

Vergaderjaar 2009–2010

31 580

Vereenvoudiging toeslagen

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2009

Hierbij biedt het kabinet U het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Toeslagen aan. Zoals aangegeven in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 28 oktober 2008¹ wordt u gelijktijdig de uitkomst van de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aangeboden.

De resultaten van de eerste jaren Awir (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) zijn gemengd. De keuze om de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget bij Belastingdienst/Toeslagen te beleggen heeft het inzicht in en het gebruik van de verschillende toeslagen vergroot. Tegelijkertijd hebben zich in deze eerste jaren van de Awir uitvoeringsproblemen voorgedaan, die onder meer tot uiting zijn gekomen in klachten en complexe vragen van burgers en een substantieel aantal terugvorderingen. Deels heeft dit te maken met de aanloopproblemen – het aantal klachten neemt inmiddels af – maar deels ligt de oorzaak in het complexe karakter van de regelingen.

Vanuit beleidsperspectief kan het wenselijk zijn om een toeslag van een groot aantal grondslagen afhankelijk te maken. Hiermee wordt het immers mogelijk de toeslag op een meer verfijnde manier in te zetten waardoor beter gestuurd kan worden op het specifieke beleidsdoel. Tegelijkertijd spreekt het voor zich dat een groter aantal grondslagen dat moet worden ingevuld, de kans op het maken van fouten verhoogt, het verband tussen grondslagen en toeslag voor burgers minder inzichtelijk en voorspelbaar maakt, de uitvoeringslast doet toenemen (meer grondslagen om te controleren, meer vragen aan de Belastingdienst) en de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar vergroot. Regelingen met veel grondslagen die bovendien veel uitzonderingen kennen, lenen zich niet goed voor een massaal proces. De uitvoering is toevertrouwd aan de Belastingdienst, o.a. omdat deze organisatie goed is toegerust voor het uitvoeren van massale processen. Wanneer aan de voorwaarden voor een massaal proces niet wordt voldaan, betekent dit een risico voor de uitvoering. Deze

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 31 580, nr. 2.

nadelen van verfijning in de toeslagen blijken goed uit het eindrapport. De daaruit voortvloeiende uitvoeringsproblematiek zet de effectiviteit van toeslagen als instrument voor het financieel ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk.

Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe de verschillende toeslagen zodanig kunnen worden vereenvoudigd dat de burger deze regelingen goed begrijpt en eenvoudig kan ontvangen en dat de Belastingdienst deze in de toekomst zonder grote problemen kan uitvoeren. Uitgangspunten hierbij waren budgettaire neutraliteit en recht doen aan de achterliggende doelstellingen van de individuele toeslagen. Het kabinet geeft met deze brief een reactie op de verschillende vereenvoudigingsvoorstellen.

De voorstellen zijn daarbij in drie categorieën geclusterd. Een eerste categorie waarvan het kabinet voorstelt om deze maatregelen per 2011 in te voeren. Voor een tweede categorie geldt dat deze niet eenvoudig op korte termijn worden geïmplementeerd. Technische aanpassing van de automatische systemen bij Belastingdienst/Toeslagen vergen enige tijd, waardoor de meeste vereenvoudigingen per 1 januari 2012 of later kunnen worden ingevoerd, afhankelijk van het aantal en de impact van de aanpassingen. Bij de verschillende voorstellen wordt daarom aangegeven per wanneer de maatregelen in werking zouden kunnen treden. Een aantal van deze voorstellen hebben verstrekkende budgettaire en/of inkomensgevolgen, waardoor het wenselijk is hier niet alleen vanuit vereenvoudigingsperspectief te kijken, maar vooral ook vanuit budgettaire- of koopkracht-perspectief. De voorstellen uit deze tweede categorie worden derhalve doorverwezen naar de brede heroverweging.

Een derde categorie betreft voorstellen die door de IBO werkgroep om verschillende redenen niet zijn uitgewerkt. Gezien de andere doelstelling van de brede heroverweging lenen deze vereenvoudigingsvoorstellen zich bij uitstek voor nadere uitwerking binnen deze operatie.

Uitvoerbaarheidscriteria

Uit de analyse van de ambtelijke werkgroep blijkt dat de geconstateerde problematiek valt te herleiden naar vier kernoorzaken:

- de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn (te) talrijk en bevatten (te) veel uitzonderingen
- de grondslagen voor de toeslag zijn lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar.
- de grondslagen voor de verschillende toeslagen zijn ongelijk (disharmonisatie)
- De grondslagen zijn onvoorspelbaar

Het spiegelbeeld van de oorzaken kan worden gezien als de criteria voor vormgeving van toeslagen om deze effectief en inzichtelijk uit te voeren. Dit resulteert dan in de volgende vier «uitvoerbaarheidscriteria»:

1. Het aantalcriterium. De toeslag is afhankelijk van zo min mogelijk grondslagen.
2. Het begrijpelijkheid- en controleerbaarheids criterium. De grondslagen waarop de toeslag is gebaseerd zijn makkelijk te begrijpen voor de burger, snel terug te vinden in bestaande administraties van burger en/of overheidsinstanties en hierdoor makkelijk automatisch controleerbaar.
3. Het harmonisatiecriterium. De grondslagen die in meer dan één toeslag voorkomen zijn inhoudelijk gelijk.
4. Het voorspelbaarheidcriterium. Het is bij voorschotbepaling mogelijk een goede inschatting te maken van de definitieve waarde van de grondslagen.

