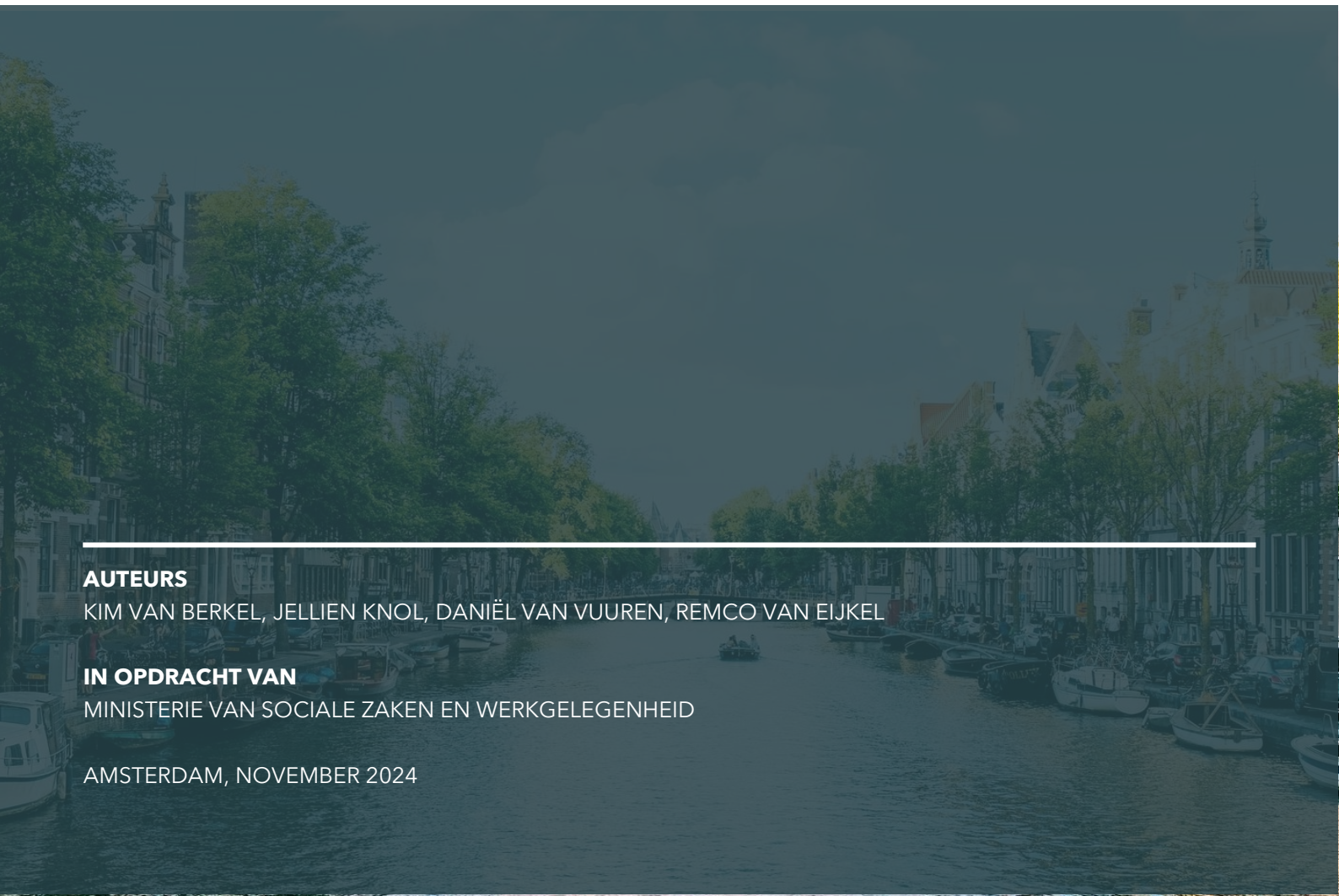
DE IMPACT VAN EENVOUD

EEN VERKENNING NAAR DE BREDE KOSTEN EN BATEN VAN EENVOUDIGERE INKOMENSONDERSTEUNING

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
KIM VAN BERKEL, JELLIEN KNOL, DANIËL VAN VUUREN, REMCO VAN EIJKEL

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, NOVEMBER 2024

DE IMPACT VAN EENVOUD:

Een verkenning naar de brede kosten en baten van eenvoudigere inkomensondersteuning

Het Nederlandse stelsel van inkomensondersteuning is complex. Het verminderen van deze complexiteit kan significante maatschappelijke baten opleveren, zoals minder niet-gebruik en minder inkomensonzekerheid, en een betere fysieke en mentale gezondheid. Dit onderzoek brengt brede kosten en baten in kaart op basis van bestaande kennis.

Wat is vereenvoudiging?

Vereenvoudiging kan op veel verschillende manieren. Deze studie verkent de kosten en baten van drie soorten:

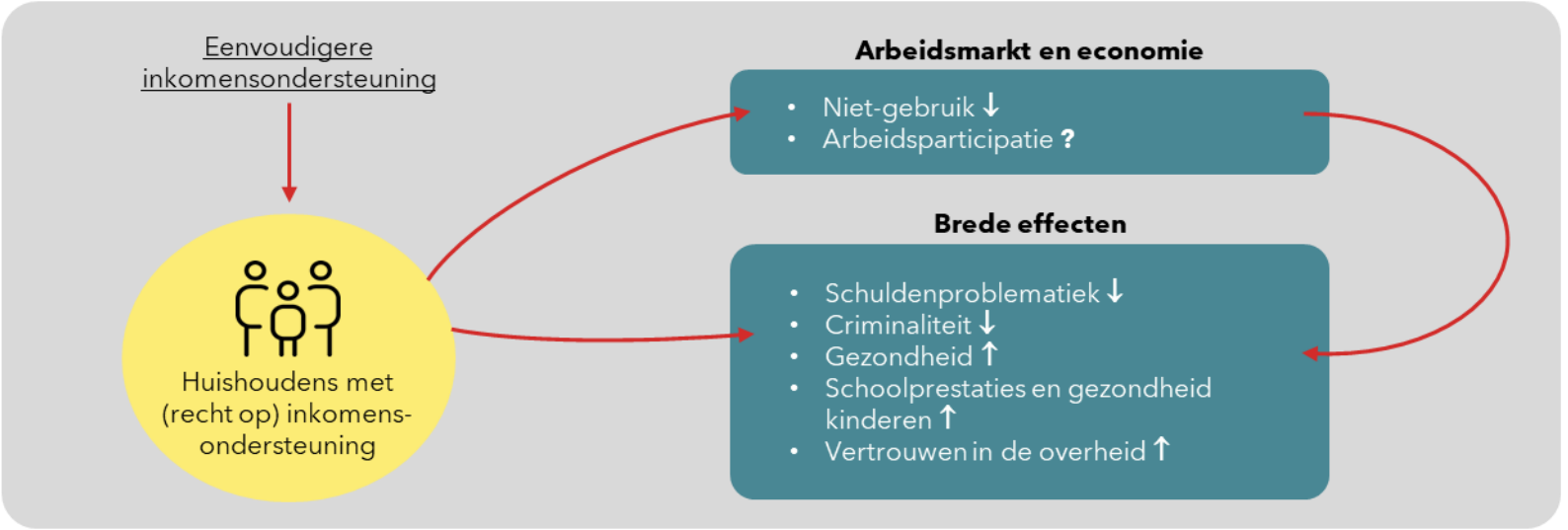
1. Vereenvoudiging van de uitvoering voor burgers, zoals: eenvoudigere aanvraagprocedures of proactieve dienstverlening.
2. Vereenvoudiging binnen de huidige regelingen, zoals: minder toegangseisen en minder parameters binnen regelingen.
3. Vereenvoudiging op stelselniveau, zoals: minder regelingen, geen inkomensafhankelijkheid en automatisch uitkeren.

Dit onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

seo • economisch onderzoek

BREDE BATEN VAN VEREENVOUDIGING KOMEN GROTENDEELS TERECHT BIJ HUISHOUDENS EN DE MAATSCHAPPIJ IN DEN BREDE ...

Vereenvoudiging zorgt voor lagere administratieve lasten voor huishoudens, die hierdoor meer gebruik maken van inkomensondersteuning en minder (financiële) stress ervaren. Dit leidt tot maatschappelijke baten in de vorm van lagere zorguitgaven, minder criminaliteit en lagere uitvoeringskosten. Vereenvoudiging heeft ook effect op de arbeidsparticipatie, maar de richting hiervan is zonder gespecificeerde vereenvoudiging niet duidelijk. Voor de overheid stijgen vooral de uitkeringslasten.



... BREDE KOSTEN KOMEN VOORAL TERECHT BIJ DE OVERHEID EN SOMS BIJ UITVOERINGSORGANISATIES

Als vereenvoudiging leidt tot een lager niet-gebruik van inkomensondersteuning, leidt dit tot hogere uitgaven voor de **overheid**.

Eenvoudigere uitvoering voor huishoudens leidt tot hogere kosten voor **uitvoeringsorganisaties**. Vereenvoudiging binnen de huidige regelingen of op stelselniveau leidt daarentegen tot lagere kosten voor uitvoeringsorganisaties.

Werkgevers ervaren kosten en baten van vereenvoudiging via veranderingen in arbeidsparticipatie. Meer arbeidsparticipatie verhoogt de salariskosten en de productiewaarde evenredig. Hierdoor is de som van kosten en baten voor werkgevers gelijk aan nul.

EENVOUDIGERE UITVOERING VOOR BURGERS HEEFT WAARSCHIJNLIJK HOGERE BATEN DAN KOSTEN

De prijs voor eenvoudigere uitvoering voor burgers bestaat voornamelijk uit hogere overheidsuitgaven, en uitvoeringskosten en werkdruk voor uitvoeringsorganisaties. Deze kosten van vereenvoudiging zijn waarschijnlijk kleiner dan de baten voor huishoudens en de maatschappij.

Eenvoudigere uitvoering voor burgers

Meer vergaande vereenvoudigingen leiden naast lagere uitvoeringskosten tot additionele kosten en baten. De omvang en richting hiervan hangen af van de vormgeving van de vereenvoudiging. Zonder gespecificeerde vereenvoudiging is het niet zeker of de baten groter zullen zijn dan de kosten.

Samenvatting

De baten van vereenvoudiging van inkomensondersteuning komen grotendeels terecht bij huishoudens en de maatschappij in den brede. De kosten komen vooral terecht bij de overheid en soms ook bij uitvoeringsorganisaties. Eenvoudigere uitvoering voor burgers, zonder dat de regelingen zelf worden aangepast, heeft waarschijnlijk hogere maatschappelijke baten dan kosten.

Dit rapport verkent de brede kosten en baten van een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning. Het wegnemen van complexiteit kan significante maatschappelijke baten opleveren. Naast effecten op de inkomensonzekerheid, het niet-gebruik, armoede, schuldenproblematiek, arbeidsparticipatie en uitvoeringskosten, heeft vereenvoudiging ook een positieve doorwerking op de fysieke en mentale gezondheid, vertrouwen in instituties, criminaliteit, schoolprestaties en het algehele welbevinden. Anderzijds kunnen er ook maatschappelijke kosten zijn in de vorm van een inkomensachteruitgang voor specifieke groepen en hogere overheidsuitgaven. Deze brede kosten en baten van vereenvoudiging zijn in de beleidsdiscussie vaak onderbelicht. Hierdoor kunnen vereenvoudigingsopties niet goed op waarde worden geschat. Door deze brede kosten en baten wel mee te nemen in de beleidsdiscussie, is een weloverwogen keuze voor de politiek dus beter mogelijk. Dit onderzoek brengt deze brede kosten en baten in kaart op basis van bestaande kennis.

Vereenvoudiging van inkomensondersteuning kan op veel verschillende manieren. In beleidsdiscussies wordt de term vereenvoudiging hierdoor niet eenduidig gebruikt. Die kan zowel duiden op het verminderen van verplichtingen, een eenvoudigere uitvoering van een bestaande regeling, een vergaande uniformering of het afschaffen van regelingen. Ook in de wetenschappelijke literatuur vinden we een grote variatie aan mogelijkheden tot vereenvoudiging. Om de kosten en baten van vereenvoudiging in kaart te brengen, zijn we daarom in deze studie uitgegaan van drie globale scenario's voor vereenvoudiging:

1. Vereenvoudiging binnen de huidige vormgeving, zoals: eenvoudigere aanvraagprocedures, proactieve dienstverlening of een verschuiving van verantwoordelijkheid van het huishouden naar de uitvoerder.
2. Vereenvoudiging binnen de huidige regelingen, zoals: minder toegangseisen en minder parameters binnen regelingen.
3. Vereenvoudiging op stelselniveau, zoals: minder regelingen, geen inkomensafhankelijkheid en automatisch uitkeren.

Huishoudens, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties ondervinden zowel directe als indirecte brede effecten van vereenvoudiging. Een voorbeeld van een direct effect is dat door vereenvoudiging het niet-gebruik van inkomensondersteuning daalt. Hierdoor stijgt het inkomen uit uitkeringen en toeslagen van sommige huishoudens. Daarnaast bestaan de directe effecten uit effecten op de arbeidsparticipatie, gezondheid, schuldenproblematiek, het vertrouwen in de overheid en de uitvoeringskosten van uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Indirecte effecten zijn effecten die via deze directe effecten lopen en leiden tot additionele kosten en baten. Een voorbeeld van een indirect effect is de hoogte van het inkomen van huishoudens dat doorwerkt op de algehele gezondheid van de huishoudleden. Indirect heeft vereenvoudiging hierdoor ook effect op de gezondheid van kinderen en werknemers van uitvoeringsorganisaties, schuldenproblematiek, criminaliteit, schoolprestaties van kinderen, vertrouwen in de overheid en de kwaliteit van dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties. In de wetenschappelijke literatuur is empirische onderbouwing beschikbaar voor effecten in al deze domeinen.

De baten van vereenvoudiging komen grotendeels terecht bij huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning en de (rest van de) maatschappij. Vereenvoudiging zorgt voor een verlaging van de administratieve last voor huishoudens, die daardoor meer gebruik gaan maken van inkomensondersteuning en minder (financiële) stress ervaren. Dit leidt tot maatschappelijke baten in de vorm van lagere zorguitgaven, minder criminaliteit en lagere uitvoeringskosten voor maatschappelijke organisaties. Daarnaast ondervindt ook de overheid enige baten van vereenvoudiging. Zij heeft bijvoorbeeld lagere uitgaven aan opsporing, vervolging en berechting van criminelen. De kosten van vereenvoudiging komen vooral terecht bij de overheid en – afhankelijk van de vormgeving van de vereenvoudiging – ook bij de uitvoeringsorganisaties. Als vereenvoudiging leidt tot een lager niet-gebruik van inkomensondersteuning, leidt dit tot hogere overheidsuitgaven. Een vereenvoudiging in de uitvoering voor huishoudens (scenario 1) leidt tot hogere kosten voor uitvoeringsorganisaties. Een vereenvoudiging binnen de huidige regelingen (scenario 2) of op stelselniveau (scenario 3) leidt daarentegen tot lagere kosten voor uitvoeringsorganisaties. Werkgevers ondervinden ook kosten en baten doordat vereenvoudiging invloed heeft op de arbeidsparticipatie van huishoudens, maar deze zijn bij elkaar opgeteld nul.

Effecten van vereenvoudiging op de hoogte van het inkomen van huishoudens, de arbeidsparticipatie en gezondheid leiden gemiddeld tot de grootste kosten en baten. Dit komt doordat dit grotendeels directe effecten van vereenvoudiging zijn, die bij een grote groep optreden. Zo kan een vereenvoudiging van aanmeldingsprocedures en formulieren leiden tot een lichte daling in de ervaren stress van huishoudens. Doordat deze vereenvoudiging echter geldt voor álle ontvangers van inkomensondersteuning, vindt deze stressreductie plaats bij miljoenen huishoudens, waardoor de maatschappelijke baten kunnen oplopen tot enkele miljarden euro. De kosten en baten van een hoger inkomen uit uitkeringen en toeslagen zijn daarentegen voor specifieke actoren wel groot, maar voor de gehele samenleving nul. Dit komt doordat een inkomensstijging in een kosten- en batenanalyse geldt als een overdracht: in dit geval van de overheid naar huishoudens. Een hoger inkomen uit uitkeringen leidt daardoor tot een even grote stijging van de overheidsuitgaven.

Effecten op de uitvoeringskosten en op de domeinen veiligheid, onderwijs en schuldenproblematiek leiden op macroschaal tot relatief kleine kosten en baten. Voor specifieke groepen betreffen dit wel substantiële effecten, maar deze effecten vinden plaats bij een kleinere groep huishoudens. Dit zijn namelijk grotendeels indirecte effecten, die lopen via de hoogte van het inkomen, arbeidsparticipatie en het aantal fouten en terugvorderingen. Hierdoor vinden deze effecten alleen plaats bij huishoudens voor wie de vereenvoudiging leidt tot een gedrags- of inkomensverandering. Zo leidt een procentuele stijging in het inkomen gemiddeld tot een 1,6 procent lagere kans op crimineel gedrag. Een daling van het niet-gebruik leidt hierdoor – naast de directe effecten op de hoogte van het inkomen – additioneel tot enkele honderden miljoenen euro aan maatschappelijke baten per jaar. Ook het totale effect op de uitvoeringskosten is relatief klein ten opzichte van de inkomens-, arbeidsparticipatie en gezondheidseffecten. Dit totale effect bestaat uit de som van de uitvoeringskosten voor uitvoeringsorganisaties, derde partijen en huishoudens.

In een scenario met vereenvoudigde uitvoering voor burgers, zonder dat de regelingen zelf worden aangepast, zijn de totale maatschappelijke baten waarschijnlijk groter dan de kosten. In dit eerste scenario bestaat de prijs voornamelijk uit hogere kosten voor uitvoeringsorganisaties en kan de werkdruk binnen uitvoeringsorganisaties toenemen. Dit hangt beide samen met de verschuiving van administratieve lasten van huishoudens naar de uitvoerder. Hier tegenover staan verschillende maatschappelijke baten voor huishoudens, in de vorm van een betere gezondheid, minder criminaliteit en minder schuldenproblematiek. Naast deze kosten en baten zijn kosten en baten op de arbeidsmarkt te verwachten. De richting van deze effecten is echter zonder

gedefinieerde vormgeving van een vereenvoudigingsvariant niet duidelijk. Hier kunnen namelijk meerdere mechanismen tegen elkaar inspelen.

In een scenario met eenvoudigere vormgevingen van individuele regelingen of het stelsel als geheel, is sprake van additionele kosten en baten ten opzichte van een vereenvoudiging van de uitvoering. De omvang en richting van deze effecten is echter met grote onzekerheid omgeven. Wanneer de vormgeving van inkomensondersteuning eenvoudiger wordt, leidt dit tot een vereenvoudiging voor zowel huishoudens als voor uitvoeringsorganisaties en kan ook het aantal en de omvang van terugvorderingen (sterk) dalen. Hier tegenover staat echter dat de inkomensondersteuning ook minder gericht wordt. Dit leidt tot herverdelingseffecten. Sommige huishoudens gaan er door de vereenvoudiging in inkomen op vooruit en anderen achteruit. Zij zullen hierdoor ook brede kosten en baten ervaren op de domeinen gezondheid, onderwijs, veiligheid en schuldenproblematiek. Hiernaast leidt de verminderde gerichtheid ook tot veranderingen van de marginale belastingdruk. Hierdoor zullen sommige huishoudens minder en andere meer gaan werken, wat leidt tot additionele brede kosten en baten op de domeinen arbeidsmarkt en economie, gezondheid, onderwijs, veiligheid en schuldenproblematiek. Bij welke groepen deze kosten en baten terecht komen hangt af van de exacte vormgeving van de vereenvoudiging. Hierdoor zijn de effecten van deze grotere vereenvoudigingen minder goed in kaart te brengen zonder een nadere specificering van deze scenario's.

De meeste kosten en baten van vereenvoudiging komen terecht bij huishoudens waarvan het inkomen verandert door vereenvoudiging. De effecten van complexiteit en van vereenvoudiging zijn ongelijk verdeeld. Binnen de groep huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning zijn er twee subgroepen die bovengemiddelde kosten en baten ervaren van vereenvoudiging. De eerste groep met relatief grote kosten en baten bestaat uit huishoudens waarvan het inkomen verandert door vereenvoudiging. De kosten en baten zijn groot voor deze groep omdat een veel van de brede effecten via de hoogte van het totale inkomen lopen. Vooral de huishoudens die door vereenvoudiging van niet-gebruiker naar gebruiker wisselen ervaren brede baten, omdat hun inkomen stijgt als gevolg van de vereenvoudiging. Tot slot heeft een inkomensstijging relatief grotere effecten op de domeinen zorg, criminaliteit en schuldenproblematiek voor mensen met een laag inkomen dan voor mensen met een gemiddeld tot hoog inkomen. Hierdoor zullen ook de grootste baten van vereenvoudiging plaatsvinden bij mensen met een laag inkomen.

Ook vrouwen en mensen met een laag inkomen, wisselende inkomsten, minder denk- of doenvermogen, een fysieke of mentale beperking of eerdere negatieve ervaringen met inkomensondersteuning ervaren relatief grote baten van vereenvoudiging. Deze tweede groep huishoudens met relatief grote kosten en baten van vereenvoudiging, bestaat uit huishoudens die bovengemiddelde administratieve lasten door de complexiteit van het beleid ervaren. Dit zijn met name huishoudens met een laag inkomen of met wisselende inkomsten, met minder denk- of doenvermogen of met een fysieke of mentale beperking. In de drie vereenvoudigingsscenario's komen daardoor bij hen relatief grotere baten van vereenvoudiging terecht. Ook vrouwen en mensen die eerder negatieve ervaringen met inkomensondersteuning hebben gehad zullen bovengemiddelde baten van vereenvoudiging ervaren.

Op een paar terreinen is op dit moment beperkte empirische onderbouwing beschikbaar van de effecten van vereenvoudiging. Over veel van de effecten die lopen via uitvoeringsorganisaties en derde partijen ontbreekt nog noodzakelijke kennis. Zo weten we op dit moment niet goed wat het effect is van vereenvoudiging op de werkdruk en het werkplezier van werknemers van uitvoeringsorganisaties en op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. Deze uitkomsten zijn echter wel redelijk goed te onderzoeken. Ook mogelijke besparingen op de uitvoeringskosten van maatschappelijke organisaties zijn niet goed in beeld. Deze effecten zijn in principe wel goed

meetbaar, maar zijn sterk diffuus. Huishoudens kunnen immers bij een veelheid aan formele en informele instanties aankloppen voor hulp.

Inhoudsopgave

Samenvatting 3
1 Inleiding 8
2 Complexiteit in theorie 11
2.1 Welke actoren spelen een rol bij complex beleid? 11
2.2 Wat is complexiteit? 12
3 Complexiteit verminderen 14
3.1 Manieren om complexiteit te verminderen 14
3.2 Op welke brede domein werkt vereenvoudiging door? 15
3.3 Drie globale scenario's 17
4 Brede effecten via huishoudens 22
4.1 Niet-gebruik 22
4.2 Arbeidsparticipatie 28
4.3 Schuldenproblematiek 30
4.4 Criminaliteit 33
4.5 Mentale en fysieke gezondheid 36
4.6 Intergenerationele effecten 40
4.7 Vertrouwen in de overheid 43
5 Brede effecten via uitvoeringsorganisaties 44
5.1 Uitvoeringskosten 44
5.2 Mentale gezondheid werknemers 46
5.3 Kwaliteit van dienstverlening 48
6 Brede effecten via maatschappelijke organisaties 50
7 Verdeling effecten 52
7.1 Verandering in inkomensondersteuning 52
7.2 Kenmerken die samenhangen met ervaren complexiteit 53
8 Synthese 55
Referenties 60
Bijlage A Details effecten via huishoudens 67
Bijlage A.1 Niet-gebruik 67
Bijlage A.2 Schuldenproblematiek 68
Bijlage A.3 Criminaliteit 69
Bijlage A.4 Fysieke en mentale gezondheid 70
Bijlage A.5 Schoolprestaties kinderen 71

1 Inleiding

Het stelsel van inkomensondersteuning is complex. Het verminderen van deze complexiteit kan tot significante maatschappelijke kosten en baten leiden. Dit rapport is een verkenning naar de empirische relevantie van deze brede kosten en baten in de Nederlandse context.

Het Nederlandse stelsel van inkomensondersteuning is complex. Inkomensondersteuning heeft als doel om huishoudens te ondersteunen in hun inkomen om zo te voorkomen dat zij in armoede belanden. Hiertoe is door de jaren heen een groot aantal verschillende regelingen vormgegeven, waaronder de toeslagen, uitkeringen, publieke verzekeringen en belastingen. Deze vele verschillende regelingen, met ieder eigen voorwaarden, afhankelijkheden en uitvoeringsorganisaties, maken de inkomensondersteuning in Nederland zeer ingewikkeld om te doorgronden (Rijksoverheid, 2023).

Deze complexiteit dient een maatschappelijk doel, maar kent ook belangrijke nadelen. De verschillende regelingen maken het mogelijk om gerichte inkomensondersteuning te bieden aan de huishoudens die dat het meest nodig hebben.[1] Hierdoor kan voor deze groepen inkomensondersteuning geboden worden tegen relatief lage overheidsuitgaven. Ook bepaalde re-integratieverplichtingen in de werkloosheidsuitkeringen verhogen de complexiteit van het stelsel, maar bevorderen daarentegen de arbeidsparticipatie. Deze complexiteit is voor een brede groep echter te groot. Dit leidt tot onzekerheid over rechten, plichten en inkomen en daarbij horende financiële stress, tot niet-gebruik van inkomensondersteuning waar men wel recht op heeft en tot schulden (Rijksoverheid, 2023). Bovendien durven mensen niet altijd de stap naar (meer) werk te zetten omdat ze de financiële gevolgen niet overzien (De Visser et al., 2021). Bij hoge complexiteit liggen bovendien fouten op de loer – zowel bij burgers als bij de uitvoerders – met boetes, correcties of zelfs herstelbetalingen tot gevolg. Hierdoor garandeert het stelsel van inkomensondersteuning niet voor iedereen bestaanszekerheid.

De laatste jaren zijn er verschillende rapporten verschenen die laten zien hoe het stelsel van inkomensondersteuning kan worden vereenvoudigd. Voorbeelden hiervan zijn de Bouwstenen voor een Beter en Eenvoudiger Belastingstelsel (Rijksoverheid, 2024a), het Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel (Ministerie van Financiën, 2024), de twee rapporten van de Commissie Sociaal Minimum (2023a, 2023b), het eindrapport van OCTAS (2023) en het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid (Rijksoverheid, 2023). Het kabinet heeft de boodschap uit het laatstgenoemde rapport omarmd en hiertoe de programmadirectie Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) opgericht. VIM is bezig met het uitwerken van stelselvarianten voor inkomensondersteuning op de lange termijn, waarin vereenvoudiging voor mensen centraal staat.

Het wegnemen van complexiteit kan significante maatschappelijke baten opleveren. Naast effecten op de inkomensonzekerheid, het niet-gebruik, schuldenproblematiek, arbeidsparticipatie en uitvoeringskosten, heeft vereenvoudiging ook een positieve doorwerking op de fysieke en mentale gezondheid, armoede, vertrouwen in instituties, criminaliteit, schoolprestaties en het algehele welbevinden (Rijksoverheid, 2023). Anderzijds kunnen er

[1] Of de huidige inrichting van het stelsel van inkomensondersteuning er ook daadwerkelijk voor zorgt dat inkomensondersteuning terecht komt bij de mensen die dat het meeste nodig hebben laten we hier buiten beschouwing.

ook maatschappelijke kosten zijn in de vorm van een inkomensachteruitgang voor specifieke groepen en hogere overheidsuitgaven.

De brede baten van vereenvoudiging zijn in de beleidsdiscussie relatief onderbelicht gebleven, mede veroorzaakt door de verminderde kwantificeerbaarheid van deze effecten. Hierdoor kunnen vereenvoudigingsopties niet goed op waarde worden geschat, omdat een groot deel van de kosten en baten van vereenvoudiging niet (expliciet) wordt meegewogen in de beleidsvorming. Door deze kosten en baten wél expliciet mee te wegen kunnen bepaalde vereenvoudigingsopties aantrekkelijker blijken dan wanneer alleen naar arbeidsmarktuitkomsten wordt gekeken. Als een eenvoudiger, maar minder gericht, stelsel bijvoorbeeld jaarlijks miljoenen euro's oplevert aan maatschappelijke gezondheidsbaten, zouden de hogere overheidsuitgaven die daartegenover staan acceptabeler zijn. Door de brede kosten en baten wel mee te nemen in de beleidsdiscussie, is een weloverwogen keuze voor de politiek dus beter mogelijk.

Om deze reden hebben wij voor de programmadirectie VIM een verkenning gedaan naar de brede kosten en baten van vereenvoudiging van inkomensondersteuning. Het doel van het onderzoek was om op basis van bestaande kennis de brede maatschappelijke kosten en baten van vereenvoudigde inkomensondersteuning in kaart te brengen - niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief.

Het onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke brede maatschappelijke kosten en baten komen voort uit het verminderen van de complexiteit van het huidige stelsel voor inkomensondersteuning?
2. Wat is de empirische relevantie van deze kosten en baten?
    a. Hoe zijn de kosten en baten te kwantificeren?
    b. Hoe groot zijn de gekwantificeerde kosten en baten?
    c. Bij welke groepen slaan de kosten en baten neer? Hoe groot zijn deze groepen?
    d. Voor zover de effecten niet kwantificeerbaar zijn, om welke kwalitatieve kosten voor mensen en samenleving gaat het?
3. Op welke terreinen ontbreekt noodzakelijke kennis over de gevolgen van vereenvoudiging van het stelsel?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we wetenschappelijke en beleidsliteratuur uit binnen- en buitenland bestudeerd. We hebben eerst op basis van deze literatuur in kaart gebracht op welke brede domeinen en via welke mechanismen vereenvoudiging van inkomensondersteuning theoretisch doorwerking zou kunnen hebben. Vervolgens zijn we voor ieder van deze mechanismen nagegaan wat er bekend is over de omvang van deze effecten, voor verschillende vereenvoudigingsscenario's. Tot slot, hebben we deze effecten waar mogelijk uitgedrukt in euro's.

We focussen de analyse op de maatschappelijke kosten en baten van vereenvoudiging in de toeslagen en de minimumuitkeringen. Hier speelt de complexiteitsproblematiek namelijk het sterkst. De loongerelateerde uitkeringen staan dus niet centraal staan in onze analyse, maar dit betekent niet dat de analyses niet ook van toepassing zijn op deze uitkeringen. In tegendeel: een groot deel van de in dit rapport beschreven mechanismen spelen breder dan alleen in de toeslagen en minimumuitkeringen.

Deze verkenning betreft geen volledige kosten- en batenanalyse, maar kan wel dienen als een opstap hiernaar. Voor deze verkenning zijn geen concrete beleidsalternatieven uitgewerkt. In plaats daarvan is uitgegaan van drie globale richtingen voor vereenvoudiging. Voor een volledige kosten- en batenanalyse is een uitgewerkt beleidsalternatief vereist, omdat de kosten en baten van vereenvoudiging sterk afhangen van de vormgeving van

de vereenvoudiging. De huidige verkenning kan echter wel als startpunt fungeren voor een volledige kosten- en batenanalyse.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een korte theoretische analyse van de complexiteit van beleid: de relevante actoren en de definitie van complexiteit. Hoofdstuk 3 bespreekt de verschillende mogelijkheden om complexiteit in het stelsel van inkomensondersteuning te verminderen, de brede domeinen waarop vereenvoudiging effect zou kunnen hebben en de manier waarop wij de brede effecten van vereenvoudiging in de rest van het rapport hebben gekwantificeerd. Hoofdstuk 4 tot en met 6 bespreken de gemiddelde (gekwantificeerde) kosten en baten van verschillende vormen van vereenvoudiging van de Nederlandse inkomensondersteuning, uitgesplitst naar de actoren die (direct) brede effecten van vereenvoudiging ondervinden: huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning, uitvoeringsorganisaties en derde (maatschappelijke) partijen. In Hoofdstuk 7 geven we een kwalitatieve duiding van de verdeling van de brede kosten en baten van vereenvoudiging: welke groepen ervaren grotere kosten en baten? Tot slot, nemen we in Hoofdstuk 8 de bevindingen uit de individuele hoofdstukken samen en trekken we een aantal overkoepelende conclusies. Dit hoofdstuk vat ook samen op welke terreinen er nog noodzakelijke kennis ontbreekt over de gevolgen van vereenvoudiging.

2 Complexiteit in theorie

De belangrijkste actoren die een rol spelen bij complex beleid zijn: overheid, uitvoeringsorganisaties en huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning. Daarnaast ondervinden ook werkgevers, derde partijen en de rest van de maatschappij effecten van complexiteit. Complexiteit wordt in de literatuur aangeduid aan de hand van de ervaren administratieve last van huishoudens en uitvoeringsorganisaties.

Dit hoofdstuk geeft een beknopte theoretische analyse van complexiteit. We starten met een weergave van de belangrijkste actoren die een rol spelen bij complex beleid. Deze actoren blijven terugkomen in het vervolg van het rapport. Daarna bespreken we de wetenschappelijke definitie van complexiteit. Deze verschilt voor huishoudens en uitvoeringsorganisaties. Deze definitie geeft houvast voor het begrijpen van de doorwerking van complexiteit (en vereenvoudiging) in het vervolg van het rapport.

2.1 Welke actoren spelen een rol bij complex beleid?

Verschillende actoren spelen een rol bij de brede doorwerking van complexiteit (Figuur 2.1). Naast de overheid, burgers en de uitvoeringsorganisaties, zijn ook werkgevers, maatschappelijke organisaties en de rest van de maatschappij van belang om de brede doorwerking in kaart te brengen. Deze paragraaf legt kort uit wat de rollen zijn van deze verschillende actoren.

Om te beginnen: de overheid. Zij maakt het complexe inkomensbeleid en probeert daarbij meerdere doelen gelijktijdig in balans te houden (Rijksoverheid, 2023). Enerzijds probeert zij met de inkomensondersteuning te voorkomen dat huishoudens in armoede terecht komen. Anderzijds probeert zij arbeids- en maatschappelijke participatie te bevorderen. Daarnaast dient zij ook de overheidsuitgaven in toom te houden. Er is immers maar een beperkt budget. Als er meer wordt uitgegeven aan inkomensondersteuning, is er minder over voor andere uitgaven óf moeten er meer belastinginkomsten binnenkomen. Verschillende publieke waarden, waaronder rechtmatigheid en eerlijkheid, beïnvloeden het draagvlak voor dergelijke verhogingen van uitgaven aan inkomensondersteuning.

Uitvoeringsorganisaties hebben de taak om het complexe inkomensbeleid uit te voeren. Organisaties, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV, gemeenten, Dienst Toeslagen en Belastingdienst zijn uitvoeringsorganisaties die een deel van het inkomensbeleid uitvoeren. Huishoudens vragen bij deze organisaties hun respectievelijke inkomensondersteuning aan en deze organisaties zijn dan verantwoordelijk voor het toetsen van het recht op de inkomensondersteuning en het uitkeren ervan. Bij vragen over het beleid kunnen huishoudens ook terecht bij de uitvoeringsorganisaties. Zo hebben de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen zelf aparte informatiepunten, waar burgers terecht kunnen met vragen over inkomensondersteuning.

Een derde belangrijke groep die een rol speelt bij complex beleid, bestaat uit huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning. Zij ondervinden namelijk direct de effecten van het complexe beleid. Deze groep bestaat expliciet uit zowel huishoudens die al inkomensondersteuning ontvangen als degenen die er wel recht op hebben, maar er geen gebruik van maken. De complexiteit van de regelgeving beïnvloedt namelijk de keuze voor

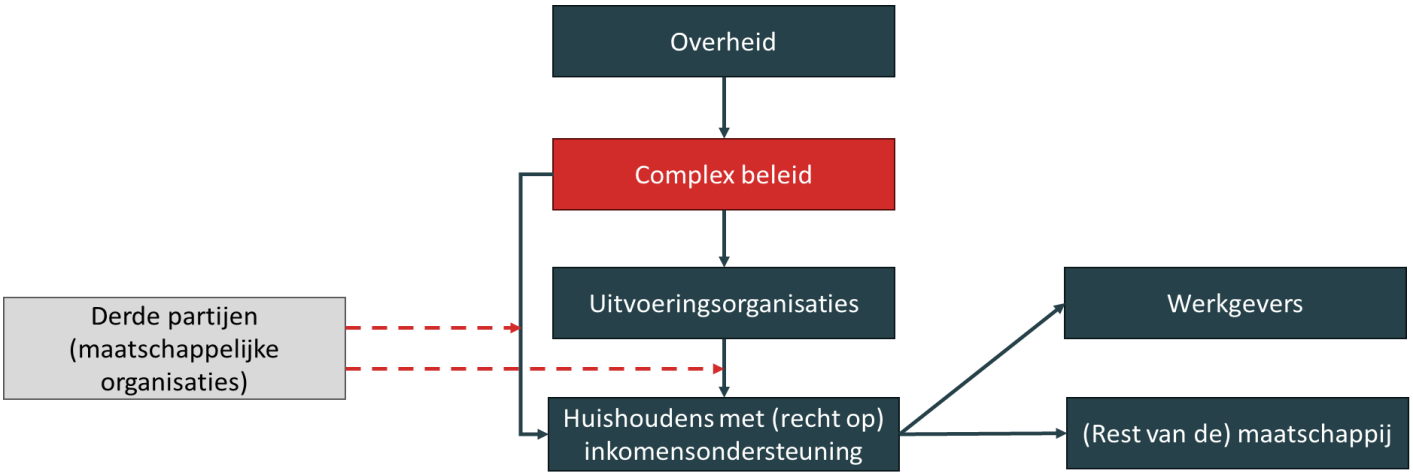
huishoudens om wel of geen gebruik te maken van inkomensondersteuning (zie ook Paragraaf 4.1). Huishoudens ondervinden ook effecten van het complexe beleid in hun interactie met uitvoeringsorganisaties. Het zijn immers vaak deze organisaties die de regelgeving uitleggen aan huishoudens en waar de huishoudens naartoe gaan met vragen.

Maatschappelijke organisaties beïnvloeden de ervaren complexiteit van huishoudens. Zij kunnen huishoudens helpen wanneer zij vragen hebben en ondersteuning bieden bij het aanvragen van de juiste regelingen. Hiermee modereren ze zowel het directe effect van het complexe beleid op huishoudens als de ervaren complexiteit van huishoudens in hun interactie met de uitvoeringsorganisaties (in Figuur 2.1 weergegeven met rode stippellijnen). Voorbeelden van relevante maatschappelijke organisaties zijn de toeslagservicepunten, bibliotheken en Ngo's.

Werkgevers ervaren zelf meestal geen directe effecten van complexe inkomensondersteuning. Wel kunnen er kosten of baten van een beleidswijziging bij hen neerslaan als de vormgeving van het beleid de arbeidsparticipatie van huishoudens verandert.

Tot slot, heeft het complexe beleid ook gevolgen voor de (rest van de) maatschappij. Hieronder vallen bijvoorbeeld de overige huishoudens, die geen recht hebben op inkomensondersteuning. Zij ervaren effecten van complexiteit doordat de maatschappij meebetaalt aan het gebruik van voorzieningen van huishoudens. Een voorbeeld hiervan is de zorg. Huishoudens dragen hiervoor niet zelf de volledige lasten. In tegendeel, de meeste kosten worden door de zorgverzekeraars betaald. Wanneer het inkomensbeleid dan de gezondheid van huishoudens beïnvloedt, heeft dit ook doorwerking op de zorguitgaven voor de rest van de maatschappij.

Figuur 2.1 Verschillende actoren spelen een rol bij de complexiteit van beleid



Bron: Benish et al. (2024), Halling & Baekgaard (2024), bewerking SEO Economisch Onderzoek
Noot: Schematische en vereenvoudigde weergave van de verschillende actoren die een rol spelen bij complex inkomensbeleid.

2.2 Wat is complexiteit?

Complexiteit van beleid wordt in de wetenschappelijke literatuur aangeduid via de ervaren administratieve last (*administrative burden*) van huishoudens en uitvoerders. De administratieve last voor beide groepen bestaat uit verschillende onderdelen. De volgende paragrafen bespreken deze onderdelen, apart voor huishoudens en uitvoerders.

Huishoudens

De ervaren administratieve last voor huishoudens bestaat uit leerkosten, nalevingskosten en psychologische kosten (Halling & Baekgaard, 2024; Moynihan et al., 2015). De leerkosten van beleid bestaan uit de tijd en moeite die het kost om informatie over het beleid te verkrijgen en te begrijpen. Ingewikkelde regels, veel uitzonderingsgevallen, lastige formules en onduidelijke of ontoegankelijke informatie verhogen allen de leerkosten van beleid. De nalevingskosten bestaan uit de tijd en moeite die het kost om te voldoen aan verplichtingen van het beleid, zoals het aanleveren van informatie of het verplicht moeten zoeken naar werk. De psychologische kosten beschrijven de mentale last die huishoudens ervaren door hun interacties met de overheid. Zo kunnen zij stigma, stress en onzekerheid of een gevoel van beperkte autonomie ervaren. Deze leiden allemaal tot psychologische kosten van beleid.

Figuur 2.2 Administratieve last voor huishoudens bestaat uit leer-, nalevings- en psychologische kosten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Administratieve last is niet volledig objectief te meten. Het is de ervaring van mensen die zorgt voor een lage of hoge ervaren administratieve last. Hierdoor kan eenzelfde traject voor huishoudens aanvoelen als een hogere administratieve last wanneer dat is uitgespreid over een langere periode (Benish et al., 2024). Ook eerdere negatieve ervaringen met de overheid of uitvoeringsorganisaties kunnen de ervaren administratieve last verhogen, terwijl burgers objectief dezelfde stappen moeten doorlopen (Masood & Nisar, 2021; Halling & Baekgaard, 2024). Uitvoerders die een meer ondersteunende rol aannemen kunnen daarentegen de ervaren administratieve last verminderen (Halling & Baekgaard, 2024).

Uitvoeringsorganisaties

Voor de uitvoering bestaat administratieve last uit directe uitvoeringskosten, indirecte uitvoeringskosten en nalevingskosten. De directe uitvoeringskosten bestaan uit de directe tijd en moeite die het kost om het beleid uit te voeren. Daarnaast maakt een uitvoeringsorganisatie ook indirecte kosten, wanneer burgers met vragen naar de uitvoeringsorganisatie komen. De laatste component van administratieve last voor uitvoeringsorganisaties, de nalevingskosten, wordt in de literatuur ook wel '*bureaucratic red tape*' genoemd. Dit zijn uitvoeringskosten, die door de uitvoerder als onnodig worden ervaren, omdat ze niet direct bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van het beleid (Tummers et al., 2015). Bijvoorbeeld overmatige administratie is een vorm van *red tape*, maar ook strenge regelgeving met weinig ruimte voor maatwerk kan leiden tot ervaringen van *red tape*.

Figuur 2.3 Administratieve last voor uitvoeringsorganisaties bestaat uit directe en indirecte uitvoeringskosten en nalevingskosten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3 Complexiteit verminderen

Er zijn veel verschillende manieren om de complexiteit van inkomensondersteuning te verminderen. Deze manieren hebben via verschillende mechanismen doorwerking op bredere domeinen, zoals gezondheid, criminaliteit en schuldenproblematiek. In het vervolg van het rapport kwantificeren we deze brede effecten aan de hand van drie globale vereenvoudigingsscenario's.

Dit hoofdstuk bespreekt de verschillende mogelijkheden voor en effecten van complexiteitsreductie in het stelsel van inkomensondersteuning. Het hoofdstuk start met een overzicht van de verschillende manieren om complexiteit te verminderen. Vervolgens bespreken we in het kort de brede domeinen waarop vereenvoudiging ingrijpt. Tot slot eindigt dit hoofdstuk met een uitleg van de wijze waarop wij de brede effecten van vereenvoudiging in de rest van het rapport hebben gekwantificeerd.

3.1 Manieren om complexiteit te verminderen

Er zijn veel verschillende manieren om de complexiteit van inkomensondersteuning te verminderen (Benish et al., 2024). In de beleidsdiscussie worden deze verschillende manieren regelmatig door elkaar heen gebruikt, waardoor de term 'vereenvoudiging' voor verschillende mensen verschillende betekenissen heeft gekregen. Zo denkt de ene persoon misschien direct aan het verminderen van verplichtingen in de bijstand. Een andere persoon denkt mogelijk aan het reduceren van de uitvoeringskosten van de toeslagen, door meer processen te automatiseren. Voor een derde persoon betekent vereenvoudiging misschien zelfs het afschaffen van alle individuele regelingen en uitzonderingen, om in plaats daarvan één uniforme regeling in te voeren. Al deze interpretaties van vereenvoudiging verminderen de ervaren administratieve lasten voor verschillende actoren en vallen daardoor binnen de door ons gehanteerde definitie van vereenvoudiging. In het eerste voorbeeld worden met name de nalevingskosten voor huishoudens verminderd; in het tweede voorbeeld de uitvoeringskosten voor de uitvoeringsorganisatie; en in het derde voorbeeld de administratieve lasten voor zowel huishoudens als uitvoerders. Tabel 3.1 geeft een overzicht van enkele vormen van vereenvoudiging waarvan de effecten in de wetenschappelijke literatuur onderzocht zijn.

Tabel 3.1 Veel verschillende manieren om complexiteit te verminderen

Soort vereenvoudiging	Vereenvoudiging voor wie?	Relevante afruil	Onderzocht door
Automatische aanmelding/verlenging	Huishoudens	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Fox et al. (2020); Herd et al. (2013); Fox et al. (2023)
Betere informatievoorziening	Huishoudens	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Bhargava & Manoli (2015); Finkelstein & Notowidigdo (2019)
Digitalisering*	Huishoudens (en uitvoerder)	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Kopczuk & Pop-Eleches (2007); Schwabish (2012)
Minder stigmatiserend taalgebruik	Huishoudens	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Bhargava & Manoli (2015); Lasky-Fink & Linos (2023)

Proactieve dienstverlening	Huishoudens	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Castell et al. (2024); Finkelstein & Notowidigdo (2019; Page et al. (2020)
Eenvoudigere of minder formulieren	Huishoudens	Eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder	Bhargava & Manoli (2015)
Minder toegangseisen of parameters	Huishoudens en uitvoerder	Eenvoud vs. gerichtheid	Baekgaard et al. (2021); Fox et al. (2020); Rausher & Burns (2023)
Minder verschillende regelingen	Huishoudens en uitvoerder	Eenvoud vs. gerichtheid	

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: * Onder digitalisering valt bijvoorbeeld het online kunnen aanvragen van een regeling. Het creëren van deze mogelijkheid wordt vaak gezien als een vereenvoudiging voor burgers. Niet iedereen kan echter uit de voeten met digitale dienstverlening (Rijksoverheid, 2023). Voor hen werkt digitalisering dan juist complexiteitsverhogend, zeker wanneer digitalisering gepaard gaat met verminderde mogelijkheden voor fysieke dienstverlening.

Vereenvoudiging raakt aan verschillende afruilen in de sociale zekerheid. Het IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid (Rijksoverheid, 2023) heeft verschillende afruilen geïdentificeerd. [2] De verschillende soorten vereenvoudigingen in Tabel 3.1 hebben betrekking op twee van deze afruilen: eenvoud vs. gerichtheid en eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder. Vereenvoudigingen die de aanmeldingsprocedures eenvoudiger maken, de toegankelijkheid van informatie vergroten of in algemene zin verantwoordelijkheid verplaatsen van de burger naar de uitvoerder, leiden tot een verschuiving van administratieve last van de burger naar de uitvoerder. Vereenvoudigingen die de vormgeving van regelingen of het stelsel als geheel eenvoudiger maken, reduceren administratieve last voor zowel uitvoerder als huishoudens, maar dit gaat ten koste van de gerichtheid van het stelsel.

3.2 Op welke brede domein werkt vereenvoudiging door?

Vereenvoudiging heeft invloed op een groot aantal brede domeinen. Deze doorwerking loopt via drie van de in Paragraaf 2.1 beschreven actoren: huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. De overige actoren die een rol spelen bij complex beleid ondervinden geen directe effecten van vereenvoudiging. Indirect, via huishoudens, uitvoerders en maatschappelijke organisaties, komen er echter wel kosten en baten bij deze actoren terecht. Onderstaande alinea's bespreken de brede domeinen waarop vereenvoudiging theoretisch gezien zou kunnen doorwerken, uitgesplitst naar huishoudens, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. In Hoofdstukken 4 tot en met 6 worden de mechanismes achter deze effecten nader toegelicht en zoveel mogelijk gekwantificeerd.

Via huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning

Huishoudens ondervinden verschillende directe en indirecte brede effecten van vereenvoudiging (Halling & Baekgaard, 2024). De directe effecten bestaan uit inkomens-, arbeidsmarkt-, schulden- en gezondheidseffecten. Deze vinden plaats, doordat vereenvoudiging leidt tot lager niet-gebruik, effecten op de arbeidsparticipatie en minder onzekerheid en (financiële) stress. Indirecte effecten zijn effecten die via deze directe effecten lopen en leiden tot additionele kosten en baten. Voorbeelden van indirecte effecten zijn de effecten van inkomen en arbeidsparticipatie op gezondheid, criminaliteit en schuldenproblematiek.

[2] Deze betreffen: eenvoud vs. gerichtheid, eenvoud vs. voorkomen van misbruik en draagvlak, eenvoud vs. privacy, eenvoud voor de burger vs. eenvoud voor de uitvoerder, en arbeidsparticipatie vs. inkomenswaarborg.

Vereenvoudiging heeft een direct effect op de hoogte van het inkomen van huishoudens, hun arbeidsparticipatie, kans op schulden, gezondheid en vertrouwen in de overheid. Vereenvoudiging heeft een effect op de hoogte van het inkomen, doordat vereenvoudiging niet-gebruik kan verminderen (Halling & Baekgaard, 2024). Daarnaast leidt een eenvoudigere vormgeving van de inkomensondersteuning ook tot veranderingen in de doelgroep en/of de hoogte van de inkomensondersteuning, waardoor sommige huishoudens inkomenseffecten ondervinden. De hoogte van het inkomen en de vormgeving van de inkomensondersteuning beïnvloeden de participatiebeslissing van huishoudens, waardoor zij meer of minder kunnen gaan werken door vereenvoudiging (Becker et al., 2024). Daarnaast kan vereenvoudiging de relatie tussen arbeidsinkomen en inkomensondersteuning eenvoudiger en begrijpelijker maken, waardoor huishoudens minder angst voelen om (meer) te gaan werken (Bosch et al., 2019; Feldman et al., 2016). Voor sommige huishoudens kan dit echter ook een verhoging van de marginale belastingdruk tot gevolg hebben, waardoor de financiële prikkel om (meer) te gaan werken voor hen juist afneemt.[3] Vereenvoudiging heeft ook een direct effect op de schuldenproblematiek, doordat huishoudens minder te maken krijgen met terugvorderingen en boetes wanneer zij de regelgeving beter begrijpen (Rijksoverheid, 2023). Vereenvoudiging heeft bovendien een direct effect op de mentale en fysieke gezondheid van burgers, via de psychologische kosten van complexiteit (Basu et al., 2015; Johnson et al., 2021). Minder stigma en onzekerheid door vereenvoudiging leiden daardoor tot een betere gezondheid van huishoudens. Tot slot, kan vereenvoudiging een positief effect hebben op het vertrouwen in de overheid van burgers (Bell et al., 2024; Ten Hoeve et al., 2023).

Via de hoogte van het inkomen en arbeidsparticipatie heeft vereenvoudiging daarnaast brede doorwerking op schuldenproblematiek, criminaliteit, gezondheid (van zowel kinderen in huishoudens met recht op inkomensondersteuning als de volwassenen) en de schoolprestaties van kinderen. Dit komt doordat zowel arbeidsparticipatie als een hoger inkomen leidt tot een lagere kans op schulden (Eurofound, 2015) en criminaliteit (Van Beek et al., 2020; Hoeve et al., 2011; Pratt & Cullen, 2005), minder (financiële) stress en ongezond gedrag (Ridley et al., 2020, RIVM, n.d.) en een betere relatie tussen ouders en hun kinderen (Kalil et al., 2023; Masarik & Conger, 2017). Daarnaast zijn er ook andere aspecten van het hebben van werk - behalve het inkomen – waardoor het hebben van werk een effect heeft op criminaliteit en gezondheid, zoals verminderde vrije tijd, verminderde aanraking met criminaliteit, meer zingeving en structuur en meer werkstress (Jacob & Lefgren, 2003; Jahoda, 1981; Stam et al., 2024).

Bij elkaar genomen werkt vereenvoudiging via huishoudens door op tenminste acht brede domeinen:

- Hoogte van het inkomen (Paragraaf 4.1)
- Arbeidsparticipatie (Paragraaf 4.2)
- Schuldenproblematiek (Paragraaf 4.3)
- Criminaliteit (Paragraaf 4.4)
- Mentale en fysieke gezondheid (volwassenen) (Paragraaf 4.5)
- Schoolprestaties kinderen (Paragraaf 4.6)
- Mentale en fysieke gezondheid kinderen (Paragraaf 4.6)
- Vertrouwen in de overheid (Paragraaf 4.7)

Via de uitvoeringsorganisaties

Ook de uitvoeringsorganisaties ondervinden directe en indirecte effecten van vereenvoudiging. De directe effecten hebben bijvoorbeeld betrekking op de personele last die nodig is om het inkomensbeleid uit te voeren. Dit zijn ook wel de directe uitvoeringskosten (zie Paragraaf 2.2). Eenvoudiger vormgegeven regelingen leiden in principe tot

[3] De marginale belastingdruk is het deel van een bruto inkomensstijging die niet leidt tot een hoger netto inkomen, vanwege hogere belasting en/of lagere inkomensondersteuning. Zie Paragraaf 4.2 voor een uitgebreidere discussie van dit effect.

minder directe uitvoeringskosten, maar bijvoorbeeld een stijging van het aantal ontvangers van een regeling laat de directe uitvoeringskosten toenemen. Als door vereenvoudiging minderen fouten worden gemaakt, kan dit bovendien leiden tot lagere directe uitvoeringskosten, omdat ook met correcties en herstelbetalingen administratieve lasten zijn gemoeid. Onder de directe effecten vallen ook de werkstress en mentale gezondheid van medewerkers van de uitvoeringsorganisaties en de kwaliteit van de dienstverlening die zij leveren. Een hoge administratieve last kan namelijk leiden tot een slechtere mentale gezondheid van uitvoerders (Giauque et al., 2013). En als vereenvoudiging ertoe leidt dat de administratieve last voor uitvoerders daalt, kan dit ook zorgen tot een betere dienstverlening, doordat uitvoerders meer tijd en ruimte over hebben om maatwerk en ondersteuning te bieden aan huishoudens (Burden et al., 2012; Madsen et al., 2024). Uitvoerders kunnen daarnaast accurater en tijdiger dienstverlening bieden.

Bij elkaar genomen werkt vereenvoudiging via de uitvoeringsorganisaties door op drie brede domeinen:
- Uitvoeringskosten (Paragraaf 5.1)
- Mentale gezondheid werknemers (Paragraaf 5.2)
- Kwaliteit van dienstverlening (Paragraaf 5.3)

Via maatschappelijke organisaties

De laatste brede effecten van vereenvoudiging lopen via maatschappelijke organisaties. Burgers kunnen voor hulp bij het aanvragen, wijzigen of terugbetalen van inkomensondersteunende maatregelen terecht bij diverse maatschappelijke organisaties, zoals toeslagservicepunten, bibliotheken of niet-gouvernementele organisatie (ngo). Vereenvoudiging kan ervoor zorgen dat burgers minder vaak voor hulp aankloppen bij deze organisaties, wat leidt tot een afname van het gebruik van hulppunten. Hierdoor dalen de totale uitvoeringskosten bij deze maatschappelijke organisaties.

Hierdoor werkt vereenvoudiging via derde partijen door op één domein:
- Uitvoeringskosten maatschappelijke organisaties (Hoofdstuk 6)

3.3 Drie globale scenario's

We kwantificeren de effecten van vereenvoudiging aan de hand van drie globale scenario's (Tabel 3.2). Deze scenario's betreffen geen uitwerkte beleidsalternatieven, zoals nodig zijn voor volledige kosten- en batenanalyses. Er is namelijk door de opdrachtgever geen beleidsalternatief vastgesteld. Hierdoor zijn sommige kosten en baten – ook met deze scenario's – nog steeds niet of beperkt te kwantificeren. De scenario's zijn daarom indicatief en geven geen exacte kosten en baten. Wel geven ze een gevoel voor de orde van grootte en helpen de scenario's om relevante mechanismen te identificeren.

Tabel 3.2 Effecten worden gekwantificeerd aan de hand van drie globale scenario's

Scenario	Voorbeelden vereenvoudiging	Aangenomen afname niet-gebruik*	Onzekerheid effecten
1. Verbetering binnen huidige vormgeving	• Vereenvoudiging aanvraagprocedures • Proactieve dienstverlening • Minder verantwoordelijkheid bij burger	-4%-punt**	Klein

2. Vereenvoudiging binnen huidige regelingen	• Minder toegangseisen • Minder parameters	-7%-punt**	Gemiddeld
3. Vereenvoudiging op stelselniveau	• Veel minder regelingen • Geen inkomensafhankelijkheid • Volledig automatisch uitkeren	Niet-gebruik nihil	Groot

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: * Deze daling van het niet-gebruik wordt verondersteld voor iedere onderzochte regeling.
** Rekening houdend met ondergrens niet-gebruik van 2 procent (Ministerie van Financiën, 2019).

