

## **Kabinetsinzet Toeslagen**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

#### **II Reactie van de Staatssecretaris**

De vaste commissie voor Financiën heeft op 27 mei 2020 vragen en opmerkingen aan de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane voorgelegd over de door de staatssecretaris op 30 april 2020 toegezonden brief inzake de Kabinetsinzet Toeslagen (Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen - deelonderzoek 2) (Kamerstuk 31066, nr. 624).

Ik wil de leden van de fracties dankzeggen voor hun vragen en opmerkingen. Met belangstelling is kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. In algemene zin wil ik aangegeven dat het kabinet de motie Bruins-Van Weyenberg als belangrijk ankerpunt ziet om alternatieven uit te werken waarbij het toeslagstelsel verdwijnt. Er is een breed gedeelde wens om het stelsel fundamenteel te wijzigen. Het is echter ook duidelijk dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn voor de problemen van het huidige stelsel. Miljoenen Nederlanders ontvangen toeslagen en deze zijn vaak een belangrijk bestanddeel van het inkomen. Aanpassingen in het stelsel moeten daarom gedegen worden voorbereid en effecten zorgvuldig worden afgewogen. Hieronder ga ik in op de vragen die zijn voorgelegd. Bij de beantwoording daarvan volg ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag, behoudens waar de fracties eenzelfde vraag hebben gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een overzicht van de varianten, wat de taakstelling is en hoe de uitwerking eruitziet. Zoals aangekondigd in de Kabinetsinzet Toeslagen gaat het kabinet aan de slag met het uitwerken van een aantal onderdelen, die op verschillende manieren kunnen bijdragen aan een alternatief toeslagenstelsel. Dit betekent allereerst dat er opties worden verkend in de domeinen kinderopvang, wonen en zorg. Maar ook dat er wordt gekeken naar alternatieven binnen de kindregelingen, fiscaliteit, het sociaal minimum en de rol van gemeenten. Daarnaast wordt er ook gekeken naar alternatieven met betrekking tot het loslaten van de actualiteit. Uiteindelijk zal het kabinet in beeld brengen hoe een alternatief stelsel er zou kunnen uitzien afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt. Daarbij zal het kabinet ook inzichtelijk maken welke stappen er moeten worden gezet richting een alternatief stelsel.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op de investeringen in de dienstverlening. Het kabinet wil met de versterking van de dienstverlening de focus leggen op drie punten. Ten eerste op preventie zodat er aan de voorkant zoveel mogelijk voorkomen wordt dat burgers fouten maken in bijvoorbeeld het aanvraagproces. Daarnaast wordt ingezet op betere monitoring om afwijkingen in inkomen of gebruik eerder te signaleren. Ten derde wordt ingezet op betere begeleiding bij hoge terugvorderingen, ook om herhaling daarvan te voorkomen. Het effect wat met de versterking van de dienstverlening wordt beoogd is om te zorgen dat de toeslag goed blijft aansluiten op de actuele situatie van het huishouden. Op deze wijze kan het aantal en de omvang van de hoge terugvorderingen worden teruggedrongen.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook nog naar de grens van de drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen. Een voorstel hiervoor zal meelopen in het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid Toeslagen, dat met het Belastingplan op Prinsjesdag naar de Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de VVD-fractie vragen welke vereenvoudigingsmaatregelen onderdeel zullen worden van het Belastingplan 2021. Het kabinet is voornemens een aantal kleinere maatregelen uit de basisvariant uit het IBO-deelrapport 1 op te nemen in het Belastingplan 2021. Dit betreft een vereenvoudiging van de zorgtoeslag en de invoering van een drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen. Met het wetsvoorstel hardheidsaanpassing en wetsvoorstel verbeteringen toeslagen zijn de in de basisvariant voorgestelde maatregelen zoals proportioneel toekennen van de kinderopvangtoeslag en de introductie van een hardheidsclausule geregeld. Het Belastingplan 2021 zal aanvullend ook maatregelen omvatten die bijdragen aan versterking van de rechtsbescherming van burgers. Met deze beide wetgevingstrajecten verwacht het kabinet een aantal concrete knelpunten in de huidige wet- en regelgeving te hebben opgelost.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de effecten van de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit zijn meegenomen door de werkgroep IBO. De IBO-werkgroep heeft van de verschillende bouwstenen en varianten diverse elementen in kaart gebracht zoals de budgettaire gevolgen, inkomenseffecten en effecten voor niet-gebruik. Hierbij is conform de taakopdracht gefocust op de toeslagen. De betrokken stelsels vormden geen onderdeel van de taakopdracht van dit IBO en zijn daarom niet nader onderzocht.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat de Belastingdienst zelf contact opneemt met burgers in geval zij hun betalingsregeling niet nakomen. Als burgers gedurende de looptijd van een betalingsregeling een termijn niet betalen, ontvangen zij eerst een betalingsherinnering. Pas daarna volgt een aanmaning en als dat niet helpt een dwangbevel. Mocht er gedurende de looptijd van de betalingsregeling problemen ontstaan met de financiële draagkracht van de burger dan is de boodschap dat de burger zelf zo spoedig mogelijk contact opneemt met de Belastingdienst. De Belastingdienst kan namelijk niet zelf signaleren of een burger zijn rekeningen wel of niet meer kan betalen. Tijdig contact zoeken zorgt ervoor dat er naar een passende oplossing kan worden gezocht en een dwanginvorderingstraject zoveel mogelijk kan worden voorkomen. De inzet van de Belastingdienst is erop gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat hoge terugvorderingen ontstaan om de daarmee doorgaans gepaard gaande terugbetalingsproblemen voor burgers zoveel mogelijk te beperken. Daarom wordt momenteel specifieke begeleiding ingericht voor burgers met een hoog risico op terugvorderingen<sup>1</sup>.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn als verrekening van belastingschulden met toeslagen niet meer mogelijk zou zijn. Het antwoord is dat verrekening tussen belastingen en toeslagen alleen mogelijk is als het gaat om incidentele teruggaven inkomstenbelasting. Met andere belastingmiddelen wordt er niet verrekend. Tussen de verschillende toeslagen wordt ook niet verrekend, behoudens in geval van dwanginvordering.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de modernisering van de inningssystemen en de inhaalslag die er wordt gemaakt op de ICT. Ook vragen ze wanneer de aanbeveling van de Rekenkamer kan worden geïmplementeerd en of de staatssecretaris deelt dat de verrijking zoals aanbevolen door de Rekenkamer beter inzicht geeft. Het streven voor dit jaar is om aan de hand van programma Modernisering IV-landschap (MIV) stapsgewijs te werken aan het verminderen van de technische schuld (achterstallig onderhoud) van centrale applicaties. Daarnaast wordt er deze en komende jaren gewerkt aan de introductie van een nieuw innings- en betalingsstelsel uiterlijk per 2023. Het kabinet deelt de opvatting dat verrijking van analyse met informatie op het niveau van het huishouden over de route van de toeslag (ook wel 'klantreis') bijdraagt aan het detecteren van verbeterpunten in de dienstverlening aan de toeslaggerechtigden. Dit is ook als activiteit opgenomen in het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen

De leden van de VVD-fractie wijzen op berichtgeving over de hoogte van oninbare toeslagen en vragen welke acties worden ondernomen om het bedrag te verminderen. Het kabinet gaat zich ervoor inspannen om het aantal fouten in de eerste aanvraag terug te dringen door ondersteunende dienstverlening bij de aanvraag. Aanvullend wijst het kabinet er wel op dat het toeslagenstelsel een voorschotstelsel blijft. Het uitgangspunt is dat onterecht uitgekeerde toeslagen terugbetaald moeten worden. In de praktijk wordt ruim 95% van de terugvorderingen betaald. Zoals hiervoor ook aangegeven is de inzet van de Belastingdienst er dus op gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat hoge terugvorderingen ontstaan om de daarmee doorgaans gepaard gaande terugbetalingsproblemen voor burgers zoveel mogelijk te beperken. Daarom wordt momenteel specifieke begeleiding ingericht voor burgers met een hoog risico op terugvorderingen<sup>2</sup>. Geheel voorkomen worden kan niet, omdat er ook gevallen zijn van overlijden of faillissement waardoor niet kan worden terugbetaald. Daarnaast kan fraude of onvoldoende betalingscapaciteit een rol spelen. Fraude wordt zo goed mogelijk opgespoord en aangepakt, bij onvoldoende betalingscapaciteit kunnen vorderingen alsnog worden geïnd als er op enig moment weer betalingscapaciteit ontstaat. Ook kan er in voorkomende gevallen nog worden verrekend. De reden waarom de oninbare vorderingen als omvangrijk worden gezien is dat Belastingdienst/Toeslagen

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31066, nr. 630 d.d. 18 mei 2020.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31066, nr. 630 d.d. 18 mei 2020.

deze niet kan kwijtschelden en om die reden niet kan afboeken. De bedragen cumuleren derhalve vanaf 2005 en dienen dus ook vanuit dit perspectief te worden bekeken.

