

De ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen als uitdaging voor het arbeids- en socialezekerheidsrecht

Gijsbert Vonk

Deze bijdrage heeft als doel inzichtelijk te maken hoe het denken over de toekomst van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen verbonden is met het sociaal recht. De centrale vraag is welke maatregelen kunnen worden overwogen in het arbeids- en socialezekerheidsrecht om de afhankelijkheid van het toeslagenstelsel te verminderen. Voor het arbeidsrecht geldt een verhoging van het minimumloon als de belangrijkste maatregel. Hoewel nuttig, blijkt deze maatregel slechts in beperkte mate geschikt om de problematiek van werken in armoede te lijf te gaan, waardoor moet worden uitgeweken naar aanvullend instrumentarium in de sfeer van de sociale zekerheid en/of de fiscaliteit. Daarvoor bestaan allerlei mogelijkheden die in dit artikel besproken worden. Het is te verwachten dat de ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen gepaard gaat met een pragmatische mix van een aantal oplossingen die ertoe leidt dat het land losgekoppeld kan worden van het toeslageninfuus.

1. Inleiding

De affaire met de kinderopvangtoeslagen is als een schokgolf door het land gegaan. Wat begon als een rel onder de Haagse kaasstolp, is uitgegroeid tot een brede stroom van kritisch zelfonderzoek in het publieke domein. Overal wordt de vraag opgeworpen wat het eigen aandeel is geweest in het menselijke drama dat zich voltrokken heeft. Waarom is er niet eerder aan de bel getrokken? Welke bijdrage kan worden geleverd aan het voorkomen van een dergelijk onheil? Het roer moet om, zo is de teneur van de meeste analyses. De 'menselijke maat' moet weer centraal komen te staan in het handelen en denken van publieke instellingen.

Wat opvalt, is dat de toeslagenaffaire weinig resoneert in het domein van het sociaal recht. Afgezien van een overpeinzing van een voormalig kantonrechter¹ en een apologie van emeritus hoogleraar arbeidsrecht Antoine Jacobs in NJB² is de toeslagenaffaire voor de meeste beoefenaren van dit rechtsgebied een ver-van-mijn-bed-show gebleven. Inkomensafhankelijke toeslagen zijn reeds een vreemde fiscale eend in de bijt van het socialezekerheidsrecht, laat staan dat ze het voorwerp vormen van bestudering van het arbeidsrecht.

Maar het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen zelf heeft wel degelijk raakvlakken met het sociaal recht, vooral waar dit functioneert als instrument van aanvullende inkomensbescherming voor werkende armen en voor personen met een uitkering. Waarom zijn toeslagen überhaupt nodig? Is het sociaalrechtelijk beschermingsinstrumentarium niet voldoende in staat om een acceptabel niveau van levensonderhoud voor werkenden en uitkeringsgerechtigden te garanderen?

Deze vragen zijn actueel geworden doordat de voltallige Tweede Kamer en het kabinet Rutte IV een streep willen halen door het toeslagenstelsel. Het land is beter af zonder toeslagen, is de gedachte. Een verhoging van het minimumloon wordt bepleit als alternatief. Ook wordt naar de sociale zekerheid gekeken als domein waarin de toeslagen op kunnen gaan. Zo confronteert de ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen het sociaal recht met nieuwe uitdagingen.

¹ H.W.M.A. Staal, Overpeinzingen van een (voormalig) kantonrechter, TRA 2021/9

² Antoine Jacobs, Lessen uit de kinderopvangtoeslagaffaire, NJB 2021/498, afl. 7.

De doelstelling van deze bijdrage is om inzichtelijk te maken hoe het denken over de toekomst van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen met het sociaal recht verbonden is. De centrale vraag is welke maatregelen overwogen kunnen worden in het arbeids- en socialezekerheidsrecht om de afhankelijkheid van het toeslagenarsenaal te verminderen. Het antwoord op deze vraag reflecteert op het vermogen van het sociaal recht om het primaat ten aanzien van het beschermen van een toereikende levensstandaard te herwinnen.

Dit artikel moet worden opgevat als een brede verkenning. In de eerstvolgende paragraaf wordt een schets gegeven van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen en van de redenen waarom het bestaansrecht ter discussie gesteld wordt (paragraaf 2). Vervolgens wordt beschreven welke inhoudelijke raakvlakken er zijn tussen de doestellingen en functies van het toeslagenstelsel en het arbeids- en socialezekerheidsrecht (paragraaf 3). Deze beschouwing wordt vervolgd door een bespreking van toeslag-compenserende maatregelen binnen het sociaal recht waarbij een aantal varianten de revue passeert (paragraaf 4) Ten slotte worden deze varianten afgezet tegen alternatieven binnen het fiscale stelsel (paragraaf 5) . De bijdrage sluit af met een bespiegelende conclusie (paragraaf 6).

2. De opkomst en ondergang van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen vindt zijn oorsprong in 2006 met de introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir introduceerde een kaderwet voor een gestroomlijnde uitvoering van de bestaande en toekomstige inkomensafhankelijke toeslagen. Er zijn momenteel vier van deze toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

De invoering van toeslagen kwam als reactie op de 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. 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. Kenmerkend aan de regelingen is dat de toeslagen stapsgewijs afgebouwd worden naarmate het huishouden meer gaat verdienen. Hiervoor worden ruime inkomensgrenzen in acht genomen.

