

# Toeslagenstelsel op de schop

## Een position paper voor de hervorming van het toeslagenstelsel

**Jaarlijks ontvangen ruim zes miljoen huishoudens één of meer toeslagen van de Belastingdienst.<sup>1</sup> Deze toeslagen zijn bedoeld om huishoudens financieel te ondersteunen, zodat zij een hoger besteedbaar inkomen hebben of de mogelijkheid te gaan werken. In de praktijk blijkt het toeslagenstelsel echter een ingewikkeld net van in elkaar grijpende regelingen. Deze complexiteit zorgt voor groeiende schuldenproblematiek onder huishoudens, als gevolg van terugvordering van onterecht uitbetaalde toeslagen of voor acute problemen wanneer te lage toeslagen worden aangevraagd.**

### **Wat is er mis met het huidige toeslagenstelsel?**

Het huidige toeslagenstelsel leunt zwaar op de redzaamheid van burgers. Van hen wordt verwacht dat zij niet alleen goed geïnformeerd zijn over het mogelijke recht op regelingen en toeslagen, maar ook dat zij alert zijn op de effecten van veranderingen in hun situatie. Levensgebeurtenissen, (plotselinge) wisselingen in het inkomen of een wijziging in de opvanguren dienen, doordat het toeslagenstelsel gebaseerd is op een voorschotstelsel, direct doorgegeven te worden. Onoplettendheid of gemis aan doen- en denkvermogen kunnen leiden tot terugvorderingen. Vooral bij hoge terugvorderingen is het risico op schulden groot.<sup>2</sup> Er ligt momenteel een te grote verantwoordelijkheid bij de huishoudens zelf. In het huidige toeslagenstelsel wordt het meeste verwacht van juist die huishoudens die het meest kwetsbaar zijn. Als we het toeslagenstelsel beoordelen op drie belangrijke criteria dan scoort het niet goed.

#### *> Effectiviteit*

Het voorschotsysteem van het toeslagenstel lijkt onlosmakelijk samen te gaan met terugvorderingen en niet-gebruik. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het toeslagenstelsel blijkt dat bijna de helft van de voorlopige toekenningen bij de definitieve toekenning wordt bijgesteld. Resultierend in 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen, waarvan 28 procent een vordering van meer dan 500 euro betreft. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat 30 procent van de vorderingen stapelingen zijn van meerdere vorderingen bij één aanvrager. Het gevaar op terugvordering gecombineerd met de complexiteit van het toeslagenstelsel zorgt ook voor niet-gebruik onder huishoudens die wel recht hebben op toeslagen. Met als mogelijk resultaat een te laag inkomen om alle noodzakelijke uitgaven van te kunnen betalen. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat ruim een kwart (27 procent) van de huishoudens niet weet of ze recht hebben op tegemoetkomingen zoals toeslagen. Van de huishoudens met een laag inkomen weet één op de zes dit niet.<sup>3</sup> Volgens het IBO ligt het niet-gebruik van toeslagen rond de 10 procent.

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer. (2019). *Toeslagen terugbetalen*.

<sup>2</sup> Ministerie van Financiën. (2019). *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*.

<sup>3</sup> Schors, A. van der, Crijnen, C. & Schonewille, G. (2019). *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Utrecht: Nibud

Hoewel vaak aan het toeslagenstelsel wordt gerefereerd als een precisie-instrument, varieert de gerichtheid van de verschillende toeslagen sterk. Waar sommige toeslagen toegespitst zijn op specifieke situaties en daardoor een wirwar aan kleine uitzonderingen en specifieke regels kennen, zijn andere toeslagen juist zo generiek en ongericht dat zij hun doel voorbij schieten. Bestaande uit inkomensondersteuning bieden voor specifieke omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn de zorg- en kinderopvangtoeslag. Deze tegemoetkomingen in de kosten zouden ook op een andere manier kunnen worden opgelost, door een lagere premie of door de kinderopvang direct te subsidiëren en zo (gedeeltelijk) gratis te maken.

