

25. De toegevoegde waarde van de inkomensafhankelijke toeslagen in het stelsel van fiscaliteit en sociale zekerheid

M. BOUWMEESTER, DR. B. BRINK EN PROF. DR. G.J. VONK

In deze bijdrage worden de inkomensafhankelijke toeslagen systematisch gepositioneerd ten opzichte van het systeem van fiscaliteit en sociale zekerheid. Ze blijken veel verwantschap te tonen met de wereld van de *fiscal welfare*, maar zijn niettemin eerder als socialezekerheidsregelingen te kwalificeren dan als fiscale regelingen. Binnen de sociale zekerheid vormen ze een belangrijke aanvulling op het tot dusver bestaande instrumentarium. Ze sluiten aan bij de keuze voor vraagsturing en marktwerking in de zorg, de huursector en de kinderopvang en zijn van belang in verband met de afkalvende inkomenspositie van werkende armen en het achterblijven van het niveau van het sociaal minimum voor degenen die geen werk hebben. Ook is het toeslagenstelsel uitgegroeid tot een van de belangrijkste instrumenten in het algehele inkomensbeleid in het kader waarvan de koopkrachtontwikkeling van diverse lagen van de bevolking in de gaten wordt gehouden. Door deze functies te vervullen, hebben de toeslagen zich geworteld als een niet zomaar weg te denken schakel in het systeem. Een toekomst zonder toeslag(en) lijkt daarom nog ver weg. Dit betekent dat het de moeite waard is om te blijven nadenken over verbeteringen van het toeslagenstelsel. Talloze varianten moeten worden verkend, ook waar het gaat om een loskoppeling van de hoogte van de inkomenssteun aan de concrete kosten en zelfs als het gaat om de invoering van inkomensafhankelijke componenten.

1. Inleiding

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen, ontstaan in 2006 met de komst van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir), wordt in toenemende mate bekritiseerd. Inmiddels is duidelijk dat het kabinet de oplossingen buiten het huidige toeslagenstelsel gaat zoeken.¹ De laatste IBO-rapporten bevestigen dat er heel wat mis is, maar tonen ook aan dat het niet zo eenvoudig is om afstand te doen van het huidige stelsel.² De inkomensafhankelijke toeslagen hebben zich sinds 2006 in toenemende mate geworteld als onmisbaar onderdeel van de stelsels van zorg, wonen en kinderen.

Deze bijdrage gaat in op het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Daarbij focussen wij niet op de uitvoeringsproblemen die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen, maar op de toegevoegde waarde van het toesla-

genstelsel binnen het bestaande sociale beschermingssysteem. Het is een bijzonder stelsel omdat de toeslagen op het eerste oog noch ondergebracht kunnen worden binnen het reguliere fiscale systeem noch binnen het bestaande systeem van sociale zekerheid. Het is een hybride: het toeslagenstelsel kenmerkt zich door een mix van aspecten die we kennen uit de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Om die reden worden de toeslagen ook wel gekarakteriseerd als 'sociaal-fiscale regelingen'.³ In deze bijdrage werpen wij de vraag op hoe de inkomensafhankelijke toeslagen moeten worden getypeerd ten opzichte van het fiscale en het socialezekerheidsstelsel. Deze analyse heeft tot doel in kaart te brengen wat de toegevoegde waarde is van het toeslagenstelsel ten opzichte van het fiscale en het socialezekerheidsstelsel en om na te gaan in hoeverre het toeslagenstelsel een eigen plaats toekomt in het gebouw van inkomensbescherming. Dit is tevens als centrale vraagstelling van deze bijdrage te beschouwen.

Hieronder presenteren wij allereerst een beknopte weergave van de keuzes die bij de vorming en verdere ontwikkeling van het toeslagenstelsel onder de Awir zijn gemaakt (par. 2). Vervolgens kunnen we de toeslagen afzetten tegen de kenmerken van de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Bij

1 'Rutte wil af van het toeslagensysteem, kabinet gaat alternatieven voorbereiden', NOS (21 januari 2020), <https://nos.nl/artikel/2319646-rutte-wil-af-van-het-toeslagensysteem-kabinet-gaat-alternatievenvoorbereiden.html>; Kabinetsinzet Toeslagen, *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624.

2 *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019 (hierna: IBO-1); *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 10 januari 2020 (hierna: IBO-2).

3 S. Klosse & G.J. Vonk. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019.

deze kenmerken gaat het om de primaire begripsvorming, de systeemeigenschappen en functionaliteit. Wij beschrijven eerst de kenmerken van het fiscale stelsel (par. 3) om vervolgens het toeslagenstelsel hiermee te vergelijken (par. 4). Daarna doorlopen wij dezelfde stappen voor de sociale zekerheid (par. 5 en 6). Nadat deze analyse is voltooid en inzicht is verkregen over de toegevoegde waarde van het toeslagenstelsel, volgt een korte verkenning van alternatieve inrichtingsvormen van het stelsel (par. 7). De bijdrage wordt afgesloten met een samenvattende conclusie (par. 8).

Wij putten uit verschillende informatiebronnen. Voor het in kaart brengen van de totstandkoming en de ontwikkeling van het toeslagenstelsel is vooral gebruikgemaakt van parlementaire documenten en beleidsonderzoek. Voor de analyse van het toeslagenstelsel in het licht van het fiscale en het sociale bedienden wij ons van fiscale en socialezekerheidsrechtelijke literatuur met bijzondere aandacht voor het wetenschappelijke aandachtsgebied dat zich bevindt op het snijvlak van beide domeinen (sociaal-fiscale wetenschap of *fiscal welfare*). Voor de functionaliteit van de stelsels is in belangrijke mate teruggevallen op beide rijk gedocumenteerde IBO-rapporten over de toeslagen die zijn verschenen in 2019 en 2020.⁴

2. Het toeslagenstelsel onder de Awir

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen vindt zijn oorsprong in 2006, met de introductie van de Awir. De Awir introduceerde als kaderwet een geharmoniseerd begrippenkader en een gestroomlijnde uitvoering voor de bestaande en toekomstige inkomensafhankelijke regelingen. Dat zijn momenteel de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Deze vier toeslagenregelingen kennen een eigen totstandkomingsgeschiedenis, zijn geregeld in zelfstandige wetten en zijn ieder op een eigen wijze gelieerd aan de onderliggende systemen van zorg, huur en opvoeding van kinderen.

