

Alex Brenninkmeijer

Brenninkmeijer geeft aan het publiek in een geestelijke spagaat te willen brengen. Een fundamenteel herontwerp van het toeslagensysteem brengt ongelijksoortige problemen met zich mee. Deze problemen kunnen vanuit verschillende disciplinaire grondslagen bekeken worden, waarbij Brenninkmeijer kijkt vanuit een constitutioneel rechterlijk perspectief. "Alsof je lava bij water brengt", het geeft een hoop spektakel. Brenninkmeijer bespreekt drie kernwoorden die bepalend zijn voor hoe een fundamenteel herontwerp er uit zou moeten zien: *Hoe, wat, en wie*.

De kernwoorden komen ook terug bij de vier thema's die hij aansnijdt. Het eerste thema betreft de menselijke maat die is verloren. Maar hoe is deze menselijke maat verloren gegaan, door wie en waarom? Of is de menselijke maat slechts een *buzzword*? Daarnaast spreekt Brenninkmeijer over het doe-vermogen van de burger. Hoe past het doe-vermogen in een herontwerp van het systeem? Voor het derde punt schetst hij eerst het beeld van de getroffen en van de kindertoeslagenaffaire. Wat hen is overkomen, is *ongekend onbehoorlijk*. Bedenk hoeveel mensen aan het systeem hebben meegewerkt maar waarbij het resultaat ongekend onbehoorlijk is. Rechters spraken zelf van een eng juridisch kader waarin zij geen ruimte voor afwijken kregen. Als laatste thema bespreekt Brenninkmeijer de nieuwe bestuurscultuur, die bij de kabinetsformatie gestalte moet krijgen. Hij vergelijkt de kabinetsformatie met het orakel van Delphi, waarbij de uitkomst na het optrekken van de dampen kennelijk de nieuwe bestuurscultuur zal zijn.

Hoe kan het dat we in Nederland op veel verschillende terreinen in de problemen zijn gekomen. Als voorbeelden noemt Brenninkmeijer de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg, de jeugdzorg en het toeslagenstelsel. Normaliter redeneert de politiek vanuit *wet* en *budget*. Maar dit is niet de probleemstelling waar het werkelijk om gaat. Het werkelijke probleem is dat de verhouding tussen de overheid en de burger fundamenteel is verstoord. Brenninkmeijer geeft aan dat hij dit jaar op jaar als ombudsman aan de orde heeft gesteld. De Raad van Europa heeft voor het Nederlands politiek-juridisch bestel daarnaast geconcludeerd dat het in veel opzichten onvoldoende is. In de afgelopen 30 jaar is in Nederland een systeem ontwikkeld dat fundamenteel niet meer werkt.

De kern van het probleem is dat de Nederlandse constitutionele ordening niet functioneert. De democratie is zwak en het rechtstatelijk perspectief is ernstig aangetast. Er is geen dynamisch evenwicht tussen de uitvoerende macht, wetgevende macht en de rechterlijke macht. In Nederland zijn deze als het ware verweven. Het systeem krijgt niet de noodzakelijke terugkoppeling. Hierdoor is de democratische rechtstaat ernstig verzwakt. Brenninkmeijer stelde al in 2015 een stresstest voor de Nederlandse rechtsstaat voor. Wat zou er in Nederland gebeuren indien de druk wordt opgevoerd op een vlak als populisme? De conclusie van Brenninkmeijer: Nederland zou niet slagen voor deze stresstest op het onderdeel rechtsstaat.

Bij de Raad voor het Openbaar Bestuur gaf Brenninkmeijer al het signaal dat grote groepen in Nederland niet veilig zijn. Dat werd toentertijd niet serieus genomen. Vervolgens zijn tenminste dertigduizend mensen de mist in gegaan op het gebied van toeslagen. Veel meer mensen zijn in Nederland gekwetst op andere beleidsterreinen door het openbaar bestuur. Dit is uiteindelijk het resultaat of symptoom van een slecht functionerende rechtsstaat.

Een noodzakelijk vereiste is dat een democratische rechtstaat een dynamisch systeem betreft met voldoende terugkoppeling. Hierin moet een gezond evenwicht zijn tussen kritische signalen en de geluiden die moeten worden opgepakt. Tien jaar geleden werd al aangegeven dat de zwakke beurs niet bestand is tegen het huidige toeslagenstelsel met voorschotten.

Wat kunnen we in redelijkheid verwachten bij een herontwerp? Indien we een nieuw systeem uitdenken dan volgt dit systeem het proces van het oude politieke denken. Een goed uitgedacht nieuw systeem zal leiden tot een fiasco in de toekomst omdat adequate terugkoppeling nog steeds ontbreekt. Als voorbeeld noemt

Brenninkmeijer dat het toeslagensysteem goed had kunnen werken, maar dat de terugkoppeling ontbrak. De belangrijkste speler voor adequate terugkoppeling is de burger. Er moet niet enkel gekeken worden naar deskundigen, politici of beraadslaging. Vraag de burger om gezamenlijk tot een gemeenschappelijk ontwerp te komen.

