Bijlage 1. Beschrijving van het toeslagenstelsel

Het toeslagenstelsel biedt inkomensondersteuning om de vitale voorzieningen op het gebied van zorg, huur, de kinderopvang toegankelijk te houden en in de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Ook beoogt het via de kinderopvangtoeslag de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het stelsel is van groot belang: in 2022 werden 7,8 miljoen toeslagen uitgekeerd, met een waarde van € 15,7 miljard. Ruim twee derde van de Nederlandse huishoudens, 5,7 miljoen, ontvangt een toeslag. Naar verwachting wordt in 2023 voor ca. € 19 miljard aan toeslagen uitbetaald. Met de aangekondigde afschaffing van de kinderopvangtoeslag daalt het aantal met grofweg enkele honderdduizenden huishoudens, die momenteel enkel kinderopvangtoeslag ontvangen[1].

Het toeslagenstelsel omvat op dit moment vier toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Voor het uitwerken van de alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel is een geactualiseerde beschrijving van de vier toeslagen relevant. De eerdere analyse, inclusief risico's en waardering, zijn gedaan vanuit de situatie 2019 (2020) met cijfers over toeslagjaren die vaak verder terug liggen. De huidige beschrijving gaat uit van het toeslagenstelsel beschreven zoals dat eruit ziet bij de start van een nieuw kabinet (2025). Voorzien is dat het de wetgeving voor het nieuwe financieringsstelsel van de kinderopvang in 2025 is afgerond (inwerkingtreding per 2027); daarom wordt in deze beschrijving ervan uitgegaan dat de kinderopvangtoeslag is afgeschaft[2]. Daarmee kan de beschrijving dienen als basis om de alternatieven te vergelijken met het dan geldende toeslagenstelsel.

1 Achtergrond

In dit hoofdstuk komt de achtergrond van de bestaande toeslagen aan bod. Daarbij wordt teruggegaan naar het doel en de invoering van het huidige toeslagenstelsel. Tevens wordt de ontwikkeling van het aantal toeslagen, toeslagontvangers en de uitgaven beschreven.

1.1 Doel

De invoering van het toeslagenstelsel had als doel om een begrijpelijk stelsel te creëren, aansluitend bij de draagkracht, met een efficiënte uitvoering. Daartoe werden verscheidene inkomensafhankelijke regelingen gestroomlijnd en in 2005 in één wet samengevat: de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De stroomlijning van de verschillende regelingen moest volgen vanuit een geharmoniseerd begrippenkader zoals het toetsingsinkomen, berekeningsjaar en begrippen die samenhangen met de samenstelling van het huishouden. Dit zou de complexiteit verminderen.

Het stelsel is erop gericht om de financiële ondersteuning alleen te verstrekken aan degenen die ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben (gericht) en op het moment dat kosten voor voorzieningen worden gemaakt (tijdig). Om gericht te zijn is de (hoogte van) het recht op de toeslagen gebaseerd op draagkracht en hebben de afzonderlijke toeslagen hun eigen criteria waarvan (de hoogte van) het recht op toeslagen afhankelijk is. Om de toeslagen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de draagkracht in de actualiteit, worden de toeslagen gebaseerd op het actuele inkomen en uitgekeerd in de vorm van een voorschot. In paragraaf 2 worden de kenmerken van het stelsel nader toegelicht.

Met de stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen werd beoogd de complexiteit en de uitvoeringskosten te verminderen. De uitvoering van het

[1] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen
[2] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 322, nr. 490, Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang

toeslagenstelsel werd in zijn geheel belegd bij één uitvoerder, de Belastingdienst, om vanuit één loket klantgericht te kunnen werken. De Belastingdienst beschikte over veel van de benodigde gegevens zoals het toetsingsinkomen en de huishoudsituatie. Ook had de dienst ervaring met het afhandelen van massale, geautomatiseerde processen.

Sinds de invoering van het toeslagenstelsel zijn de fundamenten van het stelsel niet aangepast. Het stelsel is nog steeds gericht op gerichtheid, actualiteit, toekenningszekerheid en massale uitvoering. Wel zijn op onderdelen veranderingen doorgevoerd. Deze veranderingen zijn onder meer ingegeven vanuit de problemen bij de kinderopvangtoeslag[3]. Het kabinet besloot bijvoorbeeld in januari 2020 om Dienst Toeslagen te ontvlechten van de Belastingdienst om goede dienstverlening te kunnen verzekeren[4].

1.2 Beschrijving van de afzonderlijke toeslagen

De toeslagen bieden inkomensondersteuning om in de kosten van zorg, huur, de kinderopvang en de kosten voor kinderen te kunnen voorzien. Onderstaand worden de verschillende toeslagen toegelicht.

Zorgtoeslag
De zorgtoeslag is geïntroduceerd in 2006 met als doel de financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens te garanderen, in de overgang van een stelsel met een ziekenfonds naar een marktstelsel. In 2022 ontvingen 4,5 miljoen huishoudens een zorgtoeslag[5].

Iedere burger met een reguliere Nederlandse zorgverzekering dan wel een verdragspolis en een relatief lage draagkracht heeft recht op zorgtoeslag. De hoogte van de zorgtoeslag is niet afhankelijk van de kosten van de zorgverzekering die de ontvanger afsluit; de hoogte wordt bepaald door de landelijke gemiddelde nominale premie en eigen risico, en de draagkracht van en het type huishouden[6].

De hoogte van de zorgtoeslag bouwt af naarmate het huishoudinkomen stijgt en er is een harde vermogensgrens waarboven het recht op zorgtoeslag vervalt (zie Tabel 1). Alleenstaanden met een huishoudinkomen tot het wettelijk minimumloon (WML) ontvangen in 2023 vanwege de éénmalige koopkrachtbesluitvorming circa 100% van de gemiddelde kosten van de zorgverzekering, voor paren op het niveau van het WML is dit 85%. In gangbare jaren is dit percentage lager: 2022 betrof dit voor alleenstaanden op het niveau van het WML 75% en voor paren op het niveau van het WML 70%.

Huurtoeslag
De huurtoeslag werd in 2006 geïntroduceerd ter vervanging van de huursubsidie. De bijdrage werd hiermee onder meer afhankelijk van het inkomen in de actualiteit, waar de huursubsidie gebaseerd was op het inkomen van 1,5 jaar terug. De huurtoeslag is een financiële bijdrage van de overheid die bedoeld is om huurders met een laag inkomen te ondersteunen bij het betalen van hun huur. In 2022 ontvingen 1,4 miljoen huishoudens huurtoeslag[7].

Anders dan bij de zorgtoeslag is de huurtoeslag afhankelijk van de daadwerkelijk betaalde huur. De hoogte van de huurtoeslag wordt berekend op basis van de rekenhuur (de kale huur vermeerderd met de eventuele subsidiabele service kosten), verminderd met de eigen bijdrage, ook wel de basishuur genoemd. De

[3] Kamerstukken II, 2020-2021, 35 510 nr. 4. Kabinetsreactie op rapport 'Ongekend onrecht'
[4] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 588. Versterken besturing Belastingdienst
[5] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen
[6] Dit wordt berekend door de normpremie (wat men geacht wordt te kunnen betalen aan zorgpremie en het eigen risico) af te halen van de standaardpremie.
[7] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen, de hoogte van de feitelijke huur en de samenstelling van het huishouden.

De huurtoeslag heeft (sinds 1 januari 2020) geen vaste inkomensgrens waarboven het recht op huurtoeslag vervalt (zie Tabel 1). In plaats daarvan wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd doordat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage oploopt, totdat er sprake is van een nihil toekenning: het kantelpunt waarop de eigen bijdrage even hoog of hoger is dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag op basis van de huur. Het resterende deel van de huur (het deel boven de basishuur) wordt (deels) vergoed door de overheid. Een deel hiervan wordt voor 100% vergoed, en over de hogere huurdelen wordt een lager aandeel vergoed, afhankelijk van de huurgrens.

De huurtoeslag wordt door het huidige kabinet vereenvoudigd door de maximumhuurgrens te laten vervallen. Huurders met een huur boven deze grens komen niet in aanmerking voor huurtoeslag.[8] Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag. Daarnaast vervallen de vier specifieke posten aan servicekosten die nu nog meetellen voor de toeslagberekening. De kale huur wordt op deze manier ook de rekenhuur voor de toeslag. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens verlaagd van 23 naar 21, jongeren vanaf 21 jaar hebben dan volledig recht op huurtoeslag. De eigenbijdrage is in 2023 verlaagd in het licht van de gestegen (energie)prijzen.

Kindgebonden budget
Het kindgebonden budget biedt ouders met lagere- en middeninkomens, naast de inkomensonafhankelijke kinderbijslag, extra ondersteuning voor de kosten van kinderen. Onderzoek van het SCP[9] laat zien dat gezinnen met kinderen, zeker als het alleenstaande ouders of gezinnen met meerdere en jongere kinderen zijn, een groter risico hebben op armoede. In 2022 ontvingen 1 miljoen huishoudens kindgebonden budget[10].

Het kindgebonden budget is niet gekoppeld aan specifieke voorzieningen of uitgaven voor kinderen, daarmee is de hoogte ook niet afhankelijk van de specifieke kosten van een voorziening, zoals bij de huurtoeslag. Om in aanmerking te komen voor het kindgebonden budget, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Allereerst moet men één of meerdere kinderen hebben die jonger zijn dan 18 jaar en recht hebben op kinderbijslag. Daarnaast mag het gezamenlijke inkomen niet te hoog zijn. Dit bedrag hangt af van de samenstelling van het gezin. Ook het (gezamenlijke) vermogen mag niet te hoog zijn.

De hoogte van het kindgebonden budget dat iemand ontvangt is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. Alleenstaande ouders hebben recht op een ruimere tegemoetkoming, zij maken aanspraak op een aanvullende alleenstaande ouderkop (ALO-kop). Ook de bedragen die gezinnen en alleenstaande ouders ontvangen zijn in 2023 eenmalig verhoogd in het licht van de gestegen (energie)prijzen.

Anders dan andere toeslagen wordt het kindgebonden budget in veel gevallen automatisch toegekend. Burgers die kinderbijslag (gaan) ontvangen en aan wie al een andere toeslag (huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag) is toegekend, krijgen automatisch het kindgebonden budget toegekend.

[8] Er bestaat echter een uitzondering voor bepaalde situaties, zoals grote huishoudens van tenminste acht personen, aangepaste woningen in verband met een handicap of verworven recht.
[9] Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: *Armoede in kaart: 2019*.
[10] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

Kinderopvangtoeslag
Het doel van de kinderopvangtoeslag is om ouders financieel te ondersteunen bij de kosten van kinderopvang. Daarnaast is het doel de arbeidsparticipatie te bevorderen. In 2022 ontvingen 600.000 huishoudens kinderopvangtoeslag[11].

Om in aanmerking te komen voor de toeslag moeten ouders gebruik maken van kinderopvang die geregistreerd is in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Hiervoor moet de kinderopvang voldoen aan kwaliteitseisen op het gebied van veiligheid, gezondheid, pedagogiek en personeel. Verder geldt voor het recht op kinderopvangtoeslag een arbeidseis. Beide ouders moeten werken, studeren of een traject naar werk volgen. Ook indien sprake is van detentie langer dan drie maanden, of een WLZ indicatie van een van beide ouders (waarbij de andere ouder ook voldoet aan de voorwaarden) kan men in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het inkomen van de ouders, het aantal kinderen en het aantal opvanguren per kind. Er geldt ook een maximum uurprijs waarover de toeslag vergoed wordt.

Tabel 1 - Vermogensgrenzen en inkomensgrenzen per toeslag in 2023

	Zorgtoeslag	**Huurtoeslag**	**Kindgebonden budget**	**Kinderopvang-toeslag**
Maximaal inkomen				
• Zonder toeslagpartner	€ 38.520	Geen harde grens	Geen harde grens	Geen grens
• Met toeslagpartner	€ 48.224	Geen harde grens	Geen harde grens	Geen grens
Maximaal vermogen				
• Zonder toeslagpartner	€ 127.582	€ 33.748	€ 127.582	-
• Met toeslagpartner	€ 161.329	€ 67.496	€ 161.329	-
• Medebewoner	-	€ 67.496		-

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. De overheidsvergoeding wordt straks
rechtstreeks uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties. Daarnaast komt er in het nieuwe stelsel een inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders. Hierdoor neemt de toekenningszekerheid toe en de marginale druk af. Ouders betalen in het nieuwe stelsel slechts een kleine eigen bijdrage van 4% (tot een maximum uurprijs); de vergoeding voor de kinderopvang) wordt 96%.

1.3 Omvang

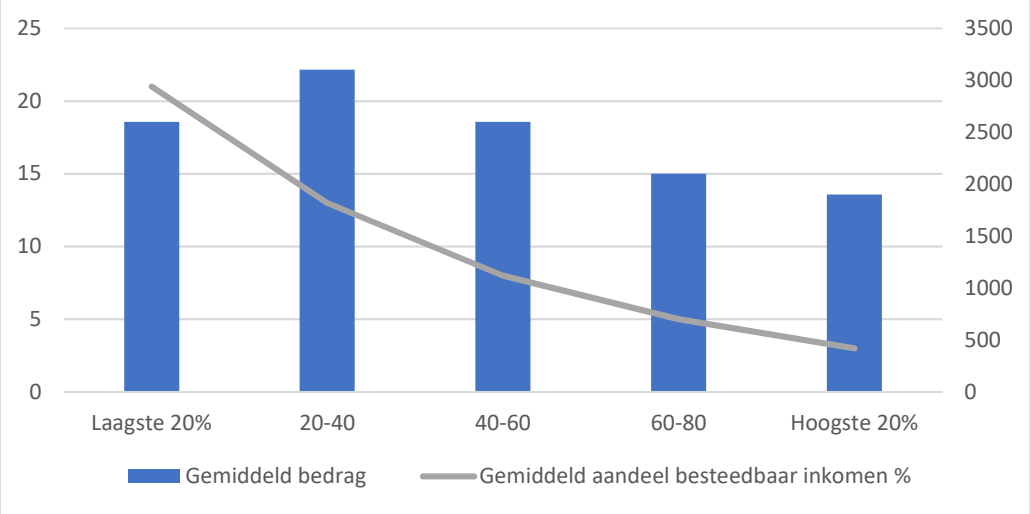
Het bereik en het financiële belang van toeslagen is sinds de invoering fors toegenomen. Bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 werd in totaal € 5 miljard uitgekeerd, verdeeld over 6,2 miljoen toeslagen. In 2022 keerde Dienst Toeslagen 7,8 miljoen toeslagen uit aan 5,7 miljoen huishoudens met een totale waarde van € 15,7 miljard, circa 2 op de 3 huishoudens ontvangt een toeslag. Maandelijks ontvingen ongeveer 4,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag, 1,4 miljoen huurtoeslag, 1 miljoen kindgebonden budget en 600.000 kinderopvangtoeslag[12].

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de toeslagen een belangrijk onderdeel van het besteedbaar inkomen. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt af naarmate het inkomen hoger is. Figuur 1 toont het aandeel toeslagen in inkomen per inkomensgroep (2016). Het figuur laat zien dat het inkomen van de laagste 20%van de inkomens voor gemiddeld ongeveer 20% uit

[11] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen
[12] Peildatum 14 februari 2023. Te vinden via www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers.

toeslagen bestaat. Dat de hoogste inkomens nog een significant bedrag aan toeslag ontvangen wordt verklaard door het ontbreken van een inkomensgrens en de beperkte inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag, waardoor ook de hoogste inkomens nog kinderopvangtoeslag ontvangen, en door de inkomensgrens bij het kindgebonden budget. Het belang van de toeslagen in het totale inkomen neemt echter sterk af. Met het afschaffen van de kinderopvangtoeslag zal het aandeel toeslagen voor de hogere inkomensgroepen afnemen.

Figuur 1 Aandeel toeslagen in inkomen per inkomensgroep (2016)



Het bedrag uitgekeerd door het toeslagenstelsel is door de jaren heen sterk toegenomen. Sterker dan verklaard kan worden aan de hand van inflatie en het groter worden van doelgroep. Het grootste deel van de stijging komt doordat de hoogte van toeslagen in verschillende jaren beleidsmatig is verhoogd. Deze ontwikkeling laat zien dat het toeslagenstelsel wordt ingezet als een manier om burgers te voorzien van aanvullend inkomen. Zo loopt naar verwachting het totaal uitgekeerde toeslagbedrag in 2023 verder op vanwege de verhoging van de toeslagen vanuit de koopkrachtbesluitvorming[13].

Tabel 2 - Ontwikkeling aantal toeslagen en budgettair beslag						
Toeslagen	Aantal toeslagen (mln) en budgettair beslag (mld)					
	2016		2019		2022	
Zorgtoeslag	4,6	€ 4,2	4,7	€ 4,9	4,6	€ 5,5
Huurtoeslag	1,4	€ 3,3	1,4	€ 3,6	1,5	€ 3,9
WKB	0,9	€ 1,9	0,8	€ 2,0	1,0	€ 2,5
KOT	0,5	€ 2,1	0,7	€ 3,1	0,7	€ 3,8
Totaal	7,4	€ 11,5	7,6	€ 13,6	7,8	€ 15,7

De toeslagen zijn voor veel huishoudens een wezenlijk onderdeel van hun inkomen. De effecten van het afschaffen van de toeslagen zonder alternatief, dus zonder dat er sprake is van een vorm van compensatie, worden hieronder uiteengezet. Hierbij is als ijkjaar 2028 genomen, dat is onder het huidige pad – door de incidentele verhoging van het kindgebonden budget in de periode 2023-2027 – het eerste jaar waarin de toeslagen niet beleidsmatig zijn verhoogd. In 2028 is de kinderopvangtoeslag afgeschaft, de nog bestaande toeslagen zijn de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

[13] Jaarlijks fluctueert de doelgroep door aanpassingen van de normen. In 2023 is de omvang van het stelsel tijdelijk groter door de koopkrachtbesluitvorming. Dit heeft ertoe geleid dat er tijdelijk 0,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag ontvangen.

De uitkomsten laten de gerichtheid van de toeslagen op de lagere inkomens zien. 53% van de huishoudens ontvangt in ieder geval één van de drie onderzochte toeslagen. De overige huishoudens ontvangt geen toeslag. Omdat zij niet geraakt worden door het afschaffen van de toeslagen zonder dat er sprake is van een alternatief, is het mediane inkomenseffect[1] voor de hele populatie beperkt negatief (grofweg de helft van het totaal aan huishoudens wordt niet geraakt door het afschaffen van de drie toeslagen). Het afschaffen leidt tot forse negatieve inkomenseffecten voor met name de onderste 2 inkomensgroepen, deze huishoudens ontvangen immers vaak één of meerdere toeslagen. In de laagste inkomensgroep (<108% WML) zit 20% van de huishoudens. In deze inkomensgroep gaat 93% er meer dan 5% op achteruit, 2% gaat er 2 tot 5% op achteruit, dit betekent dat in totaal 95% van de inkomensgroep erop achteruit gaat als de toeslagen worden afgeschaft. De mediaan in deze groep is een achteruitgang van meer dan 18%.

Ook binnen de tweede inkomensgroep (108-171% WML) is bij de meeste huishoudens sprake van negatieve inkomenseffecten. Deze groep bevat wederom 20% van de huishoudens, van wie driekwart een inkomensverslechtering heeft bij het afschaffen van de toeslagen zonder alternatief. De inkomenseffecten nemen af met het huishoudinkomen, dit komt zowel door het stijgende huishoudinkomen als door de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. De effecten van het afschaffen van het toeslagenstelsel zonder alternatief slaat neer bij huishoudens ongeacht hun inkomensbron (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden). De grootste negatieve inkomenseffecten zijn zichtbaar bij uitkeringsgerechtigden[1], waarbij dit met name huishoudens met een sociale minimumuitkering of AOW'ers zonder of met een lager aanvullend pensioen raakt.
De huurtoeslag heeft het grootste aandeel in het mediane negatieve inkomenseffect bij lagere inkomens/uitkeringsgerechtigden, maar dit is ook de toeslag met de grootste spreiding qua inkomenseffecten. Dit komt doordat de hoogte van de huurtoeslag niet enkel samenhangt met het toetsingsinkomen van het huishouden, maar ook met onder meer de hoogte van de huur.

Binnen de derde inkomensgroep (171-263% WML), die ook 20% van de huishoudens bevat, gaat in totaal 32% van de inkomensgroep erop achteruit als toeslagen worden afgeschaft. 12% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit, 11% van de huishoudens gaat er 2 tot 5% op achteruit, 9% gaat er 2 tot 0% op achteruit.

2 Kenmerken

In de initiële vormgeving van toeslagen en de ontwikkelingen die hebben gevolgd, zijn keuzes gemaakt. Onder meer om (voorziene) problemen in het stelsel te verminderen, om specifieke beleidsdoelstellingen na te streven, maar bijvoorbeeld ook omdat er andere inzichten over de zelfredzaamheid van burgers zijn verkregen. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende kenmerken van het huidige toeslagenstelsel.

