

University of Groningen

## Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen

Vonk, G. J.; Brink, B.; Bouwmeester, M.

*Published in:*  
Weekblad voor Fiscaal Recht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vonk, G. J., Brink, B., & Bouwmeester, M. (2021). Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen. *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 98(7382), 696-704.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

WFR 2021/98

# Land zonder toeslagen?

EEN VERKENNING VAN ALTERNATIEVE INRICHTINGSVORMEN VOOR HET HUIDIGE STELSEL VAN INKOMENSAFHANKELIJKE TOESLAGEN

PROF. DR. G.J. VONK<sup>1</sup>, DR. B. BRINK<sup>2</sup> EN M. BOUWMEESTER<sup>3</sup>

## 1 Inleiding

In deze bijdrage verkennen wij alternatieve inrichtingsvormen voor het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Het huidige stelsel is in een kwaad daglicht komen te staan. Door de affaire met de kinderopvangtoeslagen is duidelijk geworden hoezeer de toeslagen door de wijze van uitkeren goedwillende burgers tot wanhoop kunnen drijven. Het stelsel dat nog in 2005 met de beste bedoelingen is ingevoerd,<sup>4</sup> blijkt zich te hebben ontwikkeld tot een monster dat onschuldige burgers terroriseert.

Dezelfde politieke krachten die het monster verwekten, kunnen het ook weer temmen. Daar worden ook stappen toe ondernomen.<sup>5</sup> Maar of het stelsel hiermee zal worden gered, valt te betwijfelen. Volgens de Tweede Kamer is Nederland beter af zonder de toeslagen.<sup>6</sup> Nadat

het kabinet-Rutte III naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag<sup>7</sup> zijn ontslag aanbod, lijkt het lot van het stelsel te zijn beschoren. Het heeft elke vorm van politieke legitimiteit verloren.

Maar zo makkelijk komt Nederland niet van de toeslagen af. Het land ligt aan het infuus van deze vorm van inkomensoverdrachten: bijna 60% (meer dan vijf miljoen) van de huishoudens krijgt één of meerdere toeslagen. De jaarlijkse uitgaven bedragen € 13 miljard. Daarbij vervult het stelsel een aantal cruciale functies. Toeslagen ondersteunen armere huishoudens en helpen daarmee de kloof tussen laagbetaalden en beter gesitueerden te verkleinen. Ze leiden bovendien tot een aanzienlijke verhoging van het sociaal minimum voor mensen die van een uitkering moeten rondkomen. Verder faciliteren ze vraagsturing in de op marktwerking gebaseerde stelsels van zorg, wonen en kinderopvang.

Hoe kunnen de problemen met de toeslagen worden bestreden zonder de functies van het stelsel te verliezen? Het kabinet erkent dat er geen makkelijke structurele oplossingen voor de problemen in het huidige stelsel zijn te vinden. De toeslagen zijn onlosmakelijk verbonden met de achterliggende stelsels van zorg, kinderen en wonen. Fundamentele alternatieven voor de toeslagen die in het IBO-rapport Toeslagen zijn voorgesteld<sup>8</sup> vereisen verdere uitwerking, waarbij tevens deze achterliggende stelsels betrokken moeten worden, zo stelt het kabinet.<sup>9</sup> Zo bezien ligt de toekomst geheel open.

1 Hoogleraar socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen.

2 Docent beleidswetenschap en post-doc onderzoeker socialezekerheidsbeleid, Rijksuniversiteit Groningen.

3 Student-assistent bij de vakgroep Staats- en bestuursrecht, Rijksuniversiteit Groningen.

4 Zie de enthousiaste aankondiging van het stelsel door toenmalig Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn, 'Wetgeving is een zaak van vorm én visie', rede voor het Lof-congres, 16 oktober 2003. Geraadpleegd op 4 maart 2021 via: <http://dnpprepo.ub.rug.nl/id/eprint/12927>.

5 Er is onder meer een hardheidsclausule opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Dienst Toeslagen moet een redelijkheidstoets toepassen bij terugvorderingen. Voor een verder overzicht van de concrete plannen op korte termijn zie de kabinetsreactie op het tweede deelrapport van het IBO Toeslagen, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624.

6 Op 4 december 2019 dienden de Kamerleden Bruins en Van Weyenberg een motie in die de regering verzocht om het toeslagenstelsel grondig te heroverwegen en te onderzoeken of

Nederland 'misschien wel beter af is zonder toeslagen'. Deze motie werd met algemene stemmen aangenomen, zie Kamerstukken II 2019/20, 31066, 558.

7 Ongekend onrecht (Eindrapport Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

8 Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624.

9 Kamerstukken I 2021/21, 31066, R.

Politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's uitdrukking gegeven aan de hervormingsgeest met een scala van alternatieven. Voor een overzicht zie de bijlage.

Het doel van dit artikel is om een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar een nieuw systeem van inkomensondersteuning door alternatieve oplossingsrichtingen te voorzien van een systematische onderbouwing. De centrale vraag is welke alternatieve inrichtingsvormen kunnen worden uitgetekend en hoe deze tegemoetkomen aan de functies van het huidige stelsel in termen van a) inkomensbescherming, b) activering en c) bestedingsautonomie.

Om deze vraag te beantwoorden bespreken we eerst de toegevoegde waarde van het huidige stelsel in het systeem van fiscaliteit en sociale zekerheid (onderdeel 2). In de volgende stap presenteren we een model voor de alternatieve inrichtingsvormen dat uitgaat van twee variabelen, te weten a) meer of minder inkomensafhankelijkheid en b) generieke inkomenssteun versus gebonden inkomenssteun (onderdeel 3). In de derde stap scoren we vier ideaaltypes die op basis van deze variabelen kunnen worden geïdentificeerd, aan de drie eerder besproken functies van inkomensbescherming, activering en bestedingsautonomie (onderdeel 4). De methodologische uitgangspunten en begrippen die aan deze modellen ten grondslag liggen, worden nader toegelicht in de afzonderlijke paragrafen. Het artikel wordt afgesloten met een korte, beschouwende conclusie (onderdeel 5).