De uitvoering van het stelsel kwam in handen te liggen van de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst. Het stelsel toont ook om andere redenen veel verwantschap met de fiscaliteit. Hierdoor schurkt het aan tegen het fenomeen van *fiscal welfare* zoals dat bestaat in de meeste ontwikkelde landen.³ Maar uiteindelijk moeten de toeslagen toch gekwalificeerd worden als nieuwe telg in de familie van de sociale zekerheid. Dit komt doordat ze losstaan van de heffingen op grond van de loon- en inkomensbelasting en uitgekeerd worden bij wijze van sociale uitkering.⁴

Het toeslagenstelsel kent een bijzondere uitkeringssystematiek. De inkomensondersteuning wordt gebaseerd op een schatting van het huishoudinkomen, terwijl de toeslagen worden verstrekt als voorschot. Nadat het fiscale inkomen een jaar later definitief vastgesteld is, volgt een definitieve

³Zie onder meer Morel, N., Touzet, C., & Zemmour, M. Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far?. *Journal of European Social Policy*, 2018/28(5). 549-460

⁴ Over de kwalificatie van de toeslagen als fiscaal of socialezekerheidsinstrument, zie uitgebreid M. Bouwmeester, B. Brink en G.J. Vonk, De toegevoegde waarde van de inkomensafhankelijke toeslagen in het stelsel van fiscaliteit en de sociale zekerheid, *Maandblad Belastingbeschouwingen* 2020/89

toekenning. Dit kan leiden tot suppletie van het voorschot of tot terugvordering van hetgeen te veel betaald is.

Het systeem van voorschotten en verrekeningen is het stelsel noodlottig geworden. In bijna de helft van de gevallen blijken correcties achteraf noodzakelijk. Grote terugvorderingen van meer dan € 500 vormen geen uitzondering.⁵ De terugvorderingen kunnen huishoudens voor grote problemen stellen. Maar in plaats van het verzachten van de gevolgen heeft de Belastingdienst/Toeslagen er een keihard opsporings-, terugvorderings- en invorderingsbeleid op nagehouden. Het verhaal is inmiddels genoegzaam bekend. Er werd gebruik gemaakt van algoritmen die, bedoeld of onbedoeld, personen met een migratieachtergrond tot risicogroep bombardeerden. Ouders zijn ten onrechte als fraudeur bestempeld. De afhandeling van bezwaarschriften werd getraineed. De informatievoorziening naar de rechter was onvolledig. Intussen heeft de rechter, in hoogste instantie de Afdeling Bestuursrecht Raad van State, nagelaten behoorlijke rechtsbescherming te bieden tegen deze “jarenlange institutionele vooringenomenheid”.⁶ Pas in het meer recente verleden is sprake van een verzachting van het uitvoeringsbeleid en een nieuwe koers in de jurisprudentie van de ABRvS.⁷

Intussen is een groot aantal huishoudens van toeslagen afhankelijk geworden. Het stelsel is in korte tijd qua omvang driemaal uit de voegen gegroeid. In 2021 ging het om 7,7 miljoen toeslagen waarbij er in totaal 15,2 miljard euro toegekend is. Er zijn 5,7 miljoen toeslagenhuishoudens. Bijna 9 miljoen personen zijn betrokken bij een toeslag. Voor velen vormen toeslagen een belangrijke bron van inkomsten. Het gaat om huishoudens met een laag inkomen, zowel uitkeringsgerechtigden als ‘werkende armen,’ waarbij de toeslagen een aandeel van gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen uitmaken. Voor éénouderhuishoudens in de bijstand kunnen toeslagen zelfs oplopen tot bijna de helft van het besteedbare inkomen.⁸ Zonder de toeslagen zouden velen van hen niet kunnen rondkomen.⁹ De zware inkomensondersteunende functie werd ook al gesignaleerd door Frank Vandenbroucke. In de Pacificatierede van 2017 die handelde over de prestatieverschillen tussen het Belgische en Nederlandse sociale beleid, merkte hij op dat het arsenaal van toeslagen dat de overheid hanteert, belangrijker geworden is voor de minimale inkomensbescherming dan de hoogte van de minimumlonen in een samenleving.¹⁰

Politiek is het toeslagenstelsel morsdood verklaard. In het coalitietakkoord van Rutte-IV wordt hierover onder meer opgemerkt: “ We hebben de ambitie om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. We zetten hiervoor deze kabinetsperiode de eerste stappen.” Het coalitieakkoord licht een klein tipje op van de sluier over de voornemens of gedachten van het kabinet. Wat betreft

⁵ Cijfers ontleend aan Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019 (IBO toeslagen deelonderzoek 1)

⁶ In de woorden van de Commissie-Donner. Zie Omzien in verwondering 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie-Donner), Den Haag 14 november 2019

⁷ De ABRvS schrijft inmiddels bij terugvorderingen een verplichte evenredigheidstoets voor. Zie ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en 3536. Verder is onder meer een hardheidsclausule opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Dienst Toeslagen moet een redelijkheidstoets toepassen bij terugvorderingen.

⁸ Uit de minimum-voorbeeldbegrotingen van het Nibud in 2021 blijkt dat het inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen levend op bijstandsniveau voor 42% uit kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag bestaat. Hierbij is de huurtoeslag nog niet eens meegerekend.

⁹ Cijfers ontleend aan Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 2019 (IBO Deelonderzoek 1); Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, IBO-rapport Ministerie van Financiën 2020 (IBO Deelonderzoek 2).

¹⁰ Frank Vandenbroucke, België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa, Gent, 2017

de kinderopvang wordt gestreefd naar een systeem van (nagenoeg) gratis toegang door omleiding van de geldstroom van de ouders naar de instellingen. Voor de huurtoeslag wordt ernaar gestreefd de maximale huurgrens af te schaffen en over te stappen op een systeem van normhuren op basis van inkomen. Voor de andere regelingen houdt het akkoord de opties nog open.

3. Raakvlakken met het arbeids- en socialezekerheidsrecht

De inkomensaanvullende functie van toeslagen heeft een relatie met het achterblijven van de lagere of laagste lonen en het verschijnsel van werkende armen, een onderwerp dat inmiddels hoog op de nationale en Europese beleidsagenda staat en dat inmiddels uitvoerig geanalyseerd wordt.¹¹

In de afgelopen decennia hebben de lonen in de meeste EU-lidstaten onder druk gestaan, vooral voor de minder geschoolde arbeiders in de rijkere landen. Minimumlonen fungeren als ondergrens, maar de relatieve waarde van deze lonen blijft achter bij de ontwikkeling van de inkomsten van de middenklasse. In veel landen ligt het minimumloon onder de statistische armoedegrens van 60% van het mediane inkomen. De stagnatie van de lagere lonen geeft regeringen veel kopzorgen. Deze stilstand ondermijnt het centrale beleidsuitgangspunt dat werken moet lonen. Een andere zorg is armoedebestrijding. Lage lonen gaan gepaard met nog lagere uitkeringen die verder wegzakken ten opzichte van de armoedegrens. Regeringen reageren op deze problemen met sociaal-fiscale maatregelen. Die komen in de vorm van een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, verpakt als vrijstellingen, fiscale toeslagen of *tax credits*. Vaak richten de faciliteiten zich tot ouders met kinderen en wordt het tegengaan van kinderarmoede als motief aangevoerd.

De snelle opkomst van inkomensafhankelijke toeslagen in ons land past in de beschreven trend. Daarbij heeft het Nederlandse stelsel bepaalde eigen kenmerken. De toeslagen maken geen onderscheid tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden¹², waardoor het inkomensverschil tussen beide groepen niet verder opgedreven wordt. Toeslagen ontlopen bovendien het probleem van de tekortschietende verzilverbaarheid van sociaal-fiscale faciliteiten. Dit probleem houdt verband met het verschijnsel dat personen met geringe verdiensten ook weinig belasting hoeven te betalen waardoor er weinig of niets valt af te trekken. Het kindgebonden budget is geboren in problematiek van de verzilverbaarheid van zijn voorganger: de fiscale kinderkortingen die in 2001 ingevoerd werden.¹³

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat het probleem van achterblijvende lonen veroorzaakt is door het functioneren van de economie en de arbeidsmarkt en niets te maken heeft met het arbeids- en socialezekerheidsrecht. *It is the economy, stupid*. Er is echter niet alleen een probleem met de hoogte van lonen en uitkeringen maar ook met de zekerheid daarvan en met de kwaliteit van de dienstbetrekking. Kenners van het rapport van de Commissie-Borstlap zullen dit beamen. Op dit punt aangekomen is het ook goed om het onderzoek van Cok Vrooman en het S&CP (Sociaal- en Cultureel

¹¹ Zie onder meer Cantillon, B. / Collado, D. / Van Mechelen, N. (2015), The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes, Improve Research Discussion Paper No. 15/03, <http://improve-research.eu> geraadpleegd op 22 januari 2022. Zie ook Abigail McKnight, Kitty Stewart, Sam Mohun Himmelweit and Marco Palillo, Low pay and in-work poverty, European Commission, 2016, te raadplegen als pdf op <https://ec.europa.eu>.

¹² Voor de kinderopvang toeslag geldt dat één van de toeslagpartners moet werken maar er zijn ruime uitzonderingen gecreëerd voor uitkeringsgerechtigden. Zie art. 1.6 Wet op de kindervangtoeslag

¹³ M.C. Verstantvoort en K.P. Goudswaard, 'Sociale zekerheid voor kinderen', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), Jaarboek Overheidsfinanciën 2009, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 43-70

Planbureau) in herinnering te roepen. Dit ging over de kwalitatieve achteruitgang van de werk- en inkomenszekerheid in de periode van 1990 tot 2015.¹⁴

Er zijn daar 60 'institutionele kenmerken' in verwerkt die betrekking hebben op de kwaliteit van de rechtspositie van werkenden en uitkeringsgerechtigden. Wat betreft de sociale zekerheid (in het onderzoek aangeduid als inkomenszekerheid) is gekeken naar onder meer de omschrijving van verzekerd risico, uitkeringsvoorwaarden en maximale uitkeringsduur voor verschillende onderdelen van de sociale zekerheid. Voor al deze kenmerken zijn scores gemaakt, zodat bepaald kon worden met hoeveel procentpunten de inkomenszekerheid gestegen dan wel gedaald was. Gepensioneerden bleken het in de referentieperiode vrij goed 'gedaan' te hebben, maar voor de actieve beroepsbevolking is sprake geweest van een vrije val van 35%. Zie daar het resultaat van 35 jaar hakken, snijden en schaven.