De leden van de VVD-fractie vragen welke actie het kabinet onderneemt om de communicatie van de Belastingdienst aan te passen zodat de begrijpelijkheid en de zekerheid rond de toeslagen voor burgers wordt vergroot en niet-gebruik wordt verminderd. De inzet van het kabinet is om de begrijpelijkheid te verbeteren door de dienstverlening richting burgers te verbeteren en de wetgeving te vereenvoudigen. De communicatie van de Belastingdienst er op gericht is om zoveel mogelijk burgers die recht hebben op toeslagen daarvan gebruik te laten maken. Dat investeringen in dienstverlening in de afgelopen jaren zinvol zijn, laat de daling van het niet-gebruik van 17% naar 10%, die in het IBO is geconstateerd, zien. En ook dat de groepen die toeslagen het hardst nodig hebben de weg daarnaartoe goed hebben weten te vinden. Wat de effecten zijn van de nieuwe wetgeving die momenteel in ontwikkeling is en van de versterking van de dienstverlening zal over enkele jaren duidelijk worden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich naar aanleiding van het voorstel tot schrappen van de terugwerkende kracht in het partnerschap af hoe partnerschappen in de andere toeslagen ontstaan. Het kabinet geeft aan dat het schrappen van de terugwerkende kracht in het partnerschap voor alle toeslagen geldt, maar de effecten ervan worden vooral gevoeld in de zorgtoeslag. Partnerschap voor de toeslagen ontstaat als burgers trouwen, een kind krijgen, een huis kopen of een pensioen delen. Met de voorgestelde maatregel gaat het partnerschap in op het moment van bijvoorbeeld de trouwdag en niet langer met terugwerkende kracht tot 1 januari van dat jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van een harde grens of afbouwpad op de complexiteit, gerichtheid en doelmatigheid van toeslagen. Een harde grens of steil afbouwpad zorgt ervoor dat de toeslag zeer gericht, en daarmee ook meestal ook doelmatig is ingericht, maar vergroot wel de armoedeval. Het IBO Toeslagen toont aan dat dit het stelsel gevoeliger maakt voor inkomenswijzigingen wat zorgt voor een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen, en daarmee een complex stelsel. Uiteindelijk is er dus een afweging die moet worden gemaakt tussen gerichtheid, actualiteit en doelmatigheid.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of het klopt dat zonder aanpassingen aan de tijdigheid of gerichtheid het direct financieren van de kinderopvang dan tot soortgelijke problemen zou leiden. Ze vragen ook naar de vormgeving van een dergelijke publieke voorziening en de effecten op de arbeidsparticipatie. Het IBO Toeslagen concludeert inderdaad dat er terugvorderingen zullen blijven bestaan indien er niets wijzigt in de tijdigheid en gerichtheid en dit geldt ook voor de kinderopvang. Naar aanleiding van het IBO Deeltijdwerk en IBO Toeslagen wordt er in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) onderzoek gedaan naar een alternatieve inrichting van het stelsel voor ondersteuning voor gezinnen met jonge kinderen. Hierin zal ook naar financieringsvormen worden gekeken waarbij er een vorm van betaling aan kinderopvangorganisaties plaatsvindt in plaats van via de ouders. Er wordt hierbij zowel naar de effecten gekeken indien er geen additionele aanpassingen in de grondslagen plaatsvinden, als de effecten indien dit wel gebeurt. In dit onderzoek worden in ieder geval de effecten op de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van kinderen en vereenvoudiging meegenomen. De vragen van de VVD-fractie zullen daarom aan de orde komen in dit onderzoek. Op dit moment is het bij sommige kinderopvangorganisaties al mogelijk om de toeslag uit te laten betalen aan de kinderopvangorganisatie zelfs als deze een convenant heeft gesloten met de Belastingdienst/Toeslagen. Daarbij zijn er wel aanvullende voorwaarden waaraan de kinderopvangorganisatie moet voldoen en blijft er een risico staan op terugvorderingen bij wijzigingen in het inkomen of het aantal gewerkte uren of afgenomen opvanguren. De grondslagen van de kinderopvangtoeslag blijven namelijk ook bij omleiding van de toeslag gelden.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in 2018 de voorkeur is gegeven aan het verbeteren van het huidige stelsel boven het uitwerken van het wetsvoorstel van directe financiering. Ook vragen ze naar de effecten van het verminderen van de gerichtheid en tijdigheid en de vrijheden voor het aanbieden van diensten in een publiek gefinancierd systeem. In het regeerakkoord van 2017 is aangegeven dat het voorstel kansrijk was, maar dat een zorgvuldige afweging nodig was

vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen. De introductie van directe financiering is afgewogen tegen mogelijke verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag. Het was een keuze om een grote stelselwijziging met een groter oplossend vermogen door te voeren bij een andere uitvoerder, met daarbij behorende risico's, dan wel binnen de Belastingdienst veranderingen door te voeren met daarmee samenhangende risico's van beperktere omvang. Belangrijke voorwaarde bij een wijziging van systematiek is dat zowel de uitvoeringsorganisatie als de gehele keten van gebruikers en toeleveranciers gereed dienen te zijn. Dit heeft ook bij de afweging een rol gespeeld. De afweging heeft ertoe geleid dat na gesprekken met DUO en de Belastingdienst het kabinet heeft besloten directe financiering te stoppen en verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag door te voeren. Het verbetertraject kinderopvangtoeslag richt zich op het verbeteren van de dienstverlening richting ouders en het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen binnen de kinderopvangtoeslag. Hiervoor is een pakket aan verbetermaatregelen samengesteld dat uit drie hoofdthema's bestaat: eerder signaleren, begeleiden van ouders met kans op een hoge terugvordering en verbeteren van de digitale dienstverlening. Doel van deze maatregelen is om de dienstverlening te verbeteren en daarmee de toekenningszekerheid te verhogen naar een zo vroeg mogelijk stadium.