Voor de analyse in dit artikel gelden enkele beperkingen. De eerste is dat uitsluitend aandacht wordt besteed aan alternatieve inrichtingsvormen voor een stelsel op basis van (aanvullende) inkomensoverdrachten aan burgers. Flankerende maatregelen en voorliggende voorzieningen in natura die erop zijn gericht de afhankelijkheid van dergelijke overdrachten terug te dringen, vallen buiten het bestek van deze bijdrage. Te denken valt bijvoorbeeld aan: de verhoging van het minimumloon, de instelling van een minimumtarief voor zzp'ers, een gegarandeerde infrastructuur voor gratis kinderopvang en gesubsidieerde huurwoningen. Er is niets mis met deze en andere denkbare maatregelen om de toeslagenafhankelijkheid tegen te gaan. Ze moeten worden beoordeeld op hun eigen merites. Maar ze vallen buiten het bereik van dit artikel dat, zoals gezegd, uitsluitend ingaat op alternatieve inrichtingsvormen voor het stelsel van (aanvullende) inkomensoverdrachten.

De tweede beperking is dat bij de beoordeling van de alternatieven de uitvoerbaarheid (in termen van het doenvermogen van overheid én burger) niet wordt meegenomen. Een voorwaarde voor alle varianten is dat ze uitvoerbaar zijn. Of dit het geval is, vergt een ander

type onderzoek. Dit laat onverlet dat de door ons gepresenteerde varianten niet hetzelfde uitwerken op de uitvoering. Zo mag ervan worden uitgegaan dat alternatieven die meer tenderen naar inkomensafhankelijkheid en generieke inkomenssteun uitvoeringstechnisch minder complex zijn dan inkomensafhankelijke gebonden inkomenssteun, eenvoudigweg omdat ze minder voorwaarden, beoordelingsmomenten en controle-inspanningen met zich brengen.

In de derde plaats hebben we de alternatieven niet doorgerekend, zelfs niet op de achterkant van een bier-viltje.

## 2 De toegevoegde waarde van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen in het bestaande systeem van fiscaliteit en sociale zekerheid

De toeslagen zoals die worden gehuisvest onder het dak van de Awir vormen een hybride systeem op het grensvlak tussen de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Het stelsel is geïntroduceerd als reactie op de problematiek die zich voordeed bij voorgaande fiscale regelingen<sup>10</sup> en is qua systematiek geïnspireerd door de belastingwetgeving. De functies die de toeslagen vervullen zijn vergelijkbaar met die van sociale belastinginstrumenten in andere ontwikkelde landen in termen van het bieden van financiële bescherming voor sociale doeleinden.<sup>11</sup> Desondanks kunnen de toeslagen in essentie niet worden gekwalificeerd als fiscale instrumenten. Dit is het geval omdat ze buiten het systeem van heffingen op grond van de loon- en inkomstenbelasting zijn georganiseerd en als directe sociale uitkeringen worden overgemaakt. Dogmatisch zijn ze daarmee eerder aan te merken als een vorm van sociale zekerheid (als inkomensafhankelijke voorzieningen). Maar de toeslagen zijn niet over één kam te scheren met bestaansminimumregelingen zoals de Participatiewet, de IOW, IOAW en de TW. De compensatie van bijzondere kosten vormt de spil. Daarbij gaat de inkomensondersteuningsfunctie verder dan het garanderen van een bestaansminimum voor personen die buiten het arbeidsproces zijn komen te staan.

<sup>10</sup> Gedoeld wordt op onder meer de zogenoemde verzilverproblematiek, het verschijnsel dat heffingskortingen niet tot uitbetaling komen als personen als gevolg van lage inkomsten geen of hooguit geringe belasting hoeven te betalen.

<sup>11</sup> K. Mann, 'Remembering and rethinking the social divisions of welfare: 50 years on', *Journal of Social Policy*, 38(1), 2009, p. 1-18; N. Morel, C. Touzet & M. Zemmour, 'Fiscal welfare in Europe: Why should we care and what do we know so far?', *Journal of European Social Policy*, 28(5), 2018, p. 549-560.

Door de verruimde inkomensbescherming vormen de toeslagen een aanvulling op het tot dusver bestaande socialezekerheidsinstrumentarium.<sup>12</sup> Hieronder bespreken we de aanvullende functies onder de noemers 'inkomensbescherming' en 'activering', beide klassieke doelstellingen van de sociale zekerheid. Ook gaan we in op het kenmerk van bestedingsautonomie dat van belang is voor vraagsturing en marktwerking in de onderliggende sectoren van huur, kinderopvang en zorg.

### Inkomensbescherming

Doordat de toeslagen geen onderscheid maken tussen werkenden en niet-werkenden en uitgaan van ruime inkomensgrenzen zijn ze van bijzondere betekenis voor de groep 'werkende armen'. Hun inkomenspositie staat al decennialang onder druk.<sup>13</sup> Het socialezekerheidsstelsel beschikte niet over een specifiek instrumentarium om aan deze groep tegemoet te komen. De inkomensafhankelijke toeslagen voorzien in deze leemte.

De toeslagen hebben voorts een bijzondere betekenis voor uitkeringsgerechtigden en werkende armen die moeten leven van een inkomen rond het sociaal minimum. Langs de weg van de inkomensafhankelijke toeslagen vindt een forse aanvulling op het inkomen plaats. Een bijstandsgerechtigde bijvoorbeeld heeft recht op de maximale toeslagen waardoor het bedrag aan bijstand dikwijls met vele honderden euro's per maand wordt opgehoogd. Voor mensen die op het sociaal minimum moeten leven vormen de toeslagen gemiddeld ruim 20% van het besteedbaar inkomen. Zo bezien voorzien de toeslagen in een 'versterkt sociaal minimum'. Juridisch-systematisch ligt dit sociaal minimum op 50% (gehuwden) of 70% (alleenstaanden) van het nettominimumloon. Feitelijk is het echter als gevolg van de toeslagen veel hoger.

Ten slotte mag hier niet worden vergeten dat de toeslagen met hun herverdelende impact zijn uitgegroeid tot een belangrijk inkomenspolitiek instrument. Op zich is inkomensherverdeling geen verklaard doel van de inkomensafhankelijke toeslagen. Maar er gaat wel een groot herverdelend effect vanuit, met name wat betreft de zorgtoeslag en de huurtoeslag, gezien het grote aantal

<sup>12</sup> Zie ook onze eerdere bijdrage over deze toegevoegde waarde, M. Bouwmeester, B. Brink & G.J. Vonk, 'De toegevoegde waarde van de inkomensafhankelijke toeslagen in het stelsel van fiscaliteit en sociale zekerheid', MBB 2020/25.

<sup>13</sup> Zie onder meer S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, 'Income support policies for the working poor', in: *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing 2018, p. 5, 14. Voor de situatie in Nederland, vgl. S. Hoff, B. van Hulst & J.M. Wildeboer Schut, 'Werkende en niet-werkende armen', in: *Armoede in kaart: 2019*. Geraadpleegd op 4 maart 2021 via: <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/werkende-en-niet-werkende-armen>.

ontvangers en de hoge mate van gerichtheid op de laagste inkomens. Vooral de zorgtoeslag is de laatste jaren gebruikt als instrument om de koopkracht van de laagste inkomens op peil te houden. De toeslagen zijn daarmee uitgegroeid tot ware 'koopkrachtknoppen'.<sup>14</sup>

### Activering

Activering is een belangrijke doelstelling van zowel het fiscale als het socialezekerheidsbeleid. Ook de toeslagen beogen hieraan een bijdrage te leveren. De ratio van het hele stelsel is terug te voeren tot de wens de armoedeval te bestrijden, oftewel het verschijnsel dat personen als gevolg van een hoge marginale druk uitkeringen en subsidies kwijtraken doordat ze meer gaan verdienen.<sup>15</sup> Door de wildgroei van allerlei nationale en lokale vormen van inkomensafhankelijke voorzieningen heeft dit verschijnsel een breed karakter gekregen. De Awir is gericht op activering door een beteugeling van de armoedeval, te bereiken met harmonisatie en stroomlijning van de toeslagen. Een dergelijke stroomlijning leidt ertoe dat de marginale druk beter kan worden gemonitord en bedwongen. Dit sluit aan bij het fiscale doel van activering door het zo veel mogelijk beperken van de marginale druk. Dat het huidige stelsel van toeslagen wat betreft activering nog vele mogelijkheden kent voor verbetering,<sup>16</sup> doet aan deze ambitie niet af. Zonder een harmonisatie van de inkomensafhankelijke regelingen ontstaat opnieuw het risico van een wildgroei van specifieke inkomensafhankelijke regelingen die worden ingevoerd om armere gezinnen voordelen te verschaffen.

### Bestedingsautonomie

Onder bestedingsautonomie verstaan we hier de mate waarin burgers zeggenschap hebben over de besteding van het geld dat hen van overheidswege wordt toegekend. Door uit te gaan van een bepaalde bestedingsautonomie stimuleren de toeslagen vraagsturing en marktwerking. De overheid treedt immers niet op als rechtstreekse leverancier van publieke diensten van

<sup>14</sup> *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624.

<sup>15</sup> Vgl. *Armoede en armoedeval – De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (Commissie Derksen). Vuga, Den Haag, september 1997; *Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen Eindrapport 2003*, *Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen (HIAR)*, oktober 2003. Geraadpleegd op 4 maart 2021 via: <http://docplayer.nl/7628571-Werkgroep-harmonisatie-inkomensafhankelijke-regelingen-hiar-eindrapport.html>.

<sup>16</sup> *Naar een activerender belastingstelsel (Eindrapport Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen, Commissie Van Dijkhuizen)*, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33447, 2.

algemeen belang (zoals kinderopvang en huisvesting), maar geeft toeslagen aan een brede laag van de bevolking om hen in staat te stellen deze diensten in te kopen op de markt.<sup>17</sup> In het tweede IBO-rapport wordt het faciliteren van marktwerking als primaire beleidsdoelstelling van het toeslagenstelsel aangemerkt.<sup>18</sup> De burger beslist waaraan hij zijn geld aan uitgeeft, de overheid reageert met een subsidie.<sup>19</sup>

Ondanks het uitgangspunt van bestedingsautonomie is van generieke inkomenssteun waarbij de kosten eenvoudigweg worden verondersteld aanwezig te zijn, geen sprake.<sup>20</sup> De vier inkomensafhankelijke uitkeringen in het huidige stelsel zijn kostengebonden: aanvragers komen alleen in aanmerking voor toeslagen wanneer zij daadwerkelijke, reële kosten maken in de vier specifieke domeinen (huur, zorgverzekering, opvoeding kinderen en kinderopvang). De gebondenheid is het verst doorgevoerd bij de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Zo is de hoogte van de huurtoeslag direct afhankelijk van de hoogte van het inkomen van medebewoners en de hoogte van de huur en is het recht op de kinderopvangtoeslag afhankelijk van het aantal afgenomen uren kinderopvang, het uurtarief van de kinderopvanginstelling en het aantal door ouders gewerkte uren.<sup>21</sup>

### 3 Alternatieve inrichtingsvormen

Hieronder presenteren wij een model voor vier alternatieve richtingen voor de inrichting van het stelsel van

17 Dit mechanisme is goed zichtbaar in de huursector waar de stijging van de huurprijzen als gevolg van marktwerking wordt gecompenseerd door de huurtoeslag. De gemiddelde hoogte van de huurtoeslag is tussen 2006 en 2019 fors gestegen met 50%. Zie *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 22.

18 *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 8.

19 Dit denkbeeld werd wat betreft de kinderopvang reeds trefvend verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet basisvoorziening kinderopvang: 'Omdat de ouders zelf een deel van de kosten van de kinderopvang voor hun rekening moeten nemen, worden zij aangezet tot het kiezen van kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitsverhouding.' En: 'Vraagfinanciering heeft tot gevolg dat aanbieders van kinderopvang in concurrentie tot elkaar komen te staan. Het zal aanbieders stimuleren tot efficiëntieverbeteringen.' Kamerstukken II 2001/02, 28447, 3, p. 16.

