Bijlage 2.

Uitgewerkte beleidsopties

Generieke opties

1. Integrale vereenvoudiging voor belasting en toeslagen
2. Uitkeerbare heffingskorting

Huurtoeslag

3. Huurregister
4. Vereenvoudigingen binnen het stelsel van huurtoeslag
5. Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders
6. Vereenvoudigde eigendomsneutrale woontoeslag

Zorgtoeslag

7. Het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar op verzoek van de verzekerde
8. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (wettelijk mnimumloon (WML) en algemene heffingskorting (AHK)
9. Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie voor studenten via de studiefinanciering
10. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door een inkomensonafhankelijke toelage
11. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, en het verlagen van de nominale premie door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage
12. Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, en het verlagen van de nominale premie door een verhoging van de IAB

Kindgebonden budget

13. Volledig inkomensonafhankelijke toegemoetkoming aan ouders
14. Één nieuwe kindregeling met basisbedrag en inkomensafhankelijk bedrag
15. Volledig inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders

Fundamentele aanpassing van het huidige stelsel

16. Basisbehoeftetoeslag
17. Gebruik van polisadministratie om inkomen te schatten
18. Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet bij Dienst Toeslagen

1. - Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

Toeslag	Generiek (en fiscaal instrumentarium)

Omschrijving van de maatregel

Het huidige belasting- en toeslagenstelsel kenmerkt zich door een groot aantal regelingen die deels op elkaar inwerken. Dat zorgt voor een gericht en complex stelsel voor zowel burgers als de uitvoering. In deze beleidsoptie wordt het toeslagenstelsel (inclusief de kinderbijslag, exclusief de kinderopvangtoeslag) afgeschaft en wordt daarnaast het belastingstelsel (box 1) sterk vereenvoudigd, door alle aftrekposten en heffingskortingen af te schaffen. De aftrekposten betreffen onder meer zakelijke aftrekposten, hypotheekrente-aftrek en aftrekposten vanwege zorgkosten. De bestaande heffingskortingen zijn met name de algemene heffingskorting, en de arbeidskorting. Dit leidt tot een eenvoudiger stelsel. Daar staat tegenover dat in dit nieuwe stelsel minder gericht inkomensondersteuning kan worden gegeven dan in het huidige stelsel.

Dit stelsel bestaat uit een individueel belastingdeel met daarin vier belastingschijven[1] en een beperkt aantal toelages. Deze toelages zijn inkomensonafhankelijk en alleen gebaseerd op eenvoudige huishoudkenmerken zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Hierdoor vindt belastingheffing volledig plaats op individueel niveau, waardoor de stimulans tot (meer uren) arbeidsdeelname voor mensen groter zijn. Inkomensondersteuning via de nieuwe toelages vindt vooral op het niveau van het huishouden plaats. Het inkomen dat mensen onder aan de streep overhouden wordt in het nieuwe stelsel van veel minder factoren afhankelijk. Het nieuwe stelsel is hierdoor veel overzichtelijker en de fiscale behandeling wordt veel meer gelijkgetrokken: de verschillen tussen personen met eenzelfde inkomen worden fors kleiner. Dit creëert een gelijker fiscaal speelveld, zoals zichtbaar in de forse afname van de spreiding in de marginale druk.

De spreiding van de marginale druk neemt fors af bij overgang op het nieuwe stelsel. De extremen in de marginale druk (zowel hoog als laag) verdwijnen grotendeels. Zo daalt bij een inkomen van € 30.000 het verschil in marginale druk tussen het 5% en 95% percentiel van 85%-punt in het huidige stelsel naar 5% punt in het nieuwe stelsel. De lagere spreiding is het gevolg van het vervallen van de meeste regelingen, waardoor de verschillen in marginale druk tussen huishoudens met eenzelfde inkomen vele malen kleiner zijn. Het aandeel huishoudens met een hoge marginale druk valt fors lager uit: er zijn geen huishoudens meer met een marginale druk van meer dan 60%.

NB: De in deze beleidsoptie beschreven variant is slechts een schets van de mogelijkheden, want door knoppen meer en minder hard aan te zetten kan in een bepaalde richting gestuurd worden. Daarbij kan ook gekozen voor een nieuw stelsel dat meer afwijkt van het huidige stelsel en dus grotere effecten heeft. Gelet op de verstrekkendheid van deze optie kan deze optie ook gevolgen hebben die niet (volledig) in deze beleidsoptie terug komen. Indien voor deze richting wordt gekozen is er verder onderzoek nodig naar de invulling van de keuzes en de afruilen daarbij, bijvoorbeeld ten aanzien van de fiscalisering van de AOW en het effect op de premietarieven voor de volksverzekeringen en de WLZ. Die uitwerking valt buiten scope van het traject Toekomst Toeslagenstelsel.

Aangezien in het huidige toeslagenstelsel veel terugvorderingen het gevolg zijn van onzekerheid over het actuele inkomen, is het nieuwe stelsel zo ingericht dat de inkomensafhankelijkheid volledig via de belastingen loopt. De nieuwe toelagen zijn inkomensonafhankelijk. Er blijft een inkomensafhankelijke arbeidskorting bestaan, waardoor werken lonend blijft. Box 2 en box 3 blijven ongewijzigd en op gebied van zorg blijven de nominale premie, eigen risico en de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB)[2] bestaan.

[1] Omdat alle inkomensafhankelijkheid via de belastingtarieven loopt, wordt het huidige tweeschijvenstelsel vervangen door vier belastingschijven.
[2] Deze bijdrage dragen zelfstandigen en gepensioneerden zelf af, voor werknemers wordt deze door de werkgever afgedragen.

De hoogte van de parameters in dit nieuwe stelsel is zodanig berekend dat de inkomenseffecten geminimaliseerd worden, maar tegelijk de mediane koopkracht voor werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden zich min of meer gelijk ontwikkelt. Hiermee sluit het nieuwe stelsel zoveel mogelijk aan bij de inkomensverdeling die het huidige stelsel creëert, maar wel zodanig dat de verschillen tussen huishoudens met verschillende inkomensbronnen beperkt blijven. Uiteraard kunnen de parameters afhankelijk van (politieke) voorkeuren worden aangepast om andere accenten in de inkomensverdeling te leggen. De hier beschreven variant is slechts een schets van de mogelijkheden, want door knoppen meer en minder hard aan te zetten kan in een bepaalde richting gestuurd worden. Daarbij kan ook gekozen voor een nieuw stelsel dat meer afwijkt van het huidige stelsel en dus grotere inkomenseffecten heeft. Bij het draaien aan knoppen spelen uitruilen, zoals hogere toelages die leiden tot meer inkomensondersteuning maar tegelijkertijd ook hogere uitgaven van de overheid. De parameters van het nieuwe stelsel zijn in tabel 1 weergegeven. Het belastingdeel is op individueel niveau en kan in principe geheel via de loonheffing verlopen. Dat betekent dat werknemers met een stabiele dienstbetrekking bij één werkgever die loonheffing afdraagt geen aangifte inkomstenbelasting meer hoeven te doen. Er zijn vier schijven waarbij geldt dat het tarief in de 2e schijf hoger ligt dan in de 3e schijf. Dat is nodig om zoveel mogelijk in de buurt van de huidige inkomensverdeling te blijven. In het huidige stelsel zit deze progressie echter 'verstopt' in afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen. De AOW-premie is volledig gefiscaliseerd dan wel afgeschaft. Dat wil zeggen dat er niet langer een lager tarief voor gepensioneerden geldt in de eerste twee schijven.[3] Inkomensondersteuning voor gepensioneerden loopt via speciaal op deze groep gerichte toelages.

Tabel 1. Invulling variant 2024 (bedragen in euro's)

Belastingen	**Variant**
Schijf 1: €0 tot €25.000	25,0%
Schijf 2: €25.000 tot €50.000	51,0%
Schijf 3: €50.000 tot €75.000	44,6%
Schijf 4: vanaf €75.000	48,0%
Arbeidskorting bij inkomen vanaf €15.000	€3.400
Arbeidskorting opbouw inkomens tot €15.000	22,7%

Belastingen	**Variant**
Toelage per huishouden	€2.975
Toelage per volwassenen	€1.825
Toelage per kind (0 t/m 11 jaar)	€3.750
Toelage per kind (12 t/m 17 jaar)	€4.025
Additionele toelage per gepensioneerde	€2.425
Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde	€2.480
Additionele toelage per alleenstaande ouder	€4.490
Verhoging bijstand per huishouden[4]	€1.100

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* De toelages, die ter vervanging komen van de toeslagen, kennen minder grondslagen dan het huidige toeslagensysteem. Daarmee wordt de kans op terugvorderingen bij veranderingen en inactie enorm verlaagd. Zo komt het minder voor dat het recht op die toelage veranderd door een veranderde situatie. Indien gekozen wordt voor een inkomensonafhankelijke toelage is de impact op het aantal terugvorderingen het grootst. Terugvorderingen van meer dan €500 worden tot 85% teruggedrongen. *Niet-gebruik*

[3] Er is voor deze beleidsoptie gefocust op het totaal tarief per schijf. Hoe dit vervolgens, zoals in het huidige stelsel, weer opgesplitst kan worden in premies volksverzekeringen en belastingen is niet nader uitgewerkt.
[4] Het betreft een netto-verhoging die geldt bij een bijstandsinkomen vanaf €5.000, wat betekent dat men minimaal 3 tot 4 maanden per jaar bijstandsgerechtigd moet zijn om hiervoor in aanmerking te komen. Hiermee wordt voorkomen dat de verhoging ook ten deel valt aan huishoudens die maar zeer kort bijstand ontvangen, maar het risico bestaat dat dit een prikkel geeft om net wat langer in de bijstand te blijven of om minder snel tijdelijk werk te accepteren. Daar zou nog een passende oplossing voor moeten komen.

	De doelgroep van de inkomensonafhankelijke toelages is groter dan die van de huidige toeslagen. De inkomensonafhankelijke toelages zijn echter van minder grondslagen afhankelijk, fors eenvoudiger vormgegeven en hebben de potentie om grotendeels automatisch toegekend te worden. Dit kan leiden tot een stelsel met minder niet-gebruik. *Complexe regelingen* Het stelsel wordt sterk vereenvoudigd door het vervallen van alle heffingskortingen en aftrekposten. Hierdoor is het waarschijnlijk dat een heel groot deel van de belastingen zonder correctie achteraf via de loonheffing geïnd kan worden. Dat betekent dat voor veel mensen hun aanslag inkomstenbelasting na afloop van het jaar vervalt.[5] Een grote stelselwijziging zoals hier wordt voorgesteld, gaat altijd gepaard met een grote spreiding van inkomenseffecten. De hier gepresenteerde variant is budgettair neutraal vormgegeven[6]. Er zijn allerlei manieren om dit vorm te geven, zo zou intensivering de inkomenseffecten kunnen beperken.[7] Het uitsmeren van de stelselwijziging over een langere meerjaarsperiode betekent van jaar op jaar kleinere inkomenseffecten, maar ook een langere periode van complexiteit, zeker als twee stelsels naast elkaar bestaan. Hier moet dus een afweging worden gemaakt tussen enerzijds jaarlijkse inkomenseffecten en anderzijds beperken van complexiteit. *Marginale druk* De gemiddelde marginale druk per inkomensniveau wijzigt nauwelijks. Wel nemen de spreiding van de marginale druk af als gevolg van het vervallen van de meeste regelingen. Ook de extremen in de marginale druk verdwijnen grotendeels. Het aandeel huishoudens met een hoge marginale druk valt fors lager uit. In figuren 1 en 2 onderaan (bij 'beleidsmatige effecten') wordt een en ander verder toegelicht.
Perspectief burger	• De maatregel lijkt een verbetering voor de burgers. Zowel de problemen van het huidige toeslagenstelsel als de complexiteit van de inkomstenbelasting worden naar verwachting verminderd. Omdat het een ingrijpende stelselwijziging is, is zorgvuldige communicatie van groot belang zodat mensen de implicaties beter begrijpen. Bij verdere en meer precieze uitwerking is nader onderzoek onder burgers gewenst. • Het is de vraag of de inkomensonafhankelijke toelages rechtvaardig worden gevonden, omdat deze ook terecht komen bij huishoudens die deze niet per se nodig hebben om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. • Op het eerste gezicht lijkt deze maatregel overzichtelijk en vereist de maatregel minder actie(s) van burgers. Burgers moeten eenmalig een aanvraag doen voor hun toelage en hoeven maar een paar gegevens te controleren. • Als er iets wijzigt in hun huishoudsamenstelling dan krijgen burgers – nadat ze de wijziging hebben doorgegeven aan de gemeente - daar automatisch bericht van. De burger wordt niet gevraagd deze

[5] Voor onder andere zelfstandigen, mensen met meerdere baantjes of uitkeringen en mensen met inkomen in box 2 en box 3, blijft de aangifte inkomstenbelasting bestaan.
[6] In "Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen" uit de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel uit 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/14/0b-beleidsopties-h5-voor-alternatieven-voor-het-toeslagenstelsel, beleidsoptie nr. 6, p. 31 zijn budgetneutrale varianten van de integrale vereenvoudiging belastingen en toeslagen in beeld gebracht die negatieve inkomenseffecten verder beperken. Daarin staan 2 aanvullende budgetneutrale varianten: variant 2 waarin is gestuurd op een meer evenwichtige verdeling van de mediane inkomenseffecten tussen aandachtgroepen (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden) en variant 3 waarin een verdere beperking van het aantal huishoudens met een groot negatief inkomenseffect is nagestreefd.
[7] Daarnaast bevat bijlage 3 bij de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel uit 2020 (https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b16368fc-2610-4583-9639-588773f080d1/pdf) enkel varianten waarin voor €5 miljard wordt geïntensiveerd (via de tarieven, het bedrag per persoon of het bedrag per huishouden). Hiermee kunnen de mediane inkomenseffecten worden verbeterd en het aandeel personen met een negatief inkomenseffect van -5,0% of meer worden verminderd.

	wijziging daarnaast ook nog aan Dienst Toeslagen door te geven, waardoor zij zelf (bijna) geen wijzigingen door hoeven te geven. Een risico hierbij is dat automatische wijzigingen vertraagd worden doorgegeven, en dit dus vertraging kan opleveren ten opzichte van de situatie waarin burgers zelf wijzigingen doorgeven. In de verdere uitwerking zou gekeken kunnen worden naar hoe deze automatische wijzigingen nu lopen en of ze kunnen worden verbeterd. • Daarnaast wordt de aangifte voor de inkomstenbelasting simpeler. Het vervallen van enkele aftrekposten kan als versimpeling worden ervaren. Tegelijkertijd betekent het vervallen van aftrekposten ook dat burgers het financiële voordeel daarvan verliezen. • De regeling wordt begrijpelijker en minder complex dan in het huidige toeslagenstelsel. • De samenstelling van het huishouden is een aandachtspunt. Een deel van de toelages wordt vastgesteld aan de hand van je huishoudsamenstelling, net als bij de bijstand. Daar snappen burgers vaak niet wat de samenstelling van hun huishouden is en leidt deze verwarring regelmatig tot terugvorderingen. • Het uitkeren van de toelage aan het (hoofd van het) huishouden kan tot problemen leiden. De vraag is wie het bedrag dan ontvangt en wie er verantwoordelijk is. • De begrijpelijkheid van dit stelsel kan bij een overgangsfase vragen oproepen, aangezien dit een zeer grote stelselwijziging is. • Het is een vraag in hoeverre deze oplossing rekening houdt met de verschillende financiële situaties van verschillende soorten huishoudens. Zo wordt er niet naar de hoogte van de huur gekeken en ontvangen burgers met een hogere huur dus geen hogere toelage. Dit kan ervoor zorgen dat sommige burgers in de problemen komen met het betalen van hun woning. Het risico bestaat dat sommigen er financieel op achteruit gaan. • Het kan onduidelijk zijn voor burgers wat ze van de toelage moeten betalen (het bedrag is niet meer gelabeld). Zij zouden in de verleiding kunnen komen om de basistoeslag (te) snel uit te geven. Dit kan tot financiële stress of het ontstaan van schulden leiden. • De kans op terugvorderingen bij veranderingen en inactie wordt (veel) lager. Terugvorderingen worden echter niet volledig voorkomen.
Uitvoeringsaspecten	• Het nieuwe stelsel is een sterke vereenvoudiging van het huidige stelsel. Het voorstel vergt de ontwikkeling van een geheel nieuw belastingsysteem. De uitvoeringsconsequenties (inclusief IV) zijn daarmee op voorhand als groot te kenmerken met een lange implementatietermijn (5-10 jaar). De precieze IV-impact (in IV-dagen) is vanwege de complexiteit van de maatregel en de nog te maken keuzes hierin echter niet te kwantificeren wat zal zijn. • De Belastingdienst heeft in de weging op de hand geconstateerd dat deze variant in het eindplaatje zal leiden tot een vereenvoudiging, voor zowel burgers als Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Het stelsel wordt robuuster en biedt minder maatwerk. Tijdens de periode om er te komen zal er een periode van extra complexiteit zijn, omdat er tijdelijk verschillende stelsels naast elkaar bestaan. • Terugvorderingsproblematiek vanwege schommelingen in het inkomen binnen de huidige toeslagen zal hiermee tot het verleden behoren. Terugvorderingen op basis van de huishoudsamenstelling en eventueel andere grondslagen blijven (deels) wel bestaan. Hoe de nieuwe toelagen voor de burger zullen uitwerken is afhankelijk van verdere invulling van de voorwaarden van deze toelagen. • Het voorstel introduceert inkomensonafhankelijke toelagen, waarbij wordt opengelaten bij welke uitvoerder deze taak wordt belegd. Indien daarbij naar de Belastingdienst zou worden gekeken, is als eerste stap een niet-fiscale takentoets nodig.

	• De manier waarop de toelages worden uitgekeerd is geen onderwerp van onderzoek geweest voor deze beleidsoptie en maakt voor de invulling van de parameters en de gepresenteerde inkomenseffecten geen verschil. Er zijn in principe verschillende manieren waarop de toelages kunnen worden uitgekeerd: als aparte uitkering door een uitkeringsinstantie of eventueel als uitkeerbare heffingskortingen. Gegeven de problematiek rond uitkeerbare heffingskortingen (zie beleidsoptie nr. 2) is voor het onderzoek naar doenvermogen uitgegaan van uitkering via een aparte uitkeringsinstantie. Doordat de toelages inkomensonafhankelijk zijn en geen vermogensgrenzen kennen zullen er geen terugvorderingen ontstaan door inkomens- en vermogenswijzigingen. De toelages zijn slechts afhankelijk van eenvoudige kenmerken als leeftijd, aantal kinderen en alleenstaand/paar. Deze kenmerken kunnen in de basisregistratie personen (BRP) gecontroleerd worden. Met name op het kenmerk alleenstaand/paar zouden nog terugvorderingen kunnen ontstaan.
Juridische haalbaarheid	• De maatregelen vergen wetswijzigingen. Het gaat om een majeure vereenvoudigingsoperatie dus ook om grote wetswijzigingen.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: Het afschaffen van aftrekposten en inkomensafhankelijke heffingskortingen maakt dat de loonbelasting (voorheffing) beter aansluit op de inkomstenbelasting (definitieve naheffing). Hierdoor krijgen minder belastingplichtigen met naheffingen of nabetalingen vanuit de Belastingdienst. Dit komt de inkomenszekerheid van huishoudens ten goede. Ook de sterk vereenvoudigde vormgeving van de arbeidskorting (één opbouwtraject met een vast maximum) draagt hieraan bij. • Gerichtheid: Alle toeslagen (behalve de kinderopvangtoeslag[8]), worden afgeschaft, wat voor een sterke vereenvoudiging zorgt. Het betekent echter ook dat wordt ingeleverd op gerichtheid. De vereenvoudiging ten koste van gerichtheid betekent dat het in het nieuwe stelsel moeilijker is om de verschillen in koopkrachteffecten tussen specifieke groepen bij te sturen. Daarvoor zijn gerichte knoppen nodig, maar gerichte knoppen vragen om specifieke voorwaardes en maken het stelsel weer complexer. Bovendien zijn gerichte knoppen steeds minder effectief; zo schrijft het CPB dat voor arbeidsparticipatiebeleid de wet van de remmende voorsprong geldt, vanwege de sterke toename van de arbeidsparticipatie.[9] In het nieuwe stelsel kan wel gestuurd worden op de inkomensverdeling in brede zin. • De inkomensonafhankelijkheid van de toelages is een belangrijke voorwaarde van het nieuwe stelsel. Gewogen moet worden in hoeverre het wenselijk is om een huishouden met een hoog inkomen een toelage te verstrekken. Het introduceren van inkomensafhankelijkheid hierin betekent echter een grote toename van de complexiteit, terwijl een vergelijkbaar effect bereikt kan worden door het verhogen van het tarief in de derde of vierde schijf. • Ook zijn de toelages onafhankelijk van het vermogen verondersteld. Het introduceren van afhankelijkheid van het vermogen betekent ook een toename van de complexiteit, maar wel beperkter dan de toename die er is bij introductie van inkomensafhankelijkheid. • Vanwege het vervallen van de toeslagen is er in het stelsel geen directe link meer met de zorgkosten en de huur. Hierdoor worden huishoudens niet meer automatisch gecompenseerd als deze kosten hard stijgen.

[8] Zie kamerbrief "stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang" van 15 september 2023, voor oplossingsrichtingen voor de kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II, 2022-2023, 31 322, nr. 512)
[9] Zie "De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid", CPB, 2015

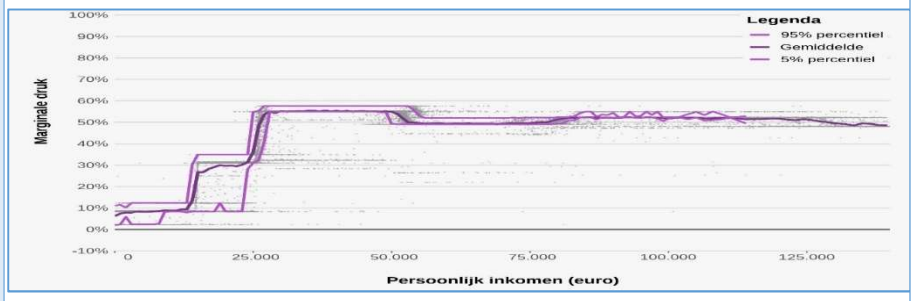
- In het vereenvoudigde stelsel is er ook geen voor de hand liggend instrument om stijgende nominale premie voor de zorgverzekering of huur te compenseren. Wel kan ervoor worden gekozen om een inkomensonafhankelijke toelage mee te laten stijgen met de stijgende zorgkosten. Hiervoor is jaarlijks budgettaire ruimte nodig, net als voor stijgingen in de huidige zorgtoeslag. Alternatief is om huishoudens te ondersteunen door de hoogte van de nominale premie voor de zorgverzekering – zij het omgeven door belangrijke juridische risico's – (beleidsopties 11 of 12) en huur te verlagen (beleidsoptie 5).
- In het vereenvoudigde stelsel is sprake van een arbeidskorting die minder hoog is dan in het huidige stelsel. Dit verlaagt de inkomensterugval van personen die geen recht meer hebben op de arbeidskorting en verhoogt daarmee de vervangingswaarde van bijvoorbeeld een WW- of WIA-uitkering.
- In de uitwerking van deze beleidsoptie is geen aparte regeling voor zelfstandigen opgenomen. De commissie Borstlap heeft geadviseerd om de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers te beperken. De vereenvoudiging wijzigt de gemiddelde marginale druk per inkomensniveau nauwelijks. Wel neemt de spreiding van en extremen in de marginale druk fors af (zie figuur 1). Dit kan voor huishoudens die nu een zeer hoge marginale druk hebben, bijvoorbeeld door stapeling van afbouwtrajecten, leiden tot een (fors) lagere marginale druk.

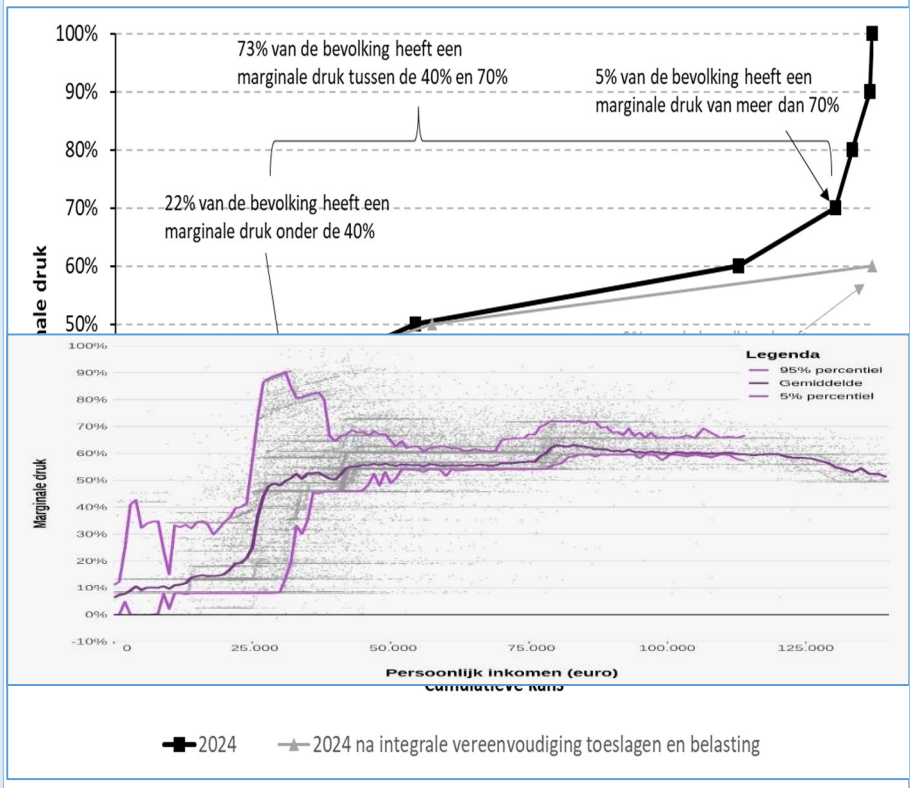
Figuur 1. Marginale druk in het huidige stelsel en in onderhavig integraal vereenvoudigd stelsel, 2024.

Zoals te zien in figuur 1 neemt de spreiding van de marginale druk fors af bij overgang op het nieuwe stelsel, de extremen in de marginale druk, zowel hoog als laag, verdwijnen grotendeels. Zo daalt bij een inkomen van € 30.000 het verschil in marginale druk tussen het 5% en 95% percentiel van 85%-punt in het huidige stelsel naar 5% punt in het nieuwe stelsel. De lagere spreiding is het gevolg van het vervallen van de meeste regelingen, waardoor de verschillen in marginale druk tussen huishoudens met eenzelfde inkomen vele malen kleiner zijn. Figuur 2 laat zien dat het aandeel huishoudens met een hoge marginale druk fors lager uitvalt, er zijn geen huishoudens meer met een marginale druk van meer dan 60%.

Figuur 1. Aanleiding: grote spreiding in de marginale druk (huidig stelsel)

Figuur 2. Aandeel bevolking naar marginale druk (huidige stelsel in zwart, nieuw stelsel in grijs), 2024





Inkomenseffect	• Een grote stelselwijziging zoals hier wordt voorgesteld, gaat gepaard met een grote spreiding van inkomenseffecten. Het vervallen van bestaande regelingen leidt tot negatieve inkomenseffecten voor bestaande gebruikers die groter of kleiner kunnen zijn dan de positieve inkomenseffecten van de nieuwe toelages. Omdat de toelages inkomensonafhankelijk zijn vervalt bijvoorbeeld ook het effect in het huidige stelsel dat fiscale aftrekposten via het toetsingsinkomen tot hogere toeslagen kunnen leiden. Hier is rekening mee gehouden in onderstaande tabel 2. • Denk bijvoorbeeld aan de inkomenseffecten voor mensen die gebruik maken van de aftrek specifieke zorgkosten zoals chronisch zieken, zij gaan er naar verwachting op achteruit omdat hun inkomen en draagkracht hoger wordt bepaald.[10] • De hier gepresenteerde variant is budgettair neutraal vormgegeven, maar als er extra geld wordt toegevoegd is het mogelijk om de inkomenseffecten verder te beperken. In de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel uit 2020 zijn varianten opgenomen die negatieve inkomenseffecten bij specifieke groepen (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden) of de meest negatieve inkomenseffecten beperken.[11] Ook zijn intensiveringsvarianten uitgewerkt met betere mediane inkomenseffecten en lagere aandelen huishoudens met een negatief inkomenseffect van -5,0% of meer.[12] • Een deel van de maatregelen, zoals het beperken van de zelfstandigenaftrek en van de hypotheekrenteaftrek is al ingezet. Om de overgang naar deze integrale vereenvoudigingsvariant te vereenvoudigen zou al kunnen worden ingezet op specifieke vereenvoudiging van bijvoorbeeld de huurtoeslag. Als deze maatregelen al zijn doorgevoerd beperkt dat ook de inkomenseffecten van dit stelsel. Het uitsmeren van de

[10] Kamerstukken II, 2023-2024, 36410, nr XVI.
[11] Zie voetnoot 6.
[12] Zie bijlage 3 bij de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel uit 2020 (https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b16368fc-2610-4583-9639-588773f080d1/pdf).

	stelselwijziging over een langere meerjaarsperiode betekent van jaar op jaar kleinere inkomenseffecten, maar ook een langere periode van complexiteit, zeker als twee stelsels naast elkaar bestaan. Hier moet dus een afweging worden gemaakt tussen enerzijds jaarlijkse inkomenseffecten en anderzijds beperken van complexiteit. De inkomenseffecten kunnen daarbij beperkt worden door te intensiveren. • Onderstaande tabel (2) toont de inkomenseffecten indien de integrale vereenvoudigingsvariant op 1 januari 2024[13] zouden zijn doorgevoerd. • Daarbij is van belang dat het gaat om de generieke inkomenseffecten. Voor specifieke groepen, zoals huiseigenaren en zzp'ers, kan het effect anders uitvallen. • De maatregel heeft een positief mediaan inkomenseffect voor Nederlandse huishoudens (+0,4%). Bij de laagste (eerste inkomensgroep) en hoogste (vierde en vijfde inkomensgroep) is sprake van een negatief mediaan inkomenseffect (resp. -0,7%, -0,4% en -0,7%), bij de tweede middelste inkomensgroep is het mediane inkomenseffect positief (resp. 2,6% en 1,0%). • De maatregel leiden tot forse spreiding in de inkomenseffecten, respectievelijk gaat 17% van de Nederlandse huishoudens er meer dan -5,0% op achteruit en 19% gaat er juist meer dan 5,0% op vooruit. De spreiding is met name aanzienlijk in de eerste inkomensgroep, respectievelijk gaat 29% er meer dan -5,0% op achteruit en 32% gaat er juist meer dan 5,0% op vooruit. Ook bij andere groepen is sprake van forse spreiding. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met +0,3%-punt. • Bij de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de budgettaire in deze beleidsoptie.
Budgettair effect	De maatregel is budgettair neutraal vormgegeven binnen de huidige box 1 en het toeslagenstelsel.

Tabel 2. Inkomenseffecten integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	29%	16%	8%	0%	6%	9%	32%	100%	-0,7%	20%
2e (111-176% WML)	11%	10%	12%	0%	14%	31%	22%	100%	2,6%	20%
3e (176-269% WML)	12%	12%	16%	0%	20%	24%	16%	100%	1,0%	20%
4e (269-397% WML)	16%	19%	18%	0%	17%	17%	13%	100%	-0,4%	20%
5e (>397% WML)	17%	21%	19%	0%	18%	15%	9%	100%	-0,7%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	17%	15%	15%	0%	16%	22%	15%	100%	0,4%	65%
uitkeringsontvangers	29%	12%	8%	0%	7%	11%	33%	100%	0,2%	8%
gepensioneerden	15%	17%	17%	0%	15%	14%	23%	100%	0,2%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	15%	18%	17%	0%	17%	17%	16%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	18%	13%	12%	0%	13%	22%	20%	100%	0,9%	46%
alleenverdieners	22%	12%	10%	0%	11%	15%	30%	100%	1,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	20%	15%	13%	0%	13%	17%	22%	100%	0,2%	22%

[13] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

zonder kinderen	17%	15%	15%	0%	16%	23%	15%	100%	0,5%	53%
Alle huishoudens	17%	15%	15%	0%	15%	19%	19%	100%	0,4%	100%

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

2. – Uitkeerbare heffingskorting

Toeslag	Generiek

Omschrijving van de maatregel

Een toeslag of uitkering wordt omgezet in een uitkeerbare heffingskorting. Dat betekent dat de toeslag/uitkering wordt uitgekeerd via de inkomstenbelasting en eventueel via de loonheffing. Uitkeerbare heffingskortingen zijn uitkeringen die via het belastingstelsel worden verstrekt. De hoogte van de toeslag/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.

Net als 'gewone' uitkeringen, waaronder toeslagen, kunnen uitkeerbare heffingskortingen verschillende vormen aannemen en allerlei beleidsdoelen hebben. Om een inschatting te kunnen geven van hoeveel extra volwassenen jaarlijks belastingaangifte zouden moeten doen ten opzichte van de huidige situatie en/of een voorlopige aanslag moeten aanvragen, zijn bij de tussenrapportage toekomst toeslagen drie concrete voorbeelden gebruikt:

A. Het omzetten van toeslagen in uitkeerbare heffingskortingen in de inkomstenbelasting
B. Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting op basis van de huishoudsamenstelling in de inkomstenbelasting
C. Individuele inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting in de loonheffing en de inkomstenbelasting

NB: De Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel bevat een uitgebreide beschrijving van de overeenkomsten en verschillen tussen 'gewone' uitkeringen/toeslagen en uitkeerbare heffingskortingen. Deze beschrijving is te vinden in bijlage 3 van de tussenrapportage.[14]

In deze beleidsoptie gaat het enkel om de effecten van de mogelijkheid om een uitkering/toeslag vorm te geven als uitkeerbare heffingskorting in plaats van als een 'gewone' uitkering. De effecten van het eventueel (eerst) inkomensonafhankelijk en/of individueel maken van bestaande toeslagen bij de voorbeelden B en C staan hier los van en zijn daarom niet opgenomen in deze beleidsoptie. Hiervoor wordt naar andere beleidsopties verwezen. Zo wordt bijvoorbeeld in separate beleidsopties duidelijk wat de impact is van het introduceren van een inkomensonafhankelijke regeling.

Indien afwijkend, worden voorafgaand aan de maatregel de gehanteerde begrippen van de toeslag/uitkering aan de fiscale begrippen aangepast, zoals de fiscale jaarsystematiek en het fiscale partnerbegrip. Die aanpassingen kunnen op zichzelf inkomenseffecten en budgettaire effecten hebben. Dit staat los van het vervolgens omzetten van de uitkering/toeslag in een uitkeerbare heffingskorting.

Effect op fundamentele problematiek	Het omzetten van een toeslag/uitkering in een uitkeerbare heffingskorting heeft in zichzelf geen effect op de fundamentele problematiek. Het betreft namelijk een wijziging van de wijze van aanvragen en uitbetalen. De effecten voor de fundamentele problematiek zijn afhankelijk van de vormgeving en beleidsdoelen.
Perspectief burger	• Het aanvraagproces wijzigt. Het kan nodig zijn om een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aan te vragen (voor ontvangst lopende het jaar) en jaarlijks belastingaangifte te doen om de uitkering/toeslag in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting te ontvangen. • Voor een deel van de rechthebbenden kan dit (veel) lastiger en (veel) minder logisch zijn dan de aanvraag van een gewone uitkering/toeslag. Dit kan leiden tot meer niet-gebruik en meer fouten. Uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat ongeveer

[14] Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1272

	2½ miljoen volwassenen niet in het proces van de inkomstenbelasting zitten en ongeveer 75% van de volwassenen geen voorlopige aanslag ontvangt. In deze groep kunnen mensen voorkomen die door geen belastingaangifte te doen een belastingvoordeel mislopen. Als meer mensen belastingaangifte doen kan het niet-gebruik van fiscale regelingen afnemen (en onbedoeld gebruik toenemen). • Voor een ander deel van de rechthebbenden kan het handig zijn als de uitkering/toeslag meeloopt in de belastingprocessen. Het gaat dan om mensen die sowieso al jaarlijks belastingaangifte doen en wellicht zelf eerder een voorlopige aanslag hebben aangevraagd. • Andere verschillen vanuit het perspectief van de burger zijn dat de uitkering/toeslag minder zichtbaar is en dat deze verrekend wordt met eventueel uitstaande belastingschulden.
Uitvoeringsaspecten	• Indien een volgend kabinet ertoe zou besluiten dat de Belastingdienst deze maatregel zou gaan uitvoeren, leidt dat ertoe dat de Belastingdienst verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van inkomensondersteunende uitkeringen. Dit terwijl de ontvlechting tussen Belastingdienst en Dienst Toeslagen pas recent is vormgegeven. • Dit is een nieuwe taak die wordt ingevlochten in een fiscale taak: het heffen van inkomstenbelasting. Deze elementen zijn te betrekken bij eventuele besluitvorming over niet-uitkeerbare heffingskortingen. Een niet-fiscale takentoets zou onderdeel zijn van een besluitvormingstraject. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen te maken. • Heffen en uitkeren zijn twee verschillende taken met beide eigen merites. De Belastingdienst is (in)gericht op de heffing van belastingen. In de huidige constellatie is het uitkeren van toeslagen een daarvan afgescheiden taak die is ondergebracht bij Dienst Toeslagen. Belastingdienst en Dienst Toeslagen worden elk bestuurd vanuit de eisen die hun specifieke taak stelt. Samenvoeging in één uitvoeringsproces, namelijk de inkomstenbelasting, leidt bij de inrichting mogelijk tot compromissen tussen beide taken. Het risico is dat dat heffings-vraagstukken daarbij vanuit de aard van de organisatie binnen de Belastingdienst dominant zullen blijken. • Met de introductie van uitkeerbare heffingskortingen wordt een grote veelal financieel kwetsbare groep toegevoegd aan de inkomensheffingen, niet met het doel om belasting te betalen, maar met het doel om een inkomensafhankelijke uitkering te ontvangen. Zij moeten een voorlopige teruggaaf aanvragen en een aangifte inkomstenbelasting gaan doen, waar zij nu kunnen volstaan met een aanvraag bij Dienst Toeslagen, die leidt tot een definitieve toekenning na afloop van het jaar. Mutaties lopende het jaar moeten zij – net als nu het geval is – in de actualiteit doorgeven. • Het systeem voor de inkomensheffing behoort nu reeds tot de meest complexe die de Belastingdienst in beheer heeft. Bij het omzetten van toeslagen in uitkeerbare heffingskortingen wordt daaraan de complexiteit van het toeslagensysteem toegevoegd op het punt van de doelgroep, de grondslagen, de klantcontacten en de gegevensstromen. • Door conform de toeslagensystematiek uit te blijven gaan van bevoorschotting gedurende het jaar met een eindafrekening op basis van na afloop van het jaar vastgestelde grondslagen, wordt de huidige problematiek van terugvorderingen als gevolg van onzuivere grondslagen in de bevoorschottingsfase van het huidige toeslagenstelsel niet opgelost, maar één-op-één in de inkomstenbelasting geïmporteerd. • In de beleidsoptie is uitgegaan van aansluiting van nu voor toeslagen en inkomstenbelasting nog afwijkende begrippen (onder

	meer de jaarsystematiek, etc.) in de richting van de fiscale definities. Vanuit uitvoeringsperspectief is dit een randvoorwaarde voor integratie van de processen. Vanuit uitkeringsperspectief is dit niet per se een logische keus en kan dit leiden tot ongewenste (inkomens) effecten bij de doelgroep. Afwijkingen van de voor de inkomstenbelasting geldende begrippen zouden ertoe leiden dat binnen de inkomstenbelasting twee niet verenigbare regimes moeten worden geaccommodeerd en daarmee tot grote complexiteit in de uitvoering. • De maatregel betreft een fundamentele stelselherziening en zal een zeer omvangrijke IV-inspanning vergen. Het is vanwege de complexiteit van de maatregel en de nog te maken keuzes hierin niet in IV-dagen te kwantificeren wat de precieze IV-impact zal zijn.
Juridische haalbaarheid	• De maatregel is naar verwachting juridisch houdbaar.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: deze beleidsoptie heeft op zichzelf geen effecten omdat het een wijziging van de wijze van aanvragen en uitbetalen is. De effecten voor de fundamentele problematiek zijn afhankelijk van de vormgeving en beleidsdoelen • Gerichtheid: idem • Het enkel vormgeven van een uitkering/toeslag vorm te geven als uitkeerbare heffingskorting, zoals weergegeven in deze beleidsoptie, heeft op zichzelf geen beleidsmatig effect op bijv. de actualiteit, inkomenszekerheid, marginale druk en arbeidsmarkt. • Als de uitkering/toeslag meeloopt in de loonheffing wijzigt de rol van de inhoudingsplichtige fundamenteel. De werkgever of uitkeringsinstantie zal de uitkering/toeslag in voorkomende gevallen moeten (kunnen) voorschieten.
Inkomenseffect	• De maatregel heeft geen directe inkomenseffecten. Indirect kunnen wel inkomenseffecten optreden.
Budgettair effect	• De maatregel heeft geen direct effect op het EMU-saldo. • Er treedt een boekhoudkundig effect op doordat uitkeerbare heffingskortingen volgens de huidige begrotingsregels deels meetellen aan de inkomstenkant van de begroting (als 'lastenverlichting'). Voor CBS-statistieken en internationale statistieken (EU, OESO) gelden uitkeerbare heffingskortingen volledig als uitgaven.

3. – Huurregister

Toeslag	Huurtoeslag
Omschrijving van de maatregel Er wordt een landelijk huurregister opgezet, waarin alle verhuurders verplicht bepaalde gegevens van hun huurwoningen opgeven, in ieder geval de hoogte van de huur. Het huurregister kan in de huidige (of het vereenvoudigde stelsel, zie beleidsoptie 4 'Vereenvoudigingen binnen het stelsel van huurtoeslag') huurtoeslag contra-informatie leveren voor betere en eerdere controle op huurtoeslagaanvragen. Ook kan mogelijk het opgeven van de huur door de toeslagaanvrager op termijn vervangen worden door koppeling met de geregistreerde huur. In de beleidsoptie nr. 5 'Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders' is een volledig huurregister een voorwaarde om automatische toekenning te kunnen bewerkstelligen. Een huurregister kan ook buiten de huurtoeslag functies vervullen, bijvoorbeeld in een nieuw box-3 stelsel, energielabelplicht en de werkzaamheden van de huurcommissie.	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Een koppeling met een huurregister zou tot een kleine vermindering van het aantal terugvorderingen leiden omdat hiermee de kans wordt verlaagd dat huurtoeslag wordt voorgeschoten op basis van een foutieve huurhoogte. De meeste terugvorderingen ontstaan echter door een verkeerde inschatting van het inkomen. *Niet-gebruik* Hier wordt geen effect op verwacht. *Complexiteit* Hoewel de vormgeving van de huurtoeslag niet wijzigt, zou een koppeling met de huurregistratie in plaats van het zelf opgeven een kleine vermindering van de complexiteit kunnen betekenen voor huurtoeslagontvangers. *Marginale druk* Niet van toepassing.
Perspectief burger	• Huurtoeslagontvangers zijn zelf verantwoordelijk voor het doorgeven en actueel houden van de rekenhuur voor de huurtoeslag. Zodra huurders niet meer zelf de huur hoeven door te geven en actueel hoeven te houden, leidt dit tot iets minder acties die zij moeten ondernemen en waar zij fouten in kunnen maken. Dit effect zal waarschijnlijk beperkt zijn doordat nu al met een deel van de verhuurders huurgegevensuitwisseling plaatsvindt, zoals onder uitvoeringsaspecten wordt beschreven.
Uitvoeringsaspecten	• Een huurregister kan positief bijdragen aan het leveren van contra-informatie voor Dienst Toeslagen, de bewijslast voor de individuele aanvrager verminderen en toekenningszekerheid verhogend werken. Het huurregister moet daarvoor wel volledig, tijdig en correct zijn ingevuld. De verantwoordelijkheid voor het register ligt niet bij Dienst Toeslagen. Een volledig register op basis van juiste gegevens is echter wel randvoorwaardelijk om er mee te kunnen werken. • Uitzoekpunten zijn de wisselwerking met andere registers zoals de BAG, de vraag bij wie verantwoordelijkheid ligt voor het bijhouden en controleren van het huurregister en het verplichten van verhuurders om de informatie te leveren. Eerste stappen zien op het verder uitbouwen van gegevensuitwisseling met verhuurders, verbeteren van andere registers en samenwerking met betrokken

	partijen zoals gemeenten, eventueel in aanloop naar een huurregister. • Voor het opzetten en daarna onderhouden van een huurregister, de facto een nieuwe basisregistratie, dient nog een uitvoerder te worden gevonden. • Momenteel vindt er door Dienst Toeslagen huurgegevensuitwisseling plaats met circa 500 verhuurders, waarvan ca. 275 woningcorporaties. Deze gegevensuitwisseling is voor het verkrijgen van contra-informatie over de rekenhuur voor controle op de huurtoeslagaanvraag. Deze 500 verhuurders vertegenwoordigen samen ca. 85% van de huurtoeslagpopulatie. De ontbrekende 13% van de verhuurders betreft voornamelijk huurtoeslagontvangers woonachtig in de particuliere (gereguleerde) huursector. Dit betreft naar verwachting ca. 40.000 particuliere verhuurders. Hoewel Toeslagen ook hen periodiek informatieverzoeken stuurt, levert dit niet altijd respons op. • Voor de huurgegevensuitwisseling wordt ingeschat dat bij Dienst Toeslagen ongeveer 2 FTE zich voltijds bezighouden met het klaarzetten van bestanden voor verhuurders en het verwerken van gegevens bij ontvangst. Een huurregister zou deze werklast kunnen wegnemen. • Daarnaast is een team van ongeveer 30 FTE voltijds actief om, aanvullend op de BAG, (eigen en handmatige) administratie- en bewonerssituaties bij te houden in een aparte objectadministratie. Dit heeft te maken met een verschillende zelfstandigheidsdefinitie in de huurtoeslag en de BAG, verkeerde/onvolledige registraties van feitelijke woonsituaties (splitsingen) en uitzonderingssituaties met betrekking tot onzelfstandige wooneenheden met recht op huurtoeslag. Een huurregister kan alleen een oplossing bieden voor deze werklast als ook over deze punten informatie wordt opgenomen. • Verhuurders dienen de huren in ieder geval eenmaal per jaar (bij de jaarlijkse huurverhoging) en mogelijk maandelijks (bij mutaties) actueel te houden. Koepelorganisatie Aedes schat in dat woningcorporaties, die het meest geautomatiseerde proces hebben voor de huidige huurgegevensuitwisseling met Toeslagen, maandelijks circa 15 minuten besteden aan het verzamelen en aanleveren van de noodzakelijke gegevens. • Om een huurregister bruikbaar te maken voor koppeling van de huurprijzen met de huurtoeslagontvangers bij de initiële huurtoeslagaanvraag, is het noodzakelijk dat alle verhuurders verplicht meedoen, ook als zij geen (mogelijke) huurtoeslagontvangers als huurder hebben. In heel de huursector zijn naar verwachting circa 280.000 particuliere verhuurders actief. • Het opzetten van het huurregister en het compleet maken hiervan kost tijd. Ter vergelijking, de Basisregistratie WOZ kende een aanlooptijd van 10 jaar. De aanlooptijd is sterk afhankelijk van de mate waarin kan worden aangesloten bij bestaande (basis)registraties. Als dit voor een aanzienlijk deel van de gegevens mogelijk is, kan de aanlooptijd tot in gebruik name mogelijk worden verkort tot ca. vijf of zes jaar. • Het huurregister kan ook worden ingezet voor andere zaken, zie motie Beckerman[15].
Juridische haalbaarheid	• Verplichte deelname aan het huurregister door alle verhuurders zal wettelijk moeten worden vastgelegd. Om de maatregel juridisch doelmatig te maken zal het waarschijnlijk noodzakelijk zijn om het huurregister voor meer doeleinden dan enkel de huurtoeslag toe te passen.

[15] Kamerstukken II, 2022/23, 36130, nr. 36

Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: een geringe vermindering van het aantal terugvorderingen door uit te gaan van de geregistreerde huurprijs. • Gerichtheid: n.v.t. • Deze maatregel heeft op zichzelf geen beleidsmatig effect op bijv. inkomenszekerheid en marginale druk. • Voor het inzicht in en stimuleren van onzelfstandige kamers zou het nuttig zijn om deze kamers ook mee te nemen in het huurregister. Onder andere door beter benutten huidige woningvoorraad, studentenhuisvesting en andere doeleinden. • Deze beleidsoptie heeft geen gevolgen voor de marginale druk.
Inkomenseffect	• In de inkomensplaatjes wordt gerekend met het jaarrecht van huurtoeslagontvangers, waardoor mogelijke verschillen tussen het voorgeschoten huurtoeslagbedrag en het uiteindelijke definitieve recht (terugvorderingen/nabetalingen) niet zichtbaar zijn. Deze beleidsoptie maakt dat het voorschot beter aansluit op het definitieve recht en voorkomt zo mogelijk terugvorderingen/nabetalingen en eventuele financiële problematiek (armoede/schulden) die daarmee samenhangen. Invoering van een verplicht huurregister leidt technisch gezien echter niet tot inkomenseffecten omdat het jaarrecht van huurtoeslagontvangers hierdoor niet verandert.
Budgettair effect	• Kosten van de bouw bedragen ca. €50 mln. • Onderhoudskosten na oplevering: ca. €10 mln. per jaar • Administratieve lasten verhuurders eenmalig: ca. €77 mln. en jaarlijks ca. €37 mln. • Deze kosten zijn indicatief op basis van de huidige verwachte opzet en inzet van het huurregister. Bij eventuele verdere uitwerking en eventuele uitgebreidere inzet van het huurregister dienen de te maken kosten ook verder te worden uitgewerkt.

4. – Vereenvoudigingen binnen het stelsel van huurtoeslag

Toeslag	Huurtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De huurtoeslag blijft in stand maar de regeling wordt vereenvoudigd voor zowel de huurders als voor Dienst Toeslagen. Er worden verschillende maatregelen genomen:

- Terugbrengen van het aantal huishoudtypes van vier naar twee (eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens) door harmonisering van de kwaliteitskortingspercentages en harmonisering van de inkomensafhankelijkheid tussen AOW en niet-AOW;
- Invoeren van een lineaire inkomensafhankelijkheid in plaats van een kwadratische inkomensafhankelijkheid;
- Afschaffen overgangsrecht onzelfstandige eenheden;
- Harmoniseren van de vermogenstoets met het heffingsvrij vermogen.

Deze beleidsoptie kan worden gecombineerd met:

- Toekenning op basis van vastgesteld inkomen (zie beleidsoptie nr. 18 'Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet', voorwaarden aan en effecten van deze maatregel worden in deze beleidsoptie niet apart toegelicht);
- Toekenning op basis van de geregistreerde huurprijs (zie beleidsoptie 3).

Deze beleidsoptie gaat uit van de situatie waarin het momenteel in de Tweede Kamer voorliggend wetsvoorstel voor *vereenvoudiging van de huurtoeslag*[16] wordt aangenomen en geïmplementeerd. Als dit niet het geval is, worden de maatregelen in dat wetsvoorstel – afschaffen maximumhuurgrenzen als voorwaarde, verlaging leeftijdsgrens naar 21 jaar en afschaffen subsidiëring servicekosten – ook voor deze vereenvoudiging voorgesteld. Naast deze voorgestelde maatregelen worden overige verbeteringen aan de processen uitgewerkt, zoals het harmoniseren van de zelfstandigheidsdefinitie, verbetering BAG, etc.
In deze optie worden negatieve inkomenseffecten voorkomen door middel van een intensivering. Deze variant kan ook budgetneutraal worden vormgegeven door het afbouwpercentage te verhogen. Dit zal wel leiden tot negatieve inkomenseffecten bij de laagste inkomens, een hogere gemiddelde marginale druk en hogere terugvorderingen.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* De invoering van een lineaire lijn met een lagere afbouw dan de huidige kwadratische afbouw zal leiden tot minder hoge terugvorderingen. Daarnaast is het met een dergelijke afbouw makkelijker voor ontvangers om te voorspellen hoe hun huurtoeslagbedrag wijzigt bij een wijziging van hun situatie. Hier staat tegenover dat door de tragere afbouw meer huishoudens (met hogere inkomens) huurtoeslag gaan ontvangen en dus met terugvorderingen te maken kunnen krijgen. In een budget neutrale variant neemt de hoogte van terugvorderingen juist toe als gevolg van een steilere afbouw. *Niet-gebruik* Doordat de regeling eenvoudiger is kan het niet-gebruik minder worden onder huurders die vanwege de complexiteit van de regeling geen gebruik maakten van de huurtoeslag. *Complexiteit* Door de voorgestelde aanpassingen van de berekening wordt de regeling eenvoudiger voor zowel huurders als Dienst Toeslagen. *Marginale druk* Voor huishoudens die nu huurtoeslag ontvangen en in de afbouw zitten neemt de marginale druk af. De mate waarin de marginale druk lager uitvalt neemt grofweg toe met het inkomen. Door de maatregelen krijgen circa 175.000 extra huishoudens recht op huurtoeslag, daar

[16] Kamerstukken II, 2022/23, 36311, nr. 2

	neemt de marginale druk toe. In een budgetneutrale variant zal de gemiddelde marginale druk juist toenemen.
Perspectief burger	• De regeling wordt minder complex doordat er minder (verschillende) grondslagen zijn waar de hoogte van het huurtoeslagbedrag van afhankelijk is. Daarnaast is een wijziging van het bedrag bij een veranderend inkomen beter voorspelbaar door de invoeringen van een lineaire inkomensafhankelijke afbouw. • Het vervallen van specifieke voorwaarden zijn deels gunstig voor de burger (minder gericht) en deels ongunstig. Het is afhankelijk van de specifieke situatie van een burger hoe dit concreet voor hem of haar uitpakt. • Er wordt enkel gekeken of er sprake is van een eenpersoons- of meerpersoonshuishouden; het onderscheid wel/niet AOW vervalt. Het vervallen van dit onderscheid leidt tot positieve inkomenseffecten voor ontvangers in een huishouden onder de AOW-leeftijd met een bovenminimaal inkomen omdat de minimum inkomensgrenzen geharmoniseerd worden met de hogere grenzen van de AOW-huishoudens. • Voor alle huishoudens geldt dat het huurdeel boven de aftoppingsgrens voor 40% vergoed wordt, dit is nu alleen bij meerpersoonshuishoudens onder de AOW-leeftijd niet het geval. • In beginsel bestaat voor huurders van onzelfstandige eenheden geen recht op huurtoeslag. Een uitzondering hierop betreft de overgangsregeling voor onzelfstandige studenteneenheden uit 1997. Door dit overgangsrecht met een uitsterfbeleid te laten vervallen, is er geen onduidelijkheid meer over of een onzelfstandige studenteneenheid in aanmerking komt voor huurtoeslag en is geen ongelijkheid meer tussen studenten. Huidige ontvangers van huurtoeslag in een onzelfstandige eenheid blijven huurtoeslag ontvangen, maar toekomstige huurders van deze eenheden zullen dit recht niet meer krijgen. • Momenteel is het ook onder bepaalde voorwaarden mogelijk voor onzelfstandige eenheden met begeleid wonen om in aanmerking te komen voor huurtoeslag. Deze uitzondering blijft bestaan. • Tot 2021 was de vermogensgrens voor recht op huurtoeslag gelijk aan het heffingsvrij vermogen voor de vermogensbelasting. Toen het heffingsvrij vermogen in 2021 werd verhoogd tot €50.000 (per persoon), is de vermogenstoets van de huurtoeslag niet mee verhoogd. In 2023 is de vermogensgrens (per persoon) voor de huurtoeslag €33.748 en het heffingsvrij vermogen (per persoon) €57.000. Het harmoniseren van de vermogenstoets met het heffingsvrij vermogen is begrijpelijker voor de burger en stelt hen in staat om een grotere buffer op te bouwen voor mogelijke financiële tegenslagen. • Ook voor sommige niet-huurtoeslagontvangers is deze harmonisering een vereenvoudiging: momenteel moeten personen met een vermogen vanaf de vermogenstoets van de huurtoeslag aangifte doen, specifiek omdat personen met een vermogen tussen de vermogenstoets en het heffingsvrij vermogen anders mogelijk niet vindbaar zijn voor Dienst Toeslagen. Wanneer de vermogenstoets wordt geharmoniseerd is deze aangifteplicht bij vermogens onder het heffingsvrij vermogen niet meer nodig. • Door de combinatie van maatregelen neemt het aantal huishoudens dat huurtoeslag ontvangt met circa 175.000 toe.
Uitvoeringsaspecten	• Afhankelijk van de invulling van de maatregelen maakt dit de huurtoeslag begrijpelijker voor burgers. In de overgangsfase van maatregelen of wanneer burgers erop achteruitgaan, kan dit tot veel vragen leiden en vergt dit veel van de dienstverlening van Dienst Toeslagen. Voor de uitvoering zijn vooral het harmoniseren van de vermogenstoets, het afschaffen van de maximale huurgrens en ook het verbeteren van gegevensdeling belangrijke maatregelen. Ook een minder steile afbouw op basis van het

	inkomen zou helpen (bij intensivering), om (hoge) terugvorderingen en daarmee druk op de handhaving, inning en dienstverlening te voorkomen. De IV-inschattingen en implementatietermijn moet op een later moment per maatregel worden bepaald, dit is ook afhankelijk van de combinatie van maatregelen die worden gekozen. Zie voor een eerste uitwerking hiervan de weging in de bijlagen. • Dit pakket aan maatregelen bevat zowel systeemwijzigingen als parameterwijzigingen. Voor systeemwijzigingen is doorgaans meer implementatietijd vereist. • Deze combinatie van maatregelen zal tot nieuw instroom van huurtoeslagontvangers leiden. Hiervoor is extra capaciteit vereist. Wanneer er geen intensivering van het budget is, zullen de verwachte spreiding van inkomenseffecten – nieuwe huurtoeslag voor instromers, minder huurtoeslag voor zittende huurtoeslagontvangers – leiden tot veel vragen, ook hier is capaciteit voor vereist. • Na volledige implementatie is de uitvoering eenvoudiger voor Dienst Toeslagen. • Het harmoniseren van de vermogenstoets met het heffingsvrij is een vereenvoudiging voor zowel Dienst Toeslagen als de Belastingdienst. Voor Dienst Toeslagen leidt deze maatregel tot minder vragen van burgers die deze lagere grens niet begrijpen. De Belastingdienst hoeft geen extra, lagere grens meer te hanteren voor de aangifteplicht en kan weer de grens van het heffingsvrij vermogen hanteren. • Het afschaffen van het overgangsrecht op onzelfstandige studenteneenheden gebeurt via een uitsterfbeleid. Bij mutatie van de woning (een nieuwe huurder) is er geen recht meer op huurtoeslag. Omdat studenten over het algemeen relatief snel verhuizen, is de verwachting dat dit overgangsrecht binnen 10 jaar kan zijn afgeschaft.
Juridische haalbaarheid	• Deze maatregelen vergen een wetswijziging van de Wet op de huurtoeslag en, vanwege verwijzingen naar de Wet op de huurtoeslag, de Woningwet en de Awir (vermogenstoets).
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: De beleidsoptie heeft hierop geen effect • Gerichtheid: Met deze maatregelen wordt de huurtoeslag eenvoudiger en beter uitlegbaar, maar wordt deze ook minder gericht, vooral door het terugbrengen van het aantal huishoudtypes. Hierdoor sluit de toeslag mogelijk minder goed aan bij de verschillende huishoudsituaties die er zijn. • De kwadratische afbouw van de huurtoeslag wordt vervangen door een lineaire afbouw gelijk aan het geldende afbouwpercentage aan het begin van de kwadratische afbouw in het huidige stelsel. Dit zorgt voor een lagere marginale druk voor huurtoeslagontvangers vanaf de afbouwgrenzen. De afbouwgrenzen zijn vanaf een belastbaar inkomen van €22.025 voor alleenstaanden en €29.325 voor meerpersoonshuishoudens in het peiljaar 2024. De mate waarin de marginale druk lager uitvalt, verschilt per huishouden, en neemt grofweg toe met het inkomen. Voor huishoudens die door de maatregelen recht op huurtoeslag krijgen (circa 175.000 huishoudens) neemt de marginale druk toe. • In een budgetneutrale variant zal de gemiddelde marginale druk juist toenemen. De steilere afbouw kan leiden tot hogere terugvorderingen en daarmee tot armoede en schuldenproblematiek. Ook maakt een hogere marginale druk het minder lonend om meer uren te werken. Dit kan gevolgen hebben voor de arbeidskeuzes van huishoudens. Ook zal het leiden tot negatieve inkomenseffecten bij de laagste inkomens.

<table>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Inkomenseffect</td><td>

Onderstaande tabel toont de inkomenseffecten indien de maatregelen op de huurtoeslag op 1 januari 2024[17] zouden zijn doorgevoerd. Hierbij is het uitgangspunt dat huishoudens er niet op achteruit gaan. Dit vraagt om een budgettaire intensivering. De beleidsoptie kan budgetneutraal worden vormgegeven via aanpassing van de lineaire afbouwpercentages. Dit zal leiden tot een hogere marginale druk en negatieve inkomenseffecten bij de laagste inkomens.
Bij de berekening van de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomens- en budgettaire effecten leiden.
De berekende effecten zijn indicatief en kunnen op een later moment geactualiseerd worden. Alle bedragen zijn circa en afhankelijk van de precieze uitwerking van de maatregelen. Berekeningen op een later moment met nieuwe data kunnen tot nieuwe inzichten leiden. Dit geldt ook voor de berekende instroom in de huurtoeslag als gevolg van deze beleidsoptie.
Bij deze berekening is het Wetsvoorstel vereenvoudiging van de huurtoeslag dat nu ter behandeling voor ligt in de Tweede kamer, opgenomen in het basispad.
De optie heeft een beperkt positief mediaan inkomenseffect bij de laagste inkomensgroep (+0,1%) en uitkeringsgerechtigden (+0,1%). Bij inkomensgroepen boven het eerste kwintiel, werkenden en gepensioneerden heeft de meerderheid van de huishoudens geen baat bij de maatregelen in de huurtoeslag (omdat dit ze niet bereikt of omdat ze geen huurtoeslag ontvangen), er is daarom daar sprake van een mediaan inkomenseffect van 0,0%.
De maatregelen (met name de verhoging van de vermogensgrens in de huurtoeslag) leiden voor sommige huishoudens tot hoge inkomenseffecten: zo is bij 7% van de tweede inkomensgroep sprake van een positief inkomenseffect van 2% of meer.
Armoede: In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een afname van het aandeel kinderen in armoede met -0,1%.

</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>
In € mln in prijzen 2024 (+lastenverzwaring/emu-verbeterend)
<table>
<tr><th></th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>Struc</th></tr>
<tr><td>Maatregelen huurtoeslag*</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td></tr>
<tr><td>TOTAAL</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td><td>490</td></tr>
</table>
* Door voorschotsystematiek wordt de toeslag voor de maand januari t al in december t-1 uitgekeerd. Daarom hebben de maatregelen in de huurtoeslag in het jaar voor inwerkingtreding ook een budgettair effect (ca. €40 mln).

De maatregel kan budgetneutraal worden vormgegeven via aanpassing van de lineaire afbouwpercentages. Dit zal leiden tot een hogere marginale druk en negatieve inkomenseffecten bij de laagste inkomens.

</td></tr>
</table>

[17] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

Tabel 1. Inkomenseffecten Vereenvoudigingen binnen het stelsel van huurtoeslag

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	0%	0%	0%	45%	54%	1%	1%	100%	0,1%	20%
2e (111-176% WML)	0%	0%	0%	70%	23%	6%	1%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	0%	0%	0%	94%	5%	1%	0%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	0%	0%	87%	12%	1%	0%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	0%	0%	0%	40%	57%	3%	0%	100%	0,1%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	80%	17%	2%	1%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	0%	0%	93%	6%	1%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	0%	0%	68%	28%	3%	1%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	0%	0%	0%	87%	11%	1%	0%	100%	0,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	0%	0%	0%	85%	14%	1%	0%	100%	0,0%	22%
zonder kinderen	0%	0%	0%	81%	17%	2%	0%	100%	0,0%	53%
Alle huishoudens	0%	0%	0%	82%	16%	2%	0%	100%	0,0%	100%

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

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

5. – Afschaffen huurtoeslag, compensatie via huurmatiging door verhuurders

Toeslag	Huurtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De huurtoeslag wordt afgeschaft. Huurders met een laag inkomen ontvangen – in plaats van de huidige huurtoeslag – een inkomensafhankelijke huurmatiging van de verhuurder, direct verrekend met de verschuldigde huur. Huurders betalen alleen de nettohuurprijs. De hoogte van de huurmatiging wordt berekend door een uitvoeringsinstantie op basis van de (geregistreerde) huurprijs van de woning (zie beleidsoptie 3 'Huurregister', voorwaarden aan en effecten van deze maatregel worden in deze beleidsoptie niet apart toegelicht), de huishoudsamenstelling en het vastgesteld huishoudinkomen op basis van het vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet (zie beleidsoptie 18, voorwaarden aan en effecten van deze maatregel worden in deze beleidsoptie niet apart toegelicht). De netto-huurlasten die huurders zelf dragen verandert dus niet door deze maatregel. Verhuurders ontvangen een vergoeding voor de huurmatiging ter hoogte van het bedrag aan huurmatiging en een vast bedrag voor de uitvoeringslasten.

In deze beleidsoptie wordt uitgegaan van de situatie waarbij het bedrag aan huurmatiging gelijk is aan het huidige bedrag aan huurtoeslag en dat dit op dezelfde manier wordt berekend, behoudens de vaststelling op basis van vastgesteld inkomen. Vereenvoudigingen in de berekening zijn echter mogelijk (zie beleidsoptie 4 'Vereenvoudigingen binnen het stelsel van huurtoeslag').

Deze optie betreft een ingrijpende stelselwijziging en vergt grote wijzigingen in de uitvoering met grote gevolgen voor de relatie tussen huurder en verhuurder. Het is noodzakelijk dat verhuurders (ca. 280.000 particulier en 275 woningcorporaties) verplicht worden om deel te nemen aan dit systeem en dat hierop gehandhaafd wordt**.** Daarbij is het noodzakelijk dat toekenning automatisch gebeurt op basis van registers.

Er is een variant mogelijk met een huurmatiging voor huurders bij corporaties en huurtoeslag voor huurders bij particuliere verhuurders. Met corporaties (85% van de huurtoeslagontvangers) kunnen mogelijk gemakkelijker afspraken gemaakt worden over deelname en naleving waardoor mogelijk ook de noodzaak van een huurregister kleiner is. Hierdoor zal er wel sprake zijn van twee systemen naast elkaar, wat leidt tot complexiteit voor de huurder. Daarnaast resulteert het in een grote toename van de uitvoeringslasten bij corporaties en de uitvoeringsinstantie. Verder leidt het ook tot juridische vraagstukken vanwege het onderscheid dat wordt gemaakt tussen huurders. Dit terwijl de optie slechts beperkt leidt tot de gewenste vermindering van de fundamentele problematiek. Deze variant wordt, waar relevant, verder toegelicht in deze beleidsoptie.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* In 2021 kwam 80% van de terugvorderingen bij huurtoeslagontvangers door een verkeerde inschatting van het inkomen. Met het toekennen op basis van een vastgesteld inkomen (met vangnet) wordt het aantal terugvorderingen verminderd. Huishoudens met een wisselend inkomen, de voornaamste groep huishoudens die last heeft van problematische terugvorderingen, zullen voor de vangnetregeling alsnog een inschatting moeten maken van het inkomen waardoor het risico op terugvorderingen blijft bestaan. Daarnaast kunnen er ook terugvorderingen ontstaan door het niet tijdig doorgeven van andere wijzigingen (niet zijnde huur en inkomen), zoals de huishoudsituatie. In deze gevallen wordt dit door de uitvoeringsinstantie bij de huurder teruggevorderd. *Niet-gebruik* Doordat de toekenning automatisch gebeurt op basis van registers neemt het niet-gebruik in theorie volledig af. Alleen bij gevallen waarbij op basis van het vastgesteld inkomen geen huurmatiging wordt toegekend, maar bij gebruik van de vangnetregeling kan wel nog sprake zijn van niet-gebruik.

	Complexiteit Voor veel huishoudens is het eenvoudiger wanneer zij alleen de netto-huur betalen en geen rekening hoeven te houden met de huurtoeslag. Hierdoor wordt het huishoudboekje overzichtelijker. Huurders hebben hierdoor wel minder inzicht in de totstandkoming van het huurmatigingsbedrag en de onderliggende reden van een eventuele wijzigingen. Toekenning op basis van vastgesteld inkomen heeft beperkte voordelen. Huishoudens met een stabiel inkomen ondervinden ook met de huidige systematiek weinig problemen terwijl huishoudens met een wisselend inkomen geconfronteerd zullen worden met meer complexiteit. Zij moeten zelf een inschatting maken van hun huidige inkomen en vervolgens bepalen of ze in aanmerkingen komen voor het vangnet en hier vervolgens een aanvraag voor doen. De huurtoeslag wordt dus niet minder complex en zal mogelijk door een deel van de populatie als complexer worden ervaren. Zie voor meer toelichting hierop de beleidsoptie Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet bij Dienst Toeslagen (nr. 18)**.** Een grotere afhankelijkheid van de verhuurder kan door huurders en verhuurders als complexer en mogelijk als een risico worden ervaren (vooral in de particuliere sector). De verhuurder heeft namelijk (indirect) inzicht in (veranderingen in) de inkomenssituatie van de huurder (privacygevoelige informatie). Daarnaast moet de huurder alert blijven op de correcte totstandkoming van de netto huur. Huurders zullen bij een inkomensdaling zelf een aanvraag moeten doen voor de vangnetregeling. Ook voor de uitvoeringsinstantie en de verhuurder is het systeem complexer. De uitvoeringsinstantie is niet meer zelf verantwoordelijk voor de juiste uitkering van de inkomensondersteuning, maar moet handhaven dat een andere partij (de verhuurder) dit correct doet. De verhuurder krijgt meer verantwoordelijkheden en moet meer acties ondernemen, zoals het registeren van alle verhuurde woningen (ca. 3,4 mln.) en het correct doorberekenen van de huurmatiging. Dit vergroot de informatie-uitwisseling tussen huurders, verhuurders en uitvoeringsinstantie aanzienlijk. Er is voor een groot deel van de woningen van corporaties al een gegevensuitwisseling met Dienst Toeslagen omtrent huren. *Marginale druk* Indien de berekening van het huurmatigingsbedrag ten opzichte van de huidige huurtoeslagberekening niet wordt gewijzigd, zal deze optie geen effect hebben op de marginale druk.
Perspectief burger	• Met toekenning op vastgesteld inkomen zal de huurtoeslag minder goed aansluiten bij de hoogte van het actuele inkomen. Bij een toekenning op basis van het inkomen van T-2 is een vangnet nodig; voor degenen die daarvan gebruik moeten maken is dat complex (zie beleidsoptie 18). • De huurder ontvangt geen huurtoeslagbedrag op de eigen rekening, maar hoeft alleen de (lagere) netto huurprijs te betalen. De huurder heeft hierdoor minder of geen zicht meer op de relatie tussen de huurprijs en de kwaliteit van de woning. Dit is te ondervangen door de huurder te informeren over de bruto en netto huurprijs. • Betalingsachterstanden op de huur worden mogelijk verminderd omdat aan de voorkant wordt voorkomen dat de toeslag wordt uitgegeven aan andere zaken. Door verrekening van de huurtoeslag met de huur kan dat geld niet gebruikt worden voor andere betalingen. Tegelijkertijd kunnen er wel meer betaalachterstanden ontstaan op andere uitgavenposten zoals de energierekening. • Door de automatische toekenning hoeft er geen handmatige aanvraag te worden gedaan. Wanneer de huurder geen bijzondere omstandigheden heeft, hoeft deze minder acties te ondernemen en

	heeft deze minder omkijken naar de te ontvangen inkomensondersteuning. Echter, huishoudens zonder bijzondere omstandigheden ondervinden ook met de huidige huurtoeslag weinig problemen. • Wanneer er wel sprake is van een bijzondere situatie – gebruik van de vangnetregeling i.p.v. vastgesteld inkomen of een uitzonderingsituatie – zal de huurder alsnog zelf actie moeten ondernemen. Dit doet een beroep op het doenvermogen van de huurder en vergt goede communicatie c.q. informatie naar de huurder. • Ook bij de directe verrekening van de huurmatiging met de verschuldigde huur zal de huurder op de hoogte gehouden moeten worden van het huurmatigingsbedrag en wijzigingen hierin. Huurders moeten zich bewust zijn van hun recht op de huurmatiging en moeten alert zijn op naleving hiervan door verhuurders. Wanneer de huurder denkt dat de hoogte van de huurmatiging incorrect is of als er sprake is van een geschil met de verhuurder of de verwerking van de huurmatiging in de verschuldigde huur, moet de huurder contact opnemen met de uitvoeringsinstantie. • Omdat meer partijen betrokken zijn bij dit voorgestelde systeem dan in het huidige neemt de complexiteit voor de huurder toe. • Deze maatregel brengt een ingrijpende verandering in de relatie tussen huurders met een laag inkomen en hun verhuurders. Momenteel hebben verhuurders geen rol in de uitkering van de huurtoeslag en zijn zij niet op de hoogte van het huurtoeslagbedrag waar de huurder recht op heeft. Met deze maatregel is de huurder meer afhankelijk van de verhuurder en krijgt de verhuurder meer inzicht in (veranderingen in) de (inkomens-) situatie van de huurder. Dit maakt de huurder mogelijk kwetsbaarder ten opzichte van het huidige systeem. • De variant waarbij de huurtoeslag blijft bestaan voor bewoners van particuliere huurwoningen leidt naar verwachting tot onbegrip en complexiteit bij huurders Het is moeilijk uitlegbaar waarom deze huurders zelf een aanvraag moeten doen terwijl het voor huurders bij corporaties automatisch geregeld is. Dit strookt niet met het huidige huurrecht, waarbij je rechten als huurder onafhankelijk zijn van je verhuurder.
Uitvoeringsaspecten (uitvoerings-instantie en verhuurders)	• De uitvoering wordt aanzienlijk complexer voor Dienst Toeslagen, omdat de interactie met de verhuurder aanzienlijk toeneemt. Er ontstaat een nieuwe populatie waarvoor iedere maand de huurmatiging moet worden berekend. Tegelijkertijd blijft interactie met de huurder in stand, mocht er sprake zijn van terugvorderingen of nabetalingen. Een kwalitatief goed huurregister is een essentiële voorwaarde. Mocht er echter sprake zijn van een geschil tussen verhuurder en huurder, dan wordt Dienst Toeslagen in dit voorstel als bemiddelaar hierin gezien. Naast de extra IV-capaciteit, zal dit vooral een zeer grote belasting leggen op de dienstverlening van Dienst Toeslagen. Een variant hierop is om zowel met huurmatiging door woningcorporaties als met huurtoeslag voor de particuliere sector te gaan werken. Dienst Toeslagen moet bij dit voorstel twee systemen naast elkaar gaan hanteren. Dit is zeer complex en foutgevoelig en daarmee niet wenselijk, zowel voor de uitvoering als voor de burger (want onder welk systeem valt de burger en hoe gaat met om met verschuivingen). Naast bovenstaande punten over de dienstverlening, rol Dienst Toeslagen als bemiddelaar en het delen van privacygevoelige informatie, bestaan er nog veel onduidelijkheden en uitzoekpunten voor de uitvoering in deze variant. Er moeten twee systemen naast elkaar worden opgezet en bijgehouden; het overboeken naar particuliere rekeningen plus een massaal proces voor overboekingen naar woningcorporaties. Dit zal

	een enorm beslag leggen op IV-capaciteit. Gezien de complexiteit in combinatie met de T-2 problematiek en uitzoekpunten over de inrichting, te ontsluiten bronnen e.d., is het op dit moment niet in dagen te kwantificeren wat de IV-impact en implementatietermijn is. Naar verwachting zal deze zeer omvangrijk zijn. • De uitvoering wordt aanzienlijk complexer doordat er meer partijen betrokken zijn bij de uitkering van de inkomensondersteuning en doordat er sprake moet zijn van structurele grootschalige gegevensuitwisseling. De uitwisseling vergt een complex geautomatiseerd systeem, waaraan alle verhuurders mee moeten doen. De uitvoeringsinstantie moet maandelijks gegevens uit het BRP en gegevens van de IND, BAG, BRI en een (nog op te zetten) huurregister koppelen om het huurmatigingsbedrag actueel te houden. De uitvoeringsinstantie moet verhuurders en huurders bij wijzigingen (theoretisch mogelijk maandelijks) op de hoogte houden van wijzigingen in het huurmatigingsbedrag. • Toekenning op basis van registers is noodzakelijk, vanwege de grotere afhankelijkheid van verhuurders. Handmatige aanvraag zou het niet-gebruik waarschijnlijk vergroten, met name bij huurders van particuliere huurwoningen. De benodigde automatische toekenning vergt een verbetering van bestaande registers en het opzetten van nieuwe registers, zoals een huurregister. De uitvoeringsinstantie moet toegang hebben tot deze registers en deze regelmatig kunnen koppelen op huishoudniveau. • De uitvoeringsinstantie zal moeten handhaven op naleving van de huurmatiging door verhuurders. De uitvoeringsinstantie zal eventuele geschillen tussen huurders en verhuurders met betrekking tot verwerking van de huurmatiging moeten beslechten. Wanneer handhaving niet goed is geregeld, kan oneigenlijk gebruik toenemen. Ook in de variant waarin de huurtoeslag blijft bestaan voor huurders in het particuliere segment moet er gecontroleerd worden op huren omdat dit op het moment nog niet gebeurt. • De uitvoeringsinstantie zal eventuele bijzondere situaties handmatig moeten bijhouden. • De uitvoeringsinstantie zal het huurmatigingsbedrag maandelijks moeten herrekenen zodat wijzigingen direct verrekend kunnen worden. Verhuurders dienen tijdig te worden geïnformeerd over (veranderingen in) het huurmatigingsbedrag, zodat zij voldoende tijd hebben om dit aan te passen voor de maandelijkse inning van de huur om herberekeningen zoveel mogelijk te beperken. Hiervoor kan niet de huidige uitbetalingsdatum van de huurtoeslag worden gehanteerd, omdat dit te laat plaatsvindt ten opzichte van de inningsdatum. • Hoewel het bedrag aan huurmatiging maandelijks dient te worden geactualiseerd, wordt de compensatie hiervoor als afrekening aan het eind van het jaar uitbetaald aan de verhuurder. Het is niet wenselijk om dit maandelijks te doen vanwege de extra uitvoeringslast die dit met zich meebrengt. Als maandelijks een voorschot wordt uitbetaald, bijvoorbeeld op basis van een gemiddelde compensatie, bestaat er het risico dat er ook bij verhuurders moet worden teruggevorderd aan het eind van het jaar. Echter, een jaarafrekening kan leiden tot financiële problemen voor de verhuurders, wanneer zij door de doorgevoerde huurmatiging niet aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. • Hoewel verhuurders een vast bedrag voor uitvoeringslasten kunnen ontvangen, zal een deel van de (kleine) verhuurders mogelijk niet voldoende tijd en/of middelen hebben om de toenemende administratieve lasten te kunnen dragen. • Particuliere verhuurders kunnen, als hier geen flankerend beleid op wordt uitgevoerd, ervoor kiezen om geen woningen meer te verhuren aan huishoudens met een lager inkomen, omdat zij de

	extra administratieve lasten willen vermijden. Ca. 15% van de huidige huurtoeslagdoelgroep, ruim 200.000 huishoudens, woont momenteel bij een particuliere verhuurder. Hiermee kan de woningmarkt minder toegankelijk worden voor huishoudens met een lager inkomen. Tegelijkertijd is de verhuurder hiermee wel verzekerd van betaling van een deel van de huur. • Voor verhuurders heeft de maatregel als voordeel dat minder energie aan incasso besteed hoeft te worden. Er is echter in de afgelopen jaren al veel inzet gepleegd op dit terrein, • De variant waarbij de huurtoeslag blijft bestaan voor bewoners van particuliere huurwoningen is qua uitvoeringslasten zeer moeilijk uitvoerbaar. De huidige uitvoeringslasten van de huurtoeslag blijven bestaan naast de nieuwe uitvoeringsaspecten die verbonden zijn aan een huurmatiging (zie beschrijving hierboven).
Juridische haalbaarheid	• Bij automatische toekenning: De uitvoeringsinstantie moet de bevoegdheid hebben om op grote schaal gegevens te koppelen. Hierbij wordt niet alleen het aantal gegevens dat gedeeld en gekoppeld moet worden groter dan in het huidige systeem (huurregister), maar ook de populatie waarover dit wordt gedaan wordt groter. Volgens het CBS waren er in 2022 ruim 3,4 miljoen huurwoningen. Omdat er sprake is van automatische toekenning in plaats van aanvragen, moeten maandelijks de gegevens van alle huurders worden gekoppeld om te controleren op recht op huurmatiging. Dit vergt een wettelijke grondslag incl. een AVG toets. Er dient tevens een toets uitgevoerd te worden op doelmatigheid van deze grootschalige gegevensuitwisseling. Daarvan moet steeds bezien worden of dat juridisch houdbaar is. • Verhuurders, zowel aangewezen instellingen als particuliere verhuurders, moeten juridisch verplicht kunnen worden om deel te nemen aan dit systeem, en aan het nader op te zetten huurregister. Voor woningcorporaties zal deelname minder ingrijpend zijn, hoewel alsnog significant, dan voor particuliere verhuurders. Verhuurders zullen namelijk de huurgegevens van hun hele (in Nederland) verhuurde woningenbestand moeten doorgeven. • Particuliere verhuurders hebben geen maatschappelijke plicht ten aanzien van betaalbare huisvesting. Deze verhuurders hebben immers geen volkshuisvestelijke opgave zoals toegelaten instellingen op basis van de Woningwet. Het is theoretisch mogelijk om voor te stellen particuliere verhuurders wettelijk te verplichten mee te doen aan huurmatiging. Dat vraagt echter inderdaad om een goede onderbouwing, duidelijke keuzes in toezicht en handhaving in verband met de afdwingbaarheid én bescherming van de huurders. • De uitwerking van de wettelijke verplichting voor particuliere verhuurders, handhaving en het uitwerken van een passende compensatie voor gederfde huurinkomsten is complex. • Als het juridisch mogelijk blijkt om verhuurders te verplichten mee te doen aan de huurmatiging moet bezien worden wat de bijkomende werklast is en of dat gezien het te bewerkstelligen belang aan de verhuurder opgelegd kan worden of dat de verhuurders schadeloosgesteld moeten worden. De verantwoordelijkheid van de verhuurder neemt toe, zij moeten mogelijk een vergoeding krijgen voor de administratieve lasten en gederfde huurinkomsten, met name bij onvoldoende compensatie staat dit mogelijk op gespannen voet met het eigendomsrecht (het recht op ongestoord genot van eigendom zoals opgenomen in het Eerste Protocol van het EVRM). Zowel bij besluitvorming over een in te dienen wetsvoorstel als in latere juridische procedures aangespannen door verhuurders na invoering kunnen deze juridische bezwaren tot problemen leiden.

	• Het is onvermijdelijk dat verhuurders structureel indirect inzicht krijgen in de inkomenspositie van huurders, omdat dit herleidbaar zal zijn op basis van de uiteindelijk te verrekenen huurmatiging. Momenteel hebben verhuurders hier alleen inzicht in bij aanvang van de verhuring, wanneer zij controleren of huurders in staat zijn de verschuldigde huur op te brengen of i.v.m. passend toewijzen en bij de inkomensafhankelijke huurverhoging (met categorieën). Er is niet alleen sprake van (indirect) inzicht in veranderingen van het huishoudinkomen van huurders bij nieuwe verhuring, maar structureel. Dit vergt wettelijke grondslag, hetgeen alleen mogelijk is als de verhuurder geen inzicht krijgt in het exacte huishoudinkomen van de huurder. Het kunnen terugrekenen naar exacte inkomens ligt al gevoelig maar is onontkoombaar. Inkomensgegevens vallen onder de categorie persoonsgegevens, voor het gebruik van deze gegevens door verhuurders zal zoals aangegeven een AVG-toets moeten worden gedaan. De uitkomst van deze AVG-toets is niet op voorhand positief. • Om eventuele fraude of misbruik- en oneigenlijk gebruik tegen te gaan zal in de (wettelijke) uitwerking moeten worden bedacht hoe dit risico te minimaliseren is. De uitvoeringsinstantie (of een andere partij) moet toezicht houden op de registratie van woningen in het huurregister en de correcte verwerking van de huurmatiging door verhuurders. Te onderzoeken zijn opties als de uitvoeringsinstantie die ook de berekening maakt en compensatie uitkeert, Autoriteit woningcorporaties ten aanzien van corporaties, de Huurcommissie (nieuw op te stellen afdeling handhaving) of gemeenten in het kader van Wet goed verhuurderschap als handhaver.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: Met toekenning op basis van een vastgesteld inkomen worden de Rijksuitgaven minder doelmatig. Een inkomensstijging wordt namelijk pas twee jaar later verwerkt in de hoogte van de toeslag terwijl dit bij een inkomensdaling direct kan door middel van het vangnet. Zie beleidsoptie nr. 18. • Gerichtheid: Een huurmatiging is, net als de huidige huurtoeslag, zeer gericht en ondersteunt huishoudens op basis van het inkomen, woonlasten en de huishoudsamenstelling. • Deze beleidsoptie betrekt verhuurders bij de uitkering van de inkomensondersteuning, waar zij deze rol nu niet hebben. De koepelorganisatie van woningcorporaties AEDES heeft meermaals aangegeven dat zij dit geen taak voor corporaties vinden, maar voor de (rijks)overheid. Doordat meer partijen betrokken zijn, vergroot de complexiteit van de uitvoering. • Huurders worden meer afhankelijk van verhuurders voor het ontvangen van de inkomensondersteuning. Dit kan van invloed zijn op de relatie tussen deze partijen. Naast dat er handhaving noodzakelijk is op correcte uitkering van de huurmatiging door verhuurders, moet ook gekeken worden of er geen andere neveneffecten zijn als gevolg van deze grotere afhankelijkheid van verhuurders en hun vergroot inzicht in de (inkomens-)positie van hun huurders. • Huurders die een huurmatiging krijgen, hebben minder zicht op de daadwerkelijke prijs van de woning. Daarmee is het voor hen niet meer duidelijk welke verhouding er is tussen de kwaliteit van de woning en de kosten die hieraan verbonden zijn. • Indien de berekening van het huurmatigingsbedrag ten opzichte van de huidige huurtoeslagberekening niet wordt gewijzigd, zal deze optie geen effect hebben op de marginale druk.
Inkomenseffect	• De maatregel ziet op het verlagen van de huurtoeslag, waarbij huurtoeslagontvangers worden gecompenseerd door een inkomensafhankelijke huurverlaging met hetzelfde bedrag. Dit leidt

<table>
<tr><td></td><td>enerzijds tot een verlaging van het besteedbaar inkomen van deze huishoudens, waar een verlaging van gelijke omvang van de huurlasten tegenover staat. Per saldo blijven de bestedingsmogelijkheden van het huishouden dus constant.</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>

De Rijksuitgaven zullen toenemen ondanks dat de hoogte van de inkomensondersteuning voor huishoudens gelijk blijft. De uitvoeringsinstantie krijgt meer taken dan het huidige Dienst Toeslagen. Het aantal geschilbeslechtingen zal toenemen. De uitgaven aan het actualiseren van registers en onderhouden van administratieve informatiestromen zal toenemen. Daarnaast moeten verhuurders gecompenseerd worden voor de toenemende administratieve lasten aan hun kant.
De kosten van een vangnet voor huurtoeslagontvangers bij zowel corporaties als private verhuurders bedraagt circa € 220 mln. Dit zijn de extra huurtoeslag-uitgaven ten opzichte van een situatie zonder vangnet. Circa 170.000 huishoudens komen hiervoor in aanmerking.

In onderstaande reeks is het voorraadeffect nog niet meegenomen.
In euro mln in prijzen 2025 (+lastenverzwaring/emu verbeterend)
<table>
<tr><th></th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc</th></tr>
<tr><td>Uitkeringslasten</td><td>220</td><td>220</td><td>220</td><td>220</td><td>220</td><td>220</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

6. – Eigendomsneutrale woontoeslag, afschaffing hypotheekrenteaftrek (HRA) en eigenwoningforfait (EWF)

Toeslag	Huurtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De eigendomsneutrale woontoeslag leidt tot inkomensafhankelijk ondersteunen in woonlasten, in plaats van op vraagondersteuning gericht op verschillende vormen van wonen**.** De maatregel leidt ertoe dat de inkomensondersteuning voor wonen voor alle burgers afneemt bij toename van het inkomen. Deze maatregel overstijgt het vraagstuk van huurtoeslag; het betreft gehele woonmarkt.

De huurtoeslagregeling wordt sterk vereenvoudigd en wordt als woontoeslag ook toegankelijk voor woningeigenaren. Huurders (van zelfstandige woningen) en woningeigenaren krijgen tot een bepaald inkomen een inkomensafhankelijke ondersteuning in hun woonlasten. De hypotheekrenteaftrek (HRA) en het eigenwoningforfait (EWF) worden afgeschaft.