Het gestroomlijnd uitvoeren van de toeslagen kwam als reactie op de waargenomen armoedeval: de situatie waarin een toename van het arbeidsinkomen niet leidt tot een toename van de netto-inkomsten, omdat de inkomensstijging negatief uitwerkt op fiscale en sociale voordelen.⁵ De armoedeval werd toegeschreven aan een wildgroei van verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Door de bestaande en toekomstige inkomensafhankelijke regelingen te integreren zou de armoedeval effectiever bestreden kunnen worden. Met de focus op een beperkt aantal

gestroomlijnde inkomensafhankelijke toeslagen sloeg het kabinet-Balkenende II een andere richting in dan de voorgaande Paarse kabinetten, die de armoedeval voornamelijk te lijf gingen met fiscale vrijstellingen (zoals een verhoging van het arbeidskostenforfait). Het kabinet vond steun in de bevindingen van de Werkgroep Harmonisatie van Inkomensafhankelijke Regelingen (2003) die de wensen van harmonisatie en stroomlijning in concrete beleidsalternatieven had uitgedacht.⁶ Het nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen bood een oplossing voor het ‘verzilveringsprobleem’ dat speelt bij heffingskortingen in de inkomstenbelasting: de situatie waarin iemand een te lage belastingverplichting heeft om een korting te verzilveren.⁷

Voor de uitvoering werd een nieuw organisatorisch onderdeel binnen de Belastingdienst ingesteld: Belastingdienst/Toeslagen. Dit was in lijn met een eerder geuit idee van toenmalig staatssecretaris Wijn die de Belastingdienst graag zag transformeren in een ‘Dienst van het Inkomen’. Wijn had de ambitie dat het toeslagensysteem in de toekomst – met dank aan de voortschrijdende technologische mogelijkheden – ‘volautomatisch’ zou verlopen. Aangezien de Belastingdienst over inkomensgegevens beschikt was het logisch om daar de verantwoordelijkheid voor het stelsel neer te leggen.⁸ De nieuwe uitvoering bij één loket zou leiden tot meer transparantie voor de burger, minder uitvoeringskosten en een vermindering van het niet-gebruik (*non take-up*).⁹ De ambitie voor een ‘Dienst van het inkomen’ is gaande het proces wel losgelaten: de wetgever kwam uiteindelijk tot de conclusie dat een apart toeslagenstelsel gewenst was vanwege het principiële verschil tussen inkomensondersteuning en belastingheffing.¹⁰

Het toeslagenstelsel kent een bijzondere uitkeringssysteem. De inkomensondersteuning wordt gebaseerd op een schatting van het inkomen waarbij de toeslagen worden verstrekt als voorschot. Pas na de vaststelling van het fiscale inkomen volgt de definitieve toekenning. Voor de vaststelling van het inkomen gaat de Awir uit van het ‘huishoudinkomen’ als inkomensbegrip. De keuze voor het huishoudinkomen komt enerzijds voort uit rechtvaardigheidsoverwegingen (‘alleen toeslagen voor degenen die het echt nodig hebben’) en anderzijds uit doelmatigheidsdenken (voorkomen dat de overheid onnodig geld uitgeeft).¹¹ De focus op het huishoudinkomen maakt het immers mogelijk dat inkomensondersteuning goed kan worden gericht op de armere huishoudens, omdat dit in tegenstelling tot een op individuele draagkracht gebaseerd systeem voorkomt dat

4 Zie voetnoot 2.

5 In de woorden van de wetgever: ‘De situatie waarin aanvaarding van betaalde arbeid een gering of zelfs negatief effect heeft op het besteedbaar inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke vergoedingen.’ *Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 1.*

6 *Armoede en armoedeval – De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, interdepartementale commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen (Commissie-Derksen), Den Haag: Vuga, 1997.

7 IBO-2, p. 26; *Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 93, p. 11-12.*

8 G.J. Vonk, ‘Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer’, *NJB 2020/1050*.

9 *Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 3.*

10 *Kamerstukken II 2003/04, 29210, nr. 93, p. 11-12; Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 3.*

11 IBO-2, p. 9.

ook kleinverdieners in een niet-arm huishouden profiteren van de maatregel.¹²

Sinds zijn introductie is het toeslagenstelsel een steeds belangrijkere plaats gaan innemen in het inkomensbeleid. Met een jaarlijks uitgekeerd bedrag van ongeveer € 13 miljard heeft een verdrievoudiging plaatsgevonden sinds de aanvang van het stelsel. Doordat er ruime inkomensgrenzen worden gehanteerd, bereiken de toeslagen een aanzienlijk deel van de werkende middenklasse. Het bereik is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens, zo'n 60% van de Nederlandse huishoudens.¹³ Niet alleen maken veel huishoudens gebruik van de toeslagen, een deel van de huishoudens is in hoge mate afhankelijk van de toeslagen. Het gaat hier om huishoudens met een laag inkomen, zowel werklozen met een bijstandsuitkering als de 'werkende armen',¹⁴ waarbij de toeslagen een aandeel van gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen hebben.

3. Bepalende kenmerken van het fiscale stelsel

De hoofdfunctie van het belastingstelsel is het innen van belasting. In Nederlands gebeurt dat met een progressieve inkomstenbelasting die ervoor zorgt dat inwoners naar draagkracht belasting betalen. Daarmee is ook gezegd dat het fiscale stelsel ten dienste staat aan een bepaalde mate van inkomensherverdeling.¹⁵ Daarnaast wordt de laatste decennia meer aandacht besteed aan de activerende werking van het belastingstelsel. De ontwerpers van het belastingstelsel proberen de marginale druk zoveel mogelijk te beperken om op die wijze er voor te zorgen dat mensen zoveel mogelijk worden gestimuleerd om (meer) te werken, hetgeen ten goede komt aan de economische groei.¹⁶

Complementair aan de inkomstenbelasting bestaan specifieke inkomensondersteunende instrumenten die de belastingplicht in bepaalde gevallen verminderen, zoals aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek) en inkomensafhankelijke kortingen (arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting). De inkomensondersteunende functie van het belastingstelsel is lange tijd onderbelicht geweest. De Britse sociale wetenschap-

per Titmuss constateerde in 1958 als een van de eersten dat inkomensondersteuning behalve via directe sociale uitkeringen (*social welfare*) ook via indirecte belastingvoordelen (*fiscal welfare*) en werkgerelateerde voordelen (*occupational welfare*) wordt geboden.¹⁷ Anderen hebben voortgebouwd op het inzicht van Titmuss, zoals Christopher Howard die in 1997 de impact van gesluisde fiscale voordelen in de Verenigde Staten blootlegde en de term 'verborgen verzorgingsstaat' populariseerde.¹⁸ Geleidelijk is er meer aandacht gekomen voor de inkomensondersteunende functie van het belastingstelsel in de vorm van *fiscal welfare*.¹⁹ Sinds een aantal jaren brengt de OESO inkomensondersteunende belastinginstrumenten in kaart onder de overkoepelende term *Tax Breaks for Social Purposes* (TBSP's).²⁰ We zien dat deze 'sociale belastinginstrumenten' met grofweg twee doelen worden ingezet. Een eerste doel is het beïnvloeden van gedrag: regeringen zetten via de fiscus financiële stimulansen (*incentives*) in. Dit gebeurt met name om de afname van private diensten en goederen te stimuleren,²¹ bijvoorbeeld wanneer private zorgverzekeringen deel uitmaken van het zorgstelsel. Door het bieden van fiscale voordelen worden burgers in staat gesteld keuzes te maken op deze markt, waardoor de concurrentie tussen zorgverzekeraars wordt aangewakkerd en de inefficiënties van de verzekeringsmarkt worden tegengegaan.²² Ook de arbeidsmarkt is een belangrijk speelveld voor fiscale stimulansen, waar ze bijvoorbeeld als kortingen op de inkomstenbelasting worden ingezet om de arbeidsactiviteit van werknemers met weinig uren of een laag inkomen te vergroten.²³ In Nederland dienen de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting deze activerende functie. Op het gebied van de kinderopvang dienen fiscale voordelen vaak twee *incentives* tegelijkertijd. Enerzijds arbeidsactivatie door ouders in staat te stellen betaalde arbeid te combineren met de zorg voor hun kinderen, anderzijds om markti-

12 IBO-2, p. 29; S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, 'Income support policies for the working poor', in: H. Lohmann & I. Marx *In-Work Poverty*. Cheltenham and Cumberley: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 11.
13 IBO-2, p. 16, 26.
14 *Als werk weinig opbrengt, Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Sociaal Cultureel Planbureau, oktober 2018.
15 K. Caminada e.a., 'Inkomensherverdeling en armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen in België en Nederland', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 61 (2019/2): 285-315, p. 285, 287.
16 *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën, september 2019, p. 11-12.