Prof. dr. A.F.M. (Alex) Brenninkmeijer was van 1 oktober 2005 tot 1 januari 2014 Nationale ombudsman. Sinds 2014 maakt hij deel uit van de Europese Rekenkamer. Hij was hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Bas Jacobs

Jacobs stelt dat er een aantal problemen is met het Nederlandse toeslagensysteem. Eén probleem betreft de complexiteit van dit systeem vanwege het aantal soorten regelingen. Daarnaast bespreekt Jacobs de hoge marginale druk van 80 à 90% waarmee sommige huishoudens worden geconfronteerd. Mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling kunnen hierdoor in de problemen komen. Zij gaan er niet of nauwelijks op vooruit als zij meer gaan werken.

Simpelere regelingen maken het uitkeren van toeslagen meer behapbaar voor de Belastingdienst. Harde inkomens- en vermogenstoetsen zijn problematisch in het huidige stelsel. Door een euro meer te verdienen is het mogelijk dat een huishouden direct het recht op bepaalde toeslagen verliest. Dit is economisch gezien onverstandig en leidt tot terugvorderingen. De Nederlandse overheid is inmiddels de grootste aanstichter van probleemschulden door het hanteren van de huidige systematiek.

Jacobs richt zich op de economische problemen en hoe van deze problemen af te komen. Hij bespreekt twee hoofdproblemen in het huidige stelsel voor een optimaal stelsel van herverdeling van rijk naar arm. Ten eerste is binnen het huidige belastingsysteem geen verzilverbare heffingskorting. Hierdoor kan vanuit de inkomstenbelasting niks gegeven worden aan huishoudens aan de onderkant omdat ze de heffingskorting niet kunnen verzilveren. Dit wordt vervolgens gerepareerd met toeslagen die deze huishoudens wel kunnen ontvangen.

Ten tweede is in Nederland huishoudinkomen een belangrijke indicator van draagkracht. Maar het belastingsysteem is ongeschikt om op basis van huishoudinkomen inkomen her te verdelen omdat het op individueel inkomen wordt gebaseerd. Het belastingstelsel kan daarom minder goed de inkomensverschillen tussen verschillende huishoudens verkleinen. Dat kan wel via de toeslagen en uitkeringen omdat die op huishoudinkomen zijn gebaseerd.

De overheid herverdeelt inkomen daarnaast via allerlei systemen zoals huur, zorg en kinderopvang. Dit betreft additionele herverdelingsmechanismen om de lage inkomens te bereiken. Elk ministerie heeft op deze wijze een eigen systematiek om inkomen her te verdelen. Maar elke toeslag kent een eigen opbouw- en afbouwtraject, waardoor cumulatieve problemen ontstaan. Hiermee hebben we ons eigen probleem georganiseerd, wat we kunnen voorkomen door slim te hervormen.

Jacobs stelt de vraag of we de huidige inkomensverdeling in netto termen kunnen realiseren met minder belastinginstrumenten. Minder knoppen om dezelfde belastingdruk te realiseren. Dit zou uiteindelijk leiden tot minder schade voor de economie, grotere eenvoud en minder kosten voor de uitvoering. Daarnaast leidt een eenvoudiger stelsel tot minder fouten door uitvoeringsinstanties en tot gemak voor de burger.

De verschillende toeslagen hebben een aantal variabelen die steeds terugkomen in de regelingen. Deze variabelen zijn het individueel en partnerinkomen (samen het huishoudinkomen), vermogen, kinderen en de leeftijd. Aan de hand van deze variabelen zou één uitkeerbare heffingskorting geconstrueerd kunnen worden. Op deze manier kunnen alle regelingen onder één regeling worden geschaard waarbij de inkomenseffecten binnen de perken blijven.

Het betreft één toeslag met één opbouw- en afbouwtraject. Hierdoor worden cumulatieve problemen voorkomen en dreigt voor huishoudens geen abrupt verlies van een toeslag als het inkomen of vermogen toeneemt. Daarnaast geldt dat een huishouden maar één regeling hoeft aan te vragen bij de belastingdienst.

Jacobs bespreekt dat de marginale druk veel terugkomt in de discussies bij politieke partijen. Hij geeft aan dat de complexiteit niet zit in de marginale druk maar in alle verschillende knoppen en trajecten in het huidige systeem. De optimaliteit van ons uitkering- en belastingstelsel neemt af zodra we afwijken van inkomensafhankelijke regelingen. Zo is het twee-schijvensysteem een verslechtering van de voorgaande situatie. Door inkomensstoetsen of vermogensstoetsen af te schaffen of in te perken neemt de doelmatigheid van herverdelende belastingen af omdat iedereen profiteert en dus hogere belastingen nodig zijn of de ongelijkheid neemt toe als bestaande regelingen onder meer mensen moeten worden verdeeld omdat ook de hoge inkomensgroepen en vermogenden profiteren.

