseffecten en arbeidsparticipatie

- De hogere inkomensgrens, gedekt[119] uit een verlaging van het WKB-bedrag voor het eerste en tweede kind, leidt tot een klein positief inkomenseffect (0,2%) voor WKB-ontvangers met een huishoudinkomen boven de (nieuwe) inkomensgrenzen. WKB-ontvangers met een inkomen onder de (oude) inkomensgrenzen hebben geen profijt bij het opschuiven van de inkomensgrens, maar ontvangen wel minder WKB voor het eerste en eventuele tweede kind. Dit leidt tot negatieve inkomenseffecten bij WKB-ontvangers in de laagste inkomensgroepen, oplopend tot –0,8%.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering binnen het huidige stelsel. De doenlijkheid en begrijpelijkheid blijven hetzelfde, maar de kans op een terugvordering a.g.v. het niet (tijdig) of correct doorgeven van inkomenswijzigingen zal kleiner worden. Met name voor de lagere inkomens is deze aanpassing gunstig.

Acties
De gegevens en wijzigingen die burgers moeten doorgeven blijven hetzelfde. De gevraagde acties blijven onveranderd. Nog steeds blijft het bij deze maatregel van belang om (inkomens)wijzigingen op tijd door te geven.

Begrijpelijkheid
De begrijpelijkheid blijft hetzelfde als nu, doordat er met deze regeling voor de burger 'aan de buitenkant' niets verandert t.o.v. het huidige kindgebonden budget.

[119] Zonder dekkingsmaatregel is sprake van positieve inkomenseffecten voor huishoudens met inkomens vanaf de huidige inkomensgrenzen. De effecten nemen toe vanaf de oude inkomensgrenzen en zijn (in euro's) maximaal vanaf de nieuwe inkomensgrens. Relatief grootste inkomenseffect voor de groep rond de nieuwe inkomensgrens (tot +0,9%).

Consequenties
Door de afbouwgrens te verschuiven worden niet alle terugvorderingen op basis van inkomen weggenomen. De voorschotsystematiek blijft in stand. Niettemin vermindert het risico op terugvorderingen met deze maatregel wel, met name voor de lagere inkomens. Doordat de afbouwgrens langer doorloopt, duurt het langer voordat een extra euro aan inkomsten tot een lager bedrag aan kindgebonden budget leidt.

Met deze maatregel worden de gevolgen van het niet zelf actief doorgeven van inkomenswijzigingen kleiner; deze inertie leidt tot minder (of lagere) terugvorderingen bij de ouders met een lager inkomen.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Verhogen inkomensgrens	0	0	0	211	208	210
Verlagen 1e kindbedrag met €180	0	0	0	-185	-182	-185
Verlagen 2e kindbedrag met €40	0	0	0	-24	-23	-25
Saldo	0	0	0	2	3	0

27b WKB: Beperken inkomensafhankelijkheid: langzamere afbouw

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

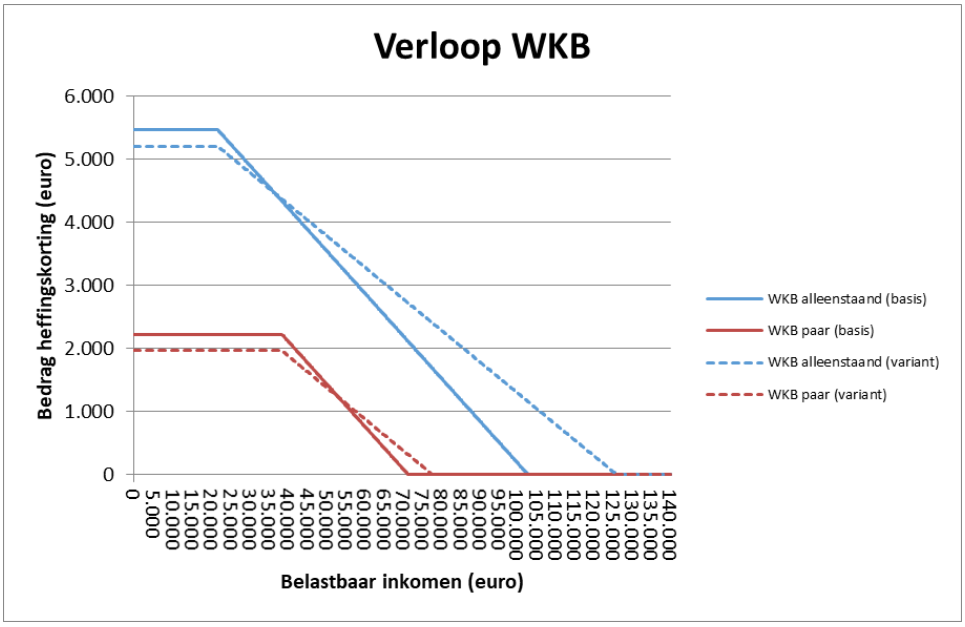
Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Herverdeling van lage naar hoge inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

Bevindingen uit IBO Toeslagen
De voorschotsystematiek in combinatie met een inkomensafhankelijke regeling leidt tot terugvorderingen wanneer toeslaggerechtigden te maken krijgen met schommelende inkomsten en/of niet tijdig wijzigingen doorgeven. In het IBO Toeslagen wordt aanbevolen om maatregelen te nemen die meer voorspelbaarheid of zekerheid opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen.