17 R.M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin, 1958.
18 C. Howard & E. Howard, *The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States*, New Jersey: Princeton University Press, 1997.
19 K. Mann (2009), 'Remembering and rethinking the social divisions of welfare: 50 years on', *Journal of Social Policy* 2009/38(1), 1-18; N. Morel, C. Touzet & M. Zemmour, 'Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far?', *Journal of European Social Policy*, 2018/28(5), 549-560.
20 W. Adema, P. Fron & M. Ladaïque, 'How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are Their Tax/benefit Systems?', *International Social Security Review*, 2014/67(1): 1-25; W. Adema, P. Fron & M. Ladaïque, *Is the European welfare state really more expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124), Parijs: OECD Publishing, 2011, p.25.
21 Dat wil zeggen: die private diensten en goederen waarvan de overheid het wenselijk vindt dat ze worden afgenomen door haar burgers (*merit goods*).
22 S. Barrios e.a., *The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union* (JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No. 01/2016), Sevilla: European Commission, Joint Research Centre, 2016.
23 Zie onder meer W. Adema, P. Fron & M. Ladaïque, 'How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are Their Tax/benefit Systems?', *International Social Security Review*, 2014/67(1): 1-25.

nefficiënties tegen te gaan op een vergelijkbare wijze als bij de zorgverzekeringsmarkt.²⁴

Sociale belastinginstrumenten worden daarnaast ingezet om financiële bescherming te bieden, waarmee ze qua doelstelling het domein van de sociale zekerheid raken. Zo worden burgers in sommige landen tegemoet gekomen als zij incidenteel over te weinig financiële middelen beschikken om hun belastingverplichtingen na te komen, bijvoorbeeld als gevolg van onverwachte hoge medische kosten.²⁵ Wat vaker voorkomt is dat deze instrumenten structureel worden ingezet, veelal als tegemoetkoming in de kosten voor de opvoeding van kinderen. Nederland kende tot 2008 een dergelijke regeling in de vorm van de kinderkorting, een inkomensafhankelijke korting op de inkomstenbelasting. Ook op de woningmarkt wordt gebruikgemaakt van fiscale inkomensondersteuning, vaak in de vorm van belastingverminderingen voor huurders, maar ook als aftrekposten voor woningeigenaren (met name als hypotheekrenteaftrek).²⁶

Deze verkenning maakt duidelijk dat fiscale inkomensondersteuning bepaald geen zeldzame aangelegenheid is en in verschillende vormen opduikt. Het gaat om fiscale voordelen (kortingen, vrijstellingen en aftrekposten) die het verschuldigde bedrag aan inkomstenbelasting verlagen. Maar inkomensondersteuning via het belastingstelsel kan ook op andere wijzen geboden worden. De Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC) wordt bijvoorbeeld uitgekeerd als belastingkorting óf toeslag, afhankelijk van hoeveel belasting iemand verschuldigd is. Als de *'income tax liability'* hoog genoeg is om de korting te verzilveren krijgen Amerikanen de EITC als belastingvermindering, maar als de belastingverplichting daarvoor te gering is wordt deze uitgekeerd als toeslag. Vergelijkbare instrumenten zijn de *Working Tax Credit* in het Verenigd Koninkrijk en de Franse *Prime d'activité*. Een alternatief systeem is de negatieve inkomstenbelasting die uitgaat van eenzelfde logica maar dan voor de inkomstenbelasting in zijn totaliteit: afhankelijk van de hoogte van het inkomen wordt bepaald of iemand een belastingbetaler of toeslagontvanger is.²⁷

4. Toeslagen als fiscale inkomensondersteuning?

Verschillende elementen van het toeslagenstelsel zijn duidelijk terug te voeren tot het belastingstelsel. Zo zijn het centrale begrippenkader en het berekeningskader van de toeslagen ontleend aan de fiscale wetgeving²⁸ en zijn ze net als de inkomstenbelasting gestoeld op het draagkrachtbeginsel. Er wordt gewerkt met voorschotten om aan te sluiten bij het actuele inkomen waarbij de definitieve vaststelling van het toetsingsinkomen plaatsvindt aan het eind van het berekeningsjaar, net als bij de definitieve aanslag bij de inkomstenbelasting.²⁹

Dit zijn enkele voorbeelden van technische gelijkenissen met het fiscale stelsel. Maar hoe zit het met de bepalende kenmerken zoals deze in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen? Wat betreft inkomensherverdeling geldt dat deze functie nooit een geëxpliciteerde doelstelling is geweest van de inkomensafhankelijke toeslagen. Ze strekken tot kostencompensatie per individueel huishouden (microniveau), maar beogen geen herverdelende rol te spelen in het algehele inkomensbeleid (macroniveau). Niettemin gaat er feitelijk wel degelijk een herverdelend effect uit van het toeslagenstelsel. De toeslagen versterken de inkomenspositie van huishoudens met een smallere beurs ten laste van de algemene middelen.³⁰ Daarbij ontvangen de laagste inkomens de hoogste toeslagen, hetgeen het herverdelend effect nog verder aanwakkert.

Daarnaast zien we de centrale plaats van activering in het belastingbeleid terug in het toeslagenstelsel. De Awir is gericht op activering door een beteugeling van de armoedeval, te bereiken met harmonisatie en stroomlijning van de toeslagen. Dit sluit aan bij het fiscale doel van activering door het zoveel mogelijk beperken van de marginale druk. Dat het huidige stelsel van toeslagen wat betreft activering nog vele mogelijkheden kent voor verdere verbetering,³¹ doet aan deze ambitie verder niet af.

Toch volgen de toeslagen de logica van het belastingstelsel maar tot een bepaald niveau. De inkomensafhankelijke toeslagen wijken af van sociale belastinginstrumenten in de vorm van *tax breaks* die het verschuldigde bedrag aan inkomstenbelasting verminderen al naar gelang het doel van de uitgaven. Dit komt doordat ze zijn losgekoppeld van de heffingen op grond van de loon- en inkomstenbelasting. Deze keuze kwam onder meer als reactie op het verzilveringsprobleem dat inherent is aan het systeem van fiscale

24 N. Morel, C. Touzet & M. Zemmour, 'Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far?', *Journal of European Social Policy*, 2018/28(5), 549-560, p. 555.

25 S. Barrios e.a., *The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union* (JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No. 01/2016), Sevilla: European Commission, Joint Research Centre, 2016, p. 5.

26 A.S. Del Pero e.a., *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176), Parijs: OECD Publishing, 2016, p. 37-44; N. Morel, C. Touzet & M. Zemmour, *Fiscal welfare and welfare state reform: A research agenda* (LIEPP Working Paper), 2016.