De huidige huurtoeslagberekening wordt vereenvoudigd met de volgende maatregelen en gaat ook gelden voor woningeigenaren:

- Toekenning op basis van de geregistreerde huurprijs (zie beleidsoptie 3 'Huurregister', voorwaarden aan en effecten van deze maatregel worden in deze beleidsoptie niet apart toegelicht) en betaalde hypotheekrente;
- Terugbrengen van het aantal huishoudtypes van vier naar twee (eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens);
- Invoeren van een lineaire inkomensafhankelijkheid in plaats van de huidige kwadratische inkomensafhankelijkheid;
- Afschaffen overgangsrecht onzelfstandige studenteneenheden;
- De 'rekenhuur' voor de huurtoeslag wordt omgezet in een eigendomsneutrale 'woonlasten', waarbij voor de huurders wordt uitgegaan van de maandelijkse kale huurprijs en voor woningeigenaren van de maandelijkse hypotheeklasten.

Deze beleidsoptie kan worden gecombineerd met:

- Toekenning op basis van vastgesteld inkomen (zie beleidsoptie nr. 18, voorwaarden aan en effecten van deze maatregel worden in deze beleidsoptie niet apart toegelicht).

Deze optie leidt tot zeer grote inkomenseffecten vanwege de herverdeling van middelen en vermogenseffecten via de huizenprijzen. Vanwege de omvang van deze effecten is het wenselijk dat de HRA en EWF geleidelijk worden afgebouwd, een lang transitie pad is noodzakelijk. Daarnaast dient de huidige huurtoeslag eerst sterk vereenvoudigd te worden voordat het als woontoeslag ook toegankelijk wordt voor woningeigenaren, zie hiervoor de beleidsoptie nr . 4 'Vereenvoudiging huidige huurtoeslag'. Bij een budget neutrale vormgeving zullen negatieve inkomenseffect vooral voorkomen bij woningeigenaren met veel hypotheekrentelasten en een relatief hoog inkomen. Een budgettaire intensivering kan de negatieve inkomenseffecten verminderen maar niet volledig wegnemen.

De beleidsoptie gaat uit van de situatie waarin het momenteel in de Tweede Kamer voorliggend wetsvoorstel voor *vereenvoudiging van de huurtoeslag*[18] wordt aangenomen en geïmplementeerd. Als dit niet het geval is, worden de maatregelen in dat wetsvoorstel – afschaffen maximum huurgrenzen als voorwaarde, verlaging leeftijdsgrens naar 21 jaar en afschaffen subsidiëring servicekosten – ook voor deze vereenvoudiging voorgesteld.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Bij huurtoeslagontvangers kwam 80% van de terugvorderingen door een verkeerde inschatting van het inkomen. Met het toekennen op basis van een vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet (beleidsoptie nr. 18) wordt het aantal terugvorderingen verminderd. Huishoudens met een wisselend inkomen, de voornaamste groep huishoudens die last heeft van problematische terugvorderingen, zullen voor de vangnetregeling alsnog een inschatting moeten maken van het inkomen waardoor het risico op terugvorderingen blijft bestaan.

[18] Kamerstukken II, 2022/23, 36311, nr. 2

	Toekenning op basis van een geregistreerde huurprijs en hypotheekrentelasten heeft beperkt effect op het aantal terugvorderingen. Met toekenning op vastgesteld inkomen zal de huurtoeslag minder goed aansluiten bij de hoogte van het actuele inkomen. Terugvorderingen kunnen nog wel ontstaan door het niet tijdig doorgeven van andere wijzigingen niet zijnde huur en inkomen, zoals de huishoudsituatie. *Niet-gebruik* Doordat de regeling eenvoudiger is en de voorschotten op basis van het vastgesteld inkomen worden bepaald, kan het niet-gebruik minder worden bij huurders die om deze redenen geen gebruik maakten van de huurtoeslag. Omdat de doelgroep van de regeling groter wordt, kan wel nieuw niet-gebruik ontstaan, vooral als de regeling nog minder bekend is. *Complexe regelingen* Voor huurders geldt dat de regeling eenvoudiger wordt zoals beschreven in de beleidsoptie voor vereenvoudiging van de huidige huurtoeslag. Voor woningeigenaren wordt het ook eenvoudiger: voor hen geldt dat twee (fiscale) regelingen worden afgeschaft waarmee een eigendomsneutrale regeling ontstaat die begrijpelijker is. Het schrappen van de (gerichte en gescheiden) huidige instrumenten en de (geleidelijke) overgang naar een eigendomsneutrale woontoeslag kan gedurende de overgang moeilijk te begrijpen zijn voor burgers, op termijn kan het juist begrijpelijker zijn omdat ondersteuning afhankelijk is van het inkomen in plaats van de woonvorm. Daarnaast is het voor de begrijpelijkheid wenselijk dat er eerst duidelijkheid is over de gewenste wijzigingen in het belastingstelsel voor de eigen woning, voordat er ook wijzigingen in andere regelingen voor de eigen woning worden aangekondigd. *Marginale druk* De uitgewerkte woontoeslag heeft een minder steile afbouw (afbouw percentage van 8,87% voor alleenstaanden, 3,64% voor meerpersoonshuishoudens) dan de huidige vormgeving van de huurtoeslag (ca. 20 tot 35% afbouw). Dit zorgt voor een forse daling van de marginale druk voor huidige huurtoeslagontvangers. Huishoudens die nu geen huurtoeslag ontvangen maar wel recht krijgen op woontoeslag zullen te maken krijgen met een stijging van de marginale druk (het desbetreffende afbouwpercentage van de woontoeslag).
Perspectief burger	• De regeling wordt voor huurders minder complex doordat er minder (verschillende) grondslagen zijn waar de hoogte van het huurtoeslagbedrag van afhankelijk is. Dit is per voorgestelde maatregel, behalve de toegang voor de toeslag voor woningeigenaren, beschreven in het beleidsoptie nr. 4. • Woningeigenaren krijgen ook toegang tot deze inkomensafhankelijke woontoeslag. Dit leidt, vanwege het grotere budgettaire beslag van de HRA ten opzichte van de huurtoeslag, tot herverdelingseffecten van woningeigenaren naar huurders. Afhankelijk van budgettaire intensivering van de woontoeslag, ten opzichte van de huidige huurtoeslag kunnen inkomenseffecten voor woningeigenaren met hoge hypotheekrentelasten en hogere inkomens fors negatief uitpakken. Daartegenover staat dat ook de EWF wordt afgeschaft wat een leidt tot een positief inkomenseffect voor woningeigenaren. • Er is weerstand te verwachten tegen deze maatregel omdat woningeigenaren te maken kunnen krijgen met grote negatieve inkomenseffecten. • Vanwege deze inkomenseffecten en te verwachten effecten op de koopmarkt is een lang transitiepad noodzakelijk. De maatregel leidt namelijk tot een lagere financieringsruimte en daardoor mogelijk

	tot een daling van de woningprijzen of een demping op de stijging. Deze vermogensdaling kan voor huidige woningeigenaren problematisch worden bij verhuizing. • Voor woningeigenaren die niet in aanmerking komen voor de woontoeslag en ook geen HRA en EWF meer hoeven op te geven, nemen de administratieve lasten af. Zij betalen geen belasting meer over het inkomensdeel dat voorkwam uit het EWF. Zij raken echter het financiële voordeel van de HRA kwijt. Woningeigenaren die in aanmerking komen voor de woontoeslag zullen deze wel moeten aanvragen, net als huurtoeslagontvangers nu. • Eén instrument voor inkomensondersteuning van woonlasten, ongeacht het eigendom, zal waarschijnlijk als minder complex worden ervaren. Dit is het eindbeeld. Gedurende het transitiepad neemt de complexiteit juist toe. • Belangrijke voorwaarde voor de begrijpelijkheid voor woningeigenaren is dat er eerste duidelijkheid (en stabiliteit) is met betrekking tot wijzigingen in de bestaande regelingen voor de eigen woning, zoals box 1 en box 3. • DDoor de toeslag te baseren op vastgesteld inkomen is er meer toekenningszekerheid. Voor de woningeigenaren bestaat die al, voor de huurders is dit een verbetering. Dit is niet het geval wanneer een huishouden gebruik wil maken van de vangnetregeling.
Uitvoeringsaspecten	• Er zijn uitzoekpunten over hoe de afbouw van HRA en EWF er precies uitziet en welke vorm de grondslagen van de nieuwe woontoeslag krijgen. In lijn met de beleidsopties die worden uitgewerkt in 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' worden de hypotheekrenteaftrek (HRA) en het eigenwoningforfait (EWF) in 20 jaar afgebouwd. De HRA wordt gereduceerd via het afbouwen van het percentage van het rentebedrag dat jaarlijks in aftrek mag worden genomen. Er wordt in gelijke stappen jaarlijks met 5%-punt afgebouwd van 100% van het totaal aan betaalde rente, naar 95%, 90%, etc. Het EWF wordt tweejaarlijks met 0,05%punt verlaagd ten opzichte van het basispad van 0,35% naar 0% voor eigen woningen met een waarde van niet meer dan 1,2 miljoen euro. Het EWF voor eigen woningen met een waarde van meer dan 1,2 miljoen wordt eveneens afgebouwd met 0,1% per jaar en komt op hetzelfde moment uit op 0%. • Gegeven het lange transitiepad (30 jaar) en de aanzienlijk groei van toeslagontvangers kan minimaal gesteld worden dat dit een aanzienlijk beslag zal leggen op de uitvoeringsorganisatie tijdens de langdurige transitieperiode. Zowel op het gebied van IV-capaciteit omdat er twee systemen naast elkaar blijven bestaan, als in de dienstverlening, aangezien (nieuwe) toeslagontvangers voor een lange periode met wijzigingen in de toeslag geconfronteerd zullen worden. Voor burgers zal dit zeer complex en moeilijk uitlegbaar zijn. Voor de invoering van deze maatregel is het beslag op het IV-portfolio dusdanig substantieel dat er verder geen ruimte is voor andere IV-aanpassingen voor de andere toeslagen. • Voorwaardelijk aan dit eindbeeld is een vereenvoudigde huurtoeslag zoals beschreven in beleidsoptie nr. 4. Dit dient volledig te zijn geïmplementeerd voordat met de ingroei naar een nieuw systeem kan worden begonnen. De uitvoeringsaspecten hiervan zijn daarin beschreven. • Voor deze regeling zijn een volledig gevuld huurregister (zie beleidsoptie nr. 3) en hypotheekregister met betaalde rentelasten voorwaardelijk. Het huurregister dient nog opgezet te worden, uitvoeringsaspecten hiervan zijn beschreven in de desbetreffende beleidsoptie. Een hypotheekregister dient te bestaan uit alle vormen van leningen voor de eigenwoning De werking van een

	eventueel hypotheekregister wordt in een later stadium verder uitgewerkt. De gewenste vormgeving wordt nader onderzocht in samenhang met andere verkenningen zoals 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel'. • Met deze maatregel worden de HRA en het EWF afgeschaft. Dit vraagt een geleidelijke afbouw van deze regelingen. In hoeverre dit voorafgaand aan de invoering van een eigendomsneutrale woontoeslag dient te gebeuren of gelijktijdig, dient verder te worden uitgewerkt. Beide opties hebben voor- en nadelen voor de uitvoering, die dan ook dienen te worden uitgewerkt. • De overgang zal waarschijnlijk tot zeer veel vragen leiden bij de belastingtelefoon. Dit zullen waarschijnlijk veel technisch ingewikkelde vragen betreffen. • Afhankelijk van de inkomens- en vermogenseffecten zullen er mogelijk ook veel bezwaren worden gemaakt, zowel door huurders als woningeigenaren. • Vanaf het moment dat de huurtoeslag is afgeschaft dient rekening gehouden te worden een termijn van minimaal 7 jaar voordat de huurtoeslag volledig kan worden afgesloten. Dit als gevolg van mogelijke beroepszaken of herzieningen van het inkomen.
Juridische haalbaarheid	• Relevante wetten zijn in ieder geval de Wet inkomstenbelasting (HRA, EWF en generieke terugsluis) en de Wet op de huurtoeslag. Deze wetten dienen te worden gewijzigd. Overgangsrecht/ingroeipaden zijn hierbij noodzakelijk. Afhankelijk van uitwerking zal ook andere wetgeving moeten worden aangepast.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: Met toekenning op basis van een vastgesteld inkomen worden de Rijksuitgaven minder doelmatig. Een inkomensstijging wordt namelijk pas 2 jaar later verwerkt in de hoogte van de toeslag terwijl dit bij een inkomensdaling direct kan door middel van het vangnet. Met de vaststelling op basis van een vastgesteld inkomen heeft de burgers meer inkomenszekerheid en geen terugvorderingen op basis van inkomen (met uitzondering van het vangnet). • Gerichtheid: Met deze maatregelen wordt de toeslag voor huurders eenvoudiger en beter uitlegbaar, maar wordt deze ook minder gericht, bijvoorbeeld door het terugbrengen van het aantal huishoudtypes. Hierdoor sluit de toeslag mogelijk minder goed aan bij de verschillende huishoudsituaties. • Momenteel worden huurders met een laag inkomen en een lage huur financieel ondersteund met de huurtoeslag en worden woningeigenaren ondersteund met de hypotheekrenteaftrek. Voor huurders in het vrije segment is geen ondersteuning of fiscaal voordeel beschikbaar. Met deze maatregel zal geen sprake zijn van een eigendomsafhankelijke vraagondersteuning. Per saldo betekent dit dat woningbezit minder gesubsidieerd zal worden. Dit kan de betaalbaarheid van eigenwoningbezit onder druk zetten, vooral voor huishoudens die de hypotheekrenteaftrek maandelijks laten uitkeren om rond te kunnen komen. Daar staat tegenover dat, vanwege de verdeling van huishoudens met een lager (midden)inkomen naar woningtype, de huursector meer gesubsidieerd zal worden. • Hoewel woningeigenaren het voordeel van de HRA kwijtraken, zullen woningeigenaren tot een bepaald inkomen in aanmerking komen voor de woontoeslag. Hiermee wordt deze ondersteuning in de woonlasten meer gericht op lagere inkomens dan nu het geval is met de HRA. Hierdoor zal er wel druk ontstaan om eigenaar-bewoners met een middeninkomen te ondersteunen. Deze bewoners hebben momenteel beperkte keuze op de koopmarkt.

	• De uitgewerkte woontoeslag heeft een minder steile afbouw (8,87% voor alleenstaanden, 3,65% voor meerpersoonshuishoudens) dan de huidige vormgeving van de huurtoeslag (ca. 20 tot 35% afbouw). Dit leidt tot een forse daling van de marginale druk voor huidige huurtoeslagontvangers in het afbouwtraject (vanaf een belastbaar inkomen van €22.025 voor alleenstaanden en €29.325 voor meerpersoonshuishoudens in het peiljaar 2024). Huishoudens die nu geen huurtoeslag ontvangen maar wel recht krijgen op woontoeslag (bv. woningbezitters of huurders op de private markt) zullen te maken krijgen met een stijging van de marginale druk die gelijk is aan het voor hen geldende afbouwpercentage in de woontoeslag.
Inkomenseffect	• Onderstaande tabel toont de inkomenseffecten indien de maatregelen op de huurtoeslag op 1 januari 2024[19] zouden zijn doorgevoerd. De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde van grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in deze beleidsoptie. • Bij deze berekening is het Wetsvoorstel *vereenvoudiging van de huurtoeslag*, dat nu ter behandeling voor ligt in de Tweede kamer, opgenomen in het basispad. • De maatregel heeft een fors positief inkomenseffect bij huishoudens zonder koopwoning die nu niet worden bereikt door de huurtoeslag. Dit leidt tot een fors positief mediaan inkomenseffect bij de tweede inkomensgroep (+3,0%). • De maatregel pakt neutraal uit voor huurtoeslagontvangers (na invoering van de vereenvoudiging, zoals voorgesteld in de beleidsoptie nr. 4). Het beperkte negatieve inkomenseffect bij de laagste inkomensgroep (-0,1%) komt doordat in deze groep ook woningeigenaren zitten (vaak AOW-gerechtigden). • De maatregel pakt relatief ongunstig uit voor woningeigenaren, dit toont zich in negatieve medianen bij werkenden (-0,7%), en de bovenste twee inkomensgroepen (resp. -1,1% en -1,8%). Deze huishoudens hebben per saldo meer last van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek dan dat zij baat hebben bij de woontoeslag. • De maatregelen leiden tot spreiding: zo gaan grote delen van de onderste 3 inkomensgroepen en gepensioneerden er meer dan 5% op vooruit, maar is bij 14% van de bovenste inkomensgroep het negatieve inkomenseffect groter dan -5,0%. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een afname van het aandeel personen in armoede met -0,3%-punt. • Daarbij is van belang dat het gaat om de generieke inkomenseffecten; voor specifieke groepen, zoals huiseigenaren en zzp'ers, kan het effect anders uitvallen. • Daarnaast is er het waarde-effect als gevolg van het afschaffen van de HRA en EWF. In de verkenning 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' wordt uitgegaan van een daling van de huizenprijzen als gevolg van minder leenruimte ten opzichte van het basispad. De huizenprijzen dalen niet in nominale termen, maar stijgen in deze 20 jaar minder hard ten opzichte van het basispad. De inschatting is dat in de komende 12 jaar de huizenprijzen in het basispad met ruim 40% stijgen, terwijl de huizenprijzen met deze gefaseerde afbouw van de HRA en EWF in deze periode met 28% stijgen. Dit is een daling van 12% ten opzicht van het basispad. Met de invoering van de

[19] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

	eigendomsneutrale woontoeslag zal deze relatieve daling minder groot zijn. • De berekende effecten zijn indicatief en kunnen op een later moment geactualiseerd worden. Alle bedragen zijn circa en afhankelijk van de precieze uitwerking van de maatregelen. Berekeningen op een later moment met nieuwe data kunnen tot nieuwe inzichten leiden. Dit geldt ook voor de berekende instroom in de huurtoeslag als gevolg van deze beleidsoptie.
Budgettair effect	*In € mln in prijzen 2023 (+lastenverzwaring/emu-verbeterend)* De uitwerking is budgettair neutraal. **2024** **2025** **2026** **2027** **2028** **Struc** **Afschaffen HT/HRA/EWF en introduceren woontoeslag** 0 0 0 0 0 ntb **TOTAAL** **0** **0** **0** **0** **0** **ntb** * Indien de woontoeslag (net als de huidige zorgtoeslag) werkt met een voorschotsystematiek dan wordt de toeslag voor de maand januari t al in december t-1 uitgekeerd. Er is dan ook sprake van budgettaire effecten in het jaar voor inwerkingtreding (ca. €40 mln). • De beleidsoptie is budgetneutraal vormgegeven in het jaar van invoering. Structureel levert het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek naar verwachting echter minder op, omdat de totale hypotheekschuld naar verwachting daalt als gevolg van de ingroei van aflossingseis op hypotheekschuld. • De uitvoeringskosten zijn nog niet in kaart gebracht.

Tabel 1. Inkomenseffecten eigendomsneutrale woontoeslag, afschaffing hypotheekrenteaftrek (HRA) en eigenwoningforfait (EWF)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	0%	1%	53%	3%	16%	10%	17%	100%	-0,1%	20%
2e (111-176% WML)	1%	10%	16%	1%	18%	10%	43%	100%	3,0%	20%
3e (176-269% WML)	3%	17%	28%	1%	16%	8%	27%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	6%	22%	38%	3%	14%	10%	7%	100%	-1,1%	20%
5e (>397% WML)	14%	33%	29%	2%	17%	5%	0%	100%	-1,8%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	7%	23%	29%	2%	12%	9%	18%	100%	-0,7%	65%
uitkeringsontvangers	1%	6%	59%	1%	11%	6%	17%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	1%	4%	36%	2%	27%	8%	22%	100%	0,1%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	6%	21%	35%	1%	16%	8%	13%	100%	-0,7%	50%
alleenstaanden	3%	12%	31%	3%	16%	10%	25%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	3%	15%	31%	3%	22%	9%	16%	100%	0,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	10%	27%	35%	1%	9%	7%	12%	100%	-1,3%	22%
zonder kinderen	4%	18%	31%	2%	14%	10%	20%	100%	-0,2%	53%
Alle huishoudens	5%	17%	33%	2%	16%	9%	19%	100%	-0,2%	100%

7. - Het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar op verzoek van de verzekerde

Toeslag	Zorgtoeslag
Omschrijving van de maatregel Deze beleidsoptie omvat het direct overmaken van de zorgtoeslag op verzoek van de gerechtigde ontvanger naar de zorgverzekeraar. Dit kan als Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars een convenant sluiten om dit te faciliteren of als hen daartoe een wettelijke verplichting wordt opgelegd. In het kader van het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag heeft de Dienst Toeslagen ervaring opgedaan met het afsluiten van convenanten. Bij het aanvragen van de zorgtoeslag moet de verzekerde bij Dienst Toeslagen aangeven dat de zorgtoeslag overgemaakt moet worden naar de zorgverzekeraar. De verzekerde blijft verantwoordelijk voor terugvorderingen en nabetalingen. In dat geval zal er een geldstroom ontstaan tussen de verzekerde en Dienst Toeslagen. Deze beleidsoptie kan gecombineerd worden met beleidsoptie nr. 10: afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door een inkomensonafhankelijke toelage. Alternatieven zijn dat de Dienst Toeslagen de zorgtoeslag verplicht (dus zonder verzoek van de toeslaggerechtigde) overmaakt naar de zorgverzekeraar of dat de zorgtoeslag bij drie maanden betalingsachterstand verplicht wordt overgemaakt naar de zorgverzekeraar. Uit eerder onderzoek is gebleken dat deze opties niet opportuun zijn omdat de hogere uitvoeringslast niet opweegt tegen de maatschappelijke baten van de optie. Het direct overmaken van de zorgtoeslag voor alle zorgtoeslagontvangers is eerder gegeven de omvang van de problematiek als disproportioneel geconcludeerd vanuit de aspecten 'privacy' en 'uitvoering' (zie Kamerstukken 34 775 XVI en 35 000 XVI).	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Terugvorderingen blijven in dezelfde mate bestaan aangezien alleen de praktische uitbetaling van de zorgtoeslag wijzigt. *Niet-gebruik* Niet-gebruik blijft in dezelfde mate bestaan aangezien alleen de praktische uitbetaling van de zorgtoeslag wijzigt. *Complexiteit* De complexiteit neemt enerzijds af voor verzekerden die van deze mogelijkheid gebruik maken: tegenover het eenmalig opdracht geven tot rechtstreekse uitbetaling van de zorgtoeslag aan de zorgverzekeraar, staat dat zij met één geldstroom minder (nl. die van de Dienst Toeslagen naar hen) te maken hebben. De complexiteit neemt anderzijds toe omdat verzekerden een extra keuze moeten maken. Namelijk, of zij de zorgtoeslag willen laten overmaken naar de zorgverzekeraar. *Marginale druk* Er is geen verandering in de marginale druk.
Perspectief burger	• De verzekerde moet Dienst Toeslagen vragen om de zorgtoeslag direct over te maken naar de zorgverzekeraar. Tegenover deze extra actie staat dat verzekerden met minder geldstromen te maken krijgen. • Het kan lastig te begrijpen zijn dat de verzekerde, die heeft gekozen voor het overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraar, verantwoordelijk is voor terugvorderingen en nabetalingen. Dit terwijl zij voorheen nooit geld heeft ontvangen

	van Dienst Toeslagen. Deze situatie komt minder vaak voor wanneer de zorgtoeslag is omgezet in een inkomensonafhankelijke toelage omdat het aantal terugvorderingen en nabetalingen lager zal liggen. • De verzekerde dient zelf nog een deel van de nominale premie aan de verzekeraar te betalen, omdat de nominale premie in principe hoger is dan de zorgtoeslag. Voor de verzekerde heeft de maatregel daarom geen gevolgen voor het aantal handelingen. • Door te kiezen voor het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag, deelt de verzekerde met de zorgverzekeraar impliciet dat haar inkomen onder het inkomensafbouwpunt zit in het geval zij recht heeft op de maximale zorgtoeslag. Wanneer de verzekerde geen recht heeft op de maximale zorgtoeslag en dus in het afbouwtraject zit, kan de zorgverzekeraar wel haar exacte inkomen bepalen wanneer zij besluit de zorgtoeslag te laten overmaken. Dit is niet het geval wanneer het de inkomensonafhankelijke toelage betreft. • Indien een verzekerde een vraag heeft over de zorgtoeslag, kan het onduidelijk zijn of zij contact moet opnemen met Dienst Toeslagen of de zorgverzekeraar. Wanneer de verzekerde contact opneemt met de zorgverzekeraar en vervolgens wordt doorverwezen naar Dienst Toeslagen, kan dit tot onbegrip leiden aangezien de zorgverzekeraar de zorgtoeslag ontvangt en de verzekerde geen geldstroom heeft met/toeslag ontvangt van Dienst Toeslagen.
Uitvoeringsaspecten	• Aan de huidige uitvoeringspraktijk wijzigt weinig voor Dienst Toeslagen omdat in feite de zorgtoeslag blijft bestaan. • Wel heeft deze variant grote impact op de Belastingdienst keten CAP Inning & Betaling doordat daar grote systeemwijzigingen noodzakelijk zijn voor het betalen aan andere partijen. Ook constateert Dienst Toeslagen dat er nog een aanzienlijk aantal uitzoek- en vraagpunten bestaan bij de beleidsoptie. • De helft van het zorgtoeslagbedrag voor meerpersoonshuishoudens wordt overgemaakt naar de ene zorgverzekeraar en de andere helft naar de andere zorgverzekeraar in het geval waarbij toeslagpartners bij twee verschillende zorgverzekeraars verzekerd zijn. Er moet nader worden bekeken welke uitvoeringslasten dit met zich meebrengt. Dit is niet het geval voor de inkomensonafhankelijke toelage omdat deze op individueel niveau wordt verstrekt. • In het geval van vragen over of problemen met de zorgtoeslag, nemen verzekerden mogelijk eerst contact op met de zorgverzekeraar aangezien zorgverzekeraars de zorgtoeslag ontvangen. Dit vergt mogelijk een uitbreiding van de klantenservice van zorgverzekeraars. • De administratie van Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars moet op elkaar aangesloten worden wat investeringen in de ICT vergt. Een eerste ruwe schatting is dat de impact die hiermee gepaard gaat wordt geschat op 800 IV-dagen voor Dienst Toeslagen. Een exacte implementatietermijn is nog niet duidelijk. • De aanvrager van de zorgtoeslag is niet altijd de verzekeringnemer bij de zorgverzekeraar. De verzekeringnemer is degene die de verzekering afsluit en de nominale premie betaalt. De verzekering kan afgesloten worden voor meerdere verzekerden waarvan ook een deel toeslaggerechtigd kan zijn. • Wanneer toeslaggerechtigden regelmatig wisselen tussen omleiding naar zorgverzekeraars en rechtstreekse betaling aan de toeslaggerechtigden zelf vergroot dit de uitvoeringsproblemen. • Verder is de verwachting bij zorgverzekeraars dat vooral goed betalende verzekerden, die weinig tot geen problemen ervaren met de zorgtoeslag, gebruik zullen maken van de optie. Daarmee zal de maatregel naar verwachting niet leiden tot verbeterde incasso van

	nominale zorgpremies bij zorgverzekeraars. De kosten (investeringen in de ICT en klantenservice) wegen dan ook niet op tegen de baten (vermindering complexiteit voor de verzekerde). Echter, de kosten/baten analyse kan positiever uitpakken wanneer het de inkomensonafhankelijke toelage betreft omdat deze minder grondslagen heeft en minder complex is dan de zorgtoeslag. • Concluderend wordt het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag als complex gezien door zowel Dienst Toeslagen als de zorgverzekeraars. Daarentegen kan het vrijwillig overmaken van de inkomensonafhankelijke toelage als kansrijker worden gezien omdat de koppeling tussen de uitvoering en zorgverzekeraars waarschijnlijk minder complex is. Dit zou moeten worden uitgezocht als tot invoering van de inkomensonafhankelijke toelage wordt besloten.
Juridische haalbaarheid	• Op dit moment is bij en krachtens de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) geregeld dat de Dienst Toeslagen de zorgtoeslag alleen naar een zorgverzekeraar mag overmaken als de zorgverzekeraar daartoe een convenant met de Dienst Toeslagen heeft gesloten. • Overwogen kan worden om zorgverzekeraars wettelijk te verplichten om het op verzoek van de toeslaggerechtigde overmaken van de zorgtoeslag te faciliteren. Een dergelijke verplichting leidt tot een bepaalde mate van strijdigheid met Solvency II wetgeving, waarvan niet duidelijk is of en hoe deze te ondervangen is. Opgemerkt wordt dat het op verzoek van de toeslaggerechtigde overmaken van de zorgtoeslag naar zijn zorgverzekeraar (of dit nu via een convenant vorm krijgt of via een aan de Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars gerichte wettelijke plicht om dit te faciliteren) waarschijnlijk geen staatssteun oplevert. Jurisprudentie waaruit dit met zekerheid kan worden afgeleid, ontbreekt echter. Mocht deze zekerheid wenselijk zijn, dan zou overwogen kunnen worden om dit informeel bij de Europese Commissie te toetsen. • De twee bovenstaande juridische punten gelden ook als besloten zou worden een inkomensonafhankelijke toelage in te voeren en bovendien te regelen dat de Dienst Toeslagen deze op verzoek van de verzekeringnemer aan zijn zorgverzekeraar wordt overgemaakt.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Er zijn geen veranderingen in actualiteit, inkomenszekerheid en gerichtheid. • Voor verzekerden die gebruik maken van deze optie wordt voorkomen dat de zorgtoeslag aan iets anders wordt uitgegeven dan de nominale premie. Bij deze verzekerden zullen betalingsachterstanden in mindere mate voorkomen. Echter, de verwachting is dat alleen goed betalende verzekerden van deze optie gebruik zullen maken. Het is dus niet zeker of de maatregel effect zal hebben op incasso-inkomsten en betalingsachterstanden. • Door het overstappen naar een andere zorgverzekeraar kan de zorgtoeslag in de overstapperiode worden overgemaakt naar de verkeerde zorgverzekeraar. • Indien de zorgtoeslag de nominale premie overschrijdt, wat het geval kan zijn als de zorgtoeslag hoger ligt dan de gemiddelde premie of als de verzekerde heeft gekozen voor een maximaal vrijwillig eigen risico, dan moet de verzekerde het verschil tussen de zorgtoeslag en de nominale premie van de verzekeraar terugkrijgen, tenzij hij nog openstaand verplicht eigen risico of een openstaande zorggebonden eigen betaling heeft. Deze kans is kleiner wanneer het de inkomensonafhankelijke toelage betreft omdat deze waarschijnlijk lager zal liggen dan de maximale zorgtoeslag (zie beleidsoptie nr. 10).

	• Onduidelijkheid kan ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling van het vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag tussen Dienst Toeslagen en de zorgverzekeraars en over de praktische uitvoering hiervan. Dit moet duidelijk worden vastgelegd. • Er is geen verandering in de marginale druk. Zie beleidsoptie nr. 10 voor de verandering in marginale druk van de inkomensonafhankelijke toelage. • De exporteerbaarheid van de zorgtoeslag blijft voor de zorgtoeslagpopulatie bestaan onder de huidige regels. • Ten aanzien van maatschappelijk draagvlak was in de participatiebijeenkomst weinig draagvlak voor de maatregel aangezien het de fundamentele problematiek van het stelsel te weinig aanpakt. De combinatie van deze maatregel met de inkomensonafhankelijke toelage werd echter positief ontvangen in de participatiebijeenkomst van dit rapport, omdat hij qua inkomenseffecten lijkt op de nominale premieverlaging en verzekerden die hiervoor kiezen de facto ook een lagere nominale premie betalen, terwijl de hoge zorgpremies het signaal blijven uitzenden dat de zorgkosten hoog zijn en de houdbaarheidsopgave in de zorg groot is.
Inkomenseffect	• Gelijk aan het huidige stelsel.
Budgettair effect	• De maatregel is budgettair neutraal.

8. – Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK)

Toeslag	Zorgtoeslag

Omschrijving van de maatregel

Er worden twee varianten uitgewerkt: een variant waarbij de zorgtoeslag wordt afgeschaft (variant I) en een variant waarbij de zorgtoeslag wordt verlaagd (variant II).

Variant I: De zorgtoeslag wordt afgeschaft

- Gevolgen voor het besteedbaar inkomen worden in de uitwerking in deze beleidsoptie budgetneutraal beperkt door het zorgtoeslagbudget aan te wenden voor een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) met 10,3 procent.
- De gerichtheid neemt af omdat de WML verhoging niet alle zorgtoeslaggerechtigden in dezelfde mate als de zorgtoeslag bereikt, onder andere door beperkte doorwerking van de WML verhoging in de rest van het loongebouw. Deze maatregel heeft daarmee zonder aanvullend beleid forse inkomenseffecten. In de uitwerking van deze maatregel zijn in deze beleidsoptie een aantal keuzes gemaakt voor aanvullend beleid om de inkomenseffecten meer te laten aansluiten op de huidige inkomensverdeling. Ten behoeve van minimale inkomenseffecten wordt daarom de algemene heffingskorting (AHK) verhoogd, net als de tarieven in de inkomstenbelasting. Deze aanvullende maatregelen zijn nader gespecificeerd bij de beschrijving van de inkomenseffecten. Deze keuzes zijn geen gegeven. De wijze waarop dit aanvullend beleid uiteindelijk wordt ingericht, is een politieke keuze die niet in isolatie van ander beleid kan worden bezien.
- Het hogere minimumloon werkt ook door in het kindgebonden budget, omdat bij deze toeslag het inkomen waarbij de toeslag gaat afbouwen van het WML. Er kan voor worden gekozen om het inkomensafbouwpunt niet mee te laten stijgen met de WML verhoging.
- Door een verhoging van het WML stijgen de loonkosten voor werkgevers; hierdoor stijgende financiële lasten van de werkgevers fors.

Variant II: **De zorgtoeslag wordt verlaagd**

- Het bedrag van de maximale zorgtoeslag wordt gehalveerd tot €762 per jaar voor alleenstaanden en €1456 voor paren. Aangezien een WML verhoging slechts beperkt doorwerkt in een lagere zorgtoeslag wordt de zorgtoeslag verder verlaagd via een verhoging van de normpercentages met 2,623 procentpunt voor eenpersoonshuishoudens en met 4,985 procentpunt voor meerspersoonshuishoudens.
- Ter illustratie: een WML verhoging van 10,3% zoals in variant I werkt door in een verlaging van de zorgtoeslag met €4 per maand (referentiejaar 2024).
- Gevolgen van de verglaging vna de zorgtoeslag voor het besteedbaar inkomen worden in de uitwerking in deze variant budget-neutraal beperkt door het vrijgekomen deel van het zorgtoeslagbudget aan te wenden voor een verhoging van het WML met 5% (referentiejaar 2024).[20]
- De gerichtheid neemt af doordat de WML verhoging niet alle zorgtoeslaggerechtigden in dezelfde mate als de zorgtoeslag bereikt, onder andere door beperkte doorwerking van de WML verhoging in de rest van het loongebouw. Deze maatregel heeft daarmee zonder aanvullend beleid inkomenseffecten. In de uitwerking van deze maatregel zijn in deze beleidsoptie een aantal keuzes gemaakt voor aanvullende beleid om de inkomenseffecten meer te laten aansluiten op de huidige inkomensverdeling. Ten behoeve van minimale inkomenseffecten wordt daarom de AHK verhoogd, net als de tarieven in de inkomstenbelasting. Deze aanvullende maatregelen zijn nader gespecificeerd bij de beschrijving van de inkomenseffecten. In vergelijking met variant I van deze beleidsoptie zijn de wijzigingen in deze variant kleiner. Deze keuzes zijn geen gegeven. De wijze waarop dit aanvullende beleid uiteindelijk wordt ingericht, is een politieke keuze.

[20] Dit is op basis van stand Miljoenennota. Daarna is de standaard premie voor 2024 nog bijgesteld. Huidige situatie: maximale zorgtoeslag is gelijk aan €1483 voor eenpersoonshuishouden met een normpercentage van 1,879 (referentiejaar 2024).

• Het hogere minimumloon werkt ook door in het kindgebonden budget, omdat bij deze toeslag het inkomensafbouwpunt afhangt van het WML. Er kan voor worden gekozen om het inkomensafbouwpunt niet mee te laten stijgen. • Door een verhoging van het WML stijgen de loonkosten voor werkgevers maar in mindere mate dan in variant I.	
Effect op fundamentele problematiek	**Variant I** *Problematische terugvorderingen* Met het afschaffen van de zorgtoeslag verdwijnt de voorschotsystematiek bij het tegemoetkomen van burgers in hun zorgkosten. Dit leidt ertoe dat er geen (problematische) terugvorderingen van de zorgtoeslag meer zijn. De compensatie via het minimumloon en de algemene heffingskorting bereikt huishoudens automatisch via hun loon, uitkering of via de fiscaliteit. Daar staat tegenover dat de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK (beperkt) hoger wordt. Dit kan leiden tot (grotere) verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en daarmee tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit. Hierbij geldt dat het afbouwpercentage van de AHK lager is/blijft dan dat van de zorgtoeslag. *Niet-gebruik* Met het afschaffen van de zorgtoeslag komt niet-gebruik van de zorgtoeslag niet meer voor. De hogere AHK kan niet door alle belastingplichtigen worden verzilverd en bereikt dus niet iedereen. *Complexiteit* Burgers hebben niet meer te maken met de complexiteit van de zorgtoeslag. *Marginale druk* Het effect op de marginale druk hangt af van het inkomen. Voor werknemers die zorgtoeslag ontvingen daalt de marginale druk; voor werknemers die geen zorgtoeslag ontvingen stijgt de marginale druk als hun inkomen ligt tussen ca. €24.900 en €75.600. **Variant II** *Problematische terugvorderingen* Met het verlagen van de zorgtoeslag daalt het aantal terugvorderingen en nabetalingen omdat de zorgtoeslag bij een lager inkomen al volledig is afgebouwd. Daartegenover staat dat een verhoging van het WML leidt tot meer zorgtoeslagontvangers omdat het inkomen waarbij de zorgtoeslag gaat afbouwen mee verschuift. Desondanks is het netto effect dat het aantal burgers met recht op zorgtoeslag afneemt. Ook leidt een daling van het maximale zorgtoeslag bedrag tot een verlaging in de hoogte van terugvorderingen/nabetalingen. De compensatie via het minimumloon en de algemene heffingskorting bereikt huishoudens automatisch via hun loon, uitkering of via de fiscaliteit. Daar staat tegenover dat de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK (beperkt) hoger wordt. Dit kan leiden tot (grotere) verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en daarmee tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit. Hierbij geldt dat het afbouwpercentage van de AHK lager is/blijft dan dat van de zorgtoeslag. *Niet-gebruik* Met een verlaging van de zorgtoeslag daalt het niet-gebruik omdat het aantal gerechtigden afneemt. De hogere AHK kan niet door alle belastingplichtigen worden verzilverd en bereikt dus niet iedereen.

	Complexiteit Minder burgers hebben te maken met de complexiteit van de zorgtoeslag. *Marginale druk* Het effect op de marginale druk hangt af van het inkomen. Voor werknemers die zorgtoeslag verliezen daalt de marginale druk; voor werknemers die geen zorgtoeslag verliezen stijgt de marginale druk als hun inkomen ligt tussen ca. €24.900 en €75.600.
Perspectief burger	• De link tussen het vervallen van de zorgtoeslag en het hogere WML en AHK is mogelijk niet begrijpelijk. Dit kan met goede communicatie worden duidelijk gemaakt. • Het geld dat lage inkomensgroepen via een hoger loon of via een hogere uitkering bij deze maatregel ontvangen, is niet zichtbaar gekoppeld aan zorgkosten en daardoor mogelijk (mentaal) vrijer besteedbaar dan de zorgtoeslag. Dit kan ertoe leiden dat dit geld vaker dan de zorgtoeslag aan andere zaken wordt besteed dan aan de nominale premie en het eigen risico. Burgers kunnen hierdoor in de problemen komen wanneer zij hun premie of het eigen risico moeten betalen. Dit is een minder groot probleem in de situatie waarin de zorgtoeslag alleen wordt verlaagd (variant II). • Bij burgers die niet volledig gecompenseerd worden voor het afschaffen/verlagen van de zorgtoeslag is er een risico op het niet betalen van de nominale premie en het eigen risico. Het gevolg is meer inningsproblemen en wanbetalers waarbij een belangrijk incasso instrument, het omleiden van de zorgtoeslag, niet meer kan worden ingezet wanneer de zorgtoeslag wordt afgeschaft. • Niet-verzilverde AHK wordt niet uitgekeerd. Dit kan lastig te begrijpen zijn als vervanging voor een toeslag die geen verzilveringsproblematiek kent.
Uitvoeringsaspecten	**Variant I** • De zorgtoeslag wordt bij deze optie volledig afgeschaft. Afschaffen is in principe uitvoerbaar via het WML en de AHK maar kost tenminste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten tenminste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. • Belangrijk is om de overgangsperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. De verwachting is dat de komende jaren bijna de volledige uitvoeringscapaciteit van Toeslagen benodigd blijft. • Door verhoging van het WML stijgen de toeslagen over de gehele bandbreedte inclusief de populatie. Het afbouwpunt stijgt gemiddeld 1% mee met een verhoging van 1% WML. • Het uitfaseren van de zorgtoeslag resulteert in een beperkte afname van benodigde personele capaciteit voor de uitvoering van de toeslagen. Hoewel de zorgtoeslag in aantallen de grootste toeslag is, vraagt deze toeslag vanwege de eenvoudige grondslagen de minste personele capaciteit. • Daarnaast geldt dat de uitvoeringsprocessen zich grotendeels richten op alle vier de toeslagen en dat deze processen vaak niet specifiek op een van de toeslagen zijn ingericht. Gezien de vele uitzoekpunten is het nog niet in dagen te kwantificeren wat de IV-impact is. **Variant II** • De zorgtoeslag wordt bij deze variant alleen verlaagd. Dit leidt tot minder (hoge) terugvorderingen en nabetalingen. Echter, de burgers waarbij de grootste problemen spelen, zullen nog steeds de zorgtoeslag ontvangen.
Juridische haalbaarheid	**Variant I**

	• De Wet op de zorgtoeslag wordt geschrapt en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moeten worden aangepast. • Het verhogen van de AHK en de belastingtarieven vergt wetswijzigingen. Dit kan in beginsel meelopen in het Belastingplan. • Het verhogen van het minimumloon vergt een wetswijziging, hier staat normaliter 18 maanden voor. **Variant II** • De Wet op de zorgtoeslag en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moeten worden aangepast. • Het verhogen van de AHK en de belastingtarieven vergt wetswijzigingen. Dit kan in beginsel meelopen in het Belastingplan. • Het verhogen van het minimumloon vergt een wetswijziging, hier staat normaliter 18 maanden voor.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	**Variant I** • <u>Actualiteit en inkomenszekerheid</u>: Het hogere WML en AHK en de hogere uitkeringen bereiken mensen op hetzelfde moment (even actueel) als waarop ze zorgtoeslag zouden ontvangen. Door het vervallen van de voorschotsystematiek neemt de inkomenszekerheid toe. De actualiteit verslechtert voor groepen waarbij de AHK niet direct verrekend wordt met de loonheffing. • <u>Gerichtheid</u>: Minder gericht. De tegemoetkoming in de kosten van zorg wordt enerzijds meer gericht op de laagste inkomens. Anderzijds geldt dat bepaalde groepen moeilijk bereikt worden met de minimumloonsverhoging (zoals studenten). Daarnaast zijn er groepen die in de huidige situatie weinig tot geen zorgtoeslag ontvangen maar die er wel op vooruitgaan door de minimumloonsverhoging en de AHK zoals AOW'ers met een hoog inkomen. • Deze optie verslechtert de toegang tot zorg voor de groepen die slecht bereikt worden met een minimumloonsverhoging zoals studenten, zzp'ers en mensen die werken in deeltijd en niet profiteren van de verhoging van het WML o.a. omdat deze beperkt doorwerkt in het loongebouw. • Voor werkgevers betekent deze optie een lastenverzwaring. • Een groep aan de onderkant van het inkomensgebouw is niet of slechts gedeeltelijk te bereiken met een verhoging van de AHK vanwege verzilveringsproblematiek en zal daardoor onvolledig worden gecompenseerd. Deze optie verslechtert dan ook de toegang tot zorg voor deze groepen. • De huidige zorgtoeslag compenseert huishoudens voor zorgkosten op basis van huishoudsamenstelling. De verhoging van het WML en de AHK heeft effect op individueel niveau, waardoor een deel van de meerpersoonshuishoudens wordt overgecompenseerd. Dit gaat in tegen de inkomensafhankelijkheid op huishoudniveau waar bij invoering van het Zvw- en toeslagenstelsel expliciet voor is gekozen. • Wanneer de zorguitgaven harder stijgen dan huishoudinkomens zullen huishoudens relatief meer geld kwijt zijn aan de nominale zorgpremie. Dit geldt ook bij veranderingen in premie hoogte, al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket. De huidige zorgtoeslag stijgt mee met de som van de geraamde gemiddelde nominale premie en het geraamde gemiddelde eigen risico. Dit compensatiemechanisme vervalt. Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt er dus toe dat er geen gericht instrument meer is om toekomstige stijgingen in de nominale zorgpremie voor lagere inkomensgroepen te compenseren wanneer deze kosten harder stijgen dan het huishoudinkomen.

