

Vergaderjaar 2013–2014

31 066

Belastingdienst

Nr. 209

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 juli 2014

Binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 14 april 2014 betreffende de huishoudentoeslag (Kamerstuk 31 066, nr. 199).

De op 30 april 2014 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de bij brief van 7 juli 2014 toegezonden antwoorden van het kabinet hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De adjunct-griffier van de commissie,
Weeber

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	Vragen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen van de leden van de SP-fractie	2
	Vragen van de leden van de PVV-fractie	3
	Vragen van de leden van de CDA-fractie	4
	Vragen van de leden van de 50PLUS-fractie	4
II	Antwoord / Reactie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën	5

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief over het voorlopig niet door laten gaan van de huishoudentoeslag. Zij vinden het jammer dat invoering per 2015 niet lukt, maar hebben uiteraard begrip voor de genoemde redenen. Invoering moet immers wel adequaat kunnen plaatsvinden. Over de brief hebben deze leden nog wel enkele vragen en opmerkingen.

Genoemde leden zien liever een systeem met lagere belastingen dan een systeem met hogere belastingen en toeslagen. De huishoudentoeslag is een eventuele goede stap daar naar toe. Kan het kabinet aangeven of nog steeds een uitgangspunt van de huishoudentoeslag is dat er een forse besparing op de uitgaven van sociale zekerheid plaatsvindt? En is ook nog steeds een uitgangspunt dat toeslagen, eenvoudiger beter gericht en soberder worden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de inhoud van de brief en vragen het kabinet te bevestigen dat met deze brief de beoogde bezuinigingsdoelstelling en de beoogde vorming van een huishouden- toeslag van elkaar worden losgekoppeld.

Genoemde leden hopen dat de extra tijd die nu genomen wordt om tot een alternatieve invulling te komen, niet uitsluitend benut wordt om problemen omtrent de uitvoerbaarheid of de export te ondervangen, maar tevens om het algehele toeslagenstelsel zo vorm te geven dat deze effectief bijdraagt aan een meer egalitaire inkomensverdeling in Nederland. Deze leden vragen het kabinet daarom of dat ook de uitdrukkelijke kabinetsdoelstelling is bij de voorgestane alternatieve vormgeving. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de inkomens- en maatschappelijke effecten van de, met aanpassing van het toeslagen- stelsel, tevens beoogde versobering van de betreffende toeslagen. Welke positieve en/of negatieve effecten op de koopkracht voorziet het kabinet, welke daarvan zijn gewenst en binnen welke marges worden negatieve koopkrachteffecten gezien als acceptabel?

In welke mate wordt het eenvoudiger, gericht en fraudebestendiger maken van het toeslagenstelsel (dus zonder dat van een versobering sprake is) geacht bij te dragen aan de beoogde bezuiniging van structureel 1,2 miljard euro? Bestaat de mogelijkheid of de intentie bij het kabinet om de ingeboekte bezuiniging (deels) ook buiten het kader van het toeslagen- stelsel te realiseren?

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet voorts welke «grote problemen» bij de Belastingdienst worden voorzien indien de huishou- dentoeslag toch met de vereiste vormgeving wordt doorgevoerd.

Zij vragen zich af welke vorm wordt bedoeld met «toevoeging van de huishoudentoeslag in de *huidige* vorm», daar er op dit moment van geen huishoudentoeslag sprake is? Welke continuïteitsrisico's voorziet het kabinet precies bij toevoeging van deze huishoudentoeslag in de huidige vorm? Voorziet het kabinet dat de Belastingdienst op dit moment niet de capaciteit heeft om, naast het huidige pakket van werkzaamheden, de huishoudentoeslag adequaat uit te voeren? Zo ja, hoe voorkomt het kabinet mogelijke continuïteitsrisico's bij het vormgeven van een alternatief voor de huishoudentoeslag?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de fractie van de PVV hebben kennis genomen van de brief over de huishoudentoeslag. Zij hebben de volgende vragen, aan- en/of opmerkingen.

Genoemde leden vinden de brief te summier. Het is deze leden kristalhelder, het is weer

Europese regelgeving die hier de boel in het honderd laat lopen. Het is weer de Europese Unie die nationale regelgeving onmogelijk maakt. De leden van de PVV-fractie zouden het op prijs stellen als een deel van de vergoedingen die betaald zijn aan de leden van de commissie-Dijkhuizen teruggevorderd worden. Het was immers deze commissie die op het lumineuze idee kwam om tot een huishoudentoeslag te komen.

Genoemde leden herhalen dat de brief te summier is. Zij merken op dat het absurd is dat deze door twee bewindslieden is ondertekend en geen detail geeft. Zij willen dan ook in detail, per toeslag, vernemen waar het specifiek met die Europese regelgeving misgaat.

Ook willen deze leden een evaluatie hebben van een strenger woonlandbeginsel, een woonlandbeginsel dat alleen faciliteiten toekent aan inwoners van ons land en niet aan niet-inwoners die een inkomstenbron hebben uit ons land. Zo zou er alleen kindgebonden budget verleend worden als de kinderen in Nederland woonachtig zijn en er inkomen in Nederland is. Huurtoeslag zou alleen verleend moeten worden als men woonachtig is in een Nederlandse huurwoning. En zorgtoeslag zou alleen verleend moeten worden als er een wettelijk verplichting is om een Nederlandse ziektekostenverzekering af te sluiten, zo merken de leden van de PVV-fractie op.

Als het bovenstaande niet kan, dan vernemen deze leden graag op grond van welke regelgeving en welke verdragen het niet kan. Dit soort regelgeving is bestuursrechtelijk van oorsprong, mensenwerk, en wat de mensen gemaakt hebben kan ook weer worden veranderd.

Graag vernemen de leden van de PVV-fractie dan ook op grond van welke Europeesrechtelijke bepalingen die invoering van een dergelijk strikt woonlandbeginsel onmogelijk wordt/is.

Genoemde leden merken op dat de Europese Unie bedoeld was om import en export tussen landen gemakkelijker te maken en mobiliteit van werknemers in Europa te vergemakkelijken. Het is echter verworden tot een (inkomens)herverdelingsmechanisme, waarbij export van uitkeringen het hoofddoel is geworden en het armoedevraagstuk op de noordelijke landen uit hoofde van pseudo-solidariteit wordt afgewenteld. En de rekening, de hogere belastingen, wordt bij de middenklasse gelegd: het gat van de € 1,2 miljard, dat ontstaat door het niet invoeren van de huishoudentoeslag, moet immers wel opgevuld worden; het zullen wel lastenverzwaringen (belastingverhogingen) worden.

De leden van de PVV-fractie verzoeken het kabinet om te bezien of het rondpompen van geld via de toeslagen niet drastisch kan worden verminderd. Zij zien liever lagere belastingen voor iedereen. Het doel was immers een activerender belastingstelsel. Maar dat laatste is zelfs aan de horizon nog niet te zien, zo merken deze leden op.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het niet doorgaan van de huishoudentoeslag en hebben daarbij de volgende vragen.

Kan nader worden ingegaan op de juridische consequenties die een belemmering blijken te vormen voor de invoering van de huishoudentoeslag? Wanneer is er een juridische analyse uitgevoerd op de invoering van de huishoudentoeslag? Door wie is deze juridische analyse uitgevoerd? Kan het kabinet deze analyses doen toekomen aan de Kamer? Wanneer heeft de Belastingdienst een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de invoering van de huishoudentoeslag en wanneer werd duidelijk dat deze niet uitvoerbaar is? Kan het kabinet de uitvoeringstoets aan de Kamer doen toekomen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor de periode na 2015 door het kabinet wordt verkend of een alternatieve vormgeving van de huishoudentoeslag haalbaar is en dat tevens andere opties worden verkend om het toeslagstelsel te hervormen. Welke andere opties zijn dat?

Welke alternatieven overweegt het kabinet om aan de beoogde bezuinigingsopgave te voldoen die is ontstaan na het wegvallen van de huishoudentoeslag?

Vragen en opmerkingen van de leden van de 50PLUS-fractie

De leden van de 50PLUS-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de invoering van de huishoudentoeslag en hebben daarover de volgende vragen.

Vanaf 2015 zou gefaseerd een huishoudentoeslag worden ingevoerd. De fiscale ouderenkortingen zouden samen met de zogeheten MKOB worden omgezet in een inkomensafhankelijke kop op de zorgtoeslag (ouderenscomponent huishoudentoeslag). Een kop die afhankelijk zou worden van de AOW-opbouw. De vermogenstoets die nu nog op de zorgtoeslag en het kindgebonden budget wordt toegepast, zou worden vervangen door een gestaffelde vermogenstoets, die ook zou gaan gelden voor de ouderenscomponent. Invoering in 2015 bleek niet mogelijk wegens het exportregime van de betrokken toeslagen. Dit zou een forse stijging van de uitgaven en een complexe uitvoering tot gevolg hebben. Het kabinet zal voor de periode na 2015 verkennen of er een alternatieve vormgeving van de huishoudentoeslag haalbaar is en andere opties verkennen om het toeslagenstelsel te hervormen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen het kabinet bij het verkennen van alternatieven nadrukkelijk oog te hebben voor de financiële positie van ouderen en zij vragen het kabinet dan ook de MKOB (mogelijke koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen) in de huidige vorm in stand te houden. Daar waar de mediane koopkracht van werkenden en uitkeringsgerechtigden in 2014 en 2015 toeneemt (zoals blijkt uit het Centraal Economisch Plan 2014 van het CPB), blijft de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden op de nullijn. Ouderen werden de afgelopen jaren, ten opzichte van andere groepen in de samenleving, reeds onevenredig hard getroffen door de crises. Maar nu delen zij op grond van de CPB cijfers ook niet mee in het koopkracht-herstel.

De leden van de 50PLUS-fractie merken op dat de MKOB destijds is ingevoerd om ouderen te compenseren voor beleidsmaatregelen die tot een koopkrachtdaling leidden. Dit argument gaat vandaag de dag nog onverkort op. Het inkomensafhankelijk maken van de MKOB zal ertoe leiden dat veel ouderen, in het bijzonder die met een onvolledige AOW, er wederom in koopkracht op achteruit zullen gaan. Dit bovenop de stapeling van de verschillende (kabinets)maatregelen zoals de toepassing van de

Wet Uniform Loonbegrip, kortingen op pensioenen, het niet indexerende van pensioenen, en een hoger eigen risico in de zorg.

II Antwoord / Reactie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of nog steeds een uitgangspunt van de huishoudentoeslag is dat er een forse besparing op de uitgaven van sociale zekerheid plaatsvindt.

Doelstelling van de huishoudentoeslag is om het toeslagenstelsel eenvoudiger te maken en de inkomensondersteuning van ouderen beter te richten en te versoberen.

Voor de ingeboekte structurele bezuiniging van € 1,2 mld zal een alternatieve invulling worden gezocht die voldoet aan deze oorspronkelijke doelstellingen. Het klopt dat bij invoering van de huishoudentoeslag deze besparing op de sociale zekerheid zou worden ingeboekt. Daar staat tegenover dat de uitgaven aan sociale zekerheid per saldo zouden toenemen. De fiscale ouderenkortingen zouden namelijk worden overgeheveld van de lastenkant naar de uitgavenkant, en opgenomen worden in de nieuwe ouderencomponent van de huishoudentoeslag.

Daarbij vraagt de fractie van de VVD of het ook nog steeds een uitgangspunt is dat toeslagen, eenvoudiger, beter gericht en soberder worden.

Het kabinet verkent opties om het gehele toeslagenstelsel eenvoudiger en fraudebestendiger te maken. Deze verkenning is onderdeel van een brede beschouwing op het belasting- en toeslagenstelsel waarover de Kamer na de zomer nader zal worden geïnformeerd, zie de brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 6 juni 2014 (Kamerstuk 32 740, nr. 18).

Bij het bezien van mogelijkheden voor een alternatief vormgegeven huishoudentoeslag en andere opties om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen vormen de oorspronkelijke doelen van de huishoudentoeslag, namelijk het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel, en het beter richten en versoberen van de inkomensondersteuning voor ouderen, nog steeds het uitgangspunt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen of de beoogde bezuinigingsdoelstelling en de beoogde vorming van de huishoudentoeslag van elkaar worden losgekoppeld. Zij vragen of bij het zoeken naar een alternatieve invulling niet alleen wordt gekeken om de problemen met uitvoerbaarheid of de export te ondervangen maar ook om het algehele toeslagenstelsel zo vorm te geven dat deze effectief bijdraagt aan een meer egalitaire inkomensverdeling in Nederland. Verder willen zij weten welke positieve en/of negatieve effecten op de koopkracht het kabinet voorziet, welke daarvan gewenst zijn en binnen welke marges negatieve koopkrachteffecten worden gezien als acceptabel.

De leden van de SP-fractie vragen in welke mate het eenvoudiger, gericht en fraudebestendiger maken van het toeslagenstelsel (dus zonder dat van een versobering sprake is) geacht wordt bij te dragen aan de beoogde bezuiniging van structureel 1,2 miljard euro? Daarnaast vragen zij of de mogelijkheid of intentie bij het kabinet bestaat om de ingeboekte bezuiniging ook (deels) buiten het kader van het toeslagenstelsel te realiseren.

Doelstelling van de huishoudentoeslag is om het toeslagenstelsel eenvoudiger te maken en de inkomensondersteuning voor ouderen beter te richten en te versoberen. Het kabinet verkent opties om het toeslagenstelsel te hervormen conform deze doelstellingen en met het doel het toeslagenstelsel fraudebestendiger te maken. Voor de ingeboekte bezuiniging die oploopt tot structureel € 1,2 mld zal een alternatieve invulling worden gezocht die voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen en die past bij dit eindbeeld. Gegeven de omvang van het bedrag zal een versoering in combinatie met beter richten inherent een belangrijk onderdeel hiervan zijn. Met de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni 2014 is de Kamer geïnformeerd over twee structurele maatregelen die samenhangen met de dekking van het tekort in 2015 (Kamerstuk 29 389, nr. 74). De resterende benodigde dekking zal bezien worden in augustus en belanden in de Miljoenennota 2015. Daarbij merkt de regering op dat de beoogde bezuiniging al deels buiten het toeslagenstelsel lag, namelijk op de MKOB. De inkomenseffecten van de verschillende opties zullen in augustus nadrukkelijk worden meegewogen. Jaarlijks wordt in de SZW-begroting een beeld gegeven van de verwachte koopkrachtontwikkeling in het komende jaar. De uitwerking van een alternatief is onderdeel van dat integrale koopkrachtbeeld. Bij de bespreking van de SZW-begroting in de Tweede Kamer is een discussie over het integrale koopkrachtbeeld aan de orde.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af welke vorm wordt bedoeld met «toevoeging van de huishoudentoeslag in de *huidige* vorm», daar er op dit moment van geen huishoudentoeslag sprake is.

Met de toevoeging van de huishoudentoeslag in zijn huidige vorm, wordt gerefereerd naar de voorgenomen vormgeving van de huishoudentoeslag. Deze vormgeving was conform hetgeen in de Miljoenennota en de begroting van SZW was opgenomen over de eerste twee fases van de huishoudentoeslag:

verschillende toeslagen zouden gefaseerd worden geïntegreerd tot één toeslag per huishouden met één afbouwpercentage. In 2015 zou de oudercomponent van de huishoudentoeslag ingevoerd worden, waarin het budget van de fiscale ouderenkortingen zou worden opgenomen. In eerste instantie zou deze ouderenregeling vormgegeven worden via een kop op de zorgtoeslag. De vermogenstoets die nu nog op de zorgtoeslag en het kindgebonden budget wordt toegepast, zou vervangen worden door een meer geleidelijke vermogenstoets, die ook zou gaan gelden voor de oudercomponent. In 2017 zou het kindgebonden budget worden toegevoegd aan de huishoudentoeslag. Om te voorkomen dat samenvoegen van toeslagen in de huishoudentoeslag zou leiden tot een toename van export, zouden in de vormgeving verschillende componenten worden onderscheiden (zorgcomponent, oudercomponent en kindercomponent).

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet voorts welke «grote problemen» bij de Belastingdienst worden voorzien indien de huishoudentoeslag toch met de vereiste vormgeving wordt doorgevoerd. De leden van de fractie van de SP willen weten welke continuïteitsrisico's het kabinet precies voorziet bij toevoeging van deze huishoudentoeslag in de huidige vorm? Voorziet het kabinet dat de Belastingdienst op dit moment niet de capaciteit heeft om, naast het huidige pakket van werkzaamheden, de huishoudentoeslag adequaat uit te voeren?

De Belastingdienst heeft het volgende aangegeven met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de voorgestelde vormgeving van de huishoudentoeslag:

De Belastingdienst concludeert dat wat betreft de eerste fase – een ouderenregeling die wordt vormgegeven als een kop op de zorgtoeslag – het tijdpad geen ruimte zou laten voor majeure wijzigingen in het voorstel. Het wetsvoorstel zou ten aanzien van de eerste fase ongewijzigd door het Parlement moeten worden aangenomen, voor zover het de systeemwijziging betreft. Als het wetsvoorstel geamendeerd zou worden, waardoor het voorgenomen systeem gewijzigd zou moeten worden, dan zou invoering per toeslagjaar 2015 *niet* haalbaar zijn.

Uiterlijk 1 juni 2014 zou een keuze gemaakt moeten worden of de invoering van de eerste fase per 2015 zou worden doorgezet of dat het huidige systeem zou moeten worden gehandhaafd. Als het keuzemoment later in de tijd plaats zou vinden, dan zou dat uitstel een majeur risico opleveren. Er zou dan niet meer gegarandeerd kunnen worden dat het massaal automatisch continueren van minstens 5 miljoen toeslagen op tijd zou kunnen worden uitgevoerd.

Vanwege deze risico's verbonden aan het tijdpad, is verkend of uitstel met een jaar de risico's zou mitigeren. Uitstel van de uitvoering met een jaar zou de Belastingdienst voldoende tijd geven om bovenstaande knelpunten te ondervangen. Maar andere knelpunten zouden, zoals in de brief van 14 april aangegeven en hieronder toegelicht, zouden overeind blijven.

Om te voorkomen dat de export van toeslaggeld fors toeneemt, is het nodig om de huishoudentoeslag juridisch op te delen in componenten (kind, zorg, ouderen en huur). Om de diverse inkomensondersteunende regelingen beter te kunnen richten op hen die het nodig hebben, worden alle componenten van de huishoudentoeslag bij elkaar opgeteld en vervolgens tegen een uniform percentage inkomensafhankelijk afgebouwd.

De noodzaak om onderscheid te maken tussen de componenten in combinatie met de wens om ze tegen een uniform percentage af te bouwen, maakt de huishoudentoeslag vanuit het perspectief van de burger te ingewikkeld en te onbegrijpelijk. De componenten kunnen namelijk in het geval van een inkomensafhankelijke afbouw bij een wijziging in het huishouden of bij een beleidswijziging vanuit het perspectief van de burger onlogisch op elkaar inwerken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat een alleenstaande ouder met één kind recht heeft op de huishoudentoeslag voor de componenten zorg en kind. In het geval deze ouder een inkomen heeft dat in het afbouwtraject zit (dus niet de volledige toeslag ontvangt) en als het recht op de component kind vervalt omdat het kind 18 jaar wordt, dan kan het voorkomen dat de ouder ook het recht op de component zorg verliest. Dit zit als volgt. De hoogte van de toeslag wordt in dit geval bepaald door de maximale zorgcomponent en maximale kindcomponent bij elkaar op te tellen en daar de afbouw vanaf te trekken. De afbouw wordt bepaald door het afbouwpercentage te vermenigvuldigen met het inkomen boven de afbouw grens. Als het kind 18 jaar wordt, verlaagd dit de maximale huishoudentoeslag – waar de afbouw van wordt afgetrokken – met de maximale kindcomponent. Als de overblijvende maximale huishoudentoeslag, dus de maximale zorgcomponent, gelijk is aan of lager is dan het afbouwbedrag, dan is de toeslag volledig afgebouwd. De ouder verliest in dit geval dus zowel de kind- als de zorgcomponent. De ouder zal het verlies van de zorgcomponent echter niet begrijpen aangezien hij of zij nog steeds een zorgverzekering heeft en de hoogte van het inkomen niet is gewijzigd.

Inkomen boven afbouwgrens	Max Zorgcomp.	Max kindercomp.	Max HHT	Afbouw 13,5%	HHT	Zorgcomp.	Kindercomp.
€ 10.000	€ 775	€ 3.846	€ 4.621	€ 1.350	€ 3.271	€ 548,59	€ 2.722,41
Wijziging		- € 3.846	- € 3.846				
	€ 775	€ 0	€ 775	€ 1.350	€ 0	€ 0	€ 0
Verschil					- € 3.271	- € 548,59	- € 2.722,41

De onbegrijpelijkheid van de inwerking van de componenten leidt ertoe dat de Belastingdienst niet in staat is de burger goed voor te lichten en de door de burger gevraagde duidelijkheid te verschaffen. De dienstverleningskanalen van de Belastingdienst komen daardoor onder druk. De ervaring met één bankrekeningnummer eind 2013 leert dat in dergelijke gevallen de dienstverleningskanalen overbelast raken.

De Belastingdienst heeft aangegeven de huishoudentoeslag alleen als een ondeelbaar bedrag uit te kunnen betalen. De automatiseringssystemen van de Belastingdienst die de betaling en inning ondersteunen zijn namelijk niet in staat de componenten van de huishoudentoeslag gesplitst uit te betalen. Deze systemen kunnen een dergelijke wijziging niet verwerken. Dit geeft uitvoeringsproblemen van diverse aard. Zo is in geval van beslag op de zorgcomponent door een zorgverzekeraar of van beslag op de huurcomponent door een verhuurder alleen betaling van de gehele huishoudentoeslag aan zorgverzekeraar respectievelijk verhuurder mogelijk. In geval van wanbetaling van zorgpremie kan alleen de gehele huishoudentoeslag naar het Instituut Zorg worden omgeleid. En bij samenloop van Nederlandse met buitenlandse gezinsbijslagen, is het niet mogelijk de betaling van de component kind af te splitsen van de huishoudentoeslag.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat met de invoering van de ouderencomponent het risico op fraude toeneemt. Als gevolg van de toevoeging van de ouderencomponent zou het aantal huishoudens dat in het buitenland woont en een toeslag krijgt toenemen van 50.000 nu tot 300.000 in 2015. Daarnaast wordt met de component ouderen meer geld naar het buitenland wordt geëxporteerd. De Belastingdienst beschikt maar in beperkte mate over contra informatie om vast te stellen of men daadwerkelijk recht heeft op de ouderencomponent. Uit een recente analyse, blijkt dat als de huishoudentoeslag aan het huidige pakket van werkzaamheden van de Belastingdienst wordt toegevoegd, dit kan leiden tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en de toeslagen. Dit maakt het onverantwoord de huishoudentoeslag de komende jaren in te voeren. Zie hiervoor ook de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 19 mei jl. over de Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 201) waarin nader wordt ingegaan op de continuïteitsrisico's en de wijze waarop het kabinet daar de komende jaren mee wil omgaan.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het kabinet mogelijke continuïteitsrisico's bij het vormgeven van een alternatief voor de huishoudentoeslag wil voorkomen.

Het kabinet wil continuïteitsrisico's zo klein mogelijk houden door bij het zoeken naar alternatieven, zoals gebruikelijk, ook het oordeel van de Belastingdienst over de uitvoerbaarheid en de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de Belastingdienst te betrekken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie zouden het op prijs stellen als een deel van de vergoedingen die betaald zijn aan de leden van de commissie-Dijkhuizen teruggevorderd worden.

Het advies dat de commissie van Dijkhuizen heeft opgesteld schetste een richting voor de toeslagen die logisch leek. Veel huishoudens hebben meerdere toeslagen en vereenvoudiging tot één toeslag leek daarom een goed advies.

Toen bij de uitwerking van de huishoudentoeslag juridische en uitvoeringsconsequenties duidelijk aan het licht kwamen, heeft het kabinet de conclusie getrokken dat invoering van de huishoudentoeslag in de huidige vorm niet mogelijk is. Het kabinet realiseert zich dat het niet mogelijk is om bij het opstellen van een dergelijk advies alle details al uitgewerkt te hebben.

De leden van de PVV-fractie willen in detail, per toeslag, vernemen waar het specifiek met die Europese regelgeving misgaat.

In Verordening (EG) nr. 883/2004 worden per tak van sociale zekerheid voorschriften gegeven over, onder andere, de exporteerbaarheid van de prestatie. Drie van de vier componenten die onderdeel zouden worden van de huishoudentoeslag (kindgebonden budget, zorgtoeslag en de nieuw te vormen ouderencomponent) zijn een vorm van sociale zekerheid die valt binnen de werkingssfeer van de genoemde verordening. Alleen de huurtoeslag is dat niet.

De verplichting tot export is het gevolg van de in artikel 7 van Verordening 883/2004 neergelegde verplichting woonplaatseisen op te heffen. Deze bepaling is van toepassing op «uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten» die onder de werkingssfeer van de verordening vallen. Daaronder vallen de nieuw te vormen ouderencomponent en het kindgebonden budget. Daarenboven kent de Verordening in artikel 67 nog een specifieke bepaling met betrekking tot het recht op gezinsbijslagen voor gezinsleden die in een andere lidstaat wonen. Deze is van toepassing op het kindgebonden budget. De zorgtoeslag valt ook onder de werkingssfeer van de verordening, maar niet onder artikel 7. De zorgtoeslag vormt een tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie of in het als zorgverzekeringspremie aangemerkte deel van de verdragsbijdrage. Mensen die in het buitenland wonen en een zorgverzekeringspremie of een verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland moeten betalen hebben, net als inwoners van Nederland die verzekeringsplichtig en premieplichtig zijn voor de Zvw, aanspraak op de tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie.

Eén ongedeelde huishoudentoeslag sluit niet goed aan op de systematiek van Verordening 883/2004. Wanneer op grond van de verordening (dan wel een bilaterale internationale overeenkomst) slechts één toeslag hoeft te worden geëxporteerd zal, in de oorspronkelijk beoogde systematiek, de volledige huishoudentoeslag moeten worden geëxporteerd. De verschillende componenten zijn niet meer als zodanig van elkaar te onderscheiden en worden ook niet afzonderlijk toegekend.

Wanneer onderdelen die op zichzelf beschouwd exporteerbaar zijn, worden samengevoegd in één uitkering, mag dat niet tot gevolg hebben dat de exporteerbaarheid van (een van) de onderdelen wegvalt. De keuze voor een «alles-in-één-systematiek» kan leiden tot het omgekeerde effect: de gehele huishoudentoeslag moet worden geëxporteerd.

Voor de indeling van een bepaalde uitkering in één van de door Verordening 883/2004 bestreken takken van sociale zekerheid zijn beslissend de constitutieve elementen van die uitkering, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegezegd. Op basis van die criteria is de huishoudentoeslag lastig in te delen. Mogelijk wordt de huishoudentoeslag ingedeeld bij de gezinsuitkeringen als bedoeld in hoofdstuk 8 van Verordening 883/2004, in de gevallen waarin een van de componenten een kindgebonden budget is. Als de toeslag een ouderenscomponent bevat kan zij ook worden ingedeeld bij «pensioenen». De conclusie is dat indien de verschillende componenten van de huishoudentoeslag niet van elkaar zijn te onderscheiden zijn, zij zullen worden beschouwd als één uitkering die in zijn geheel exporteerbaar zal moeten zijn.

Om dit te voorkomen blijft het nodig om de verschillende componenten te kunnen onderscheiden. Alleen op die manier kan per bestanddeel worden nagegaan of het geëxporteerd moet worden en of er anticumulatie plaats kan vinden met soortgelijke uitkeringen die iemand ontvangt uit andere lidstaten.

Daarnaast is geoordeeld dat zonder separate componenten het niet mogelijk is om de ouderenscomponent te koppelen aan de AOW-opbouw. In dat geval zullen in het afbouwtraject van de huishoudentoeslag ook de andere componenten van de huishoudentoeslag worden beïnvloed door het aantal jaren dat iemand verzekerd is geweest voor de AOW, zoals de hoogte van de zorgcomponent. Wanneer deze koppeling niet mogelijk is, dan zal dit leiden tot stijging van de export van het budget dat voor de ouderenscomponent bestemd is.

Daarnaast zullen ook de budgetten van zorgtoeslag en kindgebonden budget veel ruimer geëxporteerd moeten worden, waardoor de export met mogelijk honderden miljoenen per jaar toeneemt, indien er geen componenten bestaan.

De Belastingdienst is tot het oordeel gekomen dat de vereiste vormgeving van de huishoudentoeslag met te onderscheiden componenten dermate complex is dat dit voor grote problemen zal zorgen.

Ook willen deze leden een evaluatie hebben van een strenger woonlandbeginsel, een woonlandbeginsel dat alleen faciliteiten toekent aan inwoners van ons land en niet aan niet-inwoners die een inkomstenbron hebben uit ons land. Zo zou er alleen kindgebonden budget verleend worden als de kinderen in Nederland woonachtig zijn en er inkomen in Nederland is. Huurtoeslag zou alleen verleend moeten worden als men woonachtig is in een Nederlandse huurwoning. En zorgtoeslag zou alleen verleend moeten worden als er een wettelijk verplichting is om een Nederlandse ziektekostenverzekering af te sluiten, zo merken de leden van de PVV-fractie op.

Als het bovenstaande niet kan, dan vernemen deze leden graag op grond van welke regelgeving en welke verdragen het niet kan. Dit soort regelgeving is bestuursrechtelijk van oorsprong, mensenwerk, en wat de mensen gemaakt hebben kan ook weer worden veranderd.

Graag vernemen de leden van de PVV-fractie dan ook op grond van welke Europeesrechtelijke bepalingen die invoering van een dergelijk strikt woonlandbeginsel onmogelijk wordt/is.

Bepalingen die de introductie van een woonlandbeginsel bij het kindgebonden budget verhinderen zijn onder meer te vinden in de artikelen 4 en 7 van EU Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels. Artikel 4 van de Verordening bevat een discriminatieverbod naar nationaliteit en bepaalt dat een EU lidstaat personen die onder deze Verordening vallen, zoals onderdanen van andere EU-lid-

staten, door deze lidstaat hetzelfde behandeld moeten worden als de onderdanen van deze lidstaat. Daarnaast is er, zoals hiervoor al aangegeven, een verplichting tot export als gevolg van de in artikel 7 van Verordening 883/2004 neergelegde verplichting om woonplaatseisen op te heffen. Voornoemde bepalingen zijn van toepassing op het kindgebonden budget. Verder kent de Verordening in artikel 67 nog een specifieke bepaling met betrekking tot het recht op gezinsbijslagen voor gezinsleden die in een andere lidstaat wonen die ook van toepassing is op het kindgebonden budget. Ook deze bepaling verzet zich tegen de invoering van een woonlandbeginsel. Door bovengenoemde bepalingen dient het kindgebonden budget ook uitbetaald te worden aan bepaalde rechthebbenden met een woonplaats in een andere EU-lidstaat of rechthebbenden met een kind in een andere EU-lidstaat. Het recht op kindgebonden budget is echter wel gekoppeld aan het recht op kinderbijslag. Om voor kinderbijslag in aanmerking te kunnen komen dient men verzekerd te zijn voor de Nederlandse volksverzekeringen. Dit betekent dat de ouder in beginsel in Nederland moet wonen of werken.

Voor de zorgtoeslag geldt al dat alleen degenen die Nederlandse zorgverzekeringspremie of een daarmee gelijk te stellen premie of bijdrage moeten betalen zorgtoeslag kunnen ontvangen. Dit betreft personen die verzekeringplichtig zijn voor de Zvw en zogenaamde verdragsgerechtigden. Iedereen die in Nederland woont of werkt is verplicht om zich te verzekeren voor de Zorgverzekeringswet. Zij betalen daarvoor een premie deels ter dekking van de zorgkosten. Op basis van de Wet op de zorgtoeslag vormt de zorgtoeslag een tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie. Deze is bedoeld als compensatie voor verzekeren met een laag inkomen om de nominale zorgpremie te kunnen betalen. Mensen die in Nederland werken en in een andere EU-lidstaat wonen (zoals grensarbeiders) zijn verzekeringplichtig en moeten de zorgpremie voor de Zvw betalen. Deze mensen hebben, als zij aan de voorwaarden voldoen, ook recht op zorgtoeslag. Verdragsgerechtigden (bijvoorbeeld mensen met een pensioen uit Nederland en hun gezinsleden) hebben op grond van Verordening 883/2004 in de lidstaat waar zij wonen recht op zorg ten laste van Nederland. Deze personen zijn wettelijk verplicht om zich aan te melden bij het Zorginstituut Nederland en een verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland te betalen ter dekking van de zorgkosten. De te betalen verdragsbijdrage is een afgeleide van de inkomensafhankelijke Zvw- en AWBZ-premie en van de nominale Zvw-premie en is – op basis van artikel 69 van de Zvw – een met de zorgverzekeringspremie gelijk te stellen bijdrage. Op de aan verdragsgerechtigden verstrekte zorgtoeslag wordt wel een woonlandfactor toegepast. Door toepassing van de woonlandfactor valt in de praktijk zowel de verdragsbijdrage als de zorgtoeslag lager uit. In sommige gevallen is door toepassing van de woonlandfactor de zorgtoeslag zodanig laag, dat er helemaal niet wordt overgegaan tot uitbetaling. Concluderend wordt zorgtoeslag alleen uitbetaald aan personen die verzekeringplichtig zijn ingevolge de Zvw en de Nederlandse zorgverzekeringspremie betalen (zoals grensarbeiders) of aan verdragsgerechtigden die een met de zorgverzekeringspremie gelijk te stellen verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland moeten betalen, waarbij de hoogte van de zorgtoeslag wordt gecorrigeerd door de woonlandfactor. Het verstrekken van zorgtoeslag is inherent aan het betalen van een premie of bijdrage.

Voor de huurtoeslag geldt momenteel geen EU-regelgeving die zich verzet tegen de toepassing van een strikt woonlandbeginsel. Huurtoeslag is momenteel uitsluitend mogelijk voor in Nederland gelegen woningen, aangezien het op grond van artikel 9 van de Wet op de huurtoeslag vereist is dat de huurder die huurtoeslag aanvraagt, diens partner en medebe-

woner(s) op het adres van de woning zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Dat zou echter anders kunnen worden als de huurtoeslag niet meer als een afzonderlijke toeslag wordt verstrekt, maar deel uitmaakt van één huishoudentoeslag waarin andere componenten die wel vallen onder de EU-coördinatieverordening inzake sociale zekerheid eveneens opgaan.