20 N. Barr, *Economics of the welfare state*. Oxford University Press, USA 2020.

21 *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624.

inkomensafhankelijke toeslagen. Deze ontstaan door twee variabelen te hanteren.

De eerste variabele heeft betrekking op de mate van inkomensafhankelijkheid. We plaatsen deze variabele op de verticale as. Daarbij zijn alle opties mogelijk, variërend van geheel inkomensafhankelijk aan de ene kant van het spectrum en een volledige huishoudmiddelenloets (inkomen en vermogen) aan de andere kant.

De tweede variabele die is geplaatst op de horizontale as, heeft betrekking op bestedingsautonomie. Aan de ene kant figureert generieke inkomenssteun en aan de andere kant gebonden, concrete kostencompensatie. In de Engelse literatuur wordt dit onderscheid ook wel aangeduid door de tegenstelling *untied* en *tied benefits*.

Alvorens we de vier modellen presenteren, lichten we de keuze voor deze twee variabelen als volgt toe.

#### *Inkomensafhankelijkheid versus inkomensafhankelijkheid*

Wat de mate van inkomensafhankelijkheid betreft, geldt dat er een sterk verband is met de activeringsdoelstelling. De hoogte van de marginale druk (en daarmee de aanwezigheid van de armoedeval) wordt immers hoger naarmate de gerichtheid van sociale uitkeringen en het belastingstelsel (*targeting*) toeneemt. De armoedeval is daarmee een logisch gevolg van inkomensafhankelijke ondersteuning, in samenspel met het progressief verloop van de inkomstenbelasting. Er is sprake van een uitruil: gerichte, inkomensafhankelijke ondersteuning draagt weliswaar bij aan een efficiënte armoedereductie, maar dit gaat gepaard met een versterking van de armoedeval.<sup>22</sup> Een belangrijk voordeel van inkomensafhankelijke instrumenten is dus dat deze niet bijdragen aan de armoedeval, omdat ze toenames in het bruto-inkomen ongemoeid laten.

Eveneens bestaat er een verband tussen de mate van inkomensafhankelijkheid en inkomensbescherming. Zo missen inkomensafhankelijke voorzieningen de mogelijkheid om kwetsbare groepen extra in bescherming te nemen en is er geen herverdelend effect.

Hoe nuttig het ook is om de gevolgen van de keuze tussen inkomensafhankelijkheid versus inkomensafhankelijkheid zichtbaar te maken, bedacht moet worden dat het hierbij gaat om een sterke simplificatie van de werkelijkheid. Bij iedere vorm van inkomensafhankelijke ondersteuning moeten overheden keuzes maken wat

22 K. Caminada, K. Goudswaard, O. van Vliet & V. Bakker, 'Inkomensherverdeling en armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen in België en Nederland', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 61(2019/2): 285-315.

betreft vrijlatingsgrenzen, inkomensbegrippen en de bandbreedte van het in aanmerking te nemen inkomen. Ook is van belang welk inkomen leidend is voor de inkomensstoets, dat van het individu of van het huishouden. De keuze voor een huishoudinkomensstoets (zoals in het toeslagenstelsel) is misschien efficiënter vanuit budgettair perspectief en vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid (omdat het voorkomt dat ook kleinverdieners in een niet-arm huishouden profiteren van inkomenssteun), maar leidt tot een grotere verstoring van de arbeidsprikkels dan op individuele draagkracht gebaseerde systemen.<sup>23</sup> Dat is in het toeslagenstelsel zo omdat tweeverdieners al snel een inkomen hebben dat te hoog is om toeslagen te ontvangen, waardoor het voor veel tweede verdieners onaantrekkelijk is om (meer) te werken.<sup>24</sup> Het gevolg daarvan is dat de economische zelfstandigheid van tweede verdieners (veelal vrouwen) beperkt wordt.<sup>25</sup>

Met deze en nog andere nuances kan het model geen rekening houden. Wij hanteren de simpele presumptie dat inkomensafhankelijke regelingen uit de aard der zaak rekening houden met het huishoudinkomen, terwijl inkomensafhankelijke regelingen van het huishouden abstraheren en op individuele grondslag worden toegekend. Dat laatste laat onverlet dat ook inkomensafhankelijke regelingen kunnen variëren wat betreft het aantal leden van een huishouden; er is alleen geen sprake van een huishoudmiddelentoets.

#### Generieke versus gebonden inkomenssteun

De mate van gebondenheid heeft invloed op de bestedingsautonomie: de bestedingsautonomie neemt toe naarmate er minder sprake is van gebondenheid. Voor autonomie kan worden gepleit vanuit ideologische motieven (minder overheidsbemoeienis), maar ook vanuit overwegingen van uitvoerbaarheid. Wat dat betreft zijn generieke voorzieningen eenvoudiger uitvoerbaar. Ook binnen gebonden voorzieningen kan onderscheid worden gemaakt. Als kosten worden verondersteld aanwezig te zijn aan de hand van bepaalde objectieve kenmerken (bijvoorbeeld het hebben van kinderen), dan is de regeling minder fout- (en fraude)gevoelig dan als al die kosten per geval moeten worden gesteld en bewezen.

23 S. Marchal, I. Marx & G. Verbist, 'Income support policies for the working poor', in: *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing 2018.

24 Kamerstukken I 2016/17, 34550, X.

25 Zie K. Caminada, 'Position paper Rondetafelgesprek Tweede Kamer Alternatieven voor het toeslagenstelsel', geraadpleegd op 4 maart 2021 via: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/fiscaal-en-economische-vakken/economie/rondetafelgesprek-tk-toeslagen-2-december-2020.pdf>.