27 P. van Parijs & Y. Vanderborght, *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge: Harvard University Press, 2017, p. 32-44.

28 S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 318-319.

29 G.J. Vonk, 'Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer', *NJB* 2020/1050.

30 K. Caminada e.a., *Verschillen in niveau en ontwikkeling van de inkomensongelijkheid, herverdeling en armoede in Nederland en België sinds 1995*, Leiden: Leiden University, Faculty of Law, Department of Economics, 2018, p. 17.

31 *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (Commissie-Van Dijkhuizen), juni 2013.

kortingen. Maar een afzonderlijk toeslagenstelsel is niet de enige methode om het verzilveringsprobleem te ontwijken: andere landen doen dit door fiscale kortingen simpelweg om te zetten in een uitkering, zoals het geval is bij de Amerikaanse EITC.³² In Nederland is daarvoor niet gekozen, noch voor een negatieve inkomstenbelasting, hetgeen is terug te voeren tot het principiële motief van ‘geld ophalen is iets anders dan geld uitdelen’.³³ Als gevolg daarvan staan de toeslagen los van de fiscaliteit: de aanspraak van een huishouden verandert niets aan de belastingverplichting van de individuele leden van dat huishouden.

Daarbij zijn we beland bij een volgend aspect van de toeslagen dat het verschil met fiscale regelingen aantoonst: het huishoudinkomen. De focus op het huishoudinkomen komt voort uit de wens om de toeslagen selectief toe te kennen in het belang van een efficiënte besteding van financiële tegemoetkomingen. Dit heeft voorrang gekregen boven het voor de fiscaliteit leidende uitgangspunt van individuele draagkracht, hetgeen geschikter is voor het verbeteren van arbeidsstimulansen. In Nederland verschillen de toeslagen op dit gebied duidelijk van de in de fiscaliteit geïntegreerde arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting die wel uitgaan van individuele draagkracht.

Gezien hun loskoppeling van de heffingen is het vanuit het perspectief van de leidende systeemkenmerken dus onjuist om de toeslagen te bestempelen als ‘belastinginstrument’, al lijkt die neiging er wel te zijn vanwege de fiscale karakteristieken van het toeslagenstelsel in uitvoeringstechnische zin.³⁴ In de internationale literatuur worden inkomensafhankelijke toeslagen zoals die in verschillende vormen en onder verschillende benamingen in sommige landen voorkomen, niet beschouwd als onderdeel van de fiscaliteit. Ze vormen geen onderdeel van *fiscal welfare*, maar zijn te beschouwen als sociale uitkeringen die werken met een middelentoets. De beleidsmatige keuze om de toeslagen niet te onderwerpen aan de inkomstenbelasting (*non-taxation of benefit*) wordt dan weer wel gezien als *fiscal welfare*.³⁵

Dat de inkomensafhankelijke toeslagen wat betreft hun systeemkenmerken niet over één kam kunnen worden geschoren met sociale belastinginstrumenten sluit niet

uit dat er belangrijke overeenkomsten zijn wat betreft de functionaliteit van deze stelsels. De Nederlandse toeslagen worden net als veel van de sociale belastinginstrumenten in het buitenland ingezet voor het borgen van toegankelijkheid in de verschillende stelsels van marktwerking waarin ze opereren (zorg, huurmarkt en kinderopvang).³⁶ Zo was een belangrijke reden voor de komst van de kinderopvangtoeslag dat een stelsel van gerichte tegemoetkomingen aan de afnemers van voorzieningen (vraagfinanciering) wenselijker werd geacht dan directe financiering aan kinderopvanginstellingen (aanbodfinanciering).³⁷ De kinderopvangtoeslag sluit daarnaast aan bij belastingkortingen in andere OESO-landen wat betreft de doelstelling van arbeidsparticipatie. Maar ook de inkomensbeschermende functie van sociale belastinginstrumenten zien we terug, met name in het kindgebonden budget. Toen de kinderkorting werd omgezet in de kindertoeslag (de eenjarige voorloper van het kindgebonden budget) werd deze door de wetgever qua doelstelling op één lijn geplaatst met de kinderbijslag onder de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), namelijk het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.³⁸

5. Bepalende kenmerken van de sociale zekerheid

De sociale zekerheid is een veelzijdig begrip. Ze wordt wel gezien als het geheel van regelingen dat voortkomt uit de solidariteit van mensen jegens anderen die worden geconfronteerd met een gebrek aan inkomen of specifieke kosten, veroorzaakt door bepaalde sociale risico's (denk aan arbeidsongeschiktheid en ouderdom, maar ook het hebben van kinderen).³⁹ Het socialezekerheidsstelsel heeft tot doel om inkomensonzekerheid te verminderen (waaronder het uitbannen van armoede), adequate leefomstandigheden te verzekeren en ongelijkheid te verminderen (zoals eerder benoemd te bereiken met een herverdeling van primaire inkomens).⁴⁰ Inkomensbescherming wordt veelal als kernfunctie van de sociale zekerheid beschouwd. Het schoolvoorbeeld van regelingen die dit doel dienen zijn bestaansminimumuitkeringen met de sociale bijstand onder de Participatiewet als bekendste. De bijstandsuitkering vervult als *last resort* een vangnetfunctie in de bestrijding

32 En zoals is uitgedacht als een van de beleidsalternatieven in IBO-2, p. 37.

33 Staatssecretaris Wijn onderbouwde zijn principiële afkeuring ten aanzien van deze beleidsalternatieven met de volgende bewoordingen: ‘Wij zien dat als een te grote uitholling van de belastinggrondslag. Het principe dat je niets kunt aftrekken als je geen belasting betaalt, willen wij overeind houden.’ *Kamerstukken II* 2003/04, 29210, nr. 93, p. 12.

34 Zo werd onlangs in het NRC naar de inkomensafhankelijke toeslagen gerefereerd met de term ‘belastingtoeslagen’: ‘Stijgende armoede kan worden bestreden met fiscale oplossingen’, *NRC Handelsblad* (22 juni 2020), www.nrc.nl/nieuws/2020/06/22/stijgende-armoede-kan-worden-bestreden-met-fiscale-oplossingen-a4003538.

35 C. Touzet, *The politics of negative expansion* (Doctoral dissertation, University of Oxford, 2019), in navolging van het *Institute for Social and Economic Research*, van de Universiteit van Essex in EUROMOD, het EU-microsimulatiemodel voor belastingen en uitkeringen, zie https://www.euromod.ac.uk/sites/default/files/country-reports/year10/Y10_CR_NL_Final.pdf.

36 IBO-2, p. 8.

37 Zie de memorie van toelichting bij de Wet basisvoorziening kinderopvang (*Kamerstukken II* 2001/02, 28447, nr. 3, p. 16): ‘Omdat de ouders zelf een deel van de kosten van de kinderopvang voor hun rekening moeten nemen, worden zij aangezet tot het kiezen van kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitsverhouding.’ en: ‘Vraagfinanciering heeft tot gevolg dat aanbieders van kinderopvang in concurrentie tot elkaar komen te staan. Het zal aanbieders stimuleren tot efficiëntieverbeteringen.’

38 *Kamerstukken II* 2006/07, 30912, nr. 3, p. 2.

