

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1156

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2022

Het kabinet heeft de ambitie om het toeslagenstelsel af te schaffen. In deze kabinetsperiode worden daarop wezenlijke stappen gezet door de kinderopvangtoeslag fundamenteel te herzien en de huurtoeslag te hervormen. Tegelijk werkt het kabinet blijvend aan verbeteringen in het huidige stelsel. Daarnaast bekijkt dit kabinet, mede op verzoek van uw Kamer, hoe een volgend kabinet de ambitie verder kan invullen. Daarbij is van belang dat mensen niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen.

Uw Kamer heeft bij verschillende moties¹ verzocht om uitgewerkte opties waarmee deze ambitie verder kan worden vormgegeven. De inkomensondersteuning die het toeslagenstelsel biedt, is voor veel huishoudens een onmisbare financiële basis. De keuze voor verdere stappen moet daarom zorgvuldig en gedegen gemaakt kunnen worden. De uitwerking daarvan vergt tijd, zeker ook omdat het parallel loopt aan (de uitwerking van) de kabinetsvoornemens ten aanzien van de huur- en kinderopvangtoeslag. Deze brief schetst de aanpak om te komen tot de uitwerking. Hiermee wordt, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voldaan aan de toezegging aan uw Kamer van 14 oktober 2022.

Aanpak en planning

De uitwerking van de alternatieven voor het toeslagenstelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van mij. U ontvangt in het tweede kwartaal in 2023 een tussenrapportage. Deze rapportage zal een beschrijving van het huidige stelsel en probleem-

¹ Kamerstuk 36 200, nr. 87 en Kamerstuk 31 066, nr. 1084

analyse bevatten, de stand van zaken van de actualisatie van de eerder geïdentificeerde alternatieven en potentiële nieuwe alternatieven.

Het streven is u in het eerste kwartaal van 2024 een eindrapport te sturen dat op basis van een actuele probleemanalyse verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel uiteenzet. Daarbij worden de voor- en nadelen van de afzonderlijke alternatieven in beeld gebracht alsmede een tijdpad en randvoorwaarden voor implementatie. Volledigheidshalve wijzen we erop dat dit rapport geen keuze zal bevatten voor een of meer alternatieven; zoals in het commissiedebat van 22 juni jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 1096) aan de orde kwam, is de keuze aan een nieuw kabinet.

Probleemanalyse en alternatieven

Een actuele beschrijving van het stelsel en probleemanalyse zijn cruciaal. Het kabinet komt tot deze beschrijving en analyse door zich te baseren op de uitvoerige analyses die zijn gedaan in eerdere onderzoeken, en deze te herijken aan de hand van de actuele situatie. Uitgangspunt daarbij is de situatie zoals voorzien in 2025 na de herziening van de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag en met de verbeteringen binnen het stelsel die dit kabinet heeft doorgevoerd en nog zal doorvoeren.

Voor de beschrijving van de alternatieven wordt in ieder geval gebruik gemaakt van de alternatieven («beleidsopties») zoals beschreven in de eindrapportage «Alternatieven voor het toeslagenstelsel»² uit 2020 (Eindrapportage 2020). Deze Eindrapportage 2020 bevat opties waarmee het toeslagenstelsel wordt afgeschaft en opties die verbeteringen binnen het toeslagenstelsel aanbrengen. Een deel van de opties in deze eindrapportage zal nader onderzocht worden en waar nodig geactualiseerd. Voor een aantal opties is dat niet opportuun. Zo zijn er verschillende alternatieven en verbeteringen al door het kabinet opgepakt. Daarnaast worden de opties die zien op verbetering van het toeslagenstelsel betrokken voor zover zij de fundamentele problematiek aanpakken.

Dit betekent dat alle generieke alternatieven uit de Eindrapportage 2020 tegen het licht worden gehouden. Daarnaast wordt een aantal toeslagnspecifieke alternatieven op het gebied van de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget onderzocht. Bij de actualisatie van opties voor het kindgebonden budget worden de uitkomsten van het onderzoek naar de alleenstaande ouderkop meegenomen. Bij de verdere uitwerking worden de mogelijkheden tot samengaan van het kindgebonden budget met de kinderbijslag meegenomen. De resultaten van dit onderzoek worden in de eerste helft van 2023 verwacht. De opties die betrekking hebben op de voorgenomen herziening van de kinderopvangtoeslag en huurtoeslag worden niet meegenomen. Verbeteropties uit de Eindrapportage 2020 die bijdragen aan de fundamentele aanpak van de problematiek worden ook uitgewerkt, en de overige verbeteropties niet.

De Eindrapportage 2020 constateert bij een aantal opties dat er nog (fundamentele) vragen en aandachtspunten zijn. Zo zijn er aandachtspunten over mogelijke internationale beperkingen bij fiscale oplossingen en vanwege staatssteun. Ook zijn er vragen over de uitvoerbaarheid van een vangnet bij het vervallen van voorschotsystematiek, het (kunnen) benutten van de polisadministratie en het (kunnen) meenemen van andere grondslagen in de loonheffing bij een verzilverbare heffingskorting. Op de mogelijkheden en bezwaren zal waar mogelijk worden ingegaan.