Omschrijving
Het afbouwpercentage van het kindgebonden budget wordt verlaagd van 6,75% naar 5,0%. Door een lager afbouwpercentage neemt de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen af indien toeslaggerechtigden niet tijdig wijzigingen doorgeven. Door de wijziging wordt het kindgebonden budget over een langer inkomenstraject afgebouwd, waardoor het aantal WKB-ontvangers (en daarmee het aantal terugvorderingen) stijgt.

De maatregel wordt budgettair gedekt uit verlaging van het WKB-bedrag voor het eerste en tweede kind met respectievelijk €180 tot ca. € 1.020 per jaar en met €80 tot ca. € 940 per jaar.



Figuur 2: Verloop WKB voor en na voorgestelde maatregel

Vergelijking met huidig stelsel

In het huidige stelsel wordt het kindgebonden budget na de inkomensgrenzen met 6,75% afgebouwd. Door het afbouwpercentage te verlagen, hebben WKB-ontvangers met een inkomen

boven de inkomensgrens recht op een hogere toeslag. Als gevolg daarvan daalt, indien aan de orde, (in beperkte mate) de hoogte van terugvorderingen en nabetalingen door inkomenswijzigingen. Aan de andere kant neemt de hoogte van terugvorderingen door een onterechte ALO-kop of te hoog vermogen toe voor huishoudens in het afbouwtraject.

Een lager afbouwpercentage leidt tot een hoger kindgebonden budget voor huishoudens in het afbouwtraject en tot ca. 70 duizend meer WKB-gerechtigden (besparingsmaatregelen meegerekend). Doordat meer huishoudens WKB gaan ontvangen neemt het aantal nabetalingen en terugvorderingen toe.

Uitvoerbaarheid

Parameterwijziging. Door meer WKB-gerechtigden neemt de hoeveelheid werk voor de uitvoering toe. De structurele uitvoeringskosten kunnen mogelijk beperkt stijgen door de grotere doelgroep, maar een verdere beoordeling van de uitvoeringskosten is nodig. Er is waarschijnlijk een korte implementatietermijn nodig om dit voorstel in te voeren.

Juridische aspecten

- Vereist wetswijziging (traject van circa 18 maanden) van de Wet op het kindgebonden budget om het afbouwpercentage en de kindbedragen te verlagen. Voor het berekenen van budgettaire effecten is inwerkingtreding in 2024 als uitgangspunt genomen.

Inkomenseffecten en arbeidsparticipatie

- Het lagere afbouwpercentage na de inkomensgrens, gedekt[120] uit een verlaging van het WKB-bedrag voor het eerste en tweede kind, leidt tot een klein positief inkomenseffect voor WKB-ontvangers met een huishoudinkomen boven de inkomensgrenzen, oplopend tot 0,4% bij de hoogste inkomensgroep. WKB-ontvangers met een inkomen onder de inkomensgrenzen hebben geen profijt bij het lagere afbouwpercentage, maar ontvangen wel minder WKB voor het eerste en eventuele tweede kind. Dit leidt tot negatieve inkomenseffecten bij WKB-ontvangers in de laagste inkomensgroepen, oplopend tot –0,9%.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering binnen het huidige stelsel. De doenlijkheid en begrijpelijkheid blijven hetzelfde, maar de hoogte van de terugvordering a.g.v. het niet (tijdig) of correct doorgeven van inkomenswijzigingen zal kleiner worden.

Acties
De gegevens en wijzigingen die burgers moeten doorgeven blijven hetzelfde. De gevraagde acties blijven onveranderd. Nog steeds blijft het bij deze maatregel van belang om (inkomens)wijzigingen op tijd door te geven.

Begrijpelijkheid
De begrijpelijkheid blijft hetzelfde als nu, doordat er met deze regeling voor de burger 'aan de buitenkant' niets verandert t.o.v. het huidige kindgebonden budget.

Consequenties
De kans dat een burger met terugvorderingen te maken krijgt verandert niet met de langzamere afbouw. Ook het aantal mensen dat met terugvorderingen en nabetalingen te maken heeft, zal niet afnemen, maar juist toenemen, doordat het lagere afbouwpercentage tot meer WKB-ontvangers

[120] Zonder dekkingsmaatregel is sprake van positieve inkomenseffecten voor huishouden met inkomens vanaf de inkomensgrens. Inkomenseffect neemt toe van af de inkomensgrens en is maximaal (+0,6%) bij de hoogste inkomens (waar de WKB anders afgebouwd wordt). Door de wijziging ontstaat ook nieuwe instroom.

leidt. Echter, de hoogte van de terugvorderingen- wordt voor alle inkomensgroepen kleiner. Dit komt doordat het bedrag aan kindgebonden budget minder sterk afneemt als het inkomen stijgt. Met deze maatregel worden de financiële gevolgen van het niet zelf actief doorgeven van inkomenswijzigingen kleiner; de hoogte van de correcties achteraf zal kleiner zijn.

