
Vergaderjaar 2023-2024

31 066 Belastingdienst

AK BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – TOESLAGEN EN DOUANE, DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN, DE MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSREALTIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2024

Toeslagen zijn van groot maatschappelijk belang. Veel mensen zijn afhankelijk van toeslagen om gezondheidszorg, huisvesting en zorg voor kinderen te kunnen betalen. De toeslag is bedoeld voor mensen die dat nodig hebben, en wanneer zij dat nodig hebben. Ook hebben de toeslagen de afgelopen jaren geholpen om de stijgende prijzen het hoofd te bieden. Tegelijkertijd verdwalen sommige mensen ook in de ingewikkelde regelingen en krijgt een deel te maken met, soms hoge, terugvorderingen, bijvoorbeeld mensen die te maken hebben met wisselend inkomen of met veranderingen in hun leven. Bij mensen die het meest te maken hebben met onzekerheid is de problematiek het grootst. Tevens kan de problematiek bij sommige toeslagontvangers en de complexiteit van het stelsel tot stress en gezondheidsproblemen leiden. Ook lopen sommige mensen er tegenaan dat meer werken nauwelijks loont, omdat zij toeslagen verliezen. Daarnaast kan niet-gebruik leiden tot financiële problemen. Kortom, hoewel de toeslagen miljoenen mensen helpen, kan het beter.

Dit kabinet heeft zich de ambitie gesteld om de toeslagen af te schaffen in reactie op de toeslagenaffaire.¹ De toeslagenaffaire heeft indringend laten zien dat de combinatie van wetgeving, beleid, een harde fraudeaanpak, harde uitvoering en een massaal uitvoeringsproces desastreus heeft uitgepakt voor de getroffen toeslagontvangers. Er zijn al verschillende belangrijke stappen gezet om het huidige stelsel te vereenvoudigen en verbeteren. Het kabinet heeft een aanzet gedaan om de financiering van de kinderopvang te hervormen, en de huurtoeslag te vereenvoudigen. Ook is de kinderopvangtoeslag eenvoudiger gemaakt door het vervallen van de koppeling met gewerkte uren, is een oplossing gevonden voor het verlies van toeslagen als familieleden gaan samenwonen, bijvoorbeeld om mantelzorg te verlenen, en als mensen hun huis moeten ontvluchten vanwege huiselijk geweld. Ook in de dienstverlening is flink geïnvesteerd. Zo attendeert de Dienst Toeslagen mensen vaker als het risico bestaat dat zij te veel toeslag ontvangen, en zorgt de Dienst ervoor dat zij zowel fysiek als digitaal beter toegankelijk is. Om de uitvoering en dienstverlening verder te versterken is de Dienst Toeslagen ook het traject 'Werken in de actualiteit' gestart, waarin verder wordt verkend welke verschillende maatregelen, zoals attenderen en verbeterde gegevens, de toekenningszekerheid van burgers kunnen verbeteren en terugvorderingen en niet-gebruik verminderen.

Maar hiermee is het werk niet klaar. Het kabinet werkt door aan verbeteringen. We moeten fundamentele oplossingen bieden aan de mensen die de toeslagen ontvangen. Het is aan de politiek

¹ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

om dit voortvarend voort te zetten, en verder te werken aan een beter systeem. Om hier handvatten voor te bieden is onder regie van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane gezamenlijk met alle betrokken bewindspersonen, en in gesprek met deskundigen en maatschappelijke partners, een grondige verkenning verricht van alternatieven voor toeslagen. Met het aanbieden van deze verkenning wordt tevens invulling gegeven aan verschillende moties.² De verkenning bevat een breed scala aan mogelijke alternatieven waar een volgend kabinet uit kan kiezen. Binnen de opties zijn nog veel keuzes te maken. Andere vormgevingen zijn denkbaar. Er zijn veel knoppen om aan te draaien. Voor de kinderopvangtoeslag wordt separaat gewerkt aan de concrete uitwerking van een alternatief. Met het voorstel om kinderopvangorganisaties rechtstreeks te financieren en bijna gratis te maken, wordt het voor ouders eenvoudiger, zekerder, en goedkoper. Dit traject zit in een verdere fase dan de uitwerking van de alternatieven voor de andere toeslagen. Daarom maakt de kinderopvangtoeslag geen onderdeel uit van deze verkenning.³

Er is geen perfect alternatief voor het toeslagenstelsel. De uitwerking van de verschillende beleidsopties laat zien dat wijzigingen gepaard gaan met lastige keuzes die mensen hard kunnen raken in hun portemonnee. Er moeten keuzes worden gemaakt tussen gerichte en actuele inkomensondersteuning enerzijds en een eenvoudig stelsel en meer zekerheid over de inkomensondersteuning anderzijds. Ook zijn er keuzes te maken over de inzet van beperkte uitvoeringscapaciteit.

Bij het wegen van de voor- en nadelen is het van belang te realiseren dat veel toeslagontvangers nu al moeite hebben om de eindjes iedere maand aan elkaar te knopen. Indien een volgend kabinet hetzelfde, of een soortgelijk niveau, van koopkracht van de huidige toeslagontvangers zou willen nastreven en tegelijkertijd de wens heeft het stelsel af te schaffen of fundamenteel te herzien, kost dat in veel gevallen extra geld. Hoe de rekening wordt verdeeld is een politieke keuze die weging vergt van diverse aspecten, zoals de effecten op koopkracht, de overheidsfinanciën en werkgeverslasten. De opties in dit rapport houden hier rekening mee, maar laten ook zien dat achter de keuze voor een bepaalde richting weer andere keuzes weggkomen, bijvoorbeeld als het gaat om de financiering en hoe de lasten worden verdeeld. Ook daar kunnen politiek andere keuzes worden gemaakt.

Het rapport maakt duidelijk dat de dilemma's ingewikkeld zijn, maar dat het ook mogelijk is om een andere koers te gaan varen. Om aanpassingen zorgvuldig door te voeren, is echter in alle gevallen tijd nodig. Hoeveel tijd varieert per optie. Niet alles kan tegelijkertijd, en niet alles kan binnen één kabinetsperiode. Op korte termijn kunnen ook al stappen worden gezet die ook effect hebben op de korte termijn. Investerings in de dienstverlening blijven van belang. Het is belangrijk om de ingezette koers van meer attenderen en betere toegankelijkheid voort te zetten. Daarnaast kunnen de toeslagen eenvoudiger worden vormgegeven. Bijvoorbeeld door niet allerlei uitzonderingen te hanteren om te bepalen of iemand wel of niet wordt aangemerkt als toeslagpartner. Opties die op de korte termijn voordelen kunnen bieden, hebben als gemene deler dat ze het stelsel niet volledig wijzigen. Dit rapport presenteert ook opties die dat wel doen. Deze opties wijzigen ofwel de toeslag binnen het domein (kind, huur, zorg), ofwel integreren de toeslag in het belastingstelsel, ofwel vangen het vervallen van de toeslag op met meer generieke inkomensondersteunende maatregelen. Dit zijn opties voor de langere termijn, maar hebben als voordeel dat ze in het eindplaatje veel meer zekerheid geven aan mensen, en het stelsel veel eenvoudiger maken. Waarbij, zoals hiervoor genoemd, er wel dilemma's spelen, en in de verdere uitwerking nog veel keuzes kunnen en moeten worden gemaakt. Daarbij is het – ook omwille van de beperkte uitvoeringscapaciteit - logisch dat het lange termijnperspectief voor ogen wordt gehouden, en te

² Met Kamerstukken I, 2022/23, 31066, AI en deze brief worden de volgende moties en toezeggingen afgedaan: Kamerstukken II, 2021/22, 36120, nr. 12. Kamerstukken II, 2021/22, 31066, nr. 1084, Kamerstukken II, 2022/23, 35510, nr. 128, Kamerstukken II, 2022/23, 36200, nr. 87, . Ook wordt tegemoet gekomen aan de toezegging aan lid Aartsen (VVD) om arbeidsaanbodeffecten van de beleidsopties inzichtelijk te maken.

³ Omdat de kinderopvangtoeslag op dit moment nog wel onderdeel uitmaakt van het bredere toeslagenstelsel komt de kinderopvangtoeslag op andere punten in het rapport wel kort terug. De belangrijkste conclusies, inzichten en (on)mogelijkheden met betrekking tot de financiering van de kinderopvang staan beschreven in de Kamerbrief "Stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang" van 15 september 2023. Zie Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 512.

vermijden dat de korte termijnmaatregelen hier tegengesteld aan zijn. Hierbij is samenhang met keuzes in de fiscaliteit, sociale zekerheid en gemeentelijke regelingen van belang.⁴

Er wordt al geruime tijd gesproken over het afschaffen van het toeslagenstelsel. De opties in dit rapport bieden perspectief om het anders te doen, zodat de politiek een onderbouwde en zorgvuldige keuze kan maken over de toekomst van toeslagen. Het is in het algemeen belang om een bewuste keuze te maken over de toekomst van het toeslagenstelsel. Daarbij is de politiek aan zet.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, Marnix van Rij,

De staatssecretaris van Financiën
- Toeslagen en Douane,

De minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Aukje de Vries

C.E.G. van Gennip

De minister voor Medische Zorg,

De minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pia Dijkstra

Hugo de Jonge

⁴ Zie ook het overheidsbrede programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen, gericht op vereenvoudiging van (het stelsel van) wet- en regelgeving in de inkomensondersteuning. Hierin komt uitdrukkelijk de samenloop van regelingen aan de orde.