



Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel

Op verzoek van het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën heeft het CPB een doorrekening gemaakt van de effecten op het EMU-saldo, de werkgelegenheid en inkomensongelijkheid van vier mogelijke stelselwijzigingen in de fiscaliteit en sociale zekerheid.

In drie van de vier stelselwijzigingen komen de aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen te vervallen, en worden o.a. nieuwe toelages geïntroduceerd. In de vierde variant komt de zorgtoeslag te vervallen, wordt het wml verhoogd en de zorgpremie verlaagd, en worden de andere toeslagen aangepast.

CPB Notitie

Patrick Koot, Eugene Verkade

november 2020

1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Financiën een doorrekening gemaakt van de werkgelegenheidseffecten en de effecten op de inkomensverdeling van een viertal stelselwijzigingen in de sociale zekerheid en fiscaliteit. In deze notitie berekenen we op hoofdlijnen de ex ante¹-effecten op het EMU-saldo van deze stelselwijzigingen. De ex post economische effecten van de wijzigingen kwantificeren we niet.

De doorgerekende stelselwijzigingen zijn onderdeel van de rapportage over beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel van het ministerie van Financiën.² In deze rapportage wordt gekeken naar hoe het huidige toeslagenstelsel eenvoudiger kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld door dit te integreren in de belastingen, of door de toeslagen aan te passen of af te schaffen, met gerichte compensatie voor de groepen die hiervan nadeel ondervinden.

In een van de stelselwijzigingen (variant 4) worden de zorgpremies verlaagd, waardoor verzekeraars duidelijk minder dan 50% van de gelden via de nominale premie innen. Dat kan bezwaren vanuit de Europese Commissie oproepen vanwege mogelijke staatssteunaspecten.

De berekeningen zijn gebaseerd op de parameters in het socialezekerheids- en fiscale stelsel in 2025. De stelselwijzigingen zijn dermate groot dat invoering van de beleidspakketten waarschijnlijk niet voor 2025 mogelijk is. Door de berekening te baseren op het stelsel in 2025 wordt bovendien de budgettaire impact in hetzelfde jaar berekend als bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's (*Keuzes in Kaart 2022-2025*).

De voorgenomen stelselwijzigingen zijn dusdanig groot dat de economische effecten hiervan met meer dan de gebruikelijke onzekerheid zijn omgeven. Deze notitie tracht de verschillende economische effecten zo goed mogelijk te kwantificeren, maar vanwege modelonzekerheid en mogelijke onvoorziene gedragseffecten bij de voorgestelde omvangrijke verschuivingen, dient aangetekend te worden dat de onzekerheid van de uitkomsten relatief groot is.

Deze notitie gaat achtereenvolgens in op de vormgeving van de stelselwijzigingen (paragraaf 2) en de effecten op het EMU-saldo, de werkgelegenheid en inkomensongelijkheid (paragraaf 3).

2 Vormgeving stelselwijzigingen

Het CPB heeft in totaal 4 varianten geanalyseerd (qua naamgeving van de varianten sluiten we aan op het rapport van het Ministerie van Financiën). Hieronder bespreken we de vormgeving van de verschillende varianten.

2.1 Variant 3.1 tot en met 3.3

In de eerste drie varianten (variant 3.1 tot en met 3.3) komen alle aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen te vervallen en wordt de AOW-premie gefiscaliseerd. In de plaats daarvan wordt een nieuwe arbeidskorting geïntroduceerd en worden toelages geïntroduceerd die afhangen van specifieke kenmerken

¹ Voor meer informatie over de ex-antedefinitie in onze doorrekening verwijzen we naar de startnotitie van Keuzes in Kaart 2022-2025. ([link](#))

² Voor een inhoudelijke toelichting op de verschillende varianten verwijzen we onder andere naar fiche 6 en fiche 16 in het rapport beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel van het ministerie van Financiën.

van het huishouden (bijvoorbeeld het hebben van kinderen). Omdat de eerste drie varianten sterk op elkaar lijken qua vormgeving, bespreken we de wijzigingen in deze varianten hieronder in samenhang.

Afschaffen heffingskortingen

In de eerste drie varianten komen de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de ouderenkorting, de alleenstaande ouderenkorting en de jonggehandicaptenkorting te vervallen.

Afschaffen aftrekposten

In de eerste drie varianten komen de hypotheekrenteaftrek, de aftrek geen of geringe eigenwoningsschuld, de verschillende aftrekposten die specifiek gericht zijn op zelfstandigen (onder andere de zelfstandigenaftrek, startersaftrek en mkb-winstvrijstelling), en andere aftrekposten voor de inkomstenbelasting te vervallen (de aftrek specifieke zorgkosten, de aftrek woon-werk verkeer, de aftrek partneralimentatie, aftrek studiekosten en de giftenaftrek). Ook het eigenwoningforfait vervalt in deze varianten.

Afschaffen toe- en bijlagen

In de eerste drie varianten komen de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de kinderbijslag en de zorgtoeslag te vervallen. De kinderopvangtoeslag wordt bevroren en is voor individuele huishoudens even hoog als in het huidige stelsel.³

Fiscaliseren AOW-premie

In de eerste drie varianten wordt de AOW-premie gefiscaliseerd. Er is geen onderscheid meer in belastingtarieven voor personen onder en boven de AOW-leeftijd.

Tariefsaanpassingen

In de eerste drie varianten worden de belastingtarieven in box 1 aangepast. In variant 3.1 wordt een vierschijvenstelsel geïntroduceerd, en in variant 3.2 en 3.3 een drieschijvenstelsel. Deze tarieven gelden voor zowel personen onder als boven de AOW-gerechtigde leeftijd. Zie tabel 1 voor de nieuwe tarievenstructuur in de verschillende varianten. In alle stelselwijzigingen geldt dat het tarief van de tweede schijf hoger ligt dan het tarief van de derde schijf en in variant 3.2 en 3.3 ook hoger dan het tarief van de vierde belastingschijf.

Tabel 1 Vormgeving tarieven box 1 variant 3.1 t/m variant 3.3

Belastingen box 1	Variante 3.1	Variante 3.2	Variante 3.3
Schijf 1: 0 tot 25 dzd	22,65%	29,70%	23,30%
Schijf 2: 25 dzd tot 50 dzd	47,24%	51,00%	51,00%
Schijf 3: 50 dzd tot 75 dzd	44,80%	43,00%	48,00%
Schijf 4 : vanaf 75 dzd	51,59%	43,00%	48,00%

Introductie arbeidskorting

In de eerste drie varianten wordt een nieuwe arbeidskorting geïntroduceerd. De hoogte van de arbeidskorting verschilt tussen de varianten. In alle drie de varianten bouwt de arbeidskorting op met het persoonlijk arbeidsinkomen voor inkomens onder de 15 dzd euro. Boven dit inkomen is de korting een vast bedrag.

³ Er zijn verschillende alternatieven voor de kinderopvangtoeslag die buiten deze stelselwijzigingen onderzocht worden. Het bevroren van de kinderopvangtoeslag is mogelijk onuitvoerbaar omdat deze dan gebaseerd wordt op de parameters in het huidige belastingstelsel zonder aanpassingen.

Tabel 2 Vormgeving nieuwe arbeidskorting variant 3.1 t/m variant 3.3

Persoonlijk arbeidsinkomen	Variant 3.1	Variant 3.2	Variant 3.3
inkomen tot 15 dzd	15,4%	22,7%	17,0%
Inkomen vanaf 15 dzd	2312 euro	3400 euro	2544 euro

Introductie nieuwe toelages

In de eerste drie varianten worden nieuwe toelages geïntroduceerd in de vorm van een vast bedrag voor een specifieke doelgroep. Naast de specifieke toelages worden ook generieke toelages geïntroduceerd voor ieder huishouden en ieder persoon als onderdeel van een huishouden (ouder dan 18 jaar). De toelages bouwen (in tegenstelling tot de bestaande toeslagen) niet af met het inkomen en kennen geen vermogenstoets. Tabel 3 geeft een beschrijving van de verschillende toelages in de eerste drie varianten.

Tabel 3 Vormgeving nieuwe toelagen variant 3.1 t/m variant 3.3 (bedragen in euro's)

Toelage (bedragen in euro's)	Variant 3.1	Variant 3.2	Variant 3.3
Toelage per huishouden	1300	2600	1900
Toelage per volwassene	1886	1800	1886
Additionele toelage per gepensioneerde	2266	2000	2014
Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde	1182	2400	2182
Toelage per kind o t/m 17 jaar	2338	2600	2338
Additionele toelage per alleenstaande ouder	4448	4500	4448
Netto toelage bijstand per huishouden	1699	1100	1300

2.2 Vormgeving vierde stelselwijziging (variant 2)

In de vierde stelselwijziging ('variant 2') komt de zorgtoeslag te vervallen, wordt de vormgeving van de andere toeslagen aangepast en worden onder andere het WML verhoogd en de zorgpremies verlaagd. Hieronder gaan we in op de verschillende maatregelen in variant 4.

Tabel 4 Overzicht aanpassingen variant 2 (bedragen in euro's)

Maatregel	Variant 2 (bedragen in euro's)
Zorgtoeslag	Vervalt
Aanpassingen kindgebonden budget en huurtoeslag (1)	Op basis van t-2 en harmoniseren vermogenstoets
Aanpassingen kindgebonden budget en huurtoeslag (2)	Generiek verlagen met 0,2 mld euro
Aanpassing huurtoeslag (3)	Op basis van normhuren in plaats van feitelijke huren, met geleidelijke ingroei zodat in 2025 20% is gebaseerd op de normhuur en 80% op de feitelijke huur
Aanpassing huurtoeslag (4)	Harmoniseren aftoppingsgrenzen, schrappen vergoeding servicekosten, lineaire afbouw
Verhogen kinderopvangtoeslag	Vast vergoedingspercentage van 96%

Verhoging arbeidskorting bij grens 1 (10,7 dzd euro)	160
Verhoging arbeidskorting bij grens 2 (23,1 dzd euro)	160
Verhoging normbedrag algemene heffingskorting	108
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	Vervalt
Verhoging belastingtarief voor inkomensdeel tussen 22,4 en 73,3 dzd euro	2%-punt
Verhoging inkomensondersteuning AOW	300
Fiscalisering AOW-premie	4,5%-punt
Verlaging nominale zorgpremie	500
Verhoging WML en daaraan gekoppelde uitkeringen	+5%
Temporiserend afbouw dubbele algemene heffingskorting in referentieminimumloon voor de bijstand	+0,14 in 2025 en geen effect structureel
Verlaging aof-premie	0,3 mld

Wijzigingen toeslagen

De zorgtoeslag komt te vervallen, en het kindgebonden budget en de huurtoeslag worden gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden. Verder wordt de vermogenstoets geharmoniseerd: voor zowel de huurtoeslag als het kindgebonden budget geldt dat de toeslag komt te vervallen bij 1 euro vermogen boven de vermogensvrijstelling in box 3. De huurtoeslag en het kindgebonden budget worden generiek verlaagd met 0,2 mld euro in totaal (de doorwerking van het hogere WML op deze toeslagen wordt hiermee teniet gedaan). De huurtoeslag gaat met een geleidelijke ingroei over op vaststelling op basis van een genormeerde huur (in plaats van feitelijke huur) en wordt verder vereenvoudigd. De kinderopvangtoeslag wordt omgevormd, door deze onafhankelijk van het inkomen te maken. Huishoudens met gebruik van kinderopvang krijgen voortaan allemaal 96% van de maximum uurprijs in de kinderopvang vergoed.

Wijzigingen heffingskortingen, belastingtarieven en premies

De inkomensafhankelijke combinatiekorting komt te vervallen. De arbeidskorting wordt met 160 euro verhoogd bij de eerste en tweede inkomensgrens in de arbeidskorting (respectievelijk 11 dzd en 23 dzd euro) (zie tabel 4). Het normbedrag van de algemene heffingskorting wordt verhoogd met 108 euro. De belastingtarieven in box 1 worden verhoogd met 2%-punt voor het inkomensdeel tussen 22,4 en 73,3 dzd euro. De AOW-premie wordt deels gefiscaliseerd. AOW'ers gaan 4,5%-punt meer belasting betalen over hun inkomen tot 37 dzd euro.

