

Een bijzondere brief

Je hoeft geen vakidoot te zijn met een buitengewone interesse in belastingzaken om de [brief van 30 april aan de Tweede Kamer](#) meteen super interessant te vinden. De brief is geschreven door de nog maar kortgeleden aangetreden staatssecretaris van Financiën Alexandra van Huffelen.

In de brief vat ze samen welke analyse een interdepartementale werkgroep (IBO, Interdepartementaal BeleidsOnderzoek) heeft gemaakt van ons huidige belasting- en toeslagenstelsel.¹ En wat er op korte- en op langere termijn voor ideeën leven om dit stelsel grondig te herzien.

Die herziening, dat is iets waar de NVVK al jaren voor pleit. Niet als enige, maar in een groeiend koor van onbehagen. Vanuit VNG, Divosa, de Armoedecoalitie² en tal van maatschappelijke en politieke organisaties is jarenlang gehamerd op de ondeugdelijkheid van het stelsel. En het is goed om te lezen dat het onbehagen wordt erkend.

Al in de tweede zin van de brief blijkt de erkenning dat er iets heel erg mis is gegaan: *“Een stelsel dat gebouwd is om burgers financiële steun te bieden in de kosten voor zorg, wonen en kinderen veroorzaakt onzekerheid en onvoorspelbaarheid en leidt tot terugvorderingen, niet-gebruik en in het slechtste geval (problematische) toeslagschulden”.*

Toeslagschulden prominent aanwezig

Voorafgaand aan een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer met het ministerie van Sociale Zaken schreef de NVVK in oktober 2019 aan de parlementsleden:

“Het huidige Toeslagenstelsel is een grote bron van schulden. De Belastingdienst is daardoor een van de grootste schuldeisers. Ongeveer 1/3^e van haar vorderingen betreft toeslagschulden. Dat zou alleen al voldoende reden moeten zijn het huidige systeem ingrijpend aan te passen.

De NVVK is voorstander van het samenvoegen en direct uitbetalen van toeslagen aan de leverancier van de betrokken diensten.

Sinds de aanvang van dit kabinet pleiten wij al voor groot onderhoud van het huidige stelsel. Het zou helpen als een volgend kabinet deze uitdaging expliciet oppakt en dit kabinet door u kan worden aangezet hiertoe de voorbereidingen te treffen.

Het stopzetten van een toeslag is ingewikkeld, ervaren onze leden. Wij bepleiten daarom om te beginnen de introductie van een simpele ‘stopknop’ op de site van de Belastingdienst.”

We dweilen nu met de kraan open

De sector die zich bezighoudt met problematische schulden werkt op dit moment in een ‘dweilen met de kraan open’ situatie. Het is van het grootste belang dat er effectiever preventief en vroegsignalerend gewerkt kan worden. Vanuit een stevig fundament onder bestaanszekerheid van inwoners van Nederland.

¹ Het IBO heeft daarmee een andere focus dan de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT), onder leiding van mr. Donner. In het onderzoek van AUT staat de uitvoering in een specifieke casus centraal, het IBO Toeslagen rapport richt zich op de beleidskeuzes die aan het toeslagenstelsel ten grondslag liggen.

² ATD Vierde Wereld, AVS, FNV, Gemeente Utrecht, Leder(in), Landelijke Cliëntenraad, COMO, Sociaal Werk Nederland, Sociale Alliantie, SUNN, Valente, Woonbond, Armoedecoalitie Utrecht. De kenniscentra Nibud en NVVK voeden de Armoedecoalitie inhoudelijk met kennis over wat werkt bij een effectieve aanpak van armoede en schulden.

Hiermee wordt de curatieve opgave (een schuldenvrije toekomst) beter beheersbaar. En de groep mensen die zo kort als kan, en zo lang als nodig ondersteuning nodig blijven hebben kunnen we daardoor beter bedienen.

Draai alsjeblieft de kraan dicht

Ons dringende appèl is: begin zo snel mogelijk met het dichtdraaien van de kraan. Wat de NVVK betreft: hoe eerder hoe beter, desnoods met tijdelijke noodmaatregelen.

De NVVK herkent en onderschrijft de analyse van IBO 2 over de tekortkomingen van het huidige Toeslagenstelsel. De voorgenomen maatregelen op de korte termijn zijn nodig, maar nog bescheiden.

We pleiten er in elk geval voor om op korte termijn op de site van de Belastingdienst een 'stopknop' voor Toeslagen te realiseren. En zo snel als kan te beginnen met uitbetaling aan de leverancier in plaats van aan de individuele aanvrager.

Kabinet wil problematische schulden voorkomen

Het kabinet wil naar een stelsel dat meer zekerheid en voorspelbaarheid biedt, waarbij problematische schulden zoveel mogelijk worden voorkomen en de overgang van uitkering naar flexibel werk makkelijker wordt.

Het eerste deelrapport van (IBO) Toeslagen richtte zich eerder op verbetermogelijkheden binnen het bestaande stelsel. Het tweede deelrapport onderzoekt ook opties daarbuiten. Uit het IBO blijkt dat toeslagen nauw verbonden zijn met de achterliggende stelsels. Zij waarborgen namelijk de (financiële) toegankelijkheid van de zorg-, kinderopvang- en huurmarkt en bieden inkomensondersteuning aan ouders met kinderen.

Alternatieven voor het toeslagenstelsel vragen daarom in de eerste plaats dat ook wordt gekeken naar aanpassingen in deze domeinen. Met andere keuzes kan het aantal mensen dat specifieke inkomensondersteuning nodig heeft worden verkleind. Dat betekent nogal wat, en het kabinet kiest voor een koers gericht op de korte en lange termijn.

Voorschotstelsel is te complex

Het IBO beschrijft dat het hoge aantal terugvorderingen en nabetalingen binnen het huidige toeslagenstelsel voor zorg, kinderopvang en een huurwoning het gevolg is van de keuze voor een *voorschotstelsel*. Vanuit de beste bedoelingen: snel boter bij de vis. Gebaseerd op de actuele inkomens- en gezinssituatie.

Deze grondslagen zijn in de loop der jaren steeds complexer geworden. De hoogte van een toeslag hangt bijvoorbeeld af van de inkomenssituatie, de gezinssituatie en het vermogen. Om de effecten van de armoedeval te verminderen en de kosten van het stelsel te beperken bouwt het recht op toeslag af wanneer het inkomen toeneemt.

Een kleine verandering van inkomen kan daardoor grote gevolgen hebben, zeker wanneer sprake is van stapeling van toeslagen. Dit geldt ook voor de harde vermogensgrenzen. Het resultaat is een complex systeem, dat niet goed te voorzien is en waarin de hoogte van het recht op toeslag niet altijd goed voorspelbaar is.

Miljoenen correcties per jaar

De omvang van het toeslagenstelsel is fors toegenomen. Er gaat jaarlijks bijna 13 miljard euro om. Het bereik is toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens. Het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en soms zelfs verdubbeld.

Bij definitieve toekenning ontstaan jaarlijks 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen en 1,5 miljoen nabetalingen. Het niet-gebruik is circa 10%, gezien het volume is dat veel.

Dwangverrekening verergert problematiek

Jaarlijks komen 300.000 terugvorderingen in de dwanginvordering. Dit betekent dat beslag kan worden gelegd op inkomen van de burger. Eén van de dwanginvorderingsmiddelen is bijvoorbeeld de dwangverrekening met andere toeslagen.

Die verrekening kan de problematiek voor met name burgers met geringe betalingscapaciteit verergeren. Zij houden door de dwangverrekening onvoldoende geld over voor het betalen van de rekeningen waarvoor de toeslagen waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering.

Stelsel vergroot financiële onzekerheid

In het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen grotendeels bij de toeslagaanvrager. Het IBO constateert dat de vormgeving en complexiteit van het stelsel niet aansluiten bij het denk- en doen vermogen van burgers. Dat geldt des te meer voor kwetsbare groepen of mensen die onder druk staan door stress of ingrijpende levensgebeurtenissen als ziekte of een scheiding.

De staatssecretaris concludeert: "Het is pijnlijk dat een systeem dat huishoudens financieel moet steunen, extra financiële onzekerheid toevoegt".

Korte termijn-veranderingen

Vanwege de urgentie van de problematiek neemt het kabinet op korte termijn een aantal maatregelen die het huidige stelsel moeten verbeteren.

- Op de eerste plaats komt er een wetsvoorstel om de bestaande hardheidsclausule in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) uit te breiden.
- Daarnaast gaat het kabinet n.a.v. het IBO extra investeren in de dienstverlening,
- Het kabinet streeft naar een drempel voor kleine terugvorderingen en nabetalingen
- Er worden een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd om de kans op fouten te verkleinen
- Burgers met hoge terugvorderingen worden beter begeleid. Dit gebeurt onder andere door burgers actiever te attenderen en te zorgen dat er zo veel mogelijk goed gaat als de burger niets doet.
- Ook streeft het kabinet ernaar om voor de zorgtoeslag niet langer eisen te stellen aan de verzekerdheid van de partner. Hiermee worden terugvorderingen voorkomen die het gevolg zijn van iets wat zich buiten de invloedssfeer van een individuele burger bevindt.
- Tevens onderzoekt het kabinet hoe het niet-gebruik verder kan worden tegengegaan.
- Tenslotte is aangekondigd dat op Prinsjesdag, als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021, een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend wordt met verdere maatregelen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen.

Routekaart voor de langere termijn

Het kabinet werkt aan een uitwerking van het eindbeeld met behulp van een routekaart. Hierin staan de verschillende stappen die gemaakt moeten worden.

Hierbij zijn de staatssecretarissen van Financiën, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Medische Zorg en Sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken. De routekaart moet leiden naar een nieuw stelsel. Met keuzes over de volgende onderwerpen:

Kinderopvang

- Het kabinet gaat kijken naar een publiek gefinancierde kinderopvang als een kansrijk alternatief voor de kinderopvangtoeslag.

- Het kabinet gaat scenario's ontwikkelen voor alternatieve inrichting van het stelsel voor ondersteuning voor gezinnen met jonge kinderen. Hierbij zal ook gekeken worden naar passende financieringsvormen zoals een vorm waarin betaling aan kinderopvangorganisaties plaatsvindt in plaats van via de ouders.

Wonen

- Het kabinet wil met een bredere blik kijken naar de ondersteuning van betaalbaar wonen, waarbij inkomensbeleid, de subsidiëring op de huur- en koopmarkt alsmede de verhuurdersheffing in samenhang worden gezien.
- Hierbij worden verschillende mogelijkheden onderzocht, op het niveau van corporaties, een instrument op Rijksniveau (normhuur) en samenhang met de huur en koopsector en inkomensbeleid

Zorg

- Het aantal huishoudens dat inkomensondersteuning geniet met de zorgtoeslag is circa 4,7 miljoen. Het kabinet verkent de mogelijkheden om de zorgtoeslag specifiek te richten op een kleinere groep mensen onder meer door middel van een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) en wijzigingen in het belastingstelsel.

Kindregelingen

- Het kabinet onderzoekt alternatieven voor het kindgebonden budget, waaronder het samenvoegen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Door deze twee regelingen te combineren zouden ouders te maken krijgen met één regeling bij één uitvoerder.
- Daarnaast wordt verkend of de inkomensafhankelijke ondersteuning van gezinnen vormgegeven kan worden via het belastingstelsel.

Minimumloon en sociaal minimum

- Het kabinet wil dit jaar de mogelijkheden en voor- en nadelen van het verhogen van het minimumloon en het sociaal minimum verder onderzoeken. Een verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen kan de inkomensherverdeling via toeslagen voor een deel vervangen.

Belastingstelsel

- Integratie van toeslagen in het belastingstelsel zou mogelijk een sluitstuk kunnen zijn. Een ander alternatief dat door het IBO ook verkend is, is een samenvoeging van toeslagen in een basisbehoefte-toeslag. Het IBO constateert dat hiermee geen einde komt aan de voorschotsystematiek. Het kabinet wil deze optie toch verkennen zodat eventueel resterende toeslagen wel uitvoeringstechnisch kunnen worden geïntegreerd tot één toeslag.

Rol van gemeenten

- Het kabinet ziet mogelijk een nog grotere rol voor gemeenten als ultiem vangnet. Met meer lokaal maatwerk.
- De vraag is of gemeenten bij de toeslagen op eenzelfde manier via zogeheten «life events» maatwerk kunnen leveren.
- Het kabinet wil hier graag over in gesprek met de gemeenten. Er dient daarbij wel eerst meer duidelijkheid te zijn over de oplossingsrichtingen uit de hierboven geschetste trajecten.

Inkomensbegrip en actualiteit

- In het kader van de overgang naar een nieuw stelsel wil het kabinet mogelijk onderzoeken of op de middellange termijn (gedeeltelijk) wordt afgestapt van de actualiteit. Een voorbeeld is het uitkeren op basis van een al vastgesteld inkomen (t-2 met evt. vangnet).

Deze maatregelen zijn ingrijpender dan de maatregelen die het kabinet nu al treft op korte termijn. Juist omdat ze ingrijpend zijn, wil het kabinet deze voorstellen toetsen aan het eindbeeld. Dat wordt nog dit jaar geschetst. Hierin wordt een afweging gemaakt vanuit het inwonersperspectief: zekerheid, tijdigheid, begrijpelijkheid en gerichtheid (maatwerk).

Belangrijke brief, goede eerste stappen

Al met al schreef staatssecretaris Van Huffelen een belangrijke brief, met goede eerste stappen. Met een recessie in het vooruitzicht is onze oproep: nu doorpakken, het fundament vertoont scheuren en breuken, en moet snel worden gerepareerd.

Vanuit het veld van de schuldhulpverlening, sociale kredietverstrekking, bewindvoering en financiële coaching denken we graag mee om de voorgenomen routekaart verder uit te werken. We adviseren graag op de onderdelen 'minimumloon en sociaal minimum', het belastingstelsel, de rol van gemeenten en het inkomensbegrip.

De NVVK staat klaar om haar bijdrage te leveren.

NVVK, 15 mei 2019

Geert van Dijk, directeur