Tegelijkertijd concludeert het kabinet nu in de Kabinetsinzet Toeslagen dat het huidige stelsel voor een te grote groep burgers niet werkt. Er zullen daarom – zoals hierboven ook aangegeven – alternatieve scenario's voor kinderopvang worden onderzocht. Dit betreft niet alleen een vorm van betaling aan kinderopvangorganisaties, maar ook vormen waar er aanpassingen worden gedaan in de grondslagen. Het is immers ook hier het geval dat minder gerichtheid en tijdigheid leidt tot een reductie van de toeslagproblematiek. Bij het uitwerken van mogelijkheden wordt er in ieder geval gekeken naar de effecten op de vereenvoudiging voor burgers, d.w.z. het verminderen van de terugvorderingen en nabetalingen en verminderen van de complexiteit. Ook zal er worden gekeken wat een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening betekent voor de vrijheden van het aanbieden en beprijken van diensten.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de criteria die worden gehanteerd bij het onderzoek naar een publiek gefinancierde kinderopvang, welke andere stelsels worden onderzocht en welke aannames worden gebruikt bij de verwachte effecten op arbeidsparticipatie. Bij het onderzoek zal in ieder geval worden gekeken naar de effecten op vereenvoudiging, ontwikkeling van kinderen en arbeidsparticipatie. Voor arbeidsparticipatie zal ook worden gekeken in hoeverre het mogelijk is hierover op basis van bestaande onderzoeken iets te zeggen bijvoorbeeld de berekeningen door CPB in het kader van het IBO deeltijdwerk.<sup>3</sup> Er wordt een aantal varianten onderzocht, waarbij er in ieder geval zowel varianten worden bekeken waar de financiering direct aan kinderopvangorganisaties plaatsvindt als waar dit niet gebeurt.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om meer met real-time data te werken in de toeslagen. Het kabinet laat weten dat het toeslagenstelsel gebruik maakt van een aantal basisregistraties. Het duurt daardoor altijd even voordat gegevens verwerkt zijn in een basisregistratie en daarom is real-time op dit moment niet mogelijk. Daarbij komt dat het toeslagenstelsel een voorschotstelsel is op basis van een jaarinkomen waardoor altijd pas achteraf kan worden vastgesteld om een toeslag op de juiste hoogte is vastgesteld. Voor specifieke groepen zoals zelfstandigen of flexwerkers schommelt het inkomen op korte termijn bovendien mogelijk sterk. Het kabinet kiest er dan ook niet voor om de weg naar meer real-time informatie te versterken. Het vergroot de zekerheid voor burgers niet, zo valt op te maken uit de conclusies van het IBO over maandinkomens, en veroorzaakt een aanzienlijke toename van de administratieve lasten bij beroepsgroepen met wisselende inkomens zoals ondernemers en ZZP'ers. Naar aanleiding van de vraag naar ervaringen in Engeland is het zo dat iedereen die niet in loondienst werkt maandelijks opgave moet doen van zijn inkomsten. Ook leiden incidentele verhogingen van het inkomen zoals bijvoorbeeld vakantiegeld of een 13<sup>e</sup> maand gelijk tot een lagere toelage in de maand erna. Het IBO Toeslagen laat zien dat burgers actualiteit belangrijk vinden, maar dat voorspelbaarheid ook een belangrijke factor is. Maandelijks wisselende toeslagen dragen aan dat laatste niet bij.

---

<sup>3</sup> CPB, 2019, Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO Deeltijdwerk.

De leden van de VVD-fractie vragen welke varianten voor een normhuur nader worden onderzocht, en in hoeverre hier ook budgetneutrale en besparingsvarianten worden meegenomen. Er wordt in ieder geval aandacht besteed aan de varianten uit de BMH, die bedoeld zijn om in een totaalpakket de voordelen van huurtoeslag gebaseerd op een genormeerde huur te combineren met een beperking van de negatieve inkomenseffecten, die een op normhuur gebaseerde huurtoeslag zonder intensivering met zich mee kan brengen. Uit het IBO Sociale huur (2016) bleek al dat een normhuur ter hoogte van de gemiddelde huurprijs tot een intensivering leidt. Bij de uitwerking wordt zowel gekeken naar de budgettaire gevolgen en varianten daarin, als naar de inkomenseffecten. Hier moet een goede balans in worden gevonden. Daarbij wordt ook gekeken naar de vormgeving van een totaalpakket over alle toeslagen heen en/of flankerend beleid specifiek voor de huursector.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de staatssecretaris het standpunt deelt dat de kindregelingen gerelateerd moeten blijven aan de kosten die samengaan met het opvoeden van een kind. Ze vragen ook naar de huidige financiering in verhouding tot de kosten van een kind en op welke manier er beter kan worden aangesloten bij de daadwerkelijke kosten. Het doel van de kinderbijslag en het kindgebonden budget is om ouders een tegemoetkoming te geven in de kosten van hun kinderen en het bevorderen van ontplooiingskansen voor de kinderen. Daarnaast heeft het kindgebonden budget sinds de Wet hervorming kindregelingen in 2015 nog een onderscheidend criterium gekregen: alleenstaand of paar. Alleenstaande ouders ontvangen sinds 2015 een hoger kindgebonden budget via de alleenstaande ouderkop (circa €3.100 per jaar). De hoogte van de alleenstaande ouderkop is tot stand gekomen in combinatie met het afschaffen van de 20% alleenstaande oudertoeslag in onder meer de bijstand. Het doel van de combinatie van deze maatregelen was het voorkomen van de armoedeval voor alleenstaande ouders bij werkhervatting vanuit de minimumregelingen, zonder dat dit met grote negatieve inkomenseffecten gepaard ging voor alleenstaande ouders op bijstandsniveau. Door de combinatie van deze maatregelen is het voor alleenstaande ouders lonender dan voorheen om te gaan werken. Het invoeren van de alleenstaande ouderkop heeft een beperkte relatie met mogelijk extra kosten die alleenstaande ouders hebben.

Recent is in de beleidsdoorlichting van artikel 10 Tegemoetkoming Ouders<sup>4</sup> en de analyse naar een evenwichtiger stelsel van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen<sup>5</sup> onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Hieruit blijkt dat het huidige stelsel over het algemeen een goede balans kent tussen de hoogte van de tegemoetkoming en het beperken van het risico op armoede. De beleidsdoorlichting en analyse laten ook zien dat de tegemoetkoming voor alleenstaande ouders met een inkomen op bijstandsniveau of WML hoger kan zijn dan de daadwerkelijke kosten van kinderen.

De alleenstaande ouderkop kan verlaagd worden om het huidige stelsel beter aan te laten sluiten bij de kosten van kinderen. Daar staat tegenover dat cijfers over armoede onder kinderen een verhoogde kwetsbaarheid van eenoudergezinnen laten zien. Het verlagen van de alleenstaande ouderkop leidt tot een verhoging van het risico op armoede onder deze kwetsbare eenoudergezinnen. Door de alleenstaande ouderkop te verlagen zou de arbeidsparticipatie onder alleenstaande ouders toe kunnen nemen. Een verlaging van de tegemoetkoming kan de noodzaak voor alleenstaande ouders vergroten om (meer) te gaan werken. De kinderbijslag en het kindgebonden budget hebben niet het doel om arbeidsparticipatie te stimuleren.

De leden van de fractie van de VVD vragen op basis waarvan een risico ontstaat op het exporteren van toeslagen bij een 'basisbehoeftentoeslag' en hoe dit verschilt van de bestaande toeslagen. Als gevolg van Europese sociale zekerheidsregelgeving en bilaterale verdragen kan ook in het buitenland recht bestaan op de bestaande toeslagen. Dit geldt voor drie van de vier toeslagen, maar niet voor de huurtoeslag, omdat dit geen toeslag in de sfeer van de sociale zekerheid is en de toeslag verbonden is aan een woonverblijf in Nederland. De zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag zijn exporteerbaar binnen de lidstaten van de EU/EER, de zorgtoeslag is daarnaast exporteerbaar naar derde landen met een verdrag over de zorg en het kindgebonden budget naar derde landen

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 982, nr. 46.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 30 982, nr. 52.

waar sociale zekerheidsverdragen mee gesloten zijn. Dit laatste komt omdat het kindgebonden budget gekoppeld is aan de kinderbijslag. Exporteerbaarheid is dus niet iets nieuws of specifiek voor een basisbehoeftentoeslag. Op het moment dat echter de bestaande toeslagen zouden worden samengevoegd in een basisbehoeftentoeslag, kan dat betekenen dat als het ware 'het geheel' volgens de meest ruime regels exporteerbaar wordt. In 2014 heeft het toenmalige kabinet gewerkt aan een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel in de vorm van een huishoudentoeslag. Bij de uitwerking daarvan is geconcludeerd dat het vanwege exporteerbaarheid nodig zou zijn de toeslag juridisch op te kunnen delen in componenten, hetgeen vervolgens niet leidde tot een uitvoerbare vormgeving.<sup>6</sup>