2.1 Zelfredzame burger

De periode van de start van het toeslagenstelsel wordt gekenmerkt door een groot vertrouwen in de zelfredzaamheid van de burger. Er wordt verwacht dat de burger in staat is de rationaliteit van het toeslagensysteem te begrijpen en er op de juiste manier mee om te gaan en dat ook in handelen omzet. De veronderstelling is dus dat de burger het toeslagenstelsel begrijpt en de gevraagde informatie juist en tijdig aan kan leveren. Niet alle burgers kunnen voldoen aan de verwachtingen van de overheid van een zelfredzame burger. Burgers in constantere situaties, bijvoorbeeld in vaste loondienst en met weinig veranderingen in hun dagelijks leven, hoeven weinig actie te ondernemen om de toeslagaanvraag aan te laten sluiten bij hun

actuele situatie. Daartegenover staan burgers die te maken hebben met wisselende inkomens, zoals flexwerkers en ZZP'ers. Het Nibud heeft onderzocht dat bijna 30% van mensen met een wisselend inkomen[14] niet weet of ze recht hebben op toeslagen en/of aanvullende inkomensvoorzieningen. Ook van burgers die te maken krijgen met (onvoorziene) veranderingen wordt gevraagd actie te ondernemen, terwijl met name tegenslagen en (onvoorziene) levensgebeurtenissen leiden tot stress en mentale belasting, wat leidt tot beperkt mentaal vermogen. Dit uit zich in kortetermijndenken en verlies aan overzicht op het grotere plaatje[15].

Een ander kenmerk van de periode rond introductie van de Awir is een groot vertrouwen in de integriteit van de burger. Aanvragen werden bijvoorbeeld beperkt gecontroleerd. Na enkele jaren raakten steeds meer mensen ervan overtuigd dat deze houding ook tot misbruik kon leiden. Mede als gevolg hiervan kwam er meer aandacht voor fraudebestrijding. In 2019 werd door de toeslagenaffaire duidelijk dat het (fraude)beleid te hardvochtig was. Het kabinet nam naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) maatregelen om onder meer de dienstverlening te verbeteren[16]. Mede naar aanleiding van dit rapport is er meer aandacht en begrip voor de complexiteit van het toeslagenstelsel en de rol van de overheid hierin gekomen. Er wordt erkend dat burgers onbedoeld fouten kunnen maken, daarom is in de uitvoering meer ruimte gekomen voor ondersteuning en begeleiding bij het aanvragen en ontvangen van toeslagen. er wordt meer rekening gehouden met de zelfredzaamheid van burgers.

2.2 Gericht

Het stelsel is erop gericht om de financiële ondersteuning alleen te verstrekken aan degenen die ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben (gericht). De koopkrachtmaatregelen van 2023 laten zien dat vanwege deze gerichtheid snel specifieke groepen extra inkomensondersteuning kunnen ontvangen. De gerichtheid maakt echter ook dat het recht op toeslagen afhankelijk is van veel grondslagen. Deze grondslagen maken het gehele systeem complex, zowel voor de burger om te begrijpen, als voor de uitvoering om uit te voeren. Voor burgers is het daardoor minder makkelijk hun weg te vinden naar een regeling die voor hen bedoeld is.

De afgelopen jaren zijn specifieke grondslagen toegevoegd om oplossingen te bieden voor bepaalde doelgroepen. Een voorbeeld betreft de regeling noodopvang, waarbij een gehuwde partner die vanwege huiselijk geweld verblijft in de noodopvang uitgezonderd kan worden van het toeslagpartnerschap. Hoewel deze uitzonderingen een oplossing bieden voor de specifieke doelgroep, moet de uitvoering steeds meer (handmatige) inspanningen verrichten voor zulke specifieke grondslagen. Zoals dit voorbeeld laat zien leiden deze specifieke bepalingen vaak tot verdere uitbreiding van de doelgroep.

Niet alleen de veelheid aan grondslagen, ook de aard van de grondslagen is ingewikkeld. Een voorbeeld betreft het partnerbegrip. Net als in de socialezekerheidsregelingen geldt ook voor het toeslagenstelsel dat bij de inkomensondersteuning rekening gehouden wordt met het inkomen en vermogen binnen het huishouden; leden van een huishouden worden geacht elkaar financieel te ondersteunen. Gezien de verschillende levensvormen (gehuwd en ongehuwd duurzaam samenwonend) leidt dit tot een fijnmazige definitie en tegelijkertijd toch ook weer zo grofmazig dat bepaalde groepen burgers ongewenst als partner worden beschouwd. Ook verschillen de grondslagen over de verschillende toeslagen, zo gelden er verschillende vermogensgrenzen en verschillen de afbouwpaden voor het recht op toeslag op basis van het inkomen (Tabel 1).

[14] https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/, 20 procent 2019
[15] WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.
[16] Kamerstukken II, 2020-2021, 35 510 nr. 4. Kabinetsreactie op rapport 'Ongekend onrecht'

2.3 Actueel inkomen - Tijdigheid

Toeslagen worden uitgekeerd als voorschot, zodat burgers in hun inkomen tegemoetgekomen worden op het moment dat ze dat nodig hebben (in de actualiteit): een aanvraag van een toeslag wordt veelal binnen 3-8 weken beschikt en als voorschot uitgekeerd. Dit helpt burgers om voorzieningen te kunnen betalen op het moment dat zij deze nodig hebben.

Omdat het inkomen pas achteraf kan worden vastgesteld, moeten burgers zelf hun gegevens doorgeven, waarop het voorschot kan worden berekenend. Burgers geven wijzigingen niet altijd (juist en/of tijdig) door, bijvoorbeeld omdat ze zich er niet van bewust zijn dat de wijziging relevant is voor de toeslagen of omdat ze de gevraagde informatie niet goed overzien. Hierdoor ontstaan nabetalingen en terugvorderingen, en een lagere toekenningszekerheid. Zelfs als burgers wijzigingen het hele jaar goed hebben doorgegeven, kan een wijziging op een vervelend getimed moment (einde jaar) alsnog leiden tot terugvorderingen. Bijvoorbeeld wanneer de laatste voorschotbetaling is geweest, maar de burger een eindejaar bonus krijgt, waardoor het inkomen stijgt. Omdat toeslagen worden vastgesteld over een geheel jaar, daalt het recht op toeslagen en volgt een terugvordering. Of wanneer iemand in de eerste maanden van een jaar- passend bij de situatie op dat moment- toeslag ontvangt, maar gedurende het jaar een forse inkomensstijging doormaakt (bijvoorbeeld door te gaan werken). Dan kan, ook bij tijdig doorgeven van de inkomensstijging, over het hele jaar genomen sprake zijn van minder of geen recht op toeslag, waardoor een terugvordering volgt. Angst voor terugvorderingen kan een reden zijn voor burger om toeslagen pas met terugwerkende kracht aan te vragen. Vooral burgers die de toeslag niet direct nodig hebben om hun maandelijkse kosten te dekken zullen hiervoor kiezen. Hierdoor ontvangen zij minder actuele inkomensondersteuning[17].

Een specifiek probleem doet zich voor wanneer een uitvoerder gewijzigde gegevens aanlevert als Dienst Toeslagen al een definitieve beschikking heeft afgegeven. Dienst Toeslagen moet dan alsnog een herziening van de definitieve beschikking sturen, wat kan leiden tot een nabetaling of terugvordering. Dit komt in individuele gevallen voor.

2.4 Massaal proces door één uitvoerder

Vanwege de grote doelgroep en om de uitvoeringskosten te beperken, worden aanvragen voor toeslagen massaal en geautomatiseerd verwerkt. Dienst Toeslagen slaagt erin om 99,9% van de toeslagvoorschotten op tijd uit te betalen. Hiervoor verwerkt Toeslagen jaarlijks miljoenen aanvragen en mutaties van burgers: in 2022 werden 4 miljoen mutaties en 1,8 miljoen nieuwe aanvragen verwerkt. In totaal worden circa 21 miljoen beschikkingen afgegeven. De verwerking van miljoenen aanvragen, wijzigingen en beschikkingen vereisen een geautomatiseerd systeem. Hiermee worden grote aantallen huishoudens efficiënt bediend.

Bij deze geautomatiseerde verwerking hoort ook een geautomatiseerde dienstverlening. Toeslagenwetten bevatten daarom veelal gebonden bevoegdheden, zoals de wettelijke vereisten voor het recht op een toeslag, vastgestelde termijnen voor het doen van een aanvraag, of inkomens-/vermogensgrenzen. Dit betekent echter dat burgers hierbinnen slechts beperkt persoonlijk benaderd kunnen worden. Er is relatief weinig ruimte, dat wil zeggen de bevoegdheid, om in meer of mindere mate naar eigen inzicht een besluit te nemen. Veelal komt dit in de wet tot uitdrukking in een zogenaamde ‘kan-bepaling’. Een individuele evenredige belangenafweging op grond van een wettelijke bepaling, is echter zeer beperkt in te passen binnen geautomatiseerde processen. Daarnaast laat een specifieke regeling, die zich richt op specifieke gevallen, zich ook niet goed inpassen in de massale processen. Zo bestaan verschillende vormen van bijzonder vermogen waarvan niet

[17] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158. Evaluatie van de wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen

wenselijk wordt geacht dat deze het recht op toeslagen beïnvloeden (vermogenstoetsuitzondering), het gaat bijvoorbeeld om vergoedingen voor de gevolgen van oorlog en conflict[18]. Een Handmatige verwerking is echter arbeidsintensief.

Het recht op toeslagen wordt deels bepaald door gegevens die niet bij Dienst Toeslagen beschikbaar zijn. Problemen in de keten kunnen ertoe leiden dat benodigde gegevens nog niet beschikbaar zijn, terwijl burgers vaak verwachten dat de overheid over de relevante gegevens beschikt en hiernaar handelt.

2.5 Samenloop met breder inkomensbeleid

Burgers met lagere inkomens hebben vaak te maken met meer dan één inkomensondersteunende maatregel. Burgers ontvangen vaak meer dan één toeslag. Naast inkomensondersteuning via toeslagen, vindt dit ook plaats via de fiscaliteit en de sociale zekerheid. De afbouwtrajecten van deze toeslagen lopen vaak samen met de inkomensafhankelijke afbouw van fiscale heffingskortingen (zoals de algemene heffingskortingen en de arbeidskorting).

Een aantal van de burgers ontvangt naast toeslagen ook een andere vorm van financiële bijdrage van de overheid. De verschillende bijdragen worden verstrekt door verschillende uitvoeringsorganisaties en/of op ander overheidsniveaus (rijksoverheid/gemeente). Behalve dat dit zoals gezegd veel vraagt van burgers, kan er in sommige gevallen een vervelende samenloop van verschillende regelingen in het sociale domein en de fiscaliteit ontstaan. Zoals de situatie waarin enkele duizenden huishoudens van alleenverdieners door inkomensaanvullingen vanuit verschillende sociale regelingen minder toeslag ontvangen dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering. Dit soort gevolgen zijn voor de meeste burgers in dergelijke situaties niet te voorzien, terwijl juist deze burgers het grootste belang hebben bij inkomensondersteuning en het grootste armoederisico hebben[19].

Ook zijn de gevolgen van handelingen bij samenloop van toeslagen met andere regelingen niet altijd te voorzien voor burgers, beleidsmakers en uitvoering. Dit komt bijvoorbeeld doordat verschillende definities en begrippen worden gehanteerd. Een voorbeeld van een verschillend begrip tussen het gehanteerde inkomensbegrip in de uitvoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en het verzamelinkomen zoals dat wordt gehanteerd bij toeslagen (Awir).

3 Fundamentele problematiek

Zoals in de voorgaande hoofdstukken geschetst, ondersteunt het toeslagenstelsel huishoudens in de kosten van zorg, huur, de zorg voor kinderen en kinderopvang. Het stelsel kenmerkt zich door een hoge mate van actualiteit en gerichtheid, waardoor huishoudens op het juiste moment financiële ondersteuning ontvangen die aansluit bij hun draagkracht. Ook biedt het stelsel ruimte om gerichte groep (tijdelijk) extra te ondersteunen, zoals in 2023 is gebeurd als onderdeel van de koopkrachtmaatregelen. Deze voordelen staan echter op gespannen voet met de nadelen van (hoge) terugvorderingen en begrijpelijkheid voor burgers. Het toeslagenstelsel kan voor onzekerheid zorgen over de te ontvangen toeslag gedurende het jaar, met name voor mensen met lage en onregelmatige inkomens. Daarnaast vraagt het stelsel veel van de burgers en uitvoering, vanwege complexe voorwaarden bij het aanvragen en wijzigen van toeslagen. Er zijn veel verschillende burgers en huishoudsituaties; of er sprake is van problematiek en in welke mate verschilt dan ook. Maar in z'n algemeen kan gesteld worden dat het stelsel uitgaat van een te zelfredzame burger. Hierdoor wordt teveel van een deel van de burgers verwacht.

[18] Vermogen dat niet telt voor huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget (belastingdienst.nl)
[19] Kamerstukken II, 2022-2023, 26 448, nr. 697. Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen

Er zijn een aantal fundamentele problemen geconstateerd van het toeslagenstelsel: complexe regelingen, problematische terugvorderingen en niet-gebruik. Daarnaast verhoogt het huidige toeslagenstelsel de marginale druk. De problematiek van de marginale druk is niet alleen een probleem van het toeslagenstelsel, maar het toeslagenstelsel draagt er wel aan bij samen met de fiscaliteit en sociale zekerheid. Afgelopen jaren zijn meerdere veranderingen doorgevoerd om de effecten van de problematiek aan te pakken. In onderstaande paragrafen worden zowel de problematiek als de veranderingen toegelicht.

3.1 Complexe regelingen

De veelheid aan en complexiteit van de grondslagen en samenloop met andere inkomen ondersteunde regelingen hebben geleid tot een complex en moeilijk te begrijpen systeem. De voorwaarden en regels die een rol spelen in het recht op toeslagen verschillen per toeslag, wijzigen regelmatig en worden door veel burgers als ingewikkeld ervaren. Als burgers niet weten dat er iets van ze verwacht wordt, of als niet duidelijk is wat er van hen wordt verwacht, dan is de kans groot dat ze niet uit zichzelf in actie komen. Uit enquête onderzoek waarin burgers een aantal stellingen kregen voorgelegd over de regels van de toeslag die zijn ontvingen, kon slecht 43% van de respondenten correct aangeven welke stellingen juist/onjuist waren[20]. Dit beeld wordt bevestigd door de toeslagenmonitor, daaruit bleek dat 42% van de respondenten dacht dat een verandering in de hoogte van huur niet aan Dienst Toeslagen hoeft te worden doorgegeven[21].

De complexiteit in combinatie met de marginale druk leidt ertoe dat burgers niet altijd begrijpen waarom ze bij een stijgend inkomen een lager of geen recht hebben op toeslagen. Dit kan de keuze om wel of niet een extra uur te gaan werken beïnvloeden.

Ook voor beleidsmakers is de samenloop van regelingen zeer complex en is bij het opstellen van beleid niet altijd duidelijk inzichtelijk. Dit kan leiden tot ongewenste effecten en onrechtvaardige uitkomsten[22].

Maatregelen

Er zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen in het beleid om de complexiteit te verminderen. Sinds 2023 is het aantal uren kinderopvang waarvoor een ouder in aanmerking komt niet langer gekoppeld aan de hoeveelheid gewerkte uren voor het recht op KOT. Ten aanzien van de huurtoeslag is in 2020 de harde inkomensgrens in de afbouw van de huurtoeslag komen te vervallen. Voor de huurtoeslag komen de maximumhuurgrenzen te vervallen. Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag. De kale huur wordt de rekenhuur voor de toeslag. Tegelijkertijd is er ook complexiteit toegevoegd bijvoorbeeld door de uitbreiding met specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld de eerder genoemde maatregel noodopvang, en de verschillende huishoudtypes met verschillende kwaliteitskortingspercentages.

Daarnaast wordt via verschillende kanalen geïnvesteerd in de dienstverlening en communicatie naar burgers, met het doel burgers op een laagdrempelige wijze te informeren over de belangrijkste afhankelijkheden van hun toeslagen, zoals de ‘Check-Pas aan-En door’ campagne, om burgers te wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen in hun persoonlijke situatie. Voor burgers die digitaal niet vaardig zijn of om andere redenen behoefte hebben aan persoonlijke ondersteuning, zijn er bijvoorbeeld ondersteuningspunten geopend, zoals balies van de Belastingdienst, steunpunten bij gemeenten en Toeslagenservicepunten. Ook zijn er Stella-teams opgezet die burgers helpen in complexe en urgente (schuld)situaties.

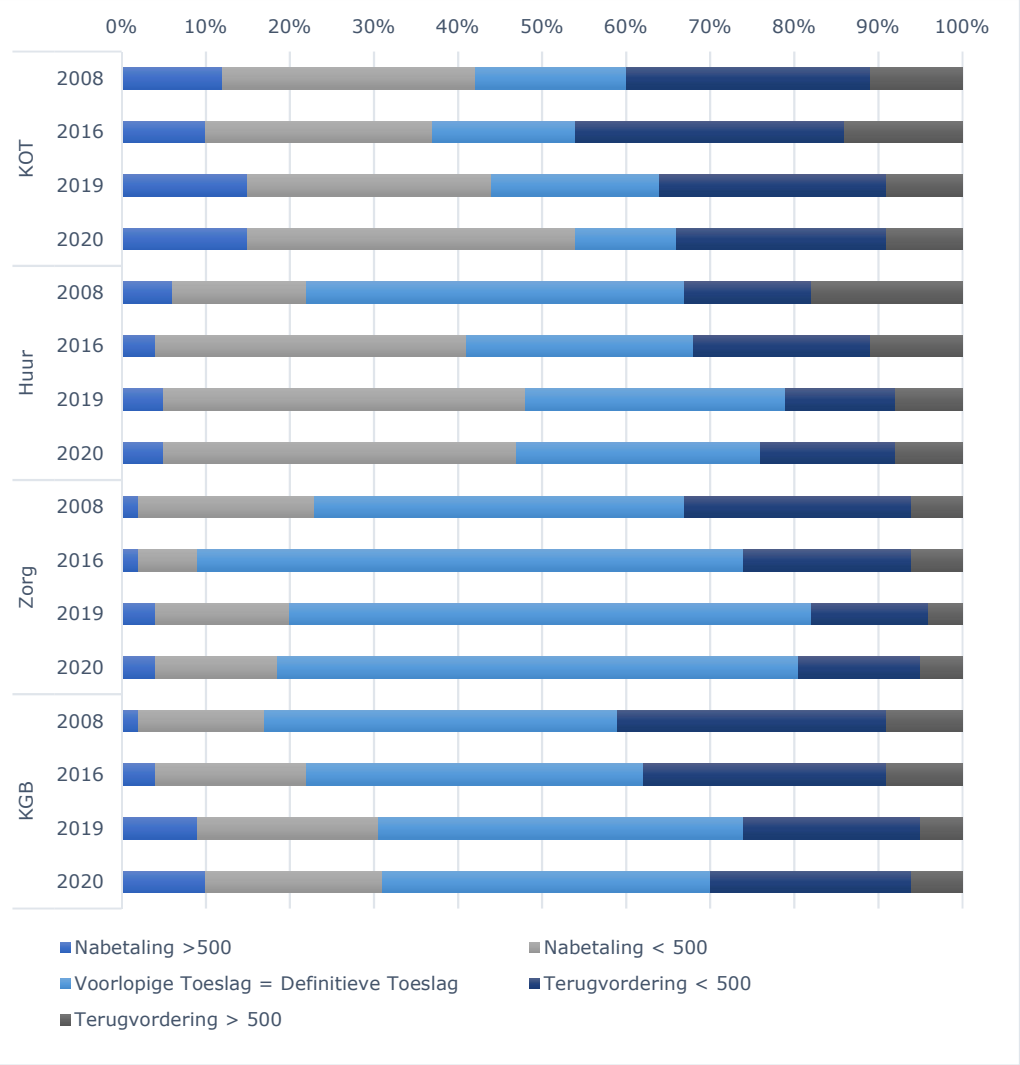
[20] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen
[21] Dienst Toeslagen: Toeslagenmonitor-q4-2022 (1).pdf
[22] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Stand van de Uitvoering 2022 Dienst Toeslagen

De website en brieven zijn aangepast om de communicatie duidelijker en begrijpelijker te maken.

3.2 Problematische terugvorderingen

De combinatie van inkomensafhankelijkheid, het jaarrecht, het werken met voorschotten en het aansluiten bij het actuele inkomen zorgt ervoor dat terugvorderingen en nabetalingen ontstaan. Dit resulteert in lagere toekenningszekerheid. Veel gegevens staan immers nog niet vast op het moment dat de toeslag als voorschot wordt uitbetaald. In totaal was bij ongeveer 48% van de toeslagontvangers in 2020 het voorschot gelijk aan de definitieve toekenning, ongeveer 29% ontving een nabetaling en ongeveer 23% een terugvordering. In Figuur 2 zijn deze percentages uitgesplitst naar toeslagsoort[23]. Het figuur laat zien dat van 2016 tot 2019 er een daling is van het aandeel terugvorderingen en een toename van het aantal nabetalingen bij alle vier de toeslagen. Ook het aandeel hoge terugvorderingen, van meer dan € 1.000, gedaald is vanaf 2016, behalve bij de zorgtoeslag[24].

Figuur 2 - Correcties bij definitieve toekenning naar toeslag



[23] De zorgtoeslag omvat de grootste doelgroep en bepaalt in grote mate de totale percentages.
[24] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen, figuur 6.3.

De definitieve toekenning over het toeslagjaar 2021 is nog niet afgerond. In de analyse wordt daarom uitgegaan van het jaar 2020, voor het meest complete overzicht. De moeilijkere gevallen en daarmee de hogere terugvorderingen zitten namelijk relatief vaker aan het eind van het proces van definitieve toekenning.