De drie globale scenario's beschrijven drie niveaus van vereenvoudiging. Het eerste niveau betreft verbeteringen binnen de huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning. Dit zijn kleinere procesverbeteringen, die administratieve last weghalen bij burgers en (gedeeltelijk) verplaatsen naar de uitvoering, zoals eenvoudigere aanvraagprocedures en proactieve dienstverlening. Het tweede niveau betreft vereenvoudiging binnen bestaande regelingen. Hierbij worden individuele regelingen eenvoudiger gemaakt, door bijvoorbeeld het aantal parameters te verminderen dat gebruikt wordt in de vormgeving van een regeling. Het derde niveau betreft vereenvoudiging van het stelsel als geheel, waarbij regelingen worden afgeschaft, samengevoegd of inkomensonafhankelijk worden gemaakt.

Het eerste scenario is een vereenvoudiging voor de burger, maar niet voor de uitvoerder. Literatuur laat zien dat verbeteringen binnen de huidige vormgeving van het stelsel de administratieve lasten voor burgers kunnen verminderen door administratieve last te verplaatsen van de burger naar de uitvoerder (bijv. Herd et al., 2013). Vereenvoudiging leidt dan tot brede baten voor huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning, maar verhoogt de uitvoeringskosten voor de uitvoeringsorganisaties.

In het tweede en derde scenario wordt inkomensondersteuning voor zowel huishoudens als uitvoerders eenvoudiger. Door individuele regelingen of het stelsel als geheel eenvoudiger te maken, dalen administratieve lasten voor burger en uitvoerder. Dit leidt tot brede baten voor zowel huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning als uitvoerders. De keerzijde hiervan is echter dat een eenvoudigere vormgeving van regelingen de mate van gerichtheid van inkomensondersteuning vermindert. Hierdoor komt de betaalbaarheid van het bieden van additionele inkomensondersteuning onder druk te staan. Vereenvoudiging in scenario's 2 en 3 leidt daardoor tot lagere inkomensondersteuning voor een grotere groep en/of hogere overheidsuitgaven, die door middel van hogere belastinginkomsten gedekt moeten worden. In beide gevallen zullen er naast de brede baten van vereenvoudiging voor huishoudens ook brede kosten zijn. Deze kunnen gerelateerd zijn aan een lager inkomen uit uitkeringen en toeslagen of een hogere belastingdruk door stijging van de collectieve uitgaven aan ondersteuning. Bij welke groepen deze kosten terecht komen hangt af van de exacte vormgeving van de vereenvoudiging en laten we in dit rapport in het midden.

De drie scenario's gaan uit van een gerealiseerde vermindering van het niet-gebruik. We baseren deze aannames op daadwerkelijke gerealiseerde reducties van het niet-gebruik bij vergelijkbare vereenvoudigingen in het buitenland. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de hiervoor geraadpleegde literatuur.[4] Vereenvoudigingen binnen

[4] Een mogelijke beperking hiervan is dat de meeste studies naar de effecten van vereenvoudiging op niet-gebruik uit de Verenigde Staten komen. Het niet-gebruik is daar gemiddeld hoger dan in Nederland (soms wel 80 procent). Toch lijkt het aannemelijk dat vergelijkbare effecten ook in Nederland kunnen optreden. We zien namelijk dat, ook binnen de

de huidige vormgeving van het stelsel (scenario 1) leiden in de literatuur tot een daling van het niet-gebruik van 0,2 tot 12 procentpunt. De meeste gevonden effecten liggen tussen de 3 en 5 procentpunt. We gaan er daarom vanuit dat scenario 1 leidt tot een daling in het niet-gebruik van 4 procentpunt. Over het effect van vereenvoudigingen binnen bestaande regelingen (scenario 2) is in de literatuur minder bekend. Fox et al. (2020) vinden dat het verminderen van toegangseisen leidt tot een daling van het niet-gebruik van 3 procentpunt. Rauscher en Burns (2023) vinden een effect van -14 procentpunt niet-gebruik van een combinatie van verschillende vereenvoudigingen binnen de bestaande vormgeving (scenario 1) en binnen bestaande regelingen (scenario 2). We gaan daarom uit van een daling in het niet-gebruik van 7 procentpunt in scenario 2. In scenario 3 gaan we uit van een daling van het niet-gebruik naar nul. De praktijk laat zien dat universele inkomensonafhankelijke inkomensondersteuning een niet-gebruik kan hebben van ongeveer nul. Dit is momenteel namelijk al het geval bij de AOW en de kinderbijslag.[5] Dit scenario geeft daarmee als het ware de maximaal te behalen baten via een reductie van het niet-gebruik.

Verenigde Staten, vereenvoudigingen van verschillende regelingen met grote verschillen in de omvang van het niet-gebruik nog steeds tot een vergelijkbare daling van het niet-gebruik leiden. Wat daarentegen mogelijk een grotere rol speelt is de vormgeving van de regelingen vóór de vereenvoudiging. Schwabish (2012) en Kopczuk en Pop-Eleches (2007) vinden bijvoorbeeld dat online aanmeldingsmogelijkheden het niet-gebruik verminderen. In Nederland is die mogelijkheid er al voor de meeste inkomensondersteuning, waardoor verdere digitalisering mogelijk weinig meer toevoegt.

5 De AOW heeft een niet-gebruik van ongeveer 0,04 procent; de kinderbijslag van 0,5 procent.

Tabel 3.3 Minder bekend over effect op niet-gebruik in scenario 2 dan in scenario 1

Bron	Soort vereenvoudiging	Soort inkomen-ondersteuning	Onderzochte doelgroep	Land	Dataperiode	Gevonden reductie niet-gebruik
Scenario 1						
Bhargava & Manoli (2015)	Betere informatievoorziening	Heffingskorting	Belastingbetalers	Verenigde Staten	2009-2011	-5%-punt
Bhargava & Manoli (2015)	Minder stigmatiserend taalgebruik	Heffingskorting	Belastingbetalers	Verenigde Staten	2009-2011	-4%-punt
Castell et al. (2024)	Proactieve dienstverlening	Verschillende	Werklozen	Frankrijk	2017	-7%-punt
Finkelstein & Notowidigdo (2019)	Betere informatievoorziening	Voedselbonnen	Ouderen (60+)	Verenigde Staten	2016	-5%-punt
Finkelstein & Notowidigdo (2019)	Proactieve dienstverlening	Voedselbonnen	Ouderen (60+)	Verenigde Staten	2016	-12%-punt
Fox et al. (2020)	Automatische aanmelding/verlenging	Gratis zorgverzekering	Lage inkomens	Verenigde Staten	2008-2017	-3%-punt
Fox et al. (2023)	Automatische aanmelding/verlenging	Voedselbonnen	Lage inkomens	Verenigde Staten	2000-2016	-3 à -7%-punt
Lasky-Fink & Linos (2023)	Minder stigmatiserend taalgebruik	Huurtoeslag	Lage inkomens	Verenigde Staten	2020-2021	-0,2 à -0,6%-punt
Kopzcuk & Pop-Eleches (2007)	Digitalisering	Heffingskorting	Belastingbetalers	Verenigde Staten	1988-1999	-0,6 à -1,1%-punt
Page et al. (2020)	Proactieve dienstverlening	Studentenbeurs	Lage inkomens	Verenigde Staten	2015	-3%-punt
Scenario 2						
Fox et al. (2020)	Minder toegangseisen	Gratis zorgverzekering	Lage inkomens	Verenigde Staten	2008-2017	-3%-punt
Rauscher & Burns (2023)*	Minder toegangseisen, eenvoudigere formulieren, snellere goedkeuring/afwijzing, automatische verlenging	Gratis zorgverzekering	Moeders met laag inkomen	Verenigde Staten	1985-1994	-14%-punt

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: * Rauscher en Burns schatten het gecombineerde effect van minder toegangseisen samen met verbeteringen binnen de huidige vormgeving.

In alle scenario's gaan we uit van gelijktijdige vereenvoudiging in de minimumuitkeringen en de toeslagen: bijstand, AIO, Toeslagenwet, huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. In de berekeningen gaan we er dan ook vanuit dat de aangenomen reducties in het niet-gebruik (zie hierboven) plaatsvinden in al deze zeven regelingen. In werkelijkheid zal vereenvoudiging waarschijnlijk in stappen of slechts in een deel van deze regelingen worden doorgevoerd. De geschatte kosten en baten geven daarom een beeld van de totale kosten en baten wanneer (eventueel stapsgewijs) al deze regelingen zouden worden vereenvoudigd. We laten de AOW en de kinderbijslag hier buiten beschouwing, omdat deze al relatief eenvoudig vormgegeven zijn.

De onzekerheidsmarges van de brede kosten en baten verschillen tussen de drie scenario's (Tabel 3.2). De grotere vereenvoudigingen in scenario's 2 en 3 gaan gepaard met grotere onzekerheid. Dit heeft met name te maken met de afhankelijkheid van de exacte vormgeving van de vereenvoudigingen in deze scenario's. De verminderde gerichtheid van de inkomensondersteuning in deze twee scenario's leidt, zoals hierboven besproken, ook tot brede kosten voor sommige groepen. Hoe groot deze kosten zijn en bij welke groepen deze terechtkomen hangt echter af van de invulling van de vereenvoudiging. Er is daardoor meer onzekerheid over de omvang en richting van de gekwantificeerde effecten in dit rapport.

De gekwantificeerde kosten en baten van de drie verschillende scenario's kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Indien bijvoorbeeld zowel wordt vereenvoudigd binnen de huidige vormgeving (scenario 1) als binnen bestaande regelingen (scenario 2), is het niet zo dat dit leidt tot een daling van het niet-gebruik van 4 plus 7 procentpunt. Dit komt, ten eerste, doordat het niet-gebruik van sommige regelingen niet met 11 procentpunt kan dalen, omdat het niet-gebruik al op de ondergrens van circa 2 procent zit. Ten tweede zit er overlap in de huishoudens die door een vereenvoudiging binnen de huidige vormgeving van niet-gebruiker naar gebruikers wisselen. Daarnaast zijn ook de effecten op armoede en stressvermindering niet cumulatief. Als een vereenvoudiging binnen bestaande regelingen er al voor zorgt dat het inkomen van een deel van de huishoudens stijgt tot boven het armoedeniveau, dan kan een additionele vereenvoudiging binnen de bestaande vormgeving deze huishoudens niet nogmaals uit de armoede halen. Hierdoor heeft deze additionele vereenvoudiging minder brede effecten dan wanneer deze op zichzelf zou worden doorgevoerd.

4 Brede effecten via huishoudens

Vereenvoudiging van inkomensondersteuning leidt via huishoudens tot maatschappelijke kosten en baten voor huishoudens, werkgevers, overheid en de rest van de maatschappij. Het beïnvloedt het huishoudensinkomen, arbeidsparticipatie, schuldenproblematiek, criminaliteit, mentale en fysieke gezondheid, schoolprestaties en gezondheid van kinderen en vertrouwen in de overheid.

Huishoudens ondervinden brede effecten van vereenvoudiging op acht verschillende domeinen (zie Paragraaf 3.2). Dit zijn voor een deel directe effecten van vereenvoudiging, doordat vereenvoudiging onzekerheid, financiële stress en niet-gebruik vermindert en voor een deel indirecte effecten via de hoogte van het inkomen uit uitkeringen en toeslagen en het arbeidsinkomen. In dit hoofdstuk brengen we deze effecten voor de drie globale vereenvoudigingsscenario's zoveel mogelijk kwantitatief in kaart, door na te gaan bij welke groepen deze effecten plaatsvinden en hoe groot deze groepen en effecten zijn. Vervolgens proberen we waar mogelijk de doorvertaling te maken naar gemonetariseerde kosten en baten. Hierbij zetten we de gevonden effecten zoveel mogelijk om naar euro's, waarbij we onderscheid maken tussen de verschillende actoren waar deze kosten en baten neerslaan.

4.1 Niet-gebruik

Niet-gebruikers zijn huishoudens die wel recht hebben op een bepaalde regeling, maar deze niet aanvragen en hierdoor niet ontvangen. Zij lopen dus inkomensondersteuning mis waar zij wel recht op hebben. Niet-gebruik verlaagt de effectiviteit van inkomensondersteuning, doordat niet de volledige beoogde doelgroep de inkomensondersteuning ontvangt (Hernanz et al., 2004). Inkomensondersteuning dient huishoudens met onvoldoende inkomen te helpen om te voorkomen dat zij in armoede belanden. Wanneer huishoudens vervolgens geen gebruikmaken van deze extra ondersteuning, is er een grotere kans dat zij in armoede (blijven) leven.

Alle drie componenten van administratieve last worden in de wetenschappelijke literatuur geassocieerd met niet-gebruik van inkomensondersteuning:

- Hoge leerkosten zorgen ervoor dat het lastig is om óf te leren over de beschikbaarheid van een regeling óf te doorgronden wie er recht heeft op de regeling. Dit kan ertoe leiden dat huishoudens niet weten dat een regeling bestaat of niet weten waar zij recht op hebben en er daardoor geen gebruik van maken (Bhargava & Manoli, 2015; Daigneault & Macé, 2020; Ombudsman, 2022; Wildeboer Schut & Hoff, 2007).
- Hoge nalevingskosten kunnen ook op verschillende manieren leiden tot niet-gebruik. Zo kunnen hoge nalevingskosten tijdens het aanvragen of ontvangen van een regeling afschrikkend werken. Het moeten aanleveren van allerlei verschillende documenten of het verplicht moeten leveren van een tegenprestatie kan ertoe leiden dat burgers ervoor kiezen om geen gebruik te maken van een regeling of (de aanvraag van) een regeling eerder stop te zetten, opdat zij niet hoeven voldoen aan deze verplichtingen (Brodkin & Majmundar, 2010; Fox et al., 2020; Hernanz et al., 2004; Ombudsman, 2022; Wildeboer Schut & Hoff, 2007). Hoge nalevingskosten in de vorm van vele ingewikkelde formulieren kan ook leiden tot fouten bij het aanvragen van een regeling, waardoor een aanvraag onterecht wordt afgewezen (Herd et al., 2013). Deze kans op fouten

neemt bovendien toe naarmate mensen meer (financiële) schaarste ervaren (Bovens et al., 2017).[6] Hierdoor kunnen huishoudens die eigenlijk wel recht hebben op een regeling er toch geen gebruik van maken.

- Tot slot kunnen ook psychologische kosten leiden tot niet-gebruik. Zo kan het stigma van het ontvangen van bepaalde inkomensondersteuning een reden zijn om geen gebruik te maken van de ondersteuning (Hernanz et al., 2004; Wildeboer, Schut & Hoff, 2007). Ook onzekerheid, over het wel of niet recht hebben op bepaalde inkomensondersteuning of over de hoogte van het totale inkomen wanneer mensen gebruikmaken van inkomensondersteuning, speelt een belangrijke rol in of mensen wel of geen gebruik maken van inkomensondersteuning (Lasky-Fink & Linos, 2023). Een bron van onzekerheid die specifiek in het Nederlandse stelsel van inkomensondersteuning aanwezig is, zijn terugvorderingen. Angst voor het moeten terugbetalen van (een deel van) de inkomensondersteuning is een belangrijke reden waarom mensen geen gebruik maken van inkomensondersteuning (Berkhout et al., 2019; Simonse et al., 2022). Dit hoeft niet altijd een volledig rationele of calculerende actie te zijn. Onderzoek toont aan dat mensen in stressvolle situaties minder goed in staat zijn om informatie goed te verwerken en keuzes te maken voor de lange termijn (Bovens et al., 2017; Mani et al., 2013; Rijksoverheid, 2023).

Het huidige niet-gebruik van verschillende inkomensondersteunende regelingen varieert van ongeveer 0 tot 46 procent (Tabel 4.1). De regelingen met het laagste niet-gebruik zijn de AOW en de kinderbijslag, beide onafhankelijk van de hoogte van het inkomen van de doelgroep. De AOW heeft een niet-gebruik van ongeveer 0,04 procent; de kinderbijslag van 0,5 procent. Het niet-gebruik van de verschillende toeslagen ligt tussen de 5 en 11 procent. Dit is een stuk lager dan het niet-gebruik van de bijstand, AIO en Toeslagenwet (30 tot 46 procent). In absolute omvang is het aantal niet-gebruikers van de verschillende toeslagen echter vergelijkbaar met dat van de minimumuitkeringen. Dat komt doordat de groep gerechtigde huishoudens van de toeslagen vele malen groter is dan van de bijstand, AIO en Toeslagenwet.

Binnen al deze inkomensondersteunende regelingen geldt dat er grote verschillen zijn in het niet-gebruik tussen verschillende groepen. Zo zijn bijvoorbeeld jongeren, Europese migranten en zelfstandigen veel vaker niet-gebruiker van de bijstand (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021) en verschilt het niet-gebruik van de Toeslagenwet sterk per moederwet[7] (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023).

6 Zie Hoofdstuk 7 voor een nadere toelichting.

7 De Toeslagenwet is een verhoging van uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen. Een moederwet is een werknemersverzekering of sociale voorziening die recht geeft op deze verhoging. De Nederlandse Arbeidsinspectie (2023) toont aan dat het niet-gebruik van de Toeslagenwet relatief hoog is onder rechthebbenden met een Wajong-uitkering (68 procent) of een IOW-uitkering (56 procent). Het niet-gebruik van rechthebbenden van de WW-, IVA-, WGA- en WAO-uitkeringen ligt een stuk lager (iets meer dan 30 procent).

Tabel 4.1 Laagste niet-gebruik bij inkomensonafhankelijke regelingen

	Niet-gebruik (%)	Aantal (verwachte) ontvangers 2024 (x1000)	Schatting aantal niet-gebruikers 2024 (x1000)
Minimumuitkeringen			
Bijstand	35	395	210
AOW	0,04	3.575	1,4
AIO	30	55	25
Toeslagenwet	46	75	65
Toeslagen			
Huurtoeslag	10	1.500	165
Zorgtoeslag	11	4.600	570
Kindgebonden budget	6	1.000	65
Kinderopvangtoeslag	5	700	35
Kinderbijslag	0,5	1.885	9,5

Bron: CBS Statline, Dienst Toeslagen, Nederlandse Arbeidsinspectie (2021), Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), Algemene Rekenkamer (2019), Kok et al. (2022), Rijksoverheid (2023), bewerking SEO.

Inkomen uit uitkeringen en toeslagen

Huishoudens die van niet-gebruiker naar gebruiker wisselen, krijgen een hoger inkomen uit uitkeringen en toeslagen. In de drie scenario's gaan we uit van een bepaalde reductie van het niet-gebruik (Tabel 4.2), zoals besproken in Paragraaf 3.2. In het eerste scenario betekent dat een daling van het aantal niet-gebruikers van toeslagen met ongeveer 340 duizend per jaar en van het aantal niet-gebruikers van minimumuitkeringen van ongeveer 30 duizend per jaar. In het tweede scenario gaan we uit van een grotere daling van het niet-gebruik en dus van een grotere groep huishoudens met een inkomensstijging: 545 duizend niet-gebruikers van toeslagen en 60 duizend niet-gebruikers van minimumuitkeringen. In het derde scenario daalt het niet-gebruik naar nul. Voor de toeslagen betekent dit een beperkte verdere daling van het aantal niet-gebruikers van 835 duizend per jaar, omdat het niet-gebruik van toeslagen in scenario 2 al ongeveer op 2 procent zit. Voor de minimumuitkeringen is het verschil in niet-gebruik tussen scenario 2 en 3 een stuk groter. Scenario 3 leidt daar tot een inkomensstijging voor ongeveer 300 duizend huishoudens.

Tabel 4.2 Scenario's leiden tot minder niet-gebruikers van minimumuitkeringen en toeslagen

	Daling aantal niet-gebruikers		
Soort inkomensondersteuning	**Scenario 1**	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Minimumuitkeringen (x1.000)	+30	+60	+300
Toeslagen (x1.000)	+340	+545	+835

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Tabel geeft de daling weer in het aantal niet-gebruikende huishoudens van de verschillende soorten inkomensondersteuning weer voor de drie globale scenario's, in duizenden huishoudens per jaar. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.1.

Personen die door vereenvoudiging wel gebruik gaan maken van inkomensondersteuning, gaan er in inkomen op vooruit. Voor huishoudens zijn dit baten van vereenvoudiging. Voor de overheid zijn dit kosten, omdat de uitkeringslasten hierdoor stijgen. Het totale welvaartseffect van een hoger inkomen uit uitkeringen en toeslagen is daardoor nul. In een kosten- en batenanalyse wordt dit alleen meegenomen als overdracht tussen actoren.

De omvang van de verandering van het inkomen is afhankelijk van het bedrag waar de niet-gebruiker recht op heeft. Niet-gebruikers van de bijstand, AIO en Toeslagenwet hebben gemiddeld recht op een uitkering van 5.000 tot 7.000 euro per jaar (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021; Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023; CBS, 2018). Niet-gebruikers van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget lopen gemiddeld 1.500 tot 2.000 euro per jaar mis (Berkhout et al., 2019; Ministerie van Financiën, 2019). Bij de huurtoeslag is dat zo'n 3.000 euro per jaar (Berkhout et al., 2019). Van de kinderopvangtoeslag is niet bekend hoeveel geld niet-gebruikers gemiddeld laten liggen. We schatten dit bedrag op iets minder dan de gemiddelde toeslaghoogte onder gebruikers van de kinderopvangtoeslag: ongeveer 5.500 euro per niet-gebruikend huishouden (CBS, 2024a). We gaan ervanuit dat huishoudens die door vereenvoudiging gebruik gaan maken van inkomensondersteuning recht hebben op deze gemiddelde bedragen.

Deze berekening gaat er vanuit dat de groep gerechtigden ongewijzigd blijft en dat de hoogte van de uitkeringen niet veranderen. In scenario 1 lijkt dit geen onrealistische aanname: dit scenario is immers gericht op het intensiveren van de uitvoering om zo niet-gebruik tegen te gaan. Hier hoeft in principe geen verandering van de doelgroep of vormgeving van de inkomensondersteuning tegenover te staan.

Naast het niet-gebruik, kunnen in scenario's 2 en 3 zowel de hoogte als de omvang van de doelgroep van inkomensondersteuning veranderen door vereenvoudiging. Vereenvoudiging in de vormgeving van regelingen of van het stelsel heeft doorwerking op de gerichtheid van de inkomensondersteuning. Hierdoor zal altijd de omvang van de doelgroep veranderen en/of de hoogte van de uitkering voor de mensen die de uitkering al ontvangen. Dit leidt dan ook tot inkomenseffecten, zowel positieve als negatieve effecten; bijvoorbeeld positieve effecten voor mensen die door de vereenvoudiging tot de doelgroep van een regeling gaan behoren; en negatieve effecten voor mensen van wie de uitkeringshoogte daalt als gevolg van de vereenvoudiging. De omvang van deze effecten en groepen waar deze effecten terecht komen zijn echter onbekend zonder specificering van een beleidsalternatief. We kunnen deze effecten daarom hier niet in kaart brengen.

Tabel 4.3 geeft voor de drie scenario's de geschatte maatschappelijke kosten en baten weer van lager niet-gebruik. Het totale extra inkomen uit uitkeringen en toeslagen voor huishoudens stijgt in scenario 1 met ongeveer 900 miljoen euro per jaar. Hierdoor stijgen ook de uitgaven voor de overheid met ongeveer 900 miljoen euro per jaar.[8] In scenario 2 stijgt het inkomen van huishoudens met ongeveer 1,5 miljard euro per jaar en in scenario 3 met ongeveer 3,7 miljard euro per jaar. We berekenen deze bedragen door de reductie van het aantal niet-gebruikers per regeling te vermenigvuldigen met het gemiddelde misgelopen bedrag onder niet-gebruikers van die regeling. Hierin is nog geen rekening gehouden met mogelijke interacties tussen verschillende vormen van inkomensondersteuning (zoals tussen landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid), waardoor de daadwerkelijke stijging in het inkomen lager kan uitvallen.[9] Hetzelfde geldt in dat geval voor de overheidsuitgaven. Ook gaan deze bedragen ervanuit dat vereenvoudiging geen effect heeft op de arbeidsparticipatie. Als vereenvoudiging er

[8] Deze hoge overheidsuitgaven moeten gedekt worden door lagere uitgaven op andere posten of hogere inkomsten uit belastingheffing. Conform de aanbevelingen van de Werkgroep Kosten en belastingheffing en MKBA's (2016), nemen we geen correctie op voor de kosten van de dekking van deze hogere uitgaven.

[9] Zo heeft het inkomen uit toeslagen in sommige gemeenten bijvoorbeeld invloed op de kwijtschelding van lokale heffingen.

namelijk toe leidt dat huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning meer (minder) gaan werken, dan daalt (stijgt) hun recht op inkomensondersteuning (zie ook Paragraaf 4.2). Dit heeft wel effect op de individuele bedragen, zoals gepresenteerd in Tabel 4.3, maar de totale kosten en baten van een daling van het niet-gebruik blijven nul. Een lagere (hogere) uitkering betekent immers ook even grote lagere (hogere) kosten voor de overheid.

Tabel 4.3 Inkomenseffecten van lager niet-gebruik zijn een overdracht van overheid naar huishoudens

	Huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning	Overheid	Totaal
Scenario 1			
Inkomen uit minimumuitkeringen	+200 miljoen	-200 miljoen	0
Inkomen uit toeslagen	+700 miljoen	-700 miljoen	0
Totaal inkomen uit uitkeringen en toeslagen	+900 miljoen	-900 miljoen	0
Scenario 2			
Inkomen uit minimumuitkeringen	+400 miljoen	-400 miljoen	0
Inkomen uit toeslagen	+1.100 miljoen	-1.100 miljoen	0
Totaal inkomen uit uitkeringen en toeslagen	+1.500 miljoen	-1.500 miljoen	0
Scenario 3			
Inkomen uit minimumuitkeringen	+2.050 miljoen	-2.050 miljoen	0
Inkomen uit toeslagen	+1.650 miljoen	-1.650 miljoen	0
Totaal inkomen uit uitkeringen en toeslagen	+3.700 miljoen	-3.700 miljoen	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.1. Totalen zijn afgerond op 50 miljoenen. Tegenover deze daling in het niet-gebruik staat in scenario 1 een stijging van de uitvoeringskosten (zie Paragraaf 5.1). In scenario's 2 en 3 staat er een verminderde gerichtheid van inkomensondersteuning tegenover deze daling in het niet-gebruik, waardoor sommige huishoudens er ook in inkomen op achteruit kunnen gaan (Paragraaf 3.2).

Minder armoede

De inkomensstijging als gevolg van minder niet-gebruik tilt een deel van de doelgroep uit de armoede. Een deel van de niet-gebruikers leeft namelijk van een inkomen onder het sociaal minimum, doordat zij een lager inkomen uit uitkeringen en toeslagen ontvangen dan waar zij recht op hebben (Finn & Goodship, 2014). Als zij wel volledig gebruik zouden maken van hun recht op inkomensondersteuning, zal hun inkomen tot boven het sociaal minimum uitkomen.

Het aantal huishoudens dat door niet-gebruik een inkomen onder het sociaal minimum heeft, verschilt per soort inkomensondersteuning. Minimumuitkeringen zijn bedoeld om huishoudens een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum te bieden. Hierdoor leeft het merendeel van de niet-gebruikers van minimumuitkeringen per definitie onder het sociaal minimum. De toeslagen zijn daarentegen ook voor hogere inkomens toegankelijk. Niet-gebruikers van toeslagen kunnen daardoor, ondanks dat ze geen gebruik maken van toeslagen, alsnog een inkomen boven het sociaal minimum hebben.

Er zit bovendien enige overlap tussen de niet-gebruikers van verschillende regelingen. Huishoudens die bijvoorbeeld uit wantrouwen voor de overheid ervoor kiezen om geen gebruik te maken van de bijstand, zullen hoogstwaarschijnlijk dan ook geen toeslagen aanvragen. Hoe groot deze overlap is, is echter niet bekend. In algemene zin kunnen we er wel vanuit gaan dat een daling van het niet-gebruik van minimumuitkeringen zorgt voor een stijging van het inkomen tot boven het sociaal minimum van een deel van de niet-gebruikers van toeslagen. Als zij dan ook nog gebruik zouden gaan maken van toeslagen, zou dit geen effect meer hebben op het aantal huishoudens dat onder het sociaal minimum leeft. Voor welk deel van de niet-gebruikers van toeslagen dit het geval is, weten we echter niet. We geven daarom hier de volledige bandbreedte voor het effect van vereenvoudiging op het aantal huishoudens dat onder het sociaal minimum leeft. In het vervolg van het rapport gaan we ervanuit dat de daling van het aantal huishoudens onder het sociaal minimum in het midden van deze bandbreedte ligt.