De leden van de VVD-fractie vragen naar het voorziene van afronding van het onderzoek naar de effecten van een WML-verhoging, of hierbij wordt gekeken naar het automatisch meestrijgen van bepaalde uitkeringshoogten en of inzicht wordt gegeven in inkomenseffecten van een eventuele WML-verhoging. Het kabinet heeft het CPB verzocht onderzoek te doen naar brede economische effecten indien het WML beleidsmatig verhoogd zou worden, hierbij in kaart te brengen wat het effect van een hoger WML op de inkomensverdeling en tevens een variant te bekijken waarin de WML-stijging niet tot hogere uitkeringen leidt. De onderzoeksresultaten worden eind van dit jaar verwacht.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar welke criteria worden gebruikt om te beoordelen of een aangepast stelsel de overgang van uitkering naar flexibel werk makkelijker maakt, en naar de combinatie van flexibel werk en ondernemerschap. In de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel wordt er in ieder geval gekeken naar hoe mogelijke vereenvoudigingen uitwerken voor zelfstandigen en andere werkenden buiten loondienst. Daarnaast wordt er in de uitwerking van alternatieven voor de kinderopvang ook gekeken naar het effect op arbeidsparticipatie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de staatssecretaris de mening deelt dat er nog geen uitwerking van het eindbeeld of routekaart kan worden vastgesteld alvorens er is besloten welke alternatieve uitwerkingen van het toeslagenstelsel Nederland daadwerkelijk toekomst bieden. Ze vragen ook welke varianten worden onderzocht en hoe de Kamer hierbij wordt betrokken. Op dit moment is er nog onvoldoende duidelijk welke alternatieve uitwerkingen van het toeslagenstelsel Nederland toekomst bieden. Dit is ook de reden dat er een aantal onderdelen de komende tijd verder worden uitgewerkt. Hieronder vallen zowel publiek gefinancierde varianten als varianten waarbij er wordt gekeken naar de fiscaliteit, het sociaal minimum en het uit de actualiteit halen. De uitwerking van deze alternatieven zal eind dit jaar naar uw Kamer worden verzonden. Hierin zal in ieder geval duidelijk worden gemaakt wat de mogelijke keuzes zijn. Daarnaast is het niet alleen van belang om inzicht te hebben in de mogelijkheden voor een nieuw stelsel, maar ook in welke stappen er kunnen worden genomen op weg naar dit nieuwe stelsel. Dit betekent niet dat er met deze uitwerking door dit kabinet hierover al besluitvorming plaatsvindt. De besluitvorming zal pas daarna plaatsvinden en waarschijnlijk een proces van meerdere jaren zijn. De Kamer wordt hier via het reguliere proces bij betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er wordt bedoeld met de zinsnede dat de varianten worden beoordeeld op de mate waarin deze de problemen oplossen in samenhang met gedragsinzichten en in hoeverre koopkrachtverschillen, systeemkosten en andere criteria worden meegewogen. De huidige toeslagproblematiek zorgt voor (hoge) terugvorderingen en een complex stelsel voor de burger. Dit is ook de reden dat het kabinet heeft aangegeven dat dit stelsel vanuit burgerperspectief niet langer voldoet. Bij de uitwerking van de mogelijkheden voor een nieuw stelsel wordt daarom in ieder geval gekeken naar het effect op de complexiteit en terugvorderingen. Dit is wat er wordt bedoeld met deze zinsnede. Daarnaast zal er ook worden gekeken naar inkomenseffecten, budgettaire effecten, juridische effecten en de uitvoering.

De leden van de CDA-fractie vragen om een eerste globale beoordeling van de uitvoerbaarheid van de alternatieven voor het toeslagenstelsel die in het tweede van het IBO Toeslagen zijn vermeld. Het kabinet geeft aan dat in de uitwerking van de alternatieven in het tweede deelonderzoek al aandacht is gegeven aan de uitvoerbaarheid. Om die reden is een aantal alternatieven al

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 31 066 nr 199.

afgefallen. Bij de verdere uitwerking is en blijft uitvoerbaarheid een belangrijke wegingsfactor. Niet alleen in het belang van de uitvoering, maar vooral ook in het belang van de burger.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier (en door welk bewindspersoon) de aangekondigde verkenningen worden gecoördineerd en de uitkomsten met de Kamer worden verkend. Ze vragen ook in hoeverre er met een open blik naar verschillende opties wordt gekeken, en of er ook wordt gekeken naar alternatieven waarbij alleen de toeslagen met de grootste problemen worden vervangen. Tot slot vragen ze welke keuzes op de mate van gerichtheid, tijdigheid, huishouden versus individu en verdeling van verantwoordelijkheid de staatssecretaris wenselijk acht. De aangekondigde verkenningen betreffen een breedspectrum aan mogelijke oplossingen. Zo wordt er gekeken naar mogelijkheden om de toeslagen in de domeinen terug te duwen, te ondervangen via de fiscaliteit en het sociaal minimum, uit de actualiteit te halen en sterk te vereenvoudigen. Er wordt dus zeker met een open blik gekeken naar de verschillende opties. De kabinetsbrief eind dit jaar zal daarbij in ieder geval ook in beeld brengen welke keuzes er kunnen worden gemaakt. Het is nu dus ook te vroeg om aan te geven welke uitkomsten wenselijk worden geacht. De uitwerking hiervan wordt door gedaan door de betrokken bewindspersonen. Dit betekent dat de staatssecretarissen van Financiën, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hun verantwoordelijkheid nemen in de uitwerking van een nieuw stelsel.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er sprake is van een paradox, namelijk dat hervormingen die bijdragen aan een eenvoudig stelsel vertraagd worden door de complexiteit van het huidige stelsel en dus het overgaan naar een nieuw stelsel. Het is inderdaad zo dat een nieuw stelsel een ingrijpende hervorming betekent, en dus een complexe en meerjarige exercitie is. Niet alleen door de complexiteit en gerichtheid van het huidige toeslagenstelsel, maar vooral ook doordat er naar de domeinen kinderopvang, huur en zorg moet worden gekeken alsmede naar de fiscaliteit en het sociaal minimum. De complexiteit van de transitie hangt dus van meer af dan van de complexiteit van het huidige stelsel. Daarbij wordt er in de uitwerking ook gekeken naar de uitvoering en de stappen die hier de komende jaren in kunnen worden gezet.

De leden van D66 vragen waarom niet al direct met dit onderzoek fundamentele alternatieven voor toeslagen verder zijn uitgewerkt. In een onderzoek naar fundamentele alternatieven voor toeslagen moeten ook de betrokken stelsels worden meegenomen. Omdat deze betrokken stelsels geen onderdeel van de opdracht van dit IBO vormden zijn fundamentele alternatieven niet verder onderzocht.

De leden van de D66-fractie en de fractie van GroenLinks vragen wanneer de routekaart precies kan worden verwacht en of er ook wordt gekeken naar aspecten die bij IBO Toeslagen deel 2 werden aangemerkt als nader te onderzoeken zoals de exporteerbaarheid van een nieuwe vorm van toeslag, uitkeerbare heffingskortingen en de implicaties van een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening. De alternatieven voor het huidige stelsel vereisen nu eerst meer uitwerking. Dit betekent dat deze zo snel mogelijk, waarschijnlijk richting het einde van het jaar aan de Kamer worden aangeboden. Er wordt, zoals ook aangegeven in de Kabinetsinzet Toeslagen, in ieder geval gekeken naar de door de D66-fractie genoemde aspecten.

De leden van de D66-fractie vragen welke indicatoren de staatssecretaris gebruikt om te kunnen volgen of extra investeringen in de dienstverlening het beoogde effect hebben. Het kabinet zal het effect aan de hand van de volgende parameters volgen, n.l. de ontwikkelingen in de terugvorderingen en nabetalingen, het aantal klachten, de aantallen beroep en bezwaar en de klantwaardering in de Fiscale Monitor. Op basis van analyse van de ontwikkelingen van deze parameters kan goed worden gevolgd waar verdere verbetering nodig kan zijn, bijvoorbeeld als op een toename is te zien van een bepaald type klachten of bepaalde fouten in de aanvraagprocedure.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de staatssecretaris op korte termijn invulling wil geven aan de beleidsvariant om niet-gebruik op te sporen. Het kabinet laat weten dat het voorstel uit het IBO om aan de hand van vergelijking van bepaalde gegevensbestanden niet-gebruikers gericht op te sporen en aan te schrijven op dit moment wettelijk niet mogelijk is vanwege de

privacyregelgeving. In het licht van de komende ontwikkelingen rond de toekomst van het toeslagenstelsel zal worden bezien of het haalbaar en zinvol is om hiervoor de benodigde sectorale wetgeving te ontwikkelen. De communicatie van de Belastingdienst is en blijft er steeds op gericht om de toeslagen zo toegankelijk mogelijk te maken. Uit de in het IBO geconstateerde daling van het niet-gebruik en de bevindingen dat de groepen die toeslagen het hardst nodig hebben de weg ernaar toe goed blijken te vinden, laat zien dat dit effect heeft.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het niet-gebruik van toeslagen, en andere reële nadelen van dit stelsel zoals de hoge terugvorderingen en toeslagenschulden, zijn meegenomen in koopkrachtplaatjes. Bij de berekening van inkomenseffecten is zoals gebruikelijk uitgegaan van een statische situatie waarin er geen onzekerheid is. Hierdoor zijn er geen terugvorderingen en nabetalingen. Er wordt wel rekening gehouden met niet-gebruik, maar dit heeft alleen een noemereffect (het besteedbaar inkomen is zowel in basis als variant lager), omdat in de statische situatie het niet-gebruik niet wijzigt. Elementen als onzekerheid en niet-gebruik zijn dus niet zichtbaar in de inkomenseffecten, maar de effecten hierop zijn in het IBO-rapport per bouwsteen/variant apart in beeld gebracht.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de verschillende bewindspersonen hun verantwoordelijkheid zullen nemen in de uitwerking van een nieuw stelsel. Door de betrokken departementen wordt een bijdrage geleverd in de uitwerking van de aangekondigde vervolgacties, waaronder de kabinetsinzet over het toekomstig stelsel. Het IBO Toeslagen toont namelijk aan dat het toeslagenstelsel onlosmakelijk samenhangt met de keuzes op het gebied van zorg, wonen en kinderopvang.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het staat met de verkenning van een samenvoeging van toeslagen in een basisbehoeftentoeslag. Is onderzocht of burgers dit daadwerkelijk als een vereenvoudiging zouden ervaren? Geen van de varianten uit deel 2 van het IBO-rapport zijn voorgelegd aan een burgerpanel, dus ook de basisbehoeftentoeslag niet. Maar gegeven dat in de basisbehoeftentoeslag drie regelingen worden samengevoegd tot één regeling met één huishouddefinitie, één inkomensbegrip, één afbouwtraject en slechts een beperkt aantal grondslagen, lijkt het waarschijnlijk dat dit voor burgers een vereenvoudiging zal zijn. Het kabinet zal ook gebruik maken van inzichten van gedragsexperts voor de verschillende varianten om deze te toetsen op doenvermogen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaast of het klopt dat in de formule van een basisbehoeftentoeslag geen vermogenstoets is opgenomen. Of is dit onderdeel van het toetsingsinkomen? Bij de invulling van de basisbehoeftentoeslag die is opgenomen in het IBO is aangesloten bij de vormgeving in het artikel van Koot & Gielen<sup>7</sup>. Daarbij geldt een vermogenstoets, in lijn met de huidige vermogenstoets in de toeslagen. De vermogensgrens is daarbij gesteld op de huidige vermogensgrens van ruim 80.000 euro vermogen boven de vrijstelling in box 3 zoals die nu geldt in zorgtoeslag en kindgebonden budget. Er zijn natuurlijk ook alternatieve invullingen mogelijk, zoals een geleidelijke vermogenstoets die beschreven is in deel 1 van het IBO.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke stappen het kabinet precies van plan is te gaan zetten buiten het huidige stelsel bij de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en bij het kindgebonden budget. En in hoeverre hier duidelijkheid over komt in de routekaart. Het kabinet zal de mogelijkheden voor een nieuw stelsel schetsen. Dit betekent niet dat er hierover al besluitvorming plaatsvindt. De besluitvorming zal pas daarna plaatsvinden en waarschijnlijk een proces van meerdere jaren zijn. Het kabinet zal tot die tijd wel actief blijven kijken naar mogelijke verbeteringen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ook in hoeverre de staatssecretaris de verzilveringsproblemen wil oplossen, wat een acceptabel percentage niet-verzilverbare kortingen is en of het uitkeren van heffingskortingen een politiek taboe is. Het kabinet heeft in de Kabinetsinzet Toeslagen aangekondigd breed te kijken naar een aantal alternatieven voor het toeslagenstelsel. Hierbij wordt in ieder geval ook gekeken naar de mogelijkheid om de huidige toeslagen geheel of

---

<sup>7</sup> Zie "Ontwerp voor een beter belastingstelsel", ESB 2019



gedeeltelijk te vervangen door uitkeerbare heffingskortingen. Het uitkeren van heffingskortingen is dus geen taboe, maar moet wel worden afgewogen tegen mogelijke alternatieven. Ook wordt er gekeken naar de inkomenseffecten die de mogelijke alternatieven met zich mee brengen. Bij het berekenen van die inkomenseffecten wordt ook rekening gehouden met niet-uitkeerbare heffingskortingen. Het percentage niet-uitkeerbare kortingen is daarbij geen stuurvariabele. Uiteindelijk moeten de inkomenseffecten in het brede plaatje worden afgewogen. Het onderzoek is niet primair gericht op verzilvering van bestaande heffingskortingen in de inkomstenbelasting.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wanneer de resultaten van het onderzoek naar een hervorming van een publiek gefinancierde kinderopvang beschikbaar komen. De eerste resultaten van de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen zijn in de vorm van een tussenrapportage reeds met de Tweede Kamer gedeeld. Het eindrapport wordt verwacht aan het einde van dit jaar.

De leden vragen van de fractie van GroenLinks vragen ook welke inkomenseffecten bij de laagste-inkomensgroepen voor dit kabinet acceptabel zijn. Het toeslagensysteem herverdeelt zeer gericht overheidsmiddelen naar lage inkomensgroepen. Indien men de gerichtheid in de actualiteit van het van het huidige toeslagensysteem wil loslaten zal dit samengaan met herverdelingseffecten, Dat betekent dat het een uitdaging is in een ander stelsel te ontwikkelen met vergelijkbare inkomenseffecten. Hier zal in de latere kabinetsbrief zeker aandacht aan worden besteed. Het is echter nog te vroeg om nu te zeggen welke inkomenseffecten precies acceptabel zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de staatssecretaris (in algemene termen) kan reageren op de problematiek die geschetst wordt in onderstaand artikel <sup>8</sup>. Het artikel laat zien wat de gevolgen zijn als burgers te laat zijn met het indienen van een verzoek om bepaalde delen van het inkomen of het vermogen buiten beschouwing te laten. Deze termijn was tot binnen zes weken na de definitieve toekenning. Omdat deze termijn te vaak te kort gebleken is, is de termijn onlangs verlengd naar 5 jaar. Dit zou een oplossing moeten bieden voor dit soort situaties, uiteraard mits het betreffende inkomens- of vermogensdeel past binnen de wettelijke uitzonderingen.