Bij deze en volgende aanpassingen in de toeslagen dienen deze criteria in ogenschouw te worden genomen voor de gebruiksvriendelijkheid voor de

burger en een goede uitvoeringsmogelijkheid door Belastingdienst/Toeslagen.

Vereenvoudigingsvoorstellen

De in het rapport gedane voorstellen kunnen worden gegroepeerd in enerzijds procesmatige aanpassingen (mn. hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6) en anderzijds aanpassingen in de toeslagen zelf.

Het kabinet onderschrijft de hierboven besproken «uitvoerbaarheids-criteria». Een beperkt aantal grondslagen vergroot de begrijpelijkheid en voorspelbaarheid van toeslagen. Uitzonderingssituaties maken de vaststelling van het begrip voor en controle op de grondslag daarbij minder eenvoudig. Dit doet afbreuk aan de begrijpelijkheid en geeft meer ruimte voor fout- en fraudesituaties. Disharmonisaties (met betrekking tot het huishoud-, vermogen- of inkomensbegrip) tussen grondslagen hebben een complicerende werking en maken de toeslagen minder inzichtelijk. Aanpassingen in dit opzicht komen de werking van het systeem ten goede, bijvoorbeeld omdat de uitvoeringslast afneemt, de begrijpelijkheid verbetert en onwenselijke terugvorderingen worden tegengegaan. Duidelijk is dat – gegeven de specifieke doelstelling – hierbij sprake is van een afweging tussen enerzijds het beter richten van toeslagen («verfijning») en anderzijds de begrijpelijkheid voor de burger en de uitvoerbaarheid door Belastingdienst/Toeslagen. Het verminderen van de complexiteit c.q. het beter toesnijden van de regelingen op het massale proces van Belastingdienst/Toeslagen gaat dan vaak gepaard met gevolgen voor het budgettaire beslag van de toeslagen en voor individuele inkomens. Deze gevolgen zijn beschreven in het IBO-rapport. Het kabinet geeft in het navolgende een reactie op de vereenvoudigingen, waarbij het kabinet van mening is dat bij de weging van de voorstellen deze belangen in balans moeten blijven.

I. Voorstellen die per 2011 door het kabinet worden overgenomen

De grondslag verzekerd is toetsbaar aan de hand van een (basis-)registratie. Dit voorstel wordt door het kabinet overgenomen. Per 1 januari 2011 zal Belastingdienst/Toeslagen, in overleg met VWS en ZN, de zorgtoeslag baseren op registratie in het RBVZ (Referentiebestand Verzekerden Zorgverzekeringswet). Gezien de toegenomen kwaliteit van het RBVZ neemt Belastingdienst/Toeslagen daarbij de informatieplicht op zich om burgers die wel een voorschot zorgtoeslag ontvangen en volgens het RBVZ niet zijn verzekerd hierover gedurende het berekeningsjaar te informeren.

Verschuiving huurverhoging naar 1 januari. De traditionele huurverhogingsdatum van 1 juli leidt tot uitkomsten die ingaan tegen het voorspelbaarheid- en begrijpelijkheids criterium. Het kabinet is daarom voorstander van het verschuiven van de huurverhoging naar 1 januari. Dit is een logisch vervolg op de wetwijziging [Staatsblad 2009, 138] waarmee de indexering van de huurgerelateerde huurtoeslagparameters naar 1 januari is verplaatst. De jaarlijkse datum van de huurverhoging valt momenteel onder contractvrijheid en is niet bij wet vastgelegd. Wel heeft de minister voor WWI heeft bij de parlementaire behandeling van bovengenoemde wetwijziging toegezegd zich te zullen inzetten voor deze verschuiving van de huurverhogingsdatum. Uw Kamer zal hierover in de eerste helft van 2010 nader worden geïnformeerd.

Toetsingsinkomen huurtoeslag wordt gelijk aan het verzamelinkomen in de IB.

Het (toetsings-)inkomen waarop de toeslagen worden gebaseerd wijkt in een aantal opzichten af van het verzamelinkomen in de IB. Op basis van

een vroegere hardheidsclausule bestaat een aantal uitzonderingen (zie box 2 in annex), waarvoor geldt dat over het inkomen wel inkomstenbelasting moet worden betaald, maar dat dit inkomen niet wordt meegerekend in het toetsingsinkomen. Deze uitzonderingsclausules gelden voor kleine aantallen toeslagontvangers, waarbij de identificatie nu via een bezwaarschrift op de eerste beschikking verloopt. Door het opheffen van deze uitzonderingen voldoet de huurtoeslag beter aan het harmonisatie-aantalcriterium, waarbij ook een complexe administratieve procedure komt te vervallen. Het kabinet acht de voordelen in termen van begrijpelijkheid, harmonisatie, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de nadelige inkomensgevolgen en neemt derhalve dit voorstel over per 1 januari 2011. Belangrijke overweging hierbij is dat de inkomenseffecten bij het opheffen van deze uitzonderingen veelal eenmalig van aard zijn.