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Verlagen afbouwpercentage	0	0	0	247	249	245
Verlagen 1e kindbedrag met €180	0	0	0	-195	-192	195
Verlagen 2e kindbedrag met €80	0	0	0	-51	-50	50
Saldo	0	0	0	1	6	0

27c WKB: Beperken inkomensafhankelijkheid: schuif van WKB naar AKW

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Neutraal	**Inkomenseffecten** Herverdeling van lage naar hoge inkomens	**Uitvoerbaarheid** Uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Wijziging nodig

Omschrijving

Bevindingen uit IBO Toeslagen
De voorschotsystematiek in combinatie met een inkomensafhankelijke regeling leidt tot terugvorderingen wanneer toeslaggerechtigden te maken krijgen met schommelende inkomsten en/of niet tijdig wijzigingen doorgeven. In het IBO Toeslagen wordt aanbevolen om maatregelen te nemen die meer voorspelbaarheid of zekerheid opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen.

Omschrijving
Een deel van de middelen van het kindgebonden budget wordt overgeheveld naar de kinderbijslag. De kinderbijslag is definitief, achteraf en onafhankelijk van het inkomen. Door inkomensondersteuning voor gezinnen met kinderen meer inkomensonafhankelijk vorm te geven neemt de zekerheid toe. Aan de andere kant wordt het stelsel minder gericht.

Door inkomensondersteuning meer inkomensonafhankelijk vorm te geven worden niet alle terugvorderingen op basis van inkomen weggenomen. De voorschotsystematiek van het kindgebonden budget blijft in stand.

Ca. €450 miljoen wordt bespaard op het kindgebonden budget door de drie kindbedragen te verlagen met 25%.

Kindgebonden budget kindbedragen per jaar (2020):

	Oud	Nieuw	Verschil
1e kindbedrag	1.185	889	-296
2e kindbedrag	1.005	754	-251
3e kindbedrag	904	678	-226

De middelen worden ingezet om het basisbedrag in de kinderbijslag te verhogen, waarbij de 70%-, 85%- en 100%-koppeling voor de drie leeftijdscategorieën in stand blijft. Het 100%-bedrag wordt verhoogd met € 39,24 tot € 355,65 per kwartaal (€1.422,60 per jaar).

Kinderbijslag (jaar)bedragen (2020):

	Oud	Nieuw	Verschil
0 t/m 5 jaar	885,96	995,84	+109,88
6 t/m 11 jaar	1.075,80	1.209,20	+133,40
12 t/m 17 jaar	1.265,64	1.422,60	+156,96

Een andere mogelijkheid is om de maximumbedragen van het kindgebonden budget toe te voegen aan de kinderbijslag en te dekken via een verhoging van de inkomstenbelasting. Ook krijgt elke alleenstaande ouder de volledige alleenstaande ouderkop. Het kindgebonden budget wordt hiermee

afgeschaft. Deze optie is uitgewerkt in deel 2 van het IBO Toeslagen. Hierdoor verdwijnt de inkomensafhankelijkheid en gaat de mate van eenvoud en zekerheid omhoog, maar wordt inkomensondersteuning minder gericht en vindt er een schuif plaats van huishoudens zonder kinderen naar huishoudens met kinderen.

Vergelijking met huidig stelsel

Inkomensondersteuning voor ouders wordt minder afhankelijk van het inkomen door de verschuiving van het kindgebonden budget naar de kinderbijslag. Hierdoor neemt het aantal huishoudens met WKB af met ca. 90 duizend.

Huishoudens met een hoger inkomen gaan er door de maatregel op vooruit. Huishoudens die door een te hoog inkomen geen recht hebben op kindgebonden budget krijgen nu meer ondersteuning door een verhoging van de kinderbijslag.

Huishoudens met een lager inkomen gaan er op achteruit. De extra inkomensondersteuning via de kinderbijslag is lager dan de verminderde inkomensondersteuning via het kindgebonden budget. Voor huishoudens die met hun inkomen in het afbouwtraject blijven verandert de kans op een terugvordering niet.

Uitvoerbaarheid

Parameterwijzing. Beperkte verlaging uitvoeringslast voor Belastingdienst door daling aantal WKB-gerechtigden. Er is waarschijnlijk een korte implementatietermijn nodig om dit voorstel in te voeren.

Juridische aspecten

- Vereist wetswijzing (traject van circa 18 maanden) van de Wet op het kindgebonden budget om de kindbedragen te verlagen en algemene maatregel van bestuur voor verhoging van de kinderbijslag. Voor het berekenen van budgettaire effecten is inwerkingtreding in 2024 als uitgangspunt genomen.

Inkomenseffecten en arbeidsparticipatie

- Het mediane inkomenseffect voor de groep huishoudens waarvoor deze wijziging materieel effect is, is negatief bij alle inkomensgroepen behalve de hoogste. Dit komt omdat veruit de meeste huishoudens 1 of 2 kinderen hebben en zodoende meer WKB inleveren dat dat zij terugkrijgen via de AKW, omdat het aantal huishoudens dat AKW ontvangt groter is dan het aantal huishoudens dat WKB ontvangt. Het inkomenseffect bij de hoogste inkomensgroep is positief omdat zij geen WKB ontvangen, maar wel kinderbijslag. Het mediane inkomenseffect van de maatregel voor de totale groep huishoudens met een effect is –0,3%.
- Voor niet-werkenden kan het verlagen van de WKB tot een grotere prikkel tot arbeidsparticipatie leiden. Het afbouwpercentage in de WKB blijft gelijk waardoor het voor WKB-ontvangers even lonend blijft om meer uren te gaan werken. Voor huishoudens die niet langer WKB ontvangen daalt de marginale druk, hetgeen positief kan uitpakken op de urenbeslissing.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van gedragsinzichten worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een lichte verbetering binnen het huidige stelsel. De doenlijkheid en begrijpelijkheid blijven hetzelfde, maar de kans op een terugvordering als gevolg van het niet (tijdig) of correct doorgeven van inkomenswijzigingen zal kleiner worden. Het is alleen onzeker wat deze maatregel doet voor het niet-gebruik.

Acties
De gegevens en wijzigingen die burgers moeten doorgeven blijven hetzelfde. De gevraagde acties blijven onveranderd. Nog steeds blijft het bij deze maatregel van belang om (inkomens)wijzigingen op tijd door te geven.

Begrijpelijkheid
De begrijpelijkheid blijft hetzelfde als nu, doordat er met deze regeling voor de burger 'aan de buitenkant' niets verandert t.o.v. het huidige kindgebonden budget.

Consequenties
De kans op tegenslagen –terugvorderingen- blijft voor de lagere inkomens hetzelfde. Ook blijft de hoogte van de terugvordering voor hen gelijk. Voor hogere inkomens vervalt het risico op (hoge) terugvorderingen, omdat zij niet langer in aanmerking komen voor kindgebonden budget; zij hebben uitsluitende nog recht op de hogere kinderbijslag. Hierdoor neemt het aantal terugvorderingen op basis van inkomen af.

Lagere kindbedragen in het WKB impliceert een kleinere groep die voor het kindgebonden budget in aanmerking komt. Dit kan tot meer niet-gebruik leiden, omdat men mogelijk bij voorbaat denkt niet in aanmerking te komen, sneller te moeten gaan terugbetalen en/of omdat de stigmatisering groter is (het wordt duidelijker alleen voor lagere inkomens).

Overig

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Kindbedragen WKB -25%	0	0	0	457	449	450
Kindbedrag AKW + €39,24	0	0	0	447	448	450
Saldo	0	0	0	10	1	0

28a WKB: Integrale kindregeling: de kinderbijslag aangevuld met een inkomensafhankelijk deel in het SUWI-domein (uitgevoerd door SVB)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal/positief	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal/positief

Score op overige onderdelen			
Budgettair Uitvoeringskosten moeten nader onderzocht worden	**Inkomenseffecten** Omvangrijk vanwege ander inkomensbegrip	**Uitvoerbaarheid** SVB beoordeelt een integrale kindregeling uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

In dit fiche wordt voorgesteld om verder te onderzoeken of de kinderbijslag en het kindgebonden budget in één regeling kunnen worden uitgevoerd door één uitvoerder, de SVB. De nieuw te vormen integrale kindregeling behoudt een inkomensonafhankelijk deel (kinderbijslag) en een inkomensafhankelijk deel (kindgebonden budget) binnen één nieuwe wet die afstapt van de Awir-systematiek. Voor de vormgeving van de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de uitvoering van de kinderbijslag en andere volksverzekeringen. Het SUWI-inkomen wordt het uitgangspunt (met de polisadministratie als bron van gegevens, actueel tot 3 maanden).

Door af te stappen van de Awir-systematiek ontstaan er verschillen in inkomensbegrippen tussen de toeslagen indien de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag in hun huidige vorm blijven bestaan. Deze wijziging kan op die aspecten van het toeslagenstelsel leiden tot minder begrijpelijkheid voor de burger als de overige toeslagen niet op een andere manier worden ingevuld.

Systematiek
Voor mensen in loondienst wordt de nieuwe regeling maandelijks voorgeschoten in één bedrag en één beschikking. Voor het bepalen van het maandelijkse voorschot en het moment van definitieve toekenning zijn verschillende opties mogelijk die beleidsmatige en politieke afweging vergen, rekening houdend met de doelgroep. Hieronder wordt kort ingegaan op twee werkwijzen van de SVB voor de partnertoeslag AOW en de AIO.

Partnertoeslag AOW: jaarinkomen en definitieve vaststelling in april t_{+1}
- Het voorschot is met een voorspeller bepaald op het inkomen van de maanden ervoor. De voorspeller maakt gebruik van actuele gegevens uit de polisadministratie, draait twee keer per jaar waarna de uitkering kan worden aangepast. In april na het einde van het jaar volgt een definitieve afrekening. Eventuele terugvorderingen en nabetalingen worden verrekend met een lopend recht.

AIO: maandinkomen en definitieve vaststelling na 3 maanden
- Het voorschot wordt per maand berekend op basis van t_{-3} maanden en er vindt een definitieve vaststelling plaats zodra het inkomen bekend is in de polisadministratie (actueel tot 3 maanden). Eventuele terugvorderingen en nabetalingen worden gedurende het jaar verrekend met een lopend recht.

Door het gebruik van een maandinkomen zoals in de AIO en het direct verrekenen van inkomenswijzigingen via terugvorderingen en nabetalingen kan het voorschot van maand tot maand enigszins verschillen. Hierdoor is er minder zekerheid over de exacte hoogte van de uitkering. Daarnaast neemt het burgers werk uit handen, doordat ze geen inkomensgegevens hoeven aan te leveren en de toeslag blijft actueel.

In de partnertoeslag AOW biedt twee keer per jaar een voorspeller draaien burgers voldoende zekerheid. Vaker of minder vaak de voorspeller draaien zal leiden tot meer of minder fluctuatie in

de uitkering, dit is een afruil tussen zekerheid over de hoogte van de uitkering en het aansluiten op de actuele situatie.