² Kamerstuk 31 066, nr. 760

Tegelijk met het actualiseren van eerder beschreven beleidsopties wordt met open vizier gekeken of er ook andere relevante alternatieven voor het toeslagenstelsel zijn. Dit kunnen ook opties zijn die knelpunten in het toeslagenstelsel wegnemen door fundamentele herziening van het huidige stelsel. De probleemanalyse kan inzichten opleveren die leiden tot nieuwe alternatieven. Daarnaast wordt ook gekeken naar bredere ontwikkelingen in aanpalende gebieden zoals armoede en schulden, sociale zekerheid, vereenvoudiging fiscaliteit, of bij de stelsels van zorg, wonen en ondersteuning van de kinderen. Deze zullen bij de verdere uitwerking worden betrokken.

Aspecten om alternatieven te beoordelen

Eerdere analyses en onderzoeken naar de invulling van een toekomstig stelsel maken duidelijk dat er geen eenvoudige alternatieven voor toeslagen zijn. Elk stelsel en elk alternatief kent voor- en nadelen.

In de uitwerking worden de verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel afgezet tegen de probleemanalyse. Ze worden vanuit verschillende perspectieven gezien om zo de voor- en nadelen en het realiteitsgehalte van de alternatieven helder in beeld te brengen. Onderdeel van deze perspectieven zijn de aspecten en effecten ter beoordeling van de alternatieven zoals die in de Eindrapportage 2020 zijn gehanteerd. Het kabinet wil hierbij de lessen betrekken die getrokken zijn na de problemen met de kinderopvangtoeslag en de lessen over de uitvoering en dienstverlening die in het kader van Werk aan Uitvoering (WaU) zijn getrokken.

Bij de perspectieven gaat het allereerst uiteraard om het perspectief van de burger. De begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het stelsel staan centraal, zodat het stelsel zoveel mogelijk aansluit bij de doelgroep die van de voorziening gebruik maakt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld ook om toekenningszekerheid en om inkomenseffecten en marginale druk. In aanvulling op het eindrapport Alternatieven in het toeslagenstelsel kan ook het niet-gebruik in beeld gebracht worden.

Het tweede perspectief is vanuit de uitvoering. In dat licht is onder meer eenvoud van belang, de uitvoerbaarheid van de alternatieven en de vraag of en op welke termijn de alternatieven kunnen worden ingevoerd en welke wijzigingen daarvoor moeten worden doorgevoerd.

Het derde perspectief is vanuit de overheid vanuit haar rol om op te komen voor het algemene belang. Hierbij komen vraagstukken aan de orde als juridische haalbaarheid, budgettaire consequenties als ook de bijdrage aan het stimuleren van werk en werkgelegenheidseffecten. Daarnaast wordt eventuele samenhang/samenloop met andere regelingen (in de sociale zekerheid, fiscaliteit) in beeld gebracht. Vooral de kwetsbare doelgroep maakt vaak gebruik van verschillende regelingen en heeft te maken met verschillende loketten.

De indieners van de moties³ benadrukken het belang van een tijdpad om te komen tot uiteindelijke afschaffing, en wijzen op de grote inzet die het vraagt van de uitvoering. Mede om die reden wordt bij de uitwerking van de alternatieven ook ingegaan op de duur en de omvang van de overgang naar een nieuw stelsel en op randvoorwaarden voor de uitvoering, zoals de benodigde IV-capaciteit. Daarbij worden mogelijke tussenstappen in beeld gebracht, waardoor de stappen naar een nieuw stelsel duidelijk worden.

³ Zie voetnoot 1

Ten slotte

Al geruime tijd wordt nagedacht over de alternatieven voor toeslagen. De keuze hiervoor is niet eenvoudig en kent altijd haken en ogen. Tegelijkertijd is een goede inkomensondersteuning voor degenen die het nodig hebben, nu en in de toekomst, van groot maatschappelijk belang. Inzet van dit kabinet is het inzichtelijk maken van werkbare opties, waarmee een nieuw kabinet kan besluiten over de toekomst van (alternatieven voor) toeslagen en de benodigde transitie die kan worden ingezet om te komen tot een uitvoerbaar en rechtvaardig stelsel van inkomensondersteuning. In de tussentijd moet oog zijn voor de continuïteit van de lopende uitvoering van toeslagen en toeslagenorganisatie.

De Eerste Kamer heeft verzocht om de informatie aan de Tweede Kamer met betrekking tot alternatieven voor het toeslagenstelsel eveneens te ontvangen. Deze brief, alsmede de tussenrapportage en eindrapportage, zend ik naar beide Kamers der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries