Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

# 35 507 Initiatiefnota van het lid Van Weyenberg: Naar een stelsel zonder toeslagen

**Nr. 2**

## INITIATIEFNOTA

### Aanleiding

Het kan wel! Het toeslagenstelsel afschaffen en vervangen met een redelijk alternatief. In het doolhof aan toeslagen worden jaarlijks miljarden rondgepompt. De afgelopen twee decennia hield dit mensen tegen om (meer) te gaan werken en het leidde tot een enorme administratieve rompslomp waar mensen in verdwalen en tot problematische schulden die soms boven de ton uitstijgen.

De toeslagenaffaire was hierin het absolute dieptepunt. Veel ouders zijn de dupe geworden van zeer ernstige fouten bij en verwijtbaar handelen van de Belastingdienst en de ijskoude hardheid van wetten en regels. Ouders die door het missen van één bonnetje duizenden euro's terug moesten betalen. Ouders die zich door toeslagschulden genoodzaakt zagen om hun huis te verkopen. Gezinnen die door toeslagenstress uit elkaar zijn gevallen. Waar veel van deze ouders de komende maanden gecompenseerd zullen worden of een tegemoetkoming krijgen, herstelt hun vertrouwen in de overheid misschien nooit meer. Het is van het grootste belang om de pijnlijke gevolgen van de toeslagenaffaire te onderzoeken, om te kijken waar dit allemaal is misgegaan en om recht te doen aan de gedupeerden. Dit nooit meer.

Juist daarom nodigt de initiatiefnemer andere partijen, in de politiek en daarbuiten, uit om samen te werken aan een eenvoudig, begrijpelijk en lonend alternatief, waarmee lage inkomens goed worden ondersteund. De motie Bruins/van Weyenberg[1] om het toeslagenstelsel te hervormen kwam geen moment te vroeg. De hele Tweede Kamer sloot zich daarbij aan. Met deze 1.0 versie geeft de initiatiefnemer in aanloop naar nieuwe verkiezingen en de formatie een startschot voor politieke partijen, experts en betrokkenen om samen te werken aan een breed gedragen alternatief voor de toekomst.

[1] Kamerstuk 31 066, nr. 558.

kst-35507-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

## Inleiding

In Nederland hebben we het op papier goed geregeld. Als je inkomen niet voldoende is, krijg je extra ondersteuning voor je huur, je zorgverzekering, je kinderen en als je werkt ook voor de kinderopvang. De toeslagen vormen voor een grote groep mensen een aanzienlijk deel van het inkomen. Op deze manier zouden toeslagen, naast bijvoorbeeld andere uitkeringen, armoede in Nederland moeten voorkomen. In de praktijk werkt dit helaas anders uit. Armoede is ook in Nederland een hardnekkig probleem, ondermijnt de kwaliteit van leven van circa één miljoen Nederlanders en neemt zonder ingrijpen toe[2].

Ruim 6 miljoen huishoudens ontvangen één of meer toeslagen. In totaal gaat het om een bedrag van € 14,5 miljard[3] dat eerst via de belastingen wordt opgehaald, en dan – met ingewikkelde regels en voorwaarden – weer wordt uitgekeerd. Dit rondpompen van geld zorgt voor hoge administratieve lasten en grote onduidelijkheid. Het uitkeren gaat ontzettend vaak mis. Het is namelijk erg lastig om van tevoren in te schatten welk inkomen je moet opgeven, hoeveel uren je gaat werken en of dat nog gaat veranderen in het komende jaar. De kans dat een deel van de toeslag moet worden terugbetaald is dan heel groot.[4] Veel mensen, die de extra ondersteuning hard nodig hebben, komen daardoor van de regen in de drup terecht. De terugvorderingen leiden tot financiële problemen en in een flink aantal gevallen zelfs tot problematische schulden. Toeslagen zorgen zo voor veel stress.

De toeslagen zijn ook zo ingewikkeld dat een groot deel van de mensen die er wel recht op heeft, de toeslag niet aanvraagt. Op dit moment maakt 10% van de mensen geen gebruik van inkomensondersteuning, terwijl ze die wel nodig hebben. Het is onacceptabel dat kwetsbare mensen vastlopen in bureaucratie. Toeslagen zitten dan wel in het koopkracht-plaatje, maar niet in de portemonnee.

Daarnaast pakt de afbouw van de toeslagen erg slecht uit voor mensen die de stap van uitkering naar werk zetten of die meer uren gaan werken[5]. Werken loont dan niet. Denk bijvoorbeeld aan zorgprofessionals: «Het is onduidelijk wat meer uren werken oplevert» en «door het vervallen van toeslagen kan een stijging van het bruto inkomen leiden tot een daling van het netto inkomen.»[6] Er waren tot voor kort zelfs situaties mogelijk waarbij een extra verdiende euro ertoe leidde dat iemand er meer dan anderhalve euro op achteruit gaat[7]. De marginale druk[8] voor deze groep moet omlaag. De stap naar (meer) werken moet lonen!

---

[2] Kansrijk armoedebeleid, CPB en SCP (2020), link.

[3] Het betreft de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Bijna 2 miljoen huishoudens ontvangen daarnaast nog kinderbijslag. Het bedrag voor de zorg- en huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderbijslag neemt zonder ingrijpen naar verwachting toe tot € 17 miljard in 2025 (zie in de bijlage de doorrekening van het CPB).

[4] Ministerie van Financiën (2019); IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel (hierna IBO Toeslagen 1) (Kamerstuk 31 066, nr. 540). In 2016 ging het om 2,3 miljoen terugvorderingen. In totaal wordt bijna de helft (47%) van alle 8 miljoen toekenningen naar boven of beneden bijgesteld.

[5] Met name de zorg- en huurtoeslag zorgen hebben een steil afbouwpad. Daarmee is de marginale druk vooral hoog voor inkomens tussen de € 20.000 en € 35.000.

[6] SER (2020); Zorg voor de toekomst: Over de toekomstbestendigheid van zorg, p. 108, link.

[7] De marginale druk voor een eenverdiener met een brutoinkomen van € 33.000 kon oplopen tot 152%, (Bijlage bij Kamerstuk 35 302, n. 6). Door een aanpassing van de afbouw in de huurtoeslag is deze extreme situatie nu niet meer mogelijk. Maar nog steeds kan de marginale druk oplopen tot 85%.

[8] De marginale druk betreft de hoeveelheid belasting die je over een extra verdiende euro betaalt.

Juist in een wereld waar de arbeidsmarkt en de economie snel veranderen, moet je kunnen rekenen op voldoende ondersteuning en op de overheid. Ook de huidige crisis laat dit zien. De overheid is daar de afgelopen jaren op een aantal punten niet in geslaagd, bijvoorbeeld bij de zeer ernstige toeslagenaffaire. Ouders zijn slachtoffer geworden van het handelen van de Belastingdienst en de te harde en te strenge kanten van het stelsel.

De initiatiefnemer doet daarom met deze initiatiefnota het voorstel om het toeslagenstelsel af te schaffen[9] en daar een transparant en simpele korting voor terug te brengen. Binnen het huidige complexe stelsel lukt het niet om de problemen met terugbetalingen op te lossen.[10] Het voorstel gaat ervan uit dat iedereen een verzilverbare heffingskorting krijgt, onafhankelijk van wat je verdient. De hoogte van de korting is alleen afhankelijk van je thuissituatie: of je samenwoont en of je kinderen hebt.[11] Je kunt de korting niet verliezen als je meer of weer gaat werken, waardoor werken als je een laag- of middeninkomen hebt, aantrekkelijker wordt.

De initiatiefnemer stelt daarnaast voor om de kinderopvang gratis te maken. Niet alleen om de afhankelijkheid van toeslagen de verminderen. Maar ook omdat het ouders makkelijk maakt werk en kinderen te combineren. Bovendien versterkt dit de ontwikkeling en de kansen van de jongste kinderen. We verhogen het minimumloon en de uitkeringen, zodat mensen ook zonder toeslagen makkelijker hun lasten kunnen betalen. Verder wordt de nominale zorgpremie gehalveerd. Samen met het invoeren van de verzilverbare heffingskorting verdwijnt daarmee de noodzaak tot een aparte zorgtoeslag.

Wat de initiatiefnemer betreft maakt het voor de heffingskorting straks niet meer uit in wat voor huis je woont. Op de huidige huizenmarkt is er sprake van subsidie voor koopwoningen en voor de sociale huursector. Daardoor is de huurprijs voor de vrije sector hoger. Terwijl mensen die door wachtlijsten geen sociale huurwoning kunnen krijgen, ook geen recht hebben op huurtoeslag. In ons voorstel verdwijnen de subsidies, en krijgt iedereen een verzilverbare heffingskorting om onder andere de huur of hypotheek mee te kunnen betalen. Dit is een stuk eenvoudiger en zorgt voor meer zekerheid.

Het voorgestelde instrument en de sterke versimpeling, dwingt ook tot het maken van keuzes. Met dit voorstel wordt bijna € 100 miljard verschoven. In de doorrekening van het CPB resteert een bedrag van ongeveer € 8 miljard.[12] Om dit te financieren denkt de initiatiefnemer aan bijvoorbeeld het verhogen van belasting op vervuiling, bedrijven en vermogen. Iedere hervorming die het stelsel eenvoudiger maakt voor mensen, zorgt er wel voor dat de inkomensondersteuning minder gericht is en er een spreiding optreedt bij de effecten. Maar we zijn deze exercitie gestart, omdat iedereen het er over eens is dat de huidige vormgeving te veel verliezers kent. De vele onderzoeken, bouwstenen en rapporten laten zien

[9] Het betreft de huur-, zorg-, en kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag.

[10] Zie o.a. Ministerie van Financiën (2020), IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (hierna IBO Toeslagen 2), (Kamerstuk 31 066, nr. 624); Fransman, R. (2020), Schaf de toeslagen af!, link; Koot, P. en M. Gielen (2020), Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen, link.

[11] Het gaat per jaar om ongeveer € 2.600 voor paren, € 3.600 voor alleenstaanden, € 7.000 voor alleenstaande ouders en € 2.300 per kind (voor maximaal drie kinderen).

[12] Rekening houdend met het inverdieneffect van een hoger wettelijk minimumloon en uitkeringen.

dat het belastingstelsel aan een grondige hervorming toe is.[13] De toeslagen hebben daarbij misschien wel de meest directe impact op mensen[14]. Nu is het aan de politiek om keuzes te maken.

De initiatiefnemer nodigt andere politieke partijen, wetenschappers, belangenverenigingen, geïnteresseerden, belastingbetalers & toeslagontvangers van harte uit om mee te denken over hoe dit voorstel verder verbeterd zou kunnen worden. Deze initiatiefnota heeft als belangrijkste doel een start te maken met de hard nodige en breed gesteunde hervorming van het stelsel van inkomensondersteuning en laat zien dat het mogelijk is om zonder toeslagen inkomenszekerheid te bieden.

De initiatiefnemer doet concreet de volgende voorstellen:
1. Kinderopvang wordt gratis
2. Minimum loon en uitkeringen gaan omhoog
3. Iedereen krijgt een verzilverbare heffingskorting onafhankelijk van inkomen
4. Geen verschil tussen (sociaal) huren of kopen
5. De zorgpremie wordt gehalveerd
6. Belasting op arbeid gaat omlaag en op vervuiling, bedrijven en vermogen omhoog

**Huidige stelsel van toeslagen werkt onvoldoende/is failliet**

Jaarlijks ontvangen ruim 6 miljoen huishoudens één of meer toeslagen. Voor huishoudens met een inkomen dat lager is dan het minimumloon maken toeslagen 13% van het netto maandinkomen uit.[15] Er zijn zelfs voorbeelden waarbij het inkomen voor meer dan de helft uit toe- en bijslagen bestaat[16]. Bijna de helft van de voorlopige toekenningen voor toeslagen wordt bij de definitieve berekening bijgesteld. Dat leidt tot jaarlijks 2,3 miljoen terugvorderingen voor in totaal zo'n € 1 miljard.[17]

Bij ruim een half miljoen huishoudens lopen de toeslagschulden zo hoog op dat zij er meer dan twee jaar over doen om deze terug te betalen. Voor de meeste huishoudens maakt de toeslagschuld meer dan 10% uit van het netto maandinkomen. Bij ruim een derde van de huishoudens is de gemiddelde toeslagschuld groter dan € 500.[18] Bij de toeslagenaffaire zijn voorbeelden van ouders die tienduizenden euro's moeten betalen en gedwongen zijn om bijvoorbeeld hun huis te verkopen.

Het moeten terugbetalen van de toeslag (terugvorderingen) kan tot financiële problemen leiden of deze verergeren. Dat is buitengewoon pijnlijk voor een stelsel dat juist is bedoeld om huishoudens financieel te ondersteunen. Ook is er een substantiële groep mensen (zo'n 10% van de

---

[13] Jacobs, B. en S. Cnossen (2019), Ontwerp voor een beter belastingstelsel, link; Ministerie van Financiën (2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, (Kamerstuk 32 140, nr. 71); Ministerie van Financiën (2020), Brede maatschappelijke heroverwegingen (Kamerstuk 32 539, nr. 4); en de Kansrijk-reeks van het CPB, zoals Kansrijk Belastingbeleid (2020), link en het CPB samen met het SCP, Kansrijk armoedebeleid (2020), link.

[14] Onder andere Fransman beschrijft in een tweeluik (Schaf de toeslagen af (2019, link); en Zo kunnen we de toeslagen afschaffen (2020, link) duidelijk waarom het toeslagenstelsel afgeschaft moet worden en reikt elementen voor een alternatief aan, zoals een uitkeerbare heffingskorting, het verlagen van de zorgpremie en het verhogen van het wettelijk minimumloon.

[15] Algemene Rekenkamer, o.a. (a) Toeslagen terugbetalen (2019), (Kamerstuk 31 066, nr. 491); en Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer (2020) (Kamerstuk 31 066, nr. 599).

[16] IBO Toeslagen deel 2: bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders (72.000 van zulke huishoudens) met een deeltijdbaan.

[17] IBO Toeslagen deel 1, p. 41.

[18] Algemene Rekenkamer (2019).

huishoudens) die bewust of onbewust geen gebruik maakt van toeslagen, terwijl zij daar wel recht op hebben. In absolute aantallen is dat aanzienlijk: zo laten 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen.[19]

Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder mensen het stelsel kunnen begrijpen en op de juiste manier gebruiken. Hoe meer de overheid op tijd inkomensondersteuning wil bieden door met voorschotten te werken, hoe minder zeker is het dat huishoudens het voorschot na afloop van het jaar mogen houden.[20]

De overheid is voor velen een onbegrijpelijke aangelegenheid geworden.[21] Regelingen zoals de toeslagen zijn te complex en uitvoeringsorganisaties hebben – mede als gevolg van verschillende bezuinigingsrondes – de menselijke maat uit het oog verloren. Veel mensen die de inkomensondersteuning hard nodig hebben worden nu niet bereikt en dit heeft grote gevolgen voor het vertrouwen van mensen in de overheid.[22]

De complexiteit zorgt er ook voor dat mensen slecht kunnen inschatten wat ze overhouden aan een promotie of een dag extra werken. Terwijl het draaien van meer uren bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs nog steeds ontzettend hard nodig is. Deze onzekerheid maakt het voor mensen minder aantrekkelijk om zich (extra) aan te bieden op de arbeidsmarkt en zo worden ook de instrumenten om arbeidsaanbod te bevorderen minder effectief.[23] Denk bijvoorbeeld aan mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan en dan het risico lopen om met een grote terugvordering geconfronteerd te worden. En juist zij hebben vaak geen buffer om dit op te vangen.

Het huidige toeslagenstelsel zorgt er ook voor dat mensen vaak weinig extra overhouden als zij bijvoorbeeld vanuit een uitkering aan de slag gaan. De toeslagen worden namelijk afgebouwd met het inkomen (zie figuur 1). Dat geldt vooral bij de zorgtoeslag en bij de huurtoeslag. Van elke extra verdiende euro blijft weinig over, omdat je tegelijkertijd door die extra verdiende euro het recht op een van de vier toeslagen (deels) verliest. Een alleenstaande ouder die eerst een bijstandsuitkering heeft en gaat werken tegen minimumloon, houdt maar 10% extra over om te besteden. Ook bij een loonsverhoging of een promotie valt het tegen: als iemand 50% loonsverhoging krijgt bij een baan op minimumloon, werkt dit voor een alleenstaande ouder minder dan de helft door in wat hij of zij kan besteden.[24] Met ons voorstel voor een verzilverbare heffingskorting wordt deze marginale druk[25] een stuk lager: dan hebben mensen meer zekerheid dat (meer) werken ook loont en wordt de armoedeval verkleind.

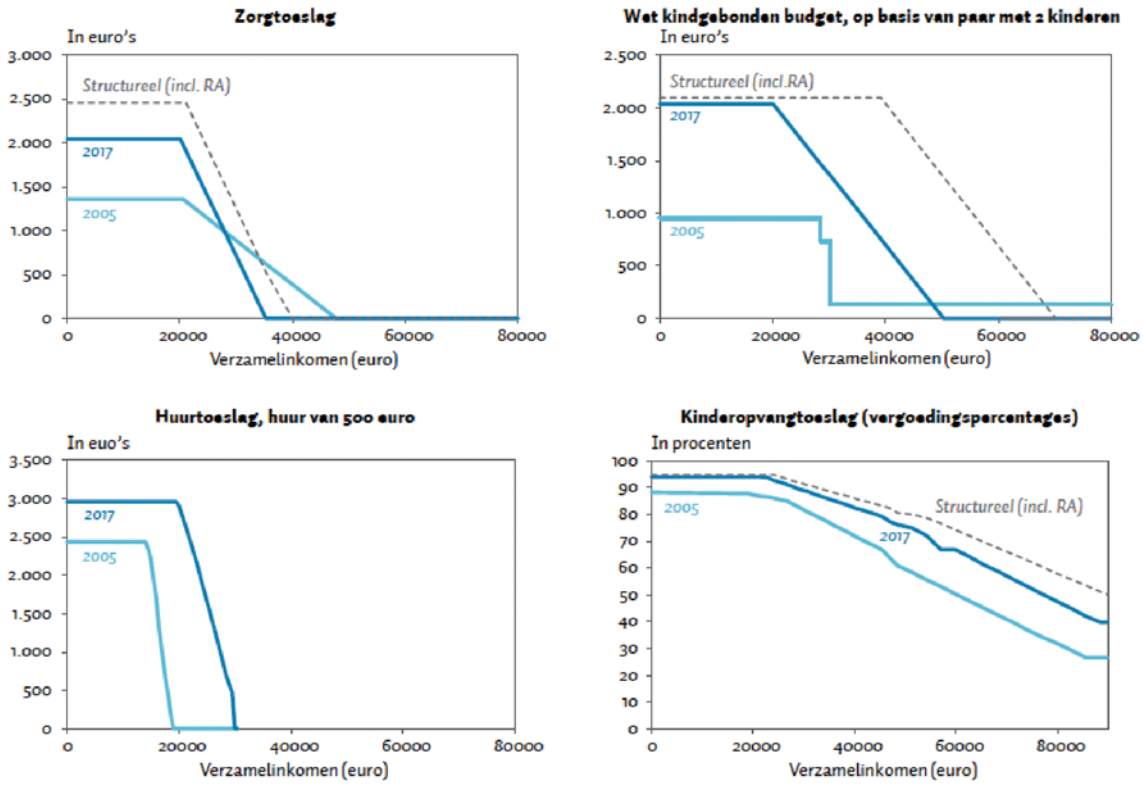
Het huidige stelsel werkt voor een grote groep huishoudens niet goed. Het verwacht te veel dat mensen zelf toeslagen kunnen aanvragen of wijzigingen kunnen doorgeven en sluit dus niet goed aan bij het doenver-

---

[19] IBO Toeslagen deel 1.
[20] IBO Toeslagen deel 2.
[21] Nationale ombudsman (2013), mijn onbegrijpelijke overheid, link.
[22] Hoe geloofwaardig is de Overheid? Bijlage eindverslag informateur Tjeenk Willink, (Kamerstuk 34 700, nr. 25).
[23] Ministerie van Financiën (2019), Onderzoek marginale druk, (Kamerstuk 35 302, nr. 8).
[24] Rijksbegroting 2020, XV Sociale zaken en werkgelegenheid, (Kamerstuk 35 300 XV, nr. 2), p. 170. De doorgroeival voor een alleenstaande ouder is 44%.
[25] Welk deel van het extra inkomen een huishouden inlevert aan belastingen, minder toeslagen of kosten kinderopvang.

mogen.[26] De problemen bij toeslagen komen ook door de vormgeving van het stelsel zelf: door de hoge voorschotten die vooraf worden uitgekeerd, is de kans op terugvordering en schuldenproblematiek groot.[27] De ambtelijke werkgroepen die zich over het vraagstuk van de toeslagen hebben gebogen, concluderen dan ook dat er binnen het stelsel geen oplossingen denkbaar zijn om de problemen weg te nemen.[28]

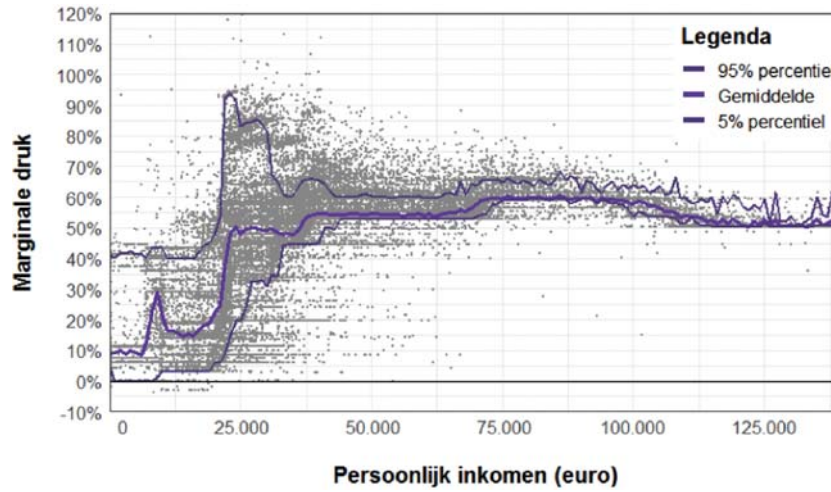
**Figuur 1: Vormgeving toeslagen (ter illustratie voor paren)**




Bron: Koot & Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen, ontwerp voor een beter belastingstelsel, link.*

[26] WRR (2017), link. Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.
[27] Veel van deze problemen worden bijvoorbeeld door de eerdere benoemde rapporten van de Algemene Rekenkamer (2019, 2020).
[28] IBO Toeslagen deel 1.

**Figuur 2: gemiddelde marginale druk en 5- en 95-procentpercentielen in 2021**




Bron: Ministerie van Financiën (2020), Onderzoek marginale druk, (Kamerstuk 35 302, nr. 8).

## Concrete voorstellen van de initiatiefnemer

Het doel van deze initiatiefnota is om te starten met de discussie over een nieuw stelsel van inkomensondersteuning. De initiatiefnemer doet met deze initiatiefnota het voorstel om het toeslagenstelsel helemaal af te schaffen en hier een transparant en simpel bedrag voor terug te brengen. Hiermee wordt duidelijk dat als de politiek keuzes durft te maken, het wel mogelijk is om inkomensondersteuning te bieden zonder toeslagen. Om dit de bereiken doet de initiatiefnemer de volgende concrete voorstellen.

*1. Kinderopvang gratis beschikbaar maken*

Ruim een half miljoen huishoudens in Nederland heeft recht op de kinderopvangtoeslag.[29] Vier op de tien ouders vindt kinderopvang te duur, deels omdat zij niet kunnen inschatten wat de daadwerkelijke kosten voor hen zijn na aftrek van de kinderopvangtoeslag.[30] De aanvraag is niet makkelijk: je moet inschatten hoeveel je gaat verdienen en hoeveel uur je gaat werken. En als je van baan wisselt of je inkomen varieert, dan wordt het helemaal moeilijk.

Daarom doet de initiatiefnemer het voorstel om kinderopvang gratis beschikbaar te maken. Dan hebben deze huishoudens de toeslag niet meer nodig en dus ook geen problemen met aanvragen of terugbetalen. Elk kind tot 4 jaar kan 4 dagen per week gratis naar de kinderopvang en alle kinderen tussen de 4 en 12 jaar kunnen elke dag terecht bij de buitenschoolse opvang als ouders daar gebruik van willen maken.

De beschikbaarheid van gratis kinderopvang is niet alleen goed voor de ouders, maar ook goed voor het kind. Het zorgt voor betere en gelijke kansen voor kinderen. De verwachting is dat als er gratis kinderopvang beschikbaar is, het gebruik van deze voorziening ook toe gaat nemen. Het wordt dan normaler om gebruik te maken van de opvang, ook als een van

[29] https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2018/.
[30] SCP (2018), Kijk op kinderopvang, link.

de ouders bijvoorbeeld niet werkt.[31] Hierdoor groeien kinderen samen op en leren ze van elkaar. Dit werkt vooral goed uit voor kinderen met risico op een achterstand, omdat ze op jonge leeftijd in een taalrijke en stimulerende omgeving terechtkomen. Het voorkomt dat een groep kinderen met een achterstand aan de basisschool begint. Deze effecten worden versterkt als de kwaliteit van de kinderopvang wordt verhoogd[32].

Een goede en eerlijke start heeft forse maatschappelijke baten, zowel voor kinderen als voor de samenleving als geheel. En dit geldt juist voor investeringen bij jonge kinderen: de vaardigheden die worden aangeleerd in de periode tot 4 jaar zijn bepalend voor de leerprestaties later. Hoe jonger de achterstanden worden aangepakt, des te beter de achterstanden weer worden ingelopen of zelfs ongedaan gemaakt kunnen worden.[33] Voorkomen is en blijft beter, en goedkoper, dan genezen.

Voor ouders pakt de gratis kinderopvang ook goed uit. Ouders van jonge kinderen zitten in een stressvolle levensfase door het combineren van zorg, werk en een sociaal leven. Het is het spitsuur van het leven. Op dit moment sluiten opvang en onderwijs onvoldoende aan op het leven van een jong gezin. Juist daarom wil de initiatiefnemer naast 4 dagen gratis kinderopvang tot 4 jaar ook van de buitenschoolse opvang (BSO) een publieke voorziening maken. Ouders kunnen er dan van uitgaan dat hun kinderen in een veilige en stimulerende omgeving opgroeien met hun leeftijdsgenootjes.

Het ontbreekt momenteel aan Nederlands onderzoek naar het effect van een sluitend schoolarrangement en gratis kinderopvang op de arbeidsparticipatie van ouders. Internationaal zijn er onderzoeken die aantonen dat brede dagvoorzieningen positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van ouders en op de ontwikkeling van kinderen.[34] Dit gaat vooral over de arbeidsparticipatie van vrouwen, die nu vaak nog steeds het grootste deel van de zorg voor kinderen op zich nemen en vooral in Nederland in de meeste gevallen in deeltijd werken.[35] Het gratis beschikbaar maken van kinderopvang en BSO maakt het meer gebruikelijk en meer geaccepteerd dat kinderen langere dagen naar school gaan. Dat maakt het makkelijker en aantrekkelijker om meer uren te gaan werken. Ook dit bevordert de kansengelijkheid. Voor sommige kinderen betekent dit namelijk dat ze kunnen deelnemen aan buitenschoolse activiteiten en na school naar een fijnere plek kunnen dan naar huis of de straat.[36]

*2. Hoger minimumloon en hogere uitkeringen*

Toeslagen zijn vooral bedoeld om mensen met een niet al te hoog inkomen beter te ondersteunen, zodat ook zij hun zorgverzekering, de huur en de kosten voor kinderen kunnen betalen. Door het minimumloon en de uitkeringen te verhogen zijn toeslagen minder nodig. Mensen

---

[31] Ministerie van Financiën (2020), Brede maatschappelijke heroverwegingen: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, (Kamerstuk 32 359, nr.4); Havnes, T. & Mogstad, M. (2015), link; Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018), link: Uit deze internationale onderzoeken blijkt dat universele kinderopvang van goede kwaliteit vooral ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand.

[32] D66 is daar groot voorstander van. Dit zal onderdeel zijn van een nog te verschijnen onderwijsvisie.

[33] Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007), link.

[34] Berthelon, M., D. Kruger en M. Oyarzún, (2015), link; Shure, N. (2019), link; Heers, M., (2012), link.

[35] Ministerie van Financiën (2020), IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd (Kamerstuk 29 544, nr. 1006).

[36] Om de kansengelijkheid te bevorderen, zal ook moeten worden geïnvesteerd bij de BSO. Dit zal onderdeel zijn van de nog te verschijnen onderwijsvisie van D66.

kunnen dan gemakkelijker zonder (aanvullende) hulp zelf hun vaste lasten betalen.

Op dit moment leven er in Nederland bijna een miljoen mensen in armoede, waarbij zij onvoldoende inkomen hebben om te participeren in de samenleving.[37] De initiatiefnemer doet daarom het voorstel om het wettelijk minimumloon te verhogen met 10%[38] en het sociaal minimum met 5%, zodat uitkeringen, zoals de bijstand en de AOW, deels meestijgen. Met deze vormgeving kunnen mensen met een laag inkomen makkelijker hun rekeningen betalen, en wordt het tegelijkertijd aantrekkelijker om te gaan werken vanuit de bijstand.

Recent is veel onderzoek gedaan naar het minimumloon.[39] Daaruit is gebleken dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon kleiner zijn dan lang werd gedacht. Het CPB geeft daarbij wel aan dat een verhoging van het wettelijk minimumloon nog steeds tot minder banen leidt, zeker als de verhoging samengaat met eenzelfde verhoging van de uitkeringen. Door de uitkeringen maar gedeeltelijk te laten meestijgen, worden de negatieve werkgelegenheidseffecten een stuk kleiner.

Daarnaast heeft een substantiële verhoging ook doorwerking op het gehele loongebouw. Aangrenzende lonen stijgen mee, bijvoorbeeld om verschillen binnen het loongebouw te bewaren. Deze stijging kan aanzienlijk zijn.[40] In de doorrekening van deze initiatiefnota is dit effect niet meegenomen, omdat er alleen naar de ex ante effecten is gekeken. Uit eerdere doorrekeningen blijkt dat deze doorwerking in het loongebouw kan leiden tot een extra verbetering van de koopkrachtmediaan van werkenden van zo'n 1%-punt.[41]

*3. Iedereen krijgt een verzilverbare heffingskorting onafhankelijk van inkomen*

De initiatiefnemer stelt voor dat iedereen straks een vaste verzilverbare heffingskorting krijgt via de belasting, onafhankelijk van het inkomen. Dit bedrag wordt (maandelijks) afgetrokken van de belasting of via een vooraangifte van de inkomstenbelasting uitgekeerd als iemand geen inkomsten heeft. Daarmee volgt de verzilverbare heffingskorting de vorm van een negatieve inkomstenbelasting. Dat scheelt veel administratieve lasten en het rondpompen van geld. Het bedrag is wel afhankelijk van of iemand samenwoont of kinderen heeft.[42] De huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag worden afgeschaft.

De hier voorgestelde heffingskorting is niet afhankelijk van het inkomen. Dit heeft als groot voordeel dat het geen problemen oplevert als iemands inkomen schommelt. Het gaat meer lonen om bijvoorbeeld vanuit de bijstand te gaan werken, en voor lage- en middeninkomens wordt het aantrekkelijker om extra uren te draaien als dat op het werk nodig is en goed uitkomt. Het Nederlandse belastingsysteem is sterk gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner, nog vaak vrouwen. Maar juist de ondoorzichtigheid van bijvoorbeeld de

---

[37] SCP (2019), Armoede in kaart, link.
[38] En tegelijkertijd een wettelijk minimumuurloon in te voeren.
[39] CPB (2020), Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid, link.
[40] CPB (2020), Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid, link.
[41] IBO toeslagen deel 2, pagina 105.
[42] Het gaat per jaar om ongeveer € 2.600 voor paren, € 3.600 voor alleenstaanden, € 5.900 voor alleenstaande ouders en € 2.300 per kind (voor maximaal drie kinderen).

toeslagen zorgt ervoor dat mensen zelf niet goed kunnen inschatten wat een extra dag werken betekent, en dan werken de prikkels niet. Straks kan de heffingskorting automatisch worden verrekend met je belasting op je loonstrookje, of worden uitgekeerd als je geen inkomen hebt of ondernemer bent.[43] Boven een bepaalde inkomensgrens krijgen huishoudens een belastingkorting. Onder een inkomensgrens krijgen mensen een bedrag uitgekeerd. De verzilverbare heffingskorting voor de groep zonder inkomen heeft dus de vorm van een negatieve belasting.

*4. Verstoringen op de woningmarkt worden weggenomen*

Op dit moment zijn er nog steeds grote tekorten op de woningmarkt. Om dit op te lossen zal er ten eerste meer gebouwd moeten worden. Daarnaast geeft het CPB ook aan dat de subsidies op de woningmarkt sterk verstorend werken, en het afbouwen daarvan een van de meest effectieve maatregelen is om de tekorten op de woningmarkt structureel te verminderen.[44]

De initiatiefnemer stelt met deze initiatiefnota voor om de subsidie voor koopwoningen (de hypotheekrenteaftrek) en voor de sociale huursector (huursubsidie) beiden volledig af te bouwen. Dan daalt de vraag naar koopwoningen en sociale huurwoningen en neemt de keuze voor mensen die op zoek zijn naar een huis, toe. De hypotheekrenteaftrek zorgt er namelijk voor dat mensen meer geld uitgeven aan een koophuis dan nodig is. Dit maakt de vraag naar koopwoningen ten opzichte van huurwoningen groter dan in een situatie waarin er geen subsidie is. En het houdt de prijs van woningen kunstmatig hoog, ook in de vrije huursector. Het aandeel van de vrije huurwoningen op de totale woningmarkt is dan ook klein in Nederland ten opzichte van andere landen. Met het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek wordt gevolg gegeven aan de adviezen van DNB, AFM, Europese Commissie, de WRR, het CPB en het Sustainable Finance Lab. Mensen met een koopwoning gaan nu namelijk hogere schulden aan dan je eigenlijk zou willen, met een destabiliserend effect op de overheidsbegroting en de economie.[45]

De huidige vormgeving van de huurtoeslag kan leiden tot scheve situaties. Mensen worden bijvoorbeeld geprikkeld om voor een zo groot mogelijk sociale huurwoning te gaan en daar lang in te blijven wonen, omdat de huurtoeslag dan relatief het hoogste is. Iets minder dan 32% van de Nederlandse woningvoorraad bestaat uit sociale huurwoningen. Vaak zijn er lange wachtlijsten. Mensen met een lager inkomen die door wachtlijsten geen sociale huurwoning kunnen krijgen, verliezen als zij in de vrije sector huren ook meteen het recht op huurtoeslag. Zo worden zij eigenlijk dubbel getroffen.[46] Wat de initiatiefnemer betreft maakt het daarom straks voor de hoogte van je heffingskorting niet meer uit in wat voor huis je woont.

*5. Zorgpremie wordt gehalveerd*

De initiatiefnemer stelt voor om, in samenhang met het afschaffen van de zorgtoeslag[47], de nominale zorgpremies te halveren. Hiermee worden de zorgverzekeraars binnen het huidige stelsel van de Zorgverzekeringswet

---

[43] Ministerie van Financiën (2019), Onderzoek marginale druk (Kamerstuk 35 302, nr. 8).
[44] CPB (2020), Kansrijk woonbeleid: update, link.
[45] Onder andere CPB (2020), Kansrijk woonbeleid, update, link; Financieel Stabiliteitscomite (2020), link, meerdere publicaties van de Sustainable Finance Lab, link.
[46] CPB (2020) Kansrijk woonbeleid, update, link.
[47] Onder andere Van de Ven, W. en E. Schut (2020, link) wijzen op de mogelijkheden om de zorgtoeslag af te schaffen.

(Zvw) op een andere manier gefinancierd. Het rondpompen van geld in het huidige toeslagenstelsel wordt goed geïllustreerd door de nominale Zvw-premie en de zorgtoeslag. Mensen met een lager inkomen krijgen zorgtoeslag ter compensatie van de nominale premie. Op het moment dat de nominale premie stijgt, stijgt de zorgtoeslag automatisch mee. In die zin is er daardoor nu al sprake van een inkomensafhankelijke zorgpremie. De wijze waarop dit nu is vormgegeven leidt tot problemen. De zorgtoeslag moet apart worden aangevraagd, waardoor er sprake is van extra administratieve lasten en niet-gebruik van de zorgtoeslag. Daardoor krijgen mensen niet de compensatie waar ze recht op hebben. Ook zijn er circa 200.000 mensen met een betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Het feit dat de zorgtoeslag niet rechtstreeks gekoppeld is aan de zorgpremie, maar ook aan andere uitgaven kan worden besteed, draagt daaraan bij.

Door de nominale zorgpremies te halveren kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Zeker omdat veel huishoudens ook voordeel hebben van de verzilverbare heffingskorting, een hoger minimumloon en hogere uitkeringen. Dit voorkomt problemen zoals het niet-gebruik van de zorgtoeslag. Tegelijkertijd blijven voordelen van het huidige zorgstelsel bestaan, zoals de vrijheid van mensen om een verzekering te kiezen die het beste bij hun situatie past en een neerwaartse druk op de zorgkosten. Met het halveren van de premies nemen de inkomsten voor zorgverzekeraars af. Dit wordt gecompenseerd via het Zorgverzekeringsfonds (Zvf), dat nu al bestaat om de inkomensafhankelijke bijdrage via de systematiek van de risicoverevening uit te keren aan zorgverzekeraars. Het Zvf wordt hiervoor extra gevuld wordt vanuit de algemene middelen.