Opheffen 10% regeling. De 10% regeling heeft als doel te voorkomen dat toeslagontvangers die gedurende het jaar scheiden het recht op toeslag verliezen doordat het inkomen van de partner na scheiding sterk toeneemt. Bij beëindiging van het partnerschap in de loop van het berekeningsjaar wordt namelijk voor de hoogte van de toeslag over de maanden waarin het partnerschap heeft bestaan gekeken naar het jaarincome van de inmiddels vertrokken partner. Dit is inherent aan de jaarinkomensystematiek van de Awir. Het is een ingewikkelde regeling, waar in de praktijk zelden gebruik van wordt gemaakt. Daarbij zijn de benodigde gegevens niet altijd toegankelijk (de partner kan bv. zijn medewerking niet verlenen). Ook hiervoor geldt dat het kabinet de voordelen in termen van begrijpelijkheid, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de nadelige inkomensgevolgen. Het kabinet neemt het voorstel over om deze regeling op te heffen per 2011. Vanwege het beperkte gebruik zijn de budgettaire en inkomenseffecten beperkt.

Opheffen herleiden inkomen bij overlijden. Bij overlijden is het jaarincome van een overledene meestal lager dan op voorhand kon worden verwacht. Doordat de draagkracht wordt afgemeten aan het jaarincome, wordt daarmee impliciet verondersteld dat iemand het in een korte periode verdiende inkomen ook nodig heeft om de rest van het jaar rond te komen. Net als bij de 10% regeling is de jaarinkomensystematiek van de Awir in dergelijke gevallen niet maatgevend voor iemand zijn draagkracht in een bepaalde periode. Belastingdienst/Toeslagen past op dit moment een handmatige bewerking toe waarbij het genoten maandinkomen wordt omgerekend naar een jaarincome. Het opheffen van deze regeling bespaart deze handmatige bewerking voor 20 000 tot 30 000 gevallen per jaar. Doordat het inkomen van de overledene niet wordt herleid tot jaarincome, neemt de toeslag – die de erven ontvangen – toe en wordt het aantal terugvorderingen beperkt. Gezien de beperkte budgettaire effecten van deze maatregel neemt het kabinet dit voorstel over per 1 januari 2011.

Verminderen aantal huishoudencategorieën. Verderop in deze reactie wordt beschreven hoe de uitvoeringslast van de toeslagen kan worden verminderd door de reikwijdte van basisadministraties te vergroten. De toeslagen zijn op dit moment echter eveneens afhankelijk van een aantal huishoudencategorieën dat niet eenvoudig in administraties is te vatten. Het voorstel is deze te schrappen. Hiervoor is geen aanpassing van basisadministraties noodzakelijk. Het gaat dan om:

- a. Langdurig verblijf buitenshuis (langer dan een jaar) van een persoon uit het huishouden die verblijft in verpleeghuis, psychiatrische inrichting of penitentiare inrichting (art. 2 Bht). Deze persoon mag op dit moment voor de huurtoeslag buiten beschouwing gelaten worden ondanks dat deze staat ingeschreven op het toeslagadres.

- b. Verzorgingssituatie waarbij een lid van het huishouden thuis wordt verzorgd waardoor opname in een verpleeginstelling wordt voorkomen.
- c. Ongehuwd samenwonenden die een «gezamenlijke huishouding voeren» (maar niet getrouwd, geregistreerd partner of gemeenschappelijk ouders zijn en die geen notarieel samenlevingscontract, een gezamenlijke pensioenregeling of een gezamenlijke eigen woning hebben).
- d. Gehuwden die «duurzaam gescheiden van elkaar leven».

Uit het IBO blijkt dat uitzonderingen a en b slechts beperkte aantallen betreft, waarbij voor b geldt dat de uitzonderingsmogelijkheid vooral wordt benut in geval van verzorging van of door partners of andere inwonende familieleden waarbij geen reden is hiervan het inkomen niet mee te rekenen in de draagkracht van het huishouden. Hierom is het kabinet voornemens om het voorstel v.w.b. a en b over te nemen. Vereenvoudigingen onder c en d zijn in lijn met het uniforme partnerbegrip dat voor de fiscaliteit en de toeslagen door het kabinet in het Belastingplan 2010 is opgenomen. Dit uniforme partnerbegrip bestaat uit een basispartnerbegrip dat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt opgenomen. In de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Awir worden aanvullend op het basispartnerbegrip enkele partnercategorieën opgenomen, die overeenkomen met de huidige partnercategorieën van de Awir (kinddelers, pensioendelers en eigenwoningdelers en degenen die het voorafgaande jaar partner waren).