Het merendeel van de toeslaggerechtigden weet zich goed bediend met het digitaal aanvragen en wijzigen en het geautomatiseerd berekenen en ontvangen van toeslagen. Dat blijkt onder meer uit de Fiscale Monitor 2019 en de IBO Toeslagen deel 1. Zij vragen hun toeslag aan via het Toeslagenportaal en geven daar ook wijzigingen door. De betalingen vinden altijd plaats op de 20e van de maand. Maar als feiten en omstandigheden daarom vragen moeten burgers kunnen rekenen op meer persoonlijke dienstverlening en maatwerk. Daarom wordt de dagelijkse dienstverlening door Toeslagen aan de burgers uitgebreid. Dat geeft ruimte om met meer menselijke aandacht onze burgers ten dienste te staan. Om de voorbereiding en uitvoering van het plan niet te vertragen en de reeds ingezette verbeteringen te kunnen uitbreiden zijn er eerder middelen beschikbaar gesteld voor de eerste fase.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het mogelijk is dat het kabinet nu tot het inzicht komt van de grote onzekerheid bij toeslagen terwijl de onzekerheid sinds de invoering onderdeel is van het systeem. Dat er aan toeslagen onzekerheid kleeft is inderdaad al langer bekend. Tegelijkertijd heeft het toeslagenstelsel ook voordelen, zoals dat er zeer gericht op zeer actuele basis inkomensondersteuning aan huishoudens met voornamelijk lage inkomens kan worden geboden. Gezien de problematiek van de afgelopen jaren is het kabinet echter van mening dat de nadelen vanuit burgerperspectief te groot zijn. En dat er daarom richting een alternatief stelsel moet worden gegaan.

De leden van SP vragen naar welke conclusies over het stelsel destijds zijn getrokken en welke consequenties hieraan zijn verbonden, zowel ambtelijk als beleidsmatig. Ook vragen de leden van de SP waarom hierover niks aan de Kamer is gemeld. In de periode van 2015 tot 2018 heeft de focus gelegen op het uitwerken van het voorstel voor een nieuwe financieringssystematiek. Dit voorstel had mede ten doel om het aantal terugvorderingen sterk te beperken door middel van de invoering van directe financiering. In het regeerakkoord van 2017 is aangegeven dat het voorstel kansrijk was, maar dat een zorgvuldige afweging nodig was vanwege het ingrijpende karakter van

---

<sup>8</sup> <https://www.destentor.nl/oldebreek/anja-nam-kimberly-in-huis-nadat-haar-beide-ouders-overleden-nu-zit-ze-met-financiele-strop-ik-voel-me-gestraft~a21427eb/>

de veranderingen. De afweging heeft ertoe geleid dat na gesprekken met DUO en de Belastingdienst het kabinet heeft besloten directe financiering te stoppen en verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag door te voeren. Deze verbeteringen zijn ook gericht op het terugdringen van het (hoge) aantal terugvorderingen binnen de kinderopvangtoeslag. Bij het intrekken van het wetsvoorstel bij de Raad van State, is het voorstel ook openbaar geworden.

In de brief van 12 maart jl. van de staatssecretaris van SZW is uw Kamer geïnformeerd over hoe destijds met de signalen van de Belastingdienst over de eigen bijdrage voor de kinderopvang is omgegaan. In deze brief is ook aangegeven dat de staatssecretaris van SZW nader onderzoek binnen het departement zal laten verrichten naar signalen die gewisseld zijn over de problematiek van de eigen bijdrage voor de kinderopvang, en de wijze waarop hiermee is omgegaan. Ik wil nogmaals benadrukken dat ik het betreurt dat destijds geen gevolg is gegeven aan de signalen door proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag mogelijk te maken. In juni vorig jaar hebben de staatssecretaris van SZW en de toenmalige staatssecretaris van Financiën een meer proportionele benadering aangekondigd. Op 9 oktober 2019 is hiertoe het besluit genomen. De Belastingdienst/Toeslagen kan sinds 23 oktober 2019, in lijn met de uitspraak van de Raad van State, de kinderopvangtoeslag proportioneel vaststellen. In de komende periode zal het proportioneel vaststellen ook worden opgenomen in de Wet Kinderopvang.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de risicoselectie bij Toeslagen tot stand kwam. Sinds 2013 worden alle aanvragen voor huur- en kinderopvangtoeslag voor uitbetaling gecontroleerd op risico. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een zelflerend model. Het model bevat duizenden voorbeelden van aanvragen die na controle moesten worden aangepast en duizenden voorbeelden van aanvragen die in controle volledig juist bleken. Door de kenmerken van deze juiste en onjuiste aanvragen te analyseren wordt duidelijk welke kenmerken maken dat een aanvraag vaak onjuist is en welke kenmerken maken dat een aanvraag vaak juist is.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de hypotheekrenteaftrek niet is onderzocht in dit IBO. Het kabinet wijst op de opdracht die aan het IBO is meegegeven. De opdracht was om alternatieven voor de toeslagen in kaart te brengen, maar niet om de achterliggende stelsels te ontwikkelen. Daarom wordt bij de uitwerking waar het kabinet mee aan de slag gaat ook juist het perspectief van de achterliggende domeinen meegenomen. In het BMH-rapport 'Ruimte voor wonen' wordt overigens wel de rol van de hypotheekrenteaftrek beschouwd in het licht van het algehele functioneren van de woningmarkt. De CPB-studie 'Kansrijk Woonbeleid: update' geeft een inschatting van de effecten van diverse afzonderlijke maatregelen op het terrein van (onder meer) de hypotheekrenteaftrek. De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of de hypotheekrenteaftrek dezelfde onzekerheden kent als het toeslagenstelsel. Als voor de hypotheekrente gebruik gemaakt wordt van de voorlopige teruggave is de systematiek vergelijkbaar met die van de toeslagen. Het inkomen voor de voorlopige teruggave is namelijk gebaseerd op het actuele inkomen dat burgers zelf moeten inschatten. Burgers moeten dus ook inkomenswijzigingen doorgeven evenals wijzigingen in de betaalde hypotheekrente. Het verschil is wel dat bij belastingen een hoger uitgevallen inkomen meestal een hogere teruggave betekent. Het kan dus voorkomen dat de voorlopige teruggave bij de definitieve aanslag wordt gecorrigeerd. Dit kan voorkomen als de aangifte van de belastingplichtige afwijkt van de gegevens waarop de voorlopige teruggave is gebaseerd, of als gevolg van controle. Een correctie komt bijvoorbeeld voor als een burger niet de juiste kosten opgeeft, de hypotheek niet fiscaal kwalificeert of als de belastingplichtige niet blijkt te wonen in de woning waarvoor deze wel hypotheekrenteaftrek heeft ontvangen. De leden van de SP-fractie vragen om gegevens over het aantal correcties ten aanzien van de hypotheekrenteaftrek. De Belastingdienst beschikt op dit moment alleen over algemene gegevens over het aantal correcties op aangiften. Het maken van uitsplitsing daarvan naar de hypotheekrenteaftrek was binnen de beantwoordingstermijn van deze vragen niet mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen welk deel van het niet-gebruik van toeslagen wordt veroorzaakt door angst of onzekerheid. Het kabinet geeft ten antwoord dat het IBO Toeslagen laat zien dat het niet-gebruik 10% is, maar dat het over de afgelopen jaren is gedaald van ca 17% naar 10%. Het IBO Toeslagen laat ook zien dat ongeveer twee derde van het niet-gebruik tijdelijk is en dat uiteindelijk ongeveer een derde daarvan structureel niet-gebruiker blijft. Van deze laatstgenoemde groep is niet aan te geven wat de oorzaken zijn. Een deel zal om bepaalde redenen geen recht

hebben, een deel zal bewust geen aanvraag doen en er zullen mensen zijn die moeite hebben met de onzekerheid die een voorschotstelsel met zich meebrengt. De communicatie van de Belastingdienst is om burgers zo goed mogelijk te ondersteunen bij hun aanvraag, zodat de kans op fouten wordt verminderd en het gevoel van zekerheid wordt vergroot. In antwoord op de vraag of wijziging van de jurisprudentie in de kinderopvangtoeslag de zekerheid voor burgers vergroot, kan worden gesteld dat dit inderdaad kan bijdragen aan vermindering van de onzekerheid. Tegelijk maakt deze uitspraak geen einde aan alle andere uitsluitingsgronden die ook oorzaak kunnen zijn van het geheel terugbetalen van toeslagen, zoals een te hoog inkomen, een te hoog vermogen of het niet voldoen aan de arbeidseis.