39 D. Pieters, *Social security: an introduction to the basic principles*, Deventer: Kluwer Law International BV, 2006, p. 2-3.

40 *Social security for social justice and a fair globalization*, International Labour Organization, ILC.100/V1, p. 8, via https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_152819.pdf.

van armoede.⁴¹ Naast deze beschermingsfunctie heeft de activeringsfunctie zich vanaf de jaren tachtig een belangrijker plaats toeëigend in het socialezekerheidsstelsel.⁴² Deze activeringsfunctie heeft allereerst betrekking op het begeleiden van uitkeringsgerechtigden in hun re-integratie naar de arbeidsmarkt,⁴³ maar wordt ook vanuit een breder perspectief bekeken waarbij de aandacht zich uitbreidt naar het activeren van werkenden tot het verdienen van een hoger inkomen.⁴⁴

Waar inkomensondersteunende belastinginstrumenten indirect worden uitgekeerd via het belastingstelsel, kenmerken socialezekerheidsuitkeringen zich door hun directe werking. Vanuit het perspectief van de burger gaat het om een uitkering die hij of zij direct van de overheid ontvangt in de vorm van een positief geldbedrag. Vanuit het perspectief van de overheid gaat het om directe sociale uitgaven.⁴⁵

Socialezekerheidsregelingen worden meestal onderverdeeld in sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, waarbij de wijze van financiering geldt als onderscheidend kenmerk. Sociale verzekeringen worden gefinancierd uit premies of bijdragen, sociale voorzieningen worden gefinancierd uit de algemene middelen. In het Engels wordt op grond van dit onderscheid ook wel gesproken van *contributory benefits* versus *non-contributory benefits*.

Veel sociale voorzieningen, waaronder de sociale bijstand, kunnen worden gekwalificeerd als bestaansminimumuitkeringen (in het Engels: *minimum subsistence benefits*). Deze uitkeringen kennen behalve hun financiering een tweetal kenmerken: minimale uitkeringen en middelen-toetsing. Het gaat met name om uitkeringen die (relatieve) armoede bestrijden door het inkomen van de belanghebbende naar het niveau van het sociaal minimum te tillen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een middelentoets.⁴⁶ In Nederland kennen we dergelijke regelingen ingevolge de Participatiewet, IOAW, IOAZ, IOW en de TW. Naast bestaansminimumuitkeringen zijn er sociale voorzieningen die worden verstrekt als tegemoetkomingen voor specifieke

kosten.⁴⁷ Deze gebonden uitkeringen vormen een aanvulling op een bestaand inkomen. Ze kunnen als categoriale uitkeringen universeel zijn en daarmee inkomensafhankelijk.⁴⁸ Dat is bijvoorbeeld het geval voor de kinderbijslag onder de AKW.⁴⁹ Maar gebonden uitkeringen kunnen ook inkomensafhankelijk zijn.

6. Toeslagen als sociale zekerheid?

De inkomensafhankelijke toeslagen hebben meerdere kenmerken van sociale voorzieningen, als species van het genus der sociale zekerheid. Ze worden gefinancierd uit de algemene middelen en zijn net als sociale voorzieningen directe sociale overdrachten: toeslagontvangers krijgen elke maand een bedrag op hun rekening gestort afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen. Maar het gaat daarbij wel om een voorschot, gebaseerd op een inschatting van het huidige inkomen. Pas bij de definitieve berekening aan het eind van het belastingjaar wordt vastgesteld op welk bedrag de belanghebbende recht heeft. Hierbij volgen de toeslagen de logica van fiscale regelingen.

De kernfuncties van de sociale zekerheid zijn inkomensbescherming en activering. Dit zijn tevens twee doelstellingen van de toeslagen. Aan de activeringsdoelstelling van de toeslagen is in de vorige paragraaf al aandacht besteed. Hier focussen wij verder op de inkomensbeschermingsfunctie. Zoals gezegd kan het bij deze functie zowel gaan om bescherming tegen het wegvallen van arbeidsinkomen als om kostencompensatie. Inkomensafhankelijke toeslagen sluiten aan bij de compensatiefunctie. Ze zijn immers in het leven geroepen om huishoudens te compenseren in de specifieke kosten waarmee ze worden geconfronteerd op het gebied van zorg, wonen en kinderen. De wetgever benadrukte in de memorie van toelichting bij de Awir dat de toeslagen niet vergelijkbaar zijn met socialezekerheidsuitkeringen omdat die laatste regelingen 'niet een bijdrage in kosten of bijdrageverplichtingen [geven], maar een inkomenssuppletie met het oogmerk een tekort aan bestaansmiddelen aan te vullen'.⁵⁰ Bij deze opmerking valt op dat het socialezekerheidsbegrip wordt verengd tot bestaansminimumregelingen. Maar dat is uiteraard een veel te beperkte invulling. Het is ook in tegenspraak met de stelling van de wetgever dat de omzetting van kinderkorting naar kindertoeslag ertoe leidde dat de regeling belandde 'binnen het uitgavenkader van de sociale zekerheid'.⁵¹ Daarnaast is het kindgebonden budget qua toekennings-

41 S. Klosse & G.J. Vonk. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 287.

42 Zie bijvoorbeeld Oorschot, W. van (2002). Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes, *Journal of Social Policy*, 31(3), 399-420.

43 S. Klosse & G.J. Vonk. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 22.

44 Zie onder meer *Tussen vangnet en trampoline*, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, maart 2005, p. 19-21; Caminada, K., Goudswaard, K., Vliet, O. van & Bakker, V. (2020). Inkomenshervreiding en armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen in België en Nederland, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 61(2019/2): 285-315, p. 287.

45 OECD (2007). *The Social Expenditure Database: An interpretative guide SOCX 1980-2003*.

46 N. Barr, *Economics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 8-9; S. Klosse & G.J. Vonk. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 38-39.

47 T. Bahle & V. Hubl, *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*, Bristol: Policy Press, 2011, p. 13-14.

48 J. Millar, 'Social security: means and end', in: J. Millar (ed.) *Understanding social security. Issues for policy and practice*, Bristol: Policy Press, 2003, p. 2.

49 Hoewel de Kinderbijslag formeel onder de 'volksverzekeringen' wordt geschaard, moet de AKW systematisch worden beschouwd als sociale voorziening vanwege de financiering uit de algemene middelen. S. Klosse & G.J. Vonk. *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 246.

50 *Kamerstukken II 2004/05*, 29764, nr. 3, p. 2.

51 *Kamerstukken II 2006/07*, 30912, nr. 3, p. 2-3.

voorwaarden volgend ten aanzien van de kinderbijslag.⁵² Hooguit zou onzes inziens kunnen worden gesteld dat de inkomensafhankelijke toeslagen niet als bestaansminimumuitkeringen kunnen worden gekwalificeerd, omdat deze gezien de ruime inkomensgrenzen die worden gehanteerd verdergaan dan louter het garanderen van het sociaal minimum. Zoals gezegd komen inmiddels vijf miljoen huishoudens voor een toeslag in aanmerking. De reikwijdte van de inkomensbescherming is daarmee uitgegroeid tot veel meer dan het bieden van een sociaal minimum en is cruciaal voor een groot deel van de bevolking: ook voor degenen die zelfstandig beschikken over een arbeidsinkomen.⁵³

Als we deze laatste ‘verruimde inkomensbeschermingsfunctie’ beter tot ons door laten dringen dan blijkt dat de inkomensafhankelijke toeslagen een nieuwe functie toekomen die niet, of in ieder geval niet in die systematische en omvangrijke wijze, aan de bestaande socialezekerheidstechnieken kan worden toegeschreven. Het gaat bij deze functie niet louter om kostencompensatie maar om het ‘stutten’ van inkomensposities van minder welgestelde huishoudens. Over deze nieuwe functie maken we hieronder een viertal opmerkingen.