Voor de toeslagen leidt de regeling tot een beperkt aantal wijzigingen. Er wordt ook in de Awir gebruik gemaakt van objectieve criteria. Alleen de materiële toets of bij ongehuwden die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de GBA sprake is van een gezamenlijke huishouding komt straks te vervallen. Ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract, gezamenlijk kind, een gezamenlijke eigen woning of een gezamenlijke pensioenregeling zijn straks dus geen partners meer voor de toeslagen. Voor de huurtoeslag heeft deze wijziging beperkte betekenis aangezien ongehuwden die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de GBA wel als medebewoners in de zin van de huurtoeslag worden aangemerkt en dus meetellen voor de draagkracht van het «huishouden» en ook meetellen om te bepalen of er sprake is van een meerpersoonshuishouden. Bij de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget geldt dat er sprake moet zijn van een kind en wordt om die reden veelal voldaan aan de objectieve criteria voor partnerschap. Voor categorie d geldt dat de huidige uitzondering in de huurtoeslag wel blijft bestaan, omdat anders apart wonende gehuwden niet meer elk voor de eigen woonruimte huurtoeslag kunnen aanvragen. Dit zou, met name in de gevallen dat een der echtgenoten een woonruimte huur in een woonzorggebouw en de andere zelfstandig thuis woont, ongewenste consequenties hebben.

De Belastingdienst is vergevorderd met de overstap naar een nieuw automatiseringssysteem. Met de introductie van nieuwe begrippen wordt gewacht totdat het nieuwe systeem is geïmplementeerd¹. Zodra de implementatie is voltooid, gaat het partnerbegrip ook gelden voor de inkomensafhankelijke regelingen die onder de werking van de Awir vallen.

Aanpassen definitie meerpersoonsouderenuishouden

In de huurtoeslag is voor de bepaling van een meerpersoonsouderenuishouden niet alleen de leeftijd van de leden van het huishouden maar ook de verdeling van het inkomen over de leden hiervan van belang. Het IBO doet het voorstel de definitie aan te passen zodat van een meerpersoonsouderenuishouden sprake is indien één van de leden van het

¹ Zie kamerstukken II 2009–2010, 32 130, nr. 2 en 3.

huishouden op 1 januari van het berekeningsjaar 65 jaar of ouder is. Tot nu toe is de leeftijd bepalend van degene die meer dan 50% van het totale inkomen in het huishouden verdient. De aanpassing van de definitie draagt bij aan de voorspelbaarheid en de begrijpelijkheid van deze grondslag. De aanpassing heeft gevolgen voor een beperkte groep van 5 000 huishoudens (zowel 65+ als 65-) variërend tussen 30 euro voordeel en 10 euro nadeel (per maand). Het kabinet acht de voordelen in termen van begrijpelijkheid en voorspelbaarheid harmonisatie, administratieve lasten en uitvoeringslast opwegen tegen de inkomensgevolgen en neemt derhalve dit voorstel over per 1 januari 2011.

Verruiming aanvraagtermijn toeslagen. De huidige toeslagensystematiek leidt er toe dat sommige burgers pas in een laat stadium beseffen dat zij recht hadden op een toeslag. Een toeslag moet nu aangevraagd zijn voor 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waar de toeslag betrekking op heeft. De toeslag over het jaar 2008 moet bijvoorbeeld voor 1 april 2009 zijn aangevraagd (dit geldt alleen voor nieuwe toeslagaanvragen omdat bestaande toeslagen automatisch gecontinueerd worden). Er is op dit moment een uitzondering op deze regel. De mensen die uitstel aanvragen voor hun IB-aangifte krijgen daarmee ook recht op het uitstellen van de toeslagaanvraag (met dezelfde termijn). Om te controleren of werkelijk IB-aangifte uitstel is aangevraagd moet de Belastingdienst een koppeling leggen tussen verschillende IB-gegevens en de toeslaggegevens. Om het risico op ongelijke behandeling te vermijden en de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst te verlagen besluit het kabinet dat de termijn voor het indienen van een toeslagaanvraag per 1 januari 2011 wordt verruimd van 1 april naar 1 september in het jaar dat volgt op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Hierbij wordt harmonisatie bereikt met de standaard verlengstermijn voor uitstel IB.

II Voorstellen die verder worden uitgewerkt in de Brede Heroverweging

De grondslag uren kinderopvang is toetsbaar aan de hand van een (basis)-registratie. Gegeven de beperkte inkomens- en begrotingsgevolgen, maar grote vereenvoudigingwinst wordt dit voorstel door het kabinet positief beoordeeld. Voorbereidingen zullen worden getroffen zodat het aantal afgenomen uren kinderopvang kan worden afgeleid uit een basisadministratie die wordt gevuld door de instellingen, en niet langer uit de opgave van de burger. Dit beperkt de uitvoeringslast bij de Belastingdienst en ontlast ouders/verzorgers. Per 1 januari 2012 zou op dit nieuwe systeem kunnen worden overgegaan.