	• Het CPB gaat uit van een beperkt negatief arbeidsmarkteffect bij een WML-stijging met doorwerking op uitkeringen op het sociaal minimum en de AOW. Dit negatieve werkgelegenheidseffect neemt meer dan evenredig toe met een grotere WML-verhoging. Omdat tegenover het hogere WML het verlies van zorgtoeslag staat is het aannemelijk dat arbeidsmarkteffecten beperkt(er) zijn. Mogelijk leidt het voorgestelde beleid tot enig verlies van laagproductieve banen. • Het WML in Nederland is in vergelijking met andere landen relatief hoog. In de situatie met koppeling met uitkeringen gaat het CPB ervanuit dat een verhoging van het WML rond de 10% leidt tot hogere prijzen en een verslechterde concurrentiepositie. De uitvoer daalt als gevolg hiervan naar verwachting licht. Op langere termijn is een positief effect mogelijk van een hoger WML op de productiviteitsontwikkeling, aldus het CPB. Dit kan de internationale concurrentiepositie van Nederland verbeteren. • Een hoger minimumloon kan leiden tot hogere consumentenprijzen in bepaalde sectoren, dat effect is naar verwachting groter in dienstensectoren zoals horeca en minder in exportsectoren. • Het afschaffen van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag leidt tot meer duidelijkheid over hoe het inkomen verandert wanneer burgers besluiten meer (of minder) te gaan werken. • De variant uit deze beleidsoptie heeft gevolgen voor de marginale druk. Het vervallen van de zorgtoeslag verlaagt de marginale druk met 13,67%-punt voor huishoudens die zorgtoeslag ontvingen en te maken hadden met de inkomensafhankelijke afbouw. Dit zijn alleenstaanden met een inkomen tussen minimumloon (ca. €26.800) en ca. €38.000 en paren met een gezamenlijk inkomen tussen minimumloon en ca 48.000. De marginale druk ligt tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 ca. 4,5%-punt hoger vanwege het hogere tarief in de nieuwe tweede schijf en de steilere afbouw van de AHK. De combinatie van maatregelen leidt dus tot een ca. 9,2%-punt lagere marginale druk voor degene die zorgtoeslag ontvingen, maar geeft voor de meeste andere een 4,5%-punt hogere marginale druk • Door de afschaffing van de wet op de zorgtoeslag is de zorgtoeslag niet meer exporteerbaar naar het buitenland. • Ten aanzien van maatschappelijk draagvlak is in de participatiebijeenkomst rondom het traject toekomst toeslagen deze optie positief ontvangen omdat burgers gecompenseerd worden via een hoger inkomen terwijl de zorgkosten hoog zijn en dat de houdbaarheidsopgave groot is. Echter, naar verwachting zal deze optie met name onder werkgevers niet positief ontvangen worden omdat zij de loonkosten zien stijgen door de WML verhoging. Werknemers zullen hier waarschijnlijk positief tegenover staan. **Variant II** • In deze variant worden huishoudens nog steeds gecompenseerd voor toekomstige stijgingen van de nominale premie en het gemiddeld eigen risico omdat de zorgtoeslag blijft bestaan. • Het verlagen van de zorgtoeslag verlaagt de marginale druk voor huishoudens die door de verlaging hun zorgtoeslag verliezen. Dat zijn alleenstaanden met een inkomen tussen ca. €34.000 en ca. €38.000 en paren met een gezamenlijk inkomen tussen ca. €39.000 en ca. €48.000. Huishoudens op dit inkomenstraject hebben geen recht meer op zorgtoeslag en hebben daardoor ook niet meer te maken met de inkomensafhankelijke afbouw die de marginale druk met 13,67%%-punt verhoogt. Door de verhoging van de AHK bouwt deze steiler af, dit verhoogt de marginale druk tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 met ca. 0,6%-punt. Ook stijgt op dit inkomenstraject de marginale druk met ca. 1%-punt vanwege de invoering van een nieuwe tweede schijf met een tarief

	dat 1%-punt hoger ligt dan het tarief in de huidige eerste schijf. Voor werknemers die hun zorgtoeslag verliezen daalt de marginale druk, maar voor de meeste andere werknemers stijgt de marginale druk met ca 1,6%-punt. • Verder gelden dezelfde punten als in variant I maar in mindere mate omdat het WML en de AHK in beperktere mate worden verhoogd en de zorgtoeslag blijft bestaan. • Ten aanzien van maatschappelijk draagvlak is deze variant niet besproken in de participatiebijeenkomst rondom het traject toekomst toeslagen. Naar verwachting zal deze optie met name onder werkgevers niet positief ontvangen worden omdat zij de loonkosten zien stijgen door de WML verhoging, zij het in mindere mate dan in variant I. Werknemers zullen hier waarschijnlijk positief tegenover staan.
Inkomenseffect	**Variant I** • Tabel 1 toont de inkomenseffecten indien op 1 januari 2024[21] de zorgtoeslag zou zijn afgeschaft en de vrijvallende budgettaire middelen zouden zijn aangewend om het minimumloon met 10,3%-punt te verhogen. De WML-verhoging wordt in deze uitwerking zoveel mogelijk gericht op de laagste inkomens, door de doorwerking met het WML samenhangende regelingen te beperken tot regelingen op het sociaal minimum (zoals de bijstand, Anw, Wajong en TW) en de AOW. Doorwerking op bovenminimale regelingen (zoals de meeste werknemersverzekeringen[22]) wordt voorkomen, hiermee wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de groep huishoudens die in de uitgangssituatie het meeste zorgtoeslag ontvangen. • Verder wordt er vanuit gegaan dat de minimumloonsverhoging gedeeltelijk doorwerkt in het loongebouw (er is een verwacht overloopeffect tot ca. 140% WML, het effect neemt af met het inkomen). Dit betekent dat een groep werkenden die in de huidige situatie de zorgtoeslag ontvangt, niet volledig wordt gecompenseerd via een verhoging van het minimumloon. • Aanvullend wordt de maximale algemene heffingskorting (AHK) verhoogd met €750 tot maximaal €4.124 (referentiejaar 2024). Dit leidt tot een lagere belastingdruk en werkt via de netto-nettokoppeling door op de hoogte van de bijstand en AOW. De hogere AHK kan niet door alle belastingplichtigen worden verzilverd en bereikt dus niet iedereen. Omdat het afbouwtraject van de AHK niet verandert, bouwt de AHK iets steiler af. De AHK bouwt af tot €0 bij aanvang van het toptarief, door het verhogen van de maximale AHK wordt de afbouw steiler (afbouw was 6,65%, dit wordt 8,13%).[23] Het verhogen van de maximale AHK leidt tot een stijging van socialezekerheidsuitkeringen zoals de bijstand en AOW (voor alleenstaanden stijgen de bijstandsuitkering en AOW netto met respectievelijk ca. €1.600 en €1.700 per jaar). • Het belastingtarief tussen ca. € 24.900 en € 75.600 (de "oude" tweede en derde inkomstenbelastingschijf) wordt verhoogd met 3,02%-punt naar 39,99%. Hierdoor ontstaat weer een drieschijvenstelsel. • De maatregel heeft een positief mediaan inkomenseffect bij de onderste drie inkomensgroepen (respectievelijk +0,9%, +1,5% en +0,7%), uitkeringsgerechtigden (+0,5%) en gepensioneerden (+1,2%) omdat hun voordeel bij de minimumloonsverhoging en hogere AHK groter is dan hun verlies aan zorgtoeslag (maximaal ca.

[21] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.
[22] Zoals de WW en WIA en het maximumdagloon zoals dat geldt bij werknemersverzekeringen. De aanvulling die het UWV kan geven tot de bruto-bijstandsnorm (via de Toeslagenwet/TW) stijgt wel mee met de minimumloonsverhoging.
[23] Omdat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen is de maximale AHK voor AOW-gerechtigden lager. Deze neemt door deze beleidsoptie toe met €387 tot €2.128, de afbouw was 3,43% en wordt 4,20%.

	€1.500 per jaar voor alleenstaanden en maximaal ca. €2.900 voor paren) en het hogere belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600. • Bij hogere inkomens en werkenden is sprake van negatieve mediane inkomenseffecten, omdat deze groepen geen baat hebben bij een hoger minimumloon en minder of geenzorgtoeslag verliezen. Deze huishoudens hebben weliswaar baat bij de hogere AHK (als sprake is van een belastbaar inkomen tot ca. €75.600), maar het effect van het hogere belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 domineert. • Er is binnen de verschillende (inkomens)groepen ook sprake van spreiding: zo is bij 6% van de laagste inkomensgroep sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%. Dit zijn personen die geen baat hebben bij het hogere minimumloon, en/of de hogere AHK niet kunnen verzilveren. En andere oorzaak is dat in de uitgewerkte variant de combinatie van een hoger WML en een hogere AHK weliswaar doorwerken op de hoogte van de bijstand/AOW maar dat dit leidt tot overcompensatie van de vervallen zorgtoeslag voor alleenstaanden (bijstand ca. +€100 per jaar en AOW[24] ca. €210 per jaar) waar paren juist niet voldoende gecompenseerd worden (bijstand ca. -€590, AOW -€700 per jaar). Het reguliere instrumentarium bevat geen instrumenten waarmee wel de bijstands-/AOW-uitkering van paren kan worden verhoogd maar niet die van alleenstaanden, dit zou een (stelsel)aanpassing van de koppelingssystematiek met het WML vereisen.[25] • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,3% en +0,4%. • Zorgtoeslagontvangers in het buitenland die niet bereikt worden met een verhoging van het WML en de AHK ervaren negatieve inkomenseffecten. **Variant II** • Tabel 2 toont de inkomenseffecten indien op 1 januari 2024 de zorgtoeslag zou zijn verlaagd en de vrijvallende budgettaire middelen zouden zijn aangewend om het minimumloon met 5%-punt te verhogen. • Net als in variant I wordt in deze uitwerking de WML verhoging zoveel mogelijk gericht op de laagste inkomens door de doorwerking te beperken tot regelingen op het sociaal minimum en door aanvullend de maximale algemene heffingskorting (AHK) met €300 te verhogen. • Het belastingtarief tussen ca. € 24.900 en € 75.600 (de "oude" tweede en derde inkomstenbelastingschijf) wordt verhoogd met 1,0%-punt naar 37,97%. Hierdoor ontstaat weer een drieschijvenstelsel.Deze variant leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,2% en +0,3%. • Zorgtoeslagontvangers in het buitenland die niet bereikt worden met een verhoging van het WML en de AHK ervaren negatieve inkomenseffecten.

[24] Uitgaande van een paar met AOW zonder aanvullend pensioen.
[25] Het is mogelijk om de maximale AHK verder te verhogen om zo een verslechtering van het besteedbaar inkomen van paren met een bijstandsuitkering of een AOW-uitkering zonder aanvullend pensioen te mitigeren. Dit leidt echter tot een (nog) verdergaande variant omdat het een stijging van de maximale AHK met ca. €1.200 tot €4.574 vergt, waardoor het afbouwpercentage toeneemt van 6,65% tot 9,02% en verzilveringsproblematiek verergert. Voor AOW-gerechtigden stijgt de maximale AHK met €620 tot €2.361 en het afbouwpercentage stijgt van 3,43% tot 4,66%. Om dit te dekken moet het belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 met 4,70% toenemen tot 41,67%. Dit is een additionele budgettaire schuif van €3,2 mld bovenop de variant beschreven in deze beleidsoptie. Hierdoor verbeteren de mediane inkomenseffecten van de laagste inkomensgroep, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden tot respectievelijk 2,5%, 2,2% en 2,5%. Het mediane inkomenseffect van de hoogste inkomensgroep verslechtert naar -1,6%. In deze variant heeft 5% van de onderste inkomensgroep een inkomenseffect van meer dan -5%. Het aandeel personen neemt bij deze variant af met -0,2%-punt en het aandeel kinderen in armoede neemt toe met +0,2%-punt.

	Bij de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. De varianten kunnen echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomens effecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in deze beleidsoptie.
Budgettair effect	• Er bestaan verschillende manieren om de budgettaire gevolgen van deze maatregel in te passen. Met de uitwerking zoals opgenomen in deze beleidsoptie is de maatregel budgetneutraal in het jaar van invoering. Dit kan ook via andere routes, dat vraagt om politieke weging.

Tabel 1. Inkomenseffecten Variant I afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	6%	10%	11%	0%	45%	13%	14%	100%	0,9%	20%
2e (111-176% WML)	2%	6%	17%	0%	33%	34%	8%	100%	1,5%	20%
3e (176-269% WML)	1%	7%	33%	0%	23%	28%	9%	100%	0,7%	20%
4e (269-397% WML)	0%	17%	35%	0%	39%	8%	1%	100%	-0,1%	20%
5e (>397% WML)	0%	17%	65%	0%	15%	2%	0%	100%	-1,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	2%	14%	41%	0%	24%	13%	5%	100%	-0,4%	65%
uitkeringsontvangers	3%	14%	20%	0%	39%	15%	9%	100%	0,5%	8%
gepensioneerden	1%	3%	11%	0%	47%	30%	8%	100%	1,2%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	2%	9%	36%	0%	28%	19%	6%	100%	0,2%	50%
alleenstaanden	2%	12%	27%	0%	36%	16%	7%	100%	0,5%	46%
alleenverdieners	12%	27%	42%	0%	14%	4%	2%	100%	-1,4%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	3%	15%	43%	0%	26%	10%	3%	100%	-0,5%	22%
zonder kinderen	2%	14%	37%	0%	26%	14%	7%	100%	-0,2%	53%
Alle huishoudens	2%	11%	32%	0%	31%	17%	6%	100%	0,2%	100%

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

Tabel 2. Inkomenseffecten Variant II verlagen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK) en verhogen van de normpercentages.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	1%	10%	30%	0%	44%	13%	3%	100%	0,2%	20%
2e (111-176% WML)	0%	6%	38%	0%	47%	8%	0%	100%	0,1%	20%
3e (176-269% WML)	0%	3%	37%	0%	48%	11%	1%	100%	0,3%	20%
4e (269-397% WML)	0%	1%	49%	0%	48%	2%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	0%	80%	0%	19%	0%	0%	100%	-0,4%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	0%	4%	57%	0%	33%	5%	1%	100%	-0,2%	65%
uitkeringsontvangers	1%	8%	52%	0%	30%	9%	1%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	2%	20%	0%	66%	12%	0%	100%	0,4%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	0%	3%	47%	0%	42%	7%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	0%	4%	45%	0%	42%	7%	1%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	2%	23%	56%	0%	16%	2%	0%	100%	-0,7%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	1%	6%	57%	0%	32%	4%	0%	100%	-0,2%	22%
zonder kinderen	0%	4%	55%	0%	33%	6%	1%	100%	-0,1%	53%
Alle huishoudens	0%	4%	47%	0%	41%	7%	1%	100%	0,0%	100%

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

9. - Verlagen of afschaffen zorgtoeslag met compensatie voor studenten via de studiefinanciering

Toeslag	Zorgtoeslag

Omschrijving van de maatregel

Variant 0

- Het maximale bedrag van de zorgtoeslag wordt verlaagd door een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en de normpercentages. Studenten behouden hun recht op de zorgtoeslag.
- Deze maatregelen bereiken studenten niet (voldoende). Gevolgen voor het besteedbaar inkomen van studenten worden daarom beperkt via een verhoging van de basisbeurs (voor studenten) en de basistoelage (voor scholieren boven de 18).
- Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd met de CPI. Onder deze maatregel worden deze bedragen in het jaar waarin de zorgtoeslag wordt verlaagd, verhoogd om de koopkrachtverliezen van studenten tegen te gaan. Deze verhoging heeft de jaren daarna een structureel effect, omdat deze in de daarop volgende jaren weer zal worden geïndexeerd.
- De basisbeurs is een prestatiebeurs, wat betekent dat deze wordt omgezet in een gift op het moment dat de student binnen 10 jaar een diploma haalt. Haalt de student geen diploma (ongeveer 20%) dan blijft het bedrag een schuld en moet deze worden terugbetaald met rente. Alleen bij mbo-niveau 1 en 2, is de basisbeurs altijd een gift. De basistoelage is ook altijd een gift. Studenten in het mbo-bbl ontvangen geen studiefinanciering.
- Studenten krijgen niet voor hun hele studie een basisbeurs. Het gaat in beginsel om vier jaar, wat in sommige gevallen verlengd kan worden. Studenten die langer studeren dan de nominale duur van hun studie, ontvangen in de regel geen basisbeurs meer in die extra jaren. Zij ontvangen dan ook geen zorgtoelage meer.

Variant I

- De zorgtoeslag wordt afgeschaft. Gevolgen voor het besteedbaar inkomen wordt beperkt door een verhoging van het WML en de AHK.
- Gevolgen voor het besteedbaar inkomen van studenten wordt beperkt door het introduceren van een nieuwe component (hierna zorg-component) in het studiefinancieringsstelsel en binnen de tegemoetkoming schoolkosten omdat de meeste studenten niet worden bereikt met een verhoging van het WML en de AHK.
- De zorg-component wordt vormgegeven als gift en wordt verstrekt aan de groep die een basisbeurs (al dan niet in de vorm van een prestatiebeurs) ontvangt. Daarnaast worden andere groepen toegevoegd om de dekking ten opzichte van de huidige ontvangers van zorgtoeslag te verbeteren. Denk daarbij aan studenten in de leenfase (zij krijgen nu geen basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs) en bbl-studenten boven de 18 jaar. Deze laatste groep krijgt helemaal geen studiefinanciering maar werkt ook. Dit is echter niet voldoende om het verlies aan zorgtoeslag te compenseren met een hoger WML en AHK (ca. 115.000 boven de 18 jaar).
- Studenten jonger dan 18 jaar in het ho worden uitgesloten van deze component. In beide opties vallen enkel studenten die voltijd of duaal studeren binnen de maatregel. Dat zijn de type opleidingen waarvoor nu ook studiefinanciering in het ho en mbo bol wordt toegekend. Deeltijdstudenten vallen buiten deze regeling.
- Onder de maatregel worden alleen voltijdsstudenten die volledig uit hun studiefinancieringsrechten zijn gelopen, maar die nog wel studeren niet bereikt met de compensatie voor het verlies aan zorgtoeslag.
- Bij deze route wordt het recht op de zorg-component in de studiefinanciering gekoppeld aan het recht op studiefinanciering en moet dus aan die eisen worden voldaan. Het gaat dan om een leeftijdseis (niet ouder dan 30 bij aanvang sf-rechten), nationaliteitseis (Nederlander of daaraan gelijk gesteld, o.a. via migrerend werknemerschap) en eis aan de opleiding (voltijd en geaccrediteerd). DUO controleert reeds op deze grondslagen.
- Voor bbl-studenten zal een dergelijke check moeten worden ingericht, omdat zij op dit moment nog geen recht hebben op studiefinanciering.
- De huidige inkomen- en vermogenseisen van de zorgtoeslag worden niet overgenomen in de eisen van de nieuwe zorg-component in de studiefinanciering. Ook het partnerbegrip van de zorgtoeslag wordt losgelaten. De enige additionele eis voor de

zorg-component ten opzichte van de huidige studiefinanciering is dat studenten een Nederlandse zorgverzekering moeten hebben afgesloten om in aanmerking te komen voor de zorg-component.

Variant II

- Het maximale bedrag van de zorgtoeslag wordt verlaagd door een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en de normpercentages. Studenten behouden hun recht op de zorgtoeslag.
- Gevolgen voor het besteedbaar inkomen van studenten veroorzaakt door de verlaging van de maximale zorgtoeslag worden beperkt door eenzelfde maatregel als variant I. Echter, het bedrag van de zorg-component is lager omdat studenten ook aanspraak kunnen maken op de verlaagde zorgtoeslag. In het geval dat de zorgtoeslag daalt door een verdere verhoging van het WML, zal de zorg-component in de studiefinanciering evenredig stijgen.

Deze beleidsoptie is aanvullend op beleidsoptie nr. 8.

Effect op fundamentele problematiek	**Variant 0** *Problematische terugvorderingen* De compensatie voor het verlies in zorgtoeslag vindt plaats middels een verhoging van de basisbeurs en de basistoelage, welk kunnen worden teruggevorderd door DUO indien niet aan de eisen wordt voldaan. Het aantal terugvorderingen van de basisbeurs of de basistoelage verandert niet door de verhoging, maar de hoogte van de terugvorderingen neemt toe. Daarnaast geldt dat voor studenten met een basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs die niet op tijd een diploma behalen de schuld toeneemt. Deze moet worden terugbetaald met rente. Studenten kunnen ook nog steeds gebruik maken van de verlaagde zorgtoeslag. Door de verlaging nemen eventuele terugvorderingen van de zorgtoeslag af in hoogte. Door de verschuiving van het afbouwpunt als gevolg van een verhoging vna het WML is er tot een hoger inkomen sprake van de maximale zorgtoeslag, waardoor bij wijzigingen in inkomen tot dit afbouwpunt geen terugvorderingen voorkomen. *Complexiteit* De maatregel heeft geen invloed op complexiteit van de zorgtoeslag. *Marginale druk* Gezien het maximale zorgtoeslag bedrag daalt en de compensatie via de basisbeurs en -toelage inkomensonafhankelijk is neemt ook de marginale druk af (zie ook variant II in beleidsoptie nr. 8). **Variant I** *Problematische terugvorderingen* De compensatie voor het verlies in zorgtoeslag vindt plaats middels de zorg-component die is vormgegeven als gift. Hierdoor vinden geen terugvorderingen van de zorgtoeslag meer plaats. Terugvorderingen kunnen wel nog steeds op de zorgcomponent in de studiefinanciering plaatsvinden, wanneer niet wordt voldaan aan de eerder genoemde eisen voor studiefinanciering. *Niet-gebruik* Het niet-gebruik van de studiefinanciering is klein. Naar verwachting is het niet-gebruik van de zorg-component daardoor lager, , omdat iedere student met studiefinanciering en Nederlandse zorgverzekering ook de zorg-component zal ontvangen. Echter, het niet-gebruik van de zorgtoeslag is onder met name hbo en wo studenten al relatief laag; onder mbo-studenten ligt het huidige niet-gebruik hoger.

	Complexiteit De complexiteit voor studenten wordt verlaagd. Zij hoeven nog maar één aanvraag in te dienen om zowel studiefinanciering als de zorg-component te ontvangen. Tevens hoeven zij niet langer hun inkomen en vermogen in te schatten, omdat daar niet langer op wordt getoetst, en krijgen ze te maken met een geldstroom minder. Tegelijkertijd zijn er dus weinig signalen dat met name ho studenten hun weg naar de zorgtoeslag niet weten te vinden. *Marginale druk* De marginale druk van studenten neemt af omdat de nieuwe zorg-component in de studiefinanciering niet inkomensafhankelijk is. **Variant II** *Problematische terugvorderingen* Studenten kunnen ook nog steeds gebruik maken van de verlaagde zorgtoeslag. Door de verlaging nemen eventuele terugvorderingen van de zorgtoeslag af in hoogte. *Niet-gebruik* Er is geen verandering in niet-gebruik. *Complexiteit* De maatregel heeft geen invloed op complexiteit van de zorgtoeslag. *Marginale druk* De marginale druk van studenten neemt af omdat de maximale zorgtoeslag daalt en de nieuwe zorg-component in de studiefinanciering niet inkomensafhankelijk is.
Perspectief burger	• Studenten begrijpen waarschijnlijk dat zij compensatie voor afschaffing (of verlaging) van de zorgtoeslag ontvangen via de studiefinanciering. De logica van deze stapeling zal niet door iedereen worden begrepen. • Bij de in deze beleidsoptie voorgestelde indexatie stijgt de zorg-component van de studiefinanciering niet evenredig mee met de nominale zorgpremie maar met de inflatie in jaar t-2. In variant II worden studenten wel gecompenseerd voor een stijgende nominale zorgpremie via de zorgtoeslag. In variant I niet en dat kan door studenten als oneerlijk worden ervaren. • In variant 0 kan het als oneerlijk worden ervaren dat het verlies aan inkomsten voor studenten door de verlaging van de zorgtoeslag wordt gecompenseerd met een verhoging van de basisbeurs in de vorm van een prestatiebeurs. Voor studenten betekent dit meer onzekerheid, omdat hiermee inkomen van een ongekwalificeerde gift (de zorgtoeslag) vervangen wordt door een lening die slechts onder voorwaarden wordt omgezet (de prestatiebeurs). Die voorwaarden zijn bovendien gerelateerd aan onderwijsprestaties, terwijl die in de zorgtoeslag geen rol spelen.
Uitvoeringsaspecten	**Variant 0** • De maatregel is uitvoerbaar door DUO. Er wordt aangesloten bij de huidige uitvoeringspraktijk van studiefinanciering. • Het uitkeren van studiefinanciering wordt uitgevoerd door DUO. **Variant I** • De zorgtoeslag vervalt. Dit leidt tot lagere uitvoeringslasten bij Dienst Toeslagen. • De maatregel heeft echter wel grote gevolgen voor DUO. DUO moet toetsen op de aanwezigheid van een Nederlandse zorgverzekering wanneer studenten aanspraak willen maken op de zorg-component. Hiervoor moeten de systemen worden aangepast en moet DUO toegang krijgen tot het Referentiebestand verzekerden zorgverzekeringswet (RBVZ).

	• De systemen van DUO voor de toekenning van de studiefinanciering moeten op grote schaal worden aangepast, omdat nu enkel op mbo niveau 1 en 2 een gift wordt uitgekeerd. Bovendien moet de gift worden uitgekeerd gedurende de gehele periode dat er recht is op studiefinanciering (ook in de leenperiode). • Bovendien wordt een nieuwe groep studenten toegevoegd (bbl-studenten, zie beleidsmatige effecten), waar DUO nu nog geen relatie mee heeft. • Dergelijke wijziging leiden tot grote kosten, systeemaanpassingen, zoals in ICT en zal tijd kosten. Op dit moment is de omvang niet goed in te schatten en kunnen de uitvoeringskosten uitsluitend indicatief worden aangegeven. Ook kunnen geen definitieve uitspraken worden gedaan over het tijdstip van invoering. Het eerst mogelijke moment van invoering is het studiejaar 2026-2027. Voorwaarde hierbij is dat de opdracht voor het doorvoeren van de vereiste aanpassingen wordt gegeven in 2024 en de vereiste aanpassingen een hoge prioriteit krijgen. Ook dient de wetgeving op tijd afgerond te zijn en de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst gereed te zijn. **Variant II** • Er moet een koppeling worden gemaakt tussen de hoogte van de zorgtoeslag en de zorg-component. Wanneer de zorgtoeslag daalt door een verdere verhoging van het WML moet dit leiden tot een evenredige verhoging van de zorg-component. • Verder gelden dezelfde uitvoeringslasten als in variant I. • Uiteraard kan in variant I en II ook gekozen worden voor een andere uitvoeringsorganisatie dan DUO. Dat zou wel nieuwe complicaties introduceren. • Uitvoeringsconsequenties voor Dienst Toeslagen van deze maatregel moeten nader worden onderzocht, er heeft voor deze maatregel nog geen weging op de hand plaatsgevonden.
Juridische haalbaarheid	**Variant 0** • Het permanent verhogen van de bedragen van de basisbeurs vraagt een wetswijziging van de Wet Studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Daarbij komt de vraag op of in het kader van gelijke behandeling het mogelijk is om studenten op een andere manier (prestatiebeurs en niet alle studenten) te compenseren dan andere ontvangers van de zorgtoeslag. **Variant I en II** • Het toevoegen van een nieuwe component vraagt een wetswijziging van de Wet Studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. • Alternatief kan zijn om dit niet in de Wsf 2000 en de WTOS te regelen, maar hier een nieuwe wet voor te creëren die onder verantwoordelijkheid van VWS/FIN valt. Die kan uiteraard wel gebruik maken van de terminologie uit de Wsf 2000 en de WTOS. Daarmee valt ook het punt van de financiële risico's weg en is het logischer om een andere doelgroep aan te houden dan binnen de Wsf 2000. • Doordat de inkomens- en vermogenseis komt te vervallen, ontvangt een (kleine) groep studenten de zorg-component terwijl zij geen recht hebben op de zorgtoeslag. Aangezien dit om een zeer beperkt aantal studenten gaat, kan er worden beargumenteerd dat de additionele administratieve lasten van het controleren op vermogen en inkomen niet op wegen tegen de overcompensatie die hiermee wordt tegengegaan. • Vanwege het gelijkheidsbeginsel is er in deze beleidsoptie vanuit gegaan dat voor toekenning van de zorgcomponent door DUO

	moet worden getoetst op zorgverzekerdheid. Dit zorgt voor veel extra uitvoeringslasten bij DUO. Het laten vervallen van deze eis dient juridisch verder te worden verkend. • Er moet worden gezorgd voor een juridische grondslag voor het gebruik van de RBVZ door DUO zodat DUO kan toetsen op zorgverzekerdheid.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• <u>Actualiteit en inkomenszekerheid:</u> Studiefinanciering is net als de zorgtoeslag een maandelijkse uitkering, waarmee de tijdigheid in de pas blijft lopen. Studiefinanciering wordt normaliter geïndexeerd op basis van het CPI in t-2. In recente jaren was het CPI in jaar t-2 significant lager dan de stijging van de zorgtoeslag. • <u>Gerichtheid:</u> Onder variant 0 is er een verslechtering van de mate van gerichtheid. Enerzijds is er een groep studenten in het MBO die een bbl opleiding doen en anderzijds is er een groep studenten die langer over hun studie doet en die geen studiefinanciering meer ontvangen in de vorm van een basisbeurs. Zij kunnen niet worden gecompenseerd via de basisbeurs. Ook studenten die niet aan de eisen voor studiefinanciering voldoen (opleidingseis, leeftijdseis en nationaliteit) komen niet in aanmerking voor de zorg-component. • In alle varianten geldt dat doordat de inkomens- en vermogenseis komen te vervallen een (kleine) groep studenten de hogere zorg-component ontvangt die geen recht heeft op de zorgtoeslag. **Specifiek voor Variant 0** • Wanneer de populatie studiefinancieringsgerechtigden wordt gebruikt (met eventuele aanvullingen zoals hierboven geschetst) komen ook EER-studenten en andere buitenlandse studenten met recht op volledige studiefinanciering in aanmerking voor deze toelage. Deels gaat het om studenten die werken in Nederland en die dus ook een zorgverzekering hebben in Nederland. Dat geldt echter niet voor alle EER-studenten, bijvoorbeeld zij die voldoen aan de eisen voor migrerend werknemerschap via hun ouders(s) of partner. Daardoor is sprake van een beperkte mate van overcompensatie. • De basisbeurs is een prestatiebeurs voor mbo 3 en 4 en het hoger onderwijs. Dat betekent dat deze maatregel niet *per definitie* leidt tot een compensatie. Wanneer een student niet of niet tijdig een diploma haalt, wordt de basisbeurs niet omgezet in een gift maar blijft het een lening. In dat geval moet de 'zorgtoeslag' dus worden terugbetaald. Mbo-studenten die een bol-opleiding volgen ontvangen pas studiefinanciering wanneer zij 18 jaar of ouder zijn. Ho-studenten ontvangen studiefinanciering bij aanvang van hun studie, ook wanneer zij nog geen 18 zijn. Dit zou betekenen dat een deel van de groep wordt overgecompenseerd. Studenten die een bbl-opleiding doen en studenten die langer over hun studie doen en daardoor geen basisbeurs meer ontvangen, worden met deze variant niet gecompenseerd. Dit geldt niet voor variant I en II aangezien daar groepen worden toegevoegd en bbl-studenten en studenten na het aflopen van de prestatiebeurs ook nog recht kunnen hebben op de zorg-component. **Algemeen over de varianten** • De WSF en de WTOS hebben beiden niet als doel om te voorzien in het levensonderhoud van studenten en scholieren, maar om de financiële toegankelijkheid van het (vervolg)onderwijs te borgen. Deze financiële toegankelijkheid is bovendien een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid, ouders en student. De vraag is of het integreren van een toelage voor zorgkosten passend is.

	• Het risico bestaat dat het studiefinancieringsstelsel op deze manier ruimte maakt voor allerhande toekenningen aan studenten, die geen verband houden met het doel van de wet. • De doelgroep bestaat in de eerste plaats uit de groep die een basistoelage of een basisbeurs (al dan niet in de vorm van een prestatiebeurs) ontvangen. Daarnaast kunnen andere groepen worden toegevoegd om de dekking ten opzichte van de huidige ontvangers van zorgtoeslag te verbeteren. Denk daarbij aan studenten in de leenfase (zij krijgen nu geen prestatiebeurs in de vorm van een aanvullende beurs of basisbeurs) en bbl-studenten (zij krijgen helemaal geen studiefinanciering). • Van die eerste groep is de omvang op dit moment niet bekend, omdat in het ho tot voor kort het leenstelsel nog gold. Ook na invoering zal het lastig zijn om deze groep te ramen. Voor de groep bbl-studenten gaat het om ongeveer 115.000 studenten boven de 18 jaar. Daarbij dient opgemerkt te worden dat bbl-studenten óók werken. Dat zal naar verwachting echter onvoldoende zijn om een eventueel verlies aan zorgtoeslag in de situatie van volledige afschaffing van het (zorg)toeslagstelsel te compenseren. Deze groep profiteert wel mogelijk van de verhoging van het WML en er bestaat dus het risico dat zij worden overgecompenseerd voor hun daling in zorgtoeslag. • Voor bbl-studenten zal de check of wordt voldaan aan de eisen voor het recht op studiefinanciering nog moeten worden ingericht, omdat zij op dit moment nog geen recht hebben op studiefinanciering. • Het feit dat EER-studenten profiteren van de compensatie terwijl zij (in veel gevallen) niet in aanmerking komen voor zorgtoeslag kan een aanzuigende werking hebben. Dat zal met name in het wo spelen (waar veel onderwijs Engelstalig is) en daar zijn de aantallen internationale studenten de afgelopen jaren al fors gestegen. Hier wordt juist gezocht naar instrumenten om de aantallen te beheersen. • Aandachtspunt bij deze optie is dat in het mbo-bol een kwartaalgewijze instroom geldt. Dat betekent dat de mbo-student studiefinanciering krijgt vanaf het kwartaal nadat de student 18 is geworden. Daarmee ontstaat in potentie een gat van drie maanden waarin de student deze toelage voor zorgkosten niet ontvangt. • Zie voor het effect op armoede en marginale druk van de overige maatregelen uit deze beleidsoptie – afschaffen van de zorgtoeslag, verhogen van het wettelijk minimumloon en de maximale algemene heffingskorting, invoering drieschijvenstelsel in de inkomstenbelasting – de beleidsoptie nr. 8. • Afhankelijk van de gekozen variant blijft de zorgtoeslag bestaan en exporteerbaar onder de huidige regels.
Inkomenseffect	• Deze beleidsoptie is een variant op respectievelijk een aanvulling op de beleidsoptie nr. 8 "Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium (WML en AHK)". Het verschil met die beleidsoptie is dat in deze beleidsoptie de studiefinanciering voor studenten wordt verhoogd. • Voor studenten zijn statische inkomenseffecten niet representatief, omdat studenten een groep zijn met relatief veel dynamische ontwikkelingen (wisselende inkomens, veranderende arbeidsmarktstatus na het afstuderen). • Het inkomenseffect van een hogere basisbeurs kan daarom niet goed in beeld worden gebracht. • Zie voor het inkomenseffect van de overige maatregelen uit deze beleidsoptie – afschaffen van de zorgtoeslag, verhogen van het wettelijk minimumloon en de maximale algemene heffingskorting, invoering drieschijvenstelsel in de inkomstenbelasting – de beleidsoptienr. 8.

<table>
<tr><td></td><td>

- Het afschaffen van de Wet op de zorgtoeslag betekent dat de zorgtoeslag ook niet meer geëxporteerd wordt. Dit kan voor negatieve inkomenseffecten zorgen.

</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect</td><td>

In onderstaande reeks is het voorraadeffect nog niet meegenomen.
In euro mln in prijzen 2025 (+lastenverzwaring/emu verbeterend)

	2025	2026	2027	2028	2029	Struc
Uitkeringslasten Variant 0	59	68	130	226	337	468
Uitkeringslasten Variant I	1.271	1.269	1.268	1.267	1.263	1.237
Uitkeringslasten Variant II	656	655	655	654	652	639

- In variant 0 en II is gerekend met een bedrag van €61 per maand (helft van de zorgtoeslag in 2024 voor eenpersoonshuishoudens). In variant I is gerekend met €123 per maand (maximale zorgtoeslag in 2024 voor eenpersoonshuishoudens).
- Bij variant 0 is sprake van een oplopende reeks. Dit komt omdat de zorgtoeslag loopt via de basisbeurs. Deze basisbeurs is voor de meeste studenten een prestatiebeurs. Dit betekent specifiek voor de begroting dat uitgaven aan deze beurzen pas plafond relevant worden wanneer de beurs wordt omgezet naar een gift bij het behalen van een diploma. Wanneer een student niet voldoet aan de diploma-eis (na 10 jaar) wordt de beurs omgezet naar een lening en dient dit te worden terugbetaald door de student.
- DUO moet aanpassingen doorvoeren in de uitvoeringsprocessen voor de studiefinanciering en de tegemoetkoming in de schoolkosten (nieuw toekenningscomponent met afwijkende voorwaarden en uitwisseling met de Belastingdienst). De incidentele kosten hiervan worden op basis van het prijspeil 2023 geraamd op €5 mln. De structurele kosten worden geraamd op €2,5 mln. Omdat het aantal personen met recht op studiefinanciering met ruim 100.000 studenten toeneemt. DUO is er bij deze kostenopgave vanuit gegaan dat niet zal worden gecontroleerd op het hebben van een zorgverzekering, daarvoor zullen nog additionele kosten worden gerekend.
- Wanneer de financiële middelen voor deze maatregel op de OCW-begroting komen ontstaan er ook (grote) risico's voor OCW. Op het moment dat de studentenaantallen stijgen, worden de kosten voor deze maatregel hoger. Er ontstaat dan een tegenvaller, die gelet op het feit dat studiefinanciering een concern dossier is, door OCW breed gedekt zal moeten worden. De kans bestaat dat dit ten koste gaat van de lumpsum van onderwijsinstellingen.
- Doordat de omvang van de doelgroep niet goed is in te schatten is het lastig om een goede raming van de programmakosten te maken.

</td></tr>
</table>

10. – Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door een een inkomensonafhankelijke toelage

Toeslag	Zorgtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De huidige inkomens- en vermogensafhankelijke zorgtoeslag wordt vervangen door een inkomens- en vermogensonafhankelijke toelage van circa €471,- op jaarbasis die maandelijks wordt uitgekeerd door een uitkeringsorganisatie. Om terugvorderingen als gevolg van veranderingen in huishoudsamenstelling te voorkomen wordt de toelage op individueel niveau toegekend.

Er zijn twee grondslagen waaraan moet worden voldaan om voor onbepaalde tijd de inkomensonafhankelijke toelage te ontvangen:

1. De aanvrager dient 18 jaar of ouder te zijn;
2. De aanvrager dient een Nederlandse zorgverzekering te hebben afgesloten.

De inkomensonafhankelijke toelage wordt na aanvraag voor onbepaalde tijd toegekend vanaf het moment dat het recht op de toelage ingaat tot stopzetting van het recht door de burger, nabestaanden of wanneer bij de controle van de uitvoerder aan het begin van het jaar blijkt dat niet langer aan de grondslagen wordt voldaan.

Voor de meeste burgers start het recht wanneer ze 18 jaar worden – voorwaardelijk dat zij dan ook een zorgverzekering aanvragen. Voor een kleine groep burgers die Nederland vanuit het buitenland binnenkomt is dit het moment van afsluiting van een Nederlandse zorgverzekering indien dit later komt dan hun 18^{e} verjaardag.

De inkomensonafhankelijke toelage bereikt alle zorgverzekerden die hier recht op hebben en deze aanvragen, ongeacht hun inkomen, en niet alleen de huidige zorgtoeslaggerechtigden. De inkomensonafhankelijke toelage stijgt, net als de huidige zorgtoeslag, jaarlijks mee met de geraamde gemiddelde nominale zorgpremie en het geraamde gemiddelde verplicht eigen risico. Hier is elk jaar net als bij de zorgtoeslag budgettaire ruimte voor nodig, alleen dat is wel meer dan bij de huidige zorgtoeslag doordat nu iedereen gecompenseerd wordt voor de premiestijging.

De hoogte van de inkomensonafhankelijke aanvulling van de in deze beleidsoptie (budgetneutraal) uitgewerkte toelage is gebaseerd op het zorgtoeslagbudget van 2024 en biedt slechts gedeeltelijk compensatie voor het eigen risico en de nominale premie. De gerichtheid neemt af: de inkomensonafhankelijke toelage bereikt alle zorgverzekerden, niet alleen de huidige zorgtoeslaggerechtigden. Dit leidt ertoe dat bij gelijkblijvend budget de hoogte van de toelage (€471) lager is dan de maximale zorgtoeslag in 2024 (€1.483).

Deze maatregel heeft zonder aanvullend beleid forse inkomenseffecten. In de uitwerking van deze maatregel zijn in deze beleidsoptie een aantal keuzes gemaakt voor aanvullende beleid om de inkomenseffecten meer te laten aansluiten op de huidige inkomensverdeling. Deze aanvullende maatregelen zijn nader gespecificeerd bij de beschrijving van de inkomens effecten. Deze keuzes zijn geen gegeven. De wijze waarop dit aanvullende beleid uiteindelijk wordt ingericht, is een politieke keuze die niet in isolatie van ander beleid kan worden bezien.

Deze beleidsoptie kan worden gecombineerd met beleidsoptie nr. 7: vrijwillig overmaken van de zorgtoeslag naar zorgverzekeraars. De combinatie van deze beleidsopties leidt tot een verdiscontering van de nominale premie met de toelage met als resultaat dat premieplichtigen een lagere premie betalen. Tevens kan de beleidsoptie een opmaat vormen naar een nieuw fiscaal stelsel met inkomensonafhankelijke toelagen (illustratieve combinatie C).

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Met de beleidsoptie wordt de zorgtoeslag onafhankelijk van inkomens, vermogens- en huishoudsamenstelling. Dit leidt ertoe dat er geen (problematische) terugvorderingen van de zorgtoeslag meer zijn door

	veranderingen in het inkomen, vermogen of van de samenstelling van een huishouden. Terugvorderingen kunnen nog wel plaatsvinden indien burgers slechts een gedeelte van het jaar een Nederlandse zorgverzekering en dus recht op de toelage hebben. Dienst Toeslagen controleert nu in de fase voor de definitieve toekenning of iemand verzekerd is, om terugvorderingen te voorkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij arbeidsmigranten die tijdens een jaar perioden wel en niet in Nederland verzekerd voor zorg. Het stopzetten van een Nederlandse zorgverzekering – met mogelijk terugvorderingen als gevolg – kan ook vanwege andere oorzaken zoals emigratie, gemoedsbezwaren, militaire werkzaamheden of overlijden. De inkomensafhankelijke afbouw van de AHK wordt (beperkt) hoger, dit kan leiden tot (grotere) verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en daarmee tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit. Hierbij geldt wel dat het afbouwpercentage van de AHK lager is/blijft dan dat van de zorgtoeslag. *Niet-gebruik* Aangezien de toelage moet worden aangevraagd blijft het risico op niet-gebruik bestaan. Het is waarschijnlijk dat niet-gebruik daalt omdat de inkomensonafhankelijke toelage simpeler is vormgegeven dan de zorgtoeslag. Ook hoeft er in principe maar één keer worden aangevraagd. De aanvraag blijft mits men verzekerd blijft doorlopen. *Complexiteit* Burgers hebben niet meer te maken met de complexiteit van de zorgtoeslag. De nieuwe toelage is minder complex doordat de hoogte op minder grondslagen wordt gebaseerd. Dit verlaagt de onzekerheid over het recht op en de hoogte van de toelage. *Marginale druk* De marginale druk valt voor de (vroegere) zorgtoeslagontvangers lager uit. Voor degenen die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen, neemt de marginale druk juist toe.
Perspectief burger	• De link tussen het vervallen van de zorgtoeslag en introductie van een inkomensonafhankelijke toelage is begrijpelijk. Het is waarschijnlijk niet duidelijk voor de groep toeslaggerechtigden die nu een hogere toeslag ontvangt dan €471 (bedrag toelage) dat zij voor het verlies daarvan ook via het WML en de AHK worden gecompenseerd. • De voordelen van hogere inkomensgroepen van de toelage zijn zichtbaar. De afroming van deze voordelen via de belastingtarieven is minder zichtbaar. Voor burgers die deze link niet leggen kan het oneerlijk voelen dat hogere inkomens profiteren van de toelage. • De burger wordt wanneer hij of zij 18 jaar wordt actief benaderd door de overheid om de toelage aan te vragen. Dit verhoogt de kans dat de burger de toelage aanvraagt. • De burger moet slechts eenmalig een aanvraag afronden door een rekeningnummer door te geven. Dit sluit voor de meeste burgers aan op hun doenvermogen. • Burgers kunnen de inkomensonafhankelijke toelage gebruiken voor andere doeleinden dan het betalen van zorgpremies. Dit heeft leidt mogelijk tot betalingsproblemen bij het voldoen van de zorgpremie en het eigen risico. Dit is ook het geval bij de huidige zorgtoeslag en wordt in beide systemen deels gemitigeerd door de uitbetaling in maandelijkse delen. De toegang tot zorg verandert hierdoor niet tot zeer beperkt ten opzichte van het huidige stelsel.

