



**Pierre Koning** is hoogleraar Economie van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de VU.

**Arjen Siegmann** is hoogleraar Waardenvol werk en christelijk-sociaal denken. Hij werkt ook bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het systeem van toeslagen zorgt ervoor dat met name voor minima werken onbetaalbaar is. De politiek zal nu pijnlijke keuzen moeten maken, stellen *Pierre Koning* en *Arjen Siegmann*.

# Doorbreek de toeslagen-automaat en voorkom zo armoede

**E**r zijn maar twee momenten in het jaar waarop de meeste mensen nadenken over belastingen. Het ene moment is bij de aangifte. Het andere moment is bij een verandering van inkomen. Iemand gaat bijvoorbeeld meer werken, of een stapje omhoog in de loonschaal. Op zo'n moment gaan de woorden 'bruto' en 'netto' opeens weer leven. Je gaat er honderd euro in de maand op vooruit, maar dat is bruto. Wat hou je daar aan over?

Wat mensen overhouden, blijkt in Nederland verrassend slecht uit te pakken. Het is soms maar heel weinig, het is onduidelijk en het kan afhangen van allerlei willekeurige aspecten van hoe iemand leeft. Mensen met een laag inkomen lopen het grootste gevaar. Dit gevaar wordt steeds groter en verergert het armoedeprobleem in Nederland. Veel mensen aan de onderkant hebben liever een zeker inkomen dat iets lager is dan dat zij een stap in het duister moeten maken.

Nederlanders betalen om te beginnen relatief veel belasting. Niemand betaalt 80 of 90 procent van zijn totale inkomen aan belasting. Maar de belastingen worden gevoeld op het moment dat er een verandering is in inkomen. Als toeslagen terugbetaald moeten worden, bijvoorbeeld. Of als iemand meteen alle wijzigingen doorgeeft, en aan het einde van de maand minder overhoudt, terwijl het bruto-inkomen omhoog is gegaan. We vinden het woord 'belastingdruk' dan ook breder van toepassing, namelijk als de druk die mensen in hun leven ervaren. Wellicht is de term 'belastingdruk' daarom nog beter op zijn plaats: voormalige zekerheden komen op losse schroeven te staan bij gewijzigde omstandigheden.

En in een arbeidsmarkt waarin banen vaak tijdelijk of in deeltijd zijn, zullen die omstandigheden nogal eens kunnen wijzigen. Het probleem is

bekend bij politici en ministeries. Toch wordt er maar weinig aan gedaan. Sterker nog, het probleem wordt in 2024 nóg groter.

**E**en eenverdiener met kinderen wordt in 2024 geconfronteerd met de hoogste belastingdruk over het extra verdiende inkomen namelijk 80 procent. Dat betekent dat als deze eenverdiener met een inkomen van 25.000 euro zijn of haar inkomen zou verdubbelen, naar 50.000 euro, dat er van de bruto verhoging met 25.000 euro er netto 5.000 euro van overblijft. Dat is wat die eenverdiener erop vooruit gaat. 80 procent is hoog. Maar nog erger is de onvoorspelbaarheid. De precieze belastingdruk voor een huishouden kan namelijk ook zomaar 10 procent zijn, afhankelijk van wie er werkt en hoe het inkomen verdiend wordt. De druk varieert van 8 procent tot wel 90 procent, afhankelijk van de situatie. Een normaal mens zou hier compleet in vastlopen, en dat gebeurt dus ook.

De werking van dit stelsel van belastingen en toeslagen berust op het sturen met prikkels. Het sturende karakter maakt het onrechtvaardig. Het lokt ook creatieve constructies uit, van ondernemers die hun partner in dienst nemen om van een lagere belastingdruk te profiteren. De winst van dit soort constructies kan oplopen tot 10.000 euro per jaar. De tabellen met de 'marginale druk', zoals het ministerie van Financiën dat noemt, worden jaarlijks gepubliceerd. Dus iedereen weet ervan. Dat het niet verandert of zelfs erger wordt, lijkt op het mechanisme van een ratelsleutel: een moersleutel die maar één kant op kan draaien. Je gebruikt hem bij het klussen als je geen ruimte hebt om een hele draai te maken met de moer. De sleutel heeft een intern mechanisme waarmee je de ene kant op druk kunt zetten (om de schroef los te draaien) en de andere kant op vrij kan lopen. Zo is het ook geworden met de belastingdruk. Veranderingen gaan

ILLUSTRATIE JET PETERS



maar één kant op: omhoog. Mede door de introductie van het armoedecijfer dat het CPB sinds een aantal jaar rapporteert, staan beleidsmakers doorlopend met de ratelsleutel paraat. Ook de komende CPB-doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's gaan het 'aantal kinderen in armoede' rapporteren, dus zal de ratelsleutel niet ontbreken bij de kabinetsformatie. Het armoedecijfer mag onder geen beding omhoog, iedere burger onder de armoedegrens is er eigenlijk al een te veel. Dus doordraaien is het devies. Veel klussers hadden al lang nattigheid gevoeld en waren gestopt met draaien, maar als het om armoede gaat ontbreekt zo'n moment van inzicht.