Het huidige toeslagenstelsel brengt vanwege het voorschotkarakter een bepaalde onzekerheid mee voor burgers. Deze is inherent aan de systematiek en kan dus niet binnen het huidige stelsel worden opgelost. De onzekerheid kan binnen het bestaande stelsel in beperkte mate worden verminderd door goede dienstverlening aan de burger en vereenvoudiging van de regelgeving. Daarom investeert het kabinet daarin. Het stelsel blijft van burgers alertheid vragen om wijzigingen in inkomen, gebruik of leefsituatie tijdig door te geven aan de Belastingdienst. De versterking van de dienstverlening is mede bedoeld om burgers hierin te ondersteunen. Het tijdig doorgeven van wijzigingen zorgt ervoor dat de toeslagen zo actueel mogelijk zijn en dat de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar wordt verminderd.

De leden van de SP-fractie vragen de staatsecretaris of zij met hen constateert dat in de zorg, huur en kinderopvang een zeer omvangrijke (semi-)private sector met subsidiegeld overeind wordt gehouden. Het is inderdaad zo dat de toeslagsystematiek samenhangt met de keuze om diensten/voorzieningen te leveren door marktpartijen en tegelijkertijd de voorzieningen voor iedereen toegankelijk te houden. Dit blijkt ook uit het IBO Toeslagen. Dit is ook de reden dat er voor alternatieven in de kabinetsbrief over de toekomst van het toeslagstelsel later dit jaar zal ieder geval ook naar de achterliggende stelsels van zorg, kinderopvang en wonen wordt gekeken.

De leden van de SP-fractie constateren ook dat in de private verhuursector weinig zicht is op de rechtmatigheid van de huur die wordt gevraagd, dat het voor huurders nog steeds bijzonder moeilijk is hun recht te halen en dat dientengevolge met een aanzienlijk bedrag aan subsidie de commerciële vastgoedsector wordt vetgemest door de Belastingdienst. Zij vragen de staatssecretaris om een reactie op deze constatering en vragen om een puntsgewijze argumentatie indien zij het niet met deze leden eens is. De huurprijsregelgeving voor het (qua huurprijs) gereguleerde huursegment, is onafhankelijk van het type verhuurder en geldt zowel voor woningcorporaties als voor andere verhuurders. Er geldt contractvrijheid: verhuurder en huurder zijn vrij om de huurprijs die hun goeddunkt overeen te komen. Maar de huurder kan wel beroep doen op de wettelijke huurprijsbescherming. *Alle huurders*, ook in de vrije sector<sup>9</sup>, hebben het recht om binnen de eerste zes maanden van het huurcontract de (aanvangs)huurprijs te laten toetsen door de Huurcommissie.

In het gereguleerde huursegment zijn de huurprijzen van de woningen gemaximeerd op basis van het woningwaarderingstelsel en is ook de jaarlijkse huurverhoging wettelijk gemaximeerd. Rechtmatigheid is daarmee in principe geborgd. Huurders (en verhuurders) in het geliberaliseerde segment kunnen bij een geschil over de huurprijs, gebreken, servicekosten en klachtafhandeling ook voor advies naar de Huurcommissie<sup>10</sup>, indien dit is overeengekomen tussen verhuurders en huurders. Het staat hen daarnaast vrij om naar de rechter te gaan.

Voor de geliberaliseerde huursector heb ik de Kamer recent laten weten voor drie jaar de maximale jaarlijkse huurstijging te limiteren tot 2,5% boven inflatie. Ook ben ik met de sector in gesprek om meer transparantie te creëren voor huurders over hoe de aanvangshuurprijs tot stand komt, wat

---

<sup>9</sup> Als de Huurcommissie dan oordeelt dat de kwaliteit van de woning (puntenaantal op basis van het woningwaarderingstelsel) onvoldoende is om de woning tegen een geliberaliseerde huurprijs te mogen verhuren, verlaagt de Huurcommissie de aanvangshuur en is het huurcontract (met terugwerkende kracht voor de gehele looptijd van het huurcontract) gereguleerd. De huurder heeft dan de volle huurprijsbescherming van de maximale huurprijsgrens op basis van het woningwaarderingstelsel en die van de maximaal toegestane jaarlijkse huurverhoging.

<sup>10</sup> Zie: <https://www.huurcommissie.nl/over-de-huurcommissie/voor-huurwoningen-in-de-vrije-sector>

uiteindelijk zal leiden tot een convenant. De afspraken van het convenant kunnen vervolgens verankerd worden in wetgeving, zodat zij bindend worden voor de gehele sector.

Tegelijkertijd zijn er situaties waarin er excessen en malafide verhuurpraktijken ontstaan. Deze situaties wil ik tegen gaan. Voor het aanpakken van excessen heb ik samen met verhuurorganisaties, huurdersorganisaties, makelaars en lokale overheden ook de aanpak Goed Verhuurderschap<sup>11</sup> ontwikkeld en uw Kamer daarover geïnformeerd.

Uit WoOn2018 blijkt dat de huren van corporaties gemiddeld 74% van de maximale huurprijsgrens van de woning op basis van het woningwaarderingstelsel bedragen, die van institutionele beleggers voor pensioenfondsen 82%, van particuliere verhuurders 75% en bij verhuur aan familieleden gemiddeld 64%. Uit WoOn2018 blijkt ook niet dat er per huishouden in de aandachtsgroep bij commerciële verhuurders meer huurtoeslag wordt uitgekeerd dan bij woningcorporaties. Op grond van de cijfers lijkt er daarom geen aanleiding om te veronderstellen dat commerciële verhuurders buiten proportionele voordelen van de huurtoeslag zouden hebben.

Tevens zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar hoe dit zich verhoudt tot de belastingheffing op verhuurders die via de inkomstenbelasting en niet de vennootschapsbelasting belast worden. Ook vraagt de fractie of de staatssecretaris kan bevestigen dat deze commerciële verhuurders geen inkomstenbelasting over inkomsten uit verhuur betalen maar door het innen van huurtoeslag wel belastinggeld ontvangen. Uit recent onderzoek van het PBL blijkt dat circa 85% van de particuliere beleggers (niet zijnde institutionele beleggers voor pensioenfondsen) als box 3 belegger opereert. Zij betalen weliswaar geen inkomstenbelasting over de huurinkomsten, maar wel vermogensbelasting over de waarde van hun beleggingen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de staatssecretaris mogelijkheden ziet om woningcorporaties een normhuur op basis van inkomen voor te schrijven, maar vragen de staatssecretaris hoe woningcorporaties hierbij worden gecompenseerd en of hierbij te spreken valt van een de facto terugkeer van de huursubsidie. Tevens vragen deze leden of hiermee de effecten van de liberalisering van de woningverhuur, waarmee private verhuurders voor de huurtoeslag dezelfde status kregen als woningcorporaties, ten dele worden teruggedraaid. Indien dit niet het geval is vragen deze leden hoe een toekomstige regeling volgens de staatssecretaris er voor woningen buiten het stelsel van woningcorporaties uit zou zien en hoe dit uitpakt voor huurders en verhuurders. Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoe de staatssecretaris de mogelijkheid beoordeelt om normhuren ook op te leggen aan private verhuurders en welke wijzigingen in de bestaande systematiek daarvoor nodig zouden zijn. In de kabinetsbrief over de toekomst van het toeslagenstelsel, die naar verwachting rond de jaarwisseling aan de Kamer wordt toegezonden, worden diverse mogelijkheden onderzocht. Een optie is het baseren van de huurtoeslag op een genormeerde huur. Dit grijpt echter niet juridisch in op de tussen huurder en verhuurder afgesproken huurprijs. Zo'n regeling zou dan voor zowel woningcorporaties als voor private verhuur gelden. De positie van de particuliere huursector bij ingrijpende stelselwijzigingen wordt uiteraard in de vormgeving van de routekaart meegenomen.