Wat betreft het arbeidsrecht (in het onderzoek aangeduid als werkzekerheid) is gekeken naar zaken als ontslagbescherming en rechtspositie van tijdelijk werkenden en uitzendkrachten ten opzichte van personen / werkenden met een vast contract. De trend laat slechts een lichte daling zien als gevolg van de Wet flexibiliteit en zekerheid uit 1998 maar een knikje naar boven als resultaat van de Wet werk en zekerheid in 2015 aan het eind van de tijdlijn. Een aanvullende kwantitatieve analyse zet evenwel dit relatief rooskleurige beeld op zijn kop. Een steeds groter aandeel van de beroepsbevolking is buiten de volledige bescherming van het arbeidsrecht komen te vallen, in het bijzonder door de toename van het aantal zzp'ers. Wordt de analyse verrijkt met deze kwantitatieve ontwikkeling, dan is er in werkelijkheid sprake geweest van een daling van de werkzekerheid met 27%. Hier herkennen we de problematiek van de tweedeling op de arbeidsmarkt.

Met andere woorden: het verlies aan inkomenszekerheid is niet gecompenseerd door een versterking van werkzekerheid. Op deze wijze krijgt de samenleving de problematiek van de werkende armen er vanzelf bij. Inderdaad wijzen zowel Europese¹⁵ als nationale rapportages¹⁶ over werkende armen op een combinatie van achterblijvende lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het verschijnsel van onzekere dienstbetrekkingen. Het risico van armoede in ons land blijkt het grootst bij zzp'ers, parttimers en oproepkrachten. Deze groepen zijn oververtegenwoordigd aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar de lonen en inkomsten laag zijn.

Ook de klassieke sociale zekerheid heeft terrein verloren aan de toeslagen. In de eerste plaats komt dit door de uitkeringshoogte van minimumuitkeringen. Volgens de officiële leer bedraagt het Nederlandse bestaansminimum 50% (gehuwden) of 70% (alleenstaanden) van het netto minimum. Feitelijk ligt het als gevolg van de werking van de toeslagen honderden Euro's hoger. Nederland heeft het zicht verloren op de vraag wat het sociaal minimum eigenlijk is. De systematiek van de uitkeringshoogte met haar koppeling aan het minimum dekt de lading niet langer. In de tweede plaats geldt dat de toeslagen een voordeel hebben ten opzichte van de werknemersverzekeringen: het personele toepassingsgebied strekt zich uit tot alle ingezetenen die aan de (ruim gedefinieerde) inkomensgrenzen voldoen. Zo helpen de toeslagen de lacunes in de bescherming voor zzp'ers tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid te dichten. In de derde plaats hanteren

¹⁴ Zie J.C. Vrooman, Meedoen in onzekerheid, verwachtingen over participatie en protectie, Oratie Universiteit Utrecht, 2016

¹⁵ Zie ook Abigail McKnight, Kitty Stewart, Sam Mohun Himmelweit and Marco Palillo, Low pay and in-work poverty, European Commission, 2016, te raadplegen als pdf op <https://ec.europa.eu>

¹⁶ SCP 2018, Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten SER-advies 21/10 Werken zonder armoede

socializekerheidsregelingen, in het bijzonder de Participatiewet, de WW en de Wet WIA in weerwil van alle goede bedoelingen talloze voorwaarden en constructies die een soepele overgang tussen inactiviteit en werk in de weg staan. Het SER-advies van september 2021 *Werken zonder armoede* bevat een analyse van deze obstakels. “Er is inmiddels een sterk negatief beeld ontstaan over de mogelijke gevolgen van onregelmatig werk”, zo stelt het advies “en een terechte angst om de inkomenszekerheden van een uitkering te verliezen”.¹⁷ Ook toeslagen gaan bij wisselende inkomsten gepaard met inkomensonzekerheid voor burgers maar de sociale zekerheid doet daar zeker niet voor onder. Dit is een gevolg van het systeem van inkomensverrekening (WW en Wet WIA) en een strenge middelentoets (sociale bijstand). Ook allerlei drempels en voorwaarden die de toegang tot de uitkering bemoeilijken, zijn een belemmerende factor. Deze zijn voortdurend aangescherpt als onderdeel van het activeringsbeleid.¹⁸ De toeslagregelingen bevatten geen enkele voorwaarde inzake de werkbereidheid.

4. Toeslagcompenserende maatregelen in het arbeids- en socialezekerheidsrecht

De samenleving heeft geen toeslagenaffaire nodig gehad om zich bewust te worden van de problemen die de arbeidsmarkt en het sociaal recht hebben met het behouden van het primaat op het bieden van een toereikende levensstandaard voor werkende armen en uitkeringsgerechtigden. De Wet werk en zekerheid en de Wet arbeidsmarkt in balans vormen eerste pogingen om de tweedeling op de arbeidsmarkt te lijf gaan. Maar vooral met het rapport van de Commissie-Borstlap en het opmerkelijke SER-akkoord dat hierover in juni 2021 bereikt is¹⁹, werd een begin gemaakt met het herstel van dit primaat. In het vooruitzicht komen hiermee onder meer een betere regulering van flexibele arbeid, beperking van prikkels tot zelfstandig werken in opdracht en stimulering van het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Deze verbeteringen hebben hun eigen dynamiek, hoewel de nieuwe koers zich uiteraard nog moet bewijzen.

Verhoging minimumloon

Een hervorming die wel direct met de afschaffing van toeslagen in verband gebracht wordt, is het voorstel om het minimumloon drastisch te verhogen. Op zich ligt de tijd ver achter ons dat het minimumloon als een blok aan het been van de arbeidsmarkt beschouwd werd. Verhoging van het minimumloon past in de hedendaagse visie van *high productivity and high wage economy*. Het is een visie die alom gepropageerd wordt, van het Verenigd Koninkrijk van de Conservatieven tot in de EU waar de Commissie recentelijk een voorstel lanceerde voor een richtlijn inzake het minimumloon.²⁰ De kabinetten Rutte-II en Rutte-III voerden al verbeteringen door in de Wet op het minimumloon en de vakantiebijslag (Wml) met het oog op de handhaafbaarheid en ook vond er een verhoging van de jeugdlonen plaats.

Nieuw is het pleidooi tot verdere verhoging van het minimumloon om de afhankelijkheid van toeslagen te verminderen. Dit komt niet alleen van veel politieke partijen²¹, maar ook van het

¹⁷ SER-advies 21/10 Werken zonder armoede, p. 11

¹⁸ Wat de WW betreft zie M.D. Ramparichan, *Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020*, Kluwer, 2021

¹⁹ SER-advies 21/08, *Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*

²⁰ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, Brussel, 28 oktober 2020 COM(2020) 682 final.

²¹ Voor een overzicht van de verkiezingsprogramma's zie G.J. Vonk, B. Brink en M. Bouwmeester, *Land zonder toeslagen, Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2021. 98(7382), 696-704.

Interdepartementale Beleidsonderzoek Toeslagen (IBO)²² en van de vorige regering in reactie op de voorstellen van deze onderzoekscommissie.²³ Het laatste coalitieakkoord houdt het inmiddels op een stapsgewijze verhoging van het minimumloon met 7,5% met behoud van de koppeling (met uitzondering voor de AOW).

Er is een verband tussen sociaal-fiscale voorzieningen voor werkenden en de loonvorming. In het Verenigd Koninkrijk, dat een traditie heeft van overdrachten ter aanvulling van lonen die teruggaat tot aan het eind van de 18^e eeuw, is dit een veel bediscussieerd thema. Dergelijke overdrachten (ook wel *in work benefits*) worden hier overigens zeker niet altijd als iets positiefs gezien, onder meer omdat ze ondernemingen ontlasten van de verplichting een behoorlijk loon te betalen.²⁴ Wat daar ook van zij, de verhoging van het minimumloon is een cruciale stap in het terugdringen van de toeslagenafhankelijkheid. Dit regardeert ook uitkeringsgerechtigden. Verhoging van het minimumloon creëert immers tevens ruimte tot verhoging van de minimumuitkeringen.

Er is echter een schaduwzijde. Het minimumloon wordt naar tijdsduur uitbetaald en uit analyses blijkt dat het verschijnsel van ‘werken in armoede’ sterk geconcentreerd is bij personen met wisselende arbeidsinkomsten die om wat voor reden dan ook geen voltijdse arbeidsbetrekking hebben of kunnen aanvaarden. De problematiek van werkende armen wordt dus slechts in beperkte mate door de maatregel opgelost. Toeslagen functioneren hier effectiever dan het minimumloon, aangezien deze het huishoudinkomen als uitgangspunt nemen.

Er is nog een probleem. Het minimumloon is niet van toepassing op de grote groep zzp’ers. Zoals ik eerder memoreerde, is deze groep sterk oververtegenwoordigd bij de werkende armen. Pogingen van het vorige kabinet om een minimumtarief in te voeren, zijn gestrand op Europeesrechtelijke bezwaren.²⁵ Of die bezwaren werkelijk zo ernstig zijn, staat overigens niet vast. Met de bescherming van het minimuminkomen is een belangrijke sociale doelstelling gemoeid die de EU in acht neemt en die Nederland dus zelfbewust naar voren kan brengen als legitieme rechtvaardiging voor een zekere belemmering van het vrije verkeer van personen en diensten.²⁶ Dit soort offensieve Europeesrechtelijke pleidooien heb ik echter niet kunnen aantreffen in publicaties van Nederlandse arbeidsrechtjuristen.²⁷ Het is alsof men de verwerping van het minimumtarief voor zelfstandigen een goede zaak vindt, wellicht omdat het regeringsvoorstel om andere redenen niet levensvatbaar geacht wordt.

²² Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 2020 (IBO Deelonderzoek 2)

²³ Voor het concept wetsvoorstel minimumtarief zzp’ers zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen>, kamerstuk van 30 april 2020, geraadpleegd op 21 januari 2022 Het wetsvoorstel werd in juni 2020 ingetrokken na consultatie over Europeesrechtelijke bezwaren met de landadvocaat en de Raad van State.

²⁴ Zie C. Grover, *Social Security and Wage Poverty, historical and policy aspects of supplementing wages and beyond*, Palgrave Macmillan, 2016.

²⁵ Conceptwetsvoorstel <https://www.internetconsultatie.nl/minimumbeloningzelfstandigen>

²⁶ Hierbij kan gewezen worden op art. 9 EU-werkingsverdrag (waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting), principe 14 van Pijler van sociale rechten (recht op een minimuminkomen) en daarop gebaseerde Aanbeveling inzake de sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019 C 387/1) en het initiatief van de Commissie om dit nog jaar te komen met een aanbeveling inzake minimale inkomensbescherming in de EU.

²⁷ Wel heeft Saskia Peters een lans gebroken voor een dergelijke benadering op de Labour Law Lands bijeenkomst van 21 november 2019, sessie Regulering van Werk, onder de stelling “Een minimumtarief voor zelfstandigen verdient een warm onthaal”.

Door bovenstaande beperkingen kan een verhoging van het minimumloon, hoe belangrijk ook, het probleem van de toeslagafhankelijkheid slechts beperkt oplossen, zeker voor de doelgroep van werkende armen. De consequentie is waarschijnlijk dat een bepaalde vorm van aanvullende inkomensoverdracht noodzakelijk blijft. Die kan dan worden ontwikkeld bij wijze van nieuwe sociaal-fiscale maatregel (zie hierover verder paragraaf 5), maar kan ook worden geregeld als onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid. Hieronder laat ik vier varianten de revue passeren, beginnend met twee direct te implementeren mogelijkheden en eindigend met twee ruime vergezichten.²⁸

Inkomensafhankelijke premie zorgverzekeringen

In het kader van het laaghangende fruit wijs ik er allereerst op dat de zorgtoeslag vervangen kan worden door hetgeen gebruikelijk is bij alle andere sociale verzekeringen, te weten een inkomensafhankelijke premie. De reden dat we deze toeslag hebben, heeft uitsluitend te maken met de toenmalige keuze om voor de Zvw een standaardpremie te hanteren. De toeslag dient vervolgens ter compensatie van de kosten voor lager betaalde huishoudens. Het kabinet Rutte-II had de intentie in zijn regeerakkoord opgenomen om de premie inkomensafhankelijk te maken maar moest dit voornemen onmiddellijk weer laten vallen na felle kritiek van de VVD-achterban en de Telegraaf.

De kinderbijslag als basiskindertoelage

Bij deze optie komen de kindertoeslagen in het vizier. Denkbaar is dat het kindgebonden budget wordt uitgekeerd in de vorm van een verhoogde reguliere kinderbijslag op grond van de AKW. Als niet wordt gekozen voor een stelsel van gratis kinderopvang zou kinderbijslag tevens kunnen worden aangevuld met een vaste component voor kinderopvangkosten.

Zo'n alomvattende kinderbijslag duid ik aan met de term *basiskindertoelage*. Het is een eenvoudige oplossing voor de vervanging van de twee kindertoeslagen. De AKW varieert enkel naar gelang het aantal kinderen en de leeftijd. Er is dus niet langer sprake van inkomensafhankelijkheid met als voordelen: eenvoud voor de uitvoeringsorganisatie, het ontbreken van lastige terugvorderingen en een gunstige uitwerking op het voorkomen van de armoedeval.

Vanuit een oogpunt van legitimiteit zou nog kunnen worden overwogen een hoge maximale inkomens- en/of vermogensgrens te hanteren voor uitsluitend de rijkere gezinnen. Een dergelijke hoge inkomensgrens werd onder meer bepleit bij de laatste verkiezingen door de SP, die er voor koos de kinderbijslag af te romen bij een inkomen van meer dan € 73.000.²⁹ Een dergelijke afroming kan overigens ook worden gerealiseerd door een verhoging van de inkomstenbelasting.

De sociale bijstand als gegarandeerd minimuminkomen

Denkbaar is dat de functies van de huidige toeslagen worden geïncorporeerd binnen het bijstandsstelsel. Dan zal er veel aan moeten worden gesleuteld. De verwachte verhoging als gevolg van de koppeling aan het minimumloon is niet voldoende. Er moeten verdere verhogingen in het vooruitzicht worden gesteld voor de kostencomponenten waarvoor nu toeslagen uitgekeerd worden. Verder zal er moeten worden gewerkt met ruimere vrijlatingsgrenzen voor het inkomen en moeten er geleidelijke afbouwpercentages komen, eveneens elementen die ontleend worden aan het huidige toeslagenregime. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat ontoereikende arbeidsinkomsten aangevuld kunnen worden zonder dat onmiddellijk alle werkprikkels weggenomen worden.