#### Vier varianten

Aan de uiteinden van ons model komen de meest radicale opties in beeld. Linksonder figureert het universele basisinkomen, rechtsboven zeer gerichte, specifieke voorzieningen die uitsluitend openstaan voor de allerarmsten. Maar zo hebben we de problematiek niet benaderd. In elk van de vier kwadranten zijn we op zoek gegaan naar meer gematigde invullingen die bepaalde ideaaltypes representeren, ofwel omdat ze reeds door anderen elders zijn uitgewerkt of omdat ze voldoen aan door onszelf geïdentificeerde en bepleite kenmerken.

Aldus worden vier van deze varianten gepresenteerd onder de noemers van:

- Basisbehoefentoeslag.
- Gegarandeerd minimuminkomen.
- Verzilverbare heffingskorting.
- Basistoelagen.



#### Basisbehoefentoeslag

De basisbehoefentoeslag lijkt het meest op het huidige stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Deze is inkomensafhankelijk volgens dezelfde systematiek van een geleidelijke afbouw als de huidige regelingen. Ook is de toeslag gebonden aan de kosten in verband met kinderen, huur en zorg. Het verschil is dat er wordt gewerkt met één toeslag waarin al deze kostencomponenten zijn verwerkt.

De basisbehoefentoeslag heeft eerder bij de regering op tafel gelegen<sup>26</sup> nadat het in 2014 was aanbevolen door de commissie Van Dijkhuizen.<sup>27</sup> Deze commissie constateerde dat gezinnen die meerdere toeslagen ontvangen, te maken hebben met een hoger, gestapeld afbouwpercentage, waardoor het totaalbedrag aan toeslagen snel

26 Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624.

27 *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 59, gebaseerd op P. Koot & M. Gielen, 'Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen', in: S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, ESB 2019.

ler verdampt als men meer verdient. Door de toeslagen om te vormen tot één basisbehoefte-toeslag kan worden gewerkt met een uniform afbouwtraject wat leidt tot een lagere marginale druk.<sup>28</sup> De problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen wordt op deze wijze een halt toegeroepen.

In het voorstel van de commissie Van Dijkhuizen werd de kinderopvangtoeslag buiten het idee van de basisbehoefte-toeslag gehouden. Als kinderopvangtoeslag voorwerp zou worden van het uniforme afbouwpercentage, dan zou een aanzienlijk deel van de gerechtigden namelijk buiten de boot zou vallen.<sup>29</sup> Deze consequentie is een gevolg van de zeer ruime inkomensgrenzen die de kinderopvangtoeslag hanteert. Weliswaar neemt de tegemoetkoming af naarmate er meer wordt verdiend, maar zelfs bij een inkomen van € 194.000 per jaar of meer wordt nog steeds 33% van de kosten vergoed van het eerste kind. Daarmee kwalificeert de kinderopvangtoeslag zich als een basisvoorziening met universele trekken: voor het gehele Nederlandse volk. Dit voorbeeld laat zien dat de ontwikkelingsgang van de toeslagen in de toekomst (in welke richting dan ook) niet voor alle toeslagen hetzelfde hoeft te zijn.

#### *Gegarandeerd minimuminkomen*

Als we volledige inkomensafhankelijkheid combineren met generieke uitkeringen, komen we uit bij het stelsel van sociale bijstand. Dat is immers niet gekoppeld aan een specifieke kosten en het opereert met een totale huishoudmiddelentoets (inkomen en vermogen). Willen wij de bijstand echter presenteren als alternatief voor het huidige toeslagenstelsel, dan zal er eerst denkbeeldig aan moeten worden gesleuteld.

In de eerste plaats gaat de bijstandsnorm omhoog. De normbedragen moeten de maximale tegemoetkomingen uit hoofde van het bestaande stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen incorporeren. Zoals gezegd komt dit neer op een verhoging van ruim 20% van de bijstandsnorm. Een verhoging van de bijstand die pleitbaar is vanuit het oogpunt van toereikende armoedebestrijding<sup>30</sup> vraagt tevens om een verhoging van het minimumloon omdat anders de arbeidsprikkels te zeer wordt aangetast. Op zich figureert een dergelijke verhoging op

de agenda van menig politieke partij, maar of deze haalbaar is, valt uiteraard nog te bezien.

Verder wordt in deze variant van de bijstand gewerkt met ruimere vrijlatingsgrenzen voor het inkomen en vermogen en worden geleidelijke afbouwpercentages gecreëerd, elementen die zijn ontleend aan het huidige toeslagenregime. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat ontoereikende arbeidsinkomsten kunnen worden aangevuld tot het verstrekte sociaal minimum, zonder dat onmiddellijk alle werkprikkels worden weggenomen.

Het aldus door ons denkbeeld geboetseerde nieuwe bijstandsstelsel duiden we aan met de term *gegarandeerd minimuminkomen*. Het is gericht op bescherming van de laagstbetaalden en incorporeert elementen die aan de huidige toeslagenregeling zijn ontleend.

#### *Verzilverbare heffingskorting*

De combinatie tussen inkomensafhankelijkheid en generieke inkomenssteun brengt ons naar het denkbeeld van het universele basisinkomen, door de één met religieuze bezieling bepleit en door de ander met gelijkwaardig fanatisme bestreden.

Een variant op dit denkbeeld is het idee van de negatieve inkomensbelasting. Het is uitgewerkt door de econoom Milton Friedman in 1962.<sup>31</sup> Volgens het idee komt de negatieve inkomstenbelasting 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 arbeidsprikkels bestaan, omdat extra verdiensten zorgen voor een hoger besteedbaar inkomen.