Tabel 4.4 geeft de daling van het aantal huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum weer als gevolg van lager niet-gebruik in de drie scenario's. In 2023 leefden iets minder dan 500 duizend huishoudens van een inkomen onder het sociaal minimum (CBS, 2024f). Dit was zo'n 6,5 procent van het totale aantal huishoudens in Nederland. Een lager niet-gebruik kan dit percentage doen afnemen met ongeveer 10 tot 16 procent in het eerste scenario, met 16 tot 28 procent in het tweede scenario en met 60 tot 86 procent in het derde scenario.

Tabel 4.4 Lager niet-gebruik leidt tot minder huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal
Armoedereductie door minimumuitkeringen	-30	-6	-60	-12	-300	-60
Armoedereductie door toeslagen	-50 à -20	-10 à -4	-80 à -20	-16 à -4	-120 à 0	-24 à 0
Totale armoedereductie	-80 à -50	-16 à -10	-140 à -80	-28 à -16	-420 à -300	-84 à -60

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Tabel geeft de daling van het aantal huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum weer voor de drie verschillende scenario's, in duizenden huishoudens. Aantallen zijn afgerond op tienduizenden. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen.

Een daling van de armoede wordt niet apart meegenomen als een baat in een kosten- en batenanalyse.[10] Het hogere inkomen, wat leidt tot minder armoede, wordt wel meegenomen (zie hierboven). De doorwerking van het leven in armoede op bredere domeinen, zoals schuldenproblematiek, criminaliteit en gezondheid nemen we wel mee. Deze worden besproken in de respectievelijke paragrafen, waar we de totale effecten op deze domeinen in kaart brengen (Paragrafen 4.3 t/m 4.6). In Hoofdstuk 7 wordt bovendien ingegaan op de verdeling van de kosten en baten van vereenvoudiging. Ook hier is wel specifieke aandacht voor huishoudens die door complexiteit onder de armoedegrens leven.

10 Hoewel een armoedereductie wel kan worden gezien als een verbetering van de brede welvaart, is dit op zichzelf geen baat in een kosten- en batenanalyse. Voor meer informatie over brede welvaart in kosten- en batenanalyses, zie Bos et al. (2022).

4.2 Arbeidsparticipatie

Vereenvoudiging heeft op verschillende manieren invloed op de arbeidsparticipatie van burgers. Deze effecten werken deels tegen elkaar in. Complexiteitsreductie heeft, ten eerste, een direct positief effect op de arbeidsparticipatie door het vergroten van de begrijpelijkheid en het verminderen van onzekerheid in het stelsel van inkomensondersteuning. Ten tweede heeft vereenvoudiging een dempend effect op de arbeidsparticipatie via het inkomenseffect van lager niet-gebruik. Tot slot kan vereenvoudiging ook arbeidsparticipatie beïnvloeden vanwege verandering van de marginale belastingdruk. Onderstaand worden deze drie mechanismen verder uitgewerkt.

Vereenvoudiging bevordert arbeidsparticipatie via het vergroten van de begrijpelijkheid en het reduceren van onzekerheid in het stelsel van inkomensondersteuning. Complexiteit van inkomensondersteuning beperkt momenteel namelijk de arbeidsparticipatie, doordat burgers niet overzien wat (meer) werken doet met hun totale inkomen (Bosch et al., 2019; Feldman et al., 2016). Dit zorgt voor onzekerheid. In veel gevallen verkiezen mensen daarom hun huidige, zekere, situatie boven een onzekere situatie waarin ze (meer) werken (Nuyten, 2019; Rijksoverheid, 2023). Daarnaast spelen ook de angst voor terugvorderingen en de (soms onterechte) perceptie dat werken niet loont een belangrijke rol in het beperken van arbeidsparticipatie (Nuyten, 2019; Rijksoverheid, 2023).

De exacte omvang van de groep waarvoor dit het geval is, is niet goed vast te stellen, maar er zijn aanwijzingen dat dit gaat om een substantieel deel van de ontvangers van inkomensondersteuning. Volgens het rapport 'Als verrekenen een beperking is', werkt één op de drie mensen met een arbeidsbeperking niet (meer) uit angst voor wat dit doet met hun inkomen (De Visser et al., 2021). De respondenten in dat onderzoek geven aan dat de angst die zij voelen niet zozeer komt door het feit dát hun financiële situatie verandert wanneer zij (meer) gaan werken, maar vooral door de onduidelijkheid over hóe het zal veranderen.

Anderzijds remt vereenvoudiging arbeidsparticipatie, via het inkomenseffect van lager niet-gebruik (zie Paragraaf 4.1 voor het effect op niet-gebruik). Huishoudens die door het gereduceerde niet-gebruik meer inkomen uit uitkeringen en toeslagen ontvangen, kunnen ervoor kiezen om minder of helemaal niet meer te gaan werken. Onder huishoudens wier inkomen uit uitkeringen en toeslagen door vereenvoudiging daalt, kan de arbeidsparticipatie toenemen. Dit is vooral relevant in scenario's 2 en 3 (zie Paragraaf 4.1). Bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur over de omvang van een inkomenseffect op het arbeidsaanbod zijn uiteenlopend en hangen bovendien samen met de institutionele context (Becker et al., 2024). Gemiddeld gaan mensen 0,1 procent minder uren werken per procent dat hun inkomen stijgt (Van Elk et al., 2020; McClelland & Mok, 2021).

Tot slot kan vereenvoudiging ook arbeidsparticipatie beïnvloeden via veranderingen van de marginale belastingdruk. De marginale belastingdruk is het deel van een bruto inkomensstijging die niet leidt tot een hoger netto inkomen, vanwege hogere belasting en/of lagere inkomensondersteuning. Eén van de redenen voor de huidige mate van complexiteit in het stelsel van inkomensondersteuning is het bevorderen van arbeidsparticipatie onder specifieke groepen. De verschillende regelingen worden op zo'n manier vormgegeven dat deze groepen een relatief lage marginale belastingdruk hebben, door bijvoorbeeld de opbouw van de arbeidskorting voor lage inkomens of de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor tweede verdieners met kinderen en alleenstaande ouders.[11] Vereenvoudiging van individuele regelingen of op stelselniveau vermindert de mate van gerichtheid van de marginale belastingdruk. Afhankelijk van de vormgeving van de vereenvoudiging, zal de marginale

[11] Verschillende onderzoeken hebben empirisch aangetoond dat de marginale druk invloed heeft op de arbeidsparticipatie (Bettendorf et al., 2015; Johnson et al., 2024).

belastingdruk voor sommige groepen stijgen en voor andere groepen dalen. Hierdoor zal de financiële prikkel om (meer) te gaan werken dalen voor sommigen en juist stijgen voor anderen. Het is zonder vormgegeven beleidsalternatief niet duidelijk of dit in totaal een positief of negatief effect op de arbeidsparticipatie zal hebben, omdat dit sterk afhankelijk is van de specifieke groepen voor wie de marginale druk stijgt of daalt. Sommige groepen reageren namelijk sterker op financiële prikkels, waardoor een kleinere wijziging in de marginale belastingdruk bij die groepen tot grotere arbeidsparticipatie-effecten kan leiden.[12] De veranderingen in de marginale belastingdruk zijn naar verwachting het grootst in scenario 3, omdat het hier gaat om grotere vereenvoudigingen dan in de andere twee scenario's.[13]

Het effect op arbeidsparticipatie kan worden opgesplitst in een effect op de intensieve en op de extensieve marge. De intensieve marge beschrijft het aantal uren dat mensen werken. De extensieve marge gaat om het aantal mensen dat werkt, onafhankelijk van het aantal uren. Gemiddeld is het effect van financiële prikkels op de extensieve marge groter dan op de intensieve marge (Van Elk et al., 2020). Vereenvoudiging heeft daardoor waarschijnlijk vooral effect op het aantal mensen dat werkt en in mindere mate op het aantal uren dat mensen werken.

De kosten en baten van arbeidsparticipatie komen terecht bij huishoudens, werkgevers en de overheid. Zo profiteren huishoudens van een hoger (lager) arbeidsinkomen wanneer zij meer (minder) gaan werken, maar moeten zij daar ook inkomstenbelasting over betalen. Deze inkomstenbelasting komt terecht bij de overheid. Daarentegen hebben huishoudens minder (meer) vrije tijd wanneer zij meer (minder) gaan werken. Deze daling (stijging) in vrije tijd wordt in een kosten- en batenanalyse meegenomen als een kost (baat), maar deze is nooit groter dan de baten (kosten) van het meer (minder) werken, vanwege het *revealed preferences* principe. Uit de keuzes van huishoudens om meer (minder) te werken blijkt immers dat zij dat minstens net zo waarderen als het alternatief. Met een hoger (lager) arbeidsinkomen ontvangen huishoudens bovendien minder (meer) inkomen uit uitkeringen en toeslagen, omdat deze over het algemeen afbouwen met inkomen. Dit zijn lagere (hogere) uitgaven voor de overheid. Werkgevers profiteren daarentegen van de hogere (lagere) productiewaarde. Voor de maatschappij zijn dit de grootste baten (kosten) van veranderingen in de arbeidsparticipatie.

Door de tegen elkaar inwerkende mechanismen, is het a priori niet duidelijk of het effect van vereenvoudiging op arbeidsparticipatie positief of negatief is. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen wat de richting en omvang zijn van de kosten en baten, zoals beschreven in de voorgaande alinea. Tabel 4.5 geeft weer waar de kosten en baten zouden neer slaan als vereenvoudiging een netto positief of een netto negatief effect zou hebben op de arbeidsparticipatie.

12 Een voorbeeld van een groep wiens arbeidsaanbod sterk reageert op financiële prikkels is vrouwen in stellen met jonge kinderen (Van Elk et al., 2020). De inkomensafhankelijke combinatiekorting zorgt er in het huidige stelsel voor dat zij een lage marginale belastingdruk hebben.

13 Ook hier hangt de omvang van het effect sterk af van de vormgeving van scenario 3. Twee verschillende simulaties van de arbeidsmarkteffecten van de invoering van een basisinkomen door het CPB vinden bijvoorbeeld al grote verschillen, omdat de hoogte en compenserende maatregelen van het basisinkomen verschillend zijn vormgegeven (Jongen et al., 2015; Olsthoorn et al., 2020).

Tabel 4.5 Omvang en richting van kosten en baten via arbeidsparticipatie a priori niet duidelijk

	Huishoudens met (recht op) inkomens-ondersteuning	Overheid	Werkgevers	Totaal
Indien positief effect op arbeidsparticipatie				
Inkomen uit arbeid	+		−	0
Inkomen uit uitkeringen en toeslagen	−	+		0
Productiewaarde			+	+
Vrije tijd	−			−
Belastingen	−	+		0
Totaal	+/0	+	+	+
Indien negatief effect op arbeidsparticipatie				
Inkomen uit arbeid	−		+	0
Inkomen uit uitkeringen en toeslagen	+	−		0
Productiewaarde			−	−
Vrije tijd	+			+
Belastingen	+	−		0
Totaal	−/0	−	−	−

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten.

Arbeidsparticipatie werkt naast deze directe kosten en baten ook weer door op bredere domeinen, zoals schuldenproblematiek, criminaliteit en gezondheid. Deze worden in de rest van dit hoofdstuk besproken.

4.3 Schuldenproblematiek

Vereenvoudiging kan via drie wegen effect hebben op de schuldenproblematiek. Het eerste mechanisme loopt via het inkomenseffect van lager niet-gebruik; het tweede mechanisme via het inkomenseffect van arbeidsparticipatie; en het derde mechanisme via gemaakte fouten bij het aanvragen van inkomensondersteuning en aanleveren van gegevens. Onderstaand bespreken we de theoretische en empirische onderbouwing van deze mechanismen.

Vereenvoudiging leidt tot minder schuldenproblematiek via het inkomenseffect van lager niet-gebruik (zie Paragraaf 4.1 voor het effect op niet-gebruik). Huishoudens die als gevolg van niet-gebruik onder het sociaal minimum leven, hebben een hogere kans om schulden te maken en om deze niet meer te kunnen afbetalen (Eurofound, 2015). Een lager niet-gebruik kan daarom het aantal huishoudens met problematische schulden doen verlagen (Rijksoverheid, 2024b). Onder huishoudens wier inkomen uit uitkeringen en toeslagen door vereenvoudiging daalt, kan de kans op problematische schulden echter toenemen. Dit is vooral relevant in scenario's 2 en 3 (zie Paragraaf 4.1). De gevonden daling in schuldenproblematiek in deze scenario's geeft daarom een ondergrens aan het effect (of een bovengrens aan de maatschappelijke baten).

Vereenvoudiging heeft ook invloed op de schuldenproblematiek via het inkomenseffect van arbeidsparticipatie (zie Paragraaf 4.2 voor het effect op arbeidsparticipatie). Als mensen een hoger (lager) inkomen ontvangen doordat zij meer (minder) gaan werken, hebben zij een kleinere (grotere) kans om schulden te maken. Omdat a priori niet duidelijk is of vereenvoudiging van inkomensondersteuning leidt tot hogere of lagere arbeidsparticipatie, is het niet mogelijk om vast te stellen in welke richting het effect van arbeidsparticipatie op schuldenproblematiek wijst.

Tot slot kan vereenvoudiging nog leiden tot minder schuldenproblematiek via een vermindering van het aantal fouten bij het aanvragen van inkomensondersteuning en aanleveren van gegevens. Door de complexiteit van inkomensondersteuning maken mensen namelijk onbedoeld fouten, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een regeling of het schatten van hun jaarlijkse inkomen (Frankowski et al., 2021; Rijksoverheid, 2023). Dit leidt in veel gevallen tot terugvorderingen van (een deel van) de ontvangen toeslag of uitkering en/of een boete, regelmatig van enkele duizenden euro's. Voor huishoudens die rond moeten komen van een inkomen op of net boven het sociaal minimum, kan dit grote financiële gevolgen hebben. In 2020 kregen 1,4 miljoen mensen een terugvordering van (een deel van hun) toeslagen. Voor zo'n 130 duizend mensen leidde dit tot betalingsproblemen (Rijksoverheid, 2024b). Het effect van vereenvoudiging op het aantal gemaakte fouten is niet goed vast te stellen, laat staan het effect op de schuldenproblematiek. Wel is bekend dat in complexere regelingen (zoals de AIO en de Toeslagenwet) gemiddeld door 1 à 2 procent meer gebruikers fouten worden gemaakt dan bij eenvoudigere regelingen (zoals de AOW en de kinderbijslag) (Rijksoverheid, 2023). Het Ministerie van Financiën (2024) schat daarnaast in dat een integrale vereenvoudiging van de belastingen en toeslagen (vergelijkbaar met scenario 3) kan leiden tot een afname van het aantal terugvorderingen tot wel 85 procent. Dat zou een daling van het aantal huishoudens met problematische schulden zijn van ongeveer 110 duizend. Of een vereenvoudiging in scenario 1 en 2 ook tot een daling van terugvorderingen leidt, hangt af van de vormgeving van de vereenvoudiging.[14]

Om in te schatten hoe groot het effect van lager niet-gebruik is op het aantal huishoudens met problematische schulden, kijken we naar het gemiddelde aandeel huishoudens met problematische schulden onder huishoudens met een inkomen onder en boven het sociaal minimum. Huishoudens met een laag inkomen zijn namelijk oververtegenwoordigd onder de huishoudens met problematische schulden (Muns & Goderis, 2024). Ongeveer 23 procent van de mensen met een inkomen onder het sociaal minimum heeft problematische schulden, terwijl dit in de hogere inkomensgroepen maar 7,5 procent is (CBS, 2024b). Voor elke persoon die door lager niet-gebruik een inkomen boven het sociaal minimum krijgt, daalt dus de kans om in de schuldenproblematiek terecht te komen met 15,5 procentpunt. In werkelijkheid is echter niet het totale verschil in de kans op schuldenproblematiek een causaal effect van het hogere inkomen. Zo zijn er bijvoorbeeld persoons- of huishoudenskenmerken die de kans op zowel schulden als een laag inkomen vergroten. Een voorbeeld hiervan is een lage (financiële) geletterdheid. Mensen met een lage (financiële) geletterdheid hebben een hogere kans op problematische schulden. Dit blijft ongewijzigd, ook wanneer zij een hoger inkomen hebben als gevolg van lager niet-gebruik. Deze schattingsmethode geeft daarom een bovengrens van het effect van inkomen op schuldenproblematiek.

Zoals getoond in Tabel 4.4 neemt het aantal huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum in de verschillende scenario's af met ongeveer 50 tot 420 duizend per jaar. Hierdoor daalt het aantal huishoudens met problematische schulden met 10 tot 56 duizend huishoudens (Tabel 4.6). Ten opzichte van het totale aantal huishoudens met problematische schulden (ongeveer 726 duizend in 2023), zijn dit relatief kleine dalingen: van circa 1,7 tot 7,7 procent.

[14] Zie bijvoorbeeld Fiche 4 over het vereenvoudigen van het afbouwpad in de huurtoeslag (Ministerie van Financiën, 2024).

Tabel 4.6 Lager niet-gebruik zorgt voor een daling van het aantal huishoudens met problematische schulden

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal	Aantal (x1.000)	% t.o.v. totaal
Aantal huishoudens met problematische schulden	-10	-1,4	-17	-2,3	-56	-7,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Tabel geeft de daling van het aantal huishoudens met problematische schulden weer voor de drie verschillende scenario's, in duizenden huishoudens en in percentages ten opzichte van het totale aantal huishoudens met problematische schulden. Aantallen zijn afgerond op duizenden. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.2.

Verminderde schuldenproblematiek leidt tot baten bij zowel huishoudens, als bij de overheid en de maatschappij. Zo hebben huishoudens met minder incassokosten te maken als zij minder schulden hebben, is de overheid minder geldt kwijt aan schuldhulpverlening, rechtspraak en vergoedingen voor schuldenbewind via de bijzondere bijstand en bespaart de rest van de maatschappij op de overige directe kosten van de schuldenketen (Rijksoverheid, 2024b). Panteia, Hogeschool Utrecht en het Nibud schatten dat de gemiddelde incassokosten per persoon met problematische schulden ongeveer 950 euro per jaar bedragen (Jungmann et al., 2024). Daarnaast berekenen zij dat de totale jaarlijkse kosten van de schuldenketen voor de overheid ongeveer 270 miljoen euro bedragen. Voor de maatschappij zou dit ongeveer 826 miljoen euro zijn.

Tabel 4.7 geeft voor de drie scenario's de geschatte maatschappelijke kosten en baten weer van minder schuldenproblematiek. We gaan er hierbij vanuit dat een procentuele daling van het aandeel huishoudens met problematische schulden leidt tot een evenredige procentuele daling in de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek, waarbij we de huidige kosten van schuldenproblematiek baseren op Jungmann et al. (2024). De lagere incassokosten voor huishoudens bedragen dan in scenario 1 ongeveer 10 miljoen euro per jaar; in scenario 2 ongeveer 16 miljoen euro per jaar en in scenario 3 ongeveer 53 miljoen euro per jaar. De verminderde uitvoeringskosten van de schuldenketen bedragen in scenario 1 zo'n 16 miljoen euro per jaar. Ongeveer een kwart van deze besparing komt bij de overheid terecht. De rest bij de maatschappij. In scenario 2 is deze besparing groter, met ongeveer 25 miljoen euro per jaar. In scenario 3 bedraagt deze besparing zo'n 85 miljoen euro per jaar. In werkelijkheid zijn de maatschappelijke baten waarschijnlijk groter, omdat deze berekende baten niet het effect op terugvorderingen bevatten. In het derde scenario zou het meenemen van de vermindering van terugvorderingen betekenen dat het aantal huishoudens met problematische schulden met maximaal 110 duizend extra huishoudens daalt. Dit zou een verdrievoudiging van de maatschappelijke impliceren.

Tabel 4.7 Baten van minder schuldenproblematiek komen terecht bij huishoudens, overheid en maatschappij

	Huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning	Overheid	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Scenario 1				
Incassokosten	+10 miljoen			+10 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+4 miljoen	+12 miljoen	+16 miljoen
Scenario 2				
Incassokosten	+16 miljoen			+16 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+6 miljoen	+19 miljoen	+25 miljoen
Scenario 3				
Incassokosten	+53 miljoen			+53 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+21 miljoen	+64 miljoen	+85 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.2.

Het hebben van problematische schulden heeft naast de incassokosten en de uitvoeringskosten van de schuldenketen ook nog bredere effecten, bijvoorbeeld op arbeidsproductiviteit, criminaliteit en gezondheid. Deze effecten worden in het vervolg van dit hoofdstuk besproken.

4.4 Criminaliteit

Vereenvoudiging kan via drie mechanismen effect hebben op de kans dat huishoudens crimineel gedrag vertonen. Het eerste mechanisme loopt via de stijging van het totale inkomen, als gevolg van minder niet-gebruik. Het tweede mechanisme loopt via het effect op arbeidsparticipatie. Ook dit tweede mechanisme is voor een groot deel gerelateerd aan het inkomenseffect van werk, maar daarnaast vermindert arbeidsparticipatie ook nog de kans op crimineel gedrag via een lagere hoeveelheid vrije tijd en de normerende werking van arbeidsparticipatie. Daarnaast kan vereenvoudiging invloed hebben op het aantal fraudegevallen.

Mensen met financiële problemen hebben over het algemeen een verhoogde kans om over te gaan tot crimineel gedrag (Van Beek et al., 2020; Hoeve et al., 2011; Pratt & Cullen, 2005). De onderzoeksliteratuur verklaart deze relatie aan de hand van het financiële motief om een delict te plegen (bijv. Becker, 1968). De gedachte hierachter is dat mensen bepaalde wensen en behoeften hebben, maar dat zij met beperkte financiële middelen niet altijd in staat zijn om deze wensen en behoeften op een legitieme manier te kunnen bevredigen (Merton, 1938). Hierdoor zouden zij in de verleiding kunnen komen om delicten te plegen, in het specifiek financieel gedreven misdrijven zoals diefstal.

Vereenvoudiging kan daardoor crimineel gedrag verminderen, via het inkomenseffect van lager niet-gebruik (zie Paragraaf 4.1 voor het effect op niet-gebruik). Huishoudens die door het gereduceerde niet-gebruik meer inkomen

uit uitkeringen en toeslagen ontvangen, hebben een kleinere financiële prikkel om crimineel gedrag te vertonen. Onder huishoudens wier inkomen uit uitkeringen en toeslagen door vereenvoudiging daalt, kan de kans op crimineel gedrag echter toenemen. Dit is vooral relevant in scenario's 2 en 3 (zie Paragraaf 4.1). Het gevonden effect in deze scenario's is daarom een bovengrens van de afname van criminaliteit.

Vereenvoudiging kan ook crimineel gedrag beïnvloeden via arbeidsparticipatie (zie Paragraaf 4.2 voor het effect op arbeidsparticipatie). Als mensen een hoger (lager) inkomen ontvangen doordat zij meer (minder) gaan werken, hebben zij een kleinere (grotere) prikkel om financieel gedreven delicten te plegen. Daarnaast kan arbeidsparticipatie ook de kans op crimineel gedrag verminderen, doordat er simpelweg minder tijd over is om delicten te plegen en om in situaties terecht te komen waarin het mogelijk is om een delict te plegen (Jacob & Lefgren, 2003; Stam et al., 2024). Tot slot heeft arbeidsparticipatie ook een normerende werking. De werkomgeving zorgt namelijk voor een zekere mate van stabiliteit en sociale controle, waardoor werkenden minder crimineel gedrag vertonen (Sampson & Laub, 1990). Omdat a priori niet duidelijk is of vereenvoudiging van inkomensondersteuning leidt tot hogere of lagere arbeidsparticipatie, is het niet mogelijk om vast te stellen in welke richting het effect van vereenvoudiging op criminaliteit wijst.

Tot slot kan vereenvoudiging effect hebben op criminaliteit via het aantal fraudegevallen. Een complexer stelsel van inkomensondersteuning gaat namelijk gemiddeld gepaard met meer doelbewuste fraude (Van Stolk & Elmerstig, 2014).[15] Dit komt met name doordat er in een complexer systeem meer mogelijkheden zijn om te frauderen (Van Stolk & Tesliuc, 2010). Hierdoor kan het aantal fraudegevallen dalen wanneer het stelsel eenvoudiger wordt. Anderzijds komt een deel van de huidige complexiteit voort uit regels en verplichtingen gericht op fraudepreventie (Frankowski et al., 2021; Rijksoverheid, 2023). Hierdoor kan het aantal fraudegevallen toenemen wanneer dit soort regels en verplichtingen worden afgeschaft (Frankowski et al., 2021). Doordat deze twee effecten tegen elkaar in werken is het vooraf niet goed vast te stellen of een vereenvoudiging in totaal leidt tot een toe- of afname van het aantal fraudegevallen. We nemen dit effect daarom niet mee in de kwantificering van de kosten en baten van vereenvoudiging.

Minder crimineel gedrag leidt tot maatschappelijke baten en besparingen voor de overheid. Zo zorgt verminderde criminaliteit voor een verhoogd veiligheidsgevoel en daarmee een hogere kwaliteit van leven in de samenleving. Dit zijn immateriële baten, die breder zijn dan alleen de directe schadelast van criminaliteit en bijvoorbeeld ook betrekking hebben op het effect van criminaliteit op een buurt (Koopmans et al., 2023). Voor de overheid hebben de baten van minder criminaliteit vooral betrekking op lagere uitgaven aan opsporing, vervolging en berechting. Per jaar geeft de overheid daar zo'n 18 miljard euro aan uit (Van Eijkel et al., 2020).

Om in te schatten hoe groot het effect van lager niet-gebruik is op het aantal huishoudens dat crimineel gedrag vertoont, hanteren we twee verschillende methodes. Ten eerste kijken we naar de gemiddelde kans om van een misdrijf verdacht te worden voor huishoudens met een inkomen onder en boven het sociaal minimum. Zo concludeert het CBS het volgende: "Van alle personen die deel uitmaken van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens werd in 2021 2,7 procent verdacht van een misdrijf, tegenover 0,6 procent van de personen behorende tot een huishouden met een hoger inkomen" (CBS, 2024c). Als het hogere inkomen de oorzaak is van de lagere kans op crimineel gedrag, zal dus ook de kans op crimineel gedrag met 2,1 procentpunt afnemen onder huishoudens die door een lager niet-gebruik niet meer in armoede leven, oftewel: een relatieve daling in de kans op verdenking van 81 procent. In werkelijkheid kan niet de volledige daling in de kans op verdenking van een misdrijf toegewezen worden aan het hogere inkomen. Het effect werkt namelijk ook (deels) de

15 En ook met onbewuste fraude (fouten), zoals besproken in Paragraaf 4.3.

andere kant op, omdat het vertonen van crimineel gedrag leidt tot bijvoorbeeld baanverlies en daarmee een lager inkomen. Ook wordt een deel van de samenhang tussen inkomen en crimineel gedrag verklaard door andere kenmerken van zowel mensen met een laag inkomen als mensen met een hoge kans op crimineel gedrag, zoals een laag opleidingsniveau. Het werkelijke effect van inkomen op de kans op criminaliteit is daardoor kleiner. Deze schattingsmethode geeft daarom een bovengrens van het effect van inkomen op criminaliteit.

Ten tweede schatten we het effect van inkomen op criminaliteit aan de hand van gevonden effecten in de wetenschappelijke literatuur. Dit betreffen vooral studies naar het effect van baanverlies op criminaliteit (zie Tabel 4.8 voor een overzicht). Zo vinden Khanna et al. (2021) dat baanverlies leidt tot een 47 procent hogere kans om gearresteerd te worden in het eerste jaar na baanverlies. Rege et al. (2019) vinden een effect van 20 procent in het eerste jaar na baanverlies. Uitgaande van een 100 procent inkomensdaling, geeft dit een stijging in de kans op criminaliteit per procent lager inkomen van 0,2 tot 0,47 procent. Dit zijn waarschijnlijk echter onderschattingen van het effect van een inkomensdaling, omdat in feite het totale inkomen van mensen die hun baan verliezen niet met 100 procent daalt. Een deel zal namelijk in aanmerking komen voor een uitkering. Een ander deel zal snel weer een nieuwe baan vinden en daardoor een minder sterke inkomensdaling kennen. Bennet en Ouazad (2020) schatten ook het effect van een inkomensdaling na baanverlies op de kans op crimineel gedrag, maar zij houden wel rekening met inkomen uit eventuele uitkeringen en nieuw werk. Zij vinden een feitelijke inkomensdaling van ongeveer 13 procent in het eerste jaar na baanverlies. Dit leidt tot een stijging in de kans op crimineel gedrag van ongeveer 21 procent. Per procent lager inkomen, is dat een stijging van ongeveer 1,6 procent. Tot slot, bestuderen Dustmann et al. (2024) het effect van lagere bijstandsuitkeringen op onder andere de criminaliteit onder bijstandsontvangers. Zij vinden dat een 30 procent lagere bijstandsuitkering leidt tot een 49 procent grotere kans op een criminele veroordeling gedurende de eerste vijf jaar na de daling van de bijstandsuitkering. Dit geeft een stijging in de kans op crimineel gedrag van ongeveer 1,6 procent per procent lager inkomen. We gaan uit van het gemiddelde van de gevonden effecten in Dustmann et al. (2024) en Bennet en Ouazad (2020): een daling in de kans op crimineel gedrag van 1,6 procent per procent hoger inkomen. We nemen aan dat dit een lineaire relatie is en dat een procentuele inkomensstijging op een laag inkomen een even grote criminaliteitsdaling tot gevolg heeft als een procentuele inkomensstijging op een middeninkomen.