Uitbreiden reikwijdte basisregistraties. Overheidsinstanties maken gebruik van verscheidene basisregistraties en andere bronnen voor hun gegevens; de persoonsgegevens van burgers in Nederland, waaronder familierelaties en de samenstelling van het huishouden op één adres, komen uit de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Niet alle informatie die voor toeslagen nodig is, is opgenomen in een basisregistratie. Het gaat dan met name om bepaalde financiële relaties tussen personen (pensioendelers, hypotheekdelers en notariële samenlevingscontractanten). Daarom moet alsnog uit andere bronnen of bij de burgers zelf de informatie worden verzameld: dat betekent extra lasten voor de burgers, maar ook voor de overheidsinstanties die deze gegevens nodig hebben. De betrokken gegevens zouden op één plaats moeten worden vastgelegd en het IBO suggereert na te denken over het uitbreiden van de reikwijdte van basisadministraties. Het kabinet onderschrijft de overwegingen die achter dit voorstel liggen in die zin dat het kabinet zal onderzoeken hoe kan worden geregeld dat gegevens rond (financiële) partnerschappen die overheidsinstanties benutten beschikbaar komen in een passende basisregistratie.

Vermogenstoets in de huurtoeslag. De huurtoeslag is de enige toeslag met een vermogenstoets. Afschaffen van de vermogenstoets levert echter een beperkte winst in uitvoeringslast op, die niet in verhouding staat tot de beleidsdoelstelling en budgettaire gevolgen van deze maatregel c.q. de inkomensgevolgen die gemoeid zijn met een budgettair neutrale implementatie. Hierom handhaaft het kabinet de vermogenstoets in de huurtoeslag. Wel wordt een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd door het vermogensbegrip waarop wordt getoetst te laten aansluiten bij het box 3 vermogensbegrip uit de inkomstenbelasting. Hierdoor vervallen uitzonderingen op basis van vroegere hardheidsclausule (zie box 1 in annex) en vallen beleggingen in durfkapitaal en maatschappelijke beleggingen niet langer onder het toetsvermogen. Dit betekent dat de gegevens over vermogen één op één uit de inkomstenbelasting kunnen worden gebruikt en hiervoor geen aparte, arbeidsintensieve onderzoeken meer nodig zijn. In 2007 is bij ca. 500 huishoudens de huurtoeslag teruggevoerd omdat zij een vermogen hadden groter dan het toetsvermogen, maar wel waren vrijgesteld van box 3 inkomstenbelasting vanwege maatschappelijke beleggingen of durfkapitaal. Het harmoniseren van de vermogenstoets conform de box 3 vermogensdefinitie vergroot de prikkel voor huurders om eventueel vermogen in maatschappelijke beleggingen te alloceren vanwege de huurtoeslag. In de heroverwegingsoperatie zal nader worden uitgewerkt wat het budgettaire risico is, dat samenhangt met de verwachte omvang van het gedragseffect.

Geleidelijker afbouw inkomensafhankelijke traject huurtoeslag («rechte lijn»). Het voorstel is de systematiek achter de afbouw van de huurtoeslag te laten aansluiten bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, waarbij vanaf een minumincomensniveau de toeslag met een vast percentage van het inkomen daalt, naarmate het inkomen toeneemt. Dit vergroot de begrijpelijkheid van de toeslag en betekent een harmonisatie met de overige toeslagen. Het IBO heeft twee mogelijkheden uitgewerkt om deze aanpassing budgettair neutraal te maken: a. via een verhoging van de basishuur en b. via een verhoging marginale druk. Beide varianten hebben nadelige effecten op respectievelijk de koopkracht van lage inkomens of de participatie. Het kabinet onderschrijft de analyse uit het IBO. Binnen de heroverweging zullen de mogelijkheden voor deze maatregel en eventuele compensatie nader worden bezien.

Uitzonderingen kindgebonden budget (voor 16- en 17jarigen) verwijderen. Het kindgebonden budget is opgezet als een eenvoudige regeling waarbij recht op kinderbijslag in combinatie met een inkomensgrens recht geeft op kindgebonden budget. De Belastingdienst/Toeslagen gebruikt gegevens van de Sociale VerzekeringsBank (SVB) over de kinderbijslag en kan de toeslag eenvoudig berekenen. Hierop bestaat echter een uitzondering: ouders van 16 en 17 jarigen die voor deze kinderen geen kinderbijslag ontvangen (bijvoorbeeld omdat zij niet genoeg uren school genieten of studiefinanciering ontvangen) kunnen wel voldoen aan de voorwaarden voor het kindgebonden budget als het kind niet meer dan een bepaald eigen inkomen per kwartaal heeft. Hiervoor voert de SVB ieder kwartaal een toets uit. Het kabinet meent dat het kindgebonden budget in de huidige vorm goed werkt. Niettemin zal in de heroverwegingsoperatie nader worden bekeken hoe de (grote) individuele negatieve inkomenseffecten opwegen tegen de verwachte vereenvoudigingswinst bij de SVB.

De kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde uurprijs. Het baseren van de kinderopvangtoeslag op feitelijke uurprijzen levert problemen op voor de begrijpelijkheid en controleerbaarheid van deze toeslag. Omdat de gemiddelde uurprijs van instellingen al vrij dichtbij de maximale uurprijs ligt, wordt voorgesteld van genormeerde prijzen uit te gaan in het bepalen van de toeslag. De burger hoeft dan

geen wijzigingen van uurprijzen meer door te geven, en ervaart een prikkel om kritisch te kijken naar door de instellingen gehanteerde tarieven. De inkomenseffecten variëren al naar gelang hoe het huidige tarief zich verhoudt met de vast te stellen genormeerde uurprijs. Het kabinet zal technische voorbereidingen treffen om per 1 januari 2012 op genormeerde uurprijzen te kunnen overgaan.

