



Bijdrage aan het rondetafel- gesprek over alternatieven voor het toeslagenstelsel

Op verzoek van de vaste commissie voor Financiën neemt het CPB deel aan het rondetafelgesprek over het toeslagenstelsel. Als input voor het gesprek heeft het CPB een notitie geschreven, waarin de voor- en nadelen van het huidige toeslagenstelsel en enkele veelgenoemde alternatieven besproken worden.

Er zijn verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel. Maar geen van de door het Centraal Planbureau bekeken opties is zonder prijs. Bij veel van de alternatieven is er sprake van minder maatwerk in de inkomensondersteuning.

CPB Notitie

Patrick Koot, Jan-Maarten van Sonsbeek

november 2020

1 Inleiding

Op verzoek van de vaste commissie voor Financiën neemt het Centraal Planbureau (CPB) op 2 december 2020 deel aan het rondetafelgesprek over alternatieven voor het toeslagenstelsel. De centrale vragen voor het rondetafelgesprek zijn: •

- 1 Hoe groot vindt u de problemen van het huidige toeslagenstelsel; hoe fundamenteel moet dat wat u betreft op de schop?
- 2 Waar moeten we rekening mee houden bij het opstellen van plannen om het toeslagenstelsel te vervangen of aan te passen?
- 3 Denkt u dat aanpassing/vervanging mogelijk is op een wijze die tot betere inkomenszekerheid leidt en de marginale druk verlaagt?
- 4 Welke suggesties en mogelijke valkuilen wilt u daarbij met de Kamer delen?
- 5 Welke opmerkingen en suggesties hebt u bij de variant uit de initiatiefnota van D66, en andere varianten?

Om antwoord te geven op de vragen van de commissie verkennen we in deze notitie de voor- en nadelen van het huidige toeslagenstelsel en zetten we deze af tegen de voor- en nadelen van eventuele alternatieven. Met nadruk wijzen we daarbij op de rol van het CPB. Het CPB analyseert de effecten van (voorgenomen) beleid en neemt geen positie in over de wenselijkheid daarvan. Deze notitie beperkt zich verder tot een verkenning van de effecten voor (het inkomen van) huishoudens van het toeslagenstelsel. Eventuele uitvoeringstechnische juridische elementen van het huidige stelsel en eventuele alternatieven vallen buiten de scope van deze notitie.

2 Analyse huidig toeslagenstelsel

2.1 Vormgeving en effecten op marginale belastingdruk

Het huidige toeslagenstelsel bestaat uit twee typen toeslagen:

- 1 Toeslagen die gericht zijn op inkomensondersteuning voor de lagere en middeninkomens. Hieronder valt:
 - De zorgtoeslag die ondersteuning geeft voor de (stijgende) nominale zorgpremies en eigen betalingen van huishoudens door het eigen risico in de Zorgverzekeringswet.
 - De huurtoeslag die ondersteuning geeft voor (stijgende) huren.
 - Het kindgebonden budget dat ondersteuning geeft voor de meerkosten voor gezinnen met kinderen.
- 2 Een toeslag die gericht is op het bevorderen van arbeidsparticipatie onder gezinnen met kinderen.
 - De kinderopvangtoeslag die een deel van de kosten van kinderopvang compenseert.