Overige wijzigingen

- Het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen worden met 5% verhoogd.
- De zorgpremies in de zorgverzekeringswet worden verlaagd met 500 euro.
- De inkomensondersteuning AOW wordt verhoogd met 300 euro
- De AOF-premie wordt verlaagd met 0,3 mld euro. Deze maatregel heeft in de ex-ante berekening geen effect op de ongelijkheid.
- De afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand wordt getemporiseerd. Deze maatregel heeft geen effect op de structurele werkgelegenheid en ongelijkheid omdat er structureel niets wijzigt aan de hoogte van de bijstand.

3 Effecten stelselwijzigingen

Tabel 5 toont de effecten van de verschillende varianten. Het structurele werkgelegenheidseffect betreft de procentuele mutatie in gewerkte uren. Dit is het gecombineerde effect op het aantal personen en het aantal

uren per persoon. Een stijging (daling) van de werkgelegenheid met 0,1% komt overeen met een toename (afname) met ongeveer 7500 voltijdsbanen. We presenteren het effect op de inkomensongelijkheid als de procentuele mutatie van de Gini-coëfficiënt. Een stijging van de Gini-coëfficiënt betekent een ongelijkere verdeling.⁴

Tabel 5 Effecten op EMU-saldo, structurele werkgelegenheid en inkomensongelijkheid

Effecten	Variante 3.1	Variante 3.2	Variante 3.3	Variante 2
Budgettaire effect (ex-ante effect op EMU-saldo 2025, + is EMU-saldo verbeterend)	0	0	0	-0,9
Effect op werkgelegenheid (% mutatie gewerkte uren) ⁵	-0,9%	-1,2%	-1,3%	0,2%
Effect op Gini-coëfficiënt (% mutatie, hoger = ongelijkere verdeling)	-1,6%	-1,1%	-3,5%	+1,2%

De eerste drie stelselwijzigingen hebben geen effect op het EMU-saldo, en de vierde stelselwijziging ('variant 2') leidt tot een EMU-saldo verslechtering. De maatregelen in de eerste drie stelselwijzigingen leiden ex ante per saldo zowel tot hogere lasten als hogere uitgaven waardoor het EMU-saldo in 2025 ongewijzigd blijft⁶. De vierde stelselwijziging (variant 2) leidt per saldo tot een verslechtering van het EMU-saldo van 0,9 mld euro⁷.

De eerste drie stelselwijzigingen hebben een negatief effect op de werkgelegenheid oplopend van -0,9% in variant 3.1 tot -1,3% in variant 3.3. Het afschaffen van toeslagen heeft daarbij een positief effect, dat echter voor een belangrijk deel weer teniet wordt gedaan door het afschaffen van heffingskortingen en aftrekposten⁸. Hierin verschillen de eerste drie varianten onderling niet. Daarentegen verschillen zij wel in de hoogte van de nieuwe toelagen en de opwaartse IB-tariefaanpassingen. Beide pakken negatief uit voor de werkgelegenheid, maar die daling wordt deels weer goedgemaakt door de arbeidskorting, die werkgelegenheid juist stimuleert. Variant 3.1 voorziet in de kleinste aanpassingen en de minste werkgelegenheidssterugval. In variant 3.2 is sprake van gemiddeld wat hogere toelagen, een hogere arbeidskorting en grotere tariefstijgingen, waardoor de werkgelegenheid per saldo wat extra terugloopt in vergelijking met variant 3.1. Variant 3.3 kent in vergelijking met variant 3.2 een wat lagere arbeidskorting en lagere toelages, maar ook meer tariefstijging waardoor de werkgelegenheid per saldo wat extra daalt. In elk van de drie varianten is de werkgelegenheidsdaling het sterkst onder minst verdiende partners in stellen met kinderen, het meest in variant 3.2.

In de vierde stelselwijziging (variant 2) is sprake van een bescheiden werkgelegenheidstoename van 0,2%. Het afschaffen van de zorgtoeslag heeft een positief effect op de werkgelegenheid. Huurtoeslag en

⁴ Voor meer toelichting op de berekening van de Gini-coëfficiënt verwijzen we naar het CPB-achtergronddocument van Koot (2019): <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-mrt2019-het-ramen-van-beleidseffecten-op-de-inkomensverdeling-via-de-gini-coefficient.pdf>

⁵ Op verzoek is ook gekeken hoe de werkgelegenheidseffecten uitpakken als de arbeidskorting verder zou worden verhoogd in de varianten. Het werkgelegenheidseffect neemt in de varianten 1-3 met 0,1%-punt toe als er ca € 2,0 mld extra in de nieuwe arbeidskorting wordt geïntensiveerd. In variant 4 neemt het werkgelegenheidseffect met 0,1%-punt toe als de arbeidskorting met ca 1,5 mld (verhoging van de 2^e en 3^e grens) wordt geïntensiveerd (zie [CPB Kansrijk Belastingbeleid](#)).

⁶ Zie voor meer toelichting hierop de budgettaire analyse in fiche 6 in de rapportage 'alternatieven voor het toeslagenstelsel' van het ministerie van Financiën.

⁷ Dit resultaat wijkt af van de budgettaire analyse van de vergelijkbare variant 2 in de rapportage 'alternatieven voor het toeslagenstelsel' van het ministerie van Financiën, waarin de variant geen effecten op het EMU-saldo heeft. Dit komt doordat in deze notitie een ex-ante analyse wordt uitgevoerd, terwijl in de rapportage van het ministerie ook de doorwerkingseffecten van het hogere wettelijke minimumloon op premies- en belastingen zijn meegenomen in de budgettaire analyse.

⁸ zie [CPB Kansrijk Belastingbeleid](#) H3 Inkomstenbelasting en toeslagen voor een overzicht van deze effecten

kindgebonden budget blijven grotendeels intact. Aan de andere kant heeft het afschaffen van de IACK een negatief, maar kleiner effect op de werkgelegenheid. Er verandert niet veel aan de arbeidskorting. De IB-tariefstijging is beperkter dan in de eerste drie varianten. Ten slotte wordt de kinderopvangtoeslag verhoogd, hetgeen de werkgelegenheid extra bevordert. Door het vervallen van de IACK daalt de structurele werkgelegenheid van alleenstaanden en minst verdienende partners in stellen met kinderen.

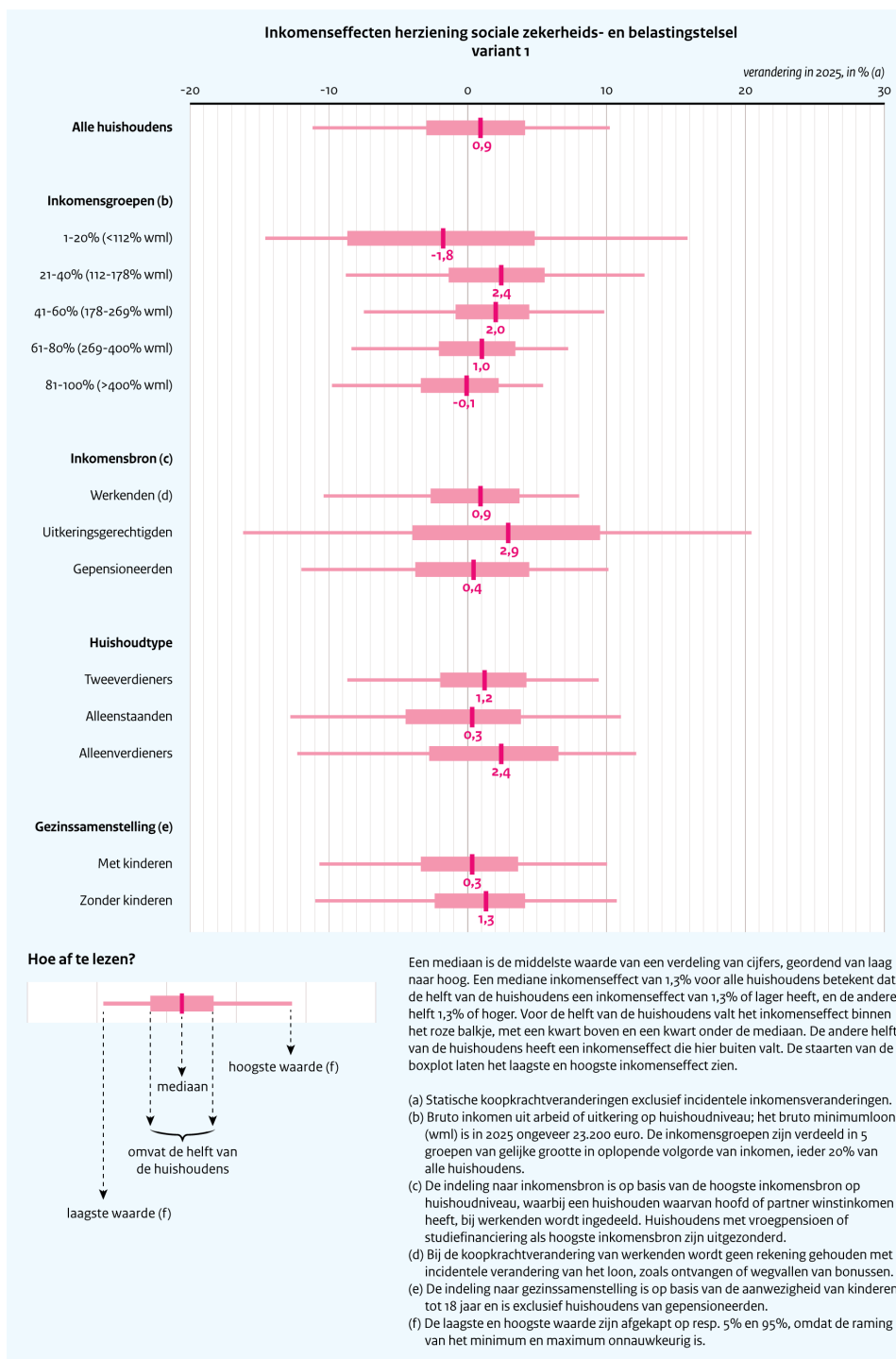
De eerste drie stelselwijzigingen leiden tot een afname van de inkomensongelijkheid, variërend van -1,1% in variant 3.2 tot -3,5% in variant 3.3. In variant 3.1 tot en met variant 3.3 (die qua vormgeving sterk op elkaar lijken) geldt dat het afschaffen van de bestaande toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten tot een forse toename van de inkomensongelijkheid leiden (de Gini-coëfficiënt neemt hierdoor in eerste instantie met circa 33% toe). De nieuwe tarievenstructuur met het lagere tarief in de eerste schijf, en met name de introductie van de nieuwe toelages doen deze toename meer dan teniet, en zorgen ervoor dat er per saldo sprake is van een afname van de ongelijkheid in deze varianten.