**D**oor al dat doordraaien neemt de belastingdruk en ook de 'belastingdruk' toe. Werken wordt een risico. Wie kan rondkomen van bijstand en toeslagen, moet heel goed uitkijken. Meer werken kan schade opleveren. Ook gaan samenwonen, of iemand in huis ne-

men die misschien een eigen inkomen heeft, is risicovol. Het armoedebeleid heeft een grote groep mensen gestimuleerd om niet meer (wit) te willen werken. Mensen die gezond van lijf en leden zijn, maar de boodschap van het belastingstelsel hebben opgevangen: ga niet veranderen, want dat levert financiële problemen op. En zo nodig zal een klantmanager van de sociale dienst dezelfde boodschap uitdragen, omdat extra inkomsten naast de uitkering ook voor de uitvoering nogal belastend zijn. De oorzaak van de belastingdruk is de keerzijde van het beleid dat zich richt op één specifiek deel van de inkomensverdeling. Als je lage inkomens wat extra wilt geven, maar niet de hogere inkomens, dan moet je heel precies afstellen dat een toeslag alleen voor die groep geldt. Dat valt goed te verkopen aan de achterban en het werkt prachtig in de koopkrachtmodellen voor de lager inkomens. Je ziet meteen effect en het lijkt op een sociale maatregel. Het is begrijpelijk dat armoedecijfers en koopkrachtplaatjes een eigen le-

ven zijn gaan leiden. Zij geven de indruk van sociaal beleid, want de laagste inkomens krijgen een steuntje in de rug. En het is relatief goedkoop, want de maatregel geldt maar voor een kleine groep. Het levert veel op, en het kost weinig. En het is relatief nog verleidelijker geworden omdat gebleken is dat bij een verhoging van uitkeringen zo goed als alle politieke partijen vinden dat meteen ook de gekoppelde AOW omhoog moet. Dit laatste maakt het verhogen van uitkeringen extreem duur. En dus de aantrekkingskracht van het verhogen van de toeslagen des te groter.

**H**et moment dat hier iets aan gedaan moet worden, komt steeds dichterbij. Veel verkiezingsprogramma's en lijsttrekkers hebben zich uitgesproken voor het oplossen van deze problematiek. Maar wat niemand erbij zegt is dat een echte oplossing zal bestaan uit het maken van pijnlijke keuzes. De keuze die voorligt en steeds onvermijdelijker wordt, is het afbou-

wen van inkomensafhankelijke regelingen. We zullen meer moeten werken met vaste bedragen, zoals dat ook gebeurt bij de kinderbijslag en de AOW. Die zijn voorspelbaar, begrijpelijk en ze leiden niet tot een hogere belastingdruk. Maar de afbouw betekent ook direct dat sommige lage inkomens er netto op achteruit zullen gaan. In het geval van het kindgebondenbudget of de basisbeurs kan het niet anders, of de bedragen zullen lager worden. Lager, maar wel voorspelbaarder. Het kan overigens meevallen bij regelingen zoals de kinderopvang, waar directe subsidiëring van kinderopvang hetzelfde kan bereiken als de toeslag. De opgave is het belasting- en toeslagenbeleid zo te hervormen dat de laagste inkomens alsnog voldoende beschermd blijven. Gemeentelijke bijstand kan hier een rol hebben, net als andere vormen van financiële hulp of hulp in natura die niet door de Rijksoverheid worden verschaft. Meer directe betrokkenheid bij gezinnen, met kennis van waar de nood precies zit, voorkomt het automatis-

me van de toeslagen. Het is deze 'toeslagenautomaat' die doorbroken moet worden als we het armoedeprobleem onder ogen willen zien. Voor inkomens boven het minimum geldt de belofte dat het eenvoudiger wordt, en voorspelbaarder. Dat mensen gewoon weer overwerk kunnen doen, zonder bang te zijn voor terugvordering. En dat de keuze om meer uren te werken gewoon weer een eigen afweging wordt, zonder dat de belastingdruk als een donkere wolk boven het leven van mensen hangt.

**H**et probleem van de belastingdruk zou wel eens het verborgen probleem kunnen zijn van armoede en sociale ongelijkheid. Wie genoeg verdient, heeft geen enkele last van deze druk. Die heeft zich ontworsteld aan de greep van toeslagen en terugvorderingen. Wie daar nog inzit, moet heel erg oppassen. Mensen weten dit, en gedragen zich ernaar. Stiltzitten wordt beloofd. In de woorden van Arjen Lubach: „Mensen willen wel meer werken, maar kunnen het niet betalen”.