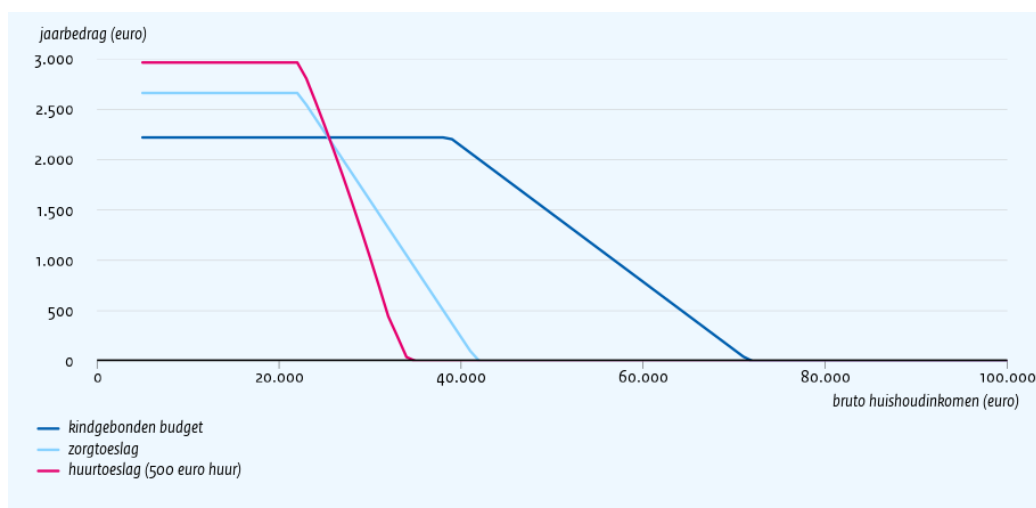
Alhoewel de toeslagen niet allemaal hetzelfde doel hebben, geldt dat ze wel allemaal afhankelijk zijn van het inkomen van huishoudens. Voor de laagste inkomens geldt een vast normbedrag, dat vanaf een bepaald inkomensniveau (het afbouwpunt) wordt afgebouwd naar nul, of naar een kleinere toeslag (kinderopvang) voor midden en hogere inkomens.

Voor een illustratie van de vormgeving van de verschillende toeslagen voor een gezin met twee kinderen zie figuur 1. Hieruit blijkt dat inkomensafhankelijkheid verschilt per toeslag:

- 1 De huurtoeslag begint het vroegst met afbouwen, vanaf het sociaal minimum (bijstandsniveau).

- 2 De zorgtoeslag en het kindgebonden budget voor alleenstaanden bouwen af vanaf ongeveer het minimumloon (circa 21,8 dzd euro in 2021).
- 3 Het kindgebonden budget voor paren begint met afbouwen vanaf een inkomen van circa 39 dzd euro.
- 4 De vergoedingspercentages voor de kosten aan kinderopvang (niet zichtbaar in figuur 1) bouwen af vanaf een inkomen van circa 26 dzd euro.

Figuur 1 Illustratie vormgeving huurtoeslag (huur van 500 euro), zorgtoeslag en kindgebonden budget (o.b.v. 2 kinderen), 2021



Bron: Koot en Gielen (2019), op basis van microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB.

Daarnaast verschilt ook de snelheid waarmee de toeslagen worden afgebouwd.

- 1 De huurtoeslag kent een parabolische afbouw die kan oplopen tot 30% op trajecten.
- 2 De zorgtoeslag en het kindgebonden budget bouwen lineair af, met afbouwpercentages van respectievelijk 13,6% en 6,75% in 2021 .

De hoogte van de toeslag verschilt bovendien tussen huishoudtypen. Alleenstaanden krijgen een andere toeslag dan paren. En de verschillen tussen alleenstaanden en paren hangen weer af van de toeslag. Ten slotte geldt dat in de huurtoeslag een ander toetsingsinkomen wordt gehanteerd dan in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Het inkomen van inwonende huishoudleden telt voor de bepaling van de huurtoeslag ook mee, in tegenstelling tot de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Verschillende toeslagen kennen ook een vermogenstoets (de kinderopvangtoeslag uitgezonderd). In alle gevallen geldt hiervoor een harde vermogensgrens. In de huurtoeslag is de vermogenstoets het strengst: indien er vermogen is boven de vrijstelling in box 3 komt de huurtoeslag te vervallen.