In variant 3.3 is de afname van de ongelijkheid groter dan in de eerste twee varianten (met vergelijkbare stelselwijzigingen). Ten opzichte van variant 3.1 wordt er een hoger bedrag gegeven aan werkenden en alleenstaande gepensioneerden in variant 3.3, hetgeen relatief gunstig uitpakt voor de lagere - en lagere middeninkomens ten opzichte van variant 3.1 (zie ook de boxplots in de bijlage van deze notitie). Het hogere tarief in de derde schijf is relatief ongunstig voor hogere - en hogere middeninkomens, hetgeen er eveneens voor zorgt dat de afname van de Gini-coëfficiënt groter is dan in variant 3.1. Ten opzichte van variant 3.2 geldt dat het lagere belastingtarief in de eerste schijf en het hogere bedrag voor bijstandsgerechtigden relatief gunstig is voor lagere inkomens in variant 3, en het hogere belastingtarief in de derde en vierde schijf relatief ongunstig is voor hogere- en hogere middeninkomens. Beide effecten zorgen ervoor dat de afname van de ongelijkheid in pakket 3.3 groter is dan in pakket 3.2.

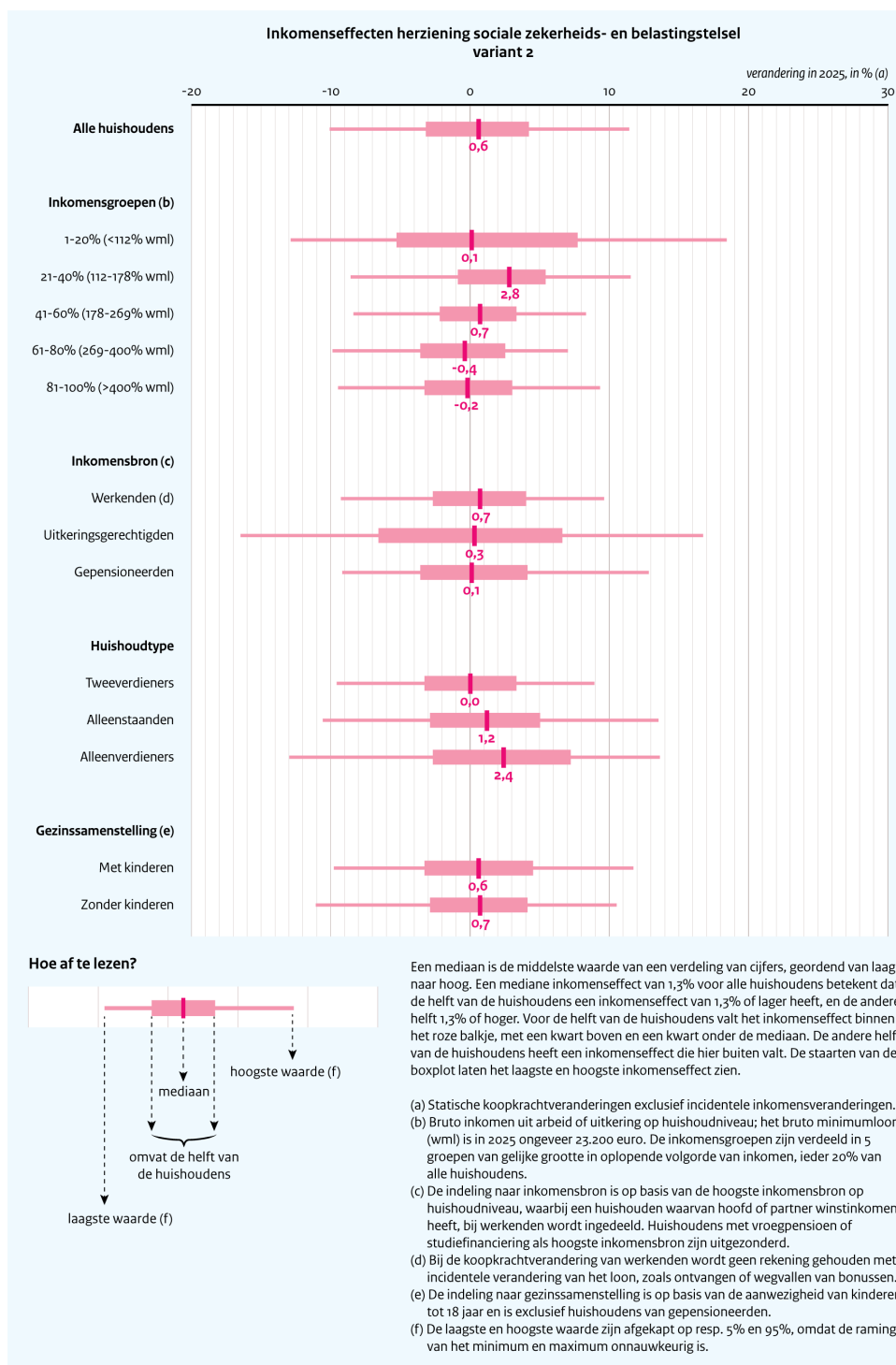
In de vierde stelselwijziging ('variant 2') neemt de inkomensongelijkheid toe. De Gini-coëfficiënt ligt 1,2% hoger dan in het basispad. Deze variant pakt ongunstig uit voor de laagste inkomens. Dit is met name het gevolg van het afschaffen van de zorgtoeslag. Hiertegenover staan onder andere de verhoging van het wettelijk minimumloon, de verhoging van de algemene heffingskorting en arbeidskorting en het verlagen van de zorgpremies, die relatief gunstig uitpakken voor de laagste inkomens, maar per saldo gaan zij er toch op achteruit (zie ook de boxplots in de bijlage van deze notitie). Met name middeninkomens gaan er door het pakket (licht) op vooruit. Zij ondervinden geen nadeel van het afschaffen van de zorgtoeslag, maar hebben wel voordeel van de verlaging van de zorgpremies en de verhogingen van de arbeidskorting en algemene heffingskorting. De hoogste inkomens hebben per saldo nadeel van het pakket, onder andere door de tariefsaanpassingen, maar in doorsnee is dit nadeel kleiner dan voor lagere inkomens. Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid toe.