De leden van de SP-fractie waarderen dat de staatssecretaris meerdere alternatieven verkent voor de huidige zorgtoeslag en vragen of kan worden toegelicht op welke alternatieven de staatssecretaris zich richt. De alternatieven die worden verkend zijn gericht op het opvangen van de inkomensgevolgen van het wegvallen van de zorgtoeslag. Deze inkomensgevolgen kunnen bijvoorbeeld worden gecompenseerd door het verhogen van het wettelijk minimumloon en de gekoppelde uitkeringen of via fiscale instrumenten. Gegeven de diversiteit van de groep zorgtoeslagontvangers, zal waarschijnlijk een combinatie van verschillende maatregelen nodig zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of met de alternatieven ook naar oplossingen worden gezocht voor de miljoenen aan zorgtoeslag die niet worden aangevraagd, en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn. Daarnaast vragen ze welke mogelijke manieren er zijn om ervoor te zorgen dat de inkomensondersteuning terecht komt bij die groepen die er het meest baat bij hebben. Uit de IBO-1 analyse blijkt dat met name ouderen, mensen met een langdurig laag inkomen (zoals

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019/20, 27 926, nr. 313.

bijvoorbeeld bijstand) en studenten een relatief laag niet-gebruik hebben. Voor een belangrijk deel komt de zorgtoeslag dan ook bij de huishoudens terecht die er de meeste baat bij hebben. Bij de verkenning van de alternatieven heeft het bereiken van deze groepen dan ook prioriteit. In de kabinetsbrief later dit jaar zal worden gekeken hoe deze groep via onder andere een vereenvoudigde toeslag, de fiscaliteit en/of het sociaal minimum zo goed mogelijk kan worden bereikt.

De leden van de SP-fractie vragen of het alternatief van het fiscaliseren van de zorgpremie mee kan worden genomen in de verkenning van het kabinet. Het kabinet heeft aangekondigd meerdere alternatieven binnen het bestaande zorgverzekeringsstelsel te verkennen. Het kabinet verkent in ieder geval de mogelijkheden om de zorgtoeslag specifiek te richten op een kleinere groep mensen onder meer door middel van een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en wijzigingen in het belastingstelsel.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre een vorm van inkomensondersteuning nog noodzakelijk zou zijn indien de lonen van degenen die rond het sociaal minimum leven toereikend zijn om onder andere de huur en zorgpremie te betalen en als kinderopvang via directe financiering wordt bekostigd. De leden vragen verder of deze overwegingen bij onderzoek naar de effecten van een beleidsmatige WML-verhoging worden betrokken. Het kabinet heeft het CPB verzocht onderzoek te doen naar brede economische effecten indien het WML beleidsmatig met 10% zou worden verhoogd. Het onderzoek is bedoeld om beter inzicht te krijgen in de brede economische effecten van een hoger minimumloon. Uit de CPB publicatie 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid' blijkt dat het negatieve effect op de werkgelegenheid als gevolg van een verhoging van het minimumloon beperkter is dan eerder aangenomen<sup>12</sup>. Het kabinet heeft het CPB verzocht hierbij het effect van een hoger WML op de inkomensverdeling in kaart te brengen. De interactie met stelselwijzigingen of andere beleidsmaatregelen valt buiten het bereik van dit onderzoek.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier de staatssecretaris van plan is gemeenten uit te rusten om maatwerk te leveren. Zoals aangegeven in de Kabinetsinzet Toeslagen hangt de rol voor gemeenten sterk samen met de mogelijke oplossingsrichtingen op de andere terreinen. Er is dus in dit stadium ook nog niet te zeggen welke rol er voor gemeenten er precies kan zijn om maatwerk te leveren, en hoe gemeenten hier zo goed mogelijk uitgerust toe kunnen worden. Uiteraard zal er bij de uiteindelijke inventarisatie van opties en kabinetsreactie ook worden gekeken naar de mogelijkheden bij gemeenten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de kabinetsinzet voor de korte termijn bijdraagt aan het versterken van de menselijke maat. Daarbij vragen zij wanneer maatregelen in werking zullen treden en in hoeverre bestaande gevallen eronder zullen vallen. In het bijzonder vragen zij of wordt voorkomen dat men "per ongeluk" of onbewust als partner wordt aangemerkt. Inmiddels is de Wet Hardheidsaanpassing Awir aangenomen. Het kabinet hoopt met deze spoedwet een belangrijke stap te zetten om te bouwen aan het herstel van het vertrouwen van de getroffen ouders. Met de uitbreiding van de bestaande hardheidsclausule in de Awir wordt het mogelijk om tegemoet te komen aan die gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen in de toekomst leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen. Op basis van de hardheidsregeling kunnen ouders die langer dan vijf jaar geleden zijn geconfronteerd met een disproportioneel hoog teruggevorderd bedrag, het bedrag aan kinderopvangtoeslagen dat – met toepassing van de nieuwe jurisprudentie – ten onrechte is teruggevorderd alsnog ontvangen.<sup>13</sup> Dit spoedwetsvoorstel heeft een beoogde inwerkingtreding van 1 juli 2020. Tegelijk met de indiening van het genoemde wetsvoorstel heeft uw Kamer een brief van mij ontvangen met een uitgebreidere toelichting op de maatregelen die het kabinet voor de korte termijn nog meer voor ogen heeft voor het versterken van de menselijke maat.<sup>14</sup> Onderdeel hiervan is een ministeriële verzamelregeling met een beoogde inwerkingtredingsdatum van eveneens 1 juli 2020. In deze regeling wordt onder andere beoogd om het zogenoemde opzet/grove-schuld-criterium voor

---

<sup>12</sup> CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid. Link: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid-2020.pdf>

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 613.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 635.

terugvorderingen van toeslagen te laten vervallen. Daardoor zal de kwalificatie 'opzet/grove schuld' niet langer een belemmering zijn bij het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling. Daarnaast streeft het kabinet ernaar op Prinsjesdag, in lijn met de door uw Kamer unaniem aangenomen motie Lodders c.s.<sup>15</sup>, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen met maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen. Het kabinet is voornemens in dat wetsvoorstel onder andere een maatregel op te nemen om niet langer uit te gaan van partnerschap met terugwerkende kracht. Het partnerschap gaat dan pas in op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin dat partnerschap ontstaat. Er wordt niet met terugwerkende kracht teruggevorderd over de maanden van het jaar waarin beide personen al samenwoonden vóór het ontstaan van partnerschap. In de huidige situatie worden bijvoorbeeld met terugwerkende kracht bij geboorte van een kind ook de maanden ervoor gezien als partnerschap, met eventueel als gevolg dat er terugvordering plaatsvindt. In de nieuwe situatie betekent dit dat het partnerschap pas ontstaat bij de geboorte van het kind en er geen terugvordering meer is over de maanden ervoor. De terugwerkende kracht wordt vaak slecht begrepen en leidt voor de burger tot onvoorziene terugvorderingen. Deze maatregel maakt hier een einde aan. Voor een uitgebreidere toelichting op de maatregelen voor de korte termijn voor het versterken van de menselijke maat verwijst het kabinet naar de genoemde brief.<sup>16</sup>

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe gezorgd kan worden dat mensen minder vaak met grote terugbetalingen worden geconfronteerd, en hoe het aantal variabelen op basis waarvan toeslagen worden toegekend verminderd kunnen worden. Het IBO Toeslagen toont aan dat de terugbetalingen het gevolg zijn van het huidige stelsel waarin er zeer gericht en actueel inkomensondersteuning wordt gegeven. Het kabinet concludeert in de Kabinetsinzet dat het huidige stelsel vanuit burgerperspectief onwenselijk is, vooral vanwege de door de fractie genoemde terugvorderingen. Deze terugvorderingen zijn vooral het gevolg van de grote (actuele) inkomensafhankelijkheid. Het kabinet heeft in de Kabinetsinzet aangekondigd een aantal alternatieven voor het toeslagenstelsel uit te werken. Deze alternatieven moeten ervoor zorgen dat de terugbetalingen zoveel mogelijk verdwijnen. Een van de mogelijke alternatieven is om te kijken of de toeslagen zoveel mogelijk vereenvoudigd kunnen worden. Uiteindelijk zal dit moeten worden afgewogen tegen de andere mogelijke alternatieven.

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 582.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 635.