De leden van de PVV-fractie verzoeken het kabinet om te bezien of het rondpompen van geld via de toeslagen niet drastisch kan worden verminderd. Zij zien liever lagere belastingen voor iedereen. Het doel was immers een activerender belastingstelsel. Maar dat laatste is zelfs aan de horizon nog niet te zien, zo merken deze leden op.

Het kabinet verkent opties om het toeslagenstelsel eenvoudiger en fraudebestendiger te maken. Onderdeel hiervan is het bezien van mogelijkheden om het totaal aan toeslagen te verminderen. Doel is om al deze kabinetsperiode flinke stappen te zetten in het hervormen van het toeslagenstelsel. Deze hervorming maakt deel uit van een brede beschouwing van het belasting- en toeslagenstelsel waarover de Kamer na de zomer nader zal worden geïnformeerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of ingegaan kan worden op de juridische consequenties die een belemmering blijken te vormen voor de invoering van de huishoudentoeslag.

In reactie op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie om in detail, per toeslag te vernemen waar het specifiek met de Europese regelgeving misgaat.

De leden van de CDA-fractie willen weten wanneer er een juridische analyse is uitgevoerd op de invoering van de huishoudentoeslag.

Het opstellen van juridische analyses is continue onderdeel van de reguliere beleidsvoorbereiding en van de voorbereiding van een wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie willen weten door wie deze juridische analyse is uitgevoerd. Daarnaast willen zij weten of het kabinet deze analyses kan doen toekomen aan de Kamer.

Er is ambtelijk een juridische analyse gemaakt, na advies van de Landsadvocaat. Een weergave in geobjectiveerde vorm vindt u in het antwoord op de vragen van de leden van de PVV-fractie. Deze juridische analyse zal ik u niet doen toekomen, aangezien deze bestemd is voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en van de Landsadvocaat bevat.

De leden van de CDA-fractie willen weten wanneer de Belastingdienst een uitvoeringstoets heeft uitgevoerd naar de invoering van de huishoudentoeslag en wanneer duidelijk werd dat deze niet uitvoerbaar is.

De uitvoerbaarheid van de huishoudentoeslag heeft voortdurend de aandacht gehad. Gaandeweg de huishoudentoeslag meer werd uitgewerkt, werd duidelijker dat deze in de beoogde vorm niet uitvoerbaar was. De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet de uitvoeringstoets aan de Kamer kan doen toekomen?

Wij begrijpen de wens van de Kamer om zicht te hebben op het uitvoeringsoordeel van de Belastingdienst. Om die reden is in het antwoord op de vragen van de SP over de uitvoerbaarheid van de huishoudentoeslag een overzicht gegeven van de belangrijkste punten die de uitvoering raken.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 19 mei jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 201) aangekondigd om in de toekomst stappen te zetten om de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst meer integraal te maken en ze openbaar te maken bij de indiening van een wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor de periode na 2015 door het kabinet wordt verkend of een alternatieve vormgeving van de huishoudentoeslag haalbaar is en dat tevens andere opties worden verkend om het toeslagenstelsel te hervormen. Welke andere opties zijn dat?

Het kabinet verkent opties om het toeslagenstelsel eenvoudiger en fraudebestendiger te maken. Deze verkenning maakt onderdeel uit van de brede beschouwing van het belasting- en toeslagenstelsel waarover de Kamer na de zomer nader zal worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke alternatieven het kabinet overweegt om aan de beoogde bezuinigingsopgave te voldoen die is ontstaan na het wegvallen van de huishoudentoeslag.

De alternatieve invulling van de bezuiniging zal voldoen aan de oorspronkelijke doelstellingen van de huishoudentoeslag en passen binnen het eindbeeld van een eenvoudiger en fraudebestendiger toeslagenstelsel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de 50PLUS-fractie

De leden van de 50PLUS-fractie vragen het kabinet bij het verkennen van alternatieven nadrukkelijk oog te hebben voor de financiële positie van ouderen en zij vragen het kabinet dan ook de MKOB (mogelijke koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen) in de huidige vorm in stand te houden.

Bij het bezien van mogelijkheden voor een alternatief vormgegeven huishoudentoeslag en andere opties om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen vormen de oorspronkelijke doelen van de huishoudentoeslag, namelijk het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel, en het beter richten en versoberen van de inkomensondersteuning voor ouderen, nog steeds het uitgangspunt.

Daarnaast is het van belang dat voor de dekking van het tekort in 2015 bezien zal worden in augustus en belanden in de Miljoenennota 2015. Met de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni 2014 is de Kamer geïnformeerd over twee structurele maatregelen die hiermee samenhangen. Het kabinet heeft besloten dat de koopkrachttegemoetkoming op basis van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (Wet MKOB) per 2015 wordt afgeschaft, net zoals het geval zou zijn bij invoering van de huishoudentoeslag. Daarnaast komt er een nieuwe regeling inkomensondersteuning voor AOW-gerechtigden gekoppeld aan de AOW-opbouw.