De huurtoeslag wordt vastgesteld op basis van een genormeerde huurprijs. De subsidiabele huurprijs (de rekenhuur) in de huurtoeslag is nu niet eenvoudig te bepalen, omdat deze bestaat uit een aantal verschillende componenten, dat niet eenduidig uit het huurcontract is af te leiden. Hierdoor is de opgegeven rekenhuur moeilijk te controleren. Om controle op de juistheid van de opgegeven huurprijs uit te voeren, vindt jaarlijks een uitwisseling van deze gegevens met corporaties en andere grote verhuurders plaats. Daarnaast moeten de huurders van wie de gegevens niet van de verhuurder worden verkregen individueel worden benaderd (ca. 300 000 gevallen). Dit is belastend voor huurder en voor de verhuurder. Het IBO concludeert dat de huurprijs voor problemen zorgt met betrekking tot het aantal-, het begrijpelijkheid-, het controleerbaarheid- en het voorspelbaarheidscriterium. Deze problemen vervallen indien niet langer wordt uitgegaan van de feitelijk verschuldigde huurprijs inclusief eventuele subsidiabele servicekosten, maar van een vast, genormerd huurbedrag dat jaarlijks wordt geïndexeerd. Nagenoeg alle huishoudens onder vinden hiervan inkomenseffecten die vaak fors kunnen zijn (zowel negatief als positief). Om deze gevolgen te beperken kan worden gekozen voor infasering, waarvoor het IBO ook een suggestie doet. Het kabinet meent dat de besparing op de uitvoeringslast, de positieve effecten op administratieve lasten en de baten in termen van begrijpelijkheid en controleerbaarheid van dit voorstel groot zijn. De vraag of deze ook opwegen tegen de inkomenseffecten is mede afhankelijk van de mogelijkheden om deze inkomenseffecten door een zorgvuldige infasering te matigen. Een andere wijze van het mitigeren van ongewenste effecten zou kunnen zijn om apart aandacht te besteden aan specifieke woonvormen met een relatief hoge huurprijs, zoals ouderen- en gehandicaptenwoningen. Voor deze specifieke gevallen zou – waar nodig – een aparte oplossing gevonden kunnen worden via een andere inrichting van het (niet-massale) proces. Het kabinet zal de vorm van dit vereenvoudigingsvoorstel nader laten onderzoeken in de heroverwegingsoperatie.

Schrappen service kosten. Als eventueel alternatief voor bovengenoemd voorstel om huurtoeslag vast te stellen op basis van een genormeerde huur stelt het IBO voor de servicekostencomponent uit de subsidiabele huur te schrappen. Bij de kale huur kunnen in toepasselijke gevallen vier kostenposten worden opgeteld om de subsidiabele huur (rekenhuur) te verkrijgen. Dit zijn de servicekosten die betrekking hebben op schoonmaken, energievoorziening en onderhoud van gemeenschappelijke ruimten en kosten van een huismeester. Deze servicekosten zijn in strijd met het aantal- en controleerbaarheidscriterium. Het IBO doet het voorstel om deze bijtelling af te schaffen. Inkomenseffecten die hierdoor ontstaan kunnen worden gemitigeerd door een lagere basishuur te berekenen, dan wel door in plaats van de feitelijk doorberekende servicekosten een forfaitair bedrag vast te stellen dat mee wordt gerekend met subsidiabele huur. Ouderen- en gehandicaptenwoningen, waar vaker relatief hoge servicekosten worden doorberekend, kunnen door deze maatregel minder goed betaalbaar worden voor de specifieke doelgroep, met als gevolg minder mogelijkheden om zelfstandig te blijven wonen. Voor deze specifieke gevallen zou waar nodig een aparte oplossing kunnen worden gevonden via een niet-massaal proces. Het kabinet meent dat deze vereenvoudiging een zinvol alternatief kan vormen voor het geval dat blijkt dat huurtoeslag op basis van een genormeerde prijs niet haalbaar is.

Het kabinet zal deze maatregel derhalve nader laten overwegen in de heroverwegingsoperatie, indien daarin niet (op korte termijn) gekozen wordt voor een overstap naar een genormeerde huurprijs.

Uitsluitend uitbetalen op rekening van de aanvrager. Als dienstverlening aan de burger en om ontvangende instanties te beschermen tegen mogelijke wanbetaling is de mogelijkheid gecreëerd om de toeslag uit te betalen aan anderen dan de aanvrager. Dit betreft met name de huurtoeslag die in veel gevallen geclusterd wordt betaald aan corporaties. Nadelen van deze faciliteit zijn dat de burger het zicht op de toeslag verliest, en de kans op fouten bij zowel Belastingdienst/Toeslagen als de ontvangende instantie groter is. Deze uitvoeringsproblematiek kan bij invoering van de Single European Payments Area (SEPA, naar verwachting in 2012) toenemen omdat aanvullende eisen worden gesteld aan de congruentie van naam en rekeningnummer van begunstigden. Overigens raakt deze maatregel niet aan de wetgeving voor het terugdringen van het aantal wanbetalers. Deze vereenvoudiging kan op zijn vroegst per januari 2012 worden gerealiseerd.