> *Hanteerbaarheid*

Voor zowel de burger als voor de Belastingdienst is het huidige toeslagenstelsel te complex geworden. Elke toeslag heeft haar eigen regels en voorwaarden welke ook nog eens jaarlijks worden aangepast. De omvang en complexiteit van het toeslagenstelsel zijn niet enkel problematisch voor burgers, maar ook de Belastingdienst komt voor uitdagingen te staan die voortvloeien uit het huidige systeem. De fraudegevoeligheid is door het groeiende aantal huishoudens dat aanspraak maakt op de verschillende toeslagen flink toegenomen. Op dit fraudegevaar acteert de overheid sinds 2012, toen er een aantal fraudegevallen aan het licht kwamen, nadrukkelijk. Als gevolg van antifraudemaatregelen worden er jaarlijks 100.000 toekenningen handmatig door de Belastingdienst beoordeeld. De opbrengsten hiervan, zo'n 30 miljoen euro, beslaat slechts 0,25 procent van het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen, zo berekende het IBO. Hiermee lijkt het aandeel aanvragers dat doelbewust fraudeert klein. Toch worden fouten, onoplettendheid en een gebrek aan doen- en denkvermogen hard gestraft. Het is voor de Belastingdienst door de complexiteit van het systeem nagenoeg onmogelijk vast te stellen of, een verkeerde aanvraag of het niet doorgeven van wijzigingen, berust op opzet of ongeluk.

> *Robuustheid*

De jaarlijks veranderende voorwaarden en toevoegingen van regels en uitzonderingen doen afbreuk aan de robuustheid van het huidige toeslagenstelsel. Mensen kunnen er niet van uitgaan dat zij volgend jaar een vergelijkbare toeslag ontvangen. Uit het onderzoek van de WRR blijkt dat zelfs kleine veranderingen in wet- en regelgeving veel vragen van het doenvermogen van mensen. Dit zorgt er namelijk voor dat mensen niet meer op basis van routine kunnen handelen. Het aanhoudende beroep op de alertheid en het doenvermogen van burgers resulteert in het risico op verkeerde aanvragen van regelingen en toeslagen, niet-gebruik, onterechte uitkeringen en terugvorderingen.<sup>4</sup>

### **Wie komen er door het huidige toeslagenstelsel in de knel?**

Grote groepen huishoudens krijgen enorme bedragen aan toeslagen overgemaakt. Het voorlopige karakter van deze bedragen maakt deze huishoudens kwetsbaar. Het Nibud ziet de volgende risicogroepen:

> *Mensen met wisselingen in het inkomen*

Mensen die te maken hebben met een wisselend inkomen of die uitstromen vanuit een uitkering naar werk, moeten een inschatting maken van hoeveel zij in het lopend gaan verdienen. Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt krijgt een toenemend aantal mensen te maken met wisselingen in het inkomen. Het huidige toeslagenstelsel is ingericht op een vast jaarinkomen. Wanneer mensen door een flexibele baan, onregelmatige diensten of verschillende opdrachtgevers gedurende het jaar te maken krijgen met schommelingen in het inkomen, lopen zij het risico ontvangen toeslagen te moeten terug betalen. Of dat ze in een acute situatie te weinig aanvragen. Hetzelfde geldt voor mensen die

<sup>4</sup> Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR Rapporten aan de Regering, (97)

van een uitkering uitstromen naar werk of andersom. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat mensen met een wisselend inkomen minder goed weten of ze in aanmerking komen voor toeslagen en andere tegemoetkomingen. Dit betekent dat zij minder vaak toeslagen aanvragen, terwijl zij hier wel recht op hebben. Dit is onder andere te zien bij werkenden met een midden- of hoog inkomen: 41 procent van hen met een wisselend inkomen weet niet of ze recht hebben (30 procent) of heeft het nog niet aangevraagd (11 procent), tegen 27 procent van hen met een vast inkomen.<sup>5</sup> Het toch al preciaire inkomen wordt nog onzekerder gemaakt door het huidige toeslagenstelsel.