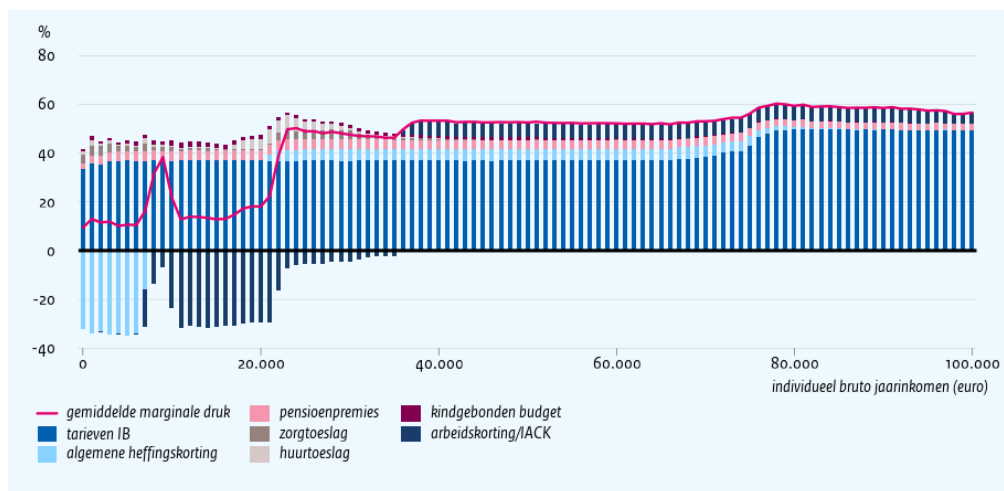
Al met al kan gesteld worden dat het toeslagenstelsel veel knoppen kent waarmee maatwerk wordt geleverd, maar dat dit maatwerk ook een prijs heeft: een complex stelsel. Hierdoor is het voor individuele huishoudens moeilijk om inzicht te krijgen welk recht op toeslagen ze hebben¹. Nog moeilijker is het om vooraf in te schatten wat de gevolgen zijn van bijvoorbeeld een loonstijging of verandering in de huishoudsituatie voor het recht op toeslagen.

Het afbouwen van toeslagen voor middeninkomens leidt tot een hogere marginale belastingdruk. Figuur 2 geeft een decompositie van de gemiddelde marginale belastingdruk van alle werknemers in Nederland. Met

¹ Zie ook Koot en Gielen (2019). Naar eenvoudiger inkomensafhankelijke regelingen. ESB. <https://esb.nu/events/overig/20056905/naar-eenvoudigere-inkomensafhankelijke-regelingen>

name tussen een (persoonlijk) inkomen van 15 en 30 duizend euro is het effect van het afbouwen van de toeslagen voor middeninkomens goed zichtbaar. Hierbij dient aangetekend te worden dat figuur 2 de gemiddelde effecten weergeeft. In individuele situaties kan de marginale druk door een samenloop van toeslagen nog fors oplopen rond dit inkomenstraject.

Figuur 2 Decompositie gemiddelde marginale belastingdruk werknemers, 2021



Bron: Koot en Gielen (2019), op basis van microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB.

2.2 Voor- en nadelen van het huidige stelsel

De afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het toeslagenstelsel. Op basis van deze onderzoeken ziet het CPB de volgende voor- en nadelen van het toeslagenstelsel.

Voordelen huidige toeslagenstelsel

Het belangrijkste voordeel van het huidige toeslagenstelsel is het maatwerk dat wordt geleverd in de inkomensondersteuning.² Doordat de hoogte van de zorgtoeslag bijvoorbeeld afhangt van het niveau van de zorgpremies en het eigen risico, en de hoogte van huurtoeslag afhangt van het huurniveau is er jaarlijks automatisch compensatie voor stijgende zorgkosten en stijgende huren voor lagere en lagere middeninkomens. De toeslagen leveren daarnaast actuele inkomensondersteuning (zie ook het kopje nadelen). De hoogte van de toeslag hangt af van het actuele inkomen en springt, in ieder geval in theorie, in op een eventuele daling van het inkomen.

Door het maatwerk zijn de toeslagen een doelmatig instrument voor inkomensherverdeling en armoedereductie. Gecorrigeerd voor de budgettaire omvang van de toeslagen is de herverdelende werking van de huur- en zorgtoeslag groter dan van bijvoorbeeld de algemene heffingskorting.³ Uit onderzoek van het CPB en SCP blijkt verder dat een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel kan leiden tot een toename van de inkomensarmoede.⁴ Bij het wegnemen van het maatwerk moet er rekening mee worden gehouden dat een deel van de huishoudens (fors) minder inkomenscompensatie krijgt dan in het huidige stelsel, bijvoorbeeld bij hoge huren en er daardoor