Voor de nieuwe kindregeling is het mogelijk om met een jaar- of maandsystematiek te werken. Het aantal keren dat de voorspeller gedraaid wordt binnen een jaarsystematiek is afhankelijk van de keuze om meer zekerheid te bieden over de hoogte van de uitkering of het zo dicht mogelijk aansluiten bij de actualiteit[121]. Werknemers en uitkeringsgerechtigden hoeven wijzigingen niet zelf door te geven, maar het is voor hen wel mogelijk om zelf het inkomen aan te passen indien zij grote wijzigingen verwachten.

Ook voor huishoudens met inkomsten uit zelfstandig ondernemerschap wordt de regeling maandelijks voorgeschoten in één bedrag. De systematiek voor zelfstandigen verandert niet ten opzichte van het huidige stelsel: zij blijven zelf primair verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in hun inkomen omdat de polisadministratie geen inkomensgegevens heeft over deze groep. Voor deze groep huishoudens wordt het voorschot gebaseerd op de belastingaangifte van het jaar t_{-1}. De definitieve toekenning op basis van SUWI jaarinkomen vindt plaats in het volgende jaar, na de vaststelling van de belastingaangifte van het jaar t door de Belastingdienst. Hiervoor is gegevensuitwisseling met de Belastingdienst nodig. Het SUWI-jaarinkomen kan ook vertaald worden naar een maandinkomen waarin het uitgangspunt is dat er geen verschillen ontstaan tussen mensen in loondienst of zelfstandigen. Ook voor zelfstandigen geldt dat ouders zelf het jaarinkomen kunnen aanpassen indien zij grote wijzigingen verwachten.

Vergelijking met huidig stelsel

Het combineren van kinderbijslag en kindgebonden budget leidt tot de volgende veranderingen ten opzichte van het huidige stelsel met twee aparte regelingen en twee uitvoerders:

- Uitgangspunt is dat het inkomensonafhankelijke deel van de regeling (huidige kinderbijslag) maandelijks als voorschot uitgekeerd wordt in plaats van een nabetaling per kwartaal. Hiermee wordt dit inkomensonafhankelijke deel van de toelage onderdeel van het maandelijkse huishoudinkomen waar de huidige kinderbijslag dikwijls wordt gespaard met het oog op specifiek voor kinderen gerichte doelen (studie etc.). Er kunnen ook varianten onderzocht worden waarin de systematiek van de kinderbijslag niet wordt gewijzigd.
- De aanname bij de voorgestelde maatregel is dat de grondslagen van kinderbijslag en kindgebonden budget gelijk blijven, zoals de vermogenseis, kindbedragen, alleenstaande ouderkop en dubbele kinderbijslagen. In de vormgeving van de nieuwe regeling kunnen deze grondslagen en de vormgeving van het partnerbegrip nader onderzocht worden.
- **Inkomensbegrip**: In het SUWI-inkomen worden aftrekposten en inkomen uit box 2 en box 3 niet meegenomen. Ouders kunnen hierdoor makkelijker vanuit het loonstrookje doorrekenen of zij recht hebben op de kindregeling. Aftrekposten werken niet dubbel door (enkel voordeel in inkomstenbelasting en niet meer in de toeslag). Er wordt geen rekening gehouden met inkomen uit box 2 en box 3, waardoor het recht op toeslagen minder gerelateerd is aan de financiële draagkracht van het huishouden dan in de uitgangssituatie. Dit kan tot individuele wijzingen van de toeslag leiden ten opzichte van het oude stelsel. Verder wordt hiermee voor de WKB een afwijkend inkomensbegrip gehanteerd, hetgeen de begrijpelijkheid van de WKB ten opzichte van andere toeslagen voor de burger vermindert en ten opzichte van de sociale zekerheid vergroot.
- **Niet-gebruik**: Niet-gebruik van het inkomensafhankelijke deel (huidige kindgebonden budget) vermindert mogelijk. Door de regelingen te combineren en het werken met een vaste voet heeft de SVB iedere ouder in beeld. Het inkomensafhankelijke deel kan daardoor maandelijks geautomatiseerd worden vastgesteld – voor huishoudens met inkomen uit loondienst of uitkering - met behulp van inkomensgegevens uit de polisadministratie. Deze ouders hoeven dus niet apart het recht op WKB te bepalen en de toeslag aan te vragen. Het terugdringen van niet-gebruik kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de inkomenspositie van ouders.
- **Terugvorderingen**: Door de regelingen te combineren en onder te brengen in het SUWI-domein wordt het mogelijk om terugvorderingen eerder te verrekenen met een lopend recht en met de vaste voet van de regeling. Hiermee wordt het aantal en de hoogte van de terugvordering/nabetaling naar verwachting verkleind (er kan immers sneller bijgestuurd

[121] Voor deze doelgroep en bij start regeling verwacht de SVB vaker de voorspeller te draaien.

worden), maar vanwege de voorschotsystematiek blijven terugvorderingen en nabetalingen voorkomen. De snelheid waarmee verrekend kan worden is afhankelijk van de vormgeving van de nieuwe kindregeling.