Een interessante tussenvorm van de negatieve inkomstenbelasting en het basisinkomen is het idee van de verzilverbare heffingskorting zoals dat op basis van voorstellen van Tweede Kamerlid Steven van Weyenberg is neergedaald in het verkiezingsprogramma van D66. Volgens dit idee krijgt ieder huishouden ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel een belastingkorting die in geld wordt uitgekeerd bij geen 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 echter afgeroomd. Er wordt naar gestreefd de verzilverbare heffingskorting op termijn verder te verhogen om ze zo een steeds belangrijker rol te geven in het stelsel van de sociale zekerheid. Uiteindelijk kunnen ze worden opgetrokken tot het

<sup>28</sup> *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 36.*

<sup>29</sup> *Naar een activerender belastingstelsel (Eindrapport Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen, Commissie Van Dijkhuizen), bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33447, 2, p. 84.*

<sup>30</sup> *Vgl. B. Goderis, 'De Nederlandse bijstand is niet toereikend, vooral veel kinderen leven onder de armoedegrens', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.), Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen, Van Gennep 2020, p. 61-79.*

<sup>31</sup> *M. Friedman, 'Capitalism and Freedom', University of Chicago Press 1962.*

bestaansminimum, zodat de bijstand, de studiefinanciering en zelfs de AOW erin kunnen opgaan.

Volgens de voorstellen onttrekt de kinderopvangtoeslag zich van deze systematiek. Deze moet volgens het voorstel gratis toegankelijk worden.

### Basistoelagen

Inkomensafhankelijke voorzieningen hoeven niet generiek te zijn, maar kunnen ook worden gekoppeld aan bepaalde kosten. Die koppeling kan rechtstreeks zijn, zodat een direct compensatiemechanisme ontstaat, maar de kosten kunnen evenzeer op basis van bepaalde objectieve kenmerken worden verondersteld. Wij spreken van een basistoelage. Bij die laatste optie komt bijvoorbeeld de kinderbijslag op grond van de AKW in het vizier, die enkel varieert al naar gelang het aantal kinderen en hun leeftijd. Denkbaar is dat zowel het kindgebonden budget als de kinderopvangtoeslag worden uitgekeerd in de vorm van een sterk verhoogde reguliere kinderbijslag. Vanuit een oogpunt van legitimiteit kan daarbij worden overwogen een uiterste inkomensgrens te hanteren voor gezinnen met de hoogste inkomens. Een dergelijke hoge inkomensgrens wordt onder meer bepleit door de SP.<sup>32</sup> Zo'n allesomvattende kinderbijslag duiden we aan met de term *kinderbasistoelage*.

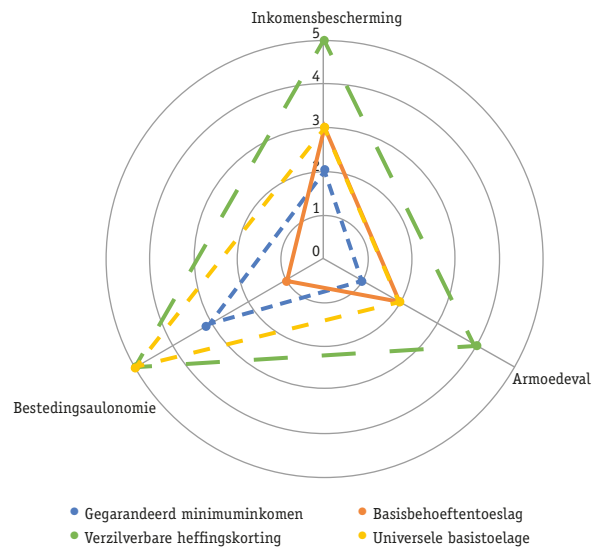
Wie zijn fantasie de vrije loop laat, kan het idee van een basistoelage uitbreiden tot alle burgers die als gevolg van bepaalde omstandigheden of gebeurtenissen buiten het arbeidsproces zijn komen te staan waardoor men niet meer in het eigen bestaan kan voorzien. Te denken valt aan ziekte, arbeidsongeschiktheid en onvrijwillige werkloosheid. Eventueel komen ook studie en ouderdom als rechtgevend omstandigheden in aanmerking. We duiden dit idee aan met de term *universele basistoelage*. Eventueel wordt een dergelijke basistoelage gegoten in de vorm van een verzekering waarvoor premies worden afgedragen, waarmee solidariteit zichtbaar wordt gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden en een persoonlijk recht op toelages wordt gecreëerd. Dit denkbeeld van een universele basisverzekering roept herinneringen op aan het plan van de WRR uit 1985, dat ongelukkigerwijze de term 'ministelsel' meekreeg omdat het aanvullende (bovenminimale) aanspraken in handen wilde leggen van de sociale partners of het individu.<sup>33</sup> Maar dat laatste is natuurlijk geen voorwaarde. Wel zijn we met dit denkbeeld enigszins afgedreven van de rationaliteit van het huidige toeslagenstelsel dat juist geen onderscheid maakt tussen werkenden en niet-werkenden, maar brede inkomensondersteuning geeft naar draagkracht en kosten.

<sup>32</sup> Waarbij de kinderbijslag wordt afgetopt bij een inkomen van meer dan € 73.000. Zie <https://www.sp.nl/standpunt/inkomen>.

<sup>33</sup> Waarborgen voor zekerheid, een nieuw stelsel van sociale zekerheid, Rapport nr. 26, 1985.

## 4 Beoordeling van de alternatieven

Om de varianten uit het model te kunnen wegen hebben we ze beoordeeld in het licht van de drie functies van inkomensbescherming, activering en bestedingsautonomie. Daarbij hebben we elke variant gescoord in een vijfpuntsschaal, uitgaande van beredeneerde uitkomsten. Het resultaat is hieronder zichtbaar gemaakt. We zullen de lezer niet vermoeien met de talloze deliberaties die aan de beoordelingen ten grondslag liggen, maar slechts de belangrijkste inzichten aan het papier toevertrouwen.



Zoals blijkt uit het figuur komt het idee van de verzilverbare heffingskorting in alle opzichten het beste uit de verf. Het biedt eenieder aanvullende inkomensbescherming zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de herverdelingsdoelstelling. Dit is een gevolg van het feit dat hogere inkomsten extra worden belast. Daarbij zijn de heffingskortingen inkomensafhankelijk met als gevolg dat ze niet leiden tot een hogere marginale druk. Het effect van de extra belasting van hogere inkomsten op de arbeidsparticipatie wordt door ons verwaarloosbaar geacht, onder meer vanwege het feit dat extra werkzaamheden altijd nog een aanvullend voordeel opleveren. Daarbij worden evenmin nadelige effecten verwacht voor de arbeidsdeelname van de thuisblijvende partner (meestal vrouwen) aangezien er geen huishoudinkomenstoets wordt gehanteerd. Ten slotte is de bestedingsvrijheid maximaal.