Tabel 4.8 Effect van lager inkomen op criminaliteit tussen 0,2 en 1,6% in de literatuur

Bron	Inkomenseffect	Effect op criminaliteit	Effect op criminaliteit per % lager inkomen
Khanna et al. (2021)	-100%	+47%	+0,47%
Rege et al. (2019)	-100%	+20%	+0,2%
Dustmann et al. (2024)	-30%	+49%	+1,6%
Bennett & Ouazad (2020)	-13%	+21%	+1,6%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Om de baten van minder criminaliteit voor de maatschappij te schatten, volgen we dezelfde aanpak als Van Eijkel et al. (2020). Daarbij komen we voor de eerste schattingsmethode uit op een daling van maatschappelijke kosten van criminaliteit van ongeveer 2.300 euro per jaar per persoon die uit de armoede geholpen wordt. De overheidskosten dalen met ongeveer 100 euro per jaar per persoon die uit de armoede geholpen wordt. Voor de tweede schattingsmethode geeft dit lagere maatschappelijke kosten van ongeveer 465 euro en lagere overheidskosten van ongeveer 20 euro per persoon per jaar, voor iedere extra persoon die gebruik gaat maken van toeslagen. Voor de minimumuitkeringen is het inkomenseffect van gebruik groter, waardoor ook de daling in criminaliteit groter is. Dit geeft lagere maatschappelijke kosten van ongeveer 1.400 euro en lagere overheidskosten

van ongeveer 60 euro per persoon per jaar, voor iedere extra persoon die gebruik gaat maken van minimumuitkeringen. De totale kosten en baten voor beide schattingsmethoden zijn gegeven in Tabel 4.9. De tweede schattingsmethode komt meestal uit op iets grotere baten van vereenvoudiging.

Tabel 4.9 Baten van minder criminaliteit komen vooral terecht bij de maatschappij, minder bij overheid

	Overheid		(Rest van de) maatschappij		Totaal	
	Methode 1	Methode 2	Methode 1	Methode 2	Methode 1	Methode 2
Scenario 1						
Criminaliteit	+5 miljoen	+10 miljoen	+150 miljoen	+200 miljoen	+155 miljoen	+210 miljoen
Scenario 2						
Criminaliteit	+10 miljoen	+15 miljoen	+255 miljoen	+340 miljoen	+265 miljoen	+355 miljoen
Scenario 3						
Criminaliteit	+35 miljoen	+35 miljoen	+830 miljoen	+810 miljoen	+865 miljoen	+ 845 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Methode 1 schat het effect van lager niet-gebruik op het aantal huishoudens dat crimineel gedrag vertoont, aan de hand van de gemiddelde kans om van een misdrijf verdacht te worden voor huishoudens met een inkomen onder en boven het sociaal minimum. Methode 2 schat ditzelfde effect aan de hand van gevonden effecten in de wetenschappelijke literatuur. + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op 5 miljoenen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.3.

4.5 Mentale en fysieke gezondheid

Vereenvoudiging kan via vier wegen effect hebben op de mentale en fysieke gezondheid van burgers met recht op inkomensondersteuning. Het eerste effect is een direct effect van complexiteitsreductie, omdat mensen psychologische kosten ervaren door de complexiteit. Het tweede mechanisme loopt via de hoogte van het totale inkomen en het derde mechanisme via arbeidsparticipatie.

Vereenvoudiging heeft een direct effect op de mentale en fysieke gezondheid van burgers, via de psychologische kosten van complexiteit. Zoals beschreven in Paragraaf 2.2, omvatten de psychologische kosten van complex beleid alle mentale last die voortkomt uit interacties met de overheid, waaronder ervaren stigma, onzekerheid over de toekenning en hoogte van inkomensondersteuning en gevoelens van beperkte autonomie (Herd & Moynihan, 2018). Ook bijvoorbeeld angst voor terugvorderingen zijn een belangrijke bron van ervaren complexiteit. Deze mentale last kan bovendien een fysieke doorwerking hebben, in de vorm van hartritmestoornissen of een verstoorde hormoonhuishouding (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2022). Vereenvoudiging die leidt tot een reductie van de psychologische kosten van inkomensondersteuning kan daardoor leiden tot een verbetering van zowel de mentale als fysieke gezondheid van ontvangers van inkomensondersteuning (Basu et al., 2015; Johnson et al., 2021).

Vereenvoudiging heeft daarnaast een indirect effect op de mentale en fysieke gezondheid van burgers via het inkomenseffect van niet-gebruik, de vormgeving van de vereenvoudiging en arbeidsparticipatie (zie Paragrafen 4.1 en 4.2). Geldzorgen en dan met name de (chronische) stress die geldzorgen teweegbrengen, werken door op zowel

de mentale als fysieke gezondheid van mensen (Akee et al., 2018; Golberstein, 2015; Ridley et al., 2020; Thomson et al., 2022; Turunen & Hiilamo, 2014). Er is veel onderzoek dat wijst op verbanden tussen chronische (geld)stress en gezondheidsklachten.

Uit de wetenschappelijke literatuur komt een aantal mechanismen naar vormen, waardoor armoede of een laag inkomen kan doorwerken op iemands gezondheid (Ridley et al., 2020, RIVM, n.d.):

- Psychosociale factoren: Het eerste en belangrijkste mechanisme komt voort uit de langdurige hoge stress die vaak gepaard gaat met geldzorgen. Langdurige stress heeft een negatieve doorwerking op iemands mentale en fysieke gezondheid (Guan et al., 2022; Simonse et al., 2022; Staufenbiel et al., 2013). Armoede leidt bovendien tot een slechtere mentale gezondheid via ervaren stigma en lagere sociale status (Ridley et al., 2020).
- Materiële factoren: Het tweede mechanisme loopt via de materiële mogelijkheden van huishoudens. De beschikbaarheid van meer financiële middelen gaat namelijk vaak gepaard met meer materiële mogelijkheden, zoals gezonde voeding en betere leefomstandigheden. Huishoudens die in armoede leven, wonen bijvoorbeeld vaker in minder goed geïsoleerde woningen, wat in de wetenschappelijke literatuur geassocieerd wordt met een slechtere mentale en fysieke gezondheid (bijv. Ding et al., 2015; Williams et al., 2016). Daarnaast wonen armere huishoudens gemiddeld in buurt met bovengemiddelde criminaliteitscijfers. Arme huishoudens ervaren daardoor een verhoogde blootstelling aan trauma en criminaliteit, welke beide samenhangen met een slechtere mentale gezondheid (Dustmann & Fasani, 2016).
- Gedragsfactoren: Mensen die in armoede leven, hebben vaak een minder gezonde levensstijl en zijn daardoor ongezonder. Mensen met een laag inkomen roken meer, hebben vaker overgewicht, voldoen minder vaak aan de beweegrichtlijn en zijn zwaardere rokers en drinkers ten opzichte van mensen met een hoger inkomen (Bolton & Rodriguez, 2009; Münster et al., 2009). Voor een deel komt dit doordat het leven met constante geldzorgen het doenvermogen van mensen vermindert (Mullainathan & Shafir, 2013).

Daarnaast heeft arbeidsparticipatie ook los van het inkomenseffect een effect op gezondheid. Werk geeft namelijk structuur en zingeving aan het dagelijks leven en mensen verlenen er status aan (Jahoda, 1981). Deze zogenoemde 'latente functies' van werk hebben een positief effect de mentale gezondheid van werkenden. Daarentegen kan werk ook een negatief effect hebben op de fysieke en mentale gezondheid, bijvoorbeeld via ervaren werkstress of verrichten van zware lichamelijke arbeid.

Tot slot werkt vereenvoudiging ook door op de mentale en fysieke gezondheid via een vermindering van fouten, boetes en terugvorderingen. Zoals beschreven in Paragraaf 4.3, leidt complexiteit ertoe dat mensen onbedoeld fouten maken bij het aanvragen van inkomensondersteuning of het aanleveren van gegevens. Dit leidt in veel gevallen tot terugvorderingen van (een deel van) de ontvangen toeslag of uitkering en/of een boete. Sommige huishoudens komen daardoor in de financiële problemen, wat via de hierboven beschreven mechanismen doorwerkt op de mentale en fysieke gezondheid van mensen. Dit effect is echter niet goed te kwantificeren, omdat niet bekend is tot hoeveel minder fouten, boetes en terugvorderingen een vereenvoudiging leidt.

De baten van een verbeterde gezondheid komen voor het grootste deel terecht bij de persoon in kwestie. Daarnaast profiteert ook de rest van de maatschappij, omdat de maatschappelijke zorguitgaven voor deze huishoudens dalen. De baten voor huishoudens kwantificeren we aan de hand van Quality Adjusted Life Years (QALYs).[16] QALY's maken het mogelijk om verbeteringen in de kwaliteit van leven door gezondheidsverbetering te monetariseren. In deze verbetering van de kwaliteit van leven, wordt ook de hogere productiviteit van een betere gezondheid

[16] Een QALY is een veelgebruikte maatstaf in de economie om gezondheid te kwantificeren. Eén QALY staat gelijk aan één jaar leven in goede gezondheid. De financiële waarde van één QALY wordt gemiddeld geschat tussen de 50.000 en 100.000 euro (Koopmans et al., 2016).

meegerekend. Deze hoeven we dus niet apart te schatten. De maatschappelijke baten kwantificeren we aan de hand van de lagere zorgkosten.[17]

Om in te schatten hoe groot het directe effect van vereenvoudiging is op de mentale en fysieke gezondheid van ontvangers van inkomensondersteuning, maken we zoveel mogelijk gebruik van bestaande internationale empirie. Zo vinden Baekgaard et al. (2023) dat bureaucratisch taalgebruik leidt tot ongeveer 7 procent meer ervaren stress. Baekgaard et al. (2021) vinden dat een verlaging van de leer- en nalevingskosten gemiddeld leidt tot ongeveer 4 procent minder ervaren stress. Qua vormgeving liggen deze vereenvoudigingen het meest dicht bij scenario 1. We gaan er daarom vanuit dat scenario 1 leidt tot een verbetering in de mentale gezondheid van ontvangers van inkomensondersteuning van 5 procent. Kangas et al. (2019) onderzoeken het effect van een veel grotere vereenvoudiging in het stelsel van inkomensondersteuning, vergelijkbaar met scenario 3: de invoering van een basisinkomen. Zij vinden dat het aandeel met veel ervaren stress zo'n 30 procent lager ligt onder ontvangers van het basisinkomen dan in de controlegroep. Dit effect is slechts deels toe te wijzen aan de lagere psychologische kosten van het basisinkomen, omdat de behandelgroep naast eenvoudigere regelingen ook een hoger inkomen kreeg, wat ook de mentale gezondheid van burgers beïnvloedt (Thomson et al., 2022). We gaan daarom uit van een kleinere verbetering van de mentale gezondheid in scenario 3. We schatten deze op 10 procent. Voor scenario 2 gaan we uit van een verbetering in de mentale gezondheid die tussen de overige twee scenario's in ligt, namelijk van 7 procent.

Schattingen van de omvang van het effect van inkomen op gezondheid lopen sterk uiteen en zijn afhankelijk van het originele inkomensniveau. Zo zijn de gezondheidsbaten van een hoger inkomen gemiddeld hoger voor mensen die in armoede leefden voor de inkomensstijging (Thomson et al., 2022). Een literatuuroverzicht van de Nederlandse context, vindt effecten van financiële stabiliteit op mentale gezondheid tussen de 0,14 en 0,38 QALY's (De Nooij, 2021). In lijn met eerder onderzoek (Van Eijkel & Koopmans, 2022), hanteren we in onze berekeningen van de baten voor huishoudens een conservatieve schatting van 0,14 QALY's per huishouden wier kwaliteit van leven verbetert doordat hun inkomen boven de armoedegrens komt. We gaan ervanuit dat de kwaliteit van leven verbetert voor 80 procent van de huishoudens van wie het inkomen door vereenvoudiging tot boven de armoedegrens uit stijgt.[18] Voor overige huishoudens van wie het inkomen stijgt gaan we uit van een kleinere verbetering van 0,05 QALY voor 80 procent van de huishoudens. Deze waardering van financiële stabiliteit omvat mogelijk ook al de waardering voor het hogere inkomen uit toeslagen en uitkeringen. Hier corrigeren we daarom voor in de berekening van de baten van een verbeterde gezondheid.[19]

We kwantificeren het effect van een inkomensverandering door vereenvoudiging aan de hand van de daling in het niet-gebruik. Dit is in de drie scenario's namelijk een belangrijke oorzaak van inkomensveranderingen (Paragraaf 4.1). In scenario's 2 en 3 vinden additionele inkomensveranderingen plaats, doordat zowel de hoogte als de omvang van de doelgroep van inkomensondersteuning kunnen veranderen. Deze leiden ook tot additionele gezondheidseffecten – zowel positieve als negatieve. De omvang van deze effecten en groepen waar deze effecten terecht komen zijn echter onbekend zonder specificering van een beleidsalternatief. We kunnen deze effecten daarom hier niet in kaart brengen.

---

17 Hierbij ligt dubbeltelling van baten op de loer. Indien de zorgconsumptie van huishoudens er namelijk toe leidt dat hun kwaliteit van leven weer (iets) hoger ligt dan voordat zij zorg ontvingen, dan is de verbetering in de kwaliteit van leven door de vereenvoudiging kleiner dan wanneer huishoudens geen zorg hadden geconsumeerd. Vereenvoudiging leidt dus niet bij alle huishoudens tot zowel een besparing op de zorgkosten als tot een (volledige) verbetering in de kwaliteit van leven.

18 Dit doen we om te corrigeren voor de effectiviteit van zorgconsumptie, zie voetnoot 12.

19 We corrigeren voor het hogere inkomen door de baten van een hoger inkomen af te trekken van de baten van financiële stabiliteit.

Tabel 4.10 geeft voor de drie scenario's de geschatte maatschappelijke kosten en baten weer van een verbeterde gezondheid. De indirecte baten van vereenvoudiging, als gevolg van een hoger inkomen, zijn al gegeven in QALY's en kunnen dus direct worden gemonetariseerd. We hanteren hierbij een conservatieve schatting voor de waarde van een QALY van 63.000 euro.[20] Om de directe baten van vereenvoudiging te monetariseren, gaan we ervanuit dat een 5 procent stressreductie gelijk staat aan een verbetering in de kwaliteit van leven van 0,05*0,07 QALY = 0,0035 QALY.[21] Tot slot gebruiken we gegevens uit een studie van het CPB (Roos et al., 2021), om de maatschappelijke baten van gezondheidsverbetering te schatten. Het CPB heeft namelijk onderzoek gedaan naar de maatschappelijke ggz-kosten die worden veroorzaakt door schulden. Uit dit onderzoek blijkt dat de uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg voor mensen met een betalingsachterstand op hun zorgverzekering gemiddeld met 200 euro toenamen. We gaan ervanuit dat deze kostenbesparing even groot is voor mensen die door een lager niet-gebruik uit de armoede geholpen worden en dat deze evenredig is met de verbeterde kwaliteit van leven voor de overige huishoudens waarvan de mentale gezondheid verbetert als gevolg van vereenvoudiging.

Tabel 4.10 Baten van verbeterde gezondheid komen vooral terecht bij huishoudens, minder bij maatschappij

	Huishoudens met (recht op) inkomens-ondersteuning	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Scenario 1			
Lagere psychologische kosten van beleid	+1.500 miljoen	+45 miljoen	+1.545 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen	+350 miljoen	+35 miljoen	+385 miljoen
Totaal	+1.850 miljoen	+80 miljoen	+1.930 miljoen
Scenario 2			
Lagere psychologische kosten van beleid	+2.245 miljoen	+60 miljoen	+2.305 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen	+500 miljoen	+45 miljoen	+545 miljoen
Totaal	+2.745 miljoen	+105 miljoen	+2.850 miljoen
Scenario 3			
Lagere psychologische kosten van beleid	+3.280 miljoen	+95 miljoen	+3.375 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen	+795 miljoen	+125 miljoen	+920 miljoen
Totaal	+4.075 miljoen	+220 miljoen	+4.295 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.4.

20 50.000 euro, gecorrigeerd voor inflatie sinds 2015.

21 Dit gaat ervanuit het volledig wegnemen van financiële stress ongeveer de helft van de verbetering in kwaliteit van leven verklaart (=0,07 QALY) en dat de rest komt uit een hoger inkomen. Gemiddeld ervaren huishoudens echter een 5 procent stressreductie, waardoor hun kwaliteit van leven gemiddeld toeneemt met 0,05*0,07 QALY's.

4.6 Intergenerationele effecten

Wanneer ouders in armoede leven heeft dit doorwerking op hun kinderen. De financiële stress die gepaard gaat met het leven in armoede, heeft een negatieve invloed op de relatie tussen ouders en kinderen (Cooper & Stewart, 2020), omdat de financiële situatie zoveel aandacht vereist dat er minder aandacht overblijft voor de kinderen (Kalil et al., 2023; Masarik & Conger, 2017). Hierdoor heeft opgroeien in armoede een negatieve doorwerking op het gedrag en de prestaties van kinderen, bijvoorbeeld op hun schoolprestaties (Akee et al., 2010; Cooper & Stewart, 2020; DUO, 2019; Ter Weel et al., 2024), hun sociaal-emotionele ontwikkeling (Cooper & Stewart, 2020; DUO, 2019), mentale gezondheid (Akee et al., 2018; Leung et al., 2020; Ridley et al., 2020; Solantaus et al., 2004), fysieke gezondheid (Cooper & Stewart, 2020; McCurdy et al., 2010; Tate et al., 2015) en de kans om (later) in de criminaliteit (Akee et al., 2010; Van Beek et al., 2021; Dustmann et al., 2024; Galloway & Skardhamer, 2010) of schulden (Hoeve et al., 2011) terecht te komen of zelf een uitkering te ontvangen (Shanan, 2024). Opgroeien in armoede heeft daarnaast effect op de gezondheid van kinderen, via de verschillende materiële en gedragsfactoren die ook de gezondheid van de ouders beïnvloeden, zoals de beschikbaarheid van gezonde voeding (McCurdy et al., 2010).

Vereenvoudiging kan daarom via twee wegen intergenerationele effecten hebben. De eerste weg loopt via het lagere niet-gebruik dat volgt uit vereenvoudiging (zie Paragraaf 4.1 voor het effect op niet-gebruik). De tweede weg loopt via effecten van vereenvoudiging op arbeidsparticipatie (zie Paragraaf 4.2 voor het effect op arbeidsparticipatie). Beide komen voornamelijk door een hoger inkomen van ouders, omdat hierdoor de financiële stress in het huishouden vermindert. We focussen de berekeningen op de effecten op schoolprestaties en gezondheid van kinderen, omdat deze effecten zich direct manifesteren. Effecten op (latere) criminaliteit en schuldenproblematiek zijn dat niet.

Schoolprestaties kinderen

Om het effect van inkomen op de schoolprestaties van kinderen te schatten, kijken we naar bestaande effecten in de wetenschappelijke literatuur. Een metastudie van Cooper en Stewart (2020) laat zien dat een inkomensstijging van 1.000 USD gemiddeld leidt tot een stijging in de schoolprestaties van kinderen van ongeveer 0,05 tot 0,17 standaarddeviaties. Volgens Ter Weel et al. (2024) hangt het inkomen van ouders ook positief samen met de Cito-score van kinderen: gemiddeld scoren kinderen ongeveer 0,06 standaarddeviaties hoger op de eindtoets als hun ouders 1.000 euro meer verdienen per jaar (Ter Weel et al., 2024). Dit laatste effect betreft geen causaal effect, maar een correlatie, en is daarom een overschatting van het daadwerkelijke effect van inkomen op de schoolprestaties. We gaan daarom uit van een stijging van 0,05 standaarddeviaties per 1.000 hoger inkomen. Dit ligt op de ondergrens van wat internationaal gevonden wordt in de literatuur.

We gaan ervanuit dat deze verbeterde schoolprestaties optreden bij alle huishoudens met kinderen die er door het lagere niet-gebruik in inkomen op vooruit gaan. Tabel 4.11 geeft weer om hoeveel huishoudens dit ongeveer gaat. In absolute aantallen zijn er in ieder scenario meer niet-gebruikers met kinderen van de toeslagen dan van de minimumuitkeringen. Niet-gebruikers van de minimumuitkeringen gaan er echter meer in inkomen op vooruit wanneer zij toch gebruik gaan maken van de inkomensondersteuning, namelijk zo'n 7.000 euro per jaar. Voor niet-gebruikers van toeslagen ligt dit bedrag lager: op zo'n 2.500 euro per jaar.

Tabel 4.11 Scenario's leiden tot minder niet-gebruikers met kinderen

Soort inkomensondersteuning	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3

Minimumuitkeringen	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1000)	-10	-15	-85
	Gemiddelde stijging inkomen uit uitkeringen en toeslagen (€)	+7.000	+7.000	+7.000
Toeslagen	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1000)	-120	-160	-245
	Gemiddelde stijging inkomen uit uitkeringen en toeslagen (€)	+2.500	+2.500	+2.500

Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie (2021), CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.5.

Deze berekening gaat er echter aan voorbij dat sommige huishoudens in scenario's 2 en 3 er in inkomen op achteruit zullen gaan wanneer inkomensondersteuning wat betreft vormgeving eenvoudiger wordt (zie Paragraaf 4.1). In deze huishoudens kunnen daardoor negatieve effecten op de schoolprestaties van kinderen optreden. Het gevonden effect in scenario's 2 en 3 geeft daarom een bovengrens aan de verbetering van de schoolprestaties van kinderen.

De economische baten van betere schoolprestaties treden op de lange termijn op en komen voor het grootste deel terecht bij de kinderen wier schoolprestaties verbeteren. Kinderen ervaren baten van betere schoolprestaties, omdat dit doorwerkt in hun inkomen wanneer ze ouder zijn (CPB, 2020). Dit komt vooral doordat zij productiever worden, maar ook doordat hun verbeterde schoolprestaties de latere kansen op een baan vergroten (Lochner, 2004). Over dit hogere inkomen wordt echter ook meer inkomstenbelasting afgedragen, wat terecht komt bij de overheid. Tot slot profiteren ook werkgevers op de langere termijn van de hogere productiviteit van deze kinderen.

Om de omvang van de baten van verbeterde schoolprestaties voor huishoudens te schatten, volgen we dezelfde aanpak als CPB (2020). Zij gaan uit van een bruto inkomensgroei van 5.665 euro per jaar per standaarddeviatie hogere score op de Cito eindtoets. Een stijging in de Cito-scores van 0,05 standaarddeviaties per 1.000 euro inkomen correspondeert dan met een lange-termijn bruto inkomensgroei van ongeveer 285 euro per jaar per 1.000 euro hoger inkomen uit uitkeringen en toeslagen. We gaan ervanuit dat huishoudens gemiddeld 34 procent van hun hogere inkomen afdragen aan de overheid in de vorm van inkomstenbelasting en premies. Dit is een standaardaanname in kosten- en batenanalyses (Koopmans et al., 2016). De totale kosten en baten van vereenvoudiging, als gevolg van betere schoolprestaties van kinderen zijn gepresenteerd in Tabel 4.12.

Tabel 4.12 Lange-termijn baten van betere schoolprestaties komen vooral terecht bij huishoudens

	Huishoudens met (recht op) inkomens-ondersteuning	Werkgevers	Overheid	Totaal
Scenario 1				
Inkomen uit arbeid	+ 105 miljoen	- 105 miljoen		0
Productiewaarde		+ 105 miljoen		+ 105 miljoen
Belastingen	- 35 miljoen		+ 35 miljoen	0
Totaal	+70 miljoen	0	+ 35 miljoen	+ 105 miljoen
Scenario 2				

Inkomen uit arbeid	+ 145 miljoen	- 145 miljoen		0
Productiewaarde		+ 145 miljoen		+ 145 miljoen
Belastingen	- 50 miljoen		+ 50 miljoen	0
Totaal	+ 95 miljoen	0	+ 50 miljoen	+ 145 miljoen
Scenario 3				
Inkomen uit arbeid	+ 345 miljoen	- 345 miljoen		0
Productiewaarde		+ 345 miljoen		+ 345 miljoen
Belastingen	- 115 miljoen		+ 115 miljoen	0
Totaal	+ 230 miljoen	0	+ 115 miljoen	+ 345 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op 5 miljoenen. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen. Details berekening zijn gegeven in Bijlage A.5.

Mentale en fysieke gezondheid kinderen

Om het effect van inkomen op de mentale en fysieke gezondheid van kinderen te schatten, kijken we naar gevonden effecten in de wetenschappelijke literatuur. Cooper en Stewart (2020) laten zien dat een inkomensstijging van 1.000 USD gemiddeld leidt tot een verbetering van de fysieke gezondheid van kinderen van ongeveer 0,01 tot 0,04 standaarddeviaties in de gehele populatie. Onder lage-inkomenshuishoudens is het effect mogelijk groter, tot wel 0,24 standaarddeviaties. Ook de mentale gezondheid van kinderen verbetert als het inkomen van de ouders stijgt: gemiddeld met 0,03 standaarddeviaties in de gehele populatie en met 0,12 standaarddeviaties onder lage inkomens (Cooper & Stewart, 2020).

Net als voor het effect op de schoolprestaties van kinderen, vindt deze gezondheidsverbetering in principe plaats bij alle huishoudens met kinderen die er door het lagere niet-gebruik in inkomen op vooruit gaan. De omvang van deze groep in de drie scenario's is weergegeven in Tabel 4.11. Daarnaast zal de gezondheid van sommige kinderen er mogelijk op achteruitgaan, wanneer het inkomen van hun ouders daalt als gevolg van de vereenvoudigingen in scenario's 2 en 3 (zie Paragraaf 4.1).

Net als de baten van een verbeterde gezondheid onder ouders, komen ook de baten van een verbeterde gezondheid onder kinderen voor het grootste deel terecht bij de kinderen waarvan de gezondheid verbetert. Een betere gezondheid leidt namelijk tot een hogere kwaliteit van leven. Daarnaast profiteert ook de rest van de maatschappij, omdat de totale zorguitgaven voor deze kinderen dalen.

Het is echter niet duidelijk hoe de gevonden verbeteringen in de mentale en fysieke gezondheid van kinderen zich doorvertalen naar een hogere kwaliteit van leven. Waar we voor volwassenen wisten dat financiële instabiliteit gemiddeld leid tot een daling in de kwaliteit van leven van 0,14 QALY's, weten we niet hoe een daling in de mentale of fysieke gezondheid van één standaarddeviatie zich vertaalt in QALY's. Het is daarom met deze informatie niet mogelijk om de baten van vereenvoudiging via de mentale en fysieke gezondheid van kinderen te monetariseren. De richting van de effecten is wel weergegeven in Tabel 4.13.

Tabel 4.13 Omvang private en maatschappelijke baten van betere gezondheid kinderen niet bekend

	Huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Verbetering gezondheid kinderen	+	+	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen.

4.7 Vertrouwen in de overheid

Wetenschappelijke literatuur laat zien dat complexiteit kan leiden tot een lager vertrouwen in de overheid (Bell et al., 2024; Ten Hoeve et al., 2023). Met name situaties waarin burgers het gevoel hebben dat ze slecht of verkeerd advies hebben gekregen van uitvoeringsorganisaties, kan dit leiden tot een lager vertrouwen in de overheid (Ten Hoeve et al., 2023). Ook terugvorderingen en onterechte toekenning van inkomensondersteuning leidt tot een daling van het vertrouwen (Bell et al., 2024).

Het is niet duidelijk hoe groot het effect van complexiteit op het vertrouwen in de overheid is. Het beperkte aantal onderzoeken dat tot op heden naar dit onderwerp is gedaan is namelijk alleen correlationeel (Bell et al., 2024) of kwalitatief (Ten Hoeve et al., 2023) van aard. Dat betekent dat deze onderzoeken alleen laten zien dat er samenhang is tussen complexiteit van beleid en vertrouwen in de overheid, maar niet dat complexiteit er causaal toe leidt dat vertrouwen in de overheid afneemt.