#### > *Jongeren*

Jongeren, waaronder studenten, komen door hun lage inkomen standaard in aanmerking voor zorgtoeslag. Zij worden geacht de toeslag als zij 18 jaar worden zelf aan te vragen. Uit verschillende onderzoeken van het Nibud blijkt dat veel jongeren niet op de hoogte zijn van hun recht op zorgtoeslag. Het recht en de hoogte van de zorgtoeslag is onder andere gekoppeld aan het inkomen. Uit het IBO blijkt dat een onjuiste schatting of het niet doorgeven van wijzigingen in 97 procent van de gevallen de oorzaak voor terugvorderingen is. Het generieke karakter van de zorgtoeslag waar hele groepen standaard op zijn aangewezen, lijkt een moeilijke omweg naar een simpel doel, namelijk het tegemoetkomen in de kosten van de zorgpremie. Het ligt voor de hand om dit anders vorm te geven.

#### > *Huurders*

Huurders worden geconfronteerd met standaard huurprijzen, die zijn afgeleid van de systematiek van de toeslag. Dit zorgt voor een perverse prikkel voor verhuurders. De huidige vormgeving van de huurtoeslag nodigt verhuurders uit de huurprijs te 'optimaliseren'. De huur boven de eigen bijdrage wordt namelijk in eerste instantie 100 procent vergoed. Met als gevolg het ontbreken van een prikkel die zorgt voor een kritische blik bij het vaststellen van huurprijzen. De hoge huurprijzen hebben invloed op het besteedbaar inkomen van huurder. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat 26 procent van de huurders hoge woonlasten heeft ten opzichte van de basisbedragen. Met andere woorden: deze groep heeft dusdanig hoge woonlasten dat zij te weinig overhouden om de normbedragen te kunnen besteden aan de overige uitgaven, maar nog wel voldoende budget hebben om hieraan de basisbedragen te kunnen besteden. De huurtoeslag is wat dat betreft niet effectief: ondanks de huurtoeslag is de te betalen huur vaak nog steeds te hoog bij lage inkomens.

#### > *Eenoudergezinnen met een laaginkomen*

Veel huishoudens zijn in hoge mate afhankelijk van toeslagen. Uit de minimum-voorbeeldbegrotingen van het Nibud blijkt dat inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen levend op bijstandsniveau voor 42 procent uit kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag bestaat. Hierbij is de huurtoeslag nog niet meegerekend. Het niet tijdig of foutief doorgeven van wijzigingen kunnen grote financiële gevolgen hebben. Een gebrek aan doenvermogen resulterend in niet gebruik zorgt ervoor dat deze huishoudens onder het sociaal minimum zakken, en dus niet rond kunnen komen. Het voorwaardelijke karakter van de toeslagen maakt het inkomensgedeelte bestaande uit toeslagen onzeker. Dit maakt deze huishoudens kwetsbaar.

### **Het toeslagenstelsel moet op de schop: Waar moet rekening mee worden gehouden?**

Een pijnloze transitie is onmogelijk. Of huishoudens krijgen minder (gerichte) inkomensondersteuning of de overheid moet meer geld uitgeven. Het Nibud pleit er voor dat er ruimte moet blijven voor individuele gevallen. Huishoudenssituaties zijn in sommige gevallen te specifiek waardoor generieke maatregelen onvoldoende ondersteuning bieden. Maatwerk is en zal dus ook in de toekomst nodig blijven, maar dan wel bij één loket waar het individuele huishouden, met al zijn facetten, centraal staat. Het huidige toeslagenstelsel is niet ingericht om voor elk geval maatwerk te leveren. De omvang van het aantal huishoudens dat één of meerdere toeslagen heeft leent zich hier onvoldoende voor.

<sup>5</sup> Schors, A. van der, Crijnen, C. & Schonewille, G. (2019). *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Utrecht: Nibud

Maatwerk is beter realiseerbaar als minder mensen gebruik hoeven te maken van het toeslagenstelsel. Dit kan gerealiseerd worden door de inkomensondersteuning integraal aan te pakken.