In de eerste plaats: deze behoefte aan brede inkomensondersteuning hangt samen met de keuze voor vraagsturing en marktwerking. De overheid treedt niet op als rechtstreekse leverancier van publieke diensten van algemeen belang (zoals kinderopvang en huisvesting), maar geeft subsidies aan burgers om hen in staat te stellen deze diensten in te kopen op de markt. Die keuze heeft niet alleen implicaties voor de allerarmsten, maar vraagt om inkomensondersteuning aan veel grotere groepen die binnen markten moeten opereren, althans voor zover de overheid zorg wil dragen voor betaalbare kinderopvang en woningen voor iedereen. Dit blijkt ook uit de ontwikkeling van de huursubsidie vanaf de jaren 90 in Nederland: meer marktwerking ging gepaard met een groter belang van financiële tegemoetkomingen aan de kant van huurders. Sinds de introductie van de huurtoeslag onder de Awir heeft deze trend zich duidelijk voortgezet.⁵⁴ In het tweede IBO-rapport wordt het faciliteren van marktwerking als primaire beleidsdoelstelling van het toeslagenstelsel aangemerkt.⁵⁵

In de tweede plaats: doordat de toeslagen geen onderscheid maken tussen werkenden en niet-werkenden en uitgaan van ruime inkomensgrenzen, zijn ze van bijzondere betekenis voor de groep ‘werkende armen’. Dat is niet zonder betekenis want hun inkomenspositie staat al decennialang

onder druk,⁵⁶ waardoor er voor deze groep steeds meer een roep om inkomensaanvullende maatregelen is ontstaan.⁵⁷ Het socialezekerheidsstelsel beschikte niet over een specifiek instrumentarium om aan deze groep tegemoet te komen. De inkomensafhankelijke toeslagen voorzien in deze leemte. Dat ook degenen die zelfstandig beschikken over een arbeidsinkomen recht hebben op inkomensondersteuning is overigens niet oncontroversieel. Tegenstanders voeren aan dat inkomenssuppletie van overheidswege (toeslagen maar evengoed belastingkortingen) ertoe leidt dat werkgevers worden ontlast van hun plicht om een behoorlijk loon uit te betalen.⁵⁸ Om te voorkomen dat dit op de lange termijn leidt tot een aantasting van het loonniveau (loonerosie) neemt het belang van het minimumloon toe om armoede onder werkenden te voorkomen.⁵⁹ Hierin zien we de toeslagen als manifestatie van de trend in de sociale zekerheid dat de werkende armen steeds afhankelijker zijn geworden van aanvullende inkomensondersteuning om hen een armoedevrij bestaan te verschaffen. Dit werd ook gezien door Frank Vandenbroucke die in 2017 opmerkte dat toeslagen belangrijker zijn geworden voor de minimale inkomensbescherming dan de hoogte van de minimumlonen.⁶⁰

In de derde plaats: de toeslagen hebben een bijzondere betekenis voor degenen die behoren tot de laagste inkomensgroep, onder meer de bijstandsgerechtigden. Het idee achter de bijstandsuitkering onder de Participatiewet is dat deze de vereiste minimale inkomensbescherming biedt om er een adequate minimale levensstandaard op na te houden.⁶¹ In de loop der jaren is hierin echter een verschuiving opgetreden. Een bijstandsinkomen alleen is onvoldoende om van rond te komen. De huidige hoogte van de bijstand wordt door velen gezien als een te laag beschermingsniveau.⁶²

52 Ingevolge art. 2 lid 1 Wet KB bestaat recht op het kindgebonden budget ten behoeve van een kind voor wie aan de ouder op grond van art. 7 AKW kinderbijslag wordt betaald.

53 Zie onder meer N. Barr, *Economics of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press, p. 408-409.

54 De gemiddelde hoogte van de huurtoeslag is tussen 2006 en 2019 fors gestegen met 50%, IBO-2, p. 22.

55 IBO-2, p. 8.

56 *Als werk weinig opbrengt, Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Sociaal Cultureel Planbureau, oktober 2018; S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, ‘Income support policies for the working poor’, in: H. Lohmann & I. Marx *In-Work Poverty*. Cheltenham and Camberley: Edward Elgar Publishing, 2018.

57 B. Brink & G.J. Vonk, ‘Het verheffingsideaal van de bijstand’, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2020 (nog te verschijnen).

58 Dit constateerde Chris Grover met betrekking tot het Britse systeem van sociaal-fiscale toeslagen. Zie C. Grover, *Social Security and Wage Poverty, historical and policy aspects of supplementing wages in Britain and beyond*, Londen: Palgrave Macmillan, 2016. Maar ook in Nederland wordt gewezen op dit perverse effect van inkomensafhankelijke toeslagen, bijvoorbeeld door Robin Fransman: ‘De fundamentele vraag is: hoe komt het dat mensen niet gewoon hun eigen geld kunnen verdienen en overal een toeslag voor moeten krijgen?’, *Zie ‘Zo halen we de perverse prikkels uit ons belastingstelsel’*, *RTL Nieuws* (13 december 2019), www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/4952946/hervorming-belastingstelsel-schijven-inkomen-kapitaal.

59 S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, ‘Income support policies for the working poor’, in: H. Lohmann & I. Marx *In-Work Poverty*. Cheltenham and Camberley: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 5, 14.

60 F. Vandenbroucke, *België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa* (Vierendertigste pacificatielezing), Gent: Frans Baert & Vennoten, 2017, p. 14.

61 *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr. 3, p. 2.

62 S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2019, p. 320.

Langs de weg van de inkomensafhankelijke toeslagen vindt een forse aanvulling plaats: de groep bijstandsgerechtigden heeft maximaal recht op toeslagen waardoor het bedrag aan bijstand dikwijls met vele honderden euro's per maand wordt opgehoogd.⁶³ Bijstandsgerechtigden zijn daarmee in hoge mate afhankelijk van de aanvullende inkomensondersteuning die zij ontvangen langs de weg van de verschillende toeslagen, die hun inkomen ophogen naar een 'versterkt sociaal minimum'.⁶⁴ Daarnaast spelen de toeslagen een grote rol in de inkomensbescherming van werkenden in de laagste inkomensgroep, waar ze zoals eerder genoemd gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen vertegenwoordigen.