Uitvoering

- Afhankelijk van de doorlooptijd van het wetstraject en vormgeving van de regeling, beoordeelt de SVB deze variant uitvoerbaar in de volgende kabinetsperiode (2025).
- De vaststelling van het recht op kinderbijslag, samenloop van zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget met internationale rechten en het verrekenen van buitenlandse rechten valt nu binnen de huidige uitvoeringspraktijk van SVB.
- Voor de SVB is in de voorgestelde maatregel het vaststellen van de huishoudsamenstelling, het vaststellen van het inkomen en de vermogenstoets nieuw ten opzichte van de kinderbijslag. De werkprocessen zijn niet nieuw: hiermee is ervaring opgedaan in de AOW en AIO en IT van de kinderbijslag is hierop aangesloten. De omvang en de doelgroep van de kindregeling is echter anders dan die in de AOW en AIO.
- Keuzes in vormgeving hebben invloed op de uitvoeringskosten: zo kan SVB maatwerk toepassen door bijvoorbeeld huishoudens met fluctuerende inkomsten te helpen bij het doorgeven van informatie. De lasten voor de uitvoering nemen daardoor toe.
- Nader onderzoek is nodig om verder in kaart te brengen wat het betekent voor de organisatie om over te gaan op een gecombineerde uitkering van kinderbijslag en kindgebonden budget.
- Met het groeiende aantal zelfstandigen neemt de bruikbaarheid van de polisadministratie af.

Juridische aspecten

- Een nieuwe regeling moet ontwikkeld worden.
- De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag.
- De verschillende aanpak voor personen met een inkomen dat in de polisadministratie wordt bijgehouden en voor zelfstandigen, maakt dat de baten van deze stelselwijziging met name ten goede komen aan de mensen in de polisadministratie. Zij hoeven geen inkomenswijzigingen meer door te geven (van circa 64% van de huishoudens met kindgebonden budget telt het percentage loon en het percentage uitkering van het inkomen op tot minstens 100%[122]).

Inkomenseffecten en arbeidsparticipatie

- Door een afwijkend inkomensbegrip doen zich inkomenseffecten voor in de groep WKB-ontvangers. Aftrekposten leiden niet meer tot een verlaging van het inkomen waarop de toeslag is gebaseerd.

Burgerperspectief en doenvermogen

Op basis van de verwachte burgerreis en verkennend onderzoek onder burgers en professionals worden hieronder implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. Uitvoering van twee regelingen door één organisatie vergroot de begrijpelijkheid en doenlijkheid en vermindert naar verwachting het niet-gebruik. Voor werknemers en uitkeringsgerechtigden vermindert het risico op (hoge) terugvorderingen. Aandachtspunt blijven de zelfstandigen, die nog wel terugvorderingen te maken kunnen krijgen.

Acties

- Volgens professionals heeft de maatregel voor een groot deel van de burgers een positief effect op de doenlijkheid: het aantal acties wordt voor werknemers en uitkeringsgerechtigden drastisch lager. Zij hoeven alleen bij de aanvraag iets te doen.
- Voor ondernemers is het anders geregeld. Zij moeten net als in het huidige stelsel een schatting maken van hun inkomen. Van zelfstandigen wordt dus meer verwacht, maar dit is volgens de professionals nog steeds doenlijk – al geeft een enkele zelfstandige aan dat het voor kleine ondernemers erg lastig kan zijn.

[122] Inkomensgegevens van Toeslagen over 2018.

Begrijpelijkheid

- De professionals denken dat de maatregel begrijpelijk is voor burgers omdat beide tegemoetkomingen nu ondergebracht zijn bij één instantie.
- Burgers vinden deze samenvoeging vooral makkelijk omdat de aanvraag daarmee in één keer geregeld is en iemand bij één partij terecht kan voor vragen. Daarnaast is het volgens professionals bevorderlijk dat wijzigingen in de situatie van burgers automatisch verwerkt worden en het toeslagproces dus in principe 'automatisch' verloopt.
- Wat betreft eerlijkheidsbeleving verwachten professionals dat burgers het eerlijker vinden dat iedereen één bedrag krijgt. Ook verwachten ze dat burgers de inkomensafhankelijkheid logisch vinden – al zijn de meningen hierover onder burgers zelf verdeeld.
- Professionals kaarten wel aan dat het belangrijk is om duidelijk te communiceren over het samenvoegen van de twee tegemoetkomingen, omdat het -voor het gevoel- wegvallen van het kindgebonden budget wel als oneerlijk ervaren kan worden.

Consequenties

- Niet-gebruik zal volgens de professionals drastisch verminderen vanwege het automatische karakter van de maatregel. Burgers die kinderbijslag aanvragen ontvangen namelijk automatisch ook kindgebonden budget.
- Wijzigingen van het inkomen worden voor de meeste burgers uit de polisadministratie gehaald en automatisch verrekend. De meeste burgers lopen dus geen risico op hoge terugvorderingen.
- Een sterke inkomensdaling kan er wel voor zorgen dat burgers een paar maanden slecht rond kunnen komen, omdat de hoogte van de tegemoetkoming wordt gebaseerd op het inkomen van drie maanden geleden. Zij moeten dan een wijziging in hun inkomen doorgeven terwijl dat juist op dat moment mogelijk minder doenlijk is vanwege een stressvolle gebeurtenis.
- Ook ondernemers moeten wijzigingen doorgeven terwijl zij hun administratie niet altijd op orde hebben of deze uitbesteden. Professionals voorzien voor deze groep daarom wel terugvorderingen.
- Professionals denken dat de fluctuaties in de hoogte van de bijdrage voor problemen kunnen zorgen. Een verrekening kan namelijk zorgen voor een kleine inkomensval, bijvoorbeeld bij burgers die vanuit een uitkering gaan werken en na drie maanden direct gekort worden op hun toeslag. Dit kan demotiveren om (meer) te gaan werken. Professionals stellen daarom voor om de verrekening te spreiden over drie maanden (in plaats van één maand) om grote fluctuaties te voorkomen.