Iedere terugvordering of nabetaling leidt tot een zekere mate van onzekerheid, in hoeverre deze problematisch uitpakken verschilt per burger. Uit de evaluatie van de Awir blijkt dat van de burgers met een nabetaling over 2020, ongeveer 94% aangaf dat dit niet, of beperkt een (financieel) probleem vormde gedurende het jaar. Bij de terugvorderingen bleek dat ongeveer 8% van de huishoudens die een bedrag moesten terug betalen (ongeveer 130.000 mensen) hier moeite mee hadden. Een grote terugvordering[25] leidt niet in alle gevallen tot problemen, terwijl een kleine terugvordering grote impact kan hebben op een huishouden, zeker in combinatie met andere betalingsverplichtingen.

Ter indicatie, een wijziging van 1000 euro is voor een huishouden met een modaal inkomen in 2023 van €40.000, een wijziging van ongeveer 2,5% van het jaarinkomen. Wijzigingen bij de huurtoeslag vormen relatief vaak een substantieel deel van het jaarinkomen van burgers; bij ca. 10% van de terugvorderingen betreft het ca. 5-10% van het jaarinkomen[26]. Dit heeft te maken met de kenmerken in de grondslagen van de huurtoeslag. Doordat het afbouwpad van de huurtoeslag relatief steil is, heeft een verkeerde inschatting van het inkomen een groter effect op de hoogte van een terugvordering dan bij de andere toeslagen. Verder komen de lagere inkomenscategorieën in aanmerking voor huurtoeslag, waarbij een wijziging eerder een groter deel van het inkomen beslaat, ook omdat lagere inkomens hogere toeslagen ontvangen. Bij de zorgtoeslag verklaart dit ook waarom wijzigingen minder vaak, ca. 2%, 5-10% van het jaarinkomen vormen. Het is mogelijk dat een terugvordering (meer dan) 100% van het jaarinkomen betreft. Een voorbeeld hiervan is een burger zonder inkomen die een toeslag heeft aangevraagd, maar een terugvordering ontvangt door het overschrijden van de vermogensgrens (alles-of-niet criterium). Omdat de burger geen inkomen heeft betreft de terugvordering (meer dan) 100% van het jaarinkomen.

Ook de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen is van invloed. Burgers begrijpen niet altijd hoe een terugvordering tot stand is gekomen, weten niet hoeveel ze nog moeten betalen en of ze al een deel hebben betaald of verrekend is. Voor veel burgers is daarbij niet duidelijk welke oplossing voor handen is als zij het termijnbedrag niet kunnen betalen[27].

3.2.1 Oorzaken terugvorderingen en nabetalingen

Het ontstaan van (hoge) terugvorderingen en in mindere mate nabetalingen kan grofweg worden onderverdeeld in twee categorieën:

1. Afwijkingen in de hoogte van het recht op toeslagen
2. Het wel/niet bestaan van recht op toeslagen (alles-of-niets-criteria)

In het eerste geval ontstaan terugvorderingen en nabetalingen door grondslagen waar de hoogte van de toeslag van afhankelijk is. Verreweg de meeste terugvorderingen zijn het gevolg van een inkomensstijging ten opzichte van de door de burger gemaakte schatting van het inkomen (grijze box). Wanneer er een afwijking in deze grondslagen zit, leidt dit tot een gedeeltelijke terugvordering of tot een nabetaling. Een hoger inkomen ten opzichte van de inschatting kan daarbij ook het gevolg zijn van een verandering van de samenstelling van het huishouden,

[25] Het betreft terugvorderingen van >€ 500 oplopende tot duizenden euro's.
[26] Deze cijfers dienen voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Het betreffen zowel wijzigingen in de fase van voorlopige en definitieve toekenning. Niet al deze wijzigingen hebben tot een terugvordering geleid, omdat de situatie opnieuw veranderd kan zijn en omdat ook foutieve wijzigingen, die vervolgens weer zijn hersteld in de data voorkomen.
[27] D&B, Doenlijk invorderen (2021)

waardoor bijvoorbeeld toeslagpartnerschap of medebewonerschap ontstaat en dit inkomen vanaf dat moment voor het huishouden meetelt. De hoogte van een eventuele terugvorderingen uit een inkomensstijging hangt af van de mate waarop het recht op toeslagen hierop reageert. Bij de huurtoeslag bouwt het recht op toeslag bij een stijging van het inkomen sneller af, waardoor terugvorderingen hoger uitvallen.

In het tweede geval ontstaan terugvorderingen door zogeheten 'alles-of-niets-criteria', die in hun geheel het wel of niet bestaan van het recht op toeslagen bepalen. Denk hierbij aan het overschrijden van de vermogensgrens[28] door een huishouden, in het geval niet aan de voorwaarde wordt voldaan van rechtmatig verblijf in Nederland, het niet voldoen aan de arbeidseis. In deze gevallen moet het geheel aan uitgekeerde voorschotten worden terugbetaald. In de regel zijn terugvorderingen in het tweede geval daarmee hoger. In absolute aantallen zijn dit type wijzigingen vele malen minder vaak onderdeel van een wijzigingsbeschikking.

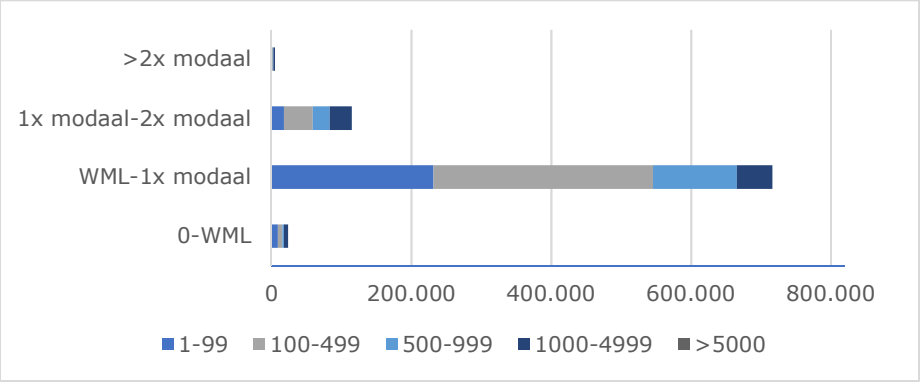
In beginsel ontstaan in het geval van alles-of-niets criteria geen nabetalingen, tenzij op basis van dergelijke criteria in eerste instantie onterecht een aanvraag wordt afgewezen. Nabetalingen van complete toeslagen ontstaan vooral doordat burgers (uit voorzorg) pas achteraf een aanvraag doen.

Zorgtoeslag
Het aantal terugvorderingen en nabetalingen zijn voor de zorgtoeslag de afgelopen jaren[29] stabiel en in relatieve zin laag: 17% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 4% met een terugvordering > €500 euro en 18% krijgt te maken met een nabetaling (2020). De redenen hiervoor zijn de redelijk eenvoudige grondslagen van de zorgtoeslag, het afbouwpunt en doordat de doelgroep van de zorgtoeslag relatief veel gepensioneerden bevat met een stabiel voorspelbaar inkomen. De afbouw van de zorgtoeslag begint ongeveer bij het WML, voor een 1-persoonshuishouden. Burgers met een inkomensstijging onder deze grens krijgen daardoor nog altijd de maximale toeslag en lopen daarom geen risico op terugvordering als gevolg van die stijging. Dit verklaart het lage aantal terugvordering bij de inkomenscategorie WML in Figuur 3.

De ontstane terugvorderingen voor de zorgtoeslag worden voor 96% vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste inschatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen.

[28] De kinderopvangtoeslag heeft geen vermogensgrens, voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag liggen de grenzen relatief hoog, vooral bij de huurtoeslag met, een lagere vermogensgrens, wordt deze eerder overschreden en leidt dit sneller tot problemen.
[29] Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021

Figuur 3 - Terugvorderingen zorgtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Huurtoeslag
Het aantal nabetalingen is voor de huurtoeslag licht gedaald en het aantal terugvorderingen gestegen[30]. De stijging van de terugvorderingen doet zich voor het grootste deel voor in de categorie < €500. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de doelgroep is gestegen door het vervallen van de harde afbouwgrens, waardoor een relatief groter deel boven de afbouwgrens zit, waardoor (kleinere) terugvorderingen door inkomen vaker voorkomen. Ongeveer 20% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 9% met een terugvordering > €500 en 50% krijgt te maken met een nabetaling (2020).

Bij de huurtoeslag wordt circa 81% van de terugvorderingen bij DT vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste schatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. In ongeveer 15% van alle wijzigingen in VT en DT is een vermindering van de huurlasten onderdeel van de beschikking, bij ongeveer 5% een verandering van medebewoner en ongeveer 1,5% van toeslagpartner, ongeveer 6% betreft een verhuizing, bij ongeveer 5% zijn de huurlasten onbekend. De huurtoeslag heeft (sinds 1 januari 2020) geen vaste inkomensgrens waarboven het recht op huurtoeslag vervalt (Tabel 1). In plaats daarvan wordt de huurtoeslag geleidelijk afgebouwd doordat de inkomensafhankelijke eigen bijdrage oploopt, totdat er sprake is van een nihil toekenning: het kantelpunt waarop de eigen bijdrage even hoog of hoger is dan het maximaal mogelijke huurtoeslagbedrag op basis van de huur. De maximumhuurgrenzen komen te vervallen. Huurders met een hogere huur, maar met een laag inkomen kunnen dan ook in aanmerking komen voor huurtoeslag.

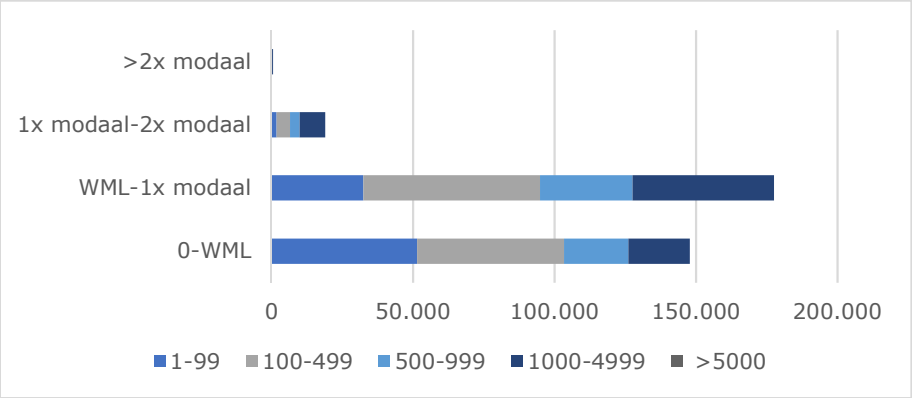
Ten opzichte van de zorgtoeslag ontstaan er bij de huurtoeslag relatief vaak hogere terugvorderingen (Figuur 4). Deze kunnen worden verklaard door het steile afbouwtraject, waardoor een inkomensverandering van 10 euro leidt tot een terugvordering oplopend tot 3 euro. Dit afbouwtraject begint al voor een deel van de populatie bij inkomen dat lager is dat het minimumloon, waardoor mensen die aan het werk gaan vanuit een uitkering direct met een lagere huurtoeslag worden geconfronteerd. Huishoudens met een inkomen in het afbouwtraject van de toeslag, krijgen hierdoor vrijwel zeker te maken met een correctie.

Ook de harde vermogensgrens in combinatie met het feit dat het vermogen van de medebewoner meetelt, leidt tot hogere terugvorderingen (‘alles of niets’- criterium). Burgers schatten hun inkomen of vermogen in gevallen verkeerd in omdat het vermogen van de medebewoner niet wordt meegerekend.

[30] Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021

Bij de huurtoeslag is het hoge aantal nabetalingen opvallend, de oorzaak hiervoor ligt bij de huurverhoging in juli. Omdat de huur in de tweede helft van het jaar stijgt, heeft de ontvanger vanaf dat moment ook recht op een hogere toeslag. Als de aanvrager op dat moment de huurverhoging niet doorgeeft, wordt dit pas verrekend bij de definitieve toekenning, en vindt er een nabetaling plaats. Vanaf 2023 wordt de huuraanpassing in de actualiteit verwerkt, waarmee een groot gedeelte van deze nabetalingen verleden tijd zal zijn.

Figuur 4 - Terugvorderingen huurtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Kindgebonden budget
Het aantal nabetalingen en terugvorderingen ligt voor het kindgebonden budget in 2020 en 2021 3-4% hoger dan in 2019[31]. Dit komt waarschijnlijk door de wijzigingen in de inkomensgrenzen van het kindgebonden budget in 2020. Ongeveer 27% van de ontvangers krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 6% met een terugvordering > €500 euro en 30% krijgt te maken met een nabetaling (2020).

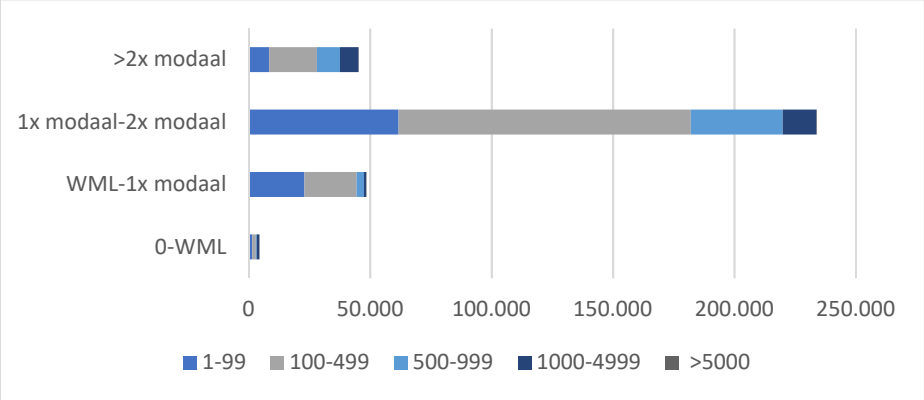
Bij het kindgebonden budget wordt circa 96% van de terugvorderingen bij DT vrijwel zeker veroorzaakt door een onjuiste schatting of een niet doorgegeven wijziging van het huishoudinkomen. Bij het kindgebonden budget maakt in zowel voorlopige toekenning als definitieve toekenning een wijziging in toeslagpartnerschap in ongeveer 4,5% van de gevallen onderdeel uit van de beschikking. Specifiek voor het kindgebonden budget is het van belang dat wijzigingen ten aanzien van het partnerschap tijdig bekend zijn bij Dienst Toeslagen vanwege de Alleenstaande Ouder kop (ALO-kop): bij het aangaan van een partnerschap vervalt het recht op deze ALO-kop en dient deze in zijn geheel terugbetaald te worden. De maatregel om een toeslagpartnerschap niet meer met terugwerkende kracht voor een heel jaar toe te passen draagt bij aan het verminderen van deze problematiek.

De ALO-kop kan ook in hoge terugvorderingen resulteren als partners niet in Nederland wonen. De vaststelling en toekenning van de Wkb is gebaseerd op de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) waarbij alleen die gegevens verwerkt kunnen worden die gekoppeld zijn aan een BSN. Voor de vaststelling van het toeslagpartnerschap worden adresgegevens en gegevens over een eventueel huwelijk of geregistreerd partnerschap en ouder-kindrelaties uit de BRP gebruikt. Voor situaties waarin beide partners in Nederland wonen (als inwoner in de BRP staan met een Nederlands adres èn BSN), kan het toeslagpartnerschap met deze gegevens vrijwel altijd worden vastgesteld. Wanneer sprake is van een mogelijke partner in het buitenland is een juiste vaststelling en toekenning van de Wkb

[31] Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021

complex en niet altijd goed mogelijk. Om onterechte toekenning van de ALO-kop te voorkomen wordt samengewerkt met de SVB.

Figuur 5 - Terugvorderingen WKB naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



Kinderopvangtoeslag
Het aantal nabetalingen is voor de kinderopvangtoeslag gestegen en het aantal terugvorderingen gedaald[32]. Ongeveer 30% van de ontvangers van de kinderopvangtoeslag krijgt te maken met een terugvordering, ongeveer 10% met een terugvordering > €500 euro. Ongeveer 60% krijgt te maken met een nabetaling (2020). Hoge terugvorderingen komen sneller voor bij de KOT doordat het gemiddelde jaarrecht hoog is (ca. € 6.000), waardoor eventuele terugvorderingen snel kunnen oplopen. Het aantal terugvorderingen in de hoogste categorieën (> € 1.000) is ten opzichte van 2015 na correctie voor de populatiegroei gedaald met ruim een derde in 2020 (ongeveer 5%).

Bij de KOT maakt van circa 83% van de terugvorderingen bij DT een daling van het huishoudinkomen onderdeel uit van de beschikking. In circa 59% van de gevallen is het inkomen de enige relevante factor op de beschikking. Dit heeft ermee te maken dat bij de kinderopvangtoeslag de kinderopvanglasten een relatief belangrijk en veranderlijk onderdeel vormen van het recht. Gedurende het jaar kan de opvangbehoefte voor kinderen wijzigen. In 2020 maakte in ongeveer 33% van de terugvorderingen een negatieve afwijking in het aantal genoten opvanguren onderdeel uit van de beschikking. Wijzigingen in de gegevens van kinderen, kinderopvangorganisaties en de opvangsoort maken mede daardoor ook vaak onderdeel uit van wijzigingen in zowel de fase van voorlopige als definitieve toekenning (ongeveer 5%, 11% en 4%). Daarnaast wordt een deel van de terugvorderingen verklaard door afwijkingen in het aantal gewerkte uren[33]. Vanwege versoepelingen omtrent Corona en het loslaten van deze eis per 2023, is hier geen recente data over beschikbaar. De eerste IBO rapportage spreekt van ongeveer 5% in 2016[34].

Vanaf 2023 komen terugvorderingen vanwege het aantal gewerkte uren met het loslaten van deze grondslag niet meer voor. Aangezien nog wel aan de arbeidseis moet worden voldaan (zowel de aanvrager als de eventuele toeslagpartner moet werken), ligt hier wel nog een risico op terugvorderingen. Anders dan in het geval van de koppeling gewerkte uren, gaat het enkel om een, zoals eerder genoemd,

[32] Over de jaren 2019, 2020 en verwachting voor 2021
[33] Daarin zat het niet voldoen aan de arbeidseis inbegrepen. Tot 1 januari 2021
[34] Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 31 066 nr. 540

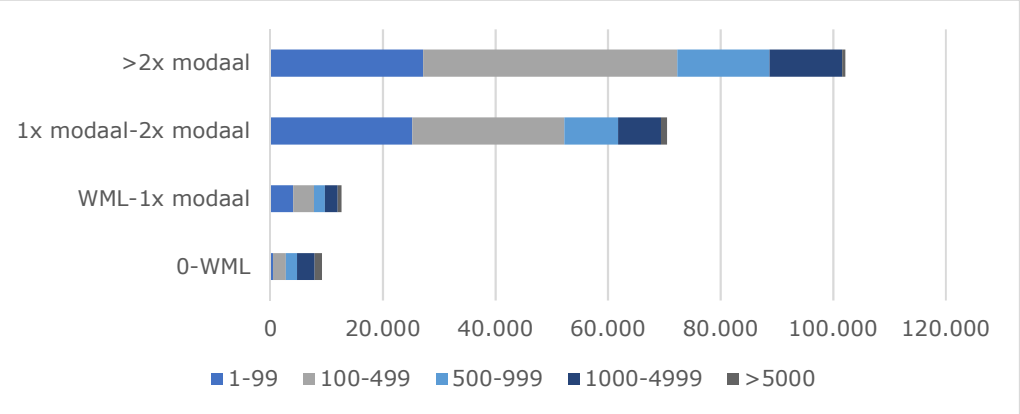
'alles-of- niets-criterium'. Daarmee komen terugvorderingen op basis van deze eis in beginsel hoger uit.

Met de aangekondigde herziening van de financiering van de kinderopvang en daarmee het afschaffen van de kinderopvangtoeslag worden ouders niet meer geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

Figuur *6* laat zien dat hoewel over de gehele populatie terugvorderingen ontstaan, bij de laagste inkomenscategorieën hoge terugvordering het grootste deel uitmaken van het totaal.

Met de aangekondigde herziening van de financiering van de kinderopvang en daarmee het afschaffen van de kinderopvangtoeslag worden ouders niet meer geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

Figuur 6 - Terugvorderingen kinderopvangtoeslag naar inkomenscategorieën en hoogte (2020)



3.2.2 *Maatregelen*

De afgelopen jaren is hard gewerkt om verbeteringen door te voeren in beleid en in dienstverlening om vooral het aantal terugvorderingen en nabetalingen te verminderen. Een aantal van de beleidswijzigingen zijn reeds genoemd bij de specifieke toeslagen, zoals het loslaten van de koppeling gewerkte uren bij de KOT en de aankomende maatregelen binnen de huurtoeslag, waarmee het recht op huurtoeslag bijvoorbeeld minder sterk reageert op inkomensschommelingen. Daarnaast is in de wet voorzien in de mogelijkheid van matiging van de terugvordering. En zijn er maatregelen genomen om negatieve uitkomsten vanuit de complexe grondslagen te kunnen heroverwegen door specifiek maatwerk te verrichten.

Binnen de dienstverlening specifiek voor de kinderopvangtoeslag ingezet op vroegsignalering[35]. Burgers worden op basis van afwijkende gegevens verzocht de aanvraag te controleren en indien nodig aan te passen. Hiervoor worden onder andere gegevensuitwisselingen benut met het UWV, DUO en Stichting Inlichtingenbureau[36]. Sinds 2022 is daartoe een verplichting ingesteld aan kinderopvangorganisaties om maandelijks opvanggegevens te leveren, waar dit in 2021 reeds op grote schaal vrijwillig werd gedaan (ongeveer 80%). Op dit moment wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de gegevensleveringen[37].