	• Niet-verzilverde AHK wordt niet uitgekeerd. Dit kan lastig te begrijpen zijn als als burgers de hogere AHK verwachten te ontvangen ter compensatie voor het verlies aan zorgtoeslag.
Uitvoeringsaspecten	• Indien Dienst Toeslagen de toelage gaat uitkeren neemt de omvang van de doelgroep sterk toe, omdat vrijwel alle volwassenen in Nederland recht krijgen op de toelage. De complexiteit neemt uiteindelijk af voor zowel de uitvoering als de burger doordat de hoogte van de toelage inkomensonafhankelijk en voor iedereen gelijk is. • Mocht de uitvoering bij een andere organisatie komt te liggen dan is een overgangsperiode noodzakelijk voor enerzijds de uitfasering en anderzijds het afhechten van het beschikken. • Het uitfaseren van de zorgtoeslag resulteert in een beperkte afname van benodigde personele capaciteit voor de uitvoering van de toeslagen. Hoewel de zorgtoeslag in aantallen de grootste toeslag is, vraagt het vanwege de eenvoudige grondslagen de minste personele capaciteit. Het afhandelen van de lopende toeslagen kost 5 jaar. De huidige systemen blijven nog ten minste 5-7 jaar beschikbaar, na beëindiging van de laatste toeslag. • Daarnaast geldt dat de uitvoeringsprocessen zich grotendeels richten op alle vier de toeslagen en dat deze processen vaak niet specifiek op een van de toeslagen zijn ingericht. Gezien de vele uitzoekpunten is het nog niet in dagen te kwantificeren wat de IV-impact is.
Juridische haalbaarheid	• Voor het omvormen van de zorgtoeslag van een inkomensafhankelijke toeslag naar een inkomensonafhankelijke toelage is het nodig de Wet op de zorgtoeslag te schrappen en een nieuwe wet omtrent de inkomensonafhankelijke toelage in te stellen. • De introductie van de inkomensonafhankelijke toelage ter vervanging van de zorgtoeslag leidt hoogstwaarschijnlijk ook tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) om de bepalingen over de zorgtoeslag hieruit te schrappen. • De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moeten worden aangepast. • Het verhogen van de AHK en de belastingtarieven vergt wetswijzigingen. Dit kan in beginsel meelopen in het Belastingplan. • Het verhogen van het minimumloon vergt een wetswijziging, hier staat normaliter 18 maanden voor. • In hoeverre de nieuwe toelage (bijvoorbeeld vanwege Europese verordeningen) exporteerbaar dient te zijn moet juridisch verder worden uitgezocht.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• <u>Actualiteit en inkomenszekerheid</u>: Even tijdig, de toelage wordt op hetzelfde moment ontvangen als bij de zorgtoeslag het geval zou zijn geweest. Door het vervallen van de voorschotsystematiek neemt de inkomenszekerheid toe. • <u>Gerichtheid</u>: Deze maatregel is minder gericht omdat ook (hogere) inkomens die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen de inkomensonafhankelijke toelage ontvangen en de hoogte van de toeslag niet langer gebaseerd is op huishoudenssamenstelling. • De huidige zorgtoeslag compenseert huishoudens voor zorgkosten op basis van huishoudsamenstelling. De inkomensonafhankelijke toelage heeft effect op individueel niveau, waardoor een deel van de meerpersoonshuishoudens afhankelijk van de vormgeving van dekkingsmaatregelen wordt overgecompenseerd. Deze maatregel gaat in tegen de inkomensafhankelijkheid op huishoudniveau waar bij invoering van het Zvw- en toeslagenstelsel expliciet voor is gekozen.

	• In het geval van wanbetaling van de zorgverzekeringspremie of het eigen risico kan de inkomensonafhankelijke toelage worden doorgeleid, net als bij de huidige wanbetalersregeling. • De maatregelen hebben naar verwachting niet tot nauwelijks effect op de participatiekeuze (gaan werken), omdat de afstand tussen de bijstand en het WML in stand blijft en het totale besteedbaar inkomen op bijstandsniveau nauwelijks verandert (het verlies aan zorgtoeslag wordt gecompenseerd via het hogere WML, de hogere AHK en inkomensafhankelijke toelage). Mogelijk leidt het voorgestelde beleid tot enig verlies van laagproductieve banen veroorzaakt door de WML verhoging. • Hier tegenover staat dat het afschaffen van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag leidt tot meer duidelijkheid over hoe het inkomen verandert wanneer burgers besluiten meer (of minder) te gaan werken. • Het vervallen van de zorgtoeslag verlaagt de marginale druk met 13,67%-punt voor huishoudens die zorgtoeslag ontvingen en te maken hadden met de inkomensafhankelijke afbouw. Dit zijn alleenstaanden met een inkomen tussen minimumloon (ca. €26.800) en ca. €38.000 en paren met een gezamenlijk inkomen tussen minimumloon en ca 48.000. Hier staat tegenover dat in het drieschijvenstelsel de marginale druk tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 ca. 5,4%-punt hoger uitvalt dan nu vanwege het hogere tarief in de nieuwe tweede schijf en de steilere afbouw van de AHK. • De marginale druk valt voor (de meeste) vroegere zorgtoeslagontvangers circa 8,2%-punt lager uit. Voor (de meeste) personen die nu geen zorgtoeslag ontvangen neemt de marginale druk toe met circa 5,4%. Bij een daling van de marginale druk loont werken meer, bij een stijgende marginale druk juist minder. • Indien de nieuwe toelage niet exporteerbaar is, kan dit voor negatieve inkomenseffecten zorgen voor huidige ontvangers van de zorgtoeslag in het buitenland, wanneer er hen geen compensatie wordt geboden voor het verlies aan zorgtoeslag. • Het maatschappelijk draagvlak voor deze beleidsoptie naar verwachting lager dan voor de verlaging van de nominale premie, aangezien de toelage kan worden gezien als het 'rondpompen' van geld. Echter werd de combinatie van deze maatregel met de beleidsoptie vrijwillig overmaken naar zorgverzekeraars -indien juridisch mogelijk- positief ontvangen in de participatiebijeenkomst van dit rapport, omdat hij qua inkomenseffecten lijkt op de premieverlaging, terwijl de hoge zorgpremies het signaal blijven uitzenden dat de zorgkosten hoog zijn en de houdbaarheidsopgave in de zorg groot is.
Inkomenseffect	• Om negatieve inkomenseffecten bij lagere inkomens te verlichten worden in de uitwerking in deze beleidsoptie het wettelijk minimumloon (WML) (met 5,0%-punt) en de maximale algemene heffingskorting (AHK, met €600 tot maximaal €3.974) verhoogd. Omdat het afbouwtraject van de AHK niet verandert, bouwt de AHK iets steiler af (afbouwpercentage gaat van 6,65% naar 7,84%).[26] De variant is zo vormgegeven dat het hogere minimumloon wel leidt tot hogere sociale minimumuitkeringen (zoals de bijstand en Anw) en een hogere AOW, maar geen effect heeft op bovenminimale regelingen zoals de WW en WIA. De aanvulling tot bijstandshoogte die het UWV via de TW kan geven, stijgt wel mee met het hogere minimumloon. • In de hier opgenomen uitwerking wordt het huidige tweeschijvenstelsel (met een totaal belastingtarief in de eerste schijf van 36,97% in 2024) omgevormd tot een drieschijvenstelsel. Hiermee worden de positieve inkomenseffecten van de

[26] AOW-gerechtigden betalen geen AOW-premie. Daardoor ligt de maximale AHK-hoogte vanaf de AOW-leeftijd wat lager (naar verwachting op €6.652 in 2024, door de variant wordt dit €7.835; hierdoor gaat de afbouw van de AHK van gepensioneerden van 3,43% naar 4,04%).

	premieverlaging meer in lijn gebracht met de huidige inkomensverdeling. • Het totaal tarief in de nieuwe tweede belastingschrijf (belastbaar inkomen tussen ca. €24.900 en ca. €75.600) wordt verhoogd met 4,25% en komt uit op 41,22% (tot €38.100 is dat inclusief premies volksverzekeringen). De kosten van de inkomensonafhankelijke toelage, de AHK stijging en de stijging van het WML ten opzichte van de uitgaven aan de zorgtoeslag wordt met deze maatregelen gefinancierd. Op deze wijze wordt de beleidsoptie budgetneutraal gemaakt. • Onderstaande tabel toont de inkomenseffecten indien zorgtoeslag op 1 januari 2024[27] zou zijn afgeschaft en tegelijkertijd een inkomensonafhankelijke toelage van ca. €471 wordt geïntroduceerd samen met bovenstaande aanvullende maatregelen. • Het mediane inkomenseffect van de maatregel op Nederlandse huishoudens is neutraal. Echter is er spreiding bij met name de lagere inkomensgroepen. Bij intensivering van het budget zijn de negatieve inkomenseffecten deels te beperken. • De maatregel heeft een negatief mediaan inkomenseffect bij de onderste en bovenste inkomensgroep (respectievelijk -0,2% en -1,0%), uitkeringsgerechtigden (-0,4%) en werkenden (-0,3%) omdat het mediane voordeel bij de minimumloonsverhoging, het hogere AHK en de inkomensonafhankelijke toelage kleiner is dan het verlies aan zorgtoeslag (maximaal ca. €1.500 per jaar voor alleenstaanden en maximaal ca. €2.900 voor paren) en het hogere belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600. Bij (lagere) middeninkomens (tweede en derde inkomensgroep, mediaan inkomenseffect bij beide +1,0%) is sprake van een positief mediaan inkomenseffect. • De voorgestelde set aan maatregelen raakt burgers op verschillende manieren. Een deel gaat erop vooruit, en een ander deel erop achteruit. Het voordeel dat hogere inkomensgroepen zonder recht op zorgtoeslag hebben van de inkomensonafhankelijke toelage wordt op groepsniveau geneutraliseerd, maar op individueel niveau kunnen zowel financiële voor- als nadelen worden ervaren. • Er is binnen de verschillende (inkomens)groepen dan ook sprake van spreiding: zo is bij 4% van de laagste inkomensgroep sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%. Dit zijn personen die gaat baat hebben bij het hogere minimumloon, en/of de hogere AHK niet kunnen verzilveren; de inkomensonafhankelijke toelage bereikt wel alle huishoudens die hier recht op hebben en deze aanvragen. Aan de andere kant gaat 10% van de onderste inkomensgroep er juist meer dan +5,0% op vooruit. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,3%-punt en +0,4%-punt. • Bij de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. Deze variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in deze beleidsoptie.
Budgettair effect	• Er bestaan verschillende manieren om de budgettaire gevolgen van deze maatregel in te passen. Met de uitwerking zoals opgenomen in deze beleidsoptie is de maatregel budgetneutraal in het jaar van invoering. Dit kan ook via andere routes, dat vraagt om politieke weging.

[27] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

Tabel 1. Inkomenseffecten afschaffen zorgtoeslag met compensatie via een inkomensonafhankelijke toelage

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	4%	13%	43%	0%	24%	6%	10%	100%	-0,2%	20%
2e (111-176% WML)	1%	5%	18%	0%	48%	23%	5%	100%	1,0%	20%
3e (176-269% WML)	0%	7%	32%	0%	23%	33%	5%	100%	1,0%	20%
4e (269-397% WML)	0%	16%	33%	0%	44%	7%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	16%	67%	0%	15%	1%	0%	100%	-1,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	14%	41%	0%	30%	11%	2%	100%	-0,3%	65%
uitkeringsontvangers	2%	12%	46%	0%	23%	8%	8%	100%	-0,4%	8%
gepensioneerden	1%	4%	29%	0%	35%	25%	7%	100%	0,8%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	9%	36%	0%	30%	20%	4%	100%	0,2%	50%
alleenstaanden	1%	14%	41%	0%	32%	8%	4%	100%	-0,2%	46%
alleenverdieners	6%	21%	45%	0%	21%	5%	2%	100%	-0,9%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	1%	14%	44%	0%	29%	9%	2%	100%	-0,4%	22%
zonder kinderen	1%	14%	41%	0%	29%	11%	4%	100%	-0,3%	53%
Alle huishoudens	1%	12%	39%	0%	31%	14%	4%	100%	0,0%	100%

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

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

11. – Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door het verlagen van de nominale premie door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage

Toeslag	Zorgtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De zorgtoeslag wordt afgeschaft. Een nieuwe rijksbijdrage wordt toegevoegd aan het Zorgverzekeringsfonds met als doel de verlaging van de nominale premie. Deze rijksbijdrage moet leiden tot een verhoging van de risicovereveningsbijdrage aan zorgverzekeraars;

Naar verwachting leidt de hogere risicovereveningsbijdrage tot een verlaging van de nominale premies door zorgverzekeraars. Ook leiden lagere nominale premies tot een lagere rijksbijdrage voor de zorgverzekering van verzekerden die jonger zijn dan 18 jaar. Tegenover deze afname staat een verdere verhoging van de nieuwe rijksbijdrage.

De huidige zorgtoeslag biedt lagere inkomensgroepen gedeeltelijke compensatie voor de geraamde gemiddelde nominale zorgpremie en het geraamd gemiddeld eigen risico. Met de maatregel in deze beleidsoptie wordt zowel de compensatie die de zorgtoeslag biedt voor betaling van de nominale zorgpremie als voor de betaling van het eigen risico verwerkt in een lagere nominale premie.

De huidige 50/50 verdeling van de zorguitgaven tussen [1] de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en [2] de nominale premie, het eigen risico en de rijksbijdrage voor de zorgkosten van jongeren tot 18 jaar blijft in stand. Deel [1] de IAB verandert dus niet. De nieuwe rijksbijdrage wordt toegevoegd aan deel [2] en loopt dus mee in de 50% financiering via de nominale premie, eigen risico en de rijksbijdrage voor de zorgverzekering van verzekerden jonger dan 18 jaar.

Toekomstige stijgingen van zorguitgaven worden op eenzelfde wijze verdeeld over financieringsinstrumenten van de zorguitgaven (nominale premie en eigen risico, rijksbijdragen, inkomensafhankelijke bijdrage) als in de huidige systematiek zodat de nieuwe verhouding tussen private en publieke inkomsten van zorgverzekeraars over tijd gelijk blijft.

De nieuwe rijksbijdrage is in de uitwerking in deze beleidsoptie gelijk aan de hoogte van het totale zorgtoeslagbudget in de begroting van 2024 plus de afname van de rijksbijdrage in de zorgkosten voor jongeren veroorzaakt door de lagere nominale premies.

De gerichtheid neemt af: de verlaging van de nominale premie bereikt alle zorgverzekerden, niet alleen de huidige zorgtoeslaggerechtigden. Dit leidt ertoe dat de extra rijksbijdrage naar verwachting doorwerkt in de nominale premies met een premieverlaging van circa €471 in 2024, lager dan de maximale zorgtoeslag in 2024 (€1.483), naar een te betalen zorgpremie van circa €1.321 per jaar. Deze maatregel heeft daarmee zonder aanvullend beleid forse inkomenseffecten. In de uitwerking van deze maatregel zijn in deze beleidsoptie een aantal keuzes gemaakt voor aanvullend beleid om de inkomenseffecten meer te laten aansluiten op de huidige inkomensverdeling. Deze aanvullende maatregelen zijn nader gespecificeerd bij de beschrijving van de inkomenseffecten. Deze keuzes zijn geen gegeven. De wijze waarop dit aanvullende beleid uiteindelijk wordt ingericht, is een politieke keuze.

De introductie van een nieuwe rijksbijdrage zal leiden tot verhoging van de risicovereveningsbijdrage en daarmee naar verwachting tot lagere nominale premies. Een belangrijke notie is dat het ministerie van VWS niet zelf rechtstreeks de nominale premie kan verlagen. Zorgverzekeraars zijn private partijen die zelfstandig beslissingen nemen ten aanzien van hun premiestelling en daar niet van overheidswege in beperkt kunnen worden. De verwachting is dat zorgverzekeraars – onder concurrentiedruk – de hogere inkomsten die zij onder deze maatregel ontvangen uit het Zorgverzekeringsfonds door laten werken in een lagere nominale premie.

Het grootste knelpunt bij het in deze beleidsoptie voorgestelde beleid is de juridische uitvoerbaarheid. De aanpassing naar een hogere rijksbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun en dient derhalve te worden genotificeerd bij de Europese

Commissie. Het formeel notificeren bij de Europese Commissie van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. De verhoging van de staatssteun komt namelijk niet voort uit een kostenverhoging van de DAEB die zorgverzekeraars uitvoeren. De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan.	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Met het afschaffen van de zorgtoeslag verdwijnt de voorschotsystematiek bij het tegemoetkomen van burgers in hun zorgkosten. Dit leidt ertoe dat er geen (problematische) terugvorderingen van de zorgtoeslag meer zijn. De inkomensafhankelijke afbouw van de AHK wordt (beperkt) hoger, dit kan leiden tot (grotere) verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en daarmee tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit. Hierbij geldt wel dat het afbouwpercentage van de AHK lager is/blijft dan dat van de zorgtoeslag. *Niet-gebruik* Met het afschaffen van de zorgtoeslag verdwijnt de voorschotsystematiek bij het tegemoetkomen van burgers in hun zorgkosten. Dit leidt ertoe dat niet-gebruik van de zorgtoeslag niet meer voorkomt. *Complexiteit* Burgers hebben niet meer te maken met de complexiteit van de zorgtoeslag. De nieuwe situatie waarin zij lagere nominale premies betalen omvat een geldstroom minder en is niet langer inkomens- en vermogensafhankelijk. Dit verlaagt de complexiteit en onzekerheid van inkomen voor de burger. *Marginale druk* De marginale druk valt voor de meeste (vroegere) zorgtoeslagontvangers fors lager uit. Voor degenen die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen, neemt veelal de marginale druk juist toe.
Perspectief burger	• De link tussen het vervallen van de zorgtoeslag en de lagere nominale premie is begrijpelijk. Het is waarschijnlijk niet duidelijk voor de groep toeslaggerechtigden die nu een hogere toeslag ontvangt dan €471 (bedrag verwachte premieverlaging) dat zij voor het verlies daarvan ook via het WML en de AHK worden gecompenseerd. • De voordelen van hogere inkomensgroepen van de lagere nominale premie zijn zichtbaar. De afroming van deze voordelen via de belastingtarieven is minder zichtbaar. Voor burgers die deze link niet leggen kan het oneerlijk voelen dat ook hogere inkomens profiteren van de lagere nominale premie. • Waar de zorgtoeslag aan andere uitgaven dan de nominale zorgpremie kan worden besteed, is dat in het nieuwe stelsel niet mogelijk voor het gedeelte van de compensatie voor het vervallen van de zorgtoeslag dat via een lagere nominale premie loopt. Aan de andere kant is de compensatie die via de hoogte van het netto-inkomen loopt niet zichtbaar gekoppeld aan zorgkosten en daardoor mogelijk (mentaal) vrijer besteedbaar dan de zorgtoeslag. Het totale effect van deze beleidsmaatregel op het aantal wanbetalers van de nominale zorgpremie en het aantal mensen met betalingsproblemen en schulden is daardoor onbekend. • De zorgtoeslag is tevens een compensatie voor het verplicht eigen risico. Deze compensatie wordt onder deze maatregel verwerkt in de premieverlaging. Dit is mogelijk niet duidelijk voor alle burgers.
Uitvoeringsaspecten	• In verband met de notificatie bij de Europese Commissie neemt invoering van deze maatregel, zelfs bij goedkeuring vanuit Europa

	(wat zeer twijfelachtig is, zie: juridische haalbaarheid), een lange periode in beslag. Het is vooraf niet te voorzien op welke termijn deze maatregel ingevoerd kan worden. • Naar oordeel van Dienst Toeslagen is het technisch uitvoerbaar om de zorgtoeslag af te schaffen en te compenseren via de nominale premie met een nieuwe rijksbijdrage. • Er dient wel rekening te worden gehouden met een tijdelijke overgangssituatie wat de uitvoering en burgerinteractie complexer maakt. • Het uitfaseren van toeslagen kost naar verwachting twee jaar voorbereidingstijd. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. • Het afhandelen van de lopende toeslagen kost 5 jaar. De huidige systemen blijven nog 5-7 jaar beschikbaar, na beëindiging van de laatste toeslag. Dit vraagt gedurende deze tijd een beperkte inzet van medewerkers. Gezien de vele uitzoekpunten is het nog niet in dagen te kwantificeren wat de IV-impact is.
Juridische haalbaarheid	• De aanpassing naar een hogere risicovereveningsbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun. Deze verandering van het huidige beleid van een gelijke verhouding tussen de staatssteun en de andere inkomsten van zorgverzekeraars (zoals de nominale premie) dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens het risicovereveningsstelsel toetsen aan de Europese staatssteunregels. Voorafgaand aan formele notificatie dienen informele verkennende gesprekken te worden gevoerd met de Europese Commissie naar de mogelijkheden die er binnen het Europeesrechtelijke kader zijn om de risicovereveningsbijdrage te verhogen, terwijl tegelijkertijd ook de structuur van het Nederlandse zorgstelsel intact blijft. De toets en het eindoordeel of de staatssteun past binnen Europese regelgeving is aan de Europese Commissie. • Het formeel notificeren bij de Europese Commissie van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. Onderhavige verhoging van de staatssteun vormt namelijk geen compensatie voor een (uit overheidsregelgeving voortvloeiende) kostenverhoging van de Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) (in casu het conform de Zvw aanbieden van zorgverzekeringen onder een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie). De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. • Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan. • De Wet op de zorgtoeslag wordt geschrapt en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moeten worden aangepast. De introductie van een nieuwe rijksbijdrage vergt ook een wetswijziging in de vorm van een nieuw artikel in paragraaf 5.4 van de Zvw. • Het verhogen van de AHK en de belastingtarieven vergt wetswijzigingen. Dit kan in beginsel meelopen in het Belastingplan. • Het verhogen van het minimumloon vergt een wetswijziging, hier staat normaliter 18 maanden voor. • In verband met de notificatie bij de Europese Commissie neemt invoering van deze maatregel, zelfs bij goedkeuring vanuit Europa, een lange periode in beslag. Het is vooraf niet te voorzien op welke termijn deze maatregel ingevoerd kan worden.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: De maatregel leidt tot een verbetering in de mate van actualiteit en inkomenszekerheid ten opzichte van de huidige zorgtoeslag. De compensatie voor het verlies aan zorgtoeslag vindt plaats middels een zorgpremieverlaging. Burgers ontvangen de compensatie op hetzelfde moment als waarop

	zij hun zorgpremie betalen. Door het vervallen van het voorschot neemt de inkomenszekerheid toe. • Gerichtheid: Deze maatregel is minder gericht dan de huidige zorgtoeslag. Er zullen hogere inkomensgroepen zijn die wel profiteren van een lagere nominale premie, maar niet of beperkt geraakt worden door bijvoorbeeld de hogere belastingen. Tevens wordt een deel van de meerpersoonshuishoudens overgecompenseerd voor het vervallen van de zorgtoeslag ten opzichte van het huidige stelsel. • Een lage nominale premie vermindert het besef bij burgers dat de zorgkosten hoog zijn en dat de houdbaarheidsopgave groot is. Dit verkleint het draagvlak voor keuzes en maatregelen (door burgers, zorgmedewerkers en overheid) om de personele en financiële druk op de zorg te beheersen. • De huidige zorgtoeslag compenseert huishoudens voor zorgkosten op basis van huishoudsamenstelling. De verlaging van de nominale premies heeft effect op individueel niveau, waardoor een deel van de meerpersoonshuishoudens afhankelijk van de vormgeving van dekkingsmaatregelen wordt overgecompenseerd. Dit gaat in tegen de inkomensafhankelijkheid op huishoudniveau waar bij invoering van het Zvw- en toeslagenstelsel expliciet voor is gekozen. • Wanneer de zorguitgaven harder stijgen dan huishoudinkomens zullen huishoudens relatief meer geld kwijt zijn aan de zorgpremie. Dit geldt ook bij veranderingen in premiehoogte al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket. De huidige zorgtoeslag stijgt mee met de som van de geraamde gemiddelde nominale premie en het geraamde gemiddelde eigen risico. Dit compensatiemechanisme vervalt. Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt er dus toe dat er geen instrument meer is om toekomstige stijgingen in de nominale zorgpremie voor lagere inkomensgroepen te compenseren, wanneer deze kosten harder stijgen dan het huishoudinkomen. • Hoewel het aannemelijk is dat zorgverzekeraars de hogere risicovereveningsbijdrage – onder concurrentiedruk – zullen vertalen in een lagere nominale premie, kan de overheid dat niet afdwingen en kan hierbij variatie tussen typen polissen voorkomen en kan de hogere risicoverevening minder doorwerken in premieverlagingen dan verwacht. Zorgverzekeraars kunnen er bij doorwerking van de hogere risicoverevening op de hoogte van de nominale premies ook voor kiezen de premies minder te verlagen dan mogelijk (evt. in combinatie met investeringen in kwaliteit van zorg), of om premies van bepaalde polissen wat meer te verlagen en de premie van andere polissen wat minder, bijvoorbeeld omdat verzekerden op bepaalde polissen prijsbewuster zijn dan op andere polissen. • Het Nederlandse zorgstelsel is ontworpen vanuit de aanname dat concurrerende, private zorgverzekeraars sturen op doelmatigheid om zo hun zorgkosten te dempen en verzekerden te binden. Het CPB benoemt dat in het algemeen bij lagere nominale premies de concurrentie op prijs (premie) toeneemt waarmee het in deze beleidsoptie voorgestelde beleid een versterkend effect kan hebben op de doelmatigheidsprikkel. Dit effect op concurrentie is echter maximaal bij een premieverlaging naar €500. De in deze beleidsoptie voorgestelde premieverlaging gaat minder verder dan dat met een verlaging van €471 tot €1321 uitgaande van de situatie in 2024. • Bij lagere premies stappen volgens gedragstheorie verzekerden al bij een lager absoluut verschil over van verzekeraar. Wanneer de verschillen in nominale premies tussen verzekeraars in absolute zin (euro's) juist te sterk afnemen, bestaat het risico dat de verzekerden minder snel overstappen van zorgverzekeraar. Hoe groot dit absolute verschil kan zijn en in hoeverre dit de doelmatigheidsprikkel van zorgverzekeraars beïnvloedt, is nog onduidelijk. Welk effect een sterkere concurrentie heeft op de kwaliteit die zorgverzekeraars inkopen is onbekend.

	• De maatregelen hebben naar verwachting niet tot nauwelijks effect op de participatiekeuze (gaan werken), omdat de afstand tussen de bijstand en het WML in stand blijft en het totale besteedbaar inkomen op bijstandsniveau nauwelijks verandert (het verlies aan zorgtoeslag wordt gecompenseerd via het hogere WML, de hogere AHK en de lagere nominale zorgpremie). Mogelijk leidt het voorgestelde beleid tot enig verlies van laagproductieve banen veroorzaakt door de WML verhoging. • Met het vervallen van de zorgtoeslag komt de marginale druk voor vroegere zorgtoeslagontvangers die met de afbouw te maken hadden ca. 13,67% lager uit. Hier staat tegenover dat in het drieschijvenstelsel de marginale druk tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 ca. 5,4%-punt hoger uitvalt dan nu vanwege het hogere tarief in de nieuwe tweede schijf en de steilere afbouw van de AHK. • De marginale druk valt voor (de meeste) vroegere zorgtoeslagontvangers dus 8,2%-punt lager uit. Voor (de meeste) personen die nu geen zorgtoeslag ontvangen neemt de marginale druk toe met 5,4%. Bij een daling van de marginale druk loont werken meer, bij een stijgende marginale druk juist minder. • Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt ertoe dat gerechtigden in het buitenland hier ook geen aanspraak meer op kunnen maken. Echter, verdragsgerechtigden die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen gaan erop vooruit omdat de vaste bijdrage voor de Zvw omlaag gaat door een verlaging van de nominale premie. Dit wordt niet afgeroomd door de hogere belastingen (tenzij zij in Nederland belasting betalen). • Maatschappelijk draagvlak: De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en enkele wetenschappers hebben eerder reeds geadviseerd de nominale premies te verlagen. Ook in het participatietraject rondom dit rapport werd steun uitgesproken voor de maatregel, met als kanttekening dat de zorgkosten hoog zijn en de houdbaarheidsopgave in de zorg groot is en minder naar voren komt bij een lagere nominale premie. Een deel van de geraadpleegde organisaties waarschuwt ook voor de staatssteunrisico's.
Inkomenseffect	• De in deze uitwerking verwachte premieverlaging van circa €471 is minder dan de huidige maximale zorgtoeslag (ca. €1.483 in 2024). Om negatieve inkomenseffecten aan de onderkant te verlichten worden in deze beleidsoptie het wettelijk minimumloon (WML) (met 5,0%-punt) en de maximale algemene heffingskorting (AHK, met €600 tot maximaal €3.974) verhoogd. Omdat het afbouwtraject van de AHK niet verandert, bouwt de AHK iets steiler af (afbouwpercentage gaat van 6,65% naar 7,84%).[28] De variant is zo vormgegeven dat het hogere minimumloon wel leidt tot hogere sociale minimumuitkeringen (zoals de bijstand en Anw) en een hogere AOW, maar geen effect heeft op bovenminimale regelingen zoals de WW en WIA. De aanvulling tot bijstandshoogte die het UWV via de TW kan geven, stijgt wel mee met het hogere minimumloon. • In de uitwerking in deze beleidsoptie wordt verder het huidige tweeschijvenstelsel (met een totaal belastingtarief in de eerste schijf van 36,97% in 2024) omgevormd tot een drieschijvenstelsel. Hiermee worden de positieve inkomenseffecten van de premieverlaging meer in lijn gebracht met de huidige inkomensverdeling. • Het totaal tarief in de nieuwe tweede belastingschrijf (belastbaar inkomen tussen ca. €24.900 en ca. €75.600) wordt in deze uitwerking verhoogd met 4,25% en komt uit op 41,22% (tot €38.100 is dat inclusief premies volksverzekeringen). De kosten van de premieverlaging, de AHK stijging en de stijging van het WML ten

[28] AOW-gerechtigden betalen geen AOW-premie. Daardoor ligt de maximale AHK-hoogte vanaf de AOW-leeftijd wat lager (naar verwachting op €6.652 in 2024, door de variant wordt dit €7.835; hierdoor gaat de afbouw van de AHK van gepensioneerden van 3,43% naar 4,04%).

	opzichte van de uitgaven aan de zorgtoeslag wordt met deze maatregelen gefinancierd. Op deze wijze wordt de beleidsoptie budgetneutraal gemaakt. • Onderstaande tabel toont de inkomenseffecten indien zorgtoeslag op 1 januari 2024[29] zou zijn afgeschaft en tegelijkertijd een nominale premieverlaging van ca. €471 wordt gestimuleerd • Het mediane inkomenseffect van de maatregel op Nederlandse huishoudens is neutraal. • De maatregel heeft een negatief mediaan inkomenseffect bij de onderste en bovenste inkomensgroep (respectievelijk -0,2% en -1,0%), uitkeringsgerechtigden (-0,4%) en werkenden (-0,3%) omdat het mediane voordeel bij de minimumloonsverhoging, het hogere AHK en de lagere nominale zorgpremie kleiner is dan het verlies aan zorgtoeslag (maximaal ca. €1.500 per jaar voor alleenstaanden en maximaal ca. €2.900 voor paren) en het hogere belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600. Bij (lagere) middeninkomens (tweede en derde inkomensgroep, mediaan inkomenseffect bij beide +1,0%) is sprake van een positief mediaan inkomenseffect. • De voorgestelde set aan maatregelen raakt burgers op verschillende manieren. Een deel gaat erop achteruit. Het voordeel dat hogere inkomensgroepen die nu geen recht hebben op zorgtoeslag hebben van de verlaagde nominale premie wordt op groepsniveau geneutraliseerd, maar op individueel niveau kunnen zowel financiële voor- als nadelen worden ervaren. • Er is binnen de verschillende (inkomens)groepen dan ook sprake van spreiding: zo is bij 4% van de laagste inkomensgroep sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%. Dit zijn personen die gaat baat hebben bij het hogere minimumloon, en/of de hogere AHK niet kunnen verzilveren; de lagere nominale zorgpremie bereikt wel alle huishoudens. Aan de andere kant gaat 10% van de onderste inkomensgroep er juist meer dan +5,0% op vooruit. Bij intensivering van het budget zijn negatieve inkomenseffecten deels te beperken met aanvullend beleid, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid en fiscaliteit. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,3%-punt en +0,4%-punt. • Bij toekomstige premiestijgingen is de zorgtoeslag als instrument om lagere inkomensgroepen te compenseren vervallen. Bij intensivering van het budget zijn negatieve inkomenseffecten deels te beperken met aanvullend beleid, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid en fiscaliteit. • Bij de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in deze beleidsoptie.
Budgettair effect	• Er bestaan verschillende manieren om de budgettaire gevolgen van deze maatregel in te passen. Met de uitwerking zoals opgenomen in deze beleidsoptie is de maatregel budgetneutraal. Dit kan ook via andere routes, dat vraagt om politieke weging.

[29] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

Tabel 1. Inkomenseffecten afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium en door het verlagen van de nominale premie door de introductie van een nieuwe rijksbijdrage

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	4%	13%	43%	0%	24%	6%	10%	100%	-0,2%	20%
2e (111-176% WML)	1%	5%	18%	0%	48%	23%	5%	100%	1,0%	20%
3e (176-269% WML)	0%	7%	32%	0%	23%	33%	5%	100%	1,0%	20%
4e (269-397% WML)	0%	16%	33%	0%	44%	7%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	16%	67%	0%	15%	1%	0%	100%	-1,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	14%	41%	0%	30%	11%	2%	100%	-0,3%	65%
uitkeringsontvangers	2%	12%	46%	0%	23%	8%	8%	100%	-0,4%	8%
gepensioneerden	1%	4%	29%	0%	35%	25%	7%	100%	0,8%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	9%	36%	0%	30%	20%	4%	100%	0,2%	50%
alleenstaanden	1%	14%	41%	0%	32%	8%	4%	100%	-0,2%	46%
alleenverdieners	6%	21%	45%	0%	21%	5%	2%	100%	-0,9%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	1%	14%	44%	0%	29%	9%	2%	100%	-0,4%	22%
zonder kinderen	1%	14%	41%	0%	29%	11%	4%	100%	-0,3%	53%
Alle huishoudens	1%	12%	39%	0%	31%	14%	4%	100%	0,0%	100%

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

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

12. – Afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, verlagen van de nominale premie door een verhoging van de IAB

Toeslag	Zorgtoeslag

Omschrijving van de maatregel

De zorgtoeslag wordt afgeschaft. De inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) aan het Zorgverzekeringsfonds wordt verhoogd met als doel het verlagen van de nominale premie. Ook wordt de maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven geschrapt. Deze verhoging van de IAB moet leiden tot een verhoging van de risicovereveningsbijdrage aan zorgverzekeraars.

In deze beleidsoptie zijn twee varianten uitgewerkt voor de verhoging van de IAB:

Variant I: Hierbij is gekozen voor een combinatie van het afschaffen van de maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven en het verhogen van de IAB-percentages met 0,84%-punt tot 7,41% (hoog IAB-percentage) en 6,16% (laag IAB-percentage).

Variant II: In deze variant blijft de maximum premiegrens voor de IAB behouden en worden enkel de IAB-percentages verhoogd. Deze percentages worden verhoogd met 1,51%-punt tot 8,08% (hoog IAB-percentage) en 6,83% (laag IAB-percentage).

- De verhoging van de IAB leidt tot een verhoging van de risicovereveningsbijdrage aan zorgverzekeraars. Naar verwachting leidt de hogere risicovereveningsbijdrage tot een verlaging van de nominale premies door zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars zijn private partijen die zelfstandig beslissingen nemen ten aanzien van hun premiestelling en daar niet van overheidswege in beperkt kunnen worden. De verwachting is dat zorgverzekeraars – onder concurrentiedruk - de hogere inkomsten die zij onder deze maatregel ontvangen uit het Zorgverzekeringsfonds door laten werken in een lagere nominale premie.
- Ook leiden lagere nominale premies tot een lagere rijksbijdrage voor de zorgverzekering van verzekerden die jonger zijn dan 18 jaar. Tegenover deze afname staat een verdere verhoging van de IAB.
- Deze optie leidt (zonder aanvullend beleid) tot een verhoging van de werkgeverslasten.
- De huidige zorgtoeslag biedt lagere inkomensgroepen gedeeltelijke compensatie voor de geraamde gemiddelde nominale zorgpremie en het geraamd gemiddeld eigen risico. Met de maatregel in deze beleidsoptie wordt zowel de compensatie die de zorgtoeslag biedt voor betaling van de nominale zorgpremie als voor de betaling van het eigen risico verwerkt in een lagere nominale premie.
- De huidige 50/50 verdeling van de zorguitgaven tussen [1] de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en [2] de nominale premie, het eigen risico en de rijksbijdrage voor de zorgkosten van jongeren tot 18 jaar verandert. Deel [1] de IAB neemt toe. De lagere nominale premies vormen een verlaging van de financiering middels deel [2].
- Toekomstige stijgingen van zorguitgaven worden op eenzelfde wijze verdeeld over financieringsinstrumenten van de zorguitgaven (nominale premie en eigen risico, rijksbijdragen, inkomensafhankelijke bijdrage) als in de huidige systematiek zodat de nieuwe verhouding tussen private en publieke inkomsten van zorgverzekeraars over tijd gelijk blijft.

In de uitwerking van deze maatregel zijn in deze beleidsoptie een aantal keuzes gemaakt voor aanvullend beleid om de inkomenseffecten meer te laten aansluiten op de huidige inkomensverdeling. Deze aanvullende maatregelen zijn nader gespecificeerd bij de beschrijving van de inkomenseffecten. Deze keuzes zijn geen gegeven. De wijze waarop dit aanvullende beleid uiteindelijk wordt ingericht, is een politieke keuze.