Bijlage: Boxplots inkomenseffecten 2025

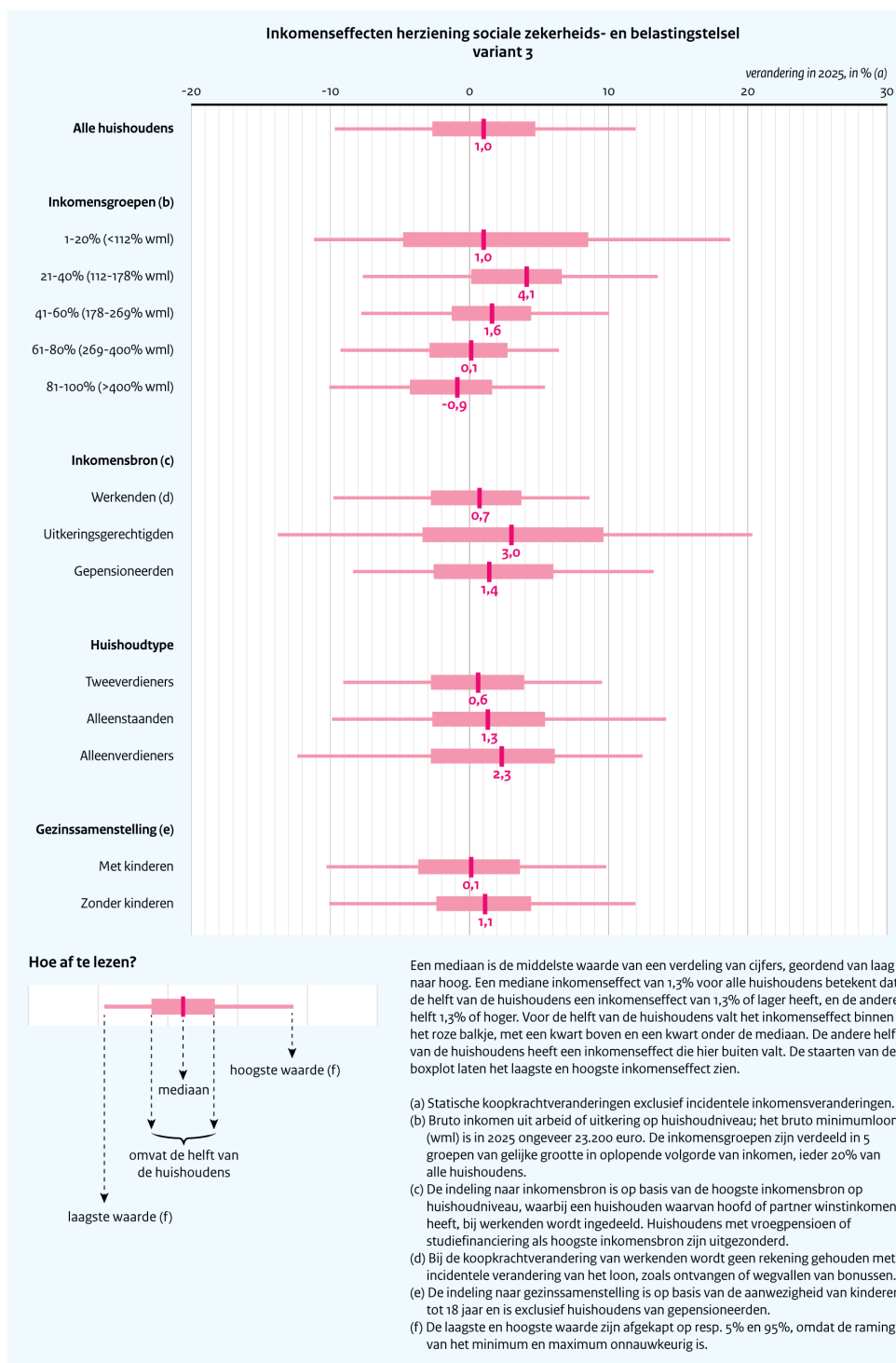
Figuur 1 Boxplot inkomenseffecten variant 3.1, 2025



Figuur 2 Boxplot inkomenseffecten variant 3.2, 2025



Figuur 3 Boxplot inkomenseffecten variant 3, 2025



Figuur 4 Boxplot inkomenseffecten variant 2, 2025