[35] Gedragsexperiment terugvorderingen KOT pdf (overheid.nl)
[36] Sinds medio 2023 levert Stichting Inlichtingenbureau maandelijks i.p.v. per kwartaal
[37] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1016. Voortgang verbetertraject Kinderopvangtoeslag

Aanvullend wordt sinds 2022 grootscheeps ingezet op publiekscampagnes, zoals 'Check-Pas aan-En door', om burgers te wijzen op het belang van het doorgeven van wijzigingen in hun persoonlijke situatie. Voor ouders die extra hulp nodig bij hun aanvraag of wijzigingen zijn er persoonlijke begeleidingstrajecten opgezet, zoals het team persoonlijke begeleiding Kinderopvangtoeslag en Stella-teams voor ouders die langere tijd begeleiding nodig hebben.

Om te voorkomen dat terugvorderingen tot problemen leiden, kunnen terugvordering worden gematigd. Indien sprake is van zogenoemde 'onbillijkheden van overwegende aard' bestaat de mogelijkheid van het toepassen van de hardheidsclausule. Dit vereist een individuele belangenafweging en maatwerk en is daarmee heel bewerkelijk. Bovendien biedt de hardheidsclausule biedt echter nog in zeer beperkte mate ruimte om in specifieke situaties tegemoet te komen, omdat niet snel aan deze voorwaarde wordt voldaan.

In het invorderingsproces is meer ruimte gekomen voor de menselijke maat. Burgers waarbij blijkt dat de toekenning (substantieel) afwijkt van de ontvangen toeslag en het terugbetalen problematisch is, worden vanuit eigen dienstverleningskanalen en die van derden hierop geattendeerd en geïnformeerd over passende ondersteuning en terugbetaalregelingen. Toeslagen stimuleert dat burger willen en kunnen terugbetalen door laagdrempelige betaalmogelijkheden aan te bieden die passen bij de financiële en persoonlijke situatie van burgers[38].

Door samenwerking met publieke, private en maatschappelijke partijen wordt er vroegtijdig(er) geïntervenieerd en ondersteuning geboden aan burgers die dit nodig hebben. Bijvoorbeeld door persoonlijke begeleiding te bieden aan burgers met schuldenproblematiek[39].

3.3 Eigen aanvraag – niet-gebruik

Omdat burgers zelf een eerste aanvraag moeten doen voor toeslagen, bestaat het risico op niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen, maar de meest recente schattingen komen uit op circa 13% voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag, en circa 7% voor het kindgebonden budget en 4 á 5% voor de kinderopvangtoeslag. Daarbij is relevant dat niet-gebruik niet altijd structureel is. De samenstelling van de groep niet-gebruikers verandert door de tijd. Ongeveer de helft van de niet-gebruikers is dat na een jaar niet meer. Deze burgers hebben ofwel alsnog de toeslag aangevraagd, ofwel komen niet langer in aanmerking voor de toeslag.[40] Niet-gebruik van toeslagen is onwenselijk, omdat mensen dan inkomensondersteuning mislopen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik wordt problematischer naarmate huishoudens sterker afhankelijk zijn van inkomen uit toeslagen.

Tabel 3 – niet -gebruik per toeslag

	2014	2015	2016	2018	2019	2020
Zorgtoeslag[41]		10%			11%	11%
Kindgebonden budget[42]		12%			5%	7%

[38] Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Jaarplan 2023 Dienst Toeslagen
[39] Bijlage bij Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1154. Jaarplan 2023 Dienst Toeslagen
[40] Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 31 066 nr. 540, p. 52
[41] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen
[42] Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen

Huurtoeslag[43]	11%	10%	9%			13%
Kinderopvangtoeslag[44]				4-5%		

Niet-gebruik heeft verschillende oorzaken: onbekendheid met de regeling, de verwachting geen recht te hebben op de toeslag, onafhankelijk willen zijn van de overheid of bijvoorbeeld burgers die uit angst voor terugvorderingen kiezen geen toeslag aan te vragen. Sommige burgers kiezen ervoor de toeslag niet aan te vragen omdat het recht op toeslag maar zeer beperkt is, enkele euro's.

Uit de evaluatie van de Awir blijkt dat het niet-gebruik hoger is bij burgers die pas net recht hebben gekregen op een toeslag. Zo is het niet-gebruik bij burgers die pas net recht hebben gekregen op zorgtoeslag 20 procentpunt hoger dan bij burgers die afgelopen jaren ook al recht hadden op toeslagen. Verder lijkt de kinderopvangtoeslagaffaire niet te hebben geleid tot meer niet-gebruik.

Maatregelen
Sinds 2019 ontvangen burgers met een toegekende toeslag automatisch het kindgebonden budget als zij ook kinderbijslag ontvangen. Om niet-gebruik te verminderen, worden aanvragen voor alle toeslagen automatisch jaarlijks gecontinueerd op basis van nieuwe beschikbare inkomensgegevens. Na vier opeenvolgende jaren zonder recht wordt een burger uit de toeslagenregistratie verwijderd. Dit bevordert de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid, maar niet-gebruik blijft een probleem voor burgers die geen eerste aanvraag indienen.

Toeslagen werkt bij het terugdringen van niet-gebruik samen met stakeholders als de Belastingdienst, de ouderenbonden, Koninklijke Bibliotheek en toeslagenservicepunten, en doet dit met publiekscampagnes, thema- en doelgroepgerichte campagnes, het inzetten van intermediairs en het persoonlijk attenderen van burgers op basis van gegevens.

Begin dit jaar liep de campagne 'check, pas aan, door', die burgers erop wijst te controleren of alle gegevens nog kloppen. Niet gebruik maakt hier als sub thema onderdeel van uit. Deze campagne wordt in de zomer herhaald. Het effect van deze campagne wordt gemonitord. Ook wijst Toeslagen in de maanden juni tot en met september burgers op de mogelijkheid toeslagen over het voorgaande jaar met terugwerkende kracht aan te vragen.

Ook volgt dit jaar een doelgroepgerichte actie die MBO studenten wijst op het recht op zorgtoeslag. Hiernaast worden burgers die worden geholpen bij hun belastingaangifte gewezen op mogelijk recht op huurtoeslag. Met de zogeheten 17-jarigen brief worden jongeren worden vlak voordat ze 18 jaar worden gewezen op mogelijk recht op toeslagen, teruggave van de Belastingdienst en studiefinanciering vanuit DUO. Ook worden burgers bij de aanvraag van een WW-uitkering door het UWV actief doorverwezen naar Toeslagen, en communiceert Toeslagen actief naar verschillende burgers over mogelijk recht op toeslagen rond verschillende life-events.

3.4 Marginale druk

Door de grondslagen zijn de toeslagen zoveel mogelijk gericht op burgers die de ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben. De keuze om toeslagen specifiek te richten op huishoudens met minder financiële draagkracht leidt ertoe dat de hoogte van de toeslagenbedragen inkomensafhankelijk zijn. Zo krijgen huishoudens met de

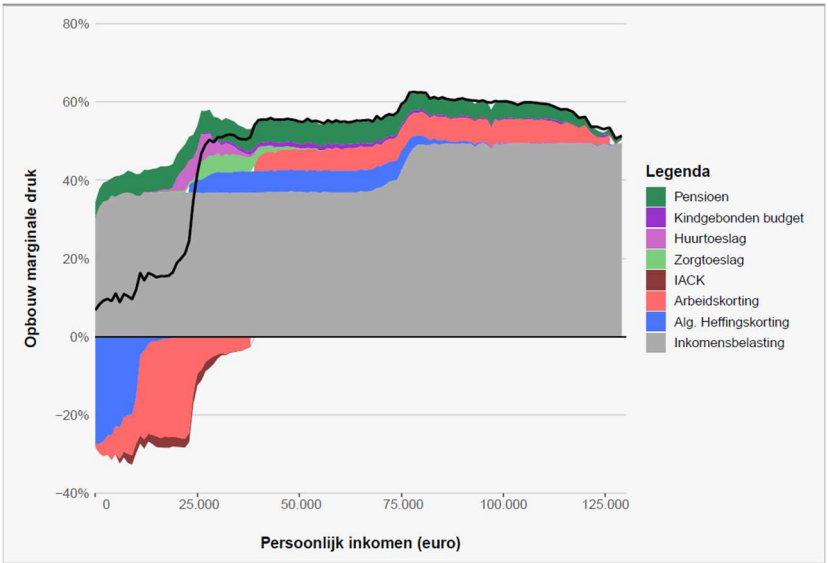
[43] CPB, Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland (2019). Kamerstukken II, 2022-2023, 31 066, nr. 1158 Evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), uitvoering en dienstverlening Toeslagen
[44] Ministerie van Financiën (2019), IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 31 066 nr. 540

laagste inkomens het maximale bedrag aan (de voor hen relevante) toeslagen. Bij een hoger inkomen krijgt een huishouden minder of geen toeslag. De keerzijde van inkomensafhankelijkheid is dat sprake is van een inkomenstraject waarop de toeslagen afbouwen. Op dat traject leidt een stijging van het huishoudinkomen ertoe dat het toeslagbedrag daalt. Dit verhoogt de marginale druk[45] [46] en heeft dus gevolgen voor hoeveel mensen overhouden als hun inkomen stijgt, bijvoorbeeld doordat ze een uur extra werken.

Hoe lager de marginale druk hoe lonender het is om meer te gaan werken. Driekwart van de werkenden heeft een marginale druk tussen de 40 en 70%. Zij houden dus 30 tot 60 cent over van een extra verdiende euro. Het tarief in de inkomstenbelasting levert gemiddeld de grootste bijdrage (in 2023 36,93% voor de meeste werkenden). De rest van de marginale druk hangt samen met de op- en afbouw van inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen, en de pensioenpremie die werknemers betalen[47]. Niet iedere werkende heeft recht op dezelfde inkomensafhankelijke regelingen, en daarom verschilt de marginale druk ook per situatie. Waar inkomensafhankelijke regelingen stapelen, leveren ze een belangrijke bijdrage aan de marginale druk. Zo ligt de marginale druk circa 35% hoger voor iemand die in zowel de afbouw van de huurtoeslag en zorgtoeslag zit. Voor de (zeer beperkte) groep die alle toeslagen ontvangt, de afbouw daarvan de marginale druk met meer dan 40% verhogen.

De inkomensafhankelijke afbouw van de toeslagen heeft dus gevolgen voor de opbrengsten van extra arbeidsinkomen en kan zo de keuze om een extra uur te werken beïnvloeden. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen werken lonender te maken en de armoedeval te verkleinen.

Figuur 7 - Opbouw marginale druk (2023)



Maatregelen

[45] Het deel van het extra bruto-arbeidsinkomen dat niet kan worden besteed door belastingheffing (belastingtarief en inkomensafhankelijke afbouw van fiscale heffingskortingen) en afbouw van toeslagen.
[46] Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht - ESB
[47] Van de zorg- en huurtoeslag piekt de marginale druk bij de lagere middeninkomens. Van 30.000 tot 45.000 euro wordt een derde van de marginale druk veroorzaakt door de afbouw van de huur- en zorgtoeslag

Om de marginale druk te verlagen moet de mate van inkomensafhankelijkheid worden verminderd of de afbouwpaden worden aangepast, hetgeen gevolgen heeft voor de gerichtheid – dit leidt tot een dilemma.

In 2020 zijn twee aanpassingen in de toeslagen doorgevoerd waardoor (voor sommige huishoudens) de marginale druk fors afnam. In 2020 is in de huurtoeslag de harde inkomensgrens komen te vervallen[48] en is in het kindgebonden budget de afbouwgrens voor paren verhoogd[49].

Uitkeringen		**Belastingkortingen**
'Gewone' uitkeringen (waaronder toeslagen)	**Uitkeerbare heffingskorting**	• 'gewone' heffingskorting • Vrijstelling • Verlaagd tarief • Aftrekpost
Allerlei vormen mogelijk: • Toeslag • Kinderbijslag • Tegemoetkoming • Subsidie • Basisinkomen • (Belaste uitkeringen zoals AOW, bijstand)	Net als bij 'gewone' uitkeringen zijn allerlei vormen mogelijk.	

Toeslag die wordt uitgekeerd als uitkeerbare heffingskorting	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Zorgtoeslag (ZT)	4.504.000	1.036.000
Huurtoeslag (HT)	1.409.000	448.000
Kindgebonden budget (KGB)	846.000	124.000
Combinatie: ZT, HT en KGB	4.857.000	1.065.000

Toeslag	Aantal
Zorgtoeslag	4,5 miljoen
Huurtoeslag	1,4 miljoen
Kindgebonden budget	0,7 miljoen

	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting afhankelijk van huishoudsamenstelling	11.059.000	2.368.000

[48] Tot 2020 kon door 1 euro overschrijding van deze grens een fors bedrag aan toeslag vervallen. Sinds 2020 loopt de huurtoeslag gradueler af naar 0. Het inkomensbereik van de huurtoeslag is daarmee verlengd.
[49] De toeslag begint voor paren door deze wijziging bij een fors hoger inkomen af te bouwen.

	Aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat jaarlijks belastingaangifte moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting (individueel)	965.000	255.000

Bijlage 2. Opties

In de tabel in paragraaf 3 van de oplegbrief zijn de opties opgenomen die nu in beeld zijn. Deze zijn gegroepeerd in vier categorieën:

1. Generieke opties in de fiscaliteit
2. Generieke opties in de sociale zekerheid
3. Domeinspecifieke opties:
    - 3.1 Voor het kindgebonden budget
    - 3.2 Voor de zorgtoeslag
    - 3.3 Voor de huurtoeslag
4. Fundamentele aanpassingen binnen het huidige stelsel

In deze bijlage worden deze opties nader toegelicht.

1. Generieke opties in de fiscaliteit

Het verlagen of afschaffen van toeslagen kan worden gecombineerd met wijzigingen in het belastingstelsel. Daarbij kan aan verschillende beleidsopties worden gedacht.

- *Verlagen van de belastingen met bestaande knoppen*

Gedacht kan worden aan het verlagen van de belastingen door wijzigingen in tarieven en heffingskortingen (zoals de algemene heffingskorting en de arbeidskorting) als (gedeeltelijke) compensatie voor het vervallen of verlagen van toeslagen.

- *Het combineren van het afschaffen van toeslagen met het afschaffen van aftrekposten en heffingskortingen*

Ook zou gekozen kunnen worden om de ambitie groter te maken dan het afschaffen van de toeslagen, door behalve de toeslagen ook de aftrekposten en heffingskortingen af te schaffen. De inkomensverdeling blijft in deze variant zoveel mogelijk gelijk met een beperkt aantal inkomensonafhankelijke toelagen en een eenvoudige progressieve inkomstenbelasting. Deze optie vergt op die manier minder van de burger. Afhankelijk van de vormgeving nemen terugvorderingen en het niet-gebruik af. Doordat complexiteit sterk afneemt, wordt er ook minder van de burger gevraagd. Ook zou het in een dergelijk stelsel voor de burger makkelijker in te schatten zijn hoeveel (meer) werken loont en verdwijnt de bestaande grote spreiding in de marginale druk als gevolg van de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen. Een nadeel van deze optie is dat de individuele inkomenseffecten (als gevolg van spreiding in het huidige toeslagstelsel) fors zijn. In de nadere uitwerking zal daarom ook gekeken worden naar een variant met minder inkomenseffecten.

- *Uitkeerbare heffingskorting*

Een mogelijk nieuw type instrument dat wordt genoemd in het kader van de toeslagen is de uitkeerbare heffingskorting. Uitkeerbare heffingskortingen zijn uitkeringen die via het belastingstelsel worden verstrekt. De hoogte van de uitkering staat los van de te betalen belasting. De uitkering wordt verrekend met de te betalen belasting. Als de uitkering hoger is dan de te betalen belasting, wordt het verschil uitbetaald. Als bij de inkomstenbelasting sprake is van een teruggaaf, wordt de uitkering bij de teruggaaf opgeteld.

De motie Van Weyenberg/Segers vraagt expliciet aandacht voor deze optie. Met bijlage 3 bij deze tussenrapportage geven we invulling aan deze motie. De

uitkeerbare heffingskorting – net als andere uitkeringsvormen – kan op allerlei verschillende manieren kan worden vormgegeven, zowel inkomensafhankelijk als -onafhankelijk. Daarmee kan er ook bij de uitkeerbare heffingskorting sprake zijn van fundamentele problematiek zoals bij het toeslagenstelsel, met name bij een inkomensafhankelijke uitkering[50]. Onderscheidend aan dit instrumentarium is de wijze van uitkering, gekoppeld aan de belasting. Voor een dergelijke uitkering is een belastingaangifte nodig. Dat vergt een en ander van de burger. Om die reden wordt een inschatting gegeven van het aantal extra volwassenen dat jaarlijks belastingaangifte zou moeten doen en/of een voorlopige aanslag moeten aanvragen.[51]

2. Generieke opties in de sociale zekerheid

a. Verhoging wettelijk minimum loon (WML)

Het verhogen van het primaire inkomen uit arbeid of uitkering kan eraan bijdragen dat huishoudens uitgaven aan bijvoorbeeld huur en zorgkosten beter kunnen dragen. Hierdoor kunnen huishoudens de kosten mogelijk zelf (zonder inkomensaanvulling) dragen. Het afschaffen van toeslagen met compensatie via een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) zal in algemene zin de marginale druk laten afnemen, (door het afschaffen van inkomensafhankelijke toeslagen), maar het effect zal binnen de huidige toeslagpopulatie verschillen.

In deze optie worden de effecten bezien van een hoger wettelijk minimumloon met doorwerking op (bepaalde) sociale zekerheidsuitkeringen bij het gelijktijdig afschaffen of verminderen van het aantal huishoudens onder het toeslagenstelsel. In principe is de loonvorming boven het WML een zaak tussen werknemer en werkgever. Uit onderzoek van het CPB[52] komt naar voren dat een hoger minimumloon naar verwachting enig effect heeft op de lonen vlak boven WML, en dus ook op koopkracht van die inkomensgroepen. Deze beleidsoptie betekent een vereenvoudiging doordat gelijktijdig toeslagen worden afgeschaft en doordat het aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt wordt verlaagd. Een ander voordeel is dat het inkomen past bij het moment waarop het inkomen nodig is om de benodigde uitgaven te doen (tijdigheid). Verhoging van het WML/uitkeringen is een generiek instrument en daarmee niet gericht. Het effect van een verhoging van het WML op het primaire inkomen uit arbeid zal voor de gehele huidige toeslag populatie verschillen.[53] Zo zijn de middeninkomens hiermee niet in beeld. Afhankelijk van de vormgeving van deze variant leidt dit tot forse financiële consequenties voor de

[50] Een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting die aansluit bij de actuele behoeften van de aanvrager(s) en daarom als voorschot wordt uitgekeerd, kan leiden tot terugvorderingen en vereist dat burgers vooraf gegevens (over bijvoorbeeld inkomen, vermogen, of huishoudkenmerken) moeten aanleveren en wijzigingen proactief moeten doorgeven via een aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Zo'n voorlopige aanslag inkomstenbelasting voor grote aantallen burgers complex.
[51] Het onderzoek laat zien dat er grote groepen zijn, zeker in absolute aantallen, die niet met de loonheffing en ook niet met de inkomensheffing te maken hebben (255.000) of die alleen onder de loonheffing vallen (2.113.000) of alleen onder de inkomensheffing (1.188.000). Ook maakt het onderzoek duidelijk dat het aantal volwassenen met een voorlopige aanslag in het belastingjaar een beperkte minderheid vormt (25% van alle volwassenen in Nederland; 75% van alle volwassenen ontvangt dus geen voorlopige aanslag lopende het jaar).
[52] Centraal Planbureau, Effecten verhogen minimumloon, december 2020.
53 Als het minimumloon verhoogd wordt met 10% heeft dat in de eerste plaats een direct effect op alle lonen tot aan het nieuwe minimumloon, ter hoogte van 110% van het oude minimumloon. Daarbovenop komen overloopeffecten, zoals een stijging van de aan WML-grenzende lonen. De overloopeffecten kunnen verschillen bijvoorbeeld tussen zittende en nieuwe werknemers, tussen werkenden in verschillende sectoren en tussen verschillende typen dienstverbanden.

overheid en werkgevers of tot negatieve inkomenseffecten bij huishoudens die nu relatief veel toeslag ontvangen.

b. Samengaan met andere (sociale zekerheids)regelingen

Een optie zou daarnaast zijn om toeslagen te incorporeren in sociale zekerheidsregelingen. Bij deze optie kan verkend worden om waar mogelijk geen afzonderlijke voorziening te treffen maar de toeslagen onderdeel te laten uitmaken van bestaande uitkeringen (en uitkeringsinstantie), met vangnet (en fiscale maatregelen). Een voorbeeld waar in ieder geval naar wordt gekeken is het kindgebonden budget te incorporeren in de kinderbijslag (zie onderdeel 3.1 van deze bijlage). Er moet nog nader worden bezien welke andere samenvoegingen mogelijk zijn. Of dit de problematiek met het huidige toeslagstelsel tegengaat, hangt af van de vormgeving van het alternatief. Afhankelijk van de vormgeving van de variant heeft dit budgettaire gevolgen of leidt het tot negatieve inkomenseffecten bij huishoudens die nu relatief veel toeslag ontvangen.

3. Domeinspecifieke opties

3.1 Kindgebonden budget

Vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid voor het kindgebonden budget en de kinderbijslag kijkt de minister van SZW naar de vormgeving van de kindregelingen. Zij informeert uw Kamer hier ook separaat over. Onderstaande twee varianten worden in ieder geval meegenomen. Naast de twee genoemde uit te werken opties, wordt ook ingezoomd op de specifieke kenmerken van de kindregelingen zoals de ondersteuning aan alleenstaande ouders.

a. Samenvoegen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag waarbij de regeling geheel inkomensonafhankelijk wordt

In deze beleidsoptie wordt het kindgebonden budget samengevoegd met de kinderbijslag. Deze één-kindregeling wordt in deze beleidsoptie geheel inkomensonafhankelijk. Daarmee vervalt het kindgebonden budget als losstaande toeslag.

Beoogd wordt dat de regeling zo eenvoudiger uit te leggen is aan ouders en uit te voeren door één uitvoeringsorganisatie. Tegelijkertijd nemen in een inkomensonafhankelijke variant de gerichtheid aan lage- en middeninkomens en aan eenoudergezinnen af. Omdat de regeling in dit scenario inkomensonafhankelijk wordt ingericht, wordt verwacht dat ouders die nu een hoog bedrag aan kindgebonden budget ontvangen negatieve inkomenseffecten zullen ervaren. Om dit inkomenseffect tegen te gaan zou een (forse) intensivering nodig zijn.

b. Samenvoegen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag waarbij de regeling deels inkomensonafhankelijk en deels inkomensafhankelijk wordt

In deze beleidsoptie worden het kindgebonden budget en de kinderbijslag samengevoegd en wordt naast een inkomensonafhankelijk deel ook een inkomensafhankelijk deel toegevoegd.

Door de gedeeltelijke inkomensafhankelijkheid kan de regeling meer gericht ingezet worden voor ondersteuning aan bepaalde inkomensgroepen. Daarmee neemt de

doeltreffendheid van de regeling toe. Bij een inkomensafhankelijke vormgeving is relevant of wordt aangesloten bij het actuele inkomen of bij het historisch inkomen. Aansluiten bij het actuele inkomen is passend bij de actuele financiële situatie, maar vergroot de kans op terugvorderingen en nabetalingen.

Binnen het kindgebonden budget hangen hoge terugvorderingen vaak samen met het vervallen van het recht op de alleenstaande-ouderkop. Om problematische terugvorderingen als gevolg van de alleenstaande-ouderkop aan te pakken wordt er ook specifiek gekeken naar mogelijkheden om die terugvorderingen te voorkomen.

3.2 Zorgtoeslag

a. Compensatie via regulier instrumentarium

Met deze optie ontvangt de burger geen specifieke financiële ondersteuning voor de zorgkosten (zorgtoeslag), maar verloopt de financiële ondersteuning via het reguliere instrumentarium in de fiscaliteit en sociale zekerheid (WML, AHK, IB, bijstand).

Onder deze optie komen – afhankelijk van de precieze vormgeving - niet-gebruik en terugvorderingen minder of niet voor. Nadeel van deze beleidsoptie is dat een hogere zorgpremie door stijgende zorgkosten in de toekomst niet meer automatisch wordt gecompenseerd, zoals dat nu het geval is via de zorgtoeslag. Dit kan de toegankelijkheid van de zorg onder druk zetten, indien deze veelal één-op-één compensatie niet terugkomt in het nieuwe systeem. Daarnaast kan het – wederom afhankelijk van de precieze vormgeving – negatieve inkomenseffecten veroorzaken voor specifieke groepen zoals studenten, zelfstandigen en werknemers met kleine banen. Om dat te voorkomen zou er een (forse) intensivering nodig zijn. Gezien de nadelen zijn verschillende varianten in beeld:

- Compensatie via het regulier instrumentarium met instandhouding van de zorgtoeslag voor een kleinere doelgroep

Bij het afschaffen van de zorgtoeslag met compensatie middels het regulier instrumentarium zijn er specifieke groepen die negatieve inkomenseffecten ervaren. Deze huishoudens zijn moeilijk te compenseren met het regulier instrumentarium en daarom blijft in deze variant de zorgtoeslag voor een kleine doelgroep in stand. Nader moet worden verkend hoe de parameters zodanig kunnen worden vastgesteld dat de beoogde doelgroep wordt bereikt.

Voordelen van deze beleidsoptie zijn dat voor een grote groep burgers de zorgtoeslag buiten het toeslagenstelsel wordt gecompenseerd. De groep huishoudens met lagere inkomens behoudt de zorgtoeslag als inkomensaanvulling om de nominale premie en het eigen risico mee te betalen. Nadelen zijn de naar verwachting hoge(re) marginale druk die ontstaat als gevolg van het steilere afbouwtraject dat nodig is om de doelgroep voldoende beperkt te kunnen afbakenen. Ook blijft voor de kwetsbare huishoudens niet-gebruik en terugvorderingen voortkomend uit het huidige toeslagenstelsel bestaan. Om deze problematiek voor de resterende groep zorgtoeslag te mitigeren zou deze optie gecombineerd kunnen worden met een van de alternatieven die binnen het stelsel worden verkend (zie paragraaf 4 in deze bijlage).

- *Compensatie via regulier instrumentarium én door generieke inkomensonafhankelijke aanvulling*

Deze beleidsoptie omvat het volledig afschaffen van de zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium met een inkomensonafhankelijke aanvulling. De praktische uitvoerbaarheid en ervaren complexiteit voor burgers van een dergelijke aanvulling moet nader worden bezien.

Deze aanvulling kan worden uitgekeerd via een uitkeringsinstantie, via de zorgverzekeraars (zie hieronder) of als uitkeerbare heffingskorting. Omdat deze aanvulling niet afhankelijk is van het inkomen, en alleen van de zorgverzekering is het mogelijk dat deze slechts eenmalig bij het bereiken van 18-jarige leeftijd wordt aangevraagd om vanaf dat moment jaarlijks te worden uitgekeerd. Hierdoor neemt naar verwachting toekenningszekerheid toe en niet-gebruik af. Aangezien de aanvulling inkomensonafhankelijk is, komen terugvorderingen vanwege inkomensveranderingen niet meer voor. Bij maandelijkse uitbetaling biedt de aanvulling tijdige compensatie voor het betalen van zorgpremies.

b. *Afschaffen zorgtoeslag via verlagen nominale premie*

Met deze optie wordt de zorgtoeslag volledig afgeschaft, de inkomensgevolgen voor de huidige populatie die zorgtoeslag ontvangt worden gecompenseerd met het regulier instrumentarium (WML en AHK). Daarnaast wordt de nominale zorgpremie verlaagd. Hiervoor zijn verschillende modaliteiten denkbaar, zoals een verhoging van de rijksbijdrage aan het zorgverzekeringsfonds[54] of een aanpassing van de verhouding tussen de bijdrage uit de nominale premie en inkomensafhankelijke bijdrage (IAB).[55]

Voordelen ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel zijn dat burgers bij deze maatregel geen acties hoeven te ondernemen en dat niet-gebruik en terugvorderingen van de zorgtoeslag niet langer voorkomen. Er zijn ook aandachtspunten. Een lagere premie zou haaks staan op de trend van stijgende zorgkosten, en kan daarom het beeld van de burger over de kosten van de zorg vertroebelen. Ook is het verlagen van de nominale premie minder gericht dan de huidige zorgtoeslag omdat huishoudens met een hoger inkomen ook profiteren van de lagere premie. Daarnaast zijn er twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van de maatregel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars. Dit in verband met Europees recht.

c. *Op vrijwillige basis overmaken van de zorgtoeslag / inkomensonafhankelijke aanvulling naar de zorgverzekeraar*

Deze beleidsoptie is geen fundamentele aanpassing van het stelsel, maar betreft een aanpassing binnen het bestaande stelsel. Het omvat het direct overmaken van de zorgtoeslag of inkomensonafhankelijke aanvulling op aanvraag van de gerechtigde ontvanger naar de zorgverzekeraar. Daarvoor moeten er afspraken zijn tussen zorgverzekeraars en de Belastingdienst. Met deze beleidsoptie faciliteert de overheid

[54] Het Nederlandse zorgstelsel is gebouwd op solidariteit. Zorgverzekeraars hebben een wettelijke plicht om iedereen als verzekerde te accepteren en dezelfde basispremie in rekening te brengen (acceptatieplicht). De zorg uit het basispakket wordt voor ongeveer 50% betaald uit het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) dat door het Zorginstituut wordt beheerd. Als gevolg van de acceptatieplicht hebben sommige zorgverzekeraars meer verzekerden die veel zorg nodig hebben en daardoor hogere kosten maken dan andere zorgverzekeraars. Hiervoor voert het Zorginstituut de zogenaamde risicoverevening uit. Deze vereveningsbijdrage wordt betaald uit het zorgverzekeringsfonds.

[55] Het is ook mogelijk om compensatie via het regulier instrumentarium achterwege te laten, en in plaats daarvan enkel te sturen op een lagere nominale premie (via rijksbijdrage of IAB).

– op verzoek van de burger- deze betaling van de burger naar de zorgverzekeraar. Nadeel is wel dat de beleidsoptie in zichzelf niet bijdraagt aan het verlichten van de fundamentele problematiek in het stelsel, omdat de grondslagen gelijk blijven.

De aandachtspunten bij deze optie zijn de aansprakelijkheid van zorgverzekeraars bij terugvorderingen, de investeringen in IT versus de beperkte winst in termen van voorkomen betalingsachterstanden en mogelijke problemen bij het overstappen en de terugbetalingen aan de verzekerde door de zorgverzekeraar. Hierbij zullen ook de ervaringen van het rechtstreeks overmaken van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties worden meegenomen.

3.3 Huurtoeslag

a. Eigendomsneutraal woonbeleid

In deze optie gaat het om een brede benadering, waarbij zowel huur als koop worden betrokken. Zowel voor huur als koop is voorzien in een terugsluis waarmee huishoudens worden ondersteund in de woonlasten. De gerichtheid en tijdigheid en de mate waarin terugvorderingen verminderen zijn afhankelijk van vormgeving van deze terugsluis.

Met dit toekomstbeeld worden huren en kopen gelijk behandeld en wordt het aantal regelingen waar huishoudens voor in aanmerking kunnen komen, zoveel mogelijk beperkt. Dit maakt het systeem begrijpelijker en kan niet-gebruik terugdringen. Nadelen zijn dat dit een grote woningmarktherziening betreft, en dus lange termijnvisie vergt, en de implementatie ervan meerdere kabinetsperiodes vergt. Afhankelijk van de inzet van budget, leidt deze optie mogelijk tot een grote herverdelingsoperatie waarbij sprake zal zijn van grote spreiding van inkomenseffecten.

b. 'Huurmatiging door corporatiesector en particuliere sector'

In deze optie wordt de huurtoeslag aan de burger afgeschaft: de burger krijgt een lagere huur en de verhuurder krijgt daarvoor compensatie. Een bedrag vergelijkbaar met huurtoeslag wordt rechtstreeks uitbetaald aan verhuurder. De uitvoering van deze regeling gebeurt via een uitvoeringsorganisatie die registers (in ieder geval Basisregistratie Personen, Basisregistratie Adressen en Gebouwen en de Basisregistratie inkomen (BRI), en een op te zetten huurregister) koppelt. Hiermee is dit een gerichte maatregel. Er is geen sprake meer van een handmatige aanvraag door huurder of verhuurder. Door de koppeling met de BRI wordt uitgegaan van vastgesteld inkomen (zie optie 4a), om terugvorderingen terug te dringen. Een nadeel van uitgaan van vastgesteld inkomen is dat er een vangnetregeling dient te worden opgezet, voor als inkomens na de vaststelling nog zijn gedaald. De berekening van het huurmatigingsbedrag kan eventueel worden vereenvoudigd ten opzichte van de huidige huurtoeslagberekening.

Voordeel van huurmatiging, in combinatie met automatische toekenning en op basis van vastgesteld inkomen, is dat niet-gebruik en terugvorderingen zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Dit systeem vraagt minder acties van huurders. Nadelen en aandachtspunten zijn mogelijke knelpunten met betrekking tot privacy (verhuurders krijgen meer (indirect) inzicht in inkomenssituatie van huurders) en de technische

uitvoerbaarheid. Ook zijn er juridische aandachtspunten wat betreft de verplichte deelname van de particuliere sector.

c. Huurmatiging via de woningcorporaties en huurtoeslag voor particuliere sector

In deze optie gaat het om een gedifferentieerd systeem, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de woningbouwcorporaties en de particuliere sector. Het leeuwendeel van huurders huurt bij woningcorporaties. Door het huidige huurtoeslagbedrag direct aan corporaties uit te keren, kunnen zij net als in de huurmatiging-variant de huren direct verlagen. De burger krijgt een lagere huur en de woningbouwcorporaties krijgen daarvoor compensatie. Voor het resterende deel van de huurtoeslagontvangers (bij private verhuurders) blijft een systeem van huurtoeslag gehandhaafd. Voor beide situaties geldt dezelfde berekening en wordt de berekening gemaakt op basis van vastgesteld inkomen. Eventuele verdere vereenvoudigingen van de berekening zijn mogelijk.

Huurders van corporatiewoningen ervaren de voor- en nadelen die bij de optie 'huurmatiging door corporatiesector en particuliere sector' worden geschetst. Huurders in de particuliere sector ervaren de voordelen (en nadelen) van berekening op basis van vastgesteld inkomen, maar voor de rest blijft de situatie voor hen vergelijkbaar met die in de huidige situatie (afgezien van mogelijke andere verbeteringen van het huidige systeem). Daarnaast moeten de juridische, beleidsmatige en uitvoeringsconsequenties van een gedifferentieerd systeem worden bezien.

4. Fundamentele aanpassingen binnen het huidige toeslagenstelsel

Er zijn een aantal fundamentele aanpassingen in het huidige toeslagenstelsel mogelijk waarmee de fundamentele problematiek mogelijk (gedeeltelijk) aangepakt kan worden. Deze aanpassingen worden in deze paragraaf geschetst onder a) b) en c). Naast deze fundamentele aanpassingen in het huidige stelsel zijn kleinere aanpassing denkbaar die meegenomen kunnen worden als bouwsteen in een combinatie van alle opties die in deze bijlage zijn opgenmen. Te denken valt aan harmonisatie van begrippen, grondslagen of wijzigingen in afbouwpaden.

a. Op basis van vastgesteld inkomen Polisadministratie

In deze optie wordt de toeslag berekend op vastgesteld inkomen, waardoor de problematiek van de hoge terugvorderingen fundamenteel wordt aangepakt. De toekenningszekerheid neemt toe. In deze variant wordt gebruik gemaakt van de Polisadministratie (maandinkomen).

De Polisadministratie is een register waarin de meeste Nederlandse inkomstengegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden ontleend aan de gegevens uit de loonaangifte en wordt beheerd door het UWV. Voor het vaststellen van toeslagen kan voor burgers in loondienst gebruik gemaakt worden van de inkomensgegevens uit de Polisadministratie. Het maandinkomen van deze burgers zou automatisch worden doorgegeven, waardoor het voor burgers niet langer nodig is zelf wijzigingen in inkomen door te geven. Er zijn verschillende uitwerkingen mogelijk. Daarbij zou ook gekeken kunnen worden of de periode waarop de toeslag wordt berekend (kalenderjaar) zou kunnen worden aangepast, om de burger meer

zekerheid te geven. Dit betekent ook een aanpassing voor de termijn waarvoor het recht wordt vastgesteld. Afhankelijk van de vormgeving kunnen terugvorderingen worden voorkomen en zou eventueel de voorschotsystematiek worden losgelaten voor deze groep. Een ander voordeel is actualiteit en rechtszekerheid.

De Polisadministratie bevat echter niet alle relevante gegevens die benodigd zijn voor het vaststellen van toeslagen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen gegevens over zelfstandigen, alimentatie en inkomen uit het buitenland, ook aftrekposten zijn niet opgenomen in de Polisadministratie. Daarvoor is een andere bron nodig. Een mogelijkheid is een doelgroepenbenadering, waarbij voor een deel van de doelgroep gebruik zal worden van oudere inkomensgegevens (T-2). Aandachtspunt is hoe om te gaan met mensen die niet in de Polisadministratie zitten. Er zal bovendien voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn om maandelijks de hoogte van de toeslag te berekenen op basis van het laatst bekende inkomen. Daarnaast zullen er mogelijke negatieve inkomenseffecten voor burgers ontstaan.

b. T-2 + Vangnet

In deze optie wordt de toeslag – net als onder a – berekend op vastgesteld inkomen, waardoor de problematiek van de hoge terugvorderingen fundamenteel wordt aangepakt. De toekenningszekerheid neemt toe.
Bij gebruik van T-2 worden de toeslagen berekend op basis van het vastgesteld inkomen van twee jaar (T-2) geleden. Hierdoor leidt een inkomensstijging niet meer tot terugvorderingen en neemt de zekerheid over de hoogte van de toeslag toe en de terugvorderingen af. Voor de groep met een stabiel inkomen leidt dit in de praktijk maar beperkt tot een verbetering. Voor burgers met een onzeker inkomen is vaak geen T-2 inkomensgegeven bekend. De tijdigheid van de toeslagen is hiermee afgenomen. Bij een lager inkomen dan twee jaar ervoor, past de behoefte aan inkomensondersteuning (toeslag) niet bij hetgeen daadwerkelijk wordt uitgekeerd.

Voor deze groep burgers die te maken krijgen met een sterke inkomensdaling kan een vangnet een oplossing bieden. De toeslag wordt voor die groep wél berekend op basis van het huidige inkomen (T). Deze burgers worden door het vangnet tijdig geholpen maar wel met de nadelen van werken in de actualiteit (geen toekenningszekerheid, mogelijke terugvorderingen). Punten van aandacht bij de verdere uitwerking zijn onder meer de begrijpelijkheid van het stelsel en (de complexiteit van) de uitvoering ervan. Ook het vangnet is complex, er moet op basis van moeilijk verifieerbare grondslagen worden vastgesteld of burgers recht hebben op het vangnet. Afhankelijk van de omvang kan een dergelijk vangnet mogelijk naast een regulier stelsel uitvoerbaar worden vormgegeven.

c. De basisbehoeftetoeslag

In deze optie worden twee of drie toeslagen samengevoegd tot één toeslag, met een gezamenlijk afbouwtraject en waarbij de grondslagen zijn vereenvoudigd ten opzichte van de situatie dat er meerdere toeslagen naast elkaar bestaan. In de huidige situatie is er al sprake van harmonisatie in het huishoudbegrip en de vermogensgrens bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Bij een basisbehoeftetoeslag vindt er verdere harmonisatie plaats. Deze harmonisatie kan voor de burger als eenvoudiger worden ervaren, en kan het aantal terugvorderingen en het niet-gebruik terugdringen. Ook kan dit voor bepaalde huishoudens leiden tot een beperking van de marginale druk. Omdat twee of drie regelingen met een eigen (en maar deels overlappende) doelgroep worden samengevoegd, neemt de

gerichtheid af. Mogelijk wordt bij nadere uitwerking op dezelfde problemen gestuit die in het kader van de uitwerking van de huishoudentoeslag zijn geconstateerd, waaronder uitvoerbaarheid[56].

d. Gegevens uitwisselen en eventueel ambtshalve toekennen van toeslagen

Om de complexiteit voor de burger aan te pakken, en het niet-gebruik te doen afnemen, zou de uitvoeringsorganisatie zelf actief burgers kunnen benaderen dat ze recht hebben op een toeslag. Het niet-gebruik kan worden teruggedrongen doordat de burger alsnog overgaat tot het aanvragen van de toeslag. Afhankelijk van de vormgeving van deze optie kan de uitvoeringsorganisatie de toeslag ambtshalve toekennen, wanneer er wel een recht is maar de burger niet overgaat tot een aanvraag. Bij een ambtshalve toekenning in de vorm van een voorschot is een belangrijk aandachtspunt de verantwoordelijkheidsverdeling gezien het risico op terugvorderingen. Het effect op terugvorderingen en nabetalingen in eveneens afhankelijk van de vormgeving, of er slechts sprake is van gegevens uitwisselen of ambtshalve toekennen. Aandachtspunt bij deze optie is de privacy van de burger.[57]

[56] Ministerie van Financiën (2020), IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 31066 nr. 624

[57] Zie ook: Werkagenda SUWI, Kamerstukken II, 2022-2023, 29 362/26 448, nr. 328: kabinetsreactie op IBO sociale zekerheid

Bijlage 3. Uitkeerbare heffingskortingen

Inleiding
Zoals beschreven in de tussenrapportage worden diverse alternatieven verkend ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel. Daarbij ligt de nadruk op het burgerperspectief. Naast het nadenken over het vereenvoudigen en afschaffen van instrumenten, is het verstandig ook na te denken over nieuwe typen instrumenten. Innovatie in het belasting- en inkomensbeleid brengt beleidsdoelen wellicht dichterbij of kan beleidsdoelen wellicht bereiken met lagere uitvoeringskosten of met een kleiner beroep op het doenvermogen van mensen.

Een mogelijk nieuw type instrument is de uitkeerbare heffingskorting. Dat is het onderwerp van deze bijlage. De concrete aanleiding voor deze bijlage is de motie in de Tweede Kamer van Van Weyenberg/Segers.[58] Die motie vraagt om voor de zomer van 2023 aan te geven hoe uitkeerbare heffingskortingen uitvoerbaar kunnen worden vormgegeven. Uitkeerbare heffingskortingen zijn technisch maakbaar en dus in beginsel in theorie op termijn naar verwachting uitvoerbaar. Het is daarbij goed om te realiseren dat de Belastingdienst de komende jaren weinig tot geen verandercapaciteit beschikbaar heeft en zich de afgelopen jaren juist meer is gaan concentreren op de fiscale kerntaken: het heffen van belastingen. Hoe ingrijpend eventuele invoering van een uitkeerbare heffingskorting zal zijn, zal afhangen van politieke keuzes over de concrete vormgeving. Het definitieve oordeel over de uitvoerbaarheid is voorbehouden aan een uitvoeringstoets. Aansluitend bij de tussenrapportage is het voorlopig de vraag of uitkeerbare heffingskortingen meerwaarde zouden kunnen bieden ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten en dan in het bijzonder vanuit burgerperspectief.

Leeswijzer
Deze bijlage gaat dieper in op de uitkeerbare heffingskortingen als mogelijk nieuw instrument. Deel 1 laat zien wat uitkeerbare heffingskortingen zijn en hoe dit mogelijke nieuwe instrument zich zou verhouden tot de bestaande instrumenten binnen en buiten de fiscaliteit. In feite zijn het uitkeringen die via het belastingstelsel worden verstrekt. Net als 'gewone' uitkeringen (waaronder toeslagen) kunnen uitkeerbare heffingskortingen allerlei vormen aannemen en allerlei beleidsdoelen hebben.

Een belangrijke beleidsmatige en politieke vraag, die bij de tussenrapportage nog niet hoeft te worden beantwoord, is of uitkeerbare heffingskortingen voldoende meerwaarde bieden ten opzichte van de bestaande instrumenten. Deel 2 gaat daarom in op de belangrijkste verschillen tussen gewone uitkeringen (waaronder toeslagen) en uitkeerbare heffingskortingen.

Een van de belangrijke verschillen vanuit burgerperspectief is dat de aanvragen en wijzigingen van uitkeerbare heffingskortingen via de belastingprocessen lopen. Dat is vooral een aandachtspunt voor mensen die in de huidige situatie (nog) niet te maken hebben met deze processen. Deel 3 laat voor drie concrete varianten van uitkeerbare heffingskortingen zien hoeveel extra mensen ten opzichte van de huidige situatie een voorlopige aanslag inkomstenbelasting zouden moeten aanvragen om in het lopende jaar maandelijks een uitkering te ontvangen. Ook wordt aangegeven hoeveel mensen jaarlijks belastingaangifte moeten gaan doen, terwijl ze dit nu nog niet hoeven te doen. Deze bijlage sluit af met een korte conclusie.

[58] Kamerstukken II 2021-2022, 36120, nr. 12

Deel 1 – Introductie uitkeerbare heffingskorting als mogelijk nieuw instrument

Achtergrond
Inkomensherverdeling verloopt (in Nederland) voor een belangrijk deel via uitkeringen (waaronder toeslagen) en via belastingen. Uitkeringen bestaan in veel verschillende vormen. Er zijn uitkeringen waar belasting over betaald moet worden, zoals de AOW en de bijstand. Daarnaast zijn er subsidies, toeslagen en bijvoorbeeld kinderbijslag. Door voorwaarden te stellen kunnen uitkeringen gericht worden op specifieke subgroepen, bijvoorbeeld: gezinnen met kinderen of huurders met een laag huishoudinkomen. Er zijn ook andere instrumenten om (indirect) de koopkracht te beïnvloeden, zoals prijsregulering.[59]

Ook binnen het belastingstelsel vindt veel herverdeling plaats. In de loon- en inkomstenbelasting zorgen progressieve tarieven er allereerst voor dat mensen met hogere (individuele) inkomens relatief meer belasting betalen dan mensen met lagere inkomens. Het inkomen is echter niet de enige bepalende factor. Door verschillen in tarieven, aftrekposten en heffingskortingen kunnen subgroepen (bijvoorbeeld werkenden, zelfstandigen, ouderen, eigenwoningbezitters) bij een gelijk bruto inkomen meer of minder belasting betalen. Heffingskortingen zijn ingevoerd bij de Wet inkomstenbelasting 2001. De algemene heffingskorting kwam in de plaats van de belastingvrije som, die ervoor zorgde dat niet vanaf de eerste euro's aan inkomen belasting betaald hoefde te worden. De arbeidskorting komt voort uit een forfaitaire aftrek van kosten die verband houden met arbeid (arbeidskostenforfait). Geleidelijk zijn de heffingskortingen meer instrumenteel ingezet.

Hetzelfde inkomenseffect kan soms met verschillende instrumenten bereikt worden. En de effecten van verschillende instrumenten kunnen overlappen. Voor mensen die belasting betalen kan een (hogere) belastingkorting bijvoorbeeld hetzelfde netto voordeel opleveren als een (hogere) onbelaste uitkering. Voor mensen die geen belasting betalen, geldt dat uiteraard niet. Zij hebben geen voordeel van een hogere belastingkorting omdat ze al geen belasting betalen. Een verhoging van een heffingskorting kunnen zij niet 'verzilveren'. Ze hebben echter wel voordeel van een hogere uitkering. Het idee achter de uitkeerbare heffingskorting zou zijn om daar verandering in te brengen.

Uitkeerbare heffingskorting
Een uitkeerbare heffingskorting is in economische zin een uitkering die via het belastingstelsel wordt verstrekt. Het bedrag aan uitkeerbare heffingskorting wordt verrekend met de te betalen belasting na toepassing van de bestaande heffingskortingen. Als de uitkeerbare heffingskorting hoger is dan de te betalen belasting, wordt het verschil – anders dan bij een 'gewone' heffingskorting - uitbetaald.

Door de toevoeging 'uitkeerbare' wijzigt de 'heffingskorting' fundamenteel van karakter. Het wezenlijke van een heffingskorting is dat het een korting is op de belastingheffing, die dus materieel hoogstens het te betalen bedrag aan belasting tot nul kan reduceren. Door de uitkeerbaarheid is er echter geen economisch verband meer met de belastingheffing. Een inhoudelijk juistere benaming zou wellicht 'belastinguitkering' zijn.

[59] Denk aan gratis onderwijs/schoolboeken, maar ook aan het minimumloon, (prijs)regulering van huurwoningen, zorgverzekeringen, (openbaar) vervoer, energieprijsplafond et cetera.

Anders dan bij een 'gewone' heffingskorting hangt het (maximale) voordeel van een verhoging van een uitkeerbare heffingskorting – net als bij een 'gewone' uitkering – niet af van de te betalen belasting. Voor iedere rechthebbende levert een (hogere) uitkeerbare heffingskorting hetzelfde voordeel op als een (hogere) uitkering voor dezelfde doelgroep.

Mogelijke vormen van uitkeerbare heffingskortingen
Er zijn allerlei vormen van uitkeerbare heffingskortingen denkbaar. Uitkeerbare heffingskortingen kunnen in beginsel zowel inkomensafhankelijk zijn als inkomensonafhankelijk. Ook kan in beginsel een vermogenstoets worden gekoppeld aan een uitkeerbare heffingskorting. Als uitkeerbare heffingskortingen inkomensafhankelijk zijn, dan kan dat op basis van het gezamenlijke inkomen of op basis van het individuele inkomen. Dit in tegenstelling tot de huidige heffingskortingen, die verband houden met het individuele inkomen.[60] Zie tabel 1 voor een schematisch overzicht van de verschillende instrumenten voor inkomensondersteuning.

Als concrete invullingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:
- Een uitkeerbare heffingskorting die afhangt van huishoudkenmerken en het gezamenlijke inkomen (en eventueel vermogen) van fiscale partners. In economische zin is dit vergelijkbaar met een toeslag. Dat zou bijvoorbeeld een manier kunnen zijn om toeslagen af te schaffen.
- Een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting die afhangt van huishoudkenmerken. Dit zou een soort basisinkomen kunnen zijn, waarvan de hoogte verschilt tussen alleenstaanden en paren, of bijvoorbeeld een soort kinderbijslag.
- Een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting voor iedere volwassene. Dit kan bijvoorbeeld een alternatief zijn voor een inkomensonafhankelijke zorgtegemoetkoming (of een verlaging van de zorgpremie), of ook een vorm zijn van een basisinkomen.
- Een inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting die afhangt van het individuele inkomen. Bijvoorbeeld een uitkeerbare algemene heffingskorting of een uitkeerbare ouderenkorting. In economische zin is dat te vergelijken met een toeslag die afhangt van het individuele inkomen of (als bij een uitkeerbare algemene heffingskorting) met een basisinkomen gecombineerd met hogere belastingtarieven.

Afhankelijk van de vormgeving kan een uitkeerbare heffingskorting eventueel ook meelopen in de loonheffing.

Tabel 1. Instrumenten voor inkomensondersteuning (niet uitputtend)

Uitkeringen		**Belastingkortingen**
'Gewone' uitkeringen (waaronder toeslagen)	**Uitkeerbare heffingskorting**	• 'gewone' heffingskorting • Vrijstelling • Verlaagd tarief • Aftrekpost
Allerlei vormen mogelijk: • Toeslag • Kinderbijslag • Tegemoetkoming • Subsidie • Basisinkomen • (Belaste uitkeringen zoals AOW, bijstand)	Net als bij 'gewone' uitkeringen zijn allerlei vormen mogelijk.	

[60] Waarbij de inkomensafhankelijke combinatiekorting enkel kan worden toegepast door de minstverdienende partner of alleenstaande ouder die zorg draagt voor een kind dat op 1 januari van het belastingjaar jonger is dan 12 jaar.

Overeenkomsten 'gewone' uitkeringen (waaronder toeslagen) en uitkeerbare heffingskortingen
Uitkeerbare heffingskortingen zijn als nieuw type instrument niet noodzakelijk om een inkomensherverdeling te bereiken. Voor iedere denkbare uitkeerbare heffingskorting bestaat al een economisch gelijke uitkering/toeslag of kan deze eenvoudig worden vormgegeven binnen het bestaande stelsel van uitkeringen, bij- en toeslagen. Ook zonder een nieuw type instrument kan inkomensondersteuning worden gegeven aan mensen die geen belasting betalen. Dit gebeurt ook al met de huidige uitkeringen/toeslagen.

Er zijn dan ook vooral overeenkomsten tussen gewone uitkeringen en uitkeerbare heffingskortingen. Dat geldt ook voor aspecten als zekerheid en tijdigheid. Als een uitkeerbare heffingskorting bijvoorbeeld afhangt van het actuele inkomen en lopende het jaar als een voorschot wordt verstrekt, dan is na afloop van het jaar een definitieve vaststelling nodig en kan een terugvordering plaatsvinden. Het 1-op-1 omzetten van een uitkering of toeslag in een uitkeerbare heffingskorting is dan ook geen oplossing voor eventuele problemen die het gevolg zijn van de vormgeving daarvan (zie kader).

Waarom lossen uitkeerbare heffingskortingen de huidige problematiek van de toeslagen niet op?
Een van de fundamentele problemen van het toeslagenstelsel is dat mensen soms toeslagen moeten terugbetalen: terugvorderingen. Gedurende het jaar wordt de toeslag maandelijks uitgekeerd als voorschot. De hoogte van het voorschot is afhankelijk van het (geschatte) inkomen over het hele jaar en overige grondslagen zoals vermogen en huishoudenspecifieke kenmerken. Voor het inkomen wordt oom precies te zijn gekeken naar het (gezamenlijke) verzamelinkomen. Als na afloop van het jaar blijkt dat bijvoorbeeld het inkomen over het hele jaar hoger was dan het vooraf geschatte inkomen, dan is meer toeslag ontvangen dan waarop men recht heeft en moet een deel van het voorschot worden terugbetaald.

Stel nu dat de toeslag wordt uitgekeerd via het belastingstelsel als inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting. Dan moet de burger een voorlopige aanslag aanvragen met een geschat verzamelinkomen over het (hele) jaar. Als de burger dat doet, krijgt hij/zij via de voorlopige aanslag iedere maand een voorschot van de uitkeerbare heffingskorting uitgekeerd. Als na afloop van het jaar blijkt dat het verzamelinkomen over het hele jaar hoger was dan het geschatte inkomen (of niet voldaan is aan andere criteria), moet een deel van het voorschot bij de definitieve belastingaanslag worden terugbetaald. Het instrument is dus anders, maar de uitkomst hetzelfde: de problematiek van terugvorderingen blijft bestaan.

De beleidswens is om inkomensondersteuning te geven die past bij de huidige behoeften van huishoudens. Dat leidt tot inkomensondersteuning op basis van het actuele inkomen en actuele huishoudkenmerken, die dus leidt tot de terugvorderingsproblematiek. Het maakt daarbij niet uit of de toeslag via het belastingstelsel wordt uitgekeerd of niet. Bij de inkomensonafhankelijke kinderbijslag speelt de problematiek van toeslagen bijvoorbeeld niet. De kinderbijslag is niet afhankelijk van het inkomen, maar alleen van het aantal kinderen en hun leeftijden. De hoogte van de uitkering staat direct vast. Bovendien is het aanvragen heel eenvoudig. De ouders moeten de kinderbijslag eenmaal aanvragen voor het oudste kind en daarbij hun rekeningnummer doorgeven. De rest gaat automatisch tot het jongste kind 18 jaar wordt, ongeacht ontwikkelingen in de financiële positie van het huishouden. Het gevolg: geen terugvorderingen, geen niet-gebruik, maar dus ook een generieke/ongerichte tegemoetkoming aan alle ouders.

Stel nu dat de kinderbijslag wordt omgezet in een uitkeerbare heffingskorting. Dan zou de burger een voorlopige aanslag kunnen aanvragen. Als de burger dat doet, krijgt hij/zij via de voorlopige aanslag iedere maand een deel van de kinderbijslag uitgekeerd. Als geen andere onjuistheden zijn geslopen in de aanvraag van de voorlopige aanslag, volgt na afloop van het jaar geen terugvordering.

Deel 2 – Verschillen tussen gewone uitkeringen/toeslagen en uitkeerbare heffingskortingen

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen tussen uitkeerbare heffingskortingen en 'gewone' uitkeringen/toeslagen. Aansluitend bij de tussenrapportage kunnen deze verschillen bepalend zijn voor de beleidsmatige en politieke vraag of uitkeerbare heffingskortingen voldoende meerwaarde zouden kunnen bieden ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten, in het bijzonder vanuit burgerperspectief.

Veel van de verschillen ten opzichte van gewone uitkeringen gelden overigens niet alleen voor uitkeerbare heffingskortingen, maar ook voor de bestaande gewone belastingkortingen. Het kabinet houdt de bestaande fiscale regelingen tegen het licht om zo het belastingstelsel eenvoudiger te kunnen maken.[61] Ook is een evaluatie van de bestaande heffingskortingen voorzien.[62] Uit deze trajecten zouden voorstellen kunnen komen om sommige fiscale regelingen te vervangen door of samen te voegen met uitkeringen.

Aanvraagproces verloopt anders

Uitkeerbare heffingskortingen lopen mee in de belastingprocessen. Dat betekent dat het nodig kan zijn om belastingaangifte te doen om de uitkeerbare heffingskorting te ontvangen. Om de uitkeerbare heffingskorting lopende het jaar te ontvangen (dat ligt voor de hand bij een uitkeerbare heffingskorting in het kader van inkomensherverdeling) kan het nodig zijn een voorlopige aanslag inkomstenbelasting te ontvangen.

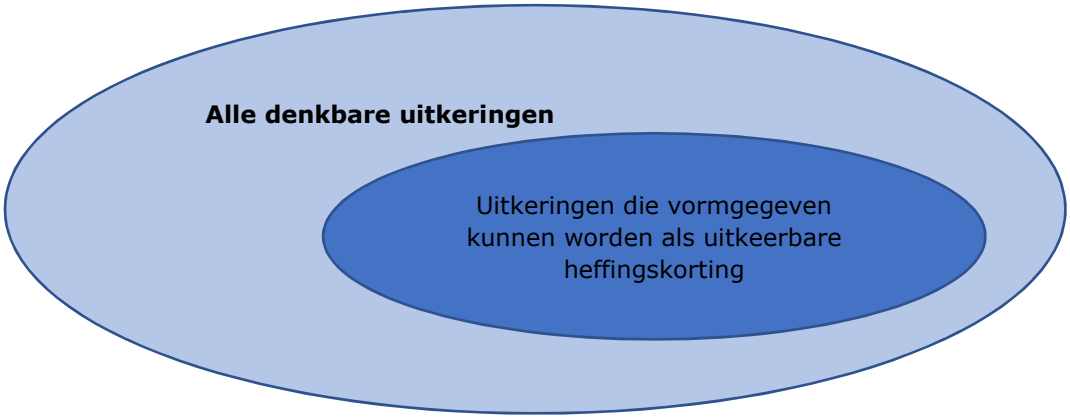
Voor een deel van de rechthebbenden kan dit lastiger zijn dan de aanvraag van een gewone uitkering/toeslag. Dat is een belangrijk aandachtspunt bij uitkeerbare heffingskortingen. Uit onderzoek van de Belastingdienst komt bijvoorbeeld naar voren dat ongeveer 2½ miljoen volwassenen niet in het proces van de inkomstenbelasting zitten en ongeveer 75% van de volwassenen geen voorlopige aanslag ontvangt. Op basis van het onderzoek geeft deel 3 van deze bijlage een inschatting van de aantallen mensen die bij verschillende concrete varianten van uitkeerbare heffingskortingen extra belastingaangifte zouden moeten doen en het aantal extra mensen dat een voorlopige aanslag zou moeten aanvragen. Er is nog niet onderzocht of een voorlopige teruggaaf in dergelijke gevallen ambtshalve kan worden verleend en of een aangifteverplichting achterwege kan blijven bij burgers die uitsluitend voor de uitkeerbare heffingskorting in aanmerking komen.[63] In deel 3 van deze bijlage wordt hier nader op ingegaan.

[61] Kamerstukken II, 2022-2023, 32 140, nr. 140
[62] O.a. Kamerstukken II, 2022-2023, 32 140, nr. 149
[63] Bij gewone uitkeringen is al veel ervaring opgedaan met het zoveel mogelijk beperken van niet-gebruik. De SVB stuurt ouders bijvoorbeeld een brief als ze kinderbijslag kunnen aanvragen. Ze moeten dan eenmalig een rekeningnummer doorgeven. Als er nog een kind bijkomt of als een kind 18 jaar wordt, wordt de kinderbijslag automatisch aangepast.

Voor een ander deel van de rechthebbenden kan het juist handig zijn dat de uitkeerbare heffingskorting meeloopt in de belastingprocessen. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor degenen die sowieso een voorlopige aanslag inkomstenbelasting ontvangen. Als tegelijkertijd de toeslagen worden afgeschaft, hoeven zij slechts op een plaats wijzigingen door te geven. Als de uitkeerbare heffingskorting meeloopt in de loonheffing (zie daarover later meer) kan het ook handig zijn voor degenen die al in de loonheffing zitten.[64]

Beperkingen aan vormgeving
Dat iedere uitkeerbare heffingskorting in principe ook kan worden vormgegeven als gewone uitkering, geld andersom niet. Uitkeringen die ook als uitkeerbare heffingskorting vormgegeven kunnen worden, zijn een subset van alle denkbare uitkeringen. Dit is geïllustreerd in figuur 1.

Figuur 1. Niet alle uitkeringen kunnen ook worden vormgegeven als uitkeerbare heffingskorting



Dat komt doordat voor uitkeerbare heffingskortingen in beginsel dezelfde procedures en regels zullen moeten gelden als voor de overige onderdelen van de inkomstenbelasting. Er kan in principe besloten worden om binnen de inkomstenbelasting op deelgebieden voor uitkeerbare heffingskortingen afwijkende begrippen en regels te hanteren, maar dat leidt tot extra complexiteit en verkleint daarmee de maakbaarheid en haalbaarheid.

Aansluiten bij de inkomstenbelasting betekent bijvoorbeeld:
- dat wordt uitgegaan van een jaartijdvak,[65]
- dat wordt aangesloten bij het fiscale partnerbegrip en het fiscale inkomensbegrip en het fiscale vermogen,[66]

[64] Zij moeten wel goed opletten dat ze de uitkeerbare heffingskorting niet dubbel ontvangen en na afloop van het jaar moeten terugbetalen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als iemand aan het begin van het jaar de uitkeerbare heffingskorting via een voorlopige aanslag ontvangt en later in het jaar (ook) via de loonheffing, maar ook als de (uitkeerbare) loonheffingskorting (ten onrechte, maar het gaat met de bestaande loonheffingskorting nu ook soms fout) bij meerdere inhoudingsplichtigen wordt toegepast.
[65] 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.
[66] Voor uitkeringen wordt vaak een ander partnerbegrip gehanteerd. Denk bijvoorbeeld aan het partner- en kostendelersbegrip in de bijstand. Achterliggende gedachte is dat alleen leven/wonen duurder is dan samenwonen,

- dat de uitkeerbare heffingskorting verrekend wordt met eventueel uitstaande belastingschulden,[67]
- dat nadere maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat AOW-gerechtigden een lagere uitkeerbare heffingskorting krijgen omdat ze geen AOW-premie betalen,[68]
- dat alle ontvangers jaarlijks aangifte inkomstenbelasting moeten doen,[69]
- dat de aanvraag en het doorgeven van wijzigingen in principe verloopt via de aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting (zie deel 3 voor meer informatie),
- dat in principe het individu centraal staat. Op het moment dat het huishouden centraal komt te staan voor de uitkering – zoals bij de toeslagen en bijvoorbeeld de bijstand – kan dit gevolgen hebben voor het gehele belastingstelsel.

Deze beperkingen betekenen bijvoorbeeld dat het inkomen van kostendelers of medebewoners (anders dan de fiscale partner) niet goed meegenomen kan worden bij een uitkeerbare heffingskorting. Ook het wijzigen van (fiscaal) partnerschap gedurende het jaar, past niet goed bij de belastingprocessen die uitgaan van een jaarsystematiek. In feite worden – als bijvoorbeeld de toeslagen zouden worden omgezet in uitkeerbare heffingskortingen – de begrippen en definities gedwongen geharmoniseerd. Enerzijds zou dat kunnen leiden tot complexiteitsreductie en efficiencywinst. Anderzijds zijn begrippen nu niet voor niets verschillend. Ze zijn bewust zodanig gekozen dat ze passen bij het doel van de uitkering/toeslag.

Specifiek voor uitkeerbare heffingskortingen die meelopen in de loonheffing geldt als beperking dat de hoogte van de uitkeerbare heffingskorting niet goed kan afhangen van huishoudkenmerken of van het totale (verzamel)inkomen. De uitkeerbare heffingskorting kan alleen met de loonheffing worden verrekend als de inhoudingsplichtige (werkgever, uitkeringsverstrekker) de hoogte van de uitkeerbare heffingskorting kan bepalen. Dat betekent dat de uitkeerbare heffingskorting alleen kan afhangen van gegevens waar de inhoudingsplichtige over beschikt. Iedere andere vorm zou vereisen dat werknemers privégegevens aan de inhoudingsplichtige zouden moeten verstrekken over bijvoorbeeld het inkomen van hun fiscale partner, hun vermogen en eventuele andere inkomsten of over hun Uitgaven aan huur.

De uitvoering verschilt
Er zijn momenteel meerdere organisaties die zich gespecialiseerd hebben in het verstrekken van uitkeringen namens het Rijk. Voorbeelden zijn Toeslagen, SVB en UWV. De Belastingdienst heeft als kerntaak om belasting te heffen.

omdat je door samen te wonen kosten kunt delen (schaalvoordelen). Samenwonen hoeft echter niet te betekenen dat je fiscaal partner bent. Ook bij de huurtoeslag gelden andere begrippen om rekening te kunnen houden met mede-bewoners.

[67] In de huidige situatie kunnen toeslagen niet worden verrekend met een openstaande belastingschuld. Hetzelfde geldt voor andere uitkeringen. Een uitkeerbare heffingskorting is een onderdeel van de inkomstenbelasting en wordt dus per definitie verrekenbaar met belastingschulden. Ook de betalingen van uitkeerbare heffingskortingen lopen mee in het betalings- en inningsproces van loon- en inkomensheffing. Bij uitkeringen zijn er meer vrijheidsgraden voor bijvoorbeeld omleiding.

[68] 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.

[69] Fiscale partners kunnen gezamenlijk aangifte doen. Dat is met name van belang als de uitkeerbare heffingskorting afhangt van bijvoorbeeld het gezamenlijke inkomen. Bij de toeslagen vraagt een van de leden van een paar een toeslag aan. Bij de inkomstenbelasting zullen beide partners aangifte moeten doen.

Er is in beginsel geen reden waarom de Belastingdienst niet ook uitkeringen zou kunnen verstrekken. De Belastingdienst heeft nu ook verschillende initiatieven om niet-gebruik van fiscale regelingen te beperken en te voorkomen dat mensen te veel belasting betalen.

Tegelijkertijd weten we van de toeslagen dat het erg ingewikkeld kan zijn, voor de cultuur van een organisatie maar bijvoorbeeld ook praktischer voor de wijze van handhaving, om tegelijkertijd meerdere sterk uiteenlopende – en in het geval van inning en verstrekking zelfs tegengestelde – maatschappelijke doelen na te streven (het innen van middelen ter financiering van collectieve uitgaven en het verstrekken van uitkeringen).[70] Mede naar aanleiding van het rapport Back to Basics[71] geldt als uitgangspunt dat de Belastingdienst zich zou moeten concentreren op de fiscale kerntaken: het heffen van belastingen. Het introduceren van uitkeerbare heffingskortingen maakt het belastingstelsel complexer. Ook gelden bijvoorbeeld andere verdragsregels voor uitkeringen dan voor belastingen.[72] Voor deze verdragen maakt het niet uit of de uitkering is vormgegeven als uitkeerbare heffingskorting. Dat kan complicerend werken omdat het kan betekenen dat binnen het belastingstelsel voor verschillende onderdelen verschillende verdragsregels zullen gelden. Enigszins contra-intuïtief kan het de voorkeur hebben om de uitvoering van een uitkeerbare heffingskorting buiten de processen van belastingheffing te houden (naar Duits voorbeeld).[73] Van enige afstand bezien is het verschil tussen een gewone uitkering/toeslag en een uitkeerbare heffingskorting in die variant in zekere zin semantisch.

Specifiek voor uitkeerbare heffingskortingen die meelopen met de loonheffing geldt dat hierdoor de rol van de inhoudingsplichtige fundamenteel wijzigt. Inhoudingsplichtigen gaan dan ook uitkeerbare heffingskortingen verstrekken, waarbij de loonheffing in beginsel ook negatief kan worden. Dit kan ook frauderisico's met zich meebrengen. Bovendien wordt het ontvangen van de uitkeerbare heffingskorting die meeloopt in de loonheffing afhankelijk van de financiële situatie van de werkgever, die de uitkering immers – uitgaande van de bestaande processen – moet voorschieten.

Mede afhankelijk van de vormgeving vraagt het invoeren van een nieuwe uitkering veel van een organisatie. Dat geldt nog meer voor het invoeren van een nieuw type instrument dat niet behoort tot de huidige (fiscale) kerntaken van de Belastingdienst voor een (deels) nieuwe doelgroep. De beoordeling van de uitvoerbaarheid hangt af van de vormgeving. De implementatietermijn is naar verwachting lang. Het implementeren van deze maatregel is een majeure systeemwijziging en de komende jaren is naar verwachting slechts beperkt IV-capaciteit beschikbaar. IV is niet het enige. Afhankelijk van de vormgeving zal meer of minder inspanning nodig zijn om nieuwe doelgroepen te bereiken en de dienstverlening aan te passen. Voordat de implementatie kan beginnen zal de maatregel nader uitgewerkt moeten worden in wetgeving met de bijbehorende toetsen, afstemming en parlementaire

[70] Kamerstukken II, 2020-2021, 31066, nr. 811
[71] Kamerstukken II, 2019-2020, 31066, 590. Hieruit volgde het "nee, tenzij"-uitgangspunt voor niet-fiscale taken.
[72] Ook mensen die niet belastingplichtig zijn, kunnen recht hebben op de uitkeerbare heffingskorting. Dit zal een aandachtspunt zijn bij het maken van de wetgeving en kan complicerend zijn voor de uitvoering. Een uitzoekpunt dat ook budgettaire gevolgen heeft, is de vraag of buitenlands belastingplichtigen ook recht krijgen op de uitkering op het moment dat deze wordt vormgegeven als uitkeerbare heffingskorting. Op basis van het Europese recht zullen naar verwachting in ieder geval kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen recht hebben op de uitkering.
[73] 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 maart 2023). Dit is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming van circa € 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").

behandeling. Mede afhankelijk van de vormgeving vergt een zorgvuldig wetgevingsproces naar verwachting 2-3 jaar.

Geldstromen lopen anders
Omdat veel ontvangers van toeslagen en andere uitkeringen (bijvoorbeeld kinderbijslag) ook belasting betalen, zouden uitkeerbare heffingskortingen in potentie een efficiëntieverbetering kunnen opleveren. Als je belasting betaalt, zou de uitkering daar direct mee verrekend kunnen worden. Geldstromen vallen dan tegen elkaar weg (minder rondpompen).

De meeste belastingplichtigen betalen belasting via de loonheffing. Via de inkomstenbelasting krijgen ze teveel ingehouden loonheffing terug of betalen op aanslag bij ingeval de verschuldigde inkomensheffing hoger is dan de ingehouden loonheffingen. Om echt iets te betekenen tegen het rondpompen zou de uitkeerbare heffingskorting dus mee moeten lopen met de loonheffing.[74] Vooral belastingplichtigen met winst uit onderneming of inkomen uit box 2 of box 3 maken in het kader van de inkomstenbelasting zelf geld over naar de Belastingdienst (in plaats van via de werkgever). Dit geldt eveneens voor belastingplichtigen met bijvoorbeeld meerdere dienstbetrekkingen of uitkeringen. Voor deze groepen zou ook een uitkeerbare heffingskorting die alleen meeloopt met de inkomstenbelasting tot minder tegengestelde geldstromen leiden.

Veel belastingbetalers die ook een toeslag of bijvoorbeeld kinderbijslag ontvangen, zullen dat overigens niet als een groot (praktisch) probleem ervaren. Het huidige toeslagenstelsel functioneert voor het grootste deel van de burgers immers goed. Als het rondpompen als een probleem wordt ervaren, dan zijn er ook alternatieve oplossingen. Het rondpompen zou ook tegengegaan kunnen worden door de uitkering te salderen met de kosten waar de tegemoetkoming voor bedoeld is; in de tussenrapportage zijn voorbeelden opgenomen van het verrekenen met de zorgpremie of de huur.[75] Er zijn ook andere manieren denkbaar om tegengestelde geldstromen[76] 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.

Tegengestelde geldstromen kunnen ook een voordeel hebben, namelijk transparantie. Het verband met het doel van de uitkering (bijvoorbeeld om de zorgpremie te kunnen betalen) is sterker als de uitkering apart zichtbaar is. Ook bieden gescheiden geldstromen de mogelijkheid om bijvoorbeeld zoals in de huidige situatie mensen met een belastingschuld toch hun toeslagen te laten ontvangen, waardoor zij hun vaste lasten kunnen blijven betalen.[77]

Governance en begrotingsregels kunnen verschillen
Bewindslieden zijn in de regel zowel verantwoordelijk voor het beleid op hun beleidsterrein als voor de uitvoering van dat beleid. Bij de toeslagen is de verantwoordelijkheid verdeeld over meerdere bewindslieden. Het is de vraag hoe de politieke verantwoordelijkheid komt te liggen voor een uitkeerbare heffingskorting. Het instrument uitkeerbare heffingskorting is er

[74] Als mensen teveel ingehouden loonheffing via een voorlopige aanslag terugkrijgen, kan de uitkeerbare heffingskorting daarbij worden opgeteld. Er wordt dan niet minder 'rondgepompt', maar het aantal geldstromen neemt wel af.
[75] PM verwijzing relevante eerdere varianten
[76] Er zijn nog meer geldstromen tussen overheid en burger. Denk bijvoorbeeld aan lokale belastingen, leges, sociale premies, subsidies en boetes.
[77] Spiegelbeeldig beperken geïntegreerde geldstromen inningsproblemen bij de Belastingdienst.

gevoelig voor om op termijn in omvang, belang en complexiteit toe te nemen, omdat het instrument bij uitstek geschikt is als instrument bij de jaarlijkse koopkrachtbesluitvorming[78], en verhogingen van uitkeringen in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting volgens de huidige begrotingsregels deels gedekt kunnen worden met lastenverzwaringen.

Uitkeringen tellen normaal gesproken mee aan de uitgavenkant van de begroting. Uitkeerbare heffingskortingen tellen voor het deel dat verrekend kan worden met de loon- en inkomstenbelasting volgens de huidige begrotingsregels echter mee aan de inkomstenkant van de begroting. Alleen het deel van de uitkeerbare heffingskorting dat daadwerkelijk netto wordt uitgekeerd, wordt geboekt bij de collectieve uitgaven. Dat betekent dat verhogingen van uitkeringen in de vorm van een uitkeerbare heffingskortingen volgens de huidige begrotingsregels deels gedekt kunnen worden met lastenverzwaringen. Voor CBS-statistieken en internationale statistieken (EU, OESO) gelden uitkeerbare heffingskortingen overigens wel volledig als uitgaven.[79]

Deel 3 - Gevolgen voor burgers bij specifieke vormen van uitkeerbare heffingskorting als gevolg van het aanvraagproces

Bezien vanuit het huidige proces van de loonheffing en de inkomensheffing hebben uitkeerbare heffingskortingen twee effecten:

1. Meer mensen moeten jaarlijks na afloop van het jaar aangifte inkomstenbelasting doen.
2. Meer mensen moeten een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aanvragen om lopende het jaar de uitkeerbare heffingskorting te ontvangen (en om eventuele wijzigingen door te geven).

Als bij eventuele invoering van uitkeerbare heffingskortingen bestaande (typen) uitkeringen/toeslagen worden afgeschaft, staat hiertegenover dat mensen de bestaande uitkeringen/toeslagen niet meer hoeven aan te vragen.

De eenmalig aanvraag van een voorlopige aanslag is uitgebreider dan bijvoorbeeld de (eenmalige) aanvraag van een toeslag. Een voorlopige aanslag aanvragen is vergelijkbaar met het invullen van een belastingaangifte, maar dan zonder dat de meeste gegevens zijn vooringevuld.[80] In de aanvraag voor de voorlopige aanslag worden alle inkomensgegevens uitgevraagd zodat de belastingplichtige wordt geholpen bij het maken van een zo goed mogelijke schatting van het inkomen. Ook worden alle fiscale onderdelen langsgelopen. De aanvraag van een voorlopige aanslag is uitgebreid en oogt complex, maar leidt tot een betere kwaliteit van inkomensschattingen. Het invullen van het formulier gaat vermoedelijk

[78] In de koopkrachtmodellen wordt geen rekening gehouden met aspecten zoals niet-gebruik en terugbetalingen.
[79] De uitkeerbare heffingskorting hebben – net als andere uitkeringen - in economische zin geen relatie met de belastingheffing. Het CBS volgt internationale standaarden. Voor de collectieve lasten en uitgaven gelden eigen Nederlandse definities.
[80] Er zijn wel rekenhulpen en er wordt deels vooringevuld met oude gegevens. De aanvrager 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.

het doenvermogen van veel mensen te boven en kan dan leiden tot niet-gebruik.[81] Voor het doorgeven van een wijziging dient de voorlopige aanslag te worden aangepast. Omdat daarbij alle gegevens opnieuw ingevuld moeten worden, ook de gegevens die niet wijzigen, bestaat het risico dat wijzigingen minder dan bij toeslagen zullen worden doorgegeven en fouten ontstaan en dus terugvorderingen. Het risico op terugvorderingen is een tweede reden voor niet-gebruik. Er is nog een derde reden. Er zal namelijk ook niet-gebruik zijn omdat het voor de burger niet logisch is, zelfs contra-intuïtief, dat hij/zij om een uitkering te ontvangen een voorlopige aanslag inkomstenbelasting moet aanvragen. Met communicatie, gewenning en bijvoorbeeld de verkorte aangifte zal dit mogelijk (deels) te ondervangen zijn.

Deze paragraaf laat zien hoeveel extra mensen een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting lopende het jaar te ontvangen en hoeveel extra mensen jaarlijks belastingaangifte moet doen voor verschillende vormen van een uitkeerbare heffingskorting. Deze inschattingen zijn gebaseerd op onderzoek van de Belastingdienst dat hieronder als eerste wordt toegelicht. Bij de verschillende vormen van uitkeerbare heffingskortingen zal ook ingegaan worden op eventueel te onderzoeken vereenvoudigingsopties ten opzichte van de bestaande systematiek van de voorlopige aanslag en de belastingaangifte.

Onderzoek Belastingdienst
In Nederland betalen veel mensen loon- en/of inkomstenbelasting en hebben veel mensen recht op toeslagen. Het organisatieonderdeel Datafundamenten & Analyse (DF&A) van de Belastingdienst heeft op verzoek van het ministerie van Financiën onderzocht in welke mate verschillende groepen overlappen. Het gaat met name om de volgende overlappende groepen volwassenen:
- Volwassenen met inkomen dat onder de loonheffing valt;
- Volwassenen die na afloop van het jaar aangifte inkomstenbelasting doen;
- Volwassenen die lopende het jaar een voorlopige aanslag inkomstenbelasting hebben;
- Volwassenen die recht hebben op (verschillende) toeslagen.

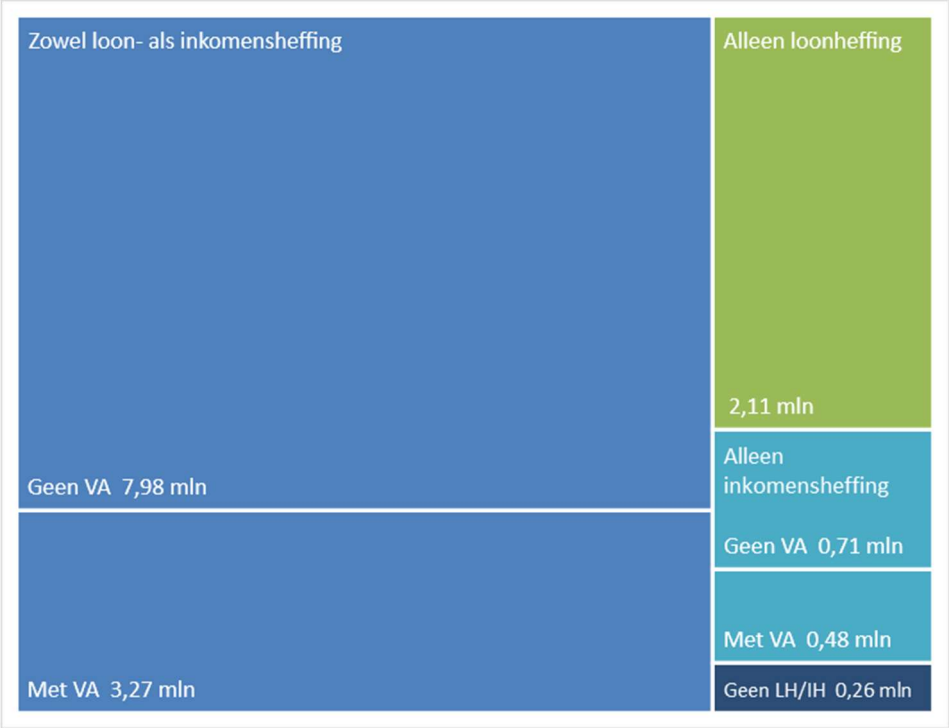
Op basis van dit onderzoek kunnen we inschatten hoeveel extra volwassenen jaarlijks belastingaangifte zouden moeten doen en/of een voorlopige aanslag moeten aanvragen, als bepaalde toeslagen/uitkeringen worden vormgegeven als uitkeerbare heffingskorting.

Het onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat er grote groepen zijn, zeker in absolute aantallen, die niet met de loonheffing en ook niet met de inkomensheffing te maken hebben (255.000) [82] of die alleen onder de loonheffing vallen (2.113.000)[83] of alleen onder de inkomensheffing (1.188.000)[84]. Ook maakt het onderzoek duidelijk dat het aantal volwassenen met een voorlopige aanslag in het belastingjaar een beperkte minderheid vormt (25% van alle volwassenen in Nederland[85]; 75% van alle volwassenen ontvangt dus geen voorlopige aanslag lopende het jaar). Bovendien moet hierbij bedacht worden dat veel voorlopige

[81] In ieder geval gedurende het jaar. Onderzocht zou kunnen worden of de Belastingdienst mensen, die op basis van de informatie van de Belastingdienst recht zouden kunnen hebben op de uitkering, kan uitnodigen tot het doen van belastingaangifte. Een uitnodiging om belastingaangifte te doen staat gelijk aan een verplichting. Bij te late aangifte geldt een verzuimboete van € 385 tot – bij opzet of herhaling – een vergrijpboete van maximaal € 5.514. Een boete bij geen aangifte is begrijpelijk voor belastingheffing, maar kan ertoe leiden dat burgers die geen actie ondernemen om de uitkering te ontvangen, verder in de problemen komen.
[82] Bijvoorbeeld een student zonder bijbaantje of een niet-werkende die ook geen recht heeft op een uitkering. Vanaf 2023 kan bij deze groep gedacht worden aan niet-werkende partners die geboren zijn na 1962.
[83] Mensen voor wie de loonheffing eindheffing is, dus bijvoorbeeld een werknemer in vaste dienst bij één werkgever zonder recht op hypotheekrenteaftrek of IACK en zonder inkomen in box 2 of box 3.
[84] Bijvoorbeeld zelfstandig ondernemers.
[85] Bijvoorbeeld zelfstandig ondernemers die op basis van hun inkomen in eerdere jaren een voorlopige aanslag ontvangen. Of mensen die zelf een voorlopige aanslag hebben aangevraagd om lopende het jaar een teruggaaf vanwege hypotheekrenteaftrek te ontvangen. Na een eenmalige aanvraag loopt dat jaarlijks door.

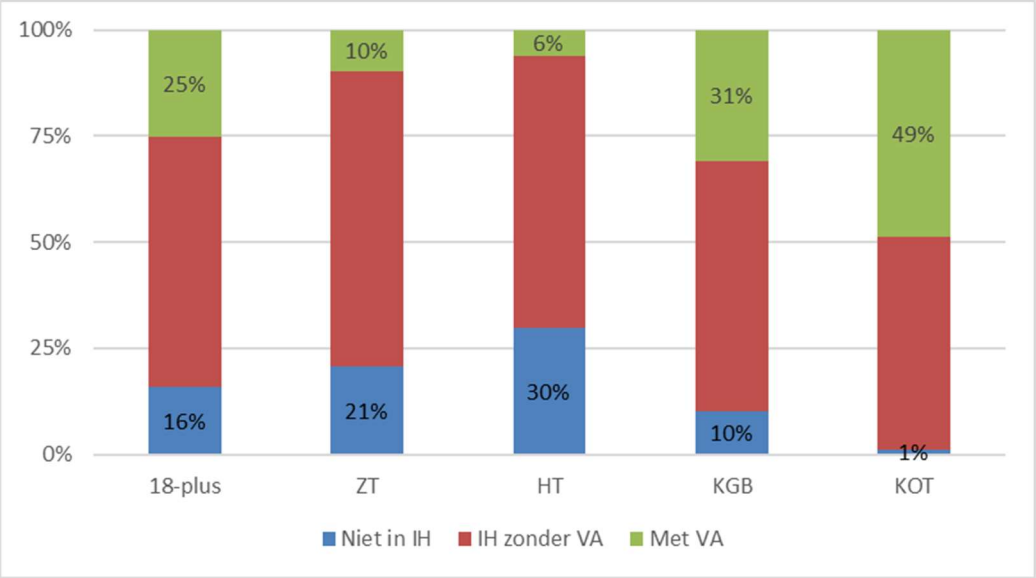
aanslagen door de Belastingdienst worden opgelegd en dus niet door burgers zelf zijn aangevraagd. Figuur 2 geeft een beeld van de verdeling van alle volwassenen in Nederland naar hun relatie met de loon- en inkomensheffing.

Figuur 2: Verdeling volwassen Nederlanders naar loon- en inkomensheffing (VA=voorlopige aanslag, belastingjaar 2018)



Het onderzoek maakt het mogelijk nader in te zoomen op bijvoorbeeld de volwassen inwoners die recht hebben op zorgtoeslag. Figuur 3 laat zien wat de overlap is tussen mensen met recht op toeslag en de inkomensheffing (IH) en de VA. In de figuur is bijvoorbeeld te zien dat het aandeel van mensen met een voorlopige aanslag onder degenen met recht op zorgtoeslag relatief klein is. Ongeveer 10% van de mensen met recht op zorgtoeslag ontvangt gedurende het jaar een voorlopige aanslag inkomstenbelasting (90% niet). Bij de huurtoeslag is dit aandeel nog lager (6%), bij het kindgebonden budget hoger (31%) en bij de kinderopvangtoeslag aanzienlijk hoger (49%). De figuur laat ook zien dat 21% van de mensen met recht op zorgtoeslag nu geen aangifte inkomstenbelasting hoeft te doen. Bij de huurtoeslag is dat 30%. Het onderzoek gaat niet in op de oorzaken. Dat bijna iedere rechthebbende op kinderopvangtoeslag ook in de inkomstenbelasting bekend is, kan verklaard worden door de inkomensafhankelijke combinatiekorting, die overigens wordt afgeschaft. Ook is goed voorstelbaar dat rechthebbenden op kinderopvangtoeslag vaker een voorlopige aanslag krijgen vanwege bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek dan bijvoorbeeld rechthebbenden op huurtoeslag.

Figuur 3: Aandelen in inkomensheffing (IH), met of zonder voorlopige aanslag (VA) in het belastingjaar 2018, van volwassen Nederlanders en rechthebbenden op zorgtoeslag (ZT), huurtoeslag (HT), kindgebonden budget (KGB) en kinderopvangtoeslag (KOT).



Inschatting gevolgen specifieke uitkeerbare heffingskortingen
Op basis van het onderzoek kan voor verschillende varianten van uitkeerbare heffingskortingen worden ingeschat hoeveel extra mensen een voorlopige aanslag moet aanvragen om de uitkeerbare heffingskorting lopende het jaar te ontvangen en hoeveel extra mensen jaarlijks belastingaangifte moeten doen.

Als geen rekening wordt gehouden met verschillen in niet-gebruik e.d.[86], heeft het exact omzetten van een uitkering/toeslag[87] in een uitkeerbare heffingskorting geen budgettaire effecten, geen inkomenseffecten en geen effecten op de marginale druk. Het maakt voor deze effecten niet uit hoe de uitkering bij de ontvanger komt: via de belastingheffing, via een landelijke uitkeringsinstantie of anderszins (via de zorgverzekeraar, energiemaatschappij, gemeente etc.).

<u>A. Het omzetten van toeslagen in uitkeerbare heffingskortingen</u>
Allereerst is onderzocht hoeveel extra mensen een voorlopige aanslag moeten aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen en hoeveel extra mensen jaarlijks belastingaangifte moet doen, als bestaande toeslagen (m.u.v. de kinderopvangtoeslag) zouden worden omgezet in uitkeerbare heffingskortingen. Deze aantallen zijn weergegeven in tabel 2. De aantallen in tabel 2 zijn indicaties, omdat het 1-op-1 omzetten niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat partnerbegrippen verschillen. Dit leidt dan tot inkomenseffecten bij mensen die bij een toeslag als partners zijn aangemerkt en bij wie dat bij de uitkeerbare heffingskorting niet het geval is en vice versa.

[86] Het zou bijvoorbeeld kunnen dat buitenlands belastingplichtigen ook recht krijgen op de uitkering op het moment dat deze wordt vormgegeven als uitkeerbare heffingskorting. Daar is van geabstraheerd.
[87] Aanname is dat voor de specifieke uitkering al dezelfde begrippen gelden als binnen de IH (dezelfde definities van partnerschap, inkomen, vermogen, verrekening met belastingschulden et cetera).

Tabel 2: Aantallen extra burgers voor belastingaangifte en voorlopige aanslag, belastingjaar 2018

Toeslag die wordt uitgekeerd als uitkeerbare heffingskorting	Aantal extra mensen dat een **voorlopige aanslag** moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat **jaarlijks belastingaangifte** moet doen
Zorgtoeslag (ZT)	4.504.000	1.036.000
Huurtoeslag (HT)	1.409.000	448.000
Kindgebonden budget (KGB)	846.000	124.000
Combinatie: ZT, HT en KGB	4.857.000	1.065.000

Tegenover de extra aanvragen van een voorlopige aanslag en de extra jaarlijkse aangiftes inkomstenbelasting staan minder toeslagaanvragen, zie tabel 3.[88] Omdat bij toeslagen één partner de aanvraag kan doen voor het huishouden, is het aantal mensen dat in de inkomstenbelasting met vervangende uitkeerbare heffingskortingen te maken krijgt, hoger. Hierdoor is het mogelijk dat 0,8 miljoen extra mensen een voorlopige aanslag moeten aanvragen om het kindgebonden budget in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting lopende het jaar te ontvangen (tabel 2), terwijl het aantal toeslagen 0,7 miljoen bedraagt.

Tabel 3: Toeslagen in aantallen, belastingjaar 2018[89]

Toeslag	Aantal
Zorgtoeslag	4,5 miljoen
Huurtoeslag	1,4 miljoen
Kindgebonden budget	0,7 miljoen

Omdat de aanvraag van een voorlopige aanslag meer vraagt van het doenvermogen dan de aanvraag of wijziging van een toeslag, mag verwacht worden dat de problematiek van niet-gebruik en terugvorderingen verder toeneemt. Omdat voor deze uitkeerbare heffingskortingen veel (inkomens)gegevens nodig zijn, lijken er geen voor de hand liggende opties om de bestaande systematiek van de aanvraag van een voorlopige aanslag en de belastingaangifte specifiek aan te passen voor de nieuwe doelgroepen.

<u>B. Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting op basis van de huishoudsamenstelling</u>

Deze variant is te vergelijken met een uitkering, een soort basisinkomen, waarbij de hoogte afhangt van de huishoudsamenstelling.[90] Deze zou eenmalig moeten worden aangevraagd (rekeningnummer) en zou vervolgens automatisch uitgekeerd kunnen worden (uitgaande van de huishoudsamenstelling in de basisregistratie personen). Net als bij de eveneens inkomensonafhankelijke kinderbijslag en AOW is het verwachte niet-gebruik zeer laag.

[88] Het kindgebonden budget wordt automatisch verstrekt wanneer er een recht op kinderbijslag en een recht op een andere toeslag bestaat.
[89] Bron: https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2018/
[90] Optie 3 en 5 uit Eindrapportage 2020, Kamerstukken II, 2020-2021, 31066, nr. 760

Tabel 4: Aantallen extra burgers voor belastingaangifte en voorlopige aanslag, belastingjaar 2018

	Aantal extra mensen dat een **voorlopige aanslag** moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat **jaarlijks belastingaangifte** moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting afhankelijk van huishoudsamenstelling	11.059.000	2.368.000

Gevolgen bij de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting:
- Ca 2,4 miljoen volwassenen die nu niet onder de inkomstenbelasting vallen, moeten jaarlijks belastingaangifte gaan doen.
- Ca 11,1 miljoen volwassenen die nu geen voorlopige aanslag ontvangen lopende het jaar, zullen eenmalig een voorlopige aanslag moeten aanvragen om lopende het jaar de uitkeerbare heffingskorting te ontvangen.
- Volwassenen die al een voorlopige aanslag krijgen, ontvangen de uitkeerbare heffingskorting in beginsel automatisch. Bij deze personen neemt het risico op niet-gebruik dus af.

De werkwijze via een voorlopige aanslag is complex en geeft een risico tot niet-gebruik en de voorschotsystematiek leidt tot terugbetalingen na afloop van het jaar. Voorbeelden van oorzaken van terugbetalingen na afloop van het jaar:
- Een wijziging is niet doorgegeven (via een wijziging van een voorlopige aanslag).
- Er zijn andere fouten in de aanvraag van een voorlopige aangifte geslopen.

Verder gelden voor deze beleidsoptie ook de algemene aandachtspunten voor uitkeerbare heffingskortingen, waaronder de beperking dat moet worden uitgegaan van het fiscale partnerbegrip en niet bijvoorbeeld van het voor een basisinkomen wellicht relevantere kostendelersbegrip.

Omdat voor deze uitkeerbare heffingskorting geen inkomensgegevens nodig zijn, zou een sterk vereenvoudigde versie van de aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting onderzocht kunnen worden (of een "aanvraag uitkeerbare heffingskorting"). Ook zou onderzocht kunnen worden of de aangifteverplichting achterwege kan blijven bij burgers die uitsluitend voor de uitkeerbare heffingskorting in aanmerking komen. Vanwege de beperkte synergie met de belastingprocessen zou ook overwogen kunnen worden om de uitkeerbare heffingskorting in een separaat proces uit te keren.[91]

C. Individuele inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting

In deze variant ontvangt iedere volwassene een inkomensonafhankelijke uitkering, een vast bedrag, bijvoorbeeld om daarmee een deel van zorgpremie te betalen in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting. Deze uitkeerbare heffingskorting is in economische zin gelijk aan een verlaging van de nominale zorgpremie of een individuele inkomensonafhankelijke zorgtoeslag/uitkering, die optioneel verrekend kan worden met de zorgpremie.[92] Een individuele inkomensonafhankelijke uitkering zou eenmalig aangevraagd moeten worden (rekeningnummer) en zou vervolgens automatisch uitgekeerd kunnen worden, rechtstreeks

[91] Zie voetnoot 73 over het Duitse voorbeeld.
[92] Opties 15, 16 en 17 uit Eindrapportage 2020, Kamerstukken II, 2020-2021, 31 066, nr. 760

of eventueel via de zorgverzekeraar. Net als bij de eveneens inkomensonafhankelijke kinderbijslag en AOW is het verwachte niet-gebruik zeer laag.

Tabel 5: Aantallen extra burgers voor belastingaangifte en voorlopige aanslag, belastingjaar 2018

	Aantal extra mensen dat een **voorlopige aanslag** moet aanvragen om de uitkering lopende het jaar te ontvangen	Aantal extra mensen dat **jaarlijks belastingaangifte** moet doen
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting (individueel)	965.000	255.000

Gevolgen bij de vormgeving als uitkeerbare heffingskorting:
- Ca 0,26 miljoen volwassenen die nu niet onder de loonheffing vallen en ook niet onder de inkomstenbelasting, moeten jaarlijks belastingaangifte gaan doen.
- Ca 0,97 miljoen volwassenen, inclusief de hiervoor genoemde 0,26 miljoen, die nu niet onder de loonheffing vallen en ook geen voorlopige aanslag ontvangen lopende het jaar, zullen eenmalig een voorlopige aanslag moeten aanvragen om lopende het jaar de uitkeerbare heffingskorting te ontvangen.
- Volwassenen met inkomen dat onder de loonheffing valt en volwassenen die al een voorlopige aanslag krijgen, ontvangen de uitkeerbare heffingskorting in beginsel automatisch.

De werkwijze via een voorlopige aanslag is complex en geeft een risico tot niet-gebruik en de voorschotsystematiek leidt tot terugbetalingen na afloop van het jaar. Voorbeelden van oorzaken van terugbetalingen na afloop van het jaar:
- Het bedrag is dubbel ontvangen. Dit kan als iemand het bedrag ontvangt via een voorlopige aanslag en lopende het jaar een baan vindt (of recht krijgt op een uitkering), waardoor hij of zij het bedrag ook via de loonheffing ontvangt, en niet tijdig een nieuwe aangepaste voorlopige aanslag aanvraagt. Net als nu al voorkomt bij de loonheffingskortingen, kan het ook gebeuren dat de uitkering door verschillende werkgevers of uitkeringsverstrekkers wordt verstrekt.
- Er zijn andere fouten in de aanvraag van een voorlopige aangifte geslopen.

Omdat de werkgever – als de totale loonheffing negatief wordt[93] – de uitkeerbare heffingskorting moet voorschieten, kan het ontvangen van de uitkeerbare heffingskorting afhankelijk zijn van de financiële situatie van de werkgever.

Omdat voor deze uitkeerbare heffingskorting geen inkomensgegevens nodig zijn, zou een sterk vereenvoudigde versie van de aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting onderzocht kunnen worden. Ook zou onderzocht kunnen worden of de aangifteverplichting achterwege kan blijven bij burgers die uitsluitend voor de uitkeerbare heffingskorting in aanmerking komen. Omdat de uitkeerbare heffingskorting zowel via de loonheffing als via de voorlopige aanslag kan worden uitgekeerd, blijft het risico op terugbetalingen bestaan.[94]

[93] Dit kan als een bedrijf veel mensen met een laag maandloon in dienst heeft.
[94] Onderzocht zou kunnen worden of via de Polisadministratie dubbele uitkeringen vroegtijdig kunnen worden opgespoord.

Conclusie
Het is goed om kritisch na te blijven denken over de instrumenten die we al hebben en ook over mogelijke nieuwe instrumenten. Het toevoegen van een nieuw type instrument kan ingrijpend zijn voor zowel burger als uitvoering en verhoogt de complexiteit. Het ligt daarom beleidsmatig vooral voor de hand als de meerwaarde van het nieuwe instrument groot is ten opzichte van bestaande en eventuele andere instrumenten.

Bij uitkeerbare heffingskortingen moet die weging nog gemaakt worden. Er is beleidsmatig echter geen noodzaak tot een uitkeerbare heffingskorting. De herverdeling die bereikt kan worden met een uitkeerbare heffingskorting kan ook met gewone uitkeringen (waaronder toeslagen) worden bereikt. Ook is een uitkeerbare heffingskorting niet gevrijwaard van problemen die bijvoorbeeld bij toeslagen spelen. Om inkomensafhankelijke uitkeerbare heffingskorting tijdig te kunnen uitkeren, zodat deze aansluit bij de actuele behoeften van de aanvrager(s), moet deze als voorschot worden uitgekeerd, hetgeen kan leiden tot terugvorderingen. Het tijdig kunnen verstrekken, betekent ook dat burgers vooraf gegevens (over bijvoorbeeld inkomen, vermogen, of huishoudkenmerken) moeten aanleveren en wijzigingen proactief moeten doorgeven via een aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Dit is complex voor burgers waardoor niet-gebruik kan optreden en wat kan leiden tot fouten (en dus terugvorderingen). Voor inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskortingen is de aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting voor grote aantallen burgers onnodig complex. Onderzocht zou dan kunnen worden of de uitkeerbare heffingskorting via een vereenvoudigd (separaat) proces kan worden aangevraagd en uitgekeerd. Het lijkt dan erg op een ‘gewone’ uitkering en de Belastingdienst is dan wellicht niet de meest voor de hand liggende uitvoerder.

Aansluitend bij de tussenrapportage is het belangrijkste aandachtspunt vanuit burgerperspectief wat uitkeerbare heffingskortingen zouden betekenen voor mensen die in de huidige situatie niet te maken hebben met de belastingprocessen.

Bijlage 4. Beschrijving van de effecten

De opties zullen worden getoetst vanuit drie perspectieven: het perspectief van de burger, het perspectief van de uitvoering en uitvoerende organisaties, het perspectief van de overheid. Deze perspectieven bestaan elk uit een aantal effecten. In deze bijlage zijn deze uitgesplitst. Daar waar er overlap is, is omwille van de leesbaarheid van de rapportage gekozen om het aspect of effect één keer terug te laten komen en informatie niet te dupliceren. In de eindrapportage worden de effecten aan de hand van een overzichtelijk format gepresenteerd.

Het eerste perspectief is het perspectief van de **burger**:

- Doenlijkheid van de optie: de mate waarin de optie eenvoudig, hanteerbaar en transparant is voor de burger. Hierbij gaat het zowel om de eenvoud van handelingen als ook de mate waarin de consequenties van handelen zijn voor de burger, voor zowel de betreffende regeling als in het bredere stelsel te doorzien zijn. Daarbij zijn de doelgroepen en burgerprofielen relevant. De belasting van een optie, de cumulatie van lasten, gevolgen van inactie of fouten voor de burger komen hierbij in beeld, vanuit de kernvraag: gaat de optie uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van de doelgroep?
- Gerichtheid: de mate waarin een optie rekening houdt met een grote variatie in omstandigheden en draagkracht van de burger. De hoge mate van gerichtheid in het huidige stelsel wordt bepaald doordat het recht op en de hoogte van een toeslag afhankelijk is van meerdere variabelen (inkomen, vermogen, huishoudsamenstelling).
- Toekennings- en inkomenszekerheid: de mate van zekerheid over het behoud en stabiliteit van inkomen. Hier valt ook de mate waarin huishoudens geconfronteerd kunnen worden met terugvorderingen onder.
- Inkomenseffecten: de mate waarin de optie effect heeft op het inkomen van verschillende groepen huishoudens, gespecificeerd naar inkomensgroepen en huishoudsamenstelling.
- Marginale druk: het deel van een extra euro bruto-inkomen dat mensen niet kunnen besteden door bijvoorbeeld belastingheffing of de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.
- Arbeidsmarkteffecten en prikkels: de mate waarin een optie effect heeft op de vraag (de stimulans tot) arbeidsparticipatie bijvoorbeeld aanbod van arbeid, in de vorm van zekerheden voor de burger.
- Toegang tot vitale voorzieningen: de mate waarin de optie effect heeft op de toegankelijkheid van de zorg, wonen en de zorg voor kinderen.
- Niet-gebruik: de verwachte mate waarin de doelgroep die recht heeft op een regeling of faciliteit daar géén gebruik van maakt en de reden daartoe.

Het tweede perspectief ziet op de **uitvoering** van de optie en het perspectief van de uitvoeringsinstanties:

- Uitvoerbaarheid: de mate waarin de optie (eenvoudig) uitvoerbaar is (bijv. doordat die klein is, of het aantal grondslagen klein is) en onder welke voorwaarden een optie uitvoerbaar kan zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de IV-capaciteit, capaciteit en middelen), door welke instantie(s)/uitvoerder(s) en de verwachte hoogte van de (uitvoerings)kosten.
- Invoering van het stelsel: de randvoorwaarden voor de overgang alsmede de mate waarin inspanningen moeten worden gepleegd in de overgang naar deze optie, de

potentiële uitvoerder(s), een indicatie van de duur van de overgangsperiode en het moment dat volledige invoering mogelijk is. Daarbij worden de stappen die daartoe gezet moeten worden. in beeld gebracht alsmede mogelijke tussenstappen, inclusief wijzigingen die daarvoor moeten worden doorgevoerd, waardoor de stappen naar een nieuw stelsel duidelijk worden.

- Administratieve lasten, regeldruk en de impact c.q. omvang van wijziging voor de sector: Onder regeldrukeffecten wordt verstaan de investeringen en inspanningen die bedrijven moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldrukeffecten betreft een overkoepelend begrip. Hoofdbestanddelen van regeldrukeffecten betreffen regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Het derde perspectief ziet op het bredere algemeen belang en het perspectief van **de overheid**:

- Juridische haalbaarheid: de mate waarin de optie conform nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving is en welke wijzigingen in dat kader vereist zouden zijn om de optie te implementeren.
- Budgettaire consequenties: de effecten op de inkomsten en uitgaven van het Rijk.
- Samenhang (consistentie) en samenloop met aanpalende regelingen (bijv. in de sociale zekerheid, fiscaliteit).
- Bestuurbaarheid: de wijze waarop de optie bestuurlijk geregeld is en de toekomstbestendigheid en flexibiliteit van die governance. Hierbij komt in ieder geval de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken (publieke en private) partijen in beeld.
- Maatschappelijk draagvlak: De mate waarin een optie op ondersteuning of goedkeuring kan rekenen van belanghebbenden. Dit wordt onder meer inzichtelijk gemaakt door consultatie van (vertegenwoordigers van) belanghebbenden.