Budgettaire gevolgen

- Door bijvoorbeeld het overstappen van de AWIR-systematiek naar de SUWI-systematiek en een mogelijke verlaging (het huidige niet-gebruik sinds de herstelactie van het kindgebonden budget is onbekend) van het niet-gebruik heeft de maatregel structurele budgettaire gevolgen. Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken wat de omvang hiervan is, maar dit kan budgettair neutraal worden vormgegeven door de uitkering te verlagen.
- Verder zijn er incidentele budgettaire gevolgen doordat de kinderbijslag als maandelijks voorschot wordt uitgekeerd in plaats van een nabetaling per kwartaal. Dit wordt geschat op ca. €1,1 mld. (€0,8 mld. door een verschuiving van een kwartaal, €0,3 mld. door aanpassing naar een voorschot).
- Daarnaast is nader onderzoek nodig om een inschatting te maken van de uitvoeringskosten om over te gaan op een combinatie van kinderbijslag en kindgebonden budget uitgevoerd door SVB. De overgang zal leiden tot incidenteel hogere uitvoeringskosten.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Transitiekosten moeten nader worden onderzocht.						

28b WKB: Harmoniseren kinderbijslag en kindgebonden budget: kinderbijslag en kindgebonden budget conform AWIR-systematiek (uitgevoerd door BD/T)

Score op terugvorderingen en doenvermogen		
Acties en mentale lasten Neutraal	**Begrijpelijkheid** Neutraal	**Risico's bij burgers en terugvorderingen (consequenties)** Neutraal

Score op overige onderdelen			
Budgettair Transitiekosten moeten nader onderzocht worden	**Inkomenseffecten** Geen	**Uitvoerbaarheid** Belastingdienst/T beoordeelt deze variant als uitvoerbaar	**Juridische aspecten** Ingrijpende wijziging

Omschrijving

In dit fiche wordt voorgesteld om verder te onderzoeken of kinderbijslag en kindgebonden budget in één regeling uitgevoerd kunnen worden door één uitvoerder (Belastingdienst/Toeslagen). De nieuw te vormen integrale kindregeling behoudt een inkomensonafhankelijk deel (kinderbijslag) en een inkomensafhankelijk deel (kindgebonden budget) binnen één regeling. De kinderbijslag wordt gebaseerd op de Awir-systematiek en wordt een vaste voet binnen het kindgebonden budget.

Het combineren van de kinderbijslag en kindgebonden budget neemt de problematiek rondom terugvorderingen niet weg omdat de systematiek van voorschieten op basis van een jaarinkomen in stand blijft. Door de regelingen te combineren krijgen ouders te maken met één uitvoerder, en wordt de uitvoering van kinderbijslag en kindgebonden budget in zijn geheel eenvoudiger.

Het harmoniseren van de kinderbijslag en het kindgebonden budget betekent het volgende:
- Voor de kinderbijslag en het kindgebonden budget gaat hetzelfde wettelijke regiem gelden gebaseerd op de Awir. Begrippen worden geharmoniseerd (zoals o.a. partnerbegrip) en dezelfde toekenningssystematiek wordt gehanteerd (maandelijks vooraf);
- De ouder ontvangt één (gespecificeerde) beschikking voor zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget en één betaling;
- Zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget kunnen (volledig) automatisch worden toegekend (gebaseerd op gegevens BRP, zoals BSN en BRI). Bestaat er onvoldoende zekerheid over huishoudsamenstelling of inkomen dan wordt de ouder bevraagd zodat een hogere mate van toekenningszekerheid vooraf wordt gerealiseerd;
- Dat geldt ook voor buitenlandsituaties. Gegevens kunnen mogelijk via het NINBI proces worden verkregen;
- In geval van geregistreerde co-ouders moet gesplitste uitbetaling mogelijk zijn in de nieuwe regeling.

Het voorstel dient nader onderzocht te worden op een aantal onderdelen, zoals het vaststellen van het recht, de uitvoering van anticumulatie van buitenlandse kinderbijslagen en aanvragen voor dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg of om onderwijsredenen.

Vergelijking met huidig stelsel

Het combineren van kinderbijslag en kindgebonden budget leidt tot de volgende veranderingen ten opzichte van het huidige stelsel met twee aparte regelingen en twee uitvoerders:
- Het inkomensonafhankelijke deel van de regeling (huidige kinderbijslag) wordt maandelijks uitgekeerd in plaats van per kwartaal. Hiermee wordt dit inkomensonafhankelijke deel van de toelage onderdeel van het maandelijkse huishoudinkomen waar de huidige kinderbijslag dikwijls wordt gespaard met het oog op specifiek voor kinderen gerichte doelen (studie etc.).
- De aanname bij de voorgestelde maatregel is dat de grondslagen van kinderbijslag en kindgebonden budget blijven gelijk, zoals de vermogenseis, kindbedragen, alleenstaande ouderkop en dubbele kinderbijslagen.