Tenslotte, in de vierde plaats, zien we een ontwikkeling die interessant is vanuit zowel de fiscaliteit als de sociale zekerheid: de toeslagen zijn met hun herverdelende impact uitgegroeid tot een belangrijk inkomenspolitiek instrument. Zoals al gezegd is inkomensherverdeling geen verklaard doel van de inkomensafhankelijke toeslagen. Maar er gaat een groot herverdelend effect vanuit, met name wat betreft de zorgtoeslag en de huurtoeslag, gezien het grote aantal ontvangers en de hoge mate van gerichtheid op de laagste inkomens.⁶⁵ Vooral de zorgtoeslag is de laatste jaren gebruikt als instrument om de koopkracht van de laagste inkomens op peil te houden. De toeslagen zijn daarmee uitgegroeid tot ware 'koopkrachtknoppen'.⁶⁶ Dit werd bijvoorbeeld duidelijk in de jaren na de economische crisis van 2008 toen het kabinet-Rutte II er met de toeslagen voor zorgde dat de Nederlandse burgers, ondanks de achterblijvende lonen, iets gingen merken van het economische herstel.⁶⁷ De ratio achter de toeslagen is op dit gebied veranderd: deze ligt niet langer uitsluitend op het microniveau van het compenseren van specifieke kosten voor individuele huishoudens, maar strekt zich uit tot het macroniveau van het nationale inkomensbeleid.

7. Denkrichtingen voor de toekomst

Uit het voorgaande is gebleken dat de inkomensafhankelijke toeslagen een geheel eigen plaats toekomen in de sociale bescherming in Nederland. Dit heeft onmiddellijk als consequentie dat ze niet straffeloos kunnen worden afgeschaft. In feite wordt dit erkend in het tweede IBO-rapport en de kabinetsreactie daarop. Want het kabinet kan dan wel aangeven te willen streven naar een wereld zonder toeslagen, zo gemakkelijk is dat niet, zeker niet omdat afschaffing

van de toeslagen vraagt om een herinrichting van de onderliggende stelsels van zorg, huur en kinderopvang.⁶⁸ Dat lijkt een proces van erg lange adem met ongewisse uitkomst.

Ook een verhoging van het minimumloon zal nooit een volledig toereikende maatregel zijn als alternatief voor de toeslagen.⁶⁹ Dat gaat met name op voor huishoudens met één kostwinner. De relatieve armoedegrens wordt immers afgeleid van de levensstandaard van een huishouden van tweeverdieners waardoor één minimumloon ontoereikend is om de relatieve armoedegrens te doorbreken, met name als ook nog afhankelijke kinderen deel uitmaken van het gezin. Alleen inkomensaanvullende maatregelen kunnen deze huishoudens voorzien van een armoedevrij bestaan.⁷⁰ In Nederland is het bovendien zo dat een groot deel van de armen in loondienst een deeltijdbaan heeft, waardoor verhogingen van het minimumloon een beperkt effect hebben op de armoedebestrijding onder deze groep.⁷¹ Daarnaast wordt de groeiende groep zelfstandigen (met onregelmatige arbeid) nog moeilijker bereikt met een generiek minimumloonbeleid.⁷²

Het voorgaande maakt dat een toekomst zonder aanvullende inkomensondersteuning niet waarschijnlijk is. Dit betekent dat het de moeite waard is om te blijven nadenken over alternatieve inrichtingsvormen van het stelsel.

Een van de varianten voor een alternatieve inrichtingsvorm betreft het denkbeeld van een basisbehoefte toeslag.⁷³ Het gaat daarbij om het samenvoegen van de toeslagen in één toeslag, een idee dat voortbouwt op de huishoudentoeslag van de Commissie-Van Dijkhuizen uit 2014.⁷⁴ Verschillende voordelen lonken, zoals een eenvoudigere uitvoering dankzij een reductie van het aantal grondslagen en een lagere marginale druk als gevolg van een uniform afbouwtraject.⁷⁵ De problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen die aanleiding was voor de komst van de Awir wordt dan eindelijk écht een halt toegeroepen. Bovendien kan een systeem op basis van één toeslag een snelle oplossing brengen, in ieder geval sneller dan alternatieven

63 B. Brink & G.J. Vonk, 'Het verheffingsideaal van de bijstand', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2020 (nog te verschijnen).

64 M. Warnaar & C. van Gaalen, 'Koopkracht bijstandsgerechtigden omhoog', *Sociaal Bestek* 2017, 79(1), p. 50-53.

65 P. Koot & M. Gielen, 'Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen', in: *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB, 2019.

66 IBO-2, p. 27, 76.

67 Door een aanzienlijke verhoging in het vooruitzicht te stellen van de kinderopvangtoeslag (€ 250 miljoen per jaar), het kindgebonden budget (€ 500 miljoen per jaar) en een in vergelijking daarmee bescheiden verhoging van de kindbijslag (€ 250 miljoen per jaar). IBO-1, p. 22.

68 Zoals ook wordt geconstateerd in de kabinetsreactie op IBO-2, Kabinetsinzet Toeslagen, *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624.

69 Hoewel dit wel voor gedeeltelijke verbeteringen kan zorgen bij de zorgtoeslag, die na een verhoging van het minimumloon specifiek lijkt te kunnen worden gericht, IBO-2, p. 39-40.

70 Zie onder meer S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, 'Income support policies for the working poor', in: H. Lohmann & I. Marx *In-Work Poverty*. Cheltenham and Camberley: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 5; I. Marx, B. Nolan & J. Olivera, 'The welfare state and antipoverty policy in rich countries', in: *Handbook of income distribution* (Vol. 2, p. 2063-2139), Amsterdam: Elsevier, 2015, p. 2099.

71 *Kansrijk arbeidsmarktbeleid - update minimumloonbeleid*, Centraal Planbureau, april 2020, p. 16.

72 *Als werk weinig opbrengt, Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Sociaal Cultureel Planbureau, oktober 2018.

73 Kabinetsinzet Toeslagen, *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 624.

74 IBO-2, p. 59, gebaseerd op P. Koot & M. Gielen, 'Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen', in: *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB, 2019.

75 IBO-2, p. 36.

die grootschalige stelselhervormingen vergen zoals directe financiering van de kinderopvang en een inkomensafhankelijke zorgpremie. Op zich is het zo dat net als nu gebruik zal worden gemaakt van voorschotten en de daarmee gepaard gaande onzekerheden voor de burger.⁷⁶ Maar als gevolg van een vereenvoudiging van de grondslagen zullen de terugvorderingen in aantal en omvang wel beduidend afnemen.⁷⁷ Bovendien zijn verschillende verbeteringen denkbaar op het gebied van de uitvoering en de rechtsbescherming, zoals een minder repressief optreden en betere dienstverlening door de afdeling Toeslagen⁷⁸ en een laagdrempeliger bezwaarprocedure.⁷⁹