De gerichtheid neemt af: de verlaging van de nominale premie bereikt alle zorgverzekerden, niet alleen de huidige zorgtoeslaggerechtigden De IAB wordt zodanig aangepast dat deze net als in beleidsoptie nr. 11 (verlaging nominale premie middels een nieuwe rijksbijdrage) naar verwachting doorwerkt in de nominale premies met een premieverlaging van circa €471 in 2024

naar een te betalen zorgpremie van circa €1.321 per jaar en dat de afname van de rijksbijdrage in de zorgkosten voor jongeren veroorzaakt door de lagere nominale premies wordt gecompenseerd. Het grootste knelpunt bij het in deze beleidsoptie voorgestelde beleid is de juridische uitvoerbaarheid. De aanpassing naar een hogere risicovereveningsbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun en dient derhalve te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Het formeel notificeren bij de Europese Commissie van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. De verhoging van de staatssteun komt namelijk niet voort uit een kostenverhoging van de DAEB die zorgverzekeraars uitvoeren. De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan.	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Met het afschaffen van de zorgtoeslag verdwijnt de voorschotsystematiek bij het tegemoetkomen van burgers in hun zorgkosten. Dit leidt ertoe dat er geen (problematische) terugvorderingen van de zorgtoeslag meer zijn. De inkomensafhankelijke afbouw van de AHK wordt (beperkt) hoger, dit kan leiden tot (grotere) verschillen tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en daarmee tot terugvorderingen/nabetalingen via de fiscaliteit. Hierbij geldt wel dat het afbouwpercentage van de AHK lager is/blijft dan dat van de zorgtoeslag. *Niet-gebruik* Met het afschaffen van de zorgtoeslag komt niet-gebruik van de zorgtoeslag niet meer voor. *Complexiteit* Burgers hebben niet meer te maken met de complexiteit van de zorgtoeslag. De nieuwe situatie waarin zij lagere nominale premies betalen omvat een geldstroom minder en is niet langer inkomens- en vermogensafhankelijk. Dit verlaagt de complexiteit en onzekerheid van inkomen voor de burger. *Marginale druk* De marginale druk valt voor de meeste vroegere zorgtoeslagontvangers lager uit. Voor (de meeste) personen die nu geen zorgtoeslag ontvangen neemt de marginale druk toe.
Perspectief burger	• De link tussen het vervallen van de zorgtoeslag en de lagere nominale premie is begrijpelijk. Het is waarschijnlijk niet duidelijk voor de groep zorgtoeslaggerechtigden die nu een hogere toeslag ontvangt dan €471 (bedrag verwachte premieverlaging) dat zij voor het verlies daarvan ook via het WML en de AHK worden gecompenseerd. • De voordelen van hogere inkomensgroepen van de lagere nominale premie zijn zichtbaar. De afroming van deze voordelen via de belastingtarieven is minder zichtbaar. Daardoor kan het oneerlijk voelen dat ook hogere inkomens profiteren van de lagere nominale premie. • Waar de zorgtoeslag aan andere uitgaven dan de zorgpremie kan worden besteed, is dat in het nieuwe stelsel niet mogelijk voor het gedeelte van de compensatie voor het vervallen van de zorgtoeslag dat via een lagere nominale premie loopt. Aan de andere kant is de compensatie die via de hoogte van het netto-inkomen loopt niet zichtbaar gekoppeld aan zorgkosten en daardoor mogelijk (mentaal) vrijer besteedbaar dan de zorgtoeslag. Het totale effect van deze beleidsmaatregel op het aantal wanbetalers van de

	zorgpremie en het aantal mensen met betalingsproblemen en schulden is daardoor onbekend. • De zorgtoeslag is tevens een compensatie voor het (gemiddeld betaalde) verplicht eigen risico. Deze compensatie wordt onder deze maatregel verwerkt in de premieverlaging. Dit is mogelijk niet duidelijk voor alle burgers. • Door het afschaffen van de maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven nemen de loonkosten van werkgevers voor werknemers met een brutoloon boven de huidige maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven en de premielast voor zelfstandigen en gepensioneerden met een bruto-inkomen vanaf de maximuminkomensgrens tot waar de IAB nu wordt geheven toe (waarschijnlijk ca. €71.600 in 2024). Door de verhoging van de IAB percentages nemen ook de loonkosten van werkgevers voor werknemers met een brutoloon onder de huidige maximumpremiegrens en de premielast voor zelfstandigen en gepensioneerden met een bruto-inkomen onder de maximumpremiegrens toe. • Ook al is doorberekening van de IAB wettelijk verboden; burgers kunnen te maken krijgen met mindere loonstijgingen of hogere prijsstijgingen als gevolg van doorberekening van de IAB aan werknemers en consumenten. Dit is lastig te controleren.
Uitvoeringsaspecten	• In verband met de notificatie bij de Europese Commissie neemt invoering van deze maatregel, zelfs bij goedkeuring vanuit Europa (wat zeer twijfelachtig is, zie: juridische haalbaarheid), een lange periode in beslag. Het is vooraf niet te voorzien op welke termijn deze maatregel ingevoerd kan worden. • Naar oordeel van Dienst Toeslagen is het technisch uitvoerbaar om de zorgtoeslag af te schaffen en te compenseren via de nominale premie via een hogere IAB. • Er dient wel rekening te worden gehouden met een tijdelijke overgangssituatie wat de uitvoering en burgerinteractie complexer maakt. • Het uitfaseren van toeslagen kost naar verwachting twee jaar voorbereidingstijd. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. • Het afhandelen van de lopende toeslagen kost 5 jaar. De huidige systemen blijven nog 5-7 jaar beschikbaar, na beëindiging van de laatste toeslag. Dit vraagt gedurende deze tijd een beperkte inzet van medewerkers. Gezien de vele uitzoekpunten is het nog niet in dagen te kwantificeren wat de IV-impact is.
Juridische haalbaarheid	• De aanpassing naar een hogere risicovereveningsbijdrage naar zorgverzekeraars wordt EU-rechtelijk beschouwd als staatssteun. Deze verandering van het huidige beleid van een gelijke verhouding tussen de staatssteun en de andere inkomsten van zorgverzekeraars (zoals de nominale premie) dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens het risicovereveningsstelsel toetsen aan de Europese staatssteunregels. Voorafgaand aan formele notificatie dienen informele verkennende gesprekken te worden gevoerd met de Europese Commissie naar de mogelijkheden die er binnen het Europeesrechtelijke kader zijn om de risicovereveningsbijdrage te verhogen, terwijl tegelijkertijd ook de structuur van het Nederlandse zorgstelsel intact blijft. De toets en het eindoordeel of de staatssteun past binnen Europese regelgeving is aan de Europese Commissie. • Het formeel notificeren bij de Europese Commissie van de aanpassing gaat gepaard met belangrijke juridische risico's. Onderhavige verhoging van de staatssteun vormt namelijk geen compensatie voor een (uit overheidsregelgeving voortvloeiende) kostenverhoging van de Dienst van Algemeen Economisch Belang

	(DAEB) (in casu het conform de Zvw aanbieden van zorgverzekeringen onder een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie). De vraag is of de EC een substantieel hogere staatssteun dan nu accepteert. • Daarnaast is voor de beoordeling door EC waarschijnlijk relevant of bij verlaging van de nominale premie voldoende concurrentie blijft bestaan. • De Wet op de zorgtoeslag wordt geschrapt en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag moeten worden aangepast. • Voor de wijziging van het IAB grensinkomen en de IAB percentages is een wijziging van de Regeling zorgverzekering nodig. • Het verhogen van de IAB middels een aanpassing van het grensinkomen vraagt ook om een wetswijziging van art. 45 uit de Zorgverzekeringswet. Daarin staat dat de IAB 50% bedraagt van de bij ministeriële regeling te bepalen, ten gunste van het Zorgverzekeringsfonds of van de zorgverzekeraars komende, inkomsten. Dit percentage neemt toe. • Het verhogen van de AHK en de belastingtarieven vergt wetswijziging. Dit kan in beginsel meelopen in het Belastingplan. • Het verhogen van het minimumloon vergt een wetswijziging, hier staat normaliter 18 maanden voor.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: De maatregel leidt tot een verbetering in de mate van actualiteit ten opzichte van de huidige zorgtoeslag. De compensatie voor het verlies aan zorgtoeslag vindt plaats middels een zorgpremieverlaging. Burgers ontvangen de compensatie op hetzelfde moment als waarop zij hun zorgpremie betalen. Door het vervallen van het voorschot neemt de inkomenszekerheid toe. • Gerichtheid: Deze maatregel is minder gericht dan de huidige zorgtoeslag. Er zullen hogere inkomensgroepen zijn die wel profiteren van een lagere nominale premie, maar niet of beperkt geraakt worden door de hogere belastingen. Tevens wordt een deel van de meerpersoonshuishoudens overgecompenseerd voor het vervallen van de zorgtoeslag ten opzichte van het huidige stelsel. • Een belangrijke notie is dat het ministerie van VWS niet zelf rechtstreeks de nominale premie kan verlagen. • Een lage nominale premie vermindert het besef bij burgers dat de zorgkosten hoog zijn en dat de houdbaarheidsopgave groot is. Dit verkleint het draagvlak voor keuzes en maatregelen (door burgers, zorgmedewerkers en overheid) om de personele en financiële druk op de zorg te beheersen. • De huidige zorgtoeslag compenseert huishoudens voor zorgkosten op basis van huishoudsamenstelling. De verlaging van de nominale premies heeft effect op individueel niveau, waardoor een deel van de meerpersoonshuishoudens afhankelijk van de vormgeving van dekkingsmaatregelen wordt overgecompenseerd. Dit gaat in tegen de inkomensafhankelijkheid op huishoudniveau waar bij invoering van het Zvw- en toeslagenstelsel expliciet voor is gekozen. • Wanneer de zorguitgaven harder stijgen dan huishoudinkomens zullen huishoudens relatief meer geld kwijt zijn aan de zorgpremie. Dit geldt ook bij veranderingen in premiehoogte al dan niet als gevolg van inkrimping of uitbreiding van het te verzekeren pakket. De huidige zorgtoeslag stijgt mee met de som van de geraamde gemiddelde nominale premie en het geraamde gemiddelde eigen risico. Dit compensatiemechanisme vervalt. Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt er dus toe dat er geen instrument meer is om toekomstige stijgingen in de nominale zorgpremie voor lagere inkomensgroepen te compenseren, wanneer deze kosten harder stijgen dan het huishoudinkomen. • Hoewel het aannemelijk is dat zorgverzekeraars de hogere risicovereveningsbijdrage – onder concurrentiedruk – zullen vertalen in een lagere nominale premie, kan de overheid dat niet

	afdwingen en kan hierbij variatie tussen typen polissen voorkomen en kan de hogere risicoverevening minder doorwerken in premieverlagingen dan verwacht. Zorgverzekeraars kunnen er bij doorwerking van de hogere risicoverevening op de hoogte van de nominale premies ook voor kiezen de premies minder te verlagen dan mogelijk (evt. in combinatie met investeringen in kwaliteit van zorg), of om premies van bepaalde polissen wat meer te verlagen en de premie van andere polissen wat minder, bijvoorbeeld omdat verzekerden op bepaalde polissen prijsbewuster zijn dan op andere polissen. • De rekening van de premieverlaging wordt onder deze maatregel bij de IAB-premiebetalende bedrijven, zelfstandigen en gepensioneerden gelegd, tenzij aanvullend beleid wordt uitgezet waardoor de IAB (deels) door werknemers wordt bekostigd. De werkgevers of verzekeringsplichtigen met een inkomen boven het huidige grensinkomen betalen op deze wijze de premieverlaging. • De lastenverzwaring voor bedrijven die de IAB-verhoging behelst dient te worden meegewogen in integrale lastenbesluitvorming. Ceteris paribus, is het een lastenverzwaring, die daarmee invloed kan hebben op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland, toekomstige loonstijgingen en/of consumentenprijzen. • Het Nederlandse zorgstelsel is ontworpen vanuit de aanname dat concurrerende, private zorgverzekeraars sturen op doelmatigheid om zo hun zorgkosten te dempen en verzekerden te binden. Het CPB benoemt dat in het algemeen bij lagere nominale premies de concurrentie op prijs (premie) toeneemt waarmee het in deze beleidsoptie voorgestelde beleid een versterkend effect kan hebben op de doelmatigheidsprikkel. Dit effect op concurrentie is echter maximaal bij een premieverlaging naar €500. De in deze beleidsoptie voorgestelde premieverlaging gaat minder verder dan dat met een verlaging van €471 tot €1321 uitgaande van de situatie in 2024. • Bij lagere premies stappen volgens gedragstheorie verzekerden al bij een lager absoluut verschil over van verzekeraar. Wanneer de verschillen in nominale premies tussen verzekeraars in absolute zin (euro's) juist te sterk afnemen, bestaat het risico dat de verzekerden minder snel overstappen van zorgverzekeraar. Hoe groot dit absolute verschil kan zijn en in hoeverre dit de doelmatigheidsprikkel van zorgverzekeraars beïnvloedt, is nog onduidelijk. Welk effect een sterkere concurrentie heeft op de kwaliteit die zorgverzekeraars inkopen is onbekend. • De maatregelen hebben naar verwachting niet tot nauwelijks effect op de participatiekeuze (gaan werken), omdat de afstand tussen de bijstand en het WML in stand blijft en het totale besteedbaar inkomen op bijstandsniveau nauwelijks verandert (het verlies aan zorgtoeslag wordt gecompenseerd via het hogere WML, de hogere AHK en de lagere nominale zorgpremie). Mogelijk leidt het voorgestelde beleid tot enig verlies van laagproductieve banen veroorzaakt door de WML verhoging. Hier tegenover staat dat het afschaffen van de inkomensafhankelijke zorgtoeslag leidt tot meer duidelijkheid over hoe het inkomen verandert wanneer burgers besluiten meer (of minder) te gaan werken. • Met het vervallen van de zorgtoeslag komt de marginale druk 13,67%-punt lager uit voor huishoudens die zorgtoeslag ontvingen en te maken hadden met de inkomensafhankelijke afbouw. Dit zijn alleenstaanden met een inkomen tussen minimumloon (ca. €26.800) en ca. €38.000 en paren met een gezamenlijk inkomen tussen minimumloon en ca 48.000. Hier staat tegenover dat in het drieschijvenstelsel de marginale druk tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 ca. 1,8%-punt hoger uitvalt dan nu vanwege de steilere afbouw van de AHK en het hogere tarief in de nieuwe tweede schijf.

	• De marginale druk valt voor (de meeste) vroegere zorgtoeslagontvangers dus 11.9%-punt lager uit. Voor (de meeste) personen die nu geen zorgtoeslag ontvangen neemt de marginale druk toe met 1,8% punt. Bij een daling van de marginale druk loont werken meer, bij een stijgende marginale druk juist minder. • Naar verwachting is er maatschappelijk draagvlak voor de maatregel. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en enkele wetenschappers hebben eerder reeds geadviseerd de premies te verlagen. Ook in het participatietraject rondom dit rapport werd steun uitgesproken voor de maatregel, met als kanttekening dat het feit dat zorgkosten hoog zijn en de houdbaarheidsopgave groot is, minder naar voren komt uit de nominale premiehoogte. Een deel van de geraadpleegde organisaties waarschuwt ook voor de staatssteunrisico's. Een verhoging van de IAB verhoogt de arbeidskosten voor werkgevers en de premielast van zelfstandigen en gepensioneerden. Waarschijnlijk is het draagvlak lager onder deze groepen. • Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt ertoe dat gerechtigden in het buitenland hier ook geen aanspraak meer op kunnen maken. Echter, verdragsgerechtigden die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen gaan erop vooruit omdat de vaste bijdrage voor de Zvw omlaag gaat door een verlaging van de nominale premie. Dit wordt niet afgeroomd door de hogere belastingen (tenzij zij in Nederland belasting betalen).
Inkomenseffect	• De verwachte premieverlaging van circa €471 is minder dan de huidige maximale zorgtoeslag (ca. €1.483 in 2024). Om negatieve inkomenseffecten aan de onderkant te verlichten worden in de uitwerking in deze beleidsoptie het wettelijk minimumloon (WML) (met 5,0%-punt) en de maximale algemene heffingskorting (AHK, met €600 tot maximaal €3.974) verhoogd. Omdat het afbouwtraject van de AHK niet verandert, bouwt de AHK iets steiler af (afbouwpercentage gaat van 6,65% naar 7,84%).[30] De variant is in deze uitwerking zo vormgegeven dat het hogere minimumloon wel leidt tot hogere sociale minimumuitkeringen (zoals de bijstand en Anw) en een hogere AOW, maar geen effect heeft op bovenminimale regelingen zoals de WW en WIA. De aanvulling tot bijstandshoogte die het UWV via de TW kan geven, stijgt wel mee met het hogere minimumloon. • Aanvullend wordt in deze uitwerking het huidige tweeschijvenstelsel (met een totaal belastingtarief in de eerste schijf van 36,97% in 2024) omgevormd tot een drieschijvenstelsel. Het tarief in de nieuwe tweede (belastbaar inkomen tussen ca. €24.900 en ca. €75.600) belastingschijf wordt verhoogd met 0,6%-punt en komt uit op 37,57% (inclusief premies volksverzekeringen). Hiermee worden de positieve inkomenseffecten van de premieverlaging meer in lijn gebracht met de huidige inkomensverdeling. • Onderstaande tabellen tonen de inkomenseffecten indien de zorgtoeslag op 1 januari 2024[31] zou zijn afgeschaft en tegelijkertijd de IAB aangepast (variant 1: afschaffen maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven en verhogen IAB-percentages met 0,84%-punt; variant 2: verhogen IAB percentages met 1,51%-punt), WML-verhoging met 5%, verhoging van de maximale AHK met € 600 en een drieschijvenstelsel. • De maatregelen hebben een positief mediaan inkomenseffect van +1,3% op Nederlandse huishoudens. In doorsnee is het mediane

[30] AOW-gerechtigden betalen geen AOW-premie. Daardoor ligt de maximale AHK-hoogte vanaf de AOW-leeftijd wat lager (naar verwachting op €6.652 in 2024, door de variant wordt dit €7.835; hierdoor gaat de afbouw van de AHK van gepensioneerden van 3,43% naar 4,04%).

[31] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met dit fiche.

	voordeel van de minimumloonsverhoging, het hogere AHK en de lagere nominale zorgpremie dus groter dan het verlies aan zorgtoeslag (maximaal ca. €1.500 per jaar voor alleenstaanden en maximaal ca. €2.900 voor paren), het hogere belastingtarief tussen ca. €24.900 en ca. €75.600 en de aanpassingen in de IAB (afschaffen maximuminkomensgrens tot waar de IAB wordt geheven en hogere IAB-percentages). • Met name middeninkomens hebben baat bij de maatregelen, de mediane inkomenseffecten van de tweede, derde en vierde inkomensgroep zijn relatief hoog (resp. +2,2%, +2,2% en +1,7%; variant 2 resp. +2,1%, +2,1%, +1,6%).). Ook hebben gepensioneerden relatief veel baat bij de maatregelen (mediaan inkomenseffect variant 1 +1,8%; variant 2: +1,4%). • De voorgestelde set aan maatregelen raakt burgers op verschillende manieren. Een deel gaat erop vooruit, en een ander deel erop achteruit. • De voorgestelde set aan maatregelen raakt burgers op verschillende manieren. Een deel gaat erop vooruit, en een ander deel erop achteruit. • Er is binnen de verschillende (inkomens)groepen dan ook sprake van spreiding: zo is bij 4% van de laagste inkomensgroep sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%. Dit zijn personen die gaat baat hebben bij het hogere minimumloon, en/of de hogere AHK niet kunnen verzilveren; de lagere nominale zorgpremie bereikt wel alle huishoudens. Aan de andere kant gaat 11% van de onderste inkomensgroep er juist meer dan +5,0% op vooruit. • De inkomenseffecten in variant 1 en 2 zijn vergelijkbaar. In variant 2 zijn t.o.v. variant 1 minder huishoudens met grote negatieve inkomenseffecten in de hoogste inkomensgroepen, meer huishoudens met beperkte negatieve inkomenseffecten in de laagste inkomensgroep en zijn de effecten voor gepensioneerden minder gunstig. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,2%-punt en +0,3%-punt. • De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in deze beleidsoptie.
Budgettair effect	• Er bestaan verschillende manieren om de budgettaire gevolgen van deze maatregel in te passen. Met de uitwerking zoals opgenomen in deze beleidsoptie is de maatregel budgetneutraal gemaakt. Dit kan ook via andere routes, dat vraagt om politieke weging.

Tabel 1. Inkomenseffecten afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, verlagen van de nominale premie dooreen verhoging van de IAB

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	4%	11%	24%	0%	44%	7%	11%	100%	0,3%	20%
2e (111-176% WML)	1%	5%	10%	0%	28%	50%	7%	100%	2,2%	20%
3e (176-269% WML)	0%	1%	5%	0%	39%	46%	8%	100%	2,2%	20%
4e (269-397% WML)	0%	1%	8%	0%	51%	39%	1%	100%	1,7%	20%
5e (>397% WML)	1%	8%	22%	0%	62%	6%	0%	100%	0,6%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	5%	13%	0%	48%	28%	3%	100%	1,3%	65%
uitkeringsontvangers	2%	9%	33%	0%	32%	16%	9%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	1%	3%	9%	0%	40%	38%	9%	100%	1,8%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	11%	0%	40%	38%	6%	100%	1,7%	50%
alleenstaanden	1%	6%	16%	0%	51%	21%	5%	100%	0,8%	46%
alleenverdieners	6%	14%	18%	0%	37%	22%	3%	100%	0,8%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	2%	8%	17%	0%	47%	24%	2%	100%	1,0%	22%
zonder kinderen	1%	5%	14%	0%	46%	28%	5%	100%	1,3%	53%
Alle huishoudens	1%	5%	14%	0%	45%	30%	5%	100%	1,3%	100%

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

Tabel 2. Inkomenseffecten afschaffen zorgtoeslag met compensatie via het regulier instrumentarium, verlagen van de nominale premie dooreen verhoging van de IAB

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	4%	11%	26%	0%	42%	7%	10%	100%	0,2%	20%
2e (111-176% WML)	1%	5%	10%	0%	31%	47%	6%	100%	2,1%	20%
3e (176-269% WML)	0%	2%	6%	0%	40%	45%	7%	100%	2,1%	20%
4e (269-397% WML)	0%	1%	9%	0%	54%	35%	1%	100%	1,6%	20%
5e (>397% WML)	0%	1%	26%	0%	67%	6%	0%	100%	0,6%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	3%	15%	0%	49%	28%	3%	100%	1,3%	65%
uitkeringsontvangers	2%	9%	33%	0%	32%	16%	9%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	1%	2%	11%	0%	46%	32%	8%	100%	1,4%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	2%	12%	0%	44%	36%	5%	100%	1,6%	50%
alleenstaanden	1%	5%	19%	0%	51%	20%	5%	100%	0,7%	46%
alleenverdieners	6%	11%	18%	0%	41%	21%	3%	100%	0,8%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	1%	6%	19%	0%	47%	24%	2%	100%	1,0%	22%
zonder kinderen	1%	3%	16%	0%	47%	28%	5%	100%	1,3%	53%
Alle huishoudens	1%	5%	14%	0%	45%	30%	5%	100%	1,3%	100%

13. – Volledig inkomensONafhankelijke tegemoetkoming aan ouders

Toeslag	Kindgebonden budget

Omschrijving maatregel

In dit scenario wordt een stelsel uitgewerkt waarin het recht op tegemoetkoming(en) inkomensonafhankelijk is/zijn (alle ouders hebben recht) en de hoogte *niet* afhankelijk is van het inkomen (alle ouders krijgen hetzelfde bedrag).[32] In deze beleidsoptie wordt in algemene zin een volledig inkomensonafhankelijk stelsel uitgewerkt. Voor de uitvoeringsconsequenties wordt onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende twee varianten:

Variant I:
In deze variant wordt de Algemene kinderbijslagwet (AKW) afgeschaft en wordt de grondslag inkomen (en vermogen) uit de Wet op het kindgebonden budget (WKB) verwijderd. De parameters huishoudtype en -samenstelling blijven in de WKB in stand. Voor de parameter vermogen daarentegen ligt het voor de hand om deze eveneens te verwijderen.

Variant II:
In deze variant wordt de WKB afgeschaft en de AKW geïntensiveerd. Dit betekent dat de AKW blijft zoals deze is; vermogen en huishoudtype zijn daarin geen bestaande parameters.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Met een inkomensonafhankelijk stelsel wordt het overgrote deel van de terugvorderingen voorkomen. Dat zien we nu ook bij de kinderbijslag waar het aantal terugvorderingen zeer beperkt is. Hiermee wordt de toekennings- en inkomenszekerheid vergroot. In variant I blijft de ALO-kop bestaan wat tot hoge terugvorderingen kan leiden. In variant II is hiervan geen sprake. *Niet gebruik* De verwachting is dat het niet-gebruik afneemt, als de tegemoetkoming volledig inkomensonafhankelijk wordt. Dat zien we nu ook bij de kinderbijslag waar het niet-gebruik zeer laag is. Bij een eerste kind vindt een aanvraag plaats, bij volgende kinderen zal dit automatisch gaan. *Complexiteit* Deze maatregel betekent een flinke vereenvoudiging voor ouders en uitvoering, doordat het inkomen en vermogen geen rol meer speelt. *Marginale druk* De marginale druk die wordt veroorzaakt door het kindgebonden budget verdwijnt als gevolg van het afschaffen van het inkomensafhankelijke deel van de kindregelingen.
Perspectief burger	• Deze maatregel betekent een vereenvoudiging voor ouders. Ouders hoeven zelf geen wijzingen meer door te geven in hun inkomen en vermogen. De administratieve last wordt daarmee verminderd. • Ook krijgen ouders niet meer te maken met terugvorderingen. Ook de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) vervalt in variant II door deze maatregel waarmee de hoogste terugvorderingen niet meer plaatsvinden. • Er is meer zekerheid over de tegemoetkoming, ouders hoeven praktisch geen zorg meer te hebben dat er terugvorderingen kunnen ontstaan.

[32] Het is ook denkbaar om een stelsel uit te werken waarbij het recht op een tegemoetkoming wel afhankelijk is van het inkomen, maar de hoogte van de tegemoetkoming voor iedereen hetzelfde is.

	• Indien de maatregel budgetneutraal is, betekent dit dat meer burgers in armoede zullen leven. Dit omdat de tegemoetkoming voor de laagste inkomens lager zal zijn, waardoor meer burgers moeilijker rond kunnen komen. • Voor burgers die samenlooprechten hebben met buitenlandse gezinstoeslagen is variant II een vereenvoudiging, omdat zij in deze variant (vaak) met één uitvoerder van doen hebben en aan Nederlandse kant de terugvorderingen teruggebracht worden. • Vanuit doenlijkheid van de burger is de regeling zeer eenvoudig. Het kost mensen nauwelijks tijd en energie om aan te vragen. Elke daaropvolgende aanvraag gaat automatisch en er hoeven geen inkomens of partnergegevens door te worden gegeven. Burgers hechten waarde aan zekerheid en willen duidelijkheid over de consequenties van hun acties en zekerheid dat de actie die ze nemen de juiste is. Er is hiermee veel zekerheid, kans op terugvorderingen is heel klein. • De andere kant is dat mensen kunnen ervaren dat een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming niet rechtvaardig is omdat er ook mensen financieel op achteruit gaan.
Uitvoeringsaspecten	**Variant I** WKB inkomensonafhankelijk (uitvoerder Dienst Toeslagen) • Naar verwachting is implementatie binnen 2 jaar mogelijk na formalisatie van de wetgeving. • Dit betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. De berekening van de hoogte van de toeslagen wordt eenvoudiger. De toeslag hoeft niet meer te worden berekend aan de hand van het huishoudinkomen. • Deze beleidsoptie heeft een positief gevolg voor de handhaafbaarheid/fraudebestendigheid van het kindgebonden budget. • Het aantal wijzigingen gedurende het jaar (nu 600.000 inkomenswijzigingen per jaar[33]) neemt af. Deze wijzigingen worden geautomatiseerd verwerkt, dus het aantal wijzigingen in het huidige stelsel is niet problematisch. • Het aantal terugvorderingen neemt sterk af. Hiermee nemen ook het aantal terugvordingsbeschikkingen, betalingsregelingen en verrekeningen en klantreacties (vragen, bezwaar en beroep) af. • Het rekensysteem van Dienst Toeslagen is inkomensafhankelijk ingericht. Dit moet worden aangepast. Ook moet het openen van het recht zonder de rol van de kinderbijslag en de SVB opnieuw worden vormgegeven. • Voor een vereenvoudiging van het kindgebonden budget door de grondslag inkomen en vermogen te verwijderen moeten er aanpassingen worden gemaakt aan de systemen van Dienst Toeslagen om een correcte berekening te maken. Dit kost 100 – 200 IV-dagen. • Dit is het eenvoudige gedeelte van de beleidsoptie. De eerste toetsing van recht op kinderbijslag, de behandelsoort en woonland zijn de complexe vraagstukken. Dit is een nieuw proces voor Dienst Toeslagen en heeft naar verwachting een grote impact. • Voor de internationale uitvoering betekent dit dat het inkomen en vermogen van de buitenlandse partner niet langer een rol speelt. Dit is een vereenvoudiging. De problematiek inzake de partnergegevens wordt hiermee niet opgelost. • Omdat sprake is van één regeling en één uitvoerder wordt hiermee de problematiek inzake bevoegdheden opgelost. Daarmee kunnen de huidige uitvoeringskosten die samenhangen met samenloop met buitenlandse rechten en anticumulatie drastisch verminderen. De rol van de SVB als verbindingsorgaan en de daarmee samenhangende processen zal moeten worden overgenomen door Dienst Toeslagen. De grootste uitdaging voor Dienst Toeslagen zit

[33] Bron: Dienst Toeslagen

	in de eerste toetsing en aanvragers in het buitenland. Hiervoor is een nieuw proces nodig. Het is onduidelijk hoe dit eruit komt te zien. Met de huidige BRP-gegevensuitwisseling is dit zeer goed mogelijk, maar net als andere elementen als woonlandfactor, vermogen en het proces van buitenlandse aanvragen is dat niet uitgewerkt in de beleidsoptie. **Variant II** Budget kindgebonden budget integreren in de AKW (uitvoerder SVB): • De bedragen van de kinderbijslag worden verhoogd. Dit heeft beperkte impact op de uitvoering en is uitvoerbaar. • De WKB biedt inkomensondersteuning per maand. Indien gewenst kan de betaling op basis van de (gewijzigde) AKW per maand plaatsvinden, om te voorkomen dat ouders betalingsproblemen krijgen omdat een deel van het huishoudinkomen anders niet meer per maand maar per kwartaal achteraf wordt uitbetaald (de uitbetaling is minder tijdig). De overstap naar het maandelijks uitkeren is uitvoerbaar. • Voor de internationale uitvoering betekent dit een aanzienlijke (juridische) vereenvoudiging omdat in de meeste gevallen de gezinstoeslag (in Europees verband) samenvalt met de AKW. De problematiek inzake de partnergegevens wordt hiermee niet opgelost. • Omdat sprake is van één regeling en één uitvoerder wordt hiermee de problematiek inzake bevoegdheden opgelost. • Afschaffen van WKB is in principe uitvoerbaar maar kost tenminste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten tenminste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangsperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. In deze periode zullen er namelijk 2 stelsels naast elkaar bestaan. De impact van deze varianten op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.
Juridische haalbaarheid	• Deze stelselherziening vergt een wetswijziging. • De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost (saldering, invorderen, en bevoegdheden). Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering. • Het afschaffen van de AKW of WKB leidt mogelijk tot het wegvallen van een onderdeel van de sociale zekerheid, voor zover niet in een vervangende regeling wordt voorzien. Daarom kan het toepassen van een vorm van overgangsrecht worden overwogen. Denk bijvoorbeeld aan uitstel van de afschaffing met een bepaalde gewenningstermijn of behoud van het kindgebonden budget voor ouders die daarop op de datum van inwerkingtreding al recht hebben. Dit brengt naar verwachting tijdelijk extra complexiteit in de uitvoering mee. • Hierbij moet worden meegewogen dat afschaffing van een onderdeel van de sociale zekerheid een inmenging kan vormen in het eigendomsrecht (o.a. artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). • Ook is de verhouding van een dergelijke maatregel tot grondrechten van belang, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit vergt nader onderzoek.

Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: Een inkomensonafhankelijk stelsel staat los van de inkomenspositie en vermogenspositie van ouders op enig moment. Actualiteit van het inkomen is dus niet relevant bij dit scenario, omdat het per definitie niet aansluit bij de specifieke financiële situatie van mensen. Hiermee wordt de inkomenszekerheid vergroot. • Gerichtheid: De tegemoetkoming wordt ongerichter. Het is niet meer mogelijk om gericht huishoudens met kinderen te voorzien van gerichte (op het huishoudinkomen) inkomensondersteuning via de kindregelingen: het wordt inkomen betreft 'one size fits all'. De afgelopen jaren is het kindgebonden budget juist ingezet als koopkrachtmaatregel voor specifieke groepen ouders (alleenstaande ouders, grotere gezinnen, gezinnen met oudere kinderen). Wel blijft in variant I de toeslag voor alleenstaande ouders in stand en daarmee de gerichtheid om deze ouders extra te ondersteunen. • Het kindgebonden budget is echter het meest gericht op het ondersteunen van gezinnen die dit financieel het meest nodig hebben. Dit beleidsdoel kan niet meer worden bereikt, omdat de tegemoetkoming aan ouders met deze variant ongericht is, namelijk alle inkomensgroepen krijgen hetzelfde bedrag. • De marginale druk (6,75%) als gevolg van het inkomensafhankelijke deel van de kindregelingen verdwijnt.
Inkomenseffect	• In de budgetneutrale variant gaan ouders met een laag/midden inkomen en alleenstaande ouders er (fors) op achteruit, ouders met een hoger inkomen gaan erop vooruit. Het budget van het kindgebonden budget wordt namelijk verschoven naar alle ouders, ook naar ouders die zonder deze maatregel geen recht hebben op kindgebonden budget. • Er is sprake van spreiding in de inkomenseffecten en het verhoogt de armoede onder personen en kinderen met respectievelijk 1,1%-punt en 3,5%-punt. • In de variant II wordt het kindgebonden budget budgetneutraal verdeeld over AKW[34]. Hierbij wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2024. De AKW wordt verhoogd met een bedrag van €322,84 per kwartaal per kind (€1.291,38 per jaar), met behoud van de verschillende bedragen voor de leeftijdscategorieën. Het kindgebonden budget (incl. ALO-kop) wordt verlaagd naar nul euro. • Voor deze beleidsoptie zijn de inkomenseffecten voor 2024 berekend.[35] Dit is een indicatie van mogelijke effecten. In de berekening van de inkomenseffecten wordt bij de verlaging van het kindgebonden budget naar nul reeds rekening gehouden met de afbouw van het kindgebonden budget in 2025 en 2026 in het basispad. • Bij deze variant wordt het budget van een gericht instrument uitgesmeerd over alle ouders, waarbij er een verschuiving plaatsvindt van lagere inkomens naar hogere inkomens. • In tabel 1 is te zien dat vooral de hogere inkomens (met effect) van deze maatregel profiteren. Zij ontvingen eerder minder of geen kindgebonden budget en ontvangen nu een hogere bedrag. De omzetting van de WKB in de AKW heeft positieve inkomenseffecten voor de twee hoogste inkomensgroepen. De lagere

[34] Deze variant is structureel budgetneutraal vormgegeven, in de eerste jaren is er sprake van een meeropbrengst. Dat komt door de tijdelijke intensivering van het kindgebonden budget die pas in 2028 is uitgewerkt. Er is nu gestuurd op budgetneutraliteit vanaf 2029. Naast deze variant is ook een variant doorgerekend waarbij de hoogte van de AKW gelijk is gemaakt aan het minimale bedrag voor levensonderhoud. Dit beperkt de negatieve inkomenseffecten maar heeft grote budgettaire consequenties (€ 10,8 miljard). Daarom is deze variant niet in deze beleidsoptie opgenomen.
[35] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

	inkomensgroepen met een effect hebben negatieve inkomenseffecten, oplopend tot circa -14% voor de laagste inkomensgroep. • Lagere inkomens verliezen het forse bedrag voor kindgebonden budget. Alleenstaande ouders gaan er flink op achteruit door het verlies van de ALO-kop (zie tabel 2). • Er is sprake van spreiding: zo is in de uitwerking bij 10% van de laagste inkomensgroep en 14% van de uitkeringsgerechtigden sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%, terwijl 16% van de hoogste inkomensgroep een positief inkomenseffect heeft van 2 tot 5%. • Voordeel van deze maatregel is dat de marginale druk die ontstaat door het kindgebonden budget verdwijnt. Deze bedraagt 6,75% voor alleenstaande ouders vanaf een inkomen van ongeveer minimumloon. Voor paren is dit vanaf ongeveer een modaal inkomen. • Het aandeel personen en kinderen in armoede is respectievelijk 4,9% en 5,3% in 2024 indien de afbouw van het kindgebonden budget in 2025 en 2026 direct in 2024 was doorgevoerd. Dit is bovenop de verhogingen van het kindgebonden budget zoals besloten in de begroting 2024 en na de aangenomen amendementen. Beide varianten uit de De beleidsoptie leiden tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk 1,1%-punt en 3,5%-punt.
Budgettair effect	Een budgetneutrale inkomensonafhankelijke tegemoetkoming aan ouders realiseert een vereenvoudiging en biedt meer zekerheid. Een volledig inkomensonafhankelijke beleidsoptie is echter ondoelmatiger en minder doeltreffend dan doelgerichte financiële ondersteuning. Tegelijkertijd hebben andere beleidsopties, afhankelijk van de uitwerking, grotere budgettaire gevolgen. De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Bij de keuze voor een budgetneutrale vormgeving is er geen impact op de programmagelden.

Tabel 1. Mediane inkomenseffecten voor huishoudens met effect (met kinderen) in 2024

	Inkomenseffect (huishoudens met effect)	Totaal aantal huishoudens	Aantal huishoudens met effect
Inkomensgroep			
1e (<=111% WML)	-13,9%	1.554.147	180.391
2e (111-176% WML)	-7,5%	1.553.863	157.554
3e (176-268% WML)	-1,2%	1.553.039	318.384
4e (268-394% WML)	1,4%	1.554.127	487.012
5e (>394% WML)	1,8%	1.553.055	585.333
Inkomensbron			
Werkenden	1,2%	5.026.415	1.589.055
Uitkeringsgerechtigden	-11,8%	614.071	126.176
Gepensioneerden	-	1.988.886	-
Huishoudtype			
Tweeverdieners	1,5%	3.918.120	1.297.089
Alleenstaanden	-10,3%	3.546.188	333.795
Alleenverdieners	-1,3%	303.924	97.791

Kinderen			
Huishoudens met kinderen	1,1%	1.724.552	1.724.552
Huishoudens zonder kinderen	-	4.077.722	-
Alle huishoudens	1,1%	7.768.232	1.728.675

Tabel 2. Mediane inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens in 2024

Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens	
Actieven:	
Alleenverdiener met kinderen	
modaal	-3,6%
2 x modaal	2,6%
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	0,1%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3,7%
2½ x modaal + modaal met kinderen	2,8%
modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	-13,8%
modaal	-9,1%
Inactieven:	
Sociale minima	
paar met kinderen	-6,2%
alleenstaande	0,0%
alleenstaande ouder	-19,7%

Tabel 3. Inkomenseffecten alle huishoudens

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	10%	1%	0%	88%	0%	0%	1%	100%	0,0%	20%
2e (111-176% WML)	6%	2%	0%	90%	0%	1%	1%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	4%	5%	5%	79%	4%	2%	1%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	0%	2%	6%	69%	15%	7%	1%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	0%	1%	62%	19%	16%	1%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	4%	3%	4%	68%	12%	8%	1%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	14%	2%	1%	79%	1%	1%	2%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	3%	4%	67%	14%	9%	1%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	7%	1%	0%	91%	0%	1%	1%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	7%	8%	4%	68%	6%	5%	2%	100%	0,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	18%	9%	11%	0%	34%	23%	4%	100%	1,1%	22%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	53%
Alle huishoudens	4%	2%	3%	78%	8%	5%	1%	100%	0,0%	100%

14. – Eén nieuwe kindregeling met basisbedrag en inkomensafhankelijk bedrag

Toeslag	Kindgebonden budget

Omschrijving maatregel

De WKB en de AKW worden afgeschaft. Er komt 1 integrale regeling die bestaat uit een basisdeel dat inkomensonafhankelijk is en een inkomensafhankelijk deel. Alle ouders met minderjarige kinderen maken aanspraak op het basisbedrag (cf. huidige AKW en afhankelijk van de leeftijd van het kind). Inkomen, vermogen en huishoudtype spelen voor dit basisbedrag geen rol. Elementen in de huidige AKW, zoals de verdubbeling van het bedrag voor kinderen bijvoorbeeld die intensieve zorg nodig hebben en het extra bedrag aan toeslag, worden in de regeling en in de beleidsoptie voor nu buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast bestaat de regeling uit een inkomensafhankelijk deel waar ouders, die aan de voorwaarden voldoen, aanspraak op kunnen maken. De ouder die basisbedrag ontvangt, ontvangt deze aanvulling automatisch. Dit is zoals nu voor de meeste ouders. De huishoudsamenstelling, het huishoudtype, inkomen en vermogen van het huishouden kunnen bepalend zijn voor het recht en de hoogte van deze aanvulling. Hierin zijn keuzes te maken en is eventueel een vereenvoudiging mogelijk, zoals het schrappen van het vermogensgrens, een ander partner/ouderbegrip, het schrappen van de ALO-kop. Vergelijkbaar met het huidige kindgebonden budget kan voor een inkomensafbouwgrens voor alleenstaanden en paren worden gekozen waarna een afbouwpercentage geldt.

De bevordering en aanvraag verloopt vergelijkbaar met de huidige situatie, zoals in de kinderbijslag. Na vaststelling van het basisbedrag wordt automatisch het recht op, en de hoogte van het inkomensafhankelijke deel vastgesteld. Hiervoor zijn meerdere varianten mogelijk waarbinnen keuzes te maken zijn:

(1) Aansluiten bij de huidige Awir-systematiek: inkomensbegrip en voorschotsystematiek van toeslagen (huidige WKB met basisbedrag). Hierin zijn ook keuzes te maken waarin gebruik wordt gemaakt van vastgesteld inkomen op basis van T-2 (met vangnet), zie beleidsoptie nr. 18, en/of (intensiever) gebruik van de Polisadministratie, zie beleidsoptie nr. 17.
(2) Aansluiten bij de systematiek in de sociale zekerheid: basisbedrag conform de huidige AKW met een inkomensafhankelijke toelage op basis van inkomensgegevens uit de Polisadministratie en inkomensgegevens van burgers. Ook hier kan gekozen worden voor een ander inkomensbegrip en -bron, bijvoorbeeld de Basisregistratie Inkomen/T-2 (met vangnet).
Er zijn twee varianten uitgewerkt. Binnen de regeling wordt aan huishoudens maandelijks het basisbedrag + eventuele toelage als één bedrag uitbetaald. Hoewel het basisbedrag vaststaat heeft de maandelijkse uitbetaling in variant I het karakter van een voorschot en in variant II voor een deel van de populatie het karakter van een voorschot. Dit omdat (vaak) pas na afloop de toelage definitief kan worden vastgesteld (tenzij binnen de varianten wordt gekozen voor een T-2 systematiek, maar deze heeft als nadeel dat het geen zekerheid binnen de actualiteit biedt). Er gaat één wettelijke regime gelden. Begrippen worden geharmoniseerd (zoals o.a. partnerbegrip) en dezelfde toekenningssystematiek wordt gehanteerd. De ouder ontvangt één (gespecificeerde) beschikking en één betaling.

Variant I:
De regeling wordt gebaseerd op de Awir-systematiek en het basisdeel wordt als het ware een vaste voet binnen het huidige kindgebonden budget. De meeste ouders hoeven geen aanvraag te doen. Vaststelling van het recht vindt plaats conform de huidige vaststelling van het recht op AKW. De huidige toeslagensystematiek van voorschieten op basis van een jaarinkomen blijft in stand.

Variant II:
De regeling wordt gebaseerd op de huidige systematiek binnen de sociale zekerheid. Er vindt een aanvraag plaats.[36] Vaststelling van het recht vindt plaats conform de huidige vaststelling van het recht op kinderbijslag. Voor wat betreft de aanvraag voor het inkomensafhankelijke

[36] In de verdere uitwerking kan onderzocht worden of een ambtshalve toekenning mogelijk is.

deel: voor een deel van de ouders vindt geautomatiseerd om de drie maanden een check plaats op de Polisadministratie, zodat een wijziging tijdig verwerkt kan worden en een eventuele terugvordering kan worden voorkomen. Deze ouders hoeven bij een inkomensverandering niet langer wijzigingen in hun inkomen uit loon of uitkering door te geven. Voor de inkomensvaststelling van ouders die (deels) als zelfstandige werken, ouders die (deels) in het buitenland werken, of die veel wisselingen hebben in inkomen biedt de Polisadministratie geen sluitend beeld. Deze groep is in omvang circa 35% (675.000 huishoudens)[37]. Voor hen zal aangepaste dienstverlening moeten worden ontwikkeld om hen te ondersteunen in het zelf aanvragen van een inkomensafhankelijke toeslag.	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Het effect op het aantal terugvorderingen is afhankelijk van de hoogte van het inkomensonafhankelijke deel. Hoe groter het inkomensonafhankelijke deel, des te minder sprake is van terugvorderingen als gevolg van mutaties in inkomen. Van het aantal terugvorderingen van kindgebonden budget komt 97% voort uit inkomensveranderingen. Hierbij is het van belang op te merken dat de hoge (> € 500,-) invorderingen met name door vermogen en huishoudtype (alleenstaande ouderkop) worden veroorzaakt; als deze twee onderdelen een rol blijven spelen bij de hoogte van het inkomensafhankelijke deel, dan blijven blijft het probleem van hoge terugvorderingen bestaan. **Variant I** De problematiek rondom terugvorderingen neemt niet af omdat de systematiek van voorschieten op basis van een jaarinkomen in stand blijft. De onzekerheid blijft bestaan. **Variant II** Er zullen verrekeningen plaatsvinden waardoor de maandelijkse toelage voor meer burgers (per maand) zal verschillen (afhankelijk van de gekozen bandbreedte). Dit kan leiden tot meer onzekerheid over het recht op en de hoogte van de tegemoetkoming die men per maand ontvangt. Wisselingen in het bedrag en terugvorderingen/nabetalingen worden kleiner door de tegemoetkoming per maand vast te stellen en hierbij meer aan te sluiten op actuele inkomensgegevens. De onzekerheid in het huidige stelsel over de jaarlijkse vaststelling verdwijnt voor een deel van de burgers en maakt plaats voor de maandelijkse vaststelling (maar met kans op verrekeningen). Op basis van het vastgestelde inkomen uit de BRI wordt achteraf (twee jaar later) nog een check op het jaarinkomen gedaan. Dit kan dan nog leiden tot een herziening en evt. een terugvordering, maar die kans is kleiner dan in de huidige situatie. Voor ouders die (deels) als zelfstandige werken of wisselend inkomens hebben (circa 1/3 van de populatie), kunnen de terugvorderingen bovendien nog steeds groot zijn. *Niet-gebruik* Niet-gebruik van het inkomensafhankelijke deel vermindert mogelijk. Door de regelingen te combineren en het werken met een vaste voet heeft de uitvoerder iedere ouder in beeld. *Complexiteit* Doordat er één uitvoerder is, neemt de complexiteit voor alle burgers en uitvoerders af. In variant II neemt de complexiteit specifiek voor mensen met vaste inkomsten uit loondienst af. Voor deze populatie is het in de huidige systematiek over het algemeen geen probleem het jaarinkomen in te schatten. Voor mensen met een wisselend inkomen uit zelfstandigheid blijft de complexiteit gelijk.

[37] Evaluatie Awir, Uitvoering en dienstverlening toeslagen, november 2022 (pagina 99).