- **Niet-gebruik**: Niet-gebruik van het inkomensafhankelijke deel (huidige kindgebonden budget) vermindert mogelijk. Door de regelingen te combineren en het werken met een vaste voet heeft de Belastingdienst/Toeslagen iedere ouder in beeld. Belastingdienst/Toeslagen kan ouders attenderen op een mogelijk recht bij grote wijzigingen in het inkomen.
- Overwogen kan worden om maandelijks achteraf te betalen. Terugvorderingen op basis van wijzigingen in leefsituatie kunnen hierdoor teruglopen. Nader onderzoek is nodig om gaan te gaan welke effecten dit precies heeft.

Uitvoerbaarheid

- Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken wanneer één kindregeling bij Belastingdienst/Toeslagen geïmplementeerd kan worden. De Belastingdienst zal zelf verantwoordelijk worden voor de export/samenloop. Dit is een proces, dat nu nog door de SVB wordt uitgevoerd. Expertise op dit terrein zal moeten worden opgebouwd.
- De vaststelling van het recht, het bepalen van samenloop van zowel de kinderbijslag als het kindgebonden met internationale rechten en het verrekenen van buitenlands rechten, de uitvoering van de dubbele kinderbijslagen en het gescheiden uitkeren aan ex-partners is geen staande uitvoeringspraktijk voor Belastingdienst/Toeslagen.
- Nader onderzoek is nodig om verder in kaart te brengen wat het betekent en wat er nodig is voor de organisatie om over te gaan op een gecombineerde uitkering van kinderbijslag en kindgebonden budget.

Juridische aspecten

Algemene kinderbijslagwet dient gebaseerd te worden op de Awir-begrippen en systematiek. De regeling blijft exporteerbaar, maar nog nader dient bekeken te worden welke aanpassingen precies nodig zijn.

Inkomenseffecten en arbeidsparticipatie

- Het uitgangspunt bij de nieuwe regeling is dat de grondslagen van kinderbijslag en kindgebonden budget gelijk blijven. Hierdoor verandert het definitieve recht niet en zijn er geen inkomenseffecten.

Burgerperspectief en doenvermogen

Deze maatregel is niet aan burgers en professionals voorgelegd. Op basis van de verwachte burgerreis en onderzoek naar soortgelijke maatregelen worden hieronder de implicaties voor de burger beschreven. Deze maatregel lijkt een lichte verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. De maatregel zal niet zorgen voor een grote afname van het aantal terugvorderingen en hoogte van terugvorderingen. Uitvoering van twee regelingen door één organisatie vergroot de begrijpelijkheid en doenlijkheid en vermindert naar verwachting het niet-gebruik.

Acties

- Burgers hoeven de kinderbijslag niet meer aan te vragen.
- Het samenvoegen van twee verschillende kindregelingen in een regeling zal de administratieve last voor burgers verminderen, omdat ze nog met één loket te maken hebben.
- Burgers zullen, net als nu, wijzigingen in inkomen en huishoudsituatie tijdig moeten blijven doorgeven om terugvorderingen te voorkomen.

Begrijpelijkheid

- De professionals denken dat één integrale kindregeling begrijpelijk is voor burgers omdat beide tegemoetkomingen nu ondergebracht zijn bij één instantie.
- Naar verwachting voorkomt het voor burgers onduidelijkheid dat begrippen die nu bij beide instanties van elkaar verschillen, zoals het partnerbegrip, met één kindregeling worden geharmoniseerd.
- Burgers vinden een samenvoeging van twee verschillende regelingen makkelijk omdat de aanvraag daarmee in één keer geregeld is en iemand bij één partij terecht kan voor vragen. Daarnaast is het volgens professionals bevorderlijk dat wijzigingen in de situatie van burgers automatisch verwerkt worden en het toeslagproces dus in principe ‘automatisch’ verloopt.

- Wat betreft eerlijkheidsbeleving verwachten professionals dat burgers het eerlijker vinden dat iedereen één bedrag krijgt.

Consequenties
- Niet-gebruik van het kindgebonden budget zal afnemen.
- De kans dat een burger met terugvorderingen te maken zal hebben, zal naar verwachting niet sterk afnemen.
- De hoogte van de terugvorderingen zal naar verwachting vergelijkbaar zijn.

Budgettaire gevolgen

- Het verlagen van niet-gebruik gaat gepaard met budgettaire gevolgen. Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken in hoeverre het niet-gebruik verlaagd kan worden en wat de budgettaire gevolgen daarvan zijn.
- Verder zijn er incidentele budgettaire gevolgen doordat de kinderbijslag als maandelijks voorschot wordt uitgekeerd in plaats van een nabetaling per kwartaal. Dit wordt geschat op ca. €1,1 mld. (€0,8 mld. door een verschuiving van een kwartaal, €0,3 mld. door aanpassing naar een voorschot).
- Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken van de uitvoeringskosten om over te gaan op een combinatie van kinderbijslag en kindgebonden budget uitgevoerd door Belastingdienst/Toeslagen. De overgang zal leiden tot incidenteel hogere uitvoeringskosten, maar mogelijk ook tot lagere structurele kosten.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struc.**
Transitiekosten moeten nader worden onderzocht.						