Uitkeren 90% van voorschot. De toeslagen worden nu bij voorschot volledig uitgekeerd op het moment dat de uitgaven moeten worden gedaan. Dit is conform het actualiteitsprincipe waarbij de toeslag wordt ontvangen voorafgaand aan de maand waarin de uitgaven moeten worden gedaan. Het blijkt echter dat huishoudens vaak hun inkomen te laag inschatten, waardoor veel terugvorderingen ontstaan. Indien huishoudens naar aanleiding van de terugvordering hun inkomen zelf wijzigen, worden zij door verrekening met te ontvangen toeslagen dubbel geraakt. Om deze problematiek tegen te gaan kan worden overwogen om 90% van de toeslag uit te keren als voorschot, waarbij de laatste 10% wordt uitgekeerd bij definitieve toekenning. Meer mensen zullen prettig verrast worden door een nabetaling, minder mensen zullen worden geraakt door een terugvordering. Dit voorstel kent echter ook belangrijke nadelen. In de eerste plaats wordt deels afgestapt van het actualiteitsprincipe. In de tweede plaats krijgen bijna alle burgers na afloop van het jaar met een verschil tussen voorschot en definitieve berekening te maken, terwijl dit nu voor slechts 50% van de zorg- en huurtoeslagontvangers het geval is. Hierbij moet wel worden aangetekend dat definitieve beschikkingen altijd verstuurd worden ook wanneer de definitieve berekening niet afwijkt van het voorschot. In de heroverwegingsoperatie zal dit voorstel worden meegenomen en zal worden beoordeeld of de verwachte vermindering van de uitvoeringslasten opweegt tegen de zware gevolgen voor de minima van het korten op de toeslag.

Evaluatie Awir

Daar waar bij de evaluatie van de Awir dezelfde knelpunten worden gesignaleerd als in het IBO-eindrapport, zijn de mogelijke oplossingen in het IBO-rapport opgenomen. Het betreft hierbij met name de bestaande disharmonisaties van het begrippenkader. De voorstellen met betrekking tot de vermogenstoets, het toetsingsinkomen versus het verzamelinkomen in de IB en de vermindering van het aantal huishoudcategorieën moeten dan ook in dit licht worden gezien. Hiernaast worden in het evaluatierapport van de Awir enkele suggesties gedaan voor wetswijziging die los staan van het IBO-rapport. Het gaat om de volgende voorstellen:

- verfijning van de rentesystematiek in de Awir om ongewenste neveneffecten bij vermindering van een terugvorderingbeschikking te voorkomen;
- aanpassingen in de sfeer van de rechtsbescherming:
 - a een voorziening voor samenloop tussen een definitieve toekenning

- en een lopende bezwaar-/beroepsprocedure tegen een voorschotbeschikking;
- b schorsende werking bij hoger beroep (overeenkomstig de fiscaliteit)
- verduidelijking van de reikwijdte van het beslagverbod in de Awir
- aanpassing van de overgangsbepaling vermogensvrijstelling alleenstaande ouders.

Het kabinet neemt de suggesties over zoals die in het evaluatierapport worden gedaan.

Tot slot

Met de hierboven genoemde vereenvoudigingen wordt naar mening van het kabinet een grote verbetering in de uitvoerbaarheid van de verschillende toeslagen bewerkstelligd. De begrijpelijkheid en controleerbaarheid van de verschillende toeslagen neemt toe, terwijl de kans op fouten in het massale proces afneemt. Ook zullen administratieve lasten voor de burger door veel vereenvoudigingen afnemen. Hiermee ontstaat een effectiever en efficiënter stelsel van toeslagen, opdat de beleidswerking van het instrument verbetert.

Naast de besproken vereenvoudigingsvoorstellen, bevat het IBO eindrapport in hoofdstuk 7 een aantal niet uitgewerkte voorstellen. Deze zijn niet uitgewerkt omdat ze bijvoorbeeld afbreuk doen aan de achterliggende doelstellingen, de relatie met het product doorbreken, afstappen van het verzamelinkomen als draagkrachtbegrip, of de relatie met actualiteit doorbreken.

In de werkgroep is zo onder meer gesproken over de mogelijkheid om als toetsingsinkomen voor de toeslagen te definiëren als «het bruto inkomen uit box 1, box 2 en box 3». Hierdoor vervallen alle aftrekposten uit het toetsingsinkomen. Hoewel dit ervoor zorgt dat het inkomen en de toeslag jaarlijks minder muteren (omdat veranderingen in aftrekposten niet worden meegenomen) ziet het kabinet ook belangrijke nadelen van een dergelijke aanpassing omdat dan zou worden uitgegaan van een verschillend draagkracht begrip tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen. Dit is in strijd met het begrijpelijkheids criterium, waarbij de vraag kan worden gesteld of er goede beleidsredenen zijn waarom bepaalde aftrekposten wel tellen voor de inkomstenbelasting maar niet voor de toeslagen. Ook vanuit het oogpunt van de basisregistratie inkomen is het van belang dat alleen het verzamelinkomen als toetsingsinkomen wordt gebruikt. Niettemin zal dit voorstel in de heroverwegingsoperatie nader kunnen worden bekeken.