Het voorstel om de Zorgverzekeringswet voor een groter deel vanuit belastingopbrengsten en het Zorgverzekeringsfonds te bekostigen, maakt een einde aan de 50/50-verhouding die er nu is tussen de nominale premie en het Zorgverzekeringsfonds. Dit zou mogelijk op bezwaren vanuit Europese regelgeving kunnen stuiten, in verband met ongeoorloofde staatssteun[48]. De initiatiefnemer is van oordeel dat er goede argumenten zijn waarom dit toch zou moeten kunnen. Ook in de huidige vormgeving zijn de nominale premies voor iedereen verplicht en daarmee onderdeel van de collectieve lasten. Een wijziging in de manier van inning zou niet tot een ander oordeel over de staatsteunaspecten moeten leiden, zeker niet omdat bij iedere verzekeraar de nominale premie ook na halvering nog steeds substantieel is. Daarnaast worden bij een lagere nominale Zvw-premie de relatieve prijsverschillen tussen verzekeraars groter. Dit kan de werking van de Zorgverzekeringswet verbeteren, omdat verzekerden gevoelig zijn voor deze relatieve prijsverschillen.[49]

*6. Minder belasting op arbeid en meer op vervuiling, bedrijven en vermogen*

Iedereen een vast en verzilverbare heffingskorting toekennen is duur en dwingt tot keuzes voor de dekking. Met dit voorstel wordt bijna € 100 miljard verschoven. De heffingskorting wordt betaald uit het afschaffen van de toeslagen en een verschuiving binnen lasten voor gezinnen. Hoge inkomens gaan meer belasting betalen en midden- en lagere inkomens minder. In de doorrekening van het CPB resteert een

[48] Zie onder andere de beantwoording van eerdere schriftelijke vragen van D6 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2283).

[49] Douven, R., R. van der Heijden, T. McGuire en E. Schut (2017), *Premium levels and demand response in health insurance: relative price thinking and zero-pricing effects*, Den Haag, CPB.

bedrag van € 8 miljard.[50] Wat de initiatiefnemer betreft zou dit kunnen worden ingevuld met hogere lasten op vervuiling, bedrijven en vermogen.

Een hoger aandeel van belasting op vervuiling zorgt bijvoorbeeld voor een economisch efficiënter belastingstelsel en voor meer welvaart als daarmee negatieve maatschappelijke effecten worden beperkt. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het afschaffen van de vele vrijstellingen en uitzonderingen, minder degressieve tarieven en een bredere grondslag in energiebelasting en een hogere vliegbelasting.[51] Daarnaast heft Nederland minder belasting op vermogen dan andere landen. Dit zorgt ervoor dat Nederland ook sterker op de grondslag arbeid leunt.[52]

Verdere Europese en internationale afspraken bieden kansen om met name de superbedrijven en grootste vervuilers beter in de belastingheffing te betrekken. Dit is ook nodig. Het belasten van winst wordt nationaal steeds lastiger en de effectiviteit van nationale belastingheffing neemt af[53].

Door samen te werken, kunnen overwinsten beter worden belast, kan schadelijke belastingconcurrentie, belastingontwijking en -ontduiking verder worden aangepakt, wordt bijgedragen aan een gelijk speelveld tussen landen maar ook tussen grote internationale en kleine nationaal opererende bedrijven, en is een betere beprijzing van schade aan het klimaat en het milieu mogelijk zonder dat leidt tot vervuiling over de grens.

Onderzoeksresultaten laten zien dat het draagvlak voor deze beweging aanwezig is. Nederlanders willen de belasting op inkomsten het liefst verlagen en dit compenseren door hogere belastingen op de winsten van bedrijven en met nieuwe belastingen op energie en mobiliteit waar de milieuvervuiler meer betaalt.[54]

**Financiële Paragraaf**

Het CPB heeft een inschatting gemaakt van de budgettaire effecten. Deze gaat uit van directe invoering in 2025, terwijl het waarschijnlijk verstandiger en wenselijk is om deze grote wijzigingen in stappen in te voeren. Ook zal deze hervorming gevolgen hebben voor de uitvoering. Waarbij een doel is om het stelsel eenvoudiger en uitvoerbaarder te maken, kan de aanpassing van de huidige naar een nieuwe vormgeving veel van de Belastingdienst vragen. Het is van belang om bij verdere stappen een uitvoeringstoets te doen.

Het budgettaire beeld ziet nu alleen op de lasten voor gezinnen en is partieel. In totaal gaat het om een verschuiving van € 100 miljard, waarbij nu circa € 8 miljard[55] is opengelaten om nader in te vullen. De overheidsuitgaven nemen af met € 10,4 miljard. De lasten nemen af met € 19,5 miljard. Deze lastenverlichting komt geheel bij gezinnen terecht.

---

[50] Rekening houdend met het inverdieneffect van een hoger wettelijk minimumloon en uitkeringen.

[51] Ministerie van Financiën (2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, De Nederlandse belastingmix, (Kamerstuk 32 140, nr. 71).

[52] Ministerie van Financiën (2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Syntheserapport (Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 71).

[53] Ministerie van Financiën (2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, syntheserapport (Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 71).

[54] Ministerie van Financiën (2020), Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Belastingonderzoek onder Nederlands (Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 71).

[55] Rekening houdend met het inverdieneffect van hoger wettelijk minimumloon en uitkeringen.

Wat de initiatiefnemer betreft kan nadere invulling gaan over hogere lasten voor vervuiling, bedrijven en vermogen. De benodigde budgettaire verschuiving hangt ook af van de maatvoering waar partijen voor kiezen. Als er bijvoorbeeld voor gekozen wordt om uitkeringen en het minimumloon minder te verhogen, is er een hogere verzilverbare heffingskorting nodig om ervoor te zorgen dat niet een groter deel van de uitkeringsgerechtigden en de laagste inkomensgroep erop achteruit gaat. Ook kunnen partijen ervoor kiezen om de verzilverbare heffingskorting te verhogen, bijvoorbeeld met als doel de laagste inkomensgroep nog meer te ondersteunen. Er zal dan moeten worden gezocht naar extra dekking. Bij de dekking kunnen er ook verschillende keuzes worden gemaakt, dit kan ook door lagere uitgaven op de overheidsbegroting.