	Marginale druk Het effect op de marginale druk is afhankelijk van de invulling van de regeling, o.a. de inkomensgrenzen en afbouwpaden. Dit wordt nader bepaald.
Perspectief burger	• Het samenvoegen van twee verschillende kindregelingen in één regeling zal de administratieve last voor burgers verminderen, omdat ze nog met één loket te maken hebben. • Bij internationale gevallen wordt de juridische borging en uitvoering door één uitvoerder van de regeling eenvoudiger omdat er in Nederland één stelsel voor tegemoetkomingen voor ouders ontstaat (voorbehoud is kinderopvang). Ouders kunnen terecht bij één loket en daardoor voor burgers begrijpelijker (geen verrekeningen tussen gezinsbijslagen op grond van de AKW en WKB). De problematiek met de niet beschikbare of niet tijdige beschikbaarheid van buitenlandse inkomens- en partnergegevens blijft. **Variant I** • Burgers zullen, net als nu, wijzigingen in inkomen en huishoudsituatie tijdig moeten doorgeven om terugvorderingen te voorkomen. **Variant II** • Het risico op terugvorderingen als gevolg van inkomen daalt; de hoogte van de terugvorderingen daalt. Het risico op terugvorderingen als gevolg van vermogen en/of huishoudtype blijven gelijk. • Burgers die enkel inkomsten ontvangen uit loondienst hoeven niet langer inkomen of inkomenswijzigingen door te geven of een inschatting te maken van aftrekposten. Voor deze groep wordt er minder van het doenvermogen gevraagd. Het is echter de vraag of in het huidige systeem de grootste problemen bij deze groep zitten. • Voor huishoudens met daarin een ZZP-er en/of ondernemer wordt het stelsel niet makkelijker dan het huidige stelsel, zij zullen nog steeds hun inkomen moeten schatten. • De toeslag zal maandelijks (kunnen) fluctueren en het aantal brieven dat naar ouders wordt gestuurd als er vaak wijzigingen zijn, kan groot zijn. Dit is onder andere afhankelijk van inrichtingskeuzes, zoals het hanteren van marges, en er zijn keuzes te maken om het aantal wijzigingen en brieven te beperken. • Voorliggend scenario heeft voor een groot deel van de mensen een positief effect op de doenlijkheid: het aantal acties wordt voor hen drastisch verlaagd en zij hoeven alleen bij de aanvraag iets te doen. Wijzigingen in de situatie worden automatisch verwerkt.[38] De maatregel is begrijpelijk voor burgers omdat beide toeslagen nu ondergebracht zijn bij één organisatie. • De kans op terugvorderingen blijft. Het gevoel van rechtvaardigheid is hoog bij deze maatregel.
Uitvoeringsaspecten	• Na wetswijziging, waarvoor een tijdsduur aangehouden wordt van minimaal 2 jaar, is zeker minimaal 2 jaar nodig voor de invoering, mede gezien de IV. Randvoorwaarde hierbij is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande processen en systemen. • Bij internationale gevallen is één regeling eenvoudiger voor de uitvoering en het bieden van dienstverlening. Het uitbetalen, terugvorderen en de dienstverlening wordt door één uitvoerder gedaan. De uitvoerder beschikt over het gehele dossier, wat het dienstverleningsproces (nationaal en internationaal) en het proces

[38] Rapportage toeslagen en doenvermogen -Dijksterhuis & van Baaren - Ministerie van Financiën (2020)

	voor bezwaar, beroep en klachten vereenvoudigt. Het bezwaar- en beroepsproces wordt overzichtelijker, omdat er maar één partij mee gemoeid is. • Internationale uitvoering onder één wetgeving (socialezekerheidswetgeving) lost de huidige juridische bevoegdheidskwestie uit het huidige stelsel (terugvorderen, verrekenen, betalen) op. De beperkte beschikbaarheid van gegevens wordt opgelost door een integrale regeling. • Uitvoering door één organisatie brengt meer eenvoud in het contact tussen ouder en uitvoering. Voordeel voor de uitvoering is dat de uitvoerder het proces geheel in eigen hand heeft en minder afhankelijk is van processen van een andere uitvoerder. **Variant I** • Het is voor Dienst Toeslagen goed uitvoerbaar om het huidige kindgebonden budget (en daarmee de bijbehorende parameters en rekenregels) uit te breiden met het budget van de kinderbijslag. Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken wanneer één kindregeling bij Dienst Toeslagen geïmplementeerd kan worden. Dienst Toeslagen zal zelf verantwoordelijk worden voor de export/samenloop. Dit is een proces, dat nu nog door de SVB wordt uitgevoerd. Expertise op dit terrein zal moeten worden opgebouwd. • Het is voor Dienst Toeslagen (nog) niet mogelijk om een inschatting te maken welke impact dit heeft, wat de kosten zijn, hoe veel IV-dagen dit gaat kosten en in welke termijn dit gehele proces is te implementeren. Daarvoor is extra onderzoek nodig. • Het is echter voor Dienst Toeslagen niet nieuw om een groot proces in te richten met veel gegevensuitwisseling, eerste aanvragen en het inrichten van nieuwe (IV-) processen. Tevens is het verlenen van extra dienstverlening en maatwerk leveren waar nodig één van de speerpunten van het huidige beleid. • De vaststelling van het recht, het bepalen van samenloop van zowel de het basisbedrag als het inkomensafhankelijke deel met internationale rechten en het verrekenen van buitenlands rechten is geen staande uitvoeringspraktijk voor Dienst Toeslagen. Het is niet in te schatten hoe veel tijd dit gaat kosten om te implementeren. • Doelgroep wordt mogelijk groter, maar niet complexer in de handhaving. **Variant II** • De SVB acht het voorstel uitvoerbaar. Het invoeren van een integrale kindregeling kan aanzienlijke uitvoeringsconsequenties hebben. Het vergt een uitbreiding en mogelijk aanpassing van processen en systemen, het opzetten en uitbreiden van gegevensuitwisseling en een uitbreiding van capaciteit. De uitvoeringskosten zullen toenemen. • Afschaffen van is mogelijk maar kost ten minste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten ten minste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangsperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. • De doelgroep van het inkomensafhankelijke deel van de kindregeling is groot (1.3 miljoen huishoudens). Binnen de sociale zekerheid is ervaring met het inrichten van de gegevensuitwisseling, de IV en de werkprocessen in de dienstverlening. Dit gebeurt binnen de SVB maar op een kleinere schaal en voor een andere doelgroep.

	• Er moet een nieuw proces worden ingericht op basis van deze systematiek voor burgers die niet m.b.v. de Polisadministratie geholpen kunnen worden (675.000 huishoudens). • De Polisadministratie zal meer worden geraadpleegd. Hier zijn verschillende mogelijkheden voor de inrichting. Waarschijnlijk leidt de nieuwe tegemoetkoming tot meer interactie.
Juridische haalbaarheid	**Beide varianten**: • Dit vergt een wijziging van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het kindgebonden budget (WKB). • De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost (saldering, invorderen, en bevoegdheden). Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering. **Variant II**: • De inkomensvaststelling voor mensen in loondienst en voor mensen met inkomen uit zelfstandigheid, voldoet aan het gelijkheidsbeginsel, mits passend juridisch geborgd.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid:[39] **Variant I**: Omdat de huidige toeslagensystematiek wordt gevolgd, wordt de gehele bijdrage maandelijks voorgeschoten waardoor de tijdigheid toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. **Variant II**: Met een uitbetaling per maand is de betaling actueler voor die huishoudens waarvoor gebruik kan worden gemaakt van de Polisadministratie. Met een uitbetaling per maand is de kans groter dat de tegemoetkoming niet direct wordt besteed aan de kinderen, waardoor geen apart potje meer is. Dit wordt onderdeel van de maandelijkse uitgaven, zoals eerder onderzoek door de Beleidsonderzoekers naar het gebruik van het kindgebonden budget laat zien.[40] • Gerichtheid:- Een overgang naar een nieuwe regeling en mogelijk een ander inkomensbegrip gaat gepaard met verschillen in gerichtheid ten opzichte van het huidige stelsel. Net als in het huidige stelsel geldt hierbij dat hoe groter het inkomensonafhankelijke deel, des te eenvoudiger voor ouders en uitvoering, maar de gerichtheid aan lage- en middeninkomens en de doeltreffendheid van de regeling neemt hiermee af. • De doelstellingen van het huidige stelsel blijven overeind, namelijk gericht huishoudens financieel te ondersteunen als ook de doelstellingen van de inkomensonafhankelijke component. • De problematiek van het huidige stelsel voor specifieke situaties en huishoudens wordt deels opgelost (met name voor de buitenlandgevallen).Het effect op de marginale druk wordt door de wijze waarop de regeling wordt ingevuld (inkomensgrenzen en afbouwpaden) bepaalt.
Inkomenseffect	• Aangezien in deze beleidsoptie niet de bedragen zijn verhoogd, zijn er geen inkomenseffecten voorhanden. Dit hangt af van de vormgeving.
Budgettair effect	• De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Ingeval de keuze voor een budgetneutrale vormgeving is er geen impact op de programmagelden. • De impact van deze maatregel op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.

[39] De mate waarin de (hoogte van de) toeslag aansluit op de actuele financiële situatie.
[40] Kamerstukken II, 2018/19, 30 982, nr. 46.

15. – Volledig inkomensAFhankelijke tegemoetkoming aan ouders

Toeslag	Kindgebonden budget

Omschrijving maatregel

In dit scenario wordt een stelsel uitgewerkt waarin de hoogte van de tegemoetkoming inkomensafhankelijk is. Er is één tegemoetkoming voor ouders die grotendeels afhangt van het inkomen. Er is dus geen basis(kinderbijslag)bedrag meer voor alle ouders, maar alleen een tegemoetkoming voor ouders tot een bepaald inkomen. Ouders moeten in dit scenario de tegemoetkoming zelf aanvragen. In deze beleidsoptie wordt in algemene zin een volledig inkomensafhankelijk stelsel uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat de huidige vormgeving van de WKB v.w.b. afbouwpad (start en percentage) wordt toegepast. Er komt een nieuwe regeling. Voor de uitvoeringsconsequenties wordt onderscheid gemaakt in de volgende twee varianten:
Variant I:
In deze variant wordt de Algemene kinderbijslagwet (AKW) geïntegreerd in de wet op het kindgebonden budget (WKB). De parameters (huishoudtype en-samenstelling, vermogen) blijven in de WKB in stand. Het budgettair beslag van de AKW gaat over naar de WKB en de AKW wordt afgeschaft. De voorschotsystematiek van de bestaande WKB blijft behouden.

Variant II:
In deze variant wordt de AKW inkomensafhankelijk gemaakt en de WKB afgeschaft. De AKW blijft zoals deze is, maar het inkomen wordt een nieuwe parameter. Hierdoor geldt het recht op AKW niet langer voor alle ouders. Een variant hierop is in beleidsoptie nr. 13 uitgewerkt.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* 97% van de terugvorderingen van toeslagen/kindgebonden budget zijn het gevolg van een onjuist geschat inkomen. In variant I zal het aantal terugvorderingen toenemen omdat de doelgroep van ouders die onder een inkomensafhankelijke regeling valt hoger is dan de huidige doelgroep die kindgebonden budget ontvangt. De zekerheid van de tegemoetkoming neemt daarmee ook af. Hiermee wordt de toekennings- en inkomenszekerheid verminderd. De hoogte van mogelijke terugvorderingen door het verlies van de ALO-kop neemt door deze variant niet toe of af. Afhankelijk van de keuze die binnen variant II worden gemaakt, voorschotsystematiek of niet, heeft dit een effect op de terugvorderingen en op de inkomenszekerheid. *Niet gebruik* In beide varianten moeten alle ouders zelf beoordelen of ze in aanmerking komen op basis van het inkomen en vervolgens zelf de aanvraag indienen. *Complexiteit* Er is enige mate van reductie van de complexiteit, doordat één van de twee tegemoetkomingen wegvalt. Echter, doordat de complexe(re) tegemoetkoming blijft bestaan en nu voor alle rechthebbenden geldt (doordat de eenvoudige tegemoetkoming komt te vervallen), neemt de complexiteit in absolute zin toe. *Marginale druk* De marginale druk stijgt met deze maatregel, en afhankelijk van keuzes binnen de regeling kan dit hoger of lager uitvallen.
Perspectief burger	• Bijna 2 miljoen ouders ontvangen kinderbijslag, de helft (56%) van hen ontvangt ook kindgebonden budget (ca. 1 miljoen ouders, 2020). • Voor een groep ouders met nu alleen kinderbijslag geldt dat zij in variant I geen tegemoetkoming meer krijgen van de overheid in de kosten van kinderen. Voor het deel van de ouders dat in variant I

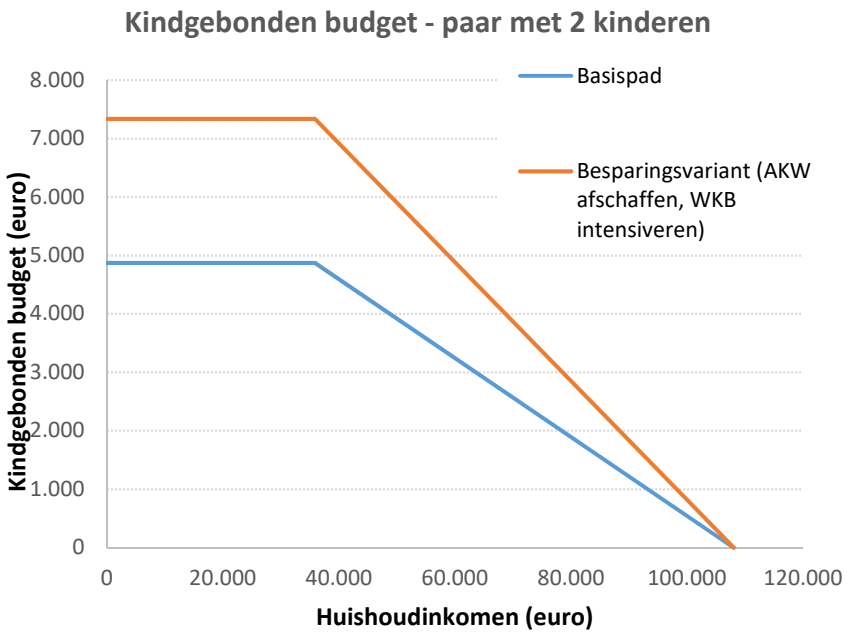
	wel recht houdt op een tegemoetkoming geldt dat de complexiteit toeneemt. In variant II neemt voor alle ouders de complexiteit toe. Voor ouders die al kindgebonden budget ontvangen, geldt dat de huidige complexiteit blijft. • De omvang van de doelgroep met een inkomensafhankelijke tegemoetkoming zal toenemen doordat meer hoge inkomens recht krijgen. Met het vervallen van het inkomensonafhankelijke deel van de tegemoetkoming, neemt de inkomensonzekerheid toe. • De tegemoetkoming komt meer terecht bij ouders met een lager inkomen. De ouders met hogere inkomens krijgen geen of minder tegemoetkoming meer in de kosten van kinderen. • Meer ouders moeten wijzigingen in hun inkomen doorgeven. • Het aantal terugvorderingen neemt toe. • Een zekere en eenvoudige tegemoetkoming voor ouders vervalt. • Ouders die samenlooprechten hebben met gezinstoeslagen uit het buitenland hebben (in de meeste gevallen) nog slechts te maken met één uitvoerder. Dit is een vereenvoudiging. • Het stelsel wordt complexer en onzekerder. Voor alle ouders die gebruik maken van de regeling wordt inkomen belangrijk. De toekennings- en inkomenszekerheid wordt verminderd. • Alle ouders moeten zelf inschatten of ze in aanmerking komen o.b.v. het inkomen en daarna zelf de aanvraag indienen. Uit onderzoek blijkt dat een reden om toeslag niet aan te vragen is de kans op hoge terugvorderingen.[41] Niet gebruik van deze variant kan dus hoog komen te liggen. • Tevens kan het rechtvaardiger voelen voor de maatschappij om één inkomensafhankelijke regeling te maken, maar ook als onrechtvaardig omdat de hoge en middeninkomen niets meer krijgen.
Uitvoeringsaspecten	**Variant I:** De AKW integreren in de WKB • Het is voor Dienst Toeslagen goed uitvoerbaar om het huidige kindgebonden budget, en daarmee de bijbehorende parameters en rekenregels, uit te breiden met het budget van de kinderbijslag. • Qua handhaving verandert er niks. • De impact van deze maatregel op de uitvoering (door Dienst Toeslagen) is beperkt. In algemene zin verandert de systematiek van de WKB niet, alleen de omvang van de doelgroep en de hoogte van de bedragen neemt toe. De uitdaging zit in het nieuwe proces voor eerste aanvraag/toetsing van het recht. • Het samenvoegen van de kindregelingen tot één regeling verbetert voor burgers de internationale uitvoerbaarheid, maar betekent voor Dienst Toeslagen dat zij in het vervolg de samenloop moeten vaststellen, de voorrang moeten bepalen en indien aan de orde moeten anticumuleren, invorderen en uitbetalen. De uitdaging zit in de aanvragen vanuit het buitenland met de bijbehorende behandelsoorten. Het is onduidelijk welke begrippen en toetsing worden aangehouden om voor Dienst Toeslagen een goede inschatting te kunnen maken hoe lang het zal duren om te implementeren en het aantal benodigde IV-dagen dat daarvoor noodzakelijk is. • Als voor de eerste toetsing de huidige gegevensuitwisseling met het BRP voldoende is, is dit zeer goed uitvoerbaar. Het is echter niet beschreven in de beleidsoptie hoe dit proces eruit komt te zien. Naar verwachting is implementatie binnen 2 jaar mogelijk na formalisatie van de wetgeving. • Aandachtspunt hierbij is dat de SVB nu verbindingsorgaan is. Ligt niet voor de hand dat SVB dat blijft. **Variant II**: De AKW inkomensafhankelijk maken

[41] CPB - Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget (2019)

	• Deze maatregel heeft een flinke impact op de uitvoering van de SVB. Van een omvangrijke doelgroep moet de huishoudsituatie bekend worden, en wijzigingen bijgehouden worden. • Op basis van het huishoudinkomen moet de tegemoetkoming worden vastgesteld en uitbetaald. • Het maandelijks uitbetalen (in plaats van kwartaal) is uitvoerbaar. • Het samenvoegen van de kindregelingen tot één regeling verbetert voor burgers de internationale uitvoerbaarheid. Voor de SVB betekent dit een vereenvoudiging. • De SVB kan verbindingsorgaan blijven. • Afschaffen van WKB is in principe uitvoerbaar, maar kost ten minste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten ten minste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangsperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. De impact van deze varianten op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.
Juridische haalbaarheid	• Deze stelselherziening vergt een wetswijziging. • De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost, o.a. saldering, invorderen, en bevoegdheden. Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering. • Het afschaffen van de AKW/WKB leidt tot het wegvallen van een onderdeel van de sociale zekerheid, voor zover niet in een vervangende regeling wordt voorzien. Het toepassen van een vorm van overgangsrecht kan worden overwogen. Denk bijvoorbeeld aan uitstel van de afschaffing met een bepaalde gewenningstermijn of behoud van de kinderbijslag/kindgebonden budget voor ouders die daarop op de datum van inwerkingtreding al recht hebben. • Hierbij moet worden meegewogen dat afschaffing van een onderdeel van de sociale zekerheid een inmenging betreft in het eigendomsrecht (o.a. artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). • Ook is de verhouding van een dergelijke maatregel tot grondrechten van belang, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• <u>Actualiteit en inkomenszekerheid</u>: De tegemoetkoming sluit beter aan op de actuele financiële positie van ouders dan het huidige stelsel van kindregelingen. Voor alle ouders die gebruik maken van de regeling wordt inkomen belangrijk. De inkomenszekerheid wordt verminderd. Variant I zorgt voor meer tijdigheid omdat de AKW per kwartaal (achteraf) wordt uitbetaald. De tijdigheid van variant II hangt af inkomensbron en -begrip (T-2, Polisadministratie, huidig inkomensbergrip TSL) dat wordt gekozen. • <u>Gerichtheid</u>: Deze maatregel biedt gerichtere inkomensondersteuning aan ouders. • Er wordt niet meer voldaan aan het huidige beleidsdoel om alle huishoudens met kinderen financieel te ondersteunen voor de kosten die ze maken. Daarnaast bestaat met deze maatregel het risico dat het draagvlak onder de sociale zekerheid afneemt onder ouders met een hoger inkomen, die geen of deels recht hebben op het kindgebonden budget. De sociale zekerheid is er niet meer voor iedereen.

	• Het bestedingsverschil tussen gezinnen met een lager/middeninkomen en gezinnen met een hoger inkomen wordt verkleind. • Het kindgebonden budget stijgt bij variant I voor middeninkomens en hogere inkomens. Ook zorgt de verhoging van het kindgebonden budget bij variant I ervoor dat het bereik van het kindgebonden budget verder doorloopt en ook hogere inkomens recht krijgen op kindgebonden budget. Hierdoor krijgen meer huishoudens met een hoog inkomen recht op kindgebonden budget. • Ouders kunnen beter in hun bestaansminimum voorzien. • Terugvorderingen en niet-gebruik kunnen toenemen. • Een nieuwe groep hogere inkomens zal recht krijgen op kindgebonden budget. • Het effect op de marginale druk stijgt voor deze groep met 6,75%. Er kan hierdoor een licht negatief effect op het arbeidsmarktaanbod ontstaan. Het is binnen het huidige vormgeving van de WKB (variant I) mogelijk om deze nieuwe instroom te beperken door het kindgebonden budget steiler af te bouwen. Dit verhoogt echter de marginale druk voor de groep op het afbouwpad.
Inkomenseffect	• Indien het bedrag voor de kinderbijslag wordt verlaagd naar nul en het kindgebonden budget budgetneutraal wordt verhoogd, geeft dit positieve inkomenseffecten voor huishoudens met een lager inkomen en negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een hoger inkomen. • De inkomenseffecten bij het budgettair neutraal verdelen van het budget van de kinderbijslag over alle kindbedragen kindgebonden budget laat de volgende inkomenseffecten zien, indien per 1 januari 2024 (tabel 1). Alle kindbedragen van het kindgebonden budget worden verhoogd met 2.157 euro per kind per jaar. De AKW gaat naar nul. • Voor deze beleidsoptie zijn de inkomenseffecten voor 2024 berekend[42]. Dit is een indicatie van mogelijke effecten. In de berekening van de inkomenseffecten wordt bij de verlaging van de AKW naar nul en de verhoging van het kindgebonden budget reeds rekening gehouden met de afbouw van het kindgebonden budget in 2025 en 2026 in het basispad. • Omdat de inkomensafhankelijkheid toeneemt, hebben de lagere inkomensgroepen (met effect) een positief inkomenseffect. Het hoogste inkomenskwintiel (met effect) heeft een negatief inkomenseffect. Deze laatste groep krijgt geen kinderbijslag meer en krijgt geen of maar een beperkt bedrag aan kindgebonden budget vanwege de inkomensafhankelijke afbouw daarvan. Desondanks is hun negatieve inkomenseffect in procenten beperkt, omdat het kinderbijslag-bedrag een relatief klein deel van hun totale inkomen betreft. Er zullen fors meer ouders met een hoger inkomen aanspraak maken op het kindgebonden budget. Ouders die dat nu nog niet ontvangen. Dit verhoogt voor de nieuwe groep de marginale druk (met 6,75%). • Tabel 3 laat de spreiding zien. Niet alleen binnen de laagste inkomensgroep heeft 6% een positief inkomenseffect tussen de 2 en 5%, dat geldt ook voor de tweede en derde inkomensgroep. • Het aandeel personen en kinderen in armoede is respectievelijk 4,9% en 5,3% in 2024 indien de afbouw van het kindgebonden budget in 2025 en 2026 direct in 2024 was doorgevoerd. Dit is bovenop de verhogingen van het kindgebonden budget zoals besloten in de begroting 2024 en na de aangenomen amendementen. Beide varianten uit deze beleidsoptie leiden tot een

[42] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

	afname van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk -0,2%-punt en -0,6%-punt.
Budgettair effect	• De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Als de keuze wordt gemaakt voor een budgetneutrale vormgeving is er geen budgettaire impact. • Door een verhoging van de maximale WKB-bedragen krijgen meer hoge inkomens recht op kindgebonden budget. Het is mogelijk om deze nieuwe instroom te beperken door steiler af te bouwen, dit verhoogt de marginale druk voor de inkomens op het afbouwpad. • Een mogelijke vormgeving van de besparingsvariant is om de AKW af te schaffen en de groep die nu alleen recht heeft op kinderbijslag (i.e. vanwege de hoogte van het inkomen en/of vermogen geen recht op WKB) geen tegemoetkoming voor kinderen meer te verstrekken. Het resterende budgettaire AKW-beslag wordt inkomensafhankelijk en beschikbaar voor de huidige WKB-populatie.[43] Zie figuur 1 hieronder voor een indicatie van de vormgeving van de besparingsvariant. • In dat geval wordt aan de ouders van gemiddeld circa 43% van de kinderen geen kindregeling meer uitgekeerd, hetgeen gepaard gaat met een budgettaire opbrengst van structureel circa €2 miljard op jaarbasis. <u>Figuur 1: Indicatie vormgeving besparingsvariant (AKW afschaffen, opbrengst deels herinvesteren in WKB) afhankelijk van het aantal kinderen en de leeftijd van kinderen.</u> 

[43] Een deel van de AKW-opbrengst wordt in deze variant in het kindgebonden budget geïntensiveerd. Hierdoor nemen de maximale WKB-kindbedragen toe en zou er in principe tot een hoger inkomen recht op kindgebonden budget ontstaan omdat het inkomensafbouwpad verschuift. Voor deze variant is echter als uitgangspunt gehanteerd dat het afbouwpad op hetzelfde punt blijft eindigen (zodat de huidige populatie die alleen recht heeft op kinderbijslag i.v.m. hoogte van het inkomen/vermogen, wordt uitgesloten), hetgeen betekent dat het afbouwpad steiler wordt en de marginale druk voor de inkomens op het afbouwpad stijgt.

Tabel 1. Inkomenseffecten voor huishoudens met effect (met kinderen) in 2024

	Inkomenseffect (huishoudens met effect)	Totaal aantal huishoudens	Aantal huishoudens met effect
Inkomensgroep			
1e (<=111% WML)	2,4%	1.554.147	180.391
2e (111-176% WML)	1,6%	1.553.863	157.554
3e (176-268% WML)	1,5%	1.553.039	318.384
4e (268-394% WML)	0,9%	1.554.127	487.012
5e (>394% WML)	-1,1%	1.553.055	585.333
Inkomensbron			
Werkenden	0,8%	5.026.415	1.589.055
Uitkeringsgerechtigden	2,2%	614.071	126.176
Gepensioneerden	-	1.988.886	-
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,7%	3.918.120	1.297.089
Alleenstaanden	1,2%	3.546.188	333.795
Alleenverdieners	1,3%	303.924	97.791
Kinderen			
Huishoudens met kinderen	0,8%	1.724.552	1.724.552
Huishoudens zonder kinderen	-	4.077.722	-
Alle huishoudens	0,8%	7.768.232	1.728.675

Tabel 2. Mediane inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens in 2024

Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens	
Actieven:	
Alleenverdiener met kinderen	
modaal	4,5%
2 x modaal	3,2%
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	3,0%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	2,3%
2½ x modaal + modaal met kinderen	-0,7%
modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	4,7%
modaal	3,8%
Inactieven:	
Sociale minima	

paar met kinderen	6,0%
alleenstaande	0,0%
alleenstaande ouder	6,6%

Tabel 3. Inkomenseffecten alle huishoudens

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	1%	0%	0%	88%	3%	6%	1%	100%	0,0%	20%
2e (111-176% WML)	1%	1%	0%	90%	5%	4%	0%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	1%	2%	0%	79%	11%	6%	0%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	1%	3%	3%	69%	18%	6%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	1%	7%	18%	62%	11%	2%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]										
werkenden	1%	4%	6%	68%	14%	6%	0%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	2%	0%	0%	79%	6%	9%	3%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	1%	4%	8%	67%	14%	6%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	1%	0%	91%	5%	3%	0%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	2%	3%	3%	68%	13%	10%	2%	100%	0,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	4%	11%	19%	0%	43%	21%	2%	100%	0,8%	22%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	53%
Alle huishoudens	1%	2%	4%	78%	10%	5%	0%	100%	0,0%	100%

16. – Basisbehoeftetoeslag

Toeslag	Fundamentele aanpassing van het huidige stelsel

Omschrijving maatregel

Met deze maatregel worden twee of drie toeslagen samengevoegd tot één basisbehoeftetoeslag.

Variant I: samenvoegen zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag. De synergievoordelen zijn het grootst bij deze variant, omdat het aantal toeslagen van drie wordt ingeperkt naar één.
Variant II: samenvoegen zorgtoeslag en huurtoeslag. Grofweg kan worden gesteld dat alle burgers die in het huidige stelsel recht hebben op huurtoeslag ook recht hebben op Zorgtoeslag. Een samenvoeging tussen deze twee toeslagen levert daarom voor die groep burgers synergievoordelen op, omdat zij met 1 regeling minder te maken hebben.
Variant III: Samenvoegen zorgtoeslag en kindgebonden budget. Het samenvoegen van de zorgtoeslag en kindgebonden budget vraagt om relatief beperkte aanpassingen in grondslagen ten opzichte van bestaande regelingen. In het huidige stelsel kennen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget namelijk een even hoge vermogensgrens en delen ze het partnerbegrip. Bovendien kennen zowel de zorgtoeslag als het kindgebonden budget exporteerbaarheidsverplichtingen.

Door het aantal toeslagen terug te brengen van 3 of 2 naar 1 vindt er harmonisering plaats ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel.

- Burgers dienen één aanvraag voor de basisbehoeftetoeslag bij Dienst Toeslagen en ontvangen maandelijks 1 totaalbedrag.
- In het afbouwtraject van de basisbehoeftetoeslag wordt het bedrag inkomensafhankelijk afgebouwd vanaf één afbouwpunt (inkomensniveau) met dezelfde uniforme afbouwfactor, onafhankelijk van het aantal componenten dat iemand heeft.
    - **Variant I**: Omdat wordt gewerkt met een uniform afbouwpercentage is – bij budgetneutrale vormgeving – het gevolg dat het afbouwpercentage van de basisbehoeftetoeslag variant I ergens tussen het laagste (kindgebonden budget, 6,75%) en hoogste (huurtoeslag, ca 20-30+%) afbouwpercentage van de oude toeslagen komt te liggen.
    - **Variant II**: Omdat wordt gewerkt met een uniform afbouwpercentage komt – bij budgetneutrale vormgeving – het afbouwpercentage van de basisbehoeftetoeslag variant II ergens tussen het huidige afbouwpercentage van de zorgtoeslag (13,67%) en die van de huurtoeslag (huurtoeslag, ca 20-30+%) te liggen.
    - **Variant III**: Omdat wordt gewerkt met een uniform afbouwpercentage komt – bij budgetneutrale vormgeving – het afbouwpercentage van de basisbehoeftetoeslag variant III ergens tussen het afbouwpercentage van het huidige kindgebonden budget (6,75%) en zorgtoeslag (13,67%) te liggen.
- Er is één vermogensgrens voor de basisbehoeftetoeslag, onafhankelijk van het aantal componenten dat iemand heeft. Boven deze grens vervalt de aanspraak op deze toeslag.
    - **Variant I:** De uniforme vermogensgrens zal – bij budgetneutrale vormgeving - tussen de huidige vermogensgrens van de huurtoeslag (€36.952 voor alleenstaanden) en die van de zorgtoeslag/het kindgebonden budget (€140.213 voor alleenstaanden) liggen.
    - **Variant II**: De uniforme vermogensgrens zal – bij budgetneutrale vormgeving – tussen de grens van de huidige huurtoeslag (€36.952 voor alleenstaanden) en de zorgtoeslag (€140.213 voor alleenstaanden) liggen op een lager niveau dan bij variant I.
    - **Variant III**: De uniforme vermogensgrens zal – bij budgetneutrale vormgeving- ongeveer gelijk zijn aan de grens van de huidige zorgtoeslag en het kindgebonden budget (€140.213 voor alleenstaanden).
- Het aantal grondslagen wordt verminderd ten opzichte van de huidige regelingen, met name door grondslagen uit de huurtoeslag te schrappen (varianten I en II). Uit de WKB verdwijnt de grondslag leeftijd kinderen (variant I en III). De grondslagen feitelijke huur, (genormeerde) zorgkosten, vermogen, het aantal kinderen, het wel/niet hebben van een partner en het huishoudinkomen worden behouden.

Om een stijging in export van toeslag te voorkomen moeten componenten te onderscheiden zijn in geval er samenloop is met buitenlandse betalingen. In ieder geval voor de toeslaggerechtigden bij wie sprake is van het exporteren van een van de componenten (kind, zorg, huur). Wanneer verhoogde export wordt geaccepteerd is het niet noodzakelijk deze basisbehoeftetoeslag op te delen in componenten. Deze optie kan gecombineerd worden de beleidsoptie Gebruik van Polisadministratie om het inkomen in te schatten en de beleidsoptie Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet bij Dienst Toeslagen (beleidsoptie 17 en 18). **NB:** In het verleden is een huishoudentoeslag onderzocht. In 2014 is besloten om de voorbereidingen voor de invoering van de huishoudentoeslag te beëindigen. Het gestelde tijdpad voor de implementatie was zeer krap, terwijl de uitvoerbaarheid werd gecompliceerd door maatregelen om een grotere export van toeslagen te voorkomen. Destijds besloot het kabinet nader te bezien of het mogelijk is om een alternatief vormgegeven huishoudentoeslag in te voeren. Dat is het kader van deze beleidsoptie gedaan. De hier uitgewerkte basisbehoeftetoeslag is vergelijkbaar maar niet gelijk aan de destijds uitgewerkte huishoudtoeslag. Bij de destijds uitgewerkte huishoudtoeslag is ook uitgegaan van een ouderencomponent en een inkomensonafhankelijk deel ter vervanging van de kinderbijslag.	
Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen en marginale druk* De basisbehoeftetoeslag blijft een toeslag met een voorschotsystematiek. Dus blijft er sprake van (een gecombineerde) terugvordering/nabetaling. Door de vermindering van het aantal grondslagen in de basisbehoeftetoeslag daalt het aantal terugvorderingen dat hiermee te maken heeft. **Variant I**: Ontvangers van de basisbehoeftetoeslag variant I die zich in het inkomensafhankelijke afbouwtraject bevinden die voorheen geen huurtoeslag ontvingen zullen een hogere marginale druk krijgen dan in het huidige toeslagenstelsel omdat het uniforme afbouwpercentage hoger zal zijn dan dat voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Dit kan in hogere terugvorderingen resulteren als zij (meer) gaan werken. Huishoudens die nu wel huurtoeslag ontvangen zullen juist een lagere marginale druk hebben vanaf het afbouwpunt. Andersom geldt dat mensen die alleen zorgtoeslag en/of kindgebonden budget ontvingen te maken krijgen met een hoger afbouwpercentage en hogere terugvorderingen als zij (meer) gaan werken. De uniforme vermogensgrens die lager zal zijn dan in de huidige zorgtoeslag en het huidige kindgebonden budget, maar hoger dan in de huidige huurtoeslag zorgt er voor dat er meer hoge terugvorderingen zullen ontstaan. Dit komt doordat er meer mensen aanspraak maken op de zorg- en kindcomponenten dan op de huurcomponent. **Variant II**: Ontvangers van de basisbehoeftetoeslag variant II die zich in het inkomensafhankelijke afbouwtraject bevinden die voorheen geen huurtoeslag ontvingen zullen een hogere marginale druk krijgen. Dit kan in hogere terugvorderingen resulteren als zij (meer) gaan werken. Huishoudens die nu wel huurtoeslag ontvangen zullen juist een lagere marginale druk hebben vanaf het afbouwpunt en lopen daardoor minder risico op terugvorderingen wanneer zij (meer) gaan werken. Andersom geldt dat mensen die alleen zorgtoeslag ontvingen te maken krijgen met een hoger afbouwpercentage en hogere terugvorderingen als zij (meer) gaan werken. De uniforme vermogensgrens die lager zal zijn dan in de huidige zorgtoeslag maar hoger dan in de huidige huurtoeslag zorgt er voor dat er meer hoge terugvorderingen zullen ontstaan als gevolg van de

	vermogenstoets. Dit komt doordat er meer mensen aanspraak maken op de zorg dan op de huurcomponent. **Variant III** Ontvangers van de basisbehoeftetoeslag variant III die zich in het inkomensafhankelijke afbouwtraject bevinden die voorheen geen zorgtoeslag ontvingen zullen een hogere marginale druk krijgen. Dit kan in hogere terugvorderingen resulteren als zij (meer) gaan werken. Huishoudens die nu wel zorgtoeslag ontvangen zullen juist een lagere marginale druk hebben vanaf het afbouwpunt en lopen daardoor minder risico op terugvorderingen wanneer zij (meer) gaan werken. Andersom geldt dat mensen die alleen kindgebonden budget ontvingen te maken krijgen met een hoger afbouwpercentage en hogere terugvorderingen als zij (meer) gaan werken. *Niet-gebruik* Doordat er één aanvraagprocedure moet worden doorlopen, kan het niet-gebruik mogelijk afnemen als iemand bijv. recht blijkt te hebben op meerdere toeslagen. Niet-gebruik uit angst voor terugvorderingen zal door deze maatregel niet afnemen, de voorschotsystematiek blijft bestaan. *Complexiteit* Het stelsel wordt door de vereenvoudigingen (minder grondslagen en uniformering van grondslagen) minder complex. De huishoudens die nu gebruik maken van meerdere toeslagen hebben met deze maatregel nog maar te maken met één aanvraag. Het loslaten van enkele grondslagen en het harmoniseren van grondslagen vermindert complexiteit, dit maakt het stelsel naar verwachting begrijpelijker voor burgers. Dit onderdeel van deze maatregel kan ook los van het samenvoegen worden gezien. Wanneer de basisbehoeftetoeslag bestaat uit verschillende componenten kan de burger geen directe relatie meer leggen tussen het verhogen of verlagen van de basisbedragen (als gevolg van beleidswijziging of life event) en de corresponderende netto componenten[44]. *Marginale druk* De marginale druk wordt inzichtelijker door het uniforme afbouwpercentage, mensen krijgen meer zicht op de mate waarin het loont om (meer) te gaan werken waardoor deze maatregel een positief effect kan hebben op de arbeidsparticipatie.
Perspectief burger	• Burgers hoeven bij deze maatregel maar één aanvraag of wijziging te doen, hierdoor zijn er minder acties nodig voor de groep die nu meerdere toeslagen ontvangt. • Waar een burger in het huidige stelsel mogelijk verschillende aangepaste voorschotbeschikkingen per toeslag krijgt als bijvoorbeeld het inkomen wijzigt, blijft dat bij een basisbehoeftetoeslag beperkt tot één. • De begrijpelijkheid komt wel onder druk door de interactie tussen de verschillende componenten van de toeslag omdat zij de toeslag niet kunnen toedelen aan het doel waarvoor het wordt uitgekeerd. • Burgers die binnen de huidige systematiek enkel voor één van de toeslagen in aanmerking komen, worden nu ook met vragen geconfronteerd om te beoordelen of er ook potentieel recht is op een van de andere componenten, dit draagt bij aan het beperken van niet-gebruik. • Burgers krijgen niet altijd op hetzelfde moment het recht op de verschillende componenten. Dit kan op verschillende momenten in

[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31066, nr. 99 d.d. 14 april 2014

	het leven voorkomen, bij de keuze zelfstandig te gaan wonen of het krijgen van een kind kan een nieuw recht worden verworven. Dit betekent dat er bij verwerven van het recht op één van de componenten, alsnog wijzigingen in de aanvraag voor toeslag moeten worden doorgegeven. • De integratie van de drie toeslagen kan het lastiger uitlegbaar maken voor burgers waarvoor zij welk bedrag aan toeslag ontvangen. In het afbouwtraject hangt de hoogte van de ene component mede af van het recht op de andere componenten. Hierdoor zal de burger op geen directe relatie meer kunnen leggen tussen het verhogen of verlagen van de basisbedragen en de corresponderende netto componenten. (1) Beleidswijzigingen (intensivering/bezuinigingen) in de vorm van aanpassingen in de hoogte van de bedragen van de componenten zullen voor burgers lastig te vertalen zijn naar hun persoonlijke situatie. Zo kan het zijn dat een beleidsmatige verhoging van de kindercomponent in een individuele situatie uitpakt als een verlaging van de kindercomponent. (2) Deze dynamiek speelt ook bij life events van de burger. Zo kan het zijn dat een ouder bij het verliezen van de kindercomponent (kind wordt 18 jaar) ook de zorgcomponent verliest. Het wordt lastiger om (wijzigings)beschikkingen bondig en overzichtelijk vorm te geven. Dit zet de begrijpelijkheid van de toeslag voor burgers onder druk.
Uitvoeringsaspecten	• Dienst Toeslagen schat in dat de voorgestelde maatregel leidt tot complexe systeemwijzigingen. • Naar verwachting blijft de fundamentele problematiek van terugvorderingen net als binnen het huidige toeslagenstelsel, bestaan. Vanuit burgerperspectief blijft het een inkomensafhankelijke toeslag die als voorschot wordt uitbetaald met de bijbehorende mentale lasten en het risico op terugvorderingen en nabetalingen. • Daarnaast zou het op onderdelen voor burgers met een lager doenvermogen zelfs complexer kunnen zijn omdat zij de toeslag niet kunnen toedelen aan het doel waarvoor het wordt uitgekeerd. • De maatregel maakt het stelsel iets eenvoudiger, ten koste van de gerichtheid. • De uitvoering van dit voorstel brengt risico's voor de interactie en communicatie met burgers. Door de integratie van de toeslagen worden veranderingen in de hoogte van de toeslag lastiger uitlegbaar en veel minder voorspelbaar. De samenvoeging levert burgers beperkt voordelen op, in verhouding tot de omvang van de wijziging. Vraag is of de moeilijkheden in communicatie en exporteerbaarheid en de benodigde investeringen, hiertegen opwegen. • De voordelen van de maatregel berusten grotendeels op het harmoniseren en vereenvoudigen van grondslagen, hiervoor is het samenvoegen van de toeslagen niet noodzakelijk. Het samenvoegen van de toeslagen heeft een effect op de exporteerbaarheid van toeslagen. Het beperken van de effecten op de exporteerbaarheid brengt complexiteitsrisico's met zich mee voor de uitvoering. Tegelijkertijd maakt het de regeling moeilijk uitlegbaar voor burgers. Bij deze weging is er van uit gegaan dat de exporteerbaarheid niet wijzigt ten overstaan van de bestaande praktijk. Mocht dit wijzigen dan moet dit nader onderzocht worden. • Onzekere schatting van 2000 IV-dagen voor de implementatie van deze maatregel waarbij de verwachtte implementatietermijn 5-10 jaar betreft.

Juridische haalbaarheid	• De verschillende toeslagen kennen elk een eigen exportregime[45]. Burgers hebben in bepaalde gevallen het recht om bij wonen of werken in het buitenland kindgebonden budget en/of zorgtoeslag te blijven ontvangen. Indien de verschillende componenten van de basisbehoeftetoeslag niet van elkaar zijn te onderscheiden, zullen – gezien de juridische verplichtingen - zij worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar moet zijn volgens het ruimste exportregime van de betrokken toeslagen. Dit zou niet alleen een forse stijging van de uitgaven aan toeslagen in het buitenland betekenen, maar ook leiden tot meer complexiteit in de uitvoering.
Effecten	

Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: De actualiteit en inkomenszekerheid verandert door het samenvoegen van de toeslagen niet, omdat het voorschotstelsel blijft bestaan. Hiermee blijven terugvorderingen en nabetalingen bestaan.
	• Gerichtheid: Omdat de basisbehoeftetoeslag gebaseerd is op minder grondslagen dan de huidige toeslagen wordt het stelsel minder gericht. Het effect op de gerichtheid vanwege het uniforme afbouwpercentage en vermogensgrens werkt twee kanten op.
	• De introductie van een basisbehoeftetoeslag kan effect hebben op de toegang tot vitale voorzieningen. Dit speelt met name als gevolg van veranderende afbouwpaden, waardoor mensen die zich in het huidige stelsel in het afbouwpad van een toeslag bevinden juist meer of minder ondersteuning gaan ontvangen. Zie hieronder toelichting over de verschillende effecten. Dit is ook afhankelijk van de maatvoering.
	  ○ Variant I: Als er sprake is van aanspraak op de huurcomponent zal de doelgroep vanwege het lagere afbouwpercentage en de hogere vermogensgrens toenemen. Ook huurders met een hoger inkomen of vermogen zouden hierdoor in aanmerking kunnen komen voor de basisbehoeftetoeslag. Andersom neemt de doelgroep van de kind- en zorgcomponent juist af vanwege het hogere afbouwpercentage en de lagere vermogensgrens; mensen met een hoger inkomen of vermogen die voorheen alleen kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvingen kunnen hun toeslag verliezen. Voor hen kan de toegang tot vitale voorzieningen verslechteren.
	  ○ Variant II: Als er sprake is van aanspraak op de huurcomponent zal de doelgroep vanwege het lagere afbouwpercentage en de hogere vermogensgrens toenemen. Ook huurders met een hoger inkomen of vermogen zouden hierdoor in aanmerking kunnen komen voor de basisbehoeftetoeslag. Andersom neemt de doelgroep van de zorgcomponent juist af vanwege het hogere afbouwpercentage en de lagere vermogensgrens; mensen met een hoger inkomen of vermogen die voorheen alleen zorgtoeslag ontvingen kunnen hun toeslag verliezen. Voor hen kan de toegang tot vitale voorzieningen verslechteren.
	  ○ Variant III: Als er sprake is van een kind-component neemt de doelgroep af vanwege het hogere afbouwpercentage; ouders met een hoger inkomen die voorheen alleen kindgebonden budget ontvingen kunnen hun toeslag verliezen. De doelgroep van de zorgcomponent neemt juist toe vanwege het lagere afbouwpercentage en de lagere vermogensgrens; mensen met een hoger inkomen die voorheen alleen zorgtoeslag ontvingen kunnen hun toeslag

[45] Waar van toepassing is dit thans geregeld in Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en in de diverse bilaterale socialezekerheidsverdragen.

	verliezen. Voor hen kan de toegang tot vitale voorzieningen verslechteren.
	• Het combineren van losse toeslagen in één basisbehoeftetoeslag met één afbouwpad maakt de marginale druk die volgt uit de basisbehoeftetoeslag inzichtelijker dan het huidige stelsel met losse toeslagen en stapelende afbouwpaden. Dit maakt de inkomensgevolgen als toeslagontvangers meer (uren) gaan werken inzichtelijker.
	• Het effect op de marginale druk verschilt per huishouden en per variant.
	  • Variant I: Over het algemeen wordt de marginale druk lager voor huurtoeslagontvangers, zeker als naast de huurtoeslag ook (een) andere toeslag(en) werd ontvangen. Voor huishoudens die nu enkel kindgebonden budget ontvangen wordt de marginale druk juist hoger door het steilere afbouwpad.
	  • Variant II: Over het algemeen wordt de marginale druk lager voor huurtoeslagontvangers, zeker als naast de huurtoeslag ook zorgtoeslag werd ontvangen. Voor huishoudens die nu enkel zorgtoeslag ontvangen wordt de marginale druk juist hoger door het steilere afbouwpad.
	  • Variant III: Over het algemeen wordt de marginale druk lager voor zorgtoeslagontvangers, zeker als naast de zorgtoeslag ook kindgebonden budget werd ontvangen. Voor huishoudens die nu enkel kindgebonden budget ontvangen wordt de marginale druk juist hoger door het steilere afbouwpad.
	• De afweging tussen de voordelen van het samenvoegen van de toeslagen en de moeilijkheden in communicatie, exporteerbaarheid en gerichtheid is noodzakelijk.