Er zijn geen directe kosten of baten aan het vertrouwen in de overheid verbonden.[22] Kosten en baten kunnen wel indirect ontstaan als gevolg van een hoger of lager vertrouwen in de overheid, bijvoorbeeld als dit invloed heeft op niet-gebruik van inkomensondersteuning. Een laag vertrouwen in de overheid kan niet-gebruik van inkomensondersteuning versterken (Ali et al., 2021; Ombudsman, 2022). Dit komt doordat een laag vertrouwen in de overheid de ervaren administratieve lasten van burgers kunnen vergroten (Ali et al., 2021). Zoals beschreven in Hoofdstuk 2, is complexiteit niet te meten met een absolute maatstaf, omdat complexiteit een subjectieve beleving is. Hierdoor kan de ervaren complexiteit van burgers dus ook veranderen, zonder dat er iets is gewijzigd in de vormgeving van de inkomensondersteuning. Een voorbeeld daarvan is wanneer het vertrouwen van burgers in de overheid wordt geschaad. In de praktijk lijkt dit echter slechts bij een zeer kleine groep een doorslaggevende factor te zijn om geen gebruik te maken van inkomensondersteuning (Ten Hoeve et al., 2023).

22 Net als bij een daling van de armoede, kan een hoger vertrouwen in de overheid wel worden gezien als een verbetering van de brede welvaart. Het vertrouwen in de overheid kan immers bepalend zijn voor hoe goed een samenleving functioneert, doordat het democratische waarden, innovatieprikkels of de veerkrachtigheid van de samenleving beïnvloedt. Dit zijn echter op zichzelf geen baten in een kosten- en batenanalyse. Voor meer informatie over brede welvaart in kosten- en batenanalyses, zie Bos et al. (2022).

5 Brede effecten via uitvoeringsorganisaties

Vereenvoudiging van inkomensondersteuning heeft via uitvoerders effect op drie domeinen: uitvoeringkosten, mentale gezondheid van werknemers en kwaliteit van de dienstverlening. Vereenvoudiging leidt daardoor tot maatschappelijke kosten en baten voor huishoudens en uitvoeringsorganisaties.

Vereenvoudiging werkt via uitvoeringsorganisaties door op drie brede domeinen: uitvoeringskosten, mentale gezondheid van werknemers en de kwaliteit van dienstverlening (zie Paragraaf 3.2). In dit hoofdstuk bespreken we deze effecten voor de drie globale vereenvoudigingsscenario's. Net als in het vorige hoofdstuk, gaan we na bij welke groepen deze effecten plaatsvinden en hoe groot deze groepen en effecten zijn. Vervolgens proberen we waar mogelijk de doorvertaling te maken naar gemonetariseerde kosten en baten. Voor de brede effecten via uitvoeringsorganisaties is dat wel minder goed mogelijk dan voor de brede effecten via huishoudens.

5.1 Uitvoeringskosten

Afhankelijk van de vorm van vereenvoudiging dalen of stijgen de benodigde uitvoeringskosten. Vereenvoudiging leidt tot veranderingen in zowel de directe uitvoeringskosten, indirecte uitvoeringskosten en nalevingskosten. Directe uitvoeringskosten veranderen als er meer of minder werknemers nodig zijn om het beleid uit te voeren. Indirecte kosten veranderen afhankelijk van het aantal benodigde werknemers om het beleid aan burgers uit te leggen, hen te ondersteunen bij aanvragen, of om bezwaar-, beroepszaken en klachten te behandelen. Nalevingskosten veranderen als systemen efficiënter worden.

Deze verandering van de uitvoeringskosten kan leiden tot kosten of baten bij de uitvoerder. Hogere of lagere uitgaven aan de uitvoering van inkomensondersteuning komen namelijk in eerste instantie terecht bij de uitvoeringsorganisatie zelf. Vervolgens worden deze echter verhaald op de overheid, die deze weer via wijzigingen van overige uitgaven of van de belastinginkomsten compenseert. Bijvoorbeeld bij gerealiseerde kosten kan dit worden gefinancierd door middel van extra belastingen, terwijl gerealiseerde baten kunnen worden besteed aan maatschappelijke doeleinden.

Het is echter moeilijk om het exacte effect van vereenvoudiging op de uitvoeringskosten te kwantificeren, omdat de exacte vorm van vereenvoudiging niet is vastgesteld. In algemene zin kunnen we wel een inschatting maken van de orde van grootte van de uitvoeringskosten. Ook is het wel mogelijk om kwalitatief de verschillen tussen de drie scenario's in kaart te brengen, net als verschillen tussen de korte en lange termijn. De richting van de effecten op (middel)lange termijn zijn weergegeven in Tabel 5.2.

Bij verbeteringen binnen het huidige systeem (scenario 1) zullen de uitvoeringskosten hoogstwaarschijnlijk stijgen, zowel op de korte als op de (middel)lange termijn. Dit komt doordat scenario 1 bestaat uit een verschuiving van administratieve last van de burger naar de uitvoerder. De uitvoering zal hierdoor moeten intensiveren, wat leidt tot een structurele toename in het aantal uitvoerende werknemers en daarmee tot hogere directe uitvoeringskosten. Deze hogere uitvoeringskosten zullen enigszins afgeremd worden, doordat het systeem voor burgers ook begrijpelijker wordt, waardoor zij minder vaak met vragen bij de uitvoerder zullen aankloppen. Dit resulteert in

lagere indirecte uitvoeringskosten.[23] De verwachting is echter dat in dit scenario de toename van de directe uitvoeringskosten groter zal zijn dan de besparing op de indirecte uitvoeringskosten.

De extra uitvoeringskosten bij intensivering in scenario 1 zullen qua omvang echter relatief klein zijn, want de totale uitvoeringskosten van betrokken uitvoerders zijn relatief laag (zie Tabel 5.1). Het effect van vereenvoudiging zal namelijk resulteren in een post gelijk aan een fractie van de huidige totale uitvoeringskosten. Zo voerde de SVB in 2022 een pilot uit waarbij AIO-gerechtigden proactief werden benaderd, wat leidde tot een stijging van de uitvoeringskosten van ca. 1 miljoen euro (SVB, 2022).[24] In deze pilot benaderde de SVB, met behulp van inkomensgegevens van het UWV, potentiële AIO-gerechtigden per brief. Het doel hiervan was om de dienstverlening van de SVB toegankelijker te maken en het niet-gebruik te verminderen. Als deze pilot zou worden uitgebreid naar alle niet-gebruikers van de AIO, zou dit maximaal om een verhoging van de uitvoeringskosten van zo'n 6 procent gaan.

De uitvoeringsorganisaties kunnen door hun schaal mogelijk efficiënter werken dan huishoudens. Hierdoor zou de verschuiving van taken van huishoudens naar uitvoeringsorganisaties in scenario 1 kunnen leiden tot een netto tijdsbesparing bij de uitvoering van beleid. Deze tijdsbesparing is echter niet gemonetariseerd, omdat het moeilijk is om de omvang van de totale tijdsbesparing en de waarde van de tijd van huishoudens nauwkeurig te schatten.

Tabel 5.1 Uitvoeringskosten van huidige beleid zijn relatief laag

Uitvoeringsorganisatie	Uitvoeringskosten	fte
SVB	388 miljoen euro	3.580[a]
Dienst Toeslagen	355 miljoen euro	3.070
Belastingtelefoon	onbekend	2.100
waarvan bezig met toeslagen	onbekend	500
Steunpunten	onbekend	onbekend
Gemeentes (bijstand)	1,242 miljard euro[b]	onbekend[c]
Gemeentes (werk en inkomen incl .bijstand)	ca. 2,3 miljard euro[d]	onbekend[c]

Bron: SVB (2023), Berenschot (2023), CBS (2024e), Rijksfinanciën (2023), Kok et al. (2022), *Kamerstukken II* 2022/23, 36360, nr. 7, Cebeon (2010).

Noot: [a] Voor de SVB is niet bekend hoeveel fte hier werkzaam is, maar alleen dat er 4.480 werknemers zijn. Voor deze 4.480 werknemers is gemiddelde deel tijdfactor van 0,8 genomen.
[b] De uitvoeringskosten voor de bijstand van gemeenten is geschat door het gemiddelde aantal bijstandsuitkering in 2022 (400.500 bijstandsuitkeringen) te vermenigvuldigen met de uitvoeringkosten per bijstandsuitkering in 2022 (3.100 euro).

23 De Belastingtelefoon ontvangt jaarlijks 10 miljoen telefoontjes met vragen (Ziptone, 2023). Het is niet bekend hoeveel daarvan betrekking hebben op inkomensondersteuning. Er werkt ongeveer 2.100 fte bij de Belastingtelefoon, verdeeld over 2.800 personen, waarvan 500 fte specifiek wordt ingezet voor vragen over toeslagen (Ziptone, 2023; Kok et al, 2023). Daarnaast is bekend dat in vijftien dagen 336 geregistreerde bezoekers zijn langs geweest bij tien steunpunten van de Belastingdienst (Motivaction, 2023). Het daadwerkelijke aantal bezoekers lag mogelijk hoger, omdat deze cijfers alleen de mensen met een vooraf gemaakte afspraak bevatten en niet degenen die spontaan langskwamen. In totaal zijn er 15 steunpunten in Nederland (Belastingdienst, 2024). Het is niet bekend hoeveel fte daar (betaald) werkzaam is.

24 De exacte uitgaven aan deze pilot staan niet apart gespecificeerd in het jaarverslag van de SVB. Wel staan de totale kosten van de twee pilots die in 2022 liepen: iets meer dan 2 miljoen euro. We gaan er hier vanuit dat ongeveer de helft van dit bedrag voor de AIO-pilot was. In werkelijkheid kan dit zowel iets meer als iets minder zijn geweest, maar het geeft voldoende idee van de orde van grootte.

[c] Er is wel bekend hoeveel fte er in totaal werkzaam is bij de gemeente, maar niet welk deel zich daarvan bezig houdt met de uitvoering van bijstandsuitkeringen of werk en inkomensondersteuning in het algemeen.
[d] De totale uitvoeringskosten van werk en inkomensondersteuning door gemeenten is geschat door de totale kosten uit 2009 (1.479 miljoen euro) te vermenigvuldigen met de bevolkingsgroei tussen 2009 en 2022 (factor 1,071) en vervolgens met de inflatie tussen 2009 en 2022 (factor 1,41).

Bij vereenvoudiging binnen de huidige regelingen of op stelselniveau (scenario's 2 en 3) is de verwachting dat op korte termijn de uitvoeringskosten stijgen, maar op de (middel)lange termijn de uitvoeringskosten dalen. In deze scenario's zijn op korte termijn grotere ICT-aanpassingen nodig, wat resulteert in een incidentele, relatief forse stijging van de nalevingskosten. Op de lange termijn zullen deze scenario's leiden tot een structurele vermindering van het aantal benodigde werknemers, waardoor zowel de directe als indirecte uitvoeringkosten zullen dalen. De besparing op directe uitvoeringskosten ontstaat bijvoorbeeld doordat minder parameters leiden tot minder controlerende taken voor uitvoerende medewerkers, waardoor er minder werknemers nodig zijn. Daarnaast leidt een eenvoudiger systeem met minder toegangseisen en parameters tot meer duidelijkheid voor burgers, wat kan resulteren in minder contact met de Belastingtelefoon of steunpunten. Dit vermindert de behoefte aan medewerkers in deze ondersteunende functies, wat een besparing op indirecte uitvoeringskosten oplevert. Naar verwachting zal de besparing op uitvoeringskosten in scenario 3 groter zijn dan in scenario 2, omdat het daar ook gaat om een grotere vereenvoudiging.

Tabel 5.2 Omvang effect vereenvoudiging op uitvoeringskosten niet bekend

	Uitvoerder	Totaal
Scenario 1		
Uitvoeringskosten	−	−
Scenario 2		
Uitvoeringskosten	+	+
Scenario 3		
Uitvoeringskosten	++	++

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: De uitvoeringskosten zijn op (middel)lange termijn.+ = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen.

5.2 Mentale gezondheid werknemers

Vereenvoudiging kan, door het verminderen van de administratieve lasten voor uitvoerders, bijdragen aan een betere mentale gezondheid en het werkplezier vergroten voor werknemers van uitvoerende organisaties. Uit onderzoek blijkt dat er een relatie is tussen de administratieve last bij uitvoerders en de ervaren stress van werknemers (Giauque et al., 2013). Een voorbeeld van verhoogde werkdruk en verminderd werkplezier door complexe regelingen bij UWV-werknemers is dat zij veel stress en ontevredenheid van cliënten ervaren wanneer zij terugvorderingen moeten doorvoeren.

Vereenvoudiging kan de werkdruk verlagen en het werkplezier vergroten, wat resulteert in minder stress voor werknemers, een beter mentaal welzijn en lager ziekteverzuim. Langdurige stress kan leiden tot overbelasting,

verminderde productiviteit, ziekteverzuim en burn-out, wat het mentale welzijn negatief beïnvloedt (TNO, 2022). Bij minder langdurige stress nemen benodigde zorgkosten en ziekteverzuimkosten af. Uit cijfers blijkt dat iets meer dan 1 op de 5 werknemers die verzuimden, aangaven dat hun klachten bij het laatste verzuim geheel of gedeeltelijk te wijten waren aan het werk (CBS, 2024d). De meest genoemde oorzaak hiervan was een (te) hoge werkdruk. Hoewel er geen specifieke cijfers bekend zijn over het verzuim binnen uitvoerende organisaties, ligt het ziekteverzuim in de sector openbaar bestuur structureel boven het landelijk gemiddelde (CBS, 2024d). Van de Sociale Verzekeringsbank (SVB, 2022) zijn wel specifieke cijfers beschikbaar: in 2022 bedroeg het gemiddelde ziekteverzuim daar 6,9 procent, tegenover een landelijk gemiddelde van 5,6 procent.

De omvang van het effect van vereenvoudiging op de mentale gezondheid van werknemers is niet goed in te schatten. Wel is het effect op de mentale gezondheid in scenario 1 waarschijnlijk eerder negatief dan positief, omdat er in dit scenario vooral administratieve last wordt verplaatst van de burger naar de uitvoerder. In scenario 2 en 3 daalt ook de administratieve last voor uitvoerders, waardoor in deze scenario's de mentale gezondheid van werknemers waarschijnlijk zal verbeteren. Dit effect is waarschijnlijk groter in scenario 3 dan in 2, omdat het hier ook gaat om een substantiëlere vereenvoudiging.

Net als de baten van een verbeterde gezondheid onder huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning, komen ook de baten van een verbeterde gezondheid onder uitvoerders voor het grootste deel terecht bij de mensen waarvan de gezondheid verbetert. Een betere gezondheid leidt namelijk tot een hogere kwaliteit van leven. Daarnaast profiteert ook de rest van de maatschappij, omdat de totale zorguitgaven voor deze uitvoerende werknemers dalen. De verdeling van de baten (kosten) is weergegeven in Tabel 5.3.

Tabel 5.3 Omvang effect vereenvoudiging op mentale gezondheid niet bekend

	Uitvoerder	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Scenario 1			
Mentale gezondheid	−	−	−
Scenario 2			
Mentale gezondheid	+	+	+
Scenario 3			
Mentale gezondheid	++	++	++

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Scenario 1 = Verbetering binnen huidige vormgeving van het stelsel van inkomensondersteuning, bijv. proactieve dienstverlening. Scenario 2 = Vereenvoudiging binnen bestaande regelingen, bijv. minder parameters. Scenario 3 = Vereenvoudiging op stelselniveau, bijv. minder regelingen.

Daarnaast kan stress de kwaliteit van de verleende hulp negatief beïnvloeden. De werkdruk die medewerkers ervaren kan doorwerking hebben op de kwaliteit van dienstverlening (Madsen et al., 2024; Mikkelsen et al., 2023), bijvoorbeeld doordat uitvoeringsmedewerkers taken terugschuiven naar de burger of door een gebrek aan tijd voor persoonlijke en zorgvuldige dienstverlening. Dit effect wordt verder uitgelegd in Sectie 5.3.

5.3 Kwaliteit van dienstverlening

Vereenvoudiging leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor uitvoerders, wat resulteert in een verbeterde kwaliteit van de dienstverlening (Madsen et al., 2024; Marx et al., 2018; Mikkelsen et al., 2023). Deze verbetering in kwaliteit loopt via twee kanalen. Ten eerste krijgen uitvoerders meer tijd voor maatwerk en ondersteuning van klanten. Ten tweede kunnen zij de dienstverlening accurater en tijdiger uitvoeren. Deze kanalen worden hieronder nader toegelicht. Het is echter lastig om de verbeterde kwaliteit van de dienstverlening te kwantificeren, waardoor deze hier niet met cijfers wordt onderbouwd.

Bij een afname van administratieve lasten hebben uitvoerders meer tijd voor maatwerk en meer tijd en ruimte om ondersteuning te bieden aan burgers, wat leidt tot een hogere kwaliteit van dienstverlening. Dit proces werkt via verschillende routes:

- Minder doorschuiven van taken: Wanneer uitvoerders minder tijdsdruk ervaren, worden taken minder vaak doorgeschoven naar anderen, zoals burgers of uitvoerders op andere overheidsniveaus (Burden et al., 2012; Madsen et al., 2024). Hierdoor worden taken effectiever opgepakt en uitgevoerd en kunnen uitvoerders ook proactiever te werk gaan.
- Meer tijd voor uitleg: Met meer beschikbare tijd kunnen uitvoerders betere uitleg geven aan burgers. Uit onderzoek blijkt dat bijna een kwart van de toeslagontvangers momenteel ontevreden is over de uitleg bij terugvorderingen. Veel van hen hadden de terugvordering niet verwacht, vonden het proces omslachtig, of twijfelden aan de juistheid van de berekening (Kok et al., 2022).
- Meer tijd voor persoonlijk contact en maatwerk: Minder tijdgebrek betekent ook meer ruimte voor persoonlijke gesprekken. Op dit moment voelt meer dan de helft van de toeslagontvangers zich niet begrepen in moeilijke situaties en ervaren zij dat ze slechts een nummer zijn voor de Dienst Toeslagen (Kok et al., 2022). Bezoekers van steunpunten zijn daarentegen wel zeer positief over de geboden hulp. Zij ervaren deze als proactief en goed op maat (Motivaction, 2023).

Bij een afname van administratieve lasten kunnen uitvoerders hun werk accurater en tijdiger uitvoeren, wat leidt tot een hogere kwaliteit van dienstverlening. Dit proces werkt via verschillende routes:

- Betere en snellere dienstverlening: Vereenvoudiging maakt het mogelijk om vragen van burgers efficiënter en volledieger te beantwoorden. Dit komt doordat het antwoord eenvoudiger uit te leggen is aan de burger en medewerkers de vraag en het antwoord beter begrijpen, waardoor ze met minder informatie tot een duidelijker en volledieger antwoord komen. Momenteel lopen de wachttijden bij de Belastingtelefoon regelmatig op, vooral rond de uitbetalingsdagen van toeslagen, en worden vragen vaak onvolledig of onjuist beantwoord (Consumentenbond, 2024; Ziptone, 2023). Een eenvoudiger stelsel zou ervoor zorgen dat medewerkers vragen sneller kunnen afhandelen, wat leidt tot kortere wachttijden. Bovendien is er minder specialistische kennis nodig, waardoor het correct beantwoorden van vragen makkelijker wordt en burgers beter geholpen kunnen worden. Het huidige opleidingstraject bij de Belastingtelefoon duurt bijvoorbeeld veertien weken (Ziptone, 2023). Door complexiteit worden er ook door uitvoerders sneller fouten gemaakt in het invullen van formulieren. Dit wordt ook minder wanneer inkomensondersteuning minder complex wordt.
- Tijdige dienstverlening: Een eenvoudiger systeem vermindert de hoeveelheid benodigde controleerbare documenten, waardoor de tijd tussen aanvraag en uitbetaling kan verkorten. Op dit moment duurt het ongeveer vijf weken vanaf de aanvraag tot de eerste uitbetaling van toeslagen. Toeslaggerechtigden zijn hier over het algemeen redelijk tevreden mee. Na de eerste betaling wordt 99,9 procent van de betalingen tijdig uitgevoerd (Kok et al., 2022). Voor de bijstand geldt dat de gemeente binnen acht weken een besluit moet nemen en de uitkering moet verstrekken. Indien de gemeente niet binnen vier weken een beslissing heeft genomen, kan er een voorschot worden aangevraagd.

- Minder nabetalingen, terugvorderingen en herstelacties: Vereenvoudiging kan leiden tot een nauwkeurigere initiële vaststelling van de hoogte van de inkomensondersteuning, waardoor het aantal nabetalingen, terugvorderingen en herstelacties afneemt. Bij de kinderopvangtoeslag vinden bijvoorbeeld veel nabetalingen en terugvorderingen plaats, respectievelijk bij 54 en 34 procent van de ontvangers. Slechts 12 procent van de ontvangers ontving in 2020 het juiste bedrag gedurende het jaar. Bij de zorgtoeslag ontvangt daarentegen een relatief groot deel van de ontvangers (63 procent) direct het correcte bedrag. De zorgtoeslag is afhankelijk van minder (complexe) parameters dan de kinderopvangtoeslag (Kok et al., 2022).
- Snellere definitieve vaststelling van inkomensondersteuning: Door vereenvoudiging, zoals minder toegangseisen, parameters of inkomensafhankelijkheid, kan inkomensondersteuning sneller definitief worden vastgesteld. In 2021 werd voor 93 procent van de toeslagontvangers de toeslag definitief vastgesteld in het jaar na ontvangst (Kok et al., 2022). Personen waarvoor dit niet binnen een jaar na ontvangst is vastgesteld zijn voornamelijk ondernemers en particulieren met afwijkende situaties, maar vereenvoudiging kan ervoor zorgen dat ook voor deze groep de toeslag sneller definitief wordt vastgesteld.

De omvang van het effect van vereenvoudiging op de kwaliteit van dienstverlening is niet goed in te schatten. Om vereenvoudiging effectief te laten zijn in het verbeteren van de dienstverlening, is het cruciaal dat de administratieve lasten niet enkel worden verschoven van de burger naar de uitvoerders. Wanneer de administratieve druk bij de uitvoerders toeneemt, zullen zij een deel van deze last weer terugschuiven naar de burgers (Madsen et al, 2024) en zijn ze minder in staat om burgers goed te helpen. Dit kan in scenario 1 mogelijk leiden tot een verslechtering van de dienstverlening, doordat taken vaker worden doorgeschoven en er minder tijd beschikbaar is voor directe dienstverlening.

In scenario 2 en 3 verbetert de kwaliteit van de dienstverlening, omdat de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties afnemen. Dit geeft hen meer ruimte om burgers beter te ondersteunen en hun werk zorgvuldiger uit te voeren. Het effect is waarschijnlijk sterker in scenario 3 dan in scenario 2, aangezien een grotere mate van vereenvoudiging, zoals het vereenvoudigen van het vaststellen van inkomensondersteuning, een nog groter positief effect kan hebben.

Er zijn geen directe maatschappelijke baten verbonden aan een verbetering van de dienstverlening. De kwaliteit van dienstverlening kan wel invloed hebben op het niet-gebruik, de psychologische kosten van inkomensondersteuning, schuldenproblematiek [25], het vertrouwen in de overheid en uitvoeringskosten bij uitvoeringsorganisaties[26]. De omvang van deze baten zal echter relatief klein zijn vergeleken met andere posten, omdat de financiële waarde van verbeterde dienstverlening beperkt is en de hogere kwaliteit voornamelijk effect heeft op burgers die op dit moment niet goed geholpen worden.

25 Bijvoorbeeld door minder fouten en terugvorderingen.
26 Bijvoorbeeld door lagere opleidingskosten, hogere uitvoeringsefficiëntie en minder herstelacties, minder niet betaalde terugvorderingen en minder boetes.

6 Brede effecten via maatschappelijke organisaties

Vereenvoudiging van inkomensondersteuning leidt tot lagere uitvoeringskosten bij maatschappelijke organisaties. Dit zorgt voor maatschappelijke baten bij huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning en de rest van de maatschappij.

Burgers kunnen voor hulp bij het aanvragen, wijzigen of terugbetalen van inkomensondersteunende maatregelen terecht bij diverse maatschappelijke organisaties, zoals toeslagservicepunten, bibliotheken of niet-gouvernementele organisatie (ngo). Dit zijn organisaties die niet direct onder de overheid of uitvoerder vallen. Toeslagservicepunten en bibliotheken vallen onder het maatschappelijke domein van de gemeenten en helpen burgers met vragen over inkomensondersteuning. Ngo's, zoals Humanitas en Nederland geldzorgenvrij, ondersteunen burgers met het bijhouden van geldzaken en administratie.

Vereenvoudiging kan ervoor zorgen dat burgers minder vaak hulp nodig hebben bij het aanvragen, wijzigen of terugbetalen van inkomensondersteunende regelingen. Dit leidt tot een afname van het gebruik van hulppunten. De burgers die wel gebruik blijven maken van deze hulppunten, zullen waarschijnlijk beter geholpen worden doordat zij sneller en duidelijker antwoord krijgen.

De exacte omvang van de groep burgers voor wie vereenvoudiging leidt tot minder of efficiënter gebruik van maatschappelijke organisaties is lastig vast te stellen, omdat een deel dat nu hulp nodig heeft deze mogelijk niet aanvraagt en de hulpvragen van degenen die dat wel doen niet altijd goed worden geregistreerd. Uit de evaluatie van het toeslagenstelsel (Kok et al, 2022) blijkt bijvoorbeeld dat 79 procent van de respondenten nog nooit had gehoord van de toeslagservicepunten, terwijl een kwart hiervan aangeeft dat hulp mogelijk wel nuttig was geweest.

Het is daardoor niet goed mogelijk om in te schatten hoe groot het effect van vereenvoudiging op de uitvoeringskosten bij maatschappelijke organisaties zal zijn. Het is namelijk niet bekend hoeveel (betaalde) fte's er werkzaam zijn bij toeslagservicepunten, bibliotheken en relevante ngo's. Er zijn alleen gegevens beschikbaar over het aantal toeslagservicepunten (155) en bibliotheken (800). Voor de bibliotheekvestigingen is echter niet bekend hoeveel ervan ondersteuning bieden bij vragen over inkomensondersteuning. Voor een nauwkeurige berekening zijn gegevens nodig over het gebruik van maatschappelijke organisaties voor inkomensondersteuning en de fte-inzet hiervoor. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat een deel van de werknemers als vrijwilliger werkzaam is. Daarnaast bieden veel servicepunten niet alleen hulp op het gebied van inkomensondersteuning, maar ook op andere terreinen, zoals welzijn, financiën, zorg en gezin. Op deze terreinen zal niet direct een effect zijn bij een vereenvoudiging.

Ook is het niet a priori duidelijk hoe de effecten in de verschillende scenario's zich tot elkaar verhouden. In scenario 1 wordt namelijk vooral ingezet op het verplaatsen van administratieve last van de burger naar de uitvoerder. Hierdoor hebben burgers mogelijk een stuk minder hulp nodig, omdat zij zelf minder acties hoeven te ondernemen om inkomensondersteuning te ontvangen. In scenario 2 wordt binnen regelingen vereenvoudigd, wat het wel eenvoudiger maakt voor burgers, maar mogelijk ervaren zij nog steeds meer administratieve last dan in scenario 1,

waardoor zij vaker om hulp zullen vragen bij maatschappelijke organisaties. In scenario 3 is de daling waarschijnlijk wel groter dan in scenario 1, omdat het hier gaat om een grote stelselwijziging.

De baten van minder gebruik van hulp van maatschappelijke organisaties komen vooral terecht bij de maatschappij. Als er minder vragen binnenkomen kan dat, bijvoorbeeld, betekenen dat er minder personeel nodig is. Dit kan leiden tot lagere uitvoeringskosten en daardoor tot minder gebruik van gemeenschapsgeld, wat een positieve baat is voor de maatschappij. Een andere mogelijkheid is dat het personeelsbestand hetzelfde blijft, waardoor de uitvoeringskosten niet of nauwelijks veranderen, maar de vrijgekomen tijd benut wordt voor andere hulpvragen. Ook hier heeft de maatschappij een baat bij.

Tabel 6.1 Vereenvoudiging leidt tot lagere uitvoeringskosten bij maatschappelijke organisaties

	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Uitvoeringskosten	+	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten.

7 Verdeling effecten

De effecten van vereenvoudiging zijn ongelijk verdeeld tussen huishoudens. Dit komt doordat de (ervaren) administratieve lasten van complex beleid variëren. Mensen met een laag inkomen, wisselende inkomsten, minder denk- of doenvermogen, een fysieke of mentale beperking, eerdere negatieve ervaringen met inkomensondersteuning en vrouwen zullen de grootste baten van vereenvoudiging ervaren.

De effecten van complex beleid zijn ongelijk verdeeld tussen huishoudens (Christensen et al., 2020; Chudnovsky & Peeters, 2021). Waar de berekende kosten en baten in de voorgaande hoofdstukken uitgingen van een gemiddeld huishouden, zijn de daadwerkelijke kosten en baten ongelijk verdeeld. Zoals eerder benoemd in het rapport komen veel van de kosten en baten van de vereenvoudiging terecht bij de huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning. Daarbinnen is er echter nog een tweescheiding te maken voor huishoudens die bovengemiddelde kosten en baten ervaren van vereenvoudiging. Dit zijn huishoudens waarvan het inkomen verandert door de vereenvoudiging en huishoudens met kenmerken die samenhangen met een bovengemiddelde ervaren complexiteit. Deze twee groepen lichten we in Paragraaf 7.1 en 7.2 nader toe.