Als laatste bespreekt Jacobs het voorstel om het minimumloon te verhogen om inkomens te verhogen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Hij geeft aan dat dit niet het beste instrument is om dit te bereiken, maar dat belastingen aan de onderkant beter kunnen worden verlaagd met een uitkeerbare heffingskorting. Door het minimumloon te verhogen komen mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling minder gemakkelijk aan een baan omdat de loonkosten voor bedrijven toenemen. De huidige consensus onder economen is dat het effect minder schadelijk is dan voorheen gedacht, maar Jacobs geeft aan het zekere voor het onzekere te nemen.

Afsluitend stelt Jacobs dat hervormingen belangrijk zijn, maar niet gemakkelijk zijn. Hij spreekt van de Hydra van Lerna en dat we een Hercules nodig hebben om de koppen er op de goede manier af te hakken. Hij stelt dat de focus op vereenvoudiging moet liggen, dat inkomenspolitiek bij een hervorming moet worden vermeden en de inkomens- en vermogensstoetsen niet geschrapt moeten worden.

Prof. dr. B. (Bas) Jacobs is Sijbren Cnossen hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Koen Caminada

Caminada stelt de vraag of we tot een systeem kunnen komen waarbij eenzelfde uitkomst in netto inkomensverdeling bereikt wordt op basis van minder informatie. Hij begint met een aantal observaties. Over het huidige toeslagenstelsel zijn inmiddels talloze rapporten geschreven en wetenschappelijke onderzoeken gedaan, wat uiteindelijk is geëindigd met een syntheserapport in 2020 met alternatieven voor het toeslagenstelsel.

Caminada vraagt zich hardop af waarom we er met zoveel beschikbare varianten dan toch niet uit komen. De maatschappij geeft geen of nauwelijks richting over een concrete invulling van het toeslagenstelsel. De reactie hierop is dat er een technocratisch apparaat wordt opgetuigd met eindeloos veel varianten. Maar helpt dit de politiek? Door het aantal varianten ontstaat een technische discussie in de politiek in plaats van dat er wordt gekeken naar de meer fundamentele vraagstukken.

Het toeslagenstelsel in Nederland heeft in zekere mate de uitkomst die we willen bereiken. In Nederland wordt de onderkant van de inkomensverdeling ondersteund door de hogere inkomens. In dit proces zijn allerlei zaken inkomensafhankelijk gemaakt. Maar hebben we niet de vraag gesteld of het wel een inkomensafhankelijk vraagstuk was. Als voorbeeld komt Caminada met een individu dat wil gaan samenwonen. Op basis van de inkomenssituatie van de partner stort het gebouw van inkomensafhankelijkheid in. Dit komt door de grote verschillen in belastingdruk aan de hand van de huishoudsamenstelling. Hiermee is de keuze voor huishoudsamenstelling inkomensafhankelijk geworden.

Caminada bespreekt daarnaast een ander kenmerk van ons fiscale stelsel van belastingen naar inkomenshoogte met inkomensprogressie. Hij stelt dat er weinig oog is voor de grote belastingverschillen op dezelfde inkomenshoogte door zaken die niet met inkomen te maken hebben. Voorbeelden zijn de voorkeur voor wonen in plaats van huren, het nemen van kinderen en kinderopvang. Deze voorkeuren leiden tot belastingdrukverschillen. Het mediane huishouden in Nederland heeft een gemiddelde belastingdruk van 39%. Echter kan bij een vergelijkbaar (modaal) inkomen een groot inkomensverschil ontstaan in netto-inkomen door preferenties in het fiscaal stelsel. Dit inkomensverschil kan oplopen tot tien- of vijftienduizend euro bij modale inkomens. Caminada vraagt zich af waarom er eindeloos gediscussieerd wordt over koopkrachtverschillen bij een stelselwijziging wanneer er zulke grote inkomensverschillen bestaan bij vergelijkbare inkomens.

Caminada komt met een variant voor het toeslagenstelsel waarbij we met minder knoppen tot eenzelfde inkomensverdeling komen. Hiervoor kijkt hij naar zaken die makkelijk objectiveerbaar zijn zoals het inkomen, aantal kinderen en de leeftijd. Uiteindelijk geeft zijn variant min of meer eenzelfde inkomensverdeling als de huidige wirwar van regelingen, op basis van minder informatie. Caminada sluit af door te vragen of dit niet de kant is die we op moeten gaan.

Prof. dr. C.L.J. (Koen) Caminada is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Juridische faculteit van de Universiteit Leiden en vice-decaan, portefeuillehouder Onderwijs, aan de faculteit Governance and Global Affairs in Den Haag.