Een volgende stap naar vereenvoudiging zou zijn om de focus op specifieke kosten voor zorg, wonen en kinderen helemaal te laten vervallen. Het resultaat is dan een generieke inkomensafhankelijke toeslag, waarbij het inkomen resteert als enige grondslag. De uitkering van de toeslag kan dan bijvoorbeeld onafhankelijk worden gemaakt van de vraag of iemand daadwerkelijk gebruikmaakt van kinderopvang. Behalve dat dit zal leiden tot een minder problematische uitvoering, biedt het kansen voor een integraal beleid gebaseerd op een combinatie van minimale inkomensbescherming en aanvullende inkomensondersteuning: de sociale bijstand en de inkomensafhankelijke toeslagen zouden kunnen fuseren tot één inkomensafhankelijke toeslag. Dit idee mag dan wel klinken als toekomstmuziek, maar het is bepaald geen nieuw inzicht. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (heden: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving) schetste in 2004 het ideaalbeeld van een ‘volledig ontschot’ toeslagstelsel dat tegemoetkomt aan zowel de beschermingsfunctie als de activeringsfunctie van de sociale zekerheid. De Raad kwam niet zomaar tot dit ideaalbeeld: het idee volgde dezelfde analyses die ten grondslag lagen aan het toeslagenstelsel onder de Awir.⁸⁰ En zoals we hebben aangetoond vervullen de toeslagen ook nu al een rol in de minimale inkomensbescherming, doordat ze de bijstandsuitkering vaak met honderden euro’s verhogen. De werelden van de bijstand en de inkomensafhankelijke toeslagen zijn tegenwoordig dus al niet meer zo gescheiden als hun verschillende rechtsgronden doen vermoeden.⁸¹

De laatste kanttekening hierbij is dat zelfs met een volledig ontschot stelsel van inkomensafhankelijke bescherming er

problemen in de uitvoering blijven bestaan. Elk inkomensafhankelijk stelsel vergt immers een belangrijke systematische keuze voor het bepalen van de omvang van de toeslag. De eerste optie is om aansluiting te zoeken bij actuele inkomensgegevens aan de hand van voorschotten en definitieve berekeningen. De tweede optie is werken met oude inkomensgegevens. Bij de eerste optie bestaat het risico op problematische terugvorderingen. De tweede optie kent het probleem dat mensen die er plotseling op achteruit gaan – bijvoorbeeld als gevolg van hun onregelmatige inkomen – nog geen toeslag ontvangen op het moment dat zij de ondersteuning het hardst nodig hebben. We hebben het aan de analyse van eerste IBO-rapport te danken dat men zich realiseert dat dit dilemma inherent is aan elk inkomensafhankelijk stelsel.⁸²

In feite kan de uitruil tussen de deugden en ondeugden die kleven aan keuzes voor verschillende inkomensbegrippen alleen worden voorkomen indien wordt gekozen voor inkomensafhankelijke toeslagen. Daarmee belanden we in de discussie over het universele basisinkomen. Zonder de deksel van deze doos van Pandora te willen halen, merken wij op dat een inkomensafhankelijke toeslag voor alle huishoudens in Nederland bij de toekomstverkenningen zou moeten worden meegenomen. Zo ver staat deze realiteit nu ook weer niet van ons af. Een dergelijke uitkeringsvorm kennen we reeds in de vorm van de AKW voor huishoudens met kinderen en de AOW voor ouderen.

8. Conclusie

In deze bijdrage hebben wij het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen onder de loep genomen, met als resultaat een plaatsbepaling van het toeslagenstelsel in het Nederlandse systeem van fiscaliteit en sociale zekerheid. Het toeslagenstelsel heeft zich ontwikkeld tot een op zichzelf staand stelsel in het Nederlandse inkomensbeleid. De inkomensafhankelijke toeslagen hebben op het eerste gezicht veel weg van fiscale inkomensondersteuning: ze werden geïntroduceerd als reactie op de problematiek die zich voordeed bij voorgaande fiscale regelingen, zijn qua systematiek geïnspireerd door de belastingwetgeving en worden uitgevoerd door een organisatorisch onderdeel van de Belastingdienst. Bovendien blijkt uit een internationale verkenning dat de toeslagen veelal dezelfde functies vervullen als sociale belastinginstrumenten in andere ontwikkelde landen. Desondanks kunnen de toeslagen niet worden gekwalificeerd als fiscale instrumenten, omdat ze buiten het systeem van heffingen op grond van de loon- en inkomstenbelasting zijn georganiseerd en als directe sociale uitkeringen worden overgemaakt. Ondanks de fiscale verwantschap domineren de socialezekerheidsaspecten. De compensatie van bijzondere kosten vormt hierbij de spil. Binnen de sociale zekerheid moeten de toeslagen worden

76 Die uitgebreid zijn toegelicht in IBO-1 en door de Commissie-Donner, *Omzien in verwondering 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen*, Den Haag, 14 november 2019.

77 IBO-2, p. 62.

78 Een eerste stap in deze richting is gezet met de ontvlechting van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, hetgeen moet gaan bijdragen aan een meer ‘mensgerichte aanpak’ van toeslagendossiers. *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 607.

79 Voor een uitgebreider overzicht, zie G.J. Vonk, ‘Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer’, *NJB 2020/1050*.

80 *Verschil in de verzorgingsstaat*, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, oktober 2004; *Tussen vangnet en trampoline*, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, maart 2005.

81 B. Brink. & G.J. Vonk, ‘Het verheffingsideaal van de bijstand’, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2020 (nog te verschijnen).

82 In IBO-1 werd de spanning beschreven tussen de wensen die spelen bij de vormgeving van inkomensondersteuning: gerichtheid, tijdelijkheid, zekerheid en begrijpelijkheid. IBO-1, p. 13-14.

gekwalficeerd als inkomensafhankelijke doeluitkeringen in de sfeer van de sociale voorzieningen. Maar de toeslagen zijn niet over één kam te scheren met bestaansminimumregelingen; de inkomensondersteuningsfunctie gaat namelijk verder dan het garanderen van een bestaansminimum. De toeslagen geven inkomenssteun aan brede lagen van de bevolking, zonder een onderscheid te maken tussen werkenden en niet-werkenden. We zijn tot de conclusie gekomen dat door deze verruimde inkomensbeschermingsfunctie de inkomensafhankelijke toeslagen een belangrijke aanvulling vormen op het tot dusver bestaande sociaalezekerheidsinstrumentarium. Deze aanvulling sluit aan bij de keuze voor vraagsturing en marktwerking in de zorg, de huursector en de kinderopvang. Daarnaast zijn de toeslagen van belang in verband met de afkalvende inkomenspositie van werkende armen en het achterblijven van het niveau van het sociaal minimum voor degenen die geen werk hebben. Ten slotte hebben wij geconstateerd dat het toeslagenstelsel is uitgegroeid tot een van de belangrijkste instrumenten in het algehele inkomensbeleid in het kader waarvan de koopkrachtontwikkeling van diverse lagen van de bevolking met argusogen in de gaten wordt gehouden. Door deze functies te vervullen, hebben de toeslagen zich

geworteld als een niet zomaar weg te denken schakel in het systeem. Een toekomst zonder toeslag(en) lijkt daarom nog ver weg. Dit betekent dat het de moeite waard is om te blijven nadenken over verbeteringen van het toeslagenstelsel. Talloze varianten zijn denkbaar en moeten worden verkend, ook waar het gaat om een loskoppeling van de hoogte van de inkomenssteun aan de concrete kosten en zelfs als het gaat om de invoering van inkomensafhankelijke componenten. Juist in deze variëteit zijn de toeslagen te modern om ze nu al bij te zetten bij de museumstukken der sociale bescherming.

Over de auteurs

M. Bouwmeester

Maarten Bouwmeester is masterstudent Recht en Bestuur en onderzoeksassistent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. B. Brink

Dr. Barbara Brink is postdoc onderzoeker sociaalezekerheidsbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. G.J. Vonk

Prof. dr. Gijsbert Vonk is hoogleraar sociaalezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.