²⁸ Drie van deze varianten bouwen voort op een eerdere verkenning in: G.J. Vonk, B. Brink en M. Bouwmeester, Land zonder toeslagen, Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen, Weekblad voor Fiscaal Recht, 2021. 98(7382), 696-704

²⁹ Zie <https://www.sp.nl/standpunt/inkomen>, geraadpleegd op 21 januari 2021

Dit denkbeeld duid ik aan met de term *gegarandeerd minimuminkomen*. Of een dergelijk stelsel hetzelfde bereik kan ontwikkelen richting de middenklasse als de huidige toeslagen doen, moet overigens worden betwijfeld wegens de inkapseling in de logica van de sociale bijstand als laatste vangnet. Voor de middenklasse zal aanvullende compensatie gevonden moeten worden. Dat kan binnen de loon- en inkomstenbelasting. Wel gaat het om een inkomensafhankelijke regeling, hetgeen kan leiden tot allerlei uitvoeringstechnische complicaties en inkomensonzekerheid voor burgers.

Het hier geschetste denkbeeld toont verwantschap met het nieuwe Britse stelsel van *Universal Credit* dat eveneens het resultaat is van een fusie tussen de bijstandsregeling en een groot aantal inkomensafhankelijke toeslagen. Een gevolg van de Britse keuze is geweest dat het toeslagenregime als het ware ingedaald is in het strenge regime van werkvereisten en middelentoetsing van de bijstand.³⁰ Een omgekeerde keuze is uiteraard ook mogelijk: de bijstand wordt opgenomen in de logica van een toeslagstelsel dat ruimere inkomstengrenzen hanteert en juist geen werkbereidheidsvereiste heeft.

Het socialeverzekeringstelsel als burgerpolis

Bij de geschetste meeromvattende variant (of zo men wil: het utopische vergezicht) wordt de beschermingsfunctie van de toeslagen overgenomen door een universeel socialeverzekeringstelsel. Een dergelijk stelsel biedt alle burgers die geheel of gedeeltelijk buiten het arbeidsproces staan, een inkomensgarantie. Een partiële uitkering bij een gereduceerde arbeidsomvang behoort dus ook tot de mogelijkheid. De bescherming heeft betrekking op de klassieke sociale risico's van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom e.d., maar kan zich ook uitstrekken tot andere rechtgevendende omstandigheden zoals zorgverlof, studie, werk-naar-werk-transities en vrijwilligerswerk. Het systeem kent flat-rate minimale uitkeringen met een mogelijkheid tot aanvulling voor bepaalde groepen en in bepaalde situaties.

Het onderhavige stelsel wordt gegoten in de vorm van een verzekering waarvoor premies geheven worden op arbeidsinkomsten, waarmee solidariteit zichtbaar gemaakt wordt tussen werkenden en niet-werkenden en een persoonlijk recht op toelagen gecreëerd wordt. Ik duid het denkbeeld in verband met het verzekeringskarakter aan met de term *burgerpolis*.

Het denkbeeld van een burgerpolis roept herinneringen op aan het plan van de WRR uit 1985³¹, dat ongelukkigerwijze de term 'ministelsel' meekreeg omdat het aanvullende (bovenminimale) aanspraken in handen wilde leggen van de sociale partners of het individu. Maar dit laatste is natuurlijk geen voorwaarde.

Een ontegenzeggelijk voordeel is dat het niet gebaseerd is op inkomensafhankelijkheid. Er is geen sprake van een middelentoets waardoor het stelsel eenvoudiger uitvoerbaar is en burgers niet langer geconfronteerd worden met onverwachte terugvorderingen. Wel is er nog veel onduidelijk. In ieder geval moet een oplossing worden gevonden voor de partiële uitbetaling van de burgerpolis bij wisselende inkomsten.

5. Alternatieve maatregelen binnen het sociaal-fiscale domein

Intussen wordt ook in de fiscaliteit naarstig gezocht naar mogelijkheden om de ontmanteling van de toeslagen op te vangen. Een voorstel dat hoge ogen gooit is dat van de *verzilverbare heffingskorting*,

³⁰ Vgl. Dwyer, P. / Wright, S., Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship, *Journal of Poverty and Social Justice*, 2014, Vol. 22 No. 1, 27-36

³¹ Waarborgen voor zekerheid, een nieuw stelsel van sociale zekerheid, Rapport nr. 26, 1985

zoals dit op basis van voorstellen van Tweede Kamerlid Steven van Weyenberg terechtgekomen is in het verkiezingsprogramma van D66. Volgens dit idee krijgt ieder huishouden ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel een belastingkorting die in geld uitgekeerd wordt bij ontbrekende of te lage inkomsten. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de grootte van het huishouden. Ook rijkere gezinnen krijgen recht op de verzilverbare heffingskorting, terwijl zij nu geen recht hebben op toeslagen. Door voor hen de inkomstenbelasting te verhogen en aftrekposten te versoberen, wordt dit voordeel afgeroomd. Er wordt naar gestreefd de verzilverbare heffingskorting op termijn verder te verhogen om haar zo een steeds belangrijkere rol te geven in het stelsel van de sociale zekerheid. Uiteindelijk kan de korting opgetrokken worden tot het bestaansminimum, zodat de bijstand, de studiefinanciering en zelfs de AOW er in kunnen opgaan. Volgens de voorstellen onttrekt de kinderopvangtoeslag zich aan deze systematiek. De kinderopvang moet volgens het voorstel gratis toegankelijk worden.