Naast de hierboven beschreven maatregelen bevat dit voorstel ook aanvullende maatregelen die van invloed zijn op de belasting van inkomen en arbeid. Deze maatregelen maken het mogelijk om voorstellen als gratis kinderopvang en de verzilverbare heffingskorting te financieren. Het betreft het progressiever maken van het belastingstelsel door het verhogen van de tweede en derde schijf van de inkomstenbelasting en het verlagen van het aangrijpingspunt van het toptarief, het grotendeels fiscaliseren van de AOW-premie, een snellere afbouw van de arbeidskorting, het aftoppen van de mkb-winstvrijstelling, het verlagen van de verplichtstelling voor pensioenpremies naar naar het maximumdagloon en het beperken van de 30%-regeling. In totaal nemen de lasten op inkomen en arbeid met circa 22,4 miljard af. Tenslotte bevat dit pakket ook het voorstel om de ozb voor gebruikers als extra belastinggebied voor gemeenten in te voeren. Dit wordt afgeroomd via het gemeentefonds.

### Werkgelegenheidseffecten

Het wordt aantrekkelijker voor mensen met een uitkering of een laag- tot middeninkomen om (meer uren) te gaan werken doordat zij geen toeslagen verliezen en het minimumloon meer wordt verhoogd dan de uitkeringen. Tegelijkertijd hebben de lagere nominale zorgpremies en een progressiever belastingstelsel een negatief effect. Per saldo neemt de structurele werkgelegenheid volgens het model van het CPB met circa 0,6% af. Daarmee leidt dit voorstel tot een stuk minder sterke (negatieve) effecten dan andere voorstellen die ook gericht zijn op het wegnemen van zorgen over, en problemen, van het huidige toeslagenstelsel. Er wordt geen positief effect geraamd voor bijvoorbeeld de beschikbaarheid van het gratis beschikbaar stellen van kinderopvang. Ook hierbij is het goed om te benadrukken dat het om een partieel beeld gaat, om de negatieve structurele arbeidsaanbodeffecten te compenseren zal de initiatiefnemer inzetten op flankerend beleid.

### Inkomenseffecten

Het CPB heeft in beeld gebracht wat voorliggend voorstel zou betekenen voor de koopkracht van verschillende groepen[56]. Dit zijn nu nog ex-ante effecten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de doorwerking van de verhoging van het wettelijk minimumloon op het loongebouw nog niet is meegenomen. Eerdere doorrekeningen hebben laten zien dat bij een verhoging van het minimumloon met 16% de doorwerking op de rest van het loongebouw leidt tot een 0,9%-punt verbetering van de mediane koopkracht van werkenden.[57] Ook de verdere dekking kan, afhankelijk van de invulling, gevolgen kunnen hebben voor de koopkracht.

---

[56] CPB (2020), Doorrekening ex-ante effecten plannen socialezekerheids- en belastingstelsel D66, link.

[57] IBO toeslagen deel 1, p. 105.

De verschillen binnen inkomensgroepen kunnen groot zijn door de omvang van de stelselwijziging die de initiatiefnemer voor ogen heeft. Bij de laagste inkomensgroep gaat dat bijvoorbeeld om mensen die op dit moment recht hebben op het maximale bedrag van alle toeslagen, maar geen werk of uitkering hebben waardoor zij geen profijt hebben van een verhoging van het minimumloon of de uitkeringen. Bij verdere uitwerking van een nieuw stelsel zal daarom ook moeten worden gekeken op welke wijze deze mensen nader kunnen worden ondersteund, eventueel via de gemeente, zeker in de periode van transitie als nog niet alle voordelen van het nieuwe stelsel zichtbaar zijn.

## Beslispunten

In deze initiatiefnota is een concreet voorstel neergelegd voor het afschaffen van het toeslagenstelsel. De initiatiefnemer vraagt de Kamer om hier haar ideeën naar voren te brengen voor de invulling ervan en wil graag de discussie openen. Daarnaast legt de initiatiefnemer de volgende beslispunten voor:

1. De initiatiefnemer verzoekt de Kamer in te stemmen om onder andere wetenschappers, belangenverenigingen, experts, de planbureaus en geïnteresseerden uit te nodigen voor een rondetafelgesprek over het voorstel om de toeslagen af te schaffen.
2. De initiatiefnemer verzoekt de regering om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden in de uitvoering van een dergelijke hervorming en de effecten daarvan. Het doel hiervan is om bij een formatie straks meer inzicht te hebben in wat er mogelijk is.
3. De initiatiefnemer verzoekt de regering om daarbij in ieder geval te kijken naar de uitvoerbaarheid van een verzilverbare heffingskorting op huishoudniveau.

## Slot & uitnodiging

Met deze grote stelselwijziging wil de initiatiefnemer de huidige problemen met het toeslagenstelsel aanpakken. De hoge terugvorderingen, het niet-gebruik en de complexiteit zorgen ervoor dat het huidige stelsel niet goed werkt om inkomensondersteuning te bieden en leidt bij veel mensen tot onzekerheid. Ook houdt het de stap naar (meer) werk tegen. Daarom stelt de initiatiefnemer voor een transparante en simpele heffingskorting in te voeren. Dat scheelt veel administratieve lasten en het rondpompen van geld. Werken vanuit een uitkering of meer werken als je een laag- of middeninkomen hebt, wordt aantrekkelijker. Ook wordt met de voorgestelde maatregelen beter aangesloten bij het doenvermogen van mensen.

Iedere hervorming die het stelsel eenvoudiger maakt voor mensen, zorgt er wel voor dat de inkomensondersteuning minder gericht is en niet iedereen evenveel profiteert. De initiatiefnemer nodigt andere politieke partijen, wetenschappers, belangenverenigingen, geïnteresseerden, belastingbetalers & toeslagontvangers van harte uit om mee te denken hoe voorliggend voorstel verder verbeterd zou kunnen worden. Deze initiatiefnota heeft als belangrijkste doel een start te maken met een hervorming van het toeslagenstelsel en laat zien dat het mogelijk is om ook zonder toeslagen voldoende inkomensondersteuning te bieden. Een heffingskorting voor iedereen: naar een stelsel zonder toeslagen.

Van Weyenberg