De kenmerken van huishoudens die door vereenvoudiging een verandering in inkomen of in (ervaren) complexiteit ondergaan, worden afzonderlijk besproken. Mogelijk is er echter overlap tussen deze huishoudens. Zo kan een huishouden dat een niet-gebruiker is ook een lager denk- en doenvermogen hebben. De verdeling van effecten door deze overlap wordt verder niet uitgewerkt.

7.1 Verandering in inkomensondersteuning

De brede kosten en baten van vereenvoudiging komen voornamelijk ten goede aan personen die door vereenvoudiging een inkomensverbetering ervaren. Dit zijn vooral de huidige niet-gebruikers die, dankzij de vereenvoudiging, gebruik gaan maken van regelingen en daardoor hun inkomen zien stijgen. Andere groepen die een inkomensverandering ervaren, zijn huishoudens die door vereenvoudiging een wijziging ondergaan in de hoogte van of het recht op inkomensondersteuning.

Vooral niet-gebruikers ervaren een inkomensverandering wanneer zij door de vereenvoudiging wisselen van niet-gebruiker naar gebruiker. Niet-gebruikers van de bijstand zijn vaker jonger dan 27 jaar, zelfstandig ondernemer, Europese migrant, thuiswonende kinderen of alleenstaanden en hebben een hoger inkomen dan de bijstandsnorm, in vergelijking met bijstandgebruikers (Arbeidsinspectie, 2021). Deze groepen zouden dus vooral gebaat zijn bij vereenvoudiging van de bijstand. Hoewel het aandeel niet-gebruikers lager ligt onder huishoudens met een zeer laag inkomen, omvat deze groep toch 56 duizend huishoudens. In januari 2018 had 39 duizend van hen helemaal geen inkomen, terwijl 16 duizend huishoudens een inkomen hadden van maximaal 20 procent van de bijstandsnorm. Voor deze huishoudens heeft de overstap van niet-gebruiker naar gebruiker van de bijstand grote financiële gevolgen, waardoor zij veel baat zouden hebben van een vereenvoudiging. Niet-gebruikers van de Toeslagenwet hebben vaker een inkomen van minimaal 60 procent van het sociaal minimum, een groter vermogen, minder vaak een (verdienende) partner, zijn vaker jonger dan 27 jaar en vaker hoogopgeleid vergeleken met

gebruikers van de Toeslagenwet (Arbeidsinspectie, 2023). Baten van vereenvoudiging van toeslagen komen dus vooral terecht bij deze groepen.

Een inkomensstijging heeft daarnaast grotere effecten op de domeinen zorg, criminaliteit en schuldenproblematiek voor mensen met een laag inkomen dan voor mensen met een gemiddeld tot hoog inkomen (zie bijv. Cooper & Stewart, 2020; Thomson et al., 2022). Hierdoor zullen ook de grootste baten van vereenvoudiging plaatsvinden bij mensen met een laag inkomen.

7.2 Kenmerken die samenhangen met ervaren complexiteit

De brede kosten en baten van vereenvoudiging komen vooral terecht bij huishoudens die momenteel meer complexiteit ervaren. De (ervaren) administratieve lasten van complex beleid varieert tussen huishoudens op basis van hun financiële situatie, denk- en doenvermogen, demografische kenmerken en eerdere ervaringen. Hierdoor ontstaan er verschillen in de negatieve gevolgen van complex beleid tussen huishoudens. Bij vereenvoudiging zullen de baten daarom ook variëren tussen deze huishoudens. Huishoudens die momenteel de grootste negatieve gevolgen ervaren, zullen ook de grootste baten ervaren bij vereenvoudiging. Zij zullen bij vereenvoudiging van beleid relatief de meeste afname in administratieve last ervaren.

Financiële situatie

Armoede en financiële problemen hebben psychologische consequenties (Madsen et al., 2022), waardoor mensen die hiermee te maken hebben gemiddeld hogere administratieve lasten ervaren (Chudnovsky & Peeters, 2021). Hun doenvermogen neemt namelijk af, als gevolg van de ervaren financiële stress (Bovens et al., 2017; Christensen et al., 2020; Mullainathan & Shafir, 2013). Eenvoudiger beleid vereist minder van hun doenvermogen, waardoor vooral personen met minder doenvermogen een baat ervaren.

Personen met een wisselend inkomen ervaren ook meer nadelige gevolgen van complex beleid (Rijksoverheid, 2023). Werknemers met een inkomen rond het sociaal minimum hebben vaak sterk fluctuerende inkomsten. Dit geldt ook voor zelfstandigen en mensen die regelmatig afwisselen tussen (uitzend)werk en werkloosheid. Dit maakt het voor hen onoverzichtelijk en moeilijk om vooraf een correcte inschatting van het maand- of jaarinkomen te maken. Hierdoor ervaren zij bovengemiddeld veel onzekerheid over de hoogte van hun inkomensondersteuning en lopen zij een groter risico op terugvorderingen. Bovendien ervaren mensen met wisselende inkomsten hogere administratieve lasten als zij iedere keer aangeven wanneer hun inkomen verandert. Personen met een wisselend inkomen hebben dus meer baat bij eenvoudiger beleid.

Denk- en doenvermogen

Het bezit van administratieve geletterdheid en een hogere opleiding leidt tot het makkelijker kunnen omgaan met complex beleid en daardoor tot minder (ervaren) administratieve lasten. Het beschikken over betere cognitieve functies, ook wel het denkvermogen genoemd, zorgt ervoor dat mensen beter weten waar ze beleidsinformatie kunnen vinden, beter formele eisen begrijpen, beter in staat zijn om de juiste beslissingen te nemen en daardoor minder leerkosten van beleid ervaren (Döring & Madsen, 2022; Masood & Nisar, 2021). Daarnaast blijkt dat personen met een hoger opleidingsniveau de administratieve taken minder vaak als belastend ervaren (Christensen et al., 2020; Chudnovsky & Peeters, 2021; Collie et al., 2021; Kyle & Frakt, 2021). Hierdoor zullen vooral mensen met minder administratieve geletterdheid of een lager opleidingsniveau profiteren van eenvoudiger beleid, omdat dit hun (ervaren) administratieve lasten vermindert.

Daarnaast speelt ook het doenvermogen een belangrijke rol in de ervaren administratieve last van burgers (Bovens et al., 2017). Doenvermogen is iets anders dan het denkvermogen en bestaat uit de niet-cognitieve kenmerken van mensen, zoals het temperament, zelfbeheersing en overtuiging (Bovens et al., 2017). Hierdoor kunnen ook mensen met voldoende cognitieve vaardigheden bijvoorbeeld toch afzien van het indienen van een aanvraag voor inkomensondersteuning als zij beperkt doenvermogen bezitten. Het doenvermogen van mensen wordt onder andere beïnvloedt door hun levensomstandigheden. Stressvolle situaties zorgen ervoor dat de mentale functies van mensen minder goed werken, waardoor hun doenvermogen tijdelijk afneemt (Mullainathan & Shafir, 2013; Weehuizen, 2006). Dit zorgt ervoor dat zij minder goed in staat zijn om met de leer-, nalevings- en psychologische kosten van inkomensondersteuning om te gaan (Chudnovsky & Peeters, 2021). Vereenvoudiging heeft hierdoor ook grotere baten voor mensen met een lager doenvermogen.

Demografische kenmerken

Vrouwen en personen met een fysieke of mentale beperking ervaren gemiddeld meer administratieve lasten van beleid. Vrouwen melden zich iets minder vaak aan voor inkomensondersteuning dan mannen, omdat de drempel voor hen mogelijk te hoog is (Laín & Julià, 2024). Wanneer zij zich wél aanmelden, ervaren zij bovendien de vereiste administratieve stappen vaker als belastend in vergelijking met mannen. (Kyle & Frakt, 2021). Dit kan komen doordat vrouwen meer zorgen voor anderen dan mannen, waardoor zij dergelijke extra administratieve taken bij de aanvraag van inkomensondersteuning als meer belastend ervaren. Ook personen met een fysieke of mentale beperking ervaren de benodigde taken voor het aanvragen van inkomensondersteuning vaker als een administratieve last (Kyle & Frakt, 2021; Collie, 2021). Dit komt mogelijk doordat zij vaak meerdere en specifieke aanvragen moeten indienen en al extra tijd kwijt zijn aan dagelijkse zelfzorg. Deze groep kent daarnaast vaak de hoogste mate van niet-gebruik van voorzieningen (Bell et al, 2022). Voor deze groepen zijn de baten van vereenvoudiging daarom ook groter.

Eerdere ervaringen

Tot slot kunnen de houdingen en verwachtingen door eerder ervaringen van burgers invloed hebben op de ervaren administratieve last (Masood & Nisar, 2021; Halling & Baekgaard, 2024). Eerdere interacties met uitvoeringsorganisaties beïnvloeden bijvoorbeeld hoe zij nieuwe aanvragen tegemoetzien. Burgers nemen hun ervaringen, zoals eerdere interacties met medewerkers en de ervaren complexiteit van taken, mee bij het indienen van een nieuwe aanvraag. Wanneer eerdere interacties soepel (of moeilijk) verliepen, is de verwachte administratieve last bij een nieuwe aanvraag lager (of hoger). Deze verwachtingen zijn niet altijd gebaseerd op hun eigen ervaringen; zij kunnen ook gevormd zijn door beeldvorming in de media of verhalen van anderen. Door vereenvoudiging kunnen de verwachte administratieve lasten vooraf dalen,, omdat eerdere ervaringen positiever zijn.

8 Synthese

Eenvoudigere uitvoering voor burgers, zonder dat regelingen worden aangepast, heeft waarschijnlijk hogere maatschappelijke baten dan kosten. Bij vereenvoudiging van regelingen zelf of van het stelsel, is het zonder uitgewerkt alternatief niet mogelijk om te bepalen of de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten. Eenvoudigere inkomensondersteuning komt vooral ten goede aan huishoudens (inkomen, arbeidsparticipatie en gezondheid).

Vereenvoudiging van inkomensondersteuning kan op veel verschillende manieren. In beleidsdiscussies wordt de term vereenvoudiging hierdoor niet eenduidig gebruikt. Die kan zowel duiden op het verminderen van verplichtingen, een eenvoudigere uitvoering van een bestaande regeling, een vergaande uniformering of het afschaffen van regelingen. Ook in de wetenschappelijke literatuur vinden we een grote variatie aan mogelijkheden tot vereenvoudiging. Om de kosten en baten van vereenvoudiging in kaart te brengen, zijn we daarom in deze studie uitgegaan van drie globale scenario's voor vereenvoudiging[27]:

1. Vereenvoudiging binnen de huidige vormgeving, zoals: eenvoudigere aanvraagprocedures, proactieve dienstverlening of een verschuiving van verantwoordelijkheid van het huishouden naar de uitvoerder.
2. Vereenvoudiging binnen de huidige regelingen, zoals: minder toegangseisen en minder parameters binnen regelingen.
3. Vereenvoudiging op stelselniveau, zoals: minder regelingen, geen inkomensafhankelijkheid en automatisch uitkeren.

Huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties ondervinden zowel directe als indirecte brede effecten van vereenvoudiging van inkomensondersteuning. Een voorbeeld van een direct effect is dat door vereenvoudiging het niet-gebruik van inkomensondersteuning daalt. Hierdoor stijgt het inkomen uit uitkeringen en toeslagen van sommige huishoudens, wanneer zij door de vereenvoudiging gebruik gaan maken van inkomensondersteuning. Daarnaast bestaan de directe effecten uit effecten op de arbeidsparticipatie, gezondheid, schuldenproblematiek, het vertrouwen in de overheid en de uitvoeringskosten van uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Indirecte effecten zijn effecten die via deze directe effecten lopen en leiden tot additionele kosten en baten. Een voorbeeld van een indirect effect is dat het hogere inkomen van huishoudens die van niet-gebruiker naar gebruiker wisselen een positieve doorwerking op de algehele gezondheid van de huishoudleden. Hierdoor leidt vereenvoudiging indirect tot positieve gezondheidseffecten. Indirect, heeft vereenvoudiging daardoor effect op de gezondheid van kinderen en werknemers van uitvoeringsorganisaties, schuldenproblematiek, criminaliteit, schoolprestaties van kinderen, vertrouwen in de overheid en de kwaliteit van dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties. In de wetenschappelijke literatuur is empirische onderbouwing beschikbaar voor effecten in al deze domeinen.

[27] In de kwantificering van de kosten en baten gaan we uit van een gerealiseerde daling van het niet-gebruik in de verschillende vereenvoudigingsscenario's. In scenario 1 is dat een daling van 4%-punt en in scenario 2 van 7%-punt. In scenario 3 berekenen we wat de brede effecten zouden zijn als het niet-gebruik naar nul zou worden gebracht.

De baten van vereenvoudiging komen grotendeels terecht bij huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning en de (rest van de) maatschappij. Vereenvoudiging zorgt voor een verlaging van de administratieve last voor huishoudens, die daardoor meer gebruik gaan maken van inkomensondersteuning en minder (financiële) stress ervaren. Dit leidt tot maatschappelijke baten in de vorm van lagere zorguitgaven, minder criminaliteit en lagere uitvoeringskosten voor maatschappelijke organisaties. Daarnaast ondervindt ook de overheid baten van vereenvoudiging. Zij heeft bijvoorbeeld lagere uitgaven aan opsporing, vervolging en berechting van criminelen. De kosten van vereenvoudiging komen vooral terecht bij de overheid en – afhankelijk van de vormgeving van de vereenvoudiging – ook bij de uitvoeringsorganisaties. Als vereenvoudiging leidt tot een lager niet-gebruik van inkomensondersteuning, leidt dit tot hogere overheidsuitgaven. Een vereenvoudiging in de uitvoering voor huishoudens (scenario 1) leidt tot hogere kosten voor uitvoeringsorganisaties. Een vereenvoudiging binnen de huidige regelingen (scenario 2) of op stelselniveau (scenario 3) leidt daarentegen tot lagere kosten voor uitvoeringsorganisaties. Werkgevers ondervinden ook kosten en baten doordat vereenvoudiging invloed heeft op de arbeidsparticipatie van huishoudens, maar deze zijn bij elkaar opgeteld nul. Dit komt doordat een werkgever ook hogere salariskosten heeft wanneer een werknemer (meer) gaat werken. Gemiddeld zijn deze hogere kosten precies gelijk aan de extra productiewaarde van de medewerker.

Effecten van vereenvoudiging op de hoogte van het inkomen van huishoudens, de arbeidsparticipatie en gezondheid leiden gemiddeld tot de grootste kosten en baten. Dit komt doordat dit grotendeels directe effecten van vereenvoudiging zijn, die bij een grote groep optreden. Zo kan een vereenvoudiging van aanmeldingsprocedures en formulieren leiden tot een lichte daling in de ervaren stress van huishoudens (Baekgaard et al., 2021; Baekgaard et al., 2023). Doordat deze vereenvoudiging echter geldt voor álle ontvangers van inkomensondersteuning, vindt deze stressreductie plaats bij miljoenen huishoudens. In scenario 1 leidt dit tot circa 1,5 miljard aan jaarlijkse maatschappelijke baten, die grotendeels bij de huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning terecht komen. In scenario 2 leidt dit tot circa 2,3 miljard aan jaarlijkse maatschappelijke baten en in scenario 3 tot circa 3,4 miljard. De kosten en baten van een hoger inkomen uit uitkeringen en toeslagen zijn daarentegen voor specifieke actoren wel groot, maar voor de gehele samenleving nul. Dit komt doordat een inkomensstijging in een kosten- en batenanalyse geldt als een overdracht: in dit geval van de overheid naar huishoudens. Een hoger inkomen uit uitkeringen leidt daardoor tot een even grote stijging van de overheidsuitgaven.

Effecten op de uitvoeringskosten en op de domeinen veiligheid, onderwijs en schuldenproblematiek leiden op macroniveau tot relatief kleine kosten en baten. Voor specifieke groepen betreffen dit wel substantiële effecten, maar deze effecten vinden plaats bij een kleinere groep huishoudens. Dit zijn namelijk grotendeels indirecte effecten via de hoogte van het inkomen, arbeidsparticipatie, en het aantal fouten en terugvorderingen. Hierdoor vinden deze effecten alleen plaats bij huishoudens voor wie de vereenvoudiging leidt tot een gedrags- of inkomensverandering. Zo leidt een procentuele stijging in het inkomen gemiddeld tot een 1,6 procent lagere kans op crimineel gedrag. Alleen de huishoudens waarvan het inkomen verandert door vereenvoudiging zullen daardoor een hogere of lagere kans krijgen om crimineel gedrag te vertonen. Een daling van het niet-gebruik leidt hierdoor – naast de directe effecten op de hoogte van het inkomen – additioneel tot circa 200 miljoen euro aan maatschappelijke baten per jaar in scenario 1; tot circa 300 miljoen euro in scenario 2; en tot circa 850 miljoen euro in scenario 3. Ook het totale effect op de uitvoeringskosten is relatief klein ten opzichte van de inkomens-, arbeidsparticipatie en gezondheidseffecten. Dit totale effect bestaat uit de som van de uitvoeringskosten voor uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en huishoudens.

In een scenario met vereenvoudigde uitvoering voor burgers, zonder dat de regelingen zelf worden aangepast, zijn de totale maatschappelijke baten waarschijnlijk groter dan de kosten (Tabel 8.1). In dit eerste scenario bestaat de

prijs voornamelijk uit hogere kosten voor uitvoeringsorganisaties en kan de werkdruk binnen uitvoeringsorganisaties toenemen. Dit hangt beide samen met de verschuiving van administratieve lasten van huishoudens naar de uitvoerder. Zoals besproken in Hoofdstuk 5 zijn de exacte groottes van deze kosten voor de uitvoeringsorganisaties onbekend, maar verwachten we dat de uitvoeringskosten relatief beperkt zullen toenemen. Hier tegenover staan verschillende maatschappelijke baten voor huishoudens, in de vorm van een betere gezondheid, minder criminaliteit en minder schuldenproblematiek. Naast deze kosten en baten zijn nog kosten en baten op de arbeidsmarkt te verwachten. De richting van deze effecten is echter zonder gedefinieerde vormgeving van een vereenvoudigingsvariant niet duidelijk. Hier spelen namelijk meerdere mechanismen tegen elkaar in. Bij elkaar genomen, is het zeer onaannemelijk dat een scenario met vereenvoudigde uitvoering voor burgers tot negatief totaalsaldo zal leiden. Gegeven de huidige uitvoeringskosten van de inkomensondersteuning, zullen de totale maatschappelijke baten waarschijnlijk groter zijn dan de kosten en op zijn minst even groot.

Tabel 8.1 Brede baten voor burgers, in ruil voor intensievere uitvoering in scenario 1

	Huishoudens met (recht op) inkomens- ondersteuning	Werkgevers	Uitvoerings-organisaties	Overheid	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Arbeidsmarkt en economie						
Inkomen uit uitkeringen en toeslagen	++			−−		0
Uitvoeringskosten uitkeringen en toeslagen	+		−		+	?
Inkomen uit arbeid	?	?				0
Productiewaarde		?				?
Vrije tijd	?					?
Belastingen	?			?		0
Gezondheid						
Mentale en fysieke gezondheid (volwassenen)	++				+	++
Mentale en fysieke gezondheid kinderen	+				+	+
Mentale gezondheid werknemers uitvoeringsorganisaties			−		−	−
Onderwijs						
Inkomen uit arbeid door schoolprestaties	+	−				0
Productiewaarde door schoolprestaties		+				+
Belastingen door schoolprestaties	−			+		0
Veiligheid						
Criminaliteit				+	++	++

Schuldenproblematiek						
Incassokosten	+					+
Uitvoeringskosten schuldenketen				+	+	+
Totaal	++	0	−	−−	++	+/0

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten

In een scenario met eenvoudigere vormgevingen van individuele regelingen of het stelsel van als geheel, is sprake van additionele kosten en baten ten opzichte van een vereenvoudiging van de uitvoering. De omvang en richting van deze effecten is echter met grote onzekerheid omgeven. Wanneer de vormgeving van inkomensondersteuning eenvoudiger wordt, leidt dit tot een vereenvoudiging voor zowel huishoudens als voor uitvoeringsorganisaties en kan ook het aantal en de omvang van terugvorderingen (sterk) dalen. Daar tegenover staat echter dat de inkomensondersteuning ook minder gericht wordt. Dit leidt tot herverdelingseffecten. Sommige huishoudens gaan er door de vereenvoudiging in inkomen op vooruit en anderen achteruit. Zij zullen hierdoor ook additionele brede kosten en baten ervaren op de domeinen gezondheid, onderwijs, veiligheid en schuldenproblematiek. Hiernaast leidt de verminderde gerichtheid ook tot veranderingen van de marginale belastingdruk. Voor sommige huishoudens zal de marginale belastingdruk stijgen en voor anderen dalen. Hierdoor zullen sommige huishoudens minder en andere meer gaan werken, wat leidt tot additionele brede kosten en baten op de domeinen arbeidsmarkt en economie, gezondheid, onderwijs, veiligheid en schuldenproblematiek. Bij welke groepen deze kosten en baten terecht komen hangt af van de exacte vormgeving van de vereenvoudiging. Hierdoor zijn de effecten van deze grotere vereenvoudigingen minder goed in kaart te brengen zonder een gespecificeerd beleidsalternatief. Over het algemeen kunnen we wel stellen dat zowel de kosten als de baten in scenario 3 groter zullen zijn dan in scenario 2, omdat scenario 3 gaat om een grotere vereenvoudiging.

De effecten van complexiteit en daarmee van vereenvoudiging zijn ongelijk verdeeld. Binnen de groep huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning zijn er twee subgroepen die bovengemiddelde kosten en baten ervaren van vereenvoudiging. Dit zijn huishoudens waarvan het inkomen verandert door vereenvoudiging en huishoudens die bovengemiddeld hogen administratieve lasten ervaren van complex beleid. Deze eerste groep ervaart de meeste kosten en baten, omdat een groot deel van de brede effecten via de hoogte van het totale inkomen lopen. Vooral de huishoudens die door vereenvoudiging van niet-gebruiker naar gebruiker wisselen, ervaren brede baten, omdat hun inkomen stijgt als gevolg van de vereenvoudiging. Tot slot heeft een inkomensstijging relatief grotere effecten op de domeinen zorg, criminaliteit en schuldenproblematiek voor mensen met een laag inkomen dan voor mensen met een gemiddeld tot hoog inkomen. Voor mensen met een laag inkomen leidt een inkomensstijging gemiddeld namelijk tot een grotere daling in de kans op gezondheidsproblemen, criminaliteit of schulden dan voor mensen met een hoger inkomen. Hierdoor zullen ook de grootste baten van vereenvoudiging plaatsvinden bij mensen met een laag inkomen. De tweede groep ervaart relatief grote baten van vereenvoudiging, omdat zij ook de meeste kosten van complexiteit ervaren. In de drie vereenvoudigingsscenario's komen daardoor de grootste baten van vereenvoudiging terecht bij mensen met een laag inkomen, met wisselende inkomsten, met minder denk- of doenvermogen of met een fysieke of mentale beperking. Ook vrouwen en mensen die eerder negatieve ervaringen met inkomensondersteuning hebben gehad zullen bovengemiddelde baten van vereenvoudiging ervaren.

Op een paar terreinen is op dit moment beperkte empirische onderbouwing van de effecten van vereenvoudiging beschikbaar (Tabel 8.2). Voor een deel is dit inherent aan de aard van de effecten, waardoor ook verder onderzoek

op deze terreinen deze kennislacunes niet goed kan opvullen. Hierdoor blijft het altijd lastig om met zekerheid iets te zeggen over de omvang van de effecten. Zo blijft de economische waardering van een gezondheidsverbetering ingewikkeld om goed vast te stellen. Hoeveel het voor een huishouden waard is dat ze minder (financiële) stress ervaren is namelijk niet zo duidelijk. Er zijn verschillende manieren om deze gezondheidsverbetering te monetariseren voor een kosten- en batenanalyse (zie Koopmans et al., 2016), maar deze zijn altijd met onzekerheid omgeven. Ook de financiële waardering van een hoger of lager vertrouwen in de overheid zal altijd lastig blijven om goed mee te nemen in een kosten- en batenanalyse. Tot slot lijken besparingen op de uitvoeringskosten van maatschappelijke organisaties niet mogelijk om goed in kaart te brengen. Deze effecten zijn in principe wel goed meetbaar, maar zijn erg diffuus. Huishoudens kunnen immers bij een veelheid aan formele en informele instanties aankloppen voor hulp. De totale omvang van de tijd en geld die daarmee gemoeid gaat is daardoor niet goed nauwkeurig in te schatten. De financiële waardering hiervoor is inherent Voor de overige effecten is het in principe wel mogelijk om hier beter zicht op te krijgen. Zo ontbreekt op dit moment nog noodzakelijke kennis over veel van de effecten die lopen via uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Maar met behulp van enquêtes en CBS microdata zijn deze goed kwantitatief verder te onderzoeken.

Tabel 8.2 Een deel van de kennislacunes kan worden verkleind met verder onderzoek

Mogelijkheden voor verkleinen kennislacunes	Beperkte mogelijkheden voor verkleinen kennislacunes
• Uitvoeringskosten voor huishoudens en uitvoeringsorganisaties • Effect van vereenvoudiging op werkstress, werkplezier en mentale gezondheid van werknemers bij uitvoeringsorganisaties	• Uitvoeringskosten voor maatschappelijke organisaties • Waardering van gezondheidsverbetering door verminderde (financiële) stress • Waardering van vertrouwen in de overheid

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Deze verkenning betreft geen volledige kosten- en batenanalyse, maar kan wel dienen als een opstap hiernaar. Voor deze verkenning zijn namelijk geen concrete beleidsalternatieven uitgewerkt. In plaats daarvan is uitgegaan van drie globale richtingen voor vereenvoudiging. Voor een volledige kosten- en batenanalyse is een uitgewerkt beleidsalternatief vereist, omdat de kosten en baten van vereenvoudiging sterk afhangen van de vormgeving van de vereenvoudiging. Door een beleidsalternatief uit te werken wordt het mogelijk om de kosten en baten preciezer te kwantificeren. Ook vereist een volledige kosten- en batenanalyse een nadere inventarisatie van alle mogelijke kosten en baten. Op hoofdlijnen hebben we deze effecten in kaart gebracht, maar een integrale analyse vergt meer onderzoek via onder andere interviews en expertsessies.

Referenties

Akee, R., Copeland, W., Costello, E. J., & Simeonova, E. (2018). How does household income affect child personality traits and behaviors? *American Economic Review*, *108*(3), 775-827.

Akee, R. K., Copeland, W. E., Keeler, G., Angold, A., & Costello, E. J. (2010). Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment using transfer payments from casino profits. *American Economic Journal: Applied Economics*, *2*(1), 86-115.

Algemene Rekenkamer (2019). Ouderdormsregelingen ontleed. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ali, S. A. M., & Altaf, S. W. (2021). Citizen trust, administrative capacity and administrative burden in Pakistan's immunization program. *Journal of Behavioral Public Administration*, *4*(1), 1-17.

Baekgaard, M., Döring, M., & Thomsen, M. K. (2023). It's not merely about the content: How rules are communicated matters to administrative burden. *Public Administration Review*, 1-21.

Baekgaard, M., Mikkelsen, K. S., Madsen, J. K., & Christensen, J. (2021). Reducing compliance demands in government benefit programs improves the psychological well-being of target group members. *Journal of Public Administration Research and Theory, 31*(4), 806-821.

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. In: *The economic dimensions of crime*. London: Palgrave Macmillan.

Becker, S., Gehlen, A., Geyer, J., & Haan, P. (2024). Income effects of disability benefits. *IZA Discussion Paper Series, no. 17298*.

Van Beek, G., de Vogel, V., & van de Mheen, D. (2020). Financiën: een risicofactor voor delictgedrag? *PROCES, 99*(2), 136-156.

Van Beek, G., de Vogel, V., & van de Mheen, D. (2021). The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review. *European Journal of Probation*, *13*(1), 41-71.

Belastingdienst. (2024). Steunpunten van de Belastingdienst. Geraadpleegd op 3 oktober 2024 via https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/content/steunpunten

Bell, E., & Smith, K. (2022). Working within a system of administrative burden: How street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. *Administration & Society, 54*(2), 167-211.

Bell, E., Wright, J. E., & Oh, J. (2024). Does administrative burden create racialized policy feedback? How losing access to public benefits impacts beliefs about government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *34*(3), 432-447.

Berenschot. (2023). Uitvoeringscapaciteit Participatieweg blijft achter bij ontwikkelingen. Geraadpleegd op 24 oktober 2024 via https://www.berenschot.nl/artikelen/uitvoeringscapaciteit-participatiewet-blijft-achter

Berkhout, E., Bosch, N., & Koot, P. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland: Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget. Den Haag: Centraal Planbureau.

Bettendorf, L., Folmer, K., & Jongen, E. (2015). Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics, 36*, 112-123.

Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, *105*(11), 3489-3529.

Bolton, K. L., & Rodriguez, E. (2009). Smoking, drinking and body weight after re-employment: does unemployment experience and compensation make a difference? *BMC Public Health*, *9*, 1-12.

Bos, F., Hof, B., & Tijm, J. (2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Bosch, N., Jongen, E., Leenders, W., & Möhlmann, J. (2019). Non-bunching at kinks and notches in cash transfers in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, *26*, 1329-1352.

Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid (No. 97). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *20*(4), 827-848.

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, *72*(5), 741-751.

Bureau Vertige (2008). Evaluatie van de inkomensondersteunende regelingen in de gemeente Nijmegen.

Castell, L., Gurgand, M., Imbert, C., & Tochev, T. (2024). Take-up of Social Benefits: Experimental Evidence from France (working paper no. 2024-30).

CBS (2018). Recht en gebruik Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, 2017 en 2018. Geraadpleegd op 16 september 2024 via https://dashboards.cbs.nl/v2/SZW_niet_gebruik_AIO/#:~:text=Met%20de%20classificatieboom-analyse%20is%20nagegaan%20welke%20huishoudens%20een%20grotere%20kans

CBS (2024a). Ouders betalen gemiddeld 3210 euro aan kinderopvang in 2023. Geraadpleegd op 16 september 2024 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/30/ouders-betaalden-gemiddeld-3-210-euro-aan-kinderopvang-in-2023

CBS (2024b). Schuldenproblematiek in beeld. Geraadpleegd op 16 september 2024 via https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/

CBS (2024c). Armoede en sociale uitsluiting 2023. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2024d). Ziekteverzuim. Geraadpleegd op 16 oktober 2024 via https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim

CBS (2024e). Aantal personen met bijstand licht toegenomen in 2023. Geraadpleegd op 16 oktober 2024 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/09/aantal-personen-met-bijstand-licht-toegenomen-in-2023

CBS (2024f). Laag en langdurig laag inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken. Geraadpleegd op 13 november 2024 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?dl=B05EE

Cebeon. (2010). Uitvoeringskosten gemeenten en UWV. Geraadpleegd op 14 november via https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5530-10-Uitvoeringskosten-gemeenten-en-UWV.pdf

Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, *80*(1), 127-136.

Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, *55*(4), 527-542.

Commissie Sociaal Minimum (2023a). Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I.

Commissie Sociaal Minimum (2023b). Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II.

Consumentenbond (2024). Eerste (krappe) voldoende voor BelastingTelefoon in 15 jaar. Geraadpleegd op 3 oktober 2024 via https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2024/eerste-krappe-voldoende-voor-belastingtelefoon-in-15-jaar

Collie, A., Sheehan, L., McAllister, A., & Grant, G. (2021). The learning, compliance, and psychological costs of applying for the disability support pension. *Australian Journal of Public Administration, 80*(4), 873-890.

Cooper, K., & Stewart, K. (2021). Does household income affect children's outcomes? A systematic review of the evidence. *Child Indicators Research*, *14*(3), 981-1005.

Cuelenaere, B., van Giesen, R., & den Uil, M. (2024). Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur. Tilburg: Centerdata.

Daigneault, P. M., & Macé, C. (2020). Program awareness, administrative burden, and non-take-up of Québec's supplement to the work premium. *International Journal of Public Administration*, *43*(6), 527-539.

Ding, N., BERRY, H., & O'Brien, L. (2015). The effect of extreme heat on mental health–evidence from Australia. *International Journal of Epidemiology*, *44*(supplement 1), i64.

Döring, M., & Madsen, J. K. (2022). Mitigating psychological costs—the role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review, 82*(4), 671-681.

DUO (2019). Armoede onder leerlingen in het basisonderwijs. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.

Dustmann, C., & Fasani, F. (2016). The effect of local area crime on mental health. *The Economic Journal*, *126*(593), 978-1017.

Dustmann, C., Landersø, R., & Andersen, L. H. (2024). Refugee benefit cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, *16*(2), 406-441.

Van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., & Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Eijkel, R., & Koopmans, C. (2022). Kosten en baten van samen recht vinden. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Van Elk, R., de Boer, H., & Verkade, E. (2020). Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Finkelstein, A., & Notowidigdo, M. J. (2019). Take-up and targeting: Experimental evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, *134*(3), 1505-1556.

Finn, D., & Goodship, J. (2014). Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. *JRF/CESI Report*.

Fox, A., Stazyk, E.C. & Feng, W. (2020). Administrative easing: rule reduction and Medicaid enrollment. *Public Administration Review, 80*(1), 104–117.

Fox, A., Feng, W., & Reynolds, M. (2023). The effect of administrative burden on state safety-net participation: evidence from food assistance, cash assistance, and Medicaid. *Public Administration Review*, *83*(2), 367-384.

Frankowski, A., den Uijl, H., Hendrikx, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). Tussen staat en menselijke maat: Handhaving in de sociale zekerheid. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Galloway, T. A., & Skardhamar, T. (2010). Does parental income matter for onset of offending? *European Journal of Criminology*, *7*(6), 424-441.

Golberstein, E. (2015). The effects of income on mental health: evidence from the social security notch. *The Journal of Mental Health Policy and Economics*, *18*(1), 27.

Gould-Werth, A., & Shaefer, H. L. (2012). Unemployment Insurance participation by education and by race and ethnicity. *Monthly Labor Review, 135*, 28.

Guan, N., Guariglia, A., Moore, P., Xu, F., & Al-Janabi, H. (2022). Financial stress and depression in adults: A systematic review. *PloS one*, *17*(2), e0264041.

Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory, 34*(2), 180-195.

Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of Medicaid take-up. *Public Administration Review*, *73*(s1), S69-S81.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). Administrative Burden: Policymaking Other Means. New York: Russell Sage Foundation.

Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellazzari, M. (2004). Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the

Evidence (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 1).
Hoeve M., Jurrus, K., van der Zouwen, M., Voogt, M., & Stams, G. J. (2011). In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
Ten Hoeve, T., de Ruig, L., Luiten, W., & Van Berkel, K. (2023). Vertrouwen en niet-gebruik: Quickscan naar de relatie tussen vertrouwen en gebruik van inkomensondersteuning. Leiden: de Beleidsonderzoekers.
Hopkins, V., & Dorion, J. (2024). Nudging increases take-up of employment services: Evidence from a large field experiment. *Journal of Policy Analysis and Management*.
Jacob, B. A., & Lefgren, L. (2003). Are idle hands the devil's workshop? Incapacitation, concentration, and juvenile crime. *American Economic Review*, *93*(5), 1560-1577.
Jahoda, M. (1981). Work, employment, and unemployment: Values, theories, and approaches in social research. *American psychologist, 36*(2), 184.
Johnson, S., Breunig, R., Olivo-Villabrille, M., & Zaresani, A. (2024). Individuals' responsiveness to marginal tax rates: Evidence from bunching in the Australian personal income tax. *Labour Economics*, *87*, 102461.
Johnson, M. T., Johnson, E. A., Webber, L., Friebel, R., Reed, H. R., Lansley, S., & Wildman, J. (2021). Modelling the size, cost and health impacts of universal basic income: What can be done in advance of a trial?. *Health Services and Outcomes Research Methodology*, *21*(4), 459-476.
Jongen, E., de Boer, H., & Dekker, P. (2015). De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid. Den Haag: Centraal Planbureau.
Jungmann, N., Oomkens, R., Vroonhof, P., Beulen, M., Boog, J., & van Horssen, C. (2024). De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. Een last voor burgers, bedrijven en overheden. Zoetermeer: Panteia, Hogeschool Utrecht en Nibud.
Kalil, A., Corman, H., Dave, D., Schwarz-Soicher, O., & Reichman, N. E. (2023). Welfare Reform and the Quality of Young Children's Home Environments. *Demography*, *60*(6), 1791-1813.
Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikännö, M. (2019). The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results.
Khanna, G., Medina, C., Nyshadham, A., Posso, C., & Tamayo, J. (2021). Job loss, credit, and crime in Colombia. *American Economic Review: Insights*, *3*(1), 97-114.
Kok, L, Heil, L., Athmer, J. Eijkel, R., Cuelenaere, B., & Elsen, M. (2022). Evaluatie toeslagenstelsel. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Centerdata.
Koopmans, C., van Eijkel, R., op 't Hoog, G., Hulsker, W., Ritmeester, Y., & de Swart, L. (2023). Kosten en baten van justitie- en veiligheidsbeleid. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Ecorys.
Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok., L., & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
Kopczuk, W., & Pop-Eleches, C. (2007). Electronic filing, tax preparers and participation in the Earned Income Tax Credit. *Journal of public Economics*, *91*(7-8), 1351-1367.
Kyle, M. A., & Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research, 56*(5), 755-765.
Laín, B., & Julià, A. (2024). Why do poor people not take up benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME experiment. *Journal of Social Policy, 53*(1), 167-188.
Lasky-Fink, J., & Linos, E. (2023). It's not your fault: Reducing stigma increases take-up of government programs. *HKS Faculty Research Working Paper Series*.
Leung, C. W., Stewart, A. L., Portela-Parra, E. T., Adler, N. E., Laraia, B. A., & Epel, E. S. (2020). Understanding the psychological distress of food insecurity: a qualitative study of children's experiences and related coping strategies. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, *120*(3), 395-403.

Lochner, L. (2004). Education, work, and crime: A human capital approach. *International Economic Review, 45*(3), 811-843.
Madsen, J. K., Baekgaard, M., & Kvist, J. (2023). Scarcity and the mindsets of social welfare recipients: evidence from a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory, 33*(4), 675-687.
Madsen, J. K. (2024). Frictions on Both sides of the Counter? A Study of Red Tape Among Street-Level Bureaucrats and Administrative Burden Among Their Clients. *Administration & Society, 56*(6), 738-762.
Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *science*, *341*(6149), 976-980.
Marx, I., van Lancker, W., & Verbist, G. (2018). Feit en fictie omtrent het basisinkomen in Nederland. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
Masarik, A. S., & Conger, R. D. (2017). Stress and child development: A review of the Family Stress Model. *Current Opinion in Psychology*, *13*, 85-90.
Masood, A., & Nisar, M. A. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory, 31*(1), 56-72.
McClelland, R., & Mok, S. (2012). A review of recent research on labor supply elasticities. *Working Paper Series Congressional Budget Office*.
McCurdy, K., Gorman, K. S., & Metallinos-Katsaras, E. (2010). From poverty to food insecurity and child overweight: a family stress approach. *Child Development Perspectives, 4*(2), 144-151.
Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review*, *3*, 672-682.
Mikkelsen, K. S., Madsen, J. K., & Baekgaard, M. (2024*).* Is stress among street-level bureaucrats associated with experiences of administrative burden among clients? A multilevel study of the Danish unemployment sector. *Public Administration Review, 84*(2), 248-260.
Ministerie van Financiën (2019). IBO Toeslagen deel 1: Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaand toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
Ministerie van Financiën (2024). Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.
Motivaction. (2023). Herhaalmeting Evaluatie Steunpunten Belastingdienst 2023.
Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 43-69.
Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). Scarcity: Why having too little means so much. Times Books, Macmillan and Henry Holt.
Muns, S., & Goderis, B. (2024). Samenhang tussen armoede en problematische schulden. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
Münster, E., Rüger, H., Ochsmann, E., Letzel, S., & Toschke, A. M. (2009). Over-indebtedness as a marker of socioeconomic status and its association with obesity: a cross-sectional study. *BMC public health*, *9*, 1-6.
Nationale Ombudsman (2022). Met te weinig genoegen nemen. Een onderzoek naar het niet-benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie. Den Haag: Nationale ombudsman.
Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak. Den Haag: Inspectie SZW.
Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
De Nooij, M. (2021). Maatschappelijke kosten-batenanalyse: Van Overleven Naar Leven. Michiel de Nooij Economisch Onderzoek en Advies.
Nuyten, J. (2019). Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval. Utrecht: Stimulansz.
OCTAS (2023). Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Olsthoorn, M., Koot, P., Hoff, S., Ras, M., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J. M., Arts, J., Goderis, B., Thijssen L., de Haard, M., Vlekke, M., & Verkade, E. (2020). Kansrijk armoedebeleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pratt, T. C., & Cullen, F. T. (2005). Assessing Macro-Level Predictors and Theories of Crime: Meta-Analysis. *Crime and Justice: Review of Research, 32*, 373-450.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Van schuld naar schone lei. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Rauscher, E., & Burns, A. (2023). State Approaches to Simplify Medicaid Eligibility and Implications for Inequality of Infant Health. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, *9*(4), 32-60.

Rege, M., Skardhamar, T., Telle, K., & Votruba, M. (2019). Job displacement and crime: Evidence from Norwegian register data. *Labour Economics*, *61*, 101761.

Ridley, M., Rao, G., Schilbach, F., & Patel, V. (2020). Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms. *Science*, *370*(6522), eaay0214.

Rijksfinanciën (2023). Jaarverslag Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd op 24 oktober 2024 via https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2023/XV/onderdeel/2760789v

Rijksoverheid (2023). Moeilijk makkelijker maken. IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.

Rijksoverheid (2024a). Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel.

Rijksoverheid (2024b). Naar een beter werkende schuldenketen. IBO problematische schulden.

RIVM (n.d.). Cijfers en feiten over de relatie tussen armoede en gezondheid. Geraadpleegd op 9 oktober 2024 via https://www.loketgezondleven.nl/gezondheidsthema/armoede-schulden-en-gezondheid/relatie-armoede-en-gezondheid

Roos, A., Diepstraten, M., & Douven, R. (2021). When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health. Den Haag: Centraal Planbureau.

Sampson, R. J., & Laub, J. H. (1990). Crime and deviance over the life course: The salience of adult social bonds. *American sociological review*, 609-627.

Schwabish, J. A. (2012). Downloading benefits: The impact of online food stamp applications on participation. In *Association for Public Policy Analysis and Management, Fall Research Conference. Baltimore (November 10, 2012)*.

Shanan, Y. (2024). The intergenerational effects of welfare transfers among single mothers: Evidence from an Israeli welfare reform. *Journal of Public Economics*, *237*, 105207.

Simonse, O., Van Dijk, W. W., Van Dillen, L. F., & Van Dijk, E. (2022). The role of financial stress in mental health changes during COVID-19. *npj Mental Health Research*, *1*(1), 1-10.

Simonse, O., Vanderveen, G., van Dillen, L. F., Van Dijk, W. W., & van Dijk, E. (2023). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. *Social Policy & Administration, 57*(3), 255-271.

Solantaus, T., Leinonen, J., & Punamäki, R. L. (2004). Children's mental health in times of economic recession: replication and extension of the family economic stress model in Finland. *Developmental psychology*, *40*(3), 412.

Stam, M., Knoef, M., & Ramakers, A. (2024). Mandatory acivation of welfare recipients: Less time, less crime? *Labour Economics, 90*, 102571.

Staufenbiel, S. M., Penninx, B. W., Spijker, A. T., Elzinga, B. M., & van Rossum, E. F. (2013). Hair cortisol, stress exposure, and mental health in humans: a systematic review. *Psychoneuroendocrinology*, *38*(8), 1220-1235.

Van Stolk, C., & Elmerstig, H. (2014). The economic cost of social security fraud: A question of measurement and definition. *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales, 30*, 47-62.

Van Stolk, C., & Tesliuc, E. D. (2010). Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs. Washington: The World Bank.

SVB (2022). SUWI-jaarverslag 2022.

SVB. (2023). SVB in cijfers. Geraadpleegd op 24 oktober 2024 via https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/svb-in-cijfers

Tate, E. B., Wood, W., Liao, Y., & Dunton, G. F. (2015). Do stressed mothers have heavier children? A meta-analysis on the relationship between maternal stress and child body mass index. *Obesity reviews*, *16*(5), 351-361.

Thomson, R. M., Igelström, E., Purba, A. K., Shimonovich, M., Thomson, H., McCartney, G., ... & Katikireddi, S. V. (2022). How do income changes impact on mental health and wellbeing for working-age adults? A systematic review and meta-analysis. *The Lancet Public Health*, *7*(6), e515-e528.

TNO (2022). Werkstress en psychosociale arbeidsbelasting. Geraadpleegd op 16 oktober 2024 via https://www.tno.nl/nl/gezond/werk-gezondheid/mentale-werkgezondheid/#:~:text=Langdurige%20stress%20kan%20leiden%20tot,om%20werkstress%20tegen%20te%20gaan.

Tummers, L., Weske, U., Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). The impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study. *International Public Management Journal*, *19*(3), 320-341.

Turunen, E., & Hiilamo, H. (2014). Health effects of indebtedness: a systematic review. *BMC public health*, *14*, 1-8.

De Visser, S., van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (2021). Als verrekenen een beperking is. Optimalistic, Muzus & Stimulansz.

Weehuizen, R. (2006). Mental capital. Den Haag: COS.

Ter Weel., B., Bussink, H., & Hartgerink, M. (2024). Kansenongelijkheid in Nederland. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werkgroep Kosten en belastingheffing en MKBA's (2016). Kosten van belastingheffing, baten van inkomensherverdeling en MKBA's.

Wildeboer Schut, J. M., & Hoff, S. (2007). Geld op de plank: Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Williams, M. N., Hill, S. R., & Spicer, J. (2016). Do hotter temperatures increase the incidence of self-harm hospitalisations?. *Psychology, health & medicine*, *21*(2), 226-235.

Ziptone. (2023). Belastingtelefoon: 10 miljoen calls per jaar. Geraadpleegd op 3 oktober 2024 via https://www.ziptone.nl/belastingtelefoon-10-miljoen-calls-per-jaar/#:~:text=De%20callback%20is%20in%20feite,700.000%20keer%20per%20jaar%20gebruikt.%E2%80%9D

Bijlage A Details effecten via huishoudens

Bijlage A.1 Niet-gebruik

Tabel A.1 Toename aantal gebruikers

	Toename aantal gebruikers		
Soort inkomensondersteuning	**Scenario 1**	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Bijstand (x1.000)	395/0,65*0,04 = 24	395/0,65*0,07 = 43	210
AIO (x1.000)	55/0,7*0,04=3	55/0,7*0,07 = 6	25
Toeslagenwet (x1.000)	75/0,54*0,04=6	75/0,54*0,07 = 10	65
Totaal minimumuitkeringen (x1.000)	*+30*	*+60*	*+300*
Huurtoeslag (x1.000)	1.500/0,9*0,04 = 67	1.500/0,9*0,07 = 117	165
Zorgtoeslag (x1.000)	4.600/0,89*0,04 = 207	4.600/0,89*0,07 = 362	570
Kindgebonden budget (x1.000)	1.000/0,94*0,04 = 43	1.000/0,94*0,04 = 43	65
Kinderopvangtoeslag (x1.000)	700/0,95*0,03 = 22	700/0,95*0,03 = 22	35
Totaal toeslagen (x1.000)	+340	+545	+835

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: Totalen zijn afgerond op 5 duizenden.

Tabel A.2 Stijging inkomen uit uitkeringen en toeslagen

	Huishoudens	**Overheid**
Scenario 1		
Inkomen uit bijstand (x€ miljoen)	24*7=168	-168
Inkomen uit AIO (x€ miljoen)	3*5=15	-15
Inkomen uit Toeslagenwet (x€ miljoen)	5,5*7=38,5	-38,5
Totaal inkomen uit minimumuitkeringen	*+200 miljoen*	*-200 miljoen*
Inkomen uit huurtoeslag (x€ miljoen)	67*3=201	-201
Inkomen uit zorgtoeslag (x€ miljoen)	207*1,5=311	-311
Inkomen uit kindgebonden budget (x€ miljoen)	43*2=86	-86
Inkomen uit kinderopvangtoeslag (x€ miljoen)	22*5,5=121	-121
Totaal inkomen uit toeslagen	*+700 miljoen*	*-700 miljoen*
Scenario 2		
Inkomen uit bijstand (x€ miljoen)	43*7=301	-301
Inkomen uit AIO (x€ miljoen)	6*5=30	-30
Inkomen uit Toeslagenwet (x€ miljoen)	10*7=70	-70
Totaal inkomen uit minimumuitkeringen	*+400 miljoen*	*-400 miljoen*
Inkomen uit huurtoeslag (x€ miljoen)	117*3=351	-351
Inkomen uit zorgtoeslag (x€ miljoen)	362*1,5=543	-543
Inkomen uit kindgebonden budget (x€ miljoen)	43*2=86	-86

Inkomen uit kinderopvangtoeslag (x€ miljoen)	22*5,5=121	-121
Totaal inkomen uit toeslagen	*+1.100 miljoen*	*-1.100 miljoen*
Scenario 3		
Inkomen uit bijstand (x€ miljoen)	210*7=1.470	-1.470
Inkomen uit AIO (x€ miljoen)	25*5=125	-125
Inkomen uit Toeslagenwet (x€ miljoen)	65*7=455	-455
Inkomen uit minimumuitkeringen	*+2.050 miljoen*	*-2.050 miljoen*
Inkomen uit huurtoeslag (x€1000)	165*3=495	-495
Inkomen uit zorgtoeslag (x€1000)	570*1,5=855	-855
Inkomen uit kindgebonden budget (x€1000)	65*2=130	-130
Inkomen uit kinderopvangtoeslag (x€1000)	35*5,5=192,5	-192,5
Inkomen uit toeslagen	*+1.650 miljoen*	*-1.650 miljoen*

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar. Tussengetallen zijn afgerond op miljoenen. Totalen zijn afgerond op 50 miljoenen.

Bijlage A.2 Schuldenproblematiek

Tabel A.3 Daling aantal huishoudens met problematische schulden

	Daling aantal huishoudens met problematische schulden		
	Scenario 1	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Minimumuitkeringen en toeslagen (x1.000)	(-30-(50+20)/2)*0,155 = -10	(-60-(80+20)/2)*0,155= -17	(-300-(120+0)/2)*0,155 = -56

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Noot: Aantallen zijn afgerond op duizenden.

Tabel A.4 Kosten en baten van minder schuldenproblematiek

	Huishoudens met (recht op) inkomensondersteuning	Overheid	(Rest van de) maatschappij	Totaal
Scenario 1				
Incassokosten	+10*950 = 10 miljoen			+10 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+0,014*270 = 4 miljoen	+0,014*826 = 12 miljoen	+16 miljoen
Scenario 2				
Incassokosten	+17*950 = 16 miljoen			+16 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+0,023*270 = 6 miljoen	+0,023*826 = 19 miljoen	+25 miljoen
Scenario 3				
Incassokosten	+56*950 = 53 miljoen			+53 miljoen
Uitvoeringskosten schuldenketen		+0,077*270 = 21 miljoen	+0,077*826 = 64 miljoen	+85 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op miljoenen.

Bijlage A.3 Criminaliteit

Tabel A.5 Baten van minder criminaliteit

	Overheid		Maatschappij		Totaal	
	Methode 1	Methode 2	Methode 1	Methode 2	Methode 1	Methode 2
Scenario 1						
Criminaliteit	65*100 = +7 miljoen	30*60 + 340*20 = +9 miljoen	65*2.300 = +150 miljoen	30*1.400 + 340*465 = +200 miljoen	+157 miljoen	+209 miljoen
Scenario 2						
Criminaliteit	110*100 = +11 miljoen	60*60 + 545*20 = +15 miljoen	110*2.300 = +253 miljoen	60*1.400 + 545*465 = +337 miljoen	+264 miljoen	+352 miljoen
Scenario 3						
Criminaliteit	360*100 = +36 miljoen	300*60 + 835*20 = +35 miljoen	360*2.300 = +828 miljoen	300*1.400 + 835*465 = +808 miljoen	+864 miljoen	+ 843 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: Methode 1 schat het effect van lager niet-gebruik op het aantal huishoudens dat crimineel gedrag vertoont, aan de hand van de gemiddelde kans om van een misdrijf verdacht te worden voor huishoudens met een inkomen onder en boven het sociaal minimum. Methode 2 schat ditzelfde effect aan de hand van gevonden effecten in de wetenschappelijke literatuur. + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op miljoenen.

Bijlage A.4 Fysieke en mentale gezondheid

Tabel A.6 Baten van een betere gezondheid

	Huishoudens	Maatschappij
Scenario 1		
Lagere psychologische kosten van toeslagen	0,05*0,07*63.000*8.140.000*0,8 = 1,4 miljard	200*0,05*0,5*8.140.000 = 41 miljoen
Lagere psychologische kosten van minimumuitkeringen	0,05*0,07*63.000*555.000*0,8 = 98 miljoen	200*0,05*0,5*555.000 = 3 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit toeslagen	(0,14*35.000 +0,05*315.000)*63.000*0,8 - 700 miljoen = 341 miljoen	200*35.000 + 200*0,05/0,14*315.000 = 30 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit minimumuitkeringen	0,14*30.000*63.000*0,8 – 200 miljoen = 12 miljoen	200*30.000 = 6 miljoen
Scenario 2		
Lagere psychologische kosten van toeslagen	0,07*0,07*63.000*8.345.000*0,8 = 2,1 miljard	200*0,07*0,5*8.345.000 = 58 miljoen
Lagere psychologische kosten van minimumuitkeringen	0,07*0,07*63.000*585.000*0,8 = 145 miljoen	200*0,07*0,5*585.000 = 4 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit toeslagen	(0,14*50.000 +0,05*495.000)*63.000*0,8 – 1.100 miljoen = 500 miljoen	200*50.000 + 200*0,05/0,14*495.000 = 45 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit minimumuitkeringen	0,14*60.000*63.000*0,8 – 400 miljoen = 23 miljoen	200*60.000 = 12 miljoen
Scenario 3		
Lagere psychologische kosten van toeslagen	0,1*0,07*63.000*8.635.000*0,8 = 3,0 miljard	200*0,1*0,5*8.635.000 = 86 miljoen
Lagere psychologische kosten van minimumuitkeringen	0,1*0,07*63.000*795.000*0,8 = 280 miljoen	200*0,1*0,5*795.000 = 8 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit toeslagen	(0,14*60.000 +0,05*775.000)*63.000*0,8 – 1.650 miljoen = 726 miljoen	200*60.000 + 200*0,05/0,14*775.000 = 67 miljoen
Verbetering gezondheid door hoger inkomen uit minimumuitkeringen	(0,14*300.000)*63.000 -2.050 miljoen = 67 miljoen	200*300.000 = 60 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op miljoenen.

Bijlage A.5 Schoolprestaties kinderen

Tabel A.7 Daling aantal niet-gebruikers met kinderen

Soort inkomensondersteuning		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Bijstand	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)	30%	30%	30%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	0,3*24 =7,2	0,3*43 = 12,6	0,3*210 = 63
AIO	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)	0,5%	0,5%	0,5%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	0,005*3 = 0,015	0,005*6 = 0,03	0,005*25 = 0,125
Toeslagenwet	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)*	30%	30%	30%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	0,3*6 = 1,8	0,3*10 = 3	0,3*65 = 19,5
Totaal minimumuitkeringen	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	9	16	83
Huurtoeslag	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)**	20%	20%	20%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1000)	0,2*67 = 13,4	0,2*117 = 23,4	0,2*165 = 33
Zorgtoeslag	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)**	20%	20%	20%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1000)	0,2*207 = 41,4	0,2*362 = 72,4	0,2*570 = 114
Kindgebonden budget	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)	100%	100%	100%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	43	43	65
Kinderopvangtoeslag	Aandeel niet-gebruikers met kinderen (%)	100%	100%	100%
	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	22	22	35
Totaal toeslagen	Vermindering aantal niet-gebruikers met kinderen (x1.000)	120	161	247

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: * Daadwerkelijke aandeel onbekend, dus we nemen aan dat dit aandeel even groot is als voor de bijstand.
** Schatting op basis van het aantal huishoudens met kinderen in de totale inkomensverdeling

Tabel A.8 Kosten en baten van betere schoolprestaties van kinderen

	Huishoudens met (recht op) inkomens-ondersteuning	Werkgevers	Overheid	Totaal
Scenario 1				
Inkomen uit arbeid	(120.000*2,5 +10.000*7)*285 = 106 miljoen	-106 miljoen		0
Productiewaarde		+106 miljoen		+106 miljoen
Belastingen	-106 miljoen * 0,34 = -36 miljoen		+36 miljoen	0
Scenario 2				
Inkomen uit arbeid	(160.000*2,5 +15.000*7)*285 = 144 miljoen	-144 miljoen		0
Productiewaarde		+144 miljoen		+144 miljoen
Belastingen	-144 miljoen * 0,34 = -49 miljoen		+49 miljoen	0
Scenario 3				
Inkomen uit arbeid	(245.000*2,5 +85.000*7)*285 = 344 miljoen	-344 miljoen		0
Productiewaarde		+344 miljoen		+344 miljoen
Belastingen	-344 miljoen * 0,34 = -117 miljoen		+117 miljoen	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: + = maatschappelijke baten, - = maatschappelijke kosten. Kosten en baten zijn gegeven in euro's per jaar, afgerond op miljoenen.

“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-149
ISBN 978-90-5220-470-3

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl