



Position Paper VNG en Divosa

# Toeslagen en stelselherziening

In de reactie op het IBO Toeslagen deel 2<sup>1</sup> kondigt het kabinet aan een routekaart op te stellen voor herziening van het toeslagenstelsel. Gemeenten vragen het kabinet met klem om hen vanaf het begin te betrekken bij de nadere uitwerking van beleid(sopties) naar aanleiding van het IBO Toeslagen en het rapport 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'. Als gemeenten zijn we in belangrijke mate verantwoordelijk voor de ondersteuning van kwetsbare inwoners en kunnen we de impact van beleid voor onze inwoners goed inschatten. En, zoals ook in het IBO rapport staat, krijgen gemeenten waarschijnlijk een belangrijke rol in het nieuwe stelsel. Daarom werken we graag als partner mee aan de nadere uitwerking.

Gemeenten zetten zich in voor een inclusieve samenleving en daarmee het tegengaan van de maatschappelijke tweedeling. Ook staan we voor de maatschappelijke opgave om de participatie van inwoners te bevorderen. Bestaanszekerheid is hierbij een belangrijke voorwaarde. Voor gemeenten staat deze maatschappelijke opgave centraal. We zijn dan ook verheugd dat het kabinet werkt aan een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel en het achterliggende stelsel van huur, zorgverzekering en kinderopvang, omdat het huidige stelsel de bestaanszekerheid van kwetsbare inwoners ondermijnt.

## Bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid vraagt in ieder geval om het hebben van voldoende en voorspelbaar inkomen. Een grote groep inwoners van ons land is voor voldoende inkomen nu voor een groot deel aangewezen op het toeslagenstelsel. Maar daarmee is het inkomen zeker niet voorspelbaar. Het is, zoals in het IBO Toeslagen wordt geconcludeerd, inderdaad pijnlijk dat dat een systeem dat huishoudens financieel moet steunen, extra financiële onzekerheid brengt. Gemeenten zien de gevolgen dagelijks in de praktijk.

Daarnaast signaleren gemeenten dat het niet meer alleen de lagere inkomens zijn die 'onder de streep' niet of niet goed rond kunnen komen. Sommige huishoudens met een inkomen rond modaal houden onder de streep niet meer over dan huishoudens op of net boven het sociaal minimum. Dit komt onder andere door stijgende vaste lasten, hoge zorgkosten en hoge woonlasten.

Na deze inleiding, lichten we hieronder onze specifieke inzet voor het toeslagensysteem toe.

## Duidelijkheid...

Zoals het IBO constateert is het toeslagenstelsel complex en sluiten de basisprincipes van het stelsel, niet goed aan bij het handelen van mensen. Het is weliswaar steeds makkelijker om bijvoorbeeld digitaal iets te wijzigen of aan te vragen, maar de complexiteit zit

in de grondslagen en voorwaarden van het systeem. Hoe dit uitpakt in de persoonlijke financiële situatie van mensen is vooraf nauwelijks te voorspellen. Hierdoor is het voor mensen niet altijd duidelijk waar ze recht op hebben. Dit leidt tot een gevoel van onrechtvaardigheid en angst om de stap naar werk of meer uren werken te zetten. Ook weten we uit de wetenschap dat mensen niet altijd in actie komen (doen), als ze zich ergens bewust van zijn (weten)<sup>2</sup>. Bovendien zijn er in Nederland 1,5 miljoen laaggeletterden en een grote groep mensen met een licht verstandelijke beperking voor wie digitalisering vaak juist een extra hindernis is.

Op basis van het IBO trekt ook het kabinet de conclusie dat het huidige stelsel niet werkt omdat het onder meer leidt tot terugvorderingen, er sprake is van een onevenwichtige relatie tussen burger en overheid en de uitkomst van het stelsel vaak ondoorzichtig is.

Daarom is het advies van gemeenten: Zorg voor een voorspelbaar systeem, met verstandige standaardopties<sup>3</sup>, waarbij er meer verantwoordelijkheid voor de overheid is. Kom voor op de lange termijn met een systeem dat wordt gekenmerkt door *duidelijkheid, transparantie en eenvoud*. Daar zijn onze kwetsbare inwoners bij gebaat. Door de flexibele arbeidsmarkt is het belangrijk om recht te doen aan de huidige wisselende maandelijkse inkomsten.

### ... compassie

In lijn met de constatering over gedrag en doenvermogen en de reactie van het kabinet, zien wij veel mogelijkheden om de menselijke maat terug te brengen in het systeem. Ga uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen. De meeste fouten worden onbedoeld gemaakt, niet vanwege bewuste fraude. Wees dus niet onverbiddelijk, maar beweeg mee met de betreffende burger. Het concept van de volledig rationeel handelende burger is achterhaald en valt al helemaal niet toe te passen binnen de kaders van de sociale zekerheid. Daarbij is ook aandacht voor invordering van schulden van belang. De visie op sociale incasso waar momenteel aan wordt gewerkt is hierop slechts ten dele een antwoord. Het is van belang om aan de voorkant te voorkomen dat er vorderingen ontstaan. En zorg daarbij dat kwetsbare inwoners worden ontzien bij de implementatie van wijzigingen in het stelsel. Belast hen niet met onnodige extra zorgen of (financiële) lasten.

### Er is een korte termijn...

We schatten in dat in ongeveer de helft van de schuldsituaties toeslagen een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van financiële problemen. Gemeenten zien veel huishoudens die door het toeslagensysteem in de problemen komen. Als gemeenten willen wij daarom ook graag betrokken worden bij het proces om te komen tot verbeteringen op de korte termijn. In de kabinetsreactie blijft dat nog wat onderbelicht, maar wij zien een aantal verbeteringen die bij wijze van spreken morgen al ingevoerd kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan het bezien of de toeslagen direct via de verhuurder, zorgverzekeraar en kinderopvanginstelling kunnen lopen, of het introduceren van een tussenrekening als buffer. We beseffen heel goed dat wij daar zelf ook een rol in hebben. Het IBO noodzaakt ook ons om kritisch te kijken naar ons eigen armoedebeleid en hoe wij duidelijkheid en compassie tonen. Deze handschoenen pakken wij op.

In het IBO deel I worden in totaal 20 'bouwstenen' (maatregelen) genoemd om de uitvoering binnen het bestaande stelsel te verbeteren. Deze verbeteringen hebben betrekking op verbetering van dienstverlening, een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel en meer verantwoordelijkheid voor de overheid. In enkele van de beschreven optionele voorstellen is een grotere rol voor de gemeente weggelegd. Het ligt voor de hand dat gemeenten daarom - maar ook vanwege onze kennis en betrokkenheid bij de doelgroep - als gesprekspartner betrokken moeten worden. Dit is tot op heden onvoldoende gebeurd. We roepen het Rijk op om ons als partner te betrekken bij het nadenken over oplossingsrichtingen en we adviseren om twee oplossingsrichtingen als eerste te verkennen.

1. Gemeenten zijn voorstander van een voorspelbaar toeslagensysteem en daarmee van een systeem dat op het inkomen van het voorgaande jaar is gebaseerd. Voor mensen van wie het inkomen recent is gedaald t.o.v. het vorige jaar bieden gemeenten een vangnet. Als hun inkomen sterk is gedaald, wenden mensen zich tot de gemeente, die onder andere via het schulden- en armoedebeleid een laagdrempelige toegang biedt. Gemeenten zouden dan in staat moeten worden gesteld om de belastingdienst te voorzien van recente inkomensgegevens op basis waarvan de belastingdienst de toeslagbedragen op de juiste hoogte kan vaststellen.

<sup>2</sup> Weten is nog geen doen, WRR 2017

<sup>3</sup> Zoals bijvoorbeeld het standaard verstreken van zorgtoeslag als een jongere 18 wordt en geen box 3 inkomen heeft, inkomenschatting van overheidswege uitgaande van standaard een x % hoger dan in t-2, en het beter gebruiken van gegevens van grote verhuurders en op basis daarvan ambtshalve toekennen van huurtoeslag (of desnoods een lager bedrag voorschieten).

Het verdient daarnaast aanbeveling om te verkennen de huur- en toeslag (weer) rechtstreeks aan de verhuurder resp. de zorgverzekeraar door te betalen, nu het belangrijkste bezwaar daartegen (veelvuldige herberekeningen) vervalt.

2. Voor de kinderopvang pleiten we voor een volledig andere systematiek. De hoge bedragen die mensen in dit stelsel als doorgeefluik aan de kinderopvangorganisatie moeten overmaken, en waarvoor zij daarmee verantwoordelijk zijn, overstijgen ver hun draagkracht. Ons beeld is dat het huidige stelsel met relatief bescheiden ingrepen omgebouwd zou kunnen worden tot een systematiek van eigen bijdragen. Voor mensen met een laag inkomen zouden die bijdragen zelfs op nul kunnen worden gesteld. De ouderbijdrage mag geen belemmering zijn voor deelname.

### ... en een lange termijn

Een herziening van het stelsel zal vele jaren duren. De aanpassingen op de korte termijn hierboven zijn daarom noodzakelijk, maar zeker niet voldoende. Elk van de korte termijn oplossingen heeft ook een prijs. Wij delen de conclusie van het kabinet dat een brede stelselwijziging noodzakelijk is; dat is een proces van

jaren. Om toe te werken naar een duidelijker, eenvoudiger en transparanter stelsel. Maar ook omdat 'de verdelingssystematiek', van het belasting- en toeslagstelsel in het geheel, niet uitwerkt zoals beoogd. Werken loont niet altijd, woonlasten maken een steeds groter en onevenredig groot deel uit van de begroting van veel huishoudens, steeds meer huishoudens (niet meer alleen de laagste inkomensgroepen maar ook steeds meer groepen daarboven) hebben moeite met rondkomen, en het maakt inmiddels enorm uit hoe een euro wordt verdiend als het gaat om hoeveel er onder de streep overblijft (alleen, of met twee, als ZZP'er of in loondienst).

### Concluderend

Het nieuwe systeem dient duidelijk, transparant en eenvoudig te zijn en op compassie gebaseerd. Zekerheid en robuustheid zijn belangrijker dan gerichtheid. De inzet van de toeslagen in het inkomensbeleid moet zodanig zijn dat het nieuwe stelsel onbedoeld niet net zo complex wordt als het huidige. En kwetsbare inwoners moeten worden ontzien bij de implementatie van wijzigingen in het stelsel. Aan deze enorme opgave dragen wij graag nu en in de toekomst bij.

Mei 2020