Wat betreft het idee van de basistoelagen hebben we ons geconcentreerd op het doorkijkje van de universele basistoelage. Zouden we louter kijken naar het denkbeeld van een kinderbasistoelage in de vorm van een allesomvattende kinderbijslagregeling die tevens de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget in zich herbergt (inkomensafhankelijk en geabstraheerd van de daadwerkelijke kosten), dan komen we uit op dezelfde posities als gelden voor de verzilverbare heffingskor-



ting. Daarbij zijn we ervan uitgegaan dat de kinderbasisoelagelage voor hogere inkomensgroepen inderdaad wordt afgebouwd, zoals hierboven al is gesuggereerd. Het is al een waardevol inzicht dat het idee van zo'n kinderbasisoelagelage en dat van de verzilverbare heffingskorting elkaar in feite niet eens zo veel ontlopen. Het verschil is met name dat de ene variant zuiver fiscaal-rechtelijk is en de andere socialezekerheidsrechtelijk wordt vormgegeven. Eenieder die om hem moverende redenen tegenstander is van het hybride sociaalfiscale karakter van het huidige toeslagenstelsel, doet zijn voordeel met dit inzicht.

Terug naar de universele basisoelagelage. Deze scoort lager op de norm van inkomensbescherming aangezien het de werkende armen niet tot zijn doelgroep rekent. Tevens scoort het idee lager op de activeringsdoelstelling aangezien de overstap naar werk zal moeten leiden tot een verval van de toelagelage. Zo kwamen we tot het inzicht dat het idee sterk gekoppeld is aan het ideaal van volledige werkgelegenheid, het primaat van de arbeid, en kwalitatief hoogstaande en goed betaalde banen. Dat laatste inzicht is volgens ons vooral van politiek belang. We zeggen daar nog iets over in de slotbeschouwing.

Minder gunstig scoren de basisbehoefentoeslag en het idee van een gegarandeerd minimuminkomen. Voor de eerste variant is dit het geval omdat het uitgaat van beperkte bestedingsautonomie (immers gekoppeld aan daadwerkelijke kosten) en nog steeds een probleem behoudt met marginale druk (immers inkomensafhankelijk). Voor de tweede variant ontstaat er vooral het probleem dat grote groepen die thans toeslagengerechtigd zijn, buiten de boot zullen vallen, hetgeen nadelig uitwerkt op de notie van inkomensbescherming. Voorstanders van deze twee ideeën moeten hun inspiratie ervoor dan ook vooral zoeken in aanvullende argumenten. Wat betreft de basisbehoefentoeslag moet dit argument vooral worden gevonden in een realistische, incrementele verbetering ten opzichte van het bestaande toeslagenstelsel.<sup>34</sup> Wat betreft het denkbeeld van een gegarandeerd minimuminkomen geldt als aanvullend argument de lotsverbetering van de bijstandsgerechtigden, die nu bij wijze van spreken elke cent moeten inleveren bij de sociale dienst of worden achterna gejaagd als ze de boodschappen van moeder niet opgeven.<sup>35</sup> Sommige experimenten in verschillende steden met alternatieve vormen van uitvoering van de Partici-

patiewet hebben hier de afgelopen jaren reeds een voorschot op genomen.<sup>36</sup>

## 5 Slotbeschouwing

In deze bijdrage hebben we vier ideaaltypische stelsels geïdentificeerd als alternatief voor het huidige toeslagenstelsel: de basisbehoefentoeslag, het gegarandeerd minimuminkomen, verzilverbare heffingskorting en basisoelagen. Als we deze varianten toetsen aan de doelstellingen die onderdeel vormen van het huidige toeslagenstelsel in termen van inkomensbescherming, activering en bestedingsautonomie, blijkt dat het idee van de verzilverbare heffingskorting het beste uit de bus komt. Dat maakt het de moeite waard om nader uit te werken en te bestuderen. Hetzelfde geldt overigens voor het alternatief voor dit stelsel, te weten dat van een kinderbasisoelagelage waarvan we hebben geconstateerd dat het veel verwantschap vertoont met de verzilverbare heffingskorting, met dat verschil dat het ene stelsel gehuisvest wordt in de fiscaliteit en het andere in de sociale zekerheid.

Uiteraard is de toekomst van het stelsel niet alleen afhankelijk van een weging van de uitkomsten, maar ook van een politieke waardebeoordeling. Wat dat betreft constateerden wij dat de universele basisoelagelage sterk concurreert met de verzilverbare heffingskorting. Dit is het geval omdat deze uiting geeft aan het primaat van de arbeid en is gebaseerd op de hoop en verwachting dat, bij een goed functionerende arbeidsmarkt en kwalitatief hoogstaande arbeidsplaatsen met adequate beloning, de sociale zekerheid zich kan terugtrekken tot de taak van de bescherming van personen die om wat voor reden dan ook van het arbeidsproces zijn uitgesloten, aangevuld met een bescheiden rol voor de kinderbijslag. De fiscus kan zich weer gaan concentreren op de kerntaak van het innen van geld. De ambitie om zo'n goed functionerende arbeidsmarkt te helpen realiseren is door de commissie Borstlap<sup>37</sup> in 2020 door veel partijen aanvaard, althans op papier. Het idee dat de samenleving rondom werk moet worden georganiseerd en dat werk moet lonen is een hardnekkig vaderlands gedachtegoed. De ideeën van Borstlap moeten zich nog bewijzen, maar dat sluit niet uit dat ze een belangrijk kristallisatiepunt vormen voor de politieke ideeënwereld. Het zijn eerder degenen die van mening zijn dat een geflexibiliseerde arbeidsmarkt niet langer is weg te denken en allerlei voordelen biedt

<sup>34</sup> Zie ook A.M. Lejour, 'Het toeslagenstelsel: van droom tot nachtmerrie naar nieuw realisme', *MBB* 2020/26.

<sup>35</sup> Over de gestrengheid van de middelentoets in de bijstand en de consequenties voor de belanghebbenden, zie Barbara Brink & Gijsbert Vonk, 'Hoe het verheffingsidee uit de bijstand verdween', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen*, Van Gennep 2020, p. 43-60.

<sup>36</sup> Vgl. R. Muffels, 'Experimenten in de Participatiewet', in: T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen*, Van Gennep 2020, p. 128-143.

<sup>37</sup> In wat voor land willen wij werken? (Eindrapport Commissie Regulering van Werk, Commissie Borstlap), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29544, 970.

voor de mens en onderneming, die wat betreft hun waardebepaling eerder zullen uitkomen bij het voorstel van de verzilverbare heffingskorting, aangezien deze de inkomenspositie van alle burgers stutten.

Weer anderen die menen dat beide denkbeelden vergezichten zijn, voelen zich misschien meer thuis bij het idee van een basisbehoeftentoeslag. De problematische stapeling van inkomensafhankelijke regelingen die aanleiding was voor de komst van de Awir wordt erdoor een halt toegeeroepen. Bovendien kan een systeem op basis van één toeslag een snelle oplossing brengen, in ieder geval sneller dan alternatieven die grootschalige stelselherformingen vergen zoals directe financiering van de kinderopvang en een inkomensafhankelijke zorgpremie. Op zich is het zo dat net als nu gebruik zal worden gemaakt van voorschotten en de daarmee gepaard gaande onzekerheden voor de burger.<sup>38</sup> Maar als gevolg van een vereenvoudiging van de grondslagen zullen de terugvorderingen in aantal en omvang wel beduidend afnemen.<sup>39</sup> Bovendien zijn verschillende verbeteringen denkbaar op het gebied van de uitvoering en de rechtsbescherming, zoals een minder repressief optreden en betere dienstverlening door de afdeling Toeslagen<sup>40</sup> en een laagdrempeligere bezwaarprocedure.

Ten slotte merken we nog op dat het idee van een basisbehoeftentoeslag het denkbeeld van een gegarandeerd minimuminkomen dat streeft naar een lotsverbetering van bijstandsgerechtigden, geenszins uitsluit.

Zo bezien ligt de toekomst van het toeslagenstelsel inderdaad geheel open.

<sup>38</sup> Die uitgebreid zijn toegelicht in *Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen Deelonderzoek 1)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 540, en in *Omzien in verwondering 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Interim-rapport Commissie Donner)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 546.

<sup>39</sup> *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (IBO Toeslagen deelonderzoek 2)*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, 624, p. 62.

<sup>40</sup> Een eerste stap in deze richting is gezet met de ontvlechting van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, hetgeen moet gaan bijdragen aan een meer 'mensgerichte aanpak' van toeslagen-dossiers. Zie Kamerstukken II 2019/20, 31066, 607.

## Bijlage 1 Partijprogramma's

VVD	- Vereenvoudiging toeslagen, zoveel mogelijk afschaffen
PVV	- Behoud zorgtoeslag voor lagere inkomens
CDA	- Vereenvoudiging toeslagen, overstap op vastgesteld inkomen uit verleden (+ vangnetregeling) - Directe financiering kinderopvang, beperkte inkomensafhankelijke bijdrage
D66	- Volledige afschaffing toeslagen, verzilverbare heffingskorting → negatieve inkomstenbelasting (faciliteert trapsgewijze afschaffing studiefinanciering, bijstand en AOW per 2030) - Kinderopvang als publieke voorziening (4 dagen gratis) - Afschaffen zorgtoeslag, lagere zorgpremie
GL	- Kinderopvang als publieke voorziening (4 dagen gratis en gratis BSO) - Afschaffing zorgtoeslag: verlaging zorgpremie en eigen risico - Integratie kindgebonden budget in een volledig inkomensafhankelijke kinderbijslag - Huurtoeslag blijft
SP	- Toeslagen overbodig maken door zorg, wonen en kinderopvang betaalbaar te maken - Kinderopvang als publieke voorziening (4 dagen gratis) - Integratie kindgebonden budget in inkomensafhankelijke kinderbijslag - Inkomensafhankelijke zorgpremie - Maximum huurprijzen
PvdA	- Afschaffen zorgtoeslag door lagere zorgpremie - Nieuwe huursubsidie ter vervanging van huurtoeslag (vergelijkbaar met oude huursubsidie: oud inkomen met vangnetregeling) + strenge regulering huurniveaus vrije sector - Kinderopvang gratis publieke voorziening
CU	- Afschaffing alle toeslagen - Grootschalige belastinghervorming: uitkeerbare belastingkorting ('verzilverbare basiskorting'), gerelateerd aan samenstelling en inkomen huishouden - Minder inkomensondersteuning nodig door hoger minimumloon - Kinderopvang 'bijna gratis'
PvdD	- Maatschappelijke noodzaak toeslagen verminderen - Kinderopvang als publieke voorziening (4 dagen gratis) - Terug naar het ziekenfonds, afschaffen zorgtoeslag door inkomensafhankelijke zorgpremie. - Beperking huurprijzen vrije sector - Integratie kindgebonden budget in inkomensafhankelijke kinderbijslag
SGP	- 'drastische inperking' toeslagen - Kinderopvangtoeslag opheffen, meer verantwoordelijkheid ouders voor opvoeding en zorg voor kind, rijksbijdrage voor kinderopvang verplaatsen naar kgb en kinderbijslag
50PLUS	- Belastinghervorming: verdwijnen 22 bestaande aftrekposten, heffingen, toeslagen en kortingen → 'Inkomensafhankelijke Persoonlijke Kortings' - Gratis kinderopvang
DENK	- Samenvoeging toeslagen in basisbehoeftentoeslag (één afbouwtraject)
FVD	- 'Grondige vereenvoudiging' - Verhoging belastingvrije voet (€ 20.000)