### **Waarom werkten eerdere ideeën voor hervormingen niet?**

In het recente verleden is meerdere malen gepoogd om de toeslagen te herzien:

- > Er is gepoogd een individuele huishoudentoeslag in te voeren;
- > Er is gepoogd de kinderopvangtoeslag af te schaffen en deze direct aan de kinderopvangorganisaties uit te betalen.

Nadenken over een herziening vereist inzicht in de oorzaken waarom eerdere pogingen tot hervorming zijn mislukt.

- » De politieke verantwoordelijkheid over de toeslagen is versplinterd. Dit resulteert ook in een versplinterde verantwoordelijkheid. Voor een hervorming moeten alle toeslagen op de schop en is er een eenduidige visie nodig.
- » Ingewikkelde wet- en regelgeving belemmeren hervorming en uitvoering. De randvoorwaarden uit wet- en regelgeving en de verbindende bestuurlijke voorwaarden die hieruit voortvloeien centraal blijven in debatten vaak onbesproken.
- » Een volledige hervorming van het toeslagenstelsel kost, door de complexiteit van het stelsel, veel tijd, energie en geld. Snelle invoering van nieuwe wet- en regelgeving is niet wenselijk in het toch al steeds veranderende toeslagenstelsel. Uit onderzoek en brieven van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het bij het kabinet ontbreekt aan een realistische uitvoeringsagenda voor de hervorming en verbetering van het stelsel.<sup>6</sup> De laatste herziening van ons belastingstelsel dateert uit 2001, sindsdien zijn er vooral aanpassingen gedaan om het huidige stelsel te verbeteren en transparanter te maken. Tot op heden echter zonder duurzaam resultaat.
- » Het toeslagenstelsel kan niet op zichzelf worden beschouwd. Het hangt samen met het belastingstelsel en het hele sociale zekerheidsstelsel. Om de inkomensverdeling rechtvaardig te houden wordt jaarlijks niet alleen gesleuteld aan het toeslagenstelsel, maar ook aan het belastingstelsel. In feite is een heffingskorting vrijwel gelijk aan een toeslag. Alternatieve invullingen van toeslagen gaan vaak gepaard met aangepaste belastingen en aanpassingen in het minimumloon.
- » Doordat verschillende toeslagen, belastingtarieven en heffingskortingen verschillende regels hebben en hierdoor in elkaar grijpen beïnvloedt dit de marginale druk. Meer verdienen levert hierdoor vaak weinig op. Ook zijn er grote verschillen in marginale druk in verschillende inkomensklassen. Onduidelijkheid over de gewenste marginale druk staat een ingrijpende herziening in de weg.

### **Visie van het Nibud**

Op basis van de door het Nibud gestelde drie belangrijke criteria moet nieuwe toeslagenstelsel in ieder geval:

- > *Effectief zijn:* Inkomensondersteuning bieden aan huishoudens, zodat zij voldoende besteedbaar inkomen hebben en hen ook zekerheid bieden over de inkomensondersteuning.

<sup>6</sup> Algemene Rekenkamer. (2020, 13 februari). *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek Algemene Rekenkamer* [Kamerbrief]. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 599

- > *Hanteerbaar zijn:* Uitvoerbaar, eenvoudig en transparant voor de burger en voor de uitvoeringsinstantie.
- > *Robuust zijn:* Duidelijke wet- en regelgeving welke grotendeels statisch is, zonder al te veel (veranderende) voorwaarden, gebaseerd op heldere uitgangspunten.

#### *Van complexiteit naar eenvoud en zekerheid*

Het Nibud pleit ervoor om met name de complexiteit van het systeem aan te pakken. “*Uitgangspunt van het beleid van overheden, organisaties en bedrijven zou moeten zijn dat het regelen van geldzaken huishoudens zo min mogelijk moeite kost en dat het zo min mogelijk financiële risico’s met zich meebrengt, in plaats van dat de eigen verantwoordelijkheid van huishoudens voorop staat.*”<sup>7</sup> Een toeslagenstelsel dat zich beweegt van complexiteit naar eenvoud en zekerheid. Toeslagen kunnen bijvoorbeeld worden samengevoegd. Dit vergemakkelijkt het aanvraagproces en verkleint de kans op terugvorderingen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid moet worden gecentraliseerd. Het aantal voorwaarden en regels per toeslag moet worden verminderd. En het stelsel moet huishoudens meer zekerheid bieden. Door bijvoorbeeld uit te gaan van een reeds vastgesteld inkomen, aangevuld met een vangnetregeling waardoor rekening wordt gehouden met een inkomensdaling.

#### *Integrale inkomensondersteuning*

Er moet integraal worden gekeken naar inkomens ondersteuning. Het probleem is niet op te lossen binnen het veld van de toeslagen alleen. Een algemene inkomensophoging, bijvoorbeeld van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen of via het belastingstelsel zouden hieraan bij kunnen dragen. Dit zorgt er voor dat de specifieke toeslagen minder noodzakelijk zijn en voor een verkleining van het aantal mensen dat recht heeft op toeslagen. Dit is wenselijk aangezien veel mensen met een minimuminkomen nu afhankelijk zijn van de financiële steun voortkomend uit toeslagen. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het inkomen van mensen levend op het sociaal minimum voor 13 tot 20 procent uit toeslagen bestaat.<sup>8</sup> De minimum-voorbeeldebegrotingen van het Nibud laten een nog grote afhankelijkheid zien. Eenoudergezinnen met kinderen zijn, exclusief huurtoeslag, voor 42 procent afhankelijk van toeslagen.

#### **Politieke nota’s (D66, FvD en 50plus)**

Het Nibud onderschrijft de uiteenzetting over de noodzaak voor hervorming van het toeslagenstelsel uit de initiatiefnota van de D66. Ook de suggestie om generieke toeslagen als de zorg- en kinderopvangtoeslag te laten vervallen en de tegemoetkoming in een lagere premie of gratis kinderopvang terug te laten komen, ligt in lijn met de visie van het Nibud. Op deze manier kan het aantal huishoudens dat recht heeft op toeslagen sterk worden verlaagd, hetgeen de huidige problemen zal verminderen. Een afschaffing van het gehele toeslagenstelsel lijkt aantrekkelijk. Het Nibud pleit echter wel voor het belang van het behouden van de mogelijkheid tot maatwerk. Huishoudens die het echt nodig hebben moeten een beroep kunnen blijven doen op inkomensondersteuning die hen tegemoetkomt in de kosten die specifiek gelden voor hun situatie. De vraag blijft of dit via toeslagen moet verlopen.

Ook de ideeën en visies uit de initiatiefnota’s van FvD en 50plus maken op hoofdlijnen onderdeel uit van de beleidsopties die het Nibud aandraagt. Door het FvD wordt onder andere het samenvoegen van toeslagen tot een basisbehoefte-toeslag aangevoerd, waardoor het toeslagenstelsel overzichtelijker wordt. Ook de initiatiefnota van 50plus pleit voor een vereenvoudiging van het systeem door het laten vervallen van een groot aantal heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen. Deze kunnen dan worden samengevoegd tot een Persoonlijke korting. Het samenvoegen van toeslagen is ook iets wat ook het Nibud aandraagt als beleidsoptie voor een eenvoudiger toeslagenstelsel.

<sup>7</sup> Schors, A. van der, Crijnen, C. & Schonewille, G. (2019). *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Utrecht: Nibud

<sup>8</sup> Algemene Rekenkamer. (2019). *Toeslagen terugbetalen*.

De wens om het toeslagenstelsel aan te passen breed wordt gedragen. Het Nibud vindt het belangrijk dat hierbij rekening gehouden wordt met de soms tekortschietende redzaamheid van deze groep burgers die kwetsbaar is, op zowel financieel vlak als op het vlak van denk- en doe- vermogen. Het toeslagenstelsel zou zodanig ingericht moeten zijn dat het kwetsbare groepen huishoudens ontziet en voldoende zekerheid biedt. We hopen met dit position paper bij te kunnen dragen aan de realisatie van een dergelijk toeslagenstelsel.