Ook is door de werkgroep gesproken over vergaande vereenvoudigingen zoals het vervangen van kinderopvangtoeslag door een opslag op het kindgebonden budget, het opheffen van de zorgtoeslag, omdat deze in de huidige vorm onhoudbaar is (nominale zorgpremies stijgen sneller dan het inkomen, waardoor steeds meer huishoudens de toeslag zullen ontvangen uitgaande van de huidige systematiek rondom de normpremie), het baseren van de toeslag op het inkomen van twee jaar geleden, of het ambtshalve toekennen van toeslagen. Voor dit kabinet ligt op de voorstellen die in dit hoofdstuk worden gedaan geen taboe. Duidelijk is wel dat deze voorstellen buiten het bestek van het IBO of evaluatie Awir vallen. Deze voorstellen kunnen daarentegen wel aan bod komen in de heroverwegingsoperatie waarover U separaat wordt geïnformeerd.

Tenslotte heeft het IBO de vraag aangestipt in hoeverre de huidige budgettaire inrichting van en de verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid respectievelijk de uitvoering van de verschillende

toeslagen effect heeft op de complexiteit van de vormgeving. De Studiegroep Begrotingsruimte kan nadenken over de vraag of een uitgaven kader «toeslagen» wenselijk kan zijn voor het mogelijk maken van een integrale afweging over budgettaire aspecten rondom de verschillende toeslagen.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

Annex: uitzonderingen voortkomend uit vroegere hardheidsclausule

Box 1. Uitzonderingen vermogensbegrip huurtoeslag

De volgende elementen van het vermogensbegrip uit de Awir maken dat het niet volledig aansluit op «voordeel uit sparen en beleggen», de registratie van de Belastingdienst in de inkomstenbelasting.

- a. Vermogen van een pleegkind (aantal: 30–50)
- b. Vermogen van een minderjarig kind, waarover de aanvrager, partner en/of medebewoner en het minderjarige kind niet kunnen beschikken (300–500)
- c. Smartengeld (=immateriële schadevergoeding) (300–500)
- d. Schadevergoedingen die door de overheid, het Nederlandse Rode kruis of fabrikanten van farmaceutische producten zijn betaald aan hemofiliepatiënten die met het aidsvirus zijn besmet (30–50)
- e. Vergoedingen op grond van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers die zijn uitgekeerd aan de slachtoffers zelf (30–50)
- f. Uitkeringen uit het DES-fonds die zijn verstrekt aan de slachtoffers van het gebruik van DES-preparaten (vanaf 2007) (30–50).
- g. Tegemoetkomingen op grond van de Regeling tegemoetkoming financiële gevolgen in verband met functionele invaliditeit nieuwjaarsbrand Volendam (Stcrt. 2003, 42) en bijdragen op grond van de Regeling tegemoetkoming in kosten nieuwjaarsbrand Volendam II (Stcrt. 2004, 188) , uitgekeerd aan de getroffen zelf. (<10)
- h. Individuele uitkeringen in het kader van tegoeden Tweede Wereldoorlog aan leden van de Joodse, Sinti, Roma en Indische gemeenschappen: Uitkeringen van de Stichting Marorgelden Overheid (30–50)
- i. De categorie die in het overgangsrecht bestaat. Hierdoor is (in afwijking van het fiscale vermogen) pas bij een hoger vermogen sprake van voordeel uit sparen en beleggen. Ten aanzien van de huurder die jonger is dan 65 jaar, aan wie over het subsidiejaar dat loopt van 1 juli 2005 tot en met 30 juni 2006 huursubsidie is verstrekt en die in het daarvoor geldende peiljaar een rekenvermogen heeft van meer dan € 20 300,-, wordt, indien hij in een berekeningsjaar recht heeft op de alleenstaande-ouderkorting als bedoeld in artikel 8.15 van de Wet inkomstenbelasting 2001, artikel 7, derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen toegepast alsof hij in dat jaar recht zou hebben op tweemaal het heffingvrije vermogen als bedoeld in artikel 5.5, eerste lid, van die wet (2 000).

Box 2. Uitzonderingen inkomensbegrip huurtoeslag

- a. een afkoopsom van een ouderdoms- of nabestaandenpensioen, die niet meer bedraagt dan het genoemde bedrag in de Pensioen- en spaarfondsenwet (aantal: 1 000)
- b. een nabetaling van inkomsten als bedoeld in afdeling 3.3 en 3.5 van Wet IB 2001 (3 000–5 000)
- c. een wezenuitkering die aan een ander dan de wettelijke vertegenwoordiger van het kind wordt uitbetaald (30–50)
- d. een afkoopsom op grond van de Liquidatiewet ongevallenwetten (30–50)
- e. een verhoging op grond van artikel 10 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), artikel 9 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) of artikel 22 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) (30–50)