Inkomenseffect	• Onderstaande tabel toont de inkomenseffecten voor variant I, waarbij de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget op 1 januari 2024[46] zouden zijn afgeschaft bij gelijktijdige invoering van een basisbehoeftetoeslag met een uniform afbouwpunt (grofweg WML) en uniform afbouwpercentage van 26,88%. Bij deze maatvoering kan de basisbehoeftetoeslag budgetneutraal worden ingevoerd. • Het mediane inkomenseffect van de maatregel op Nederlandse huishoudens is neutraal. • Er is echter sprake van aanzienlijke spreiding: zo leidt invoering van de basisbehoeftetoeslag bij 4% van de Nederlandse huishoudens tot negatieve inkomenseffecten van -5% of meer. Dit zit het sterkste bij de laagste inkomensgroep. Daar staat tegenover dat bij 10% van de Nederlandse huishoudens het inkomenseffect juist positiever is dan +5%. Dit zit het sterkste bij de eerste twee inkomensgroepen (respectievelijk 15% en 27% hebben een inkomenseffect van 5% of meer). • De spreiding komt voornamelijk door het uniforme afbouwpercentage in de basisbehoeftetoeslag. Omdat dit – bij budgetneutrale vormgeving –een gewogen gemiddelde is van de afbouwtrajecten van de losse toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget) komt het afbouwpercentage (26,88%) hoger uit dan de afbouwpercentages in de zorgtoeslag (13,67%) en het kindgebonden budget (6,75%), maar meestal lager dan de afbouw in de huurtoeslag (20-30+%). Dit betekent dat de basisbehoeftetoeslag voor personen vanaf het afbouwpunt (grofweg WML) hoger uitvalt dan het huidige toeslagrecht voor huidige huurtoeslagontvangers, zeker als er daarnaast ook andere toeslagen zouden worden ontvangen. Voor huishoudens vanaf het

[46] De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met deze beleidsoptie.

	afbouwpunt die nu enkel kindgebonden budget ontvangen komt de basisbehoeftetoeslag juist (fors) lager uit. Dit toont zich in het negatieve mediane inkomenseffect bij huishoudens met kinderen en het hoge aandeel (12%) van hen met een negatief inkomenseffect van minimaal -5%. • In het basispad (2024) is het aandeel personen en kinderen in armoede respectievelijk 4,8% en 5,1%. De variant uit deze beleidsoptie leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk +0,3%-punt en +0,5%-punt. Bij de inkomenseffecten en het budgettair effect is gewerkt met referentiejaar 2024. De variant kan echter niet meer per 2024 worden verwezenlijkt. Een later invoerjaar kan tot andere inkomenseffecten leiden, de richting en de orde grootte van de inkomenseffecten zijn naar verwachting echter in lijn met de tabel in de beleidsoptie.
Budgettair effect	De beleidsoptie is budgetneutraal vormgegeven in het jaar van invoering.

Tabel 1. Inkomenseffecten (variant II) basisbehoeftetoeslag

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	7%	15%	25%	16%	12%	9%	15%	100%	0,0%	20%
2e (111-176% WML)	2%	9%	22%	25%	7%	8%	27%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	5%	7%	8%	68%	4%	4%	5%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	6%	10%	10%	73%	1%	1%	1%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	1%	4%	14%	81%	0%	0%	0%	100%	0,0%	20%
Inkomensbron[1]					vi					
werkenden	4%	8%	14%	58%	4%	4%	8%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	7%	20%	25%	22%	8%	5%	12%	100%	-0,3%	8%
gepensioneerden	2%	9%	18%	46%	6%	6%	12%	100%	0,0%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	4%	9%	14%	63%	4%	3%	3%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	4%	8%	17%	41%	5%	7%	17%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	4%	12%	19%	43%	10%	4%	7%	100%	0,0%	4%
Kinderen[2]										
met kinderen	12%	18%	21%	34%	5%	4%	6%	100%	-0,2%	22%
zonder kinderen	1%	5%	12%	64%	4%	4%	10%	100%	0,0%	53%
Alle huishoudens	4%	9%	16%	52%	5%	5%	10%	100%	0,0%	100%

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

17. – Gebruik van polisadministratie om inkomen te schatten

Toeslag	Fundamentele aanpassing binnen het huidige stelsel

Omschrijving maatregel

De Polisadministratie is een register waarin de meeste Nederlandse inkomsens**s**gegevens worden opgeslagen. Hieronder vallen de arbeidsvergoedingen van werkgevers aan werknemers, maar ook bijvoorbeeld sociale uitkeringen, lijfrentes en pensioenen. Al deze gegevens worden per tijdvak aangeleverd via de loonaangifte en opgeslagen in de Polisadministratie. Deze gegevens vormen na afloop van het kalenderjaar ook de basis voor de loongegevens in de vooringevulde aangifte, op basis waarvan het verzamelinkomen wordt vastgesteld voor de inkomstenbelasting (IB) en de toeslagen. In deze beleidsoptie wordt onderzocht of de polisadministratie behulpzaam kan zijn in het bepalen van het recht op toeslagen.

Van 2,8 miljoen huishoudens (circa 53%) die in 2021 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontving was het inkomen dat in de Polisadministratie stond geregistreerd gelijk aan het verzamelinkomen[47]. Dit geeft een indicatie van de grootte van de groep, maar de huishoudens die onderdeel zijn van deze groep zullen variëren. Ook zal het voor huishoudens zelf, en ook voor Dienst Toeslagen, lastig zijn te voorspellen of iemand wiens verzamelinkomen op jaar T-1 of T-2 gelijk was aan het inkomen in de Polisadministratie dat in jaar T ook het geval zal zijn.

De inkomensgegevens van een aantal groepen burgers staan niet (volledig) in de Polisadministratie. Naar verwachting gaat het dan om ongeveer 47% van de huishoudens die huurtoeslag, kindgebondenbudget of zorgtoeslag ontvangen. Hierbij gaat het met name om ondernemers en mensen waarvan de gegevens van de partner niet in de Polisadministratie zitten. Voor ongeveer 40% van de huishoudens die huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvangen geldt dat hun verzamelinkomen lager is dan het inkomen dat in de Polisadministratie staat geregistreerd. In het geval hun voorschot gebaseerd zou zijn op basis van jaargegevens uit de Polisadministratie zouden zij in de actualiteit te weinig toeslag ontvangen, en achteraf te maken krijgen met nabetaling. Voor ongeveer 20% van de huishoudens die huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvangen geldt dat hun verzamelinkomen hoger is dan het inkomen dat in de Polisadmnistratie wordt geregistreerd. In het geval hun voorschot gebaseerd zou zijn op basis van jaargegevens uit de Polisadministratie zouden zij in de actualiteit te veel toeslag ontvangen en achteraf te maken krijgen met een terugvordering.[48]

Voorafgaand aan het jaar beziet Dienst Toeslagen op basis van de laatst bekende IB aangifte (over het algemeen van 1,5 à 2 jaar geleden: T-2) of iemand of diens toeslagpartner inkomen heeft in box 1, box 2 en box 3 niet-zijnde loon, uitkeringen of pensioen. Als gekozen wordt voor aanpassing van het inkomensbegrip en introductie van een nieuw inkomensbegrip waarin alleen box 1 inkomen meetelt, kan inkomen uit box 2 en 3 buiten beschouwing blijven. De groep die uitsluitend inkomen uit loon, uitkering of pensioen verdient wordt in de beleidsoptie groep I genoemd, en de groep die ook inkomsten uit andere bronnen heeft wordt groep II genoemd. Burgers die op basis van de laatste bekende IB aangifte door Dienst Toeslagen onder groep I worden geschaard kunnen zelf aangeven dat ze komend jaar ook inkomsten andere inkomensbronnen verwachten (bijv. alimentatie), waardoor Toeslagen ze alsnog onder groep II kan scharen.

Groep I: Mensen met uitsluitend inkomsten uit loondienst, uitkeringen en pensioen
Nadat de burger de toeslag heeft aangevraagd haalt Dienst Toeslagen voor de groep wiens volledige inkomen en het volledige inkomen van diens toeslagpartner naar verwachting zichtbaar is in de Polisadministratie (ongeveer 53%[49]) gedurende het jaar het inkomen uit de Polisadministratie. Op basis van die gegevens wordt het voorschot bepaald en uitgekeerd.

[47] In 2020 waren dit 2,7 miljoen huishoudens (±52%). Beide cijfers komen voort uit een analyse van de Belastingdienst, 2024.
[48] Deze schattingen zijn afkomstig van een cijfermatige analyse van de Belastingdienst ten behoeve van dit rapprot (2024) en gebaseerd op de definitieve IH aangifte en gegevens afkomstig uit de loonaangifte bekend bij de polisadministratie (UWV) van toeslaggerechtigden uit 2020 en 2021.
[49] Dit getal zal naar verwachting fluctueren. Ook zal het voor huishoudens zelf, en ook voor Dienst Toeslagen, lastig zijn te voorspellen of iemand wiens inkomen op jaar T-1 of T-2 gelijk was aan het inkomen in de polisadministratie dat in jaar T ook het geval zal zijn.

Het inkomen is in veel gevallen de reden van terugvorderingen.[50] Het risico op terugvorderingen wordt minder, want er is een veel kleiner risico dat de burger de toeslag terug moet betalen als gevolg van wijzigingen in loon, pensioen of uitkering. Terugvorderingen op basis van het inkomen kunnen voor deze groep nog ontstaan wanneer na afloop van het jaar blijkt dat toch overige inkomsten zijn ontvangen die niet in de Polisadministratie staan en niet zijn meegenomen bij de bepaling van het voorschot.
Voor deze burgers ontstaat meer zekerheid omdat voor hen niet (alleen) de schatting van de burger wordt gebruikt voor het bepalen van het voorschot, maar ook direct de loongegevens. Schommelingen in het inkomen worden gedurende het jaar zichtbaar voor Dienst Toeslagen en kunnen fungeren als vorm van contra-indicatie en signaal om contact te zoeken met de burger over eventueel aanpassen van het voorschot om terugvorderingen/nabetalingen te voorkomen.

Burgers die hun inkomen ontvangen uit loon, uitkering en pensioen hoeven alleen voor de andere grondslagen nog wijzigingen door te geven.
De burger blijft zelf verantwoordelijk voor de correctheid van de gegevens. Als na afloop van het toeslagjaar blijkt dat de toeslaggerechtigde, of diens toeslagpartner**,** toch inkomen uit andere inkomstenbronnen heeft ontvangen die niet uit de Polisadministratie bleken, of omdat er wijzigingen in andere grondslagen (vermogen, huur, huishoudsamenstelling) vast worden gesteld kan er een nabetaling of terugvordering plaatsvinden.

Groep II: Mensen die (ook) andere inkomstenbronnen hebben
Er is een groep voor wie het verzamelinkomen niet gelijk is aan het inkomen in de Polisadministratie (ongeveer 47[51]%). Dit inkomen is niet zichtbaar in de Polisadministratie. Voor hen geeft de Polisadministratie geen volledig en accuraat beeld van het inkomen. Voor de groep wiens gegevens en/of waarvan de gegevens van de partner niet uit de Polisadministratie blijken, met name ondernemers, blijft het voorschotstelsel gelden. Voor hen is het inkomen pas na afloop van het toeslagjaar beschikbaar via de inkomstenbelasting. Het inkomensbegrip verandert voor hen wel zodat voor de gehele populatie hetzelfde inkomensbegrip geldt, en daar geen ongelijkheid in optreedt. Deze huishoudens doen – net als in het huidige stelsel- zelf vooraf een schatting van hun verwachte inkomen, en op basis van die schatting wordt de toeslag als voorschot uitgekeerd. Zij kunnen bij deze inschatting geholpen worden aan de hand van hun gegevens in de laatste IB aangifte. Na afloop van het toeslagjaar vindt de definitieve vaststelling plaats op basis van het definitief vastgestelde inkomen.

Voor beide groepen geldt dat er sprake blijft van een jaarsystematiek: het definitieve recht op toeslagen blijft gebaseerd op het definitieve jaarinkomen. Als dit op basis van de Polisadministratie niet goed is ingeschat (omdat er ook inkomen uit andere bronnen zoals onderneming is) vindt later nog een herziening plaats. Ook voor huishoudens met enkel een inkomen alleen in de Polisadministratie vindt na afloop van het jaar nog een definitieve toets plaats, die dan veelal niet tot een herziening leidt.[1]

Er is geen variant uitgewerkt waarbij een tussentijdse bijstelling van het voorschot of een terugvordering voorkomen wordt door voor mensen met enkel inkomen uit de Polisadministratie het voorschot als definitief te zien. Dit zou immers kunnen leiden tot een verschillend recht op toeslag tussen twee huishoudens met exact hetzelfde inkomen alleen een andere bron van inkomen (uit onderneming dan wel uit loondienst). Ook is het definitief vaststellen van de toeslag per maand op basis van het actuele inkomen in de Polisadministratie niet nader uitgewerkt, omdat dit een verder verschil met de behandeling van huishoudens met andere bron van inkomen zou betekenen.

Inkomensbegrip:
Door het inkomensbegrip aan te passen kan worden gezocht naar een inkomensbegrip dat het beste aansluit bij de gegevens beschikbaar in de Polisadministratie. Het inkomensbegrip zonder aftrekposten maakt intensiever gebruik van de Polisadministratie voor looninkomen en uitkeringen mogelijk. Intensiever gebruik kan voor een deel van de populatie (helpen) het inkomen te voorspellen en gedurende het jaar schommelingen in het inkomen te volgen als vorm van contra-indicatie en signaal om contact te zoeken met de burger over eventueel aanpassen van het voorschot om terugvorderingen/nabetalingen te voorkomen.

[50] Bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget in 96% en bij de huurtoeslag in 81% van de gevallen vrijwel zeker de reden van de terugvordering. Bijlage 1, tussenrapportage Toekomst Toeslagen.
[51] Dit getal zal naar verwachting fluctueren. Ook zal het voor huishoudens zelf, en ook voor Dienst Toeslagen, lastig zijn te voorspellen of iemand wiens inkomen op jaar T-1 of T-2 gelijk was aan het inkomen in de polisadministratie dat in jaar T ook het geval zal zijn.

Hieronder zijn twee alternatieven voor het huidige inkomensbegrip (verzamelinkomen) uitgewerkt. In beide gevallen tellen aftrekposten niet meer mee bij het bepalen van de draagkracht, terwijl dat bij het huidige inkomensbegrip wel het geval is. Door aftrekposten niet mee te nemen, kan de toeslag gemakkelijker worden berekend aan de hand van de gegevens in de Polisadministratie, omdat geen rekening hoeft te worden gehouden met individuele aftrekposten die niet in de Polisadministratie staan en pas achteraf worden vastgesteld. Implementatie van een van deze twee alternatieve inkomensbegrippen betekent een vernauwing van het inkomensbegrip ten opzichte van de huidige situatie waarbij meer inkomensbronnen worden meegenomen. Ook heeft het niet meerekenen van aftrekposten inkomenseffecten, omdat het toetsingsinkomen hoger ligt dan wanneer wel rekening wordt gehouden met aftrekposten, zoals in het huidige stelsel het geval is. Voor mensen die gebruik maken van de hypotheekrenteaftrek of specifieke zorgkostenaftrek wordt het inkomen en de draagkracht hoger bepaald, waardoor zij minder toeslag gaan ontvangen.

Twee varianten:
- **Op basis van box 1, vóór aftrekposten**. In tegenstelling tot het huidige stelsel worden box 2 en 3 inkomens niet gezien als inkomsten in de bepaling van de draagkracht voor de toeslagen. Er wordt in deze vormgeving geen rekening gehouden met inkomen uit box 2 en box 3, waardoor het recht op toeslagen minder gerelateerd is aan de financiële draagkracht van het huishouden dan in het huidige stelsel. Een burger met box 2 en 3 inkomsten zou met dit inkomensbegrip eerder in aanmerking kunnen komen voor de toeslag dan in het huidige stelsel. Door de aanpassing van het inkomensbegrip komen meer mensen in aanmerking voor toeslagen, waardoor de regelingen minder gericht worden. Dit inkomensbegrip wordt door de SVB en UWV voor verschillende regelingen ook gebruikt, bijvoorbeeld bij de WW uitkeringen.

- **Op basis van box 1, 2 en 3, vóór aftrekposten**. Het verschil tussen het huidige verzamelinkomen en dit inkomensbegrip is dat er géén aftrekposten meer worden meegerekend. Dit inkomensbegrip is gerichter dan het hiervoor toegelichte inkomensbegrip, omdat er meer inkomensbronnen worden meegenomen in de beoordeling van de hoogte van het recht op een toeslag. Dit inkomensbegrip wordt niet door een andere uitvoerder voor inkomensondersteuning gebruikt, en het introduceren van een nieuw inkomensbegrip is tegengesteld aan de behoefte aan vereenvoudiging . Het gebruik van de Polisadministratie biedt bij een dergelijk inkomensbegrip minder zekerheid dan het inkomensbegrip waarin enkel naar box 1 inkomen wordt gekeken.

Effect op fundamentele problematiek	*Problematische terugvorderingen* Voor Groep I kan op basis van het inkomen in de Polisadministratie het inkomen beter worden geschat. Het inkomen is in veel gevallen de reden van terugvorderingen.[52] Terugvorderingen op basis van het inkomen kunnen voor deze groep nog ontstaan wanneer na afloop van het jaar blijkt dat toch de inkomensgrenzen zijn overschreden doordat iemand toch overige inkomsten uit box 1 had, resp. overige inkomsten uit box 1, 2 en 3 zijn ontvangen, of als door forse inkomensstijgingen aan het eind van het jaar een eerder ontvangen voorschot dient te worden terugbetaald. Voor Groep II, burgers waarvan geen of slechts gedeeltelijk gegevens uit de Polisadministratie kunnen worden gebruikt, verandert er niets (anders dan het inkomensbegrip). Voor hen blijft het risico op terugvorderingen gelijk. Voor burgers die in groep II horen, maar bij Dienst Toeslagen bekend staan als groep I, bestaat de kans dat enkel op basis van de Polisadministratie teveel toeslag wordt uitgekeerd, leidende tot terugvorderingen. Voor beide groepen blijft het risico op terugvorderingen op basis van overige grondslagen onverminderd bestaan. *Niet-gebruik*

[52] bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget in 96% en bij de huurtoeslag in 81% van de gevallen vrijwel zeker de reden van de terugvordering. Bij de KOT is het inkomen in 83% onderdeel van beschikking en in 59% de enige reden.

	Door vereenvoudiging zal het niet-gebruik als gevolg voor de angst voor terugvorderingen mogelijk dalen. Voor Groep II (zelfstandigen en anderen waarvan geen gegevens in de Polisadministratie zijn geregistreerd) blijft de huidige systematiek bestaan en wordt er geen effect op niet-gebruik verwacht. *Complexiteit* Voor een deel van de populatie geldt dat het toetsingsinkomen herkenbaar wordt omdat het dichter ligt bij het bedrag dat zij ontvangen aan loon- uitkering of pensioen. Dit effect is het grootst als alleen het box 1 inkomen vóór aftrekposten wordt gebruikt. Anderzijds kan het met name voor de groep werkenden verwarrend zijn dat voor de inkomstenbelasting met een ander inkomensbegrip wordt gewerkt. Voor burgers die gebruik maken van de systematiek van het huidige stelsel (groep 2) blijft de huidige complexiteit bestaan of neemt deze mogelijk zelfs toe indien zij zelf moeten aangeven gebruik te willen maken van de huidige systematiek. De complexiteit voor de uitvoering neemt toe door het hanteren van twee systematieken. *Marginale druk* De marginale druk verandert niet.
Perspectief burger	• Voor 'Groep I' (de groep burgers die enkel loon, uitkering of pensioen ontvangt) vormt de maatregel een complexiteitsvermindering ten opzichte van het huidige stelsel. Zij worden ontlast doordat ze worden geholpen bij het inschatten van hun inkomen en/of geen inkomensgegevens (meer) hoeven door te geven (afhankelijk van de precieze vormgeving). Het is mogelijk dat door deze ontlasting burgers wijzigingen t.a.v. de andere grondslagen niet doorgeven. Hierop attenderen kan hierbij helpen. • Met name werknemers in loondienst die in het huidige stelsel vaak inkomenswijzigingen moeten doorgeven als gevolg van een fluctuerend inkomen, hebben hier profijt van. Voor deze groep wordt er door gebruik te maken van de Polisadministratie minder van het doenvermogen gevraagd en zij kunnen meer zekerheid ervaren over de hoogte van hun toeslag. • Voor de burger is het begrijpelijk dat de hoogte van de toeslag gelijk is als iemand hetzelfde inkomen heeft (door de aanpassing van het inkomensbegrip). • Van burgers met pensioen en uitkeringen die niet geregistreerd worden in de Polisadministratie, bijvoorbeeld private verzekeringen, zijn de inkomsten niet bekend terwijl dat in de IB aangifte wel gezien wordt als loon, uitkering en pensioen. Het gaat hierbij om: private verzekeringen, alimentatie, inkomen uit het buitenland, inkomen uit zzp (naast loondienst). Voor Dienst Toeslagen zal uit de IB aangifte blijken dat zij toeslag moeten ontvangen op basis van de Polisadministratie, terwijl het inkomen naar verwachting te laag wordt geschat, met te hoog uitgekeerde toeslag als gevolg.
Uitvoeringsaspecten	• De complexiteit voor de uitvoering en daarmee de uitvoeringslasten nemen toe. Twee bronnen om inkomen te bepalen naast elkaar is hanteerbaar. • Vaststelling op basis van het verzamelinkomen vóór aftrekposten geeft de mensen met enkel inkomen geregistreerd in de Polisadministratie meer zekerheid over de hoogte van hun toeslag. • Voor een grote groep huishoudens wordt het risico op terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen uit de Polisadministratie verkleind. Tegelijkertijd kan pas definitieve zekerheid worden geboden als de Belastingdienst het verzamelinkomen heeft vastgesteld, omdat pas dan duidelijk is of

	ook inkomen is gegenereerd dat buiten de Polisadministratie valt. Dit betreft met name burgers die gedurende het jaar te maken krijgt met wisselend inkomen of meerdere dienstverbanden. Eventuele terugvorderingen als gevolg van andere grondslagen blijven bestaan. • Deze grotere zekerheid kan grotendeels ook geboden worden via attenderen en muteren in het huidige stelsel zonder aanpassing van het inkomensbegrip. • Burgers die (ook) inkomen buiten de Polisadministratie ontvangen zullen gebruik moeten maken van de huidige systematiek om het inkomen te schatten. Voor hen levert deze optie geen verbetering op en bestaat de kans dat enkel op basis van de Polisadministratie te veel toeslag wordt uitgekeerd, leidende tot terugvorderingen. • IV-impact moet later bepaald worden wanneer verder invulling is gegeven aan hoe de Polisadministratie precies gehanteerd dient te worden.
Juridische haalbaarheid	• Het inkomensbegrip voor het recht op een toeslag moet voor alle groepen burgers hetzelfde zijn (gelijke behandeling). Een aangepast inkomensbegrip zou voor beide groepen moeten gelden. • Het inkomensbegrip in de Awir moet worden aangepast. In de huidige situatie is deze (grotendeels) geharmoniseerd met het fiscale inkomensbegrip. Door het vervallen van de aftrekposten wordt dat minder, maar daarmee beweegt het inkomensbegrip wel meer richting hetgeen in de sociale zekerheid gangbaar is.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: De zekerheid over de hoogte van de toeslag neemt toe voor een deel van de populatie. Zij kan te maken blijven krijgen met terugvorderingen wanneer de Polisadministratie een onvolledig beeld blijkt te hebben gegeven van hun inkomsten. Voor het andere deel van de populatie blijft de actualiteit en zekerheid gelijk aan het huidige stelsel. • Gerichtheid: De gerichtheid neemt af, omdat er geen rekening wordt gehouden met aftrekposten. • Wanneer aftrekposten niet langer meetellen bij het vaststellen van het inkomen, zal de verhouding tussen de hoogte van de toeslag die burgers ontvangen veranderen ten opzichte van het huidige stelsel. Burgers die nu hun hypotheekrente of zorgkosten kunnen aftrekken, zullen met deze maatregel een hoger toetsingsinkomen hebben, waardoor zij, ceteris paribus, minder toeslag ontvangen. • De bijdrage van toeslagen aan de marginale druk van toeslagontvangers verandert niet als gevolg van deze maatregel. Deze maatregel heeft naar verwachting geen effect op de arbeidsparticipatie van de toeslagontvangers. • Burgers die een relatief groot deel van hun inkomen verdienen in box 2 en 3, en een laag box 1 inkomen hebben komen in de variant op basis van box 1 voor aftrekposten eerder dan in het huidige stelsel in aanmerking voor een toeslag. Door een vermogenstoets te blijven hanteren, kan wel deels ondervangen worden dat vermogenden meer dan in het huidige stelsel in aanmerking komen voor de toeslag.
Inkomenseffect	• Zonder aanpassing van het inkomensbegrip heeft deze maatregel geen inkomenseffect voor toeslagontvangers. • Indien gekozen wordt voor aanpassing van het inkomensbegrip zijn die inkomenseffecten er wel. In beide varianten tellen aftrekposten niet meer mee, waardoor het inkomen hoger is en de toeslag, ceteris paribus, lager. Als de maatregel budgetneutraal wordt doorgevoerd, zullen toeslagontvangers met hoge zorgkosten, aftrekbare hypotheekrente en/of ondernemers er op achteruitgaan. vanwege het feit dat aftrekposten niet meer worden meegenomen.

	• Voor huishoudens met inkomen uit box 2 en 3 kan dit tot een stijging van de toeslag leiden, omdat deze inkomensbestanddelen niet langer meetellen.
Budgettair effect	• Intensiever gebruik van de polisadministratie als instrument om gedurende het jaar informatie over het inkomen te verzamelen heeft geen impact op de programmakosten/uitvoeringslasten. Impact op uitvoeringskosten van Dienst Toeslagen of het UWV, de beheerder van de Polisadministratie, zal nader moeten worden onderzocht. • Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de aftrekposten niet meer mee worden genomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsingsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Dit levert een besparing op. Eerder is deze besparing op basis van rekenjaar 2016 geraamd voor alle vier de toeslagen op €700 mln. Indien hiervoor gekozen wordt dient er een herberekening plaats te vinden op basis van actuele gegevens. Het niet rekening houden met inkomen in box 2 en 3 kan daarentegen tot hogere uitgaven leiden. Dit effect zal beperkter zijn doordat huishoudens met inkomen in box 2 (aanmerkelijk belang) ook geacht wordt een loon te krijgen (box 1), en doordat het recht op toeslag beperkt wordt door de vermogenstoets.

18. – Vastgesteld inkomen op basis van T-2 met vangnet bij Dienst Toeslagen

Toeslag	Fundamentele aanpassing binnen het huidige stelsel

Omschrijving maatregel

De toeslag wordt door Dienst Toeslagen gebaseerd op het inkomen en vermogen van 2 jaar geleden. Hierdoor is er geen onzekerheid meer over de vastgestelde financiële situatie waarop de toeslag wordt gebaseerd en zijn er als gevolg van wijzigingen in het inkomen of vermogen geen terugvorderingen meer (behalve bij vangnet, zie hieronder).

De overige grondslagen voor het recht op toeslagen blijven onveranderd en worden in de actualiteit (T) vastgesteld. Dat betekent dat terugvorderingen en nabetalingen niet meer kunnen ontstaan als gevolg van inkomenswijzigingen, maar wel als gevolg van wijzigingen in andere grondslagen. Door gegevensdeling kan ernaar worden gestreefd om deze gegevens zo actueel mogelijk te gebruiken, waardoor terugvorderingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Deze beleidsoptie is toeslagoverstijgend opgesteld: het vaststellen van het inkomen en vermogen op basis van gegevens van twee jaar geleden zou voor alle toeslagen (die niet vervangen zijn voor een eventueel alternatief) van toepassing zijn. Verschillende benaderingen van de toeslagen zou voor burgers zeer verwarrend zijn en de uitvoering bij Dienst Toeslagen compliceren.

Vangnet

Huishoudens die te maken krijgen met een inkomensdaling tussen T-2 en T krijgen met deze maatregel minder toeslagen dan passend is bij hun leefsituatie in T. Voor hen kan een vangnet worden opgezet, om te zorgen dat vitale voorzieningen voor hen toegankelijk blijven. In het vangnet worden de toeslagen niet gebaseerd op het inkomen uit het jaar T-2, maar op het actuele geschatte jaarinkomen, zodat deze huishoudens in jaar T een hoger bedrag ontvangen, passend bij hun leefsituatie in jaar T. Dit vangnet kan ook worden benut voor huishoudens waarvoor er geen inkomensgegevens uit het jaar T-2 beschikbaar zijn.

In de beleidsoptie
wordt ervan uitgegaan dat de toeslagontvangers zelf verantwoordelijk zijn voor het doen van een beroep op het vangnet inclusief het aanleveren van gegevens. Dienst Toeslagen beschikt niet over de gegevens om goed in te kunnen schatten wie hier recht op heeft. Wel zal de Dienst de burgers actief informeren over dat zij mogelijk beroep kunnen doen op het vangnet. Voor zover Dienst Toeslagen over inkomensgegevens beschikt, kan zij toeslagontvangers gedurende het jaar attenderen dat zij vanwege een stijging aan inkomsten, te maken kunnen krijgen met een terugvordering (indien beroep is gedaan op het vangnet).

Het vangnet kan op verschillende manieren worden vormgegeven.
In deze beleidsoptie is uitgegaan van een vangnet voor huishoudens met een (substantiële) inkomensdaling van (meer dan) 20% (bij paren gaat het om het gezamenlijke verzamelinkomen). De Belastingdienst heeft op basis van gegevens uit 2018, 2019, 2020 en 2021 ten behoeve van deze rapportage berekend dat 13% van de huishoudens die huurtoeslag, kindgebonden budget of huurtoeslag ontvangen in aanmerking zouden komen voor het vangnet, als gevolg van een verlies in inkomen van meer dan 20%[53]. Bij gebruik van het vangnet wordt de toeslag – net als in het huidige stelsel - als voorschot toegekend. Als na afloop van het toeslagjaar blijkt dat het inkomen minder dan 20% is gedaald moet het teveel ontvangen bedrag worden terugbetaald. Wanneer iemand recht heeft op meerdere toeslagen komt diegene voor alle toeslagen wel/niet in aanmerking voor het vanget. Daar wordt geen onderscheid tussen gemaakt.

Het vangnetpercentage kan ook hoger of lager worden vastgesteld. Omwille van de begrijpelijkheid zou ook aangesloten kunnen worden bij andere regelingen. Zo hanteert DUO bij het terugbetalen van de studieschuld de mogelijkheid om van een recenter inkomensjaar uite te gaan (dan T-2) bij een daling van het inkomen van minstens 15%.

[53] 680.000 huishoudens die in 2021 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvingen hebben in twee jaar tijd 20% van hun inkomen verloren. 670.000 huishoudens die in 2020 huurtoeslag, kindgebonden budget of zorgtoeslag ontvingen hebben in twee jaar tijd 20% van hun inkomen verloren.

In het ultieme geval kan worden gekozen om bij 1 euro inkomensverlies tussen T-2 en T het vangnet beschikbaar te stellen. Iedereen met inkomensverlies kan dan aanspraak maken op het vangnet. Op deze manier wordt maximaal rekening gehouden met het inkomensverlies en tegelijkertijd zekerheid geboden aan de burger. Om de toestroom tot het vangnet gedurende het jaar te beperken, zouden de burgers die gedurende het jaar geen aanvraag voor het vangnet doen, achteraf na vaststelling van het inkomen nog automatisch voor de inkomensdaling kunnen worden gecompenseerd.

Belangrijk aandachtspunt is dat bij de vormgeving van het vangnet er een afruil is tussen uitvoerbaarheid en budgettaire consequenties enerzijds en inkomensbescherming anderzijds. Om het vangnet uitvoerbaar te houden, moet het aantal huishoudens in het vangnet beperkt worden. Een beperkt vangnet heeft ook kleinere budgettaire consequenties. Tegelijkertijd betekent een beperkt vangnet ook dat een deel van de huishoudens met een inkomensdaling hier geen aanspraak op kan doen, en daardoor minder toeslag ontvangt dan op dat moment nodig is.

De gerichtheid en actualiteit van het toeslagenstelsel vermindert ten behoeve van het vergroten van de zekerheid voor een fors deel van de populatie als de (hoogte van de) toeslag wordt gebaseerd op historische inkomensgegevens. Als gevolg van de tijdvakverschuiving krijgt de groep die op basis van actueel verzamelinkomen geen recht meer zou hebben op toeslagen (als gevolg van inkomensstijging), alsnog recht op basis van het T-2 inkomen. Zo ontvangen starters op de arbeidsmarkt bijv. nog langere tijd zorg- en evt. ook huurtoeslag.

Effect op fundamentele problematiek	**Burgers waarvan de toeslag wordt gebaseerd op het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden (T-2)** *Problematische terugvorderingen* Voor een groep burgers waarvoor de toeslag op basis van T-2 wordt gebaseerd, wordt op basis van het inkomen meer zekerheid geboden over het recht op de toeslag. Dit betreft ca. 85-95% van de doelgroep. De grootte van deze groep is sterk afhankelijk van de conjunctuur. Terugvorderingen op basis van het inkomen kunnen enkel nog ontstaan wanneer het vastgestelde inkomen wordt herzien, nadat het voorschot is uitgekeerd. Het inkomen is in veel gevallen de reden van terugvorderingen.[54] Een groot deel van deze burgers heeft een stabiel inkomen of beperkte fluctuaties. Voor deze burgers betekent T-2 ook over de jaren heen (meer) zekerheid. *Niet-gebruik* Niet gebruik zal naar verwachting afnemen, omdat mensen minder gegevens moeten aanleveren (vereenvoudiging) en meer zekerheid ervaren *Complexiteit* Complexiteit neemt af voor deze groep burgers. *Marginale druk* Het hanteren van een vastgesteld inkomen in plaats van een actueel inkomen heeft in principe geen effect op de marginale druk. **Burgers met inkomensdaling die gebruik maken van het vangnet[55]** *Problematische terugvorderingen* Burgers die gebruik maken van het vangnet, maar van wie achteraf blijkt dat dat onterecht was omdat er sprake is van minder dan 20%

[54] Zie probleemanalyse: Bij de zorgtoeslag en kindgebonden budget in 96% en bij de huurtoeslag in 81% van de gevallen vrijwel zeker de reden van de terugvordering. Bij de KOT is het inkomen in 83% onderdeel van beschikking en in 59% de enige reden.

[55] De omvang van deze groep mensen is sterk conjunctuurafhankelijk. Bij een vaste grens van 20% is uit eerder onderzoek gebleken dat tussen 5-15% van de burgers aanspraak zouden maken op het vangnet – dat resulteert in 300.000 tot 1 mln burgers die aanspraak maken op het vangnet

	inkomensdaling, krijgen te maken met hogere terugvorderingen dan zij in het huidige toeslagenstelsel zouden hebben. Indien het inkomen met minder dan 20% is gedaald moet het teveel ontvangen bedrag worden terugbetaald, namelijk: het verschil tussen het ontvangen bedrag en het recht gebaseerd op het T-2 inkomen. Zij moeten meer terugbetalen dan wanneer ze direct op basis van hun T-2 inkomen voorschotten uitgekeerd hadden gekregen. Burgers die te maken hebben met een inkomensdaling van meer dan 20%, en gebruik maken van het vangnet, geldt dat het risico op terugvorderingen gelijk is aan het huidige stelsel (ongeveer 10% van de toeslagontvangers). Zij moeten hun inkomen zo goed mogelijk vooraf schatten. Bij een vangnet zonder harde grens, blijft het risico op terugvorderingen in het vangnet gelijk aan het huidige stelsel. *Niet-gebruik* Niet-gebruik van het vangnet met harde grens kan gelijk of groter zijn aan het huidige stelsel, door het risico op hoge terugvorderingen. Bij het vangnet zonder harde grens, blijft de kans op niet-gebruik gelijk. *Complexiteit* Het moeten doen van een beroep op de vangnet vergroot de complexiteit voor burgers. Zij moeten niet enkel het huidige inkomen juist inschatten, maar ook de inkomensdaling in jaar T ten opzichte van jaar T-2. Het is afhankelijk van de vormgeving in welke mate de complexiteit als gevolg hiervan toeneemt. Dit is extra ingewikkeld als uitgegaan wordt van het toetsingsinkomen zoals dat nu bestaat met de aftrekposten en inkomens in verschillende boxen. *Marginale druk* Het hanteren van een vastgesteld inkomen in plaats van een actueel inkomen heeft in principe geen effect op de marginale druk.
Perspectief burger	• Voor de groep burgers die geen gebruik maakt van het vangnet vormt T-2 een verbetering doordat hen op basis van het inkomen meer zekerheid kan worden geboden over het recht op de toeslag. Zij worden ontlast doordat ze geen inkomensgegevens hoeven door te geven. Deze groep ondervindt binnen de huidige systematiek ook al minder problemen. • Burgers die zzp'er zijn of een inkomen hebben dat jaarlijks fluctueert blijven te maken hebben met onzekerheid. De mate van onzekerheid hangt af van in hoeverre zij in staat zijn hun inkomen juist in te schatten, vergelijkbaar met het huidige stelsel. De onzekerheid kan ten opzichte van het huidige stelsel voor deze groep toenemen omdat voor vangnetgebruikers een nieuwe grondslag wordt geïntroduceerd, de inkomensdaling. • De voordelen van T-2 ten opzichte van het huidige stelsel komen dus voor een deel terecht bij een groep die over het algemeen weinig problemen ervaart in het huidige stelsel (stabiel inkomen en leefsituatie) en mensen die uit angst voor terugvorderingen nu hun recht niet-gebruiken. • Uit onderzoeken blijkt dat een sterke inkomensdaling kan leiden tot verlaging van de mentale capaciteit, wat er toe kan leiden dat deze burgers minder snel in actie komen of onbedoeld verkeerde informatie doorgeven. Indien burgers geen aanvraag doen, ontvangen ze mogelijk te weinig toeslag gedurende het jaar, ook als zij hierdoor in financiële problemen komen. Dit risico kan deels worden weggenomen door attenderingen, maar de verantwoordelijkheid blijft bij de burger (zie uitvoeringsaspecten).

	• Het kan voor burgers lastig te begrijpen zijn dat andere factoren (hoogte van de huur), vast worden gesteld in de actualiteit (T) terwijl het inkomen en vermogen op T-2 wordt vastgesteld.
Uitvoeringsaspecten	• Voor alle burgers geldt dat de actualiteit van de toeslag afneemt, met de oplossing T-2 met een vangnet, wordt de ingeslagen richting van afgelopen jaren om meer in de actualiteit te gaan werken losgelaten. De complexiteit voor de uitvoering en daarmee de uitvoeringslasten nemen toe. • Het vangnet zonder controle of signalering vooraf en met directe honorering is hanteerbaar voor ongeveer 1 miljoen burgers. Om een nieuw systeem in te richten zijn grote wijzigingen noodzakelijk die meerdere jaren in beslag nemen om uit te werken en te implementeren. De schatting voor de invoering van deze maatregelen is dat er naar verwachting 2000 IV-dagen nodig zijn met een implementatietermijn van 3-5 jaar. • De huursubsidie heeft in de periode 1997-2005 een vangnetregeling voor inkomensdaling gekend. Er waren problemen met de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controle van het vangnet. Het eerste jaar werd de Regeling bijdrage huurlasten op landelijk niveau uitgevoerd. Dit bleek dermate lastig dat daarna bij inkomensdaling gekozen is voor een gemeentelijke uitvoering van een bijzondere bijdrage op gemeentelijk niveau. De landelijke regeling werd uitgevoerd door de gemeenten, de voorwaarden, toetsing, berekeningen en regelingen, werden landelijk bepaald. Het systeem was zeer bewerkelijk met wetswijziging, Besluit vangnetregeling, ieder kwartaal een regeling voor omrekeningsfactoren. Iedere beleidswijziging moest aan alle gemeenten worden gemeld. De regeling was door de kostenvergoeding ook duur. Voor gemeenten was het een complex geheel; waar grotere gemeenten met meer te behandelen aanvragen nog wel dossierkennis konden opbouwen, was het voor kleine gemeenten een verhoudingswijs (te) grote taak.
Juridische haalbaarheid	• Indien sprake is van een harde grens voor aanspraak op het vangnet, kan een rechter in specifieke gevallen oordelen dat dit onevenredig uitpakt.
Effecten	
Beleidsmatige effecten	• Actualiteit en inkomenszekerheid: de actualiteit neemt af omdat de hoogte van de toeslag wordt gebaseerd op historische gegevens. Voor de groep burgers die geen beroep doen op het vangnet vormt T-2 een verbetering doordat hen op basis van het inkomen meer zekerheid kan worden geboden over het recht op toeslag. • Gerichtheid: De gerichtheid neemt af. Als gevolg van de tijdvakverschuiving krijgt de groep die op basis van actueel verzamelinkomen geen recht meer zou hebben op toeslagen (als gevolg van inkomensstijging) alsnog recht op basis van het T-2-inkomen. • Voor de burgers met een relatief beperkte daling betekent deze maatregel dat in hun actuele situatie ze minder financiële ondersteuning krijgen, en de ondersteuning twee jaar later ontvangen. Wellicht ervaren zij dit als arbitrair of oneerlijk. • Voor burgers waar geen T-2 inkomen beschikbaar is, moet onderscheid worden gemaakt tussen groepen waarvan helder is dat zij eerder geen inkomen hadden (bijvoorbeeld ex-studenten of iemand die niet werkte en wiens relatie is verbroken) en groepen waarbij dat niet eenvoudig aan de voorkant is vast te stellen (bijvoorbeeld mensen die in jaar T-2 in het buitenland woonden). Voor de laatste groep geldt dat zij hun inkomen schatten en gaan daarmee het vangnet in. • De marginale druk is afhankelijk van de maatvoering van de maatregel. Wanneer de afbouwpaden van de toeslagen gelijk

	blijven aan het huidige stelsel blijft de bijdrage van de toeslagen aan de marginale druk ook gelijk. • Bij het vangnet blijft de problematiek van het huidige stelsel bestaan.
Inkomenseffect	• Voor instromers op de arbeidsmarkt (zoals ex-studenten) pakt het baseren van de toeslag op het inkomen uit jaar T-2 gunstig uit. Als gevolg van de tijdvakverschuiving krijgt de groep die op basis van actueel verzamelinkomen geen recht zou hebben op toeslagen (als gevolg van inkomensstijging), alsnog recht op basis van het T-2 inkomen. Zij krijgen nog 2 jaar een (hogere) toeslag uitgekeerd. Dit geldt ook voor burgers die door een stijging van het inkomen geen recht meer hebben op toeslag. In de huidige systematiek stromen zij in T uit, in deze variant behouden zij nog twee jaar recht. • Burgers met minder dan 20% inkomensdaling (en daarmee geen aanspraak maken vangnet) moeten de gevolgen zelf opvangen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij mensen die stoppen met werken en met pensioen gaan, of ouders die hun eerste kind hebben gekregen en minder gaan werken.
Budgettair effect	• De tijdvakverschuiving van het actueel inkomen (T) naar het vastgesteld inkomen (T-2) kan budgettair neutraal worden vormgegeven door de inkomens- en vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen aan te passen. Dit kan leiden tot een extra spreiding in inkomenseffecten (maar is per saldo neutraal). • De budgettaire omvang van het vangnet zal - net als het aantal potentiële ontvangers - aanzienlijke conjuncturele fluctuaties kennen. Dit geldt ook voor het huidige stelsel op basis van actueel inkomen. Ook zullen keuzes in de domeinen nog een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de uiteindelijke budgettaire omvang van het vangnet. De vormgeving is sterk bepalend voor de omvang van de kosten. In het kader van het rapport Alternatieven voor Toeslagen (2020) zijn de budgettaire consequenties van de introductie van deze maatregel met een vangnet voor inkomensdaling van 20% voor het kindgebonden budget, de huurtoeslag en de zorgtoeslag geraamd op 427 mln. euro structureel. De analyse is echter gebaseerd op jaren 2017 (T) en 2015 (T-2). Als gevolg van het gestegen aantal toeslagontvangers zal de feitelijke budgettaire impact van deze maatregel groter zijn. Tussen 2016 en 2024 is het totale budget van alle toeslagen met 74% gestegen. Op basis van een dergelijke stijging zouden de genoemde kosten van het vangnet van €427 miljoen stijgen naar circa €740 miljoen.