Het denkbeeld van de verzilverbare heffingskorting roept associaties op met de negatieve inkomensbelasting.³² Die komt tot uitdrukking in fiscale uitkeringen voor de lager betaalden. De uitbetaalde negatieve inkomensbelasting kan zo gekozen worden dat deze overeenkomt met een minimum besteedbaar inkomen. Er blijft een arbeidsprikkel bestaan, omdat extra verdiensten zorgen voor een hoger besteedbaar inkomen. Anderen zullen dit denkbeeld wellicht eerder associëren met het universele basisinkomen.

De verzilverbare heffingskorting scoort hoog op vele fronten: inkomensbescherming, activering en bestedingsautonomie.³³ Het is omarmd in SER-advies 21/08 naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Borstlap. In het volgende SER-advies Werken zonder armoede 21/10 wordt het echter plotseling omgedoopt tot een verzilverbare *arbeidskorting*. Wat hieronder wordt verstaan, is niet uitgewerkt. Het kan nog alle kanten op: van een beetje sleutelen aan de verzilverbaarheid van de bestaande fiscale arbeidskorting tot invoering van een meeromvattend systeem zoals het Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC). In dit laatste systeem gaat het om een forse fiscale faciliteit die als belastingkorting óf als toeslag verleend wordt, afhankelijk van het bedrag aan belasting dat iemand verschuldigd is. Bij het instrument van de arbeidskorting moet wel worden bedacht dat het gaat om een typische *'in work benefit'*, weliswaar goed voor het lonend maken van werk, maar ook een subsidie op goedkope arbeid en een economie van lage lonen.

6. Conclusie

In deze bijdrage heb ik een beeld geschetst van de diverse maatregelen die binnen het arbeids- en socialezekerheidsrecht overwogen of ontwikkeld (kunnen) worden als antwoord op de ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Voor het arbeidsrecht geldt een verhoging van het minimumloon als de belangrijkste maatregel. Hoewel nuttig, blijkt deze maatregel slechts beperkt geschikt om de problematiek van werken in armoede te lijf te gaan, waardoor moet worden uitgeweken naar aanvullend instrumentarium in de sfeer van de sociale zekerheid en/of de fiscaliteit. Wat de sociale zekerheid betreft, besprak ik vier varianten: de inkomensafhankelijke zorgpremie, de kinderbijslag als basiskindertoeslag, de sociale bijstand als gegarandeerd minimuminkomen en de sociale verzekeringen als burgerpolis. Alle hebben bepaalde voor- en nadelen, al naar gelang de doelstellingen die beoogd worden. Mijn oordeel over de eerste twee maatregelen was hoe dan ook gunstig, terwijl ze relatief weinig ingrijpend zijn.

³² Eerst ontwikkeld door M. Friedman, 'Capitalism and Freedom', University of Chicago Press 1962.

³³ Dit was de uitkomst in onze analyse in: Gijsbert Vonk, Barbara Brink en Maarten Bouwmeester, Land zonder toeslagen, Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen, Weekblad voor Fiscaal Recht, 2021. 98(7382), 696-704

De maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid concurreren met fiscale oplossingen, waarbij met name het idee van de verzilverbare heffingskorting hoge ogen gooit. Ligt het aan de SER, dan ontwikkelt deze variant zich door als een verzilverbare *arbeidskorting*, een instrument dat helpt werken lonend te maken, maar waarvan een dempend effect uitgaat op de ontwikkeling van de lage lonen.

Het is niet uitgesloten dat de ontmanteling van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen gepaard gaat met een pragmatische mix van al deze oplossingen, waarbij tevens hervormingen doorgevoerd worden in de achterliggende stelsels van huur en kinderopvang en in het belastingstelsel. Zowel het minimumloon verhogen maar niet te drastisch, als een zekere verhoging van de kinderbijslag, evenals een aanpassing in het bestaande stelsel van arbeidskortingen (eventueel nog verder uit te breiden). Op deze wijze zal de toeslagafhankelijkheid vanzelf verminderen. Wat ooit begon als een hoopgevend experiment op het snijvlak van de sociale zekerheid en de fiscaliteit, zal dan roemloos worden bijgezet op de *boulevard of broken dreams*. Wellicht behouden we enkel nog de zorgtoeslag als relikwie.

De schokgolf die teweeggebracht is door de toeslagenaffaire, zal zijn energie verliezen. Laat ons hopen dat het geweld waarmee deze over het land geraasd is, nog iets blijvends zal achterlaten in termen van respect voor de menselijke maat. Voor de leerlingen en meesters in de Academie van het Sociaal Recht geldt als les dat het primaat op de bescherming van een toereikende levensstandaard als kernwaarde uitgedragen wordt. Waakzaamheid is vereist. Langs de beslagen ramen van de Academie komen schimmen voorbij. Sommigen werpen donkere schaduwen op: de tweedeling op de arbeidsmarkt, het spook der armoede. Anderen brengen licht. Hans Borstlap kijkt naar binnen. Een vreemd schijnsel wordt de laatste tijd vaker waargenomen. Maar elke keer als de blik er op gericht is, verdwijnt het uit het zicht. Wat is het toch? Het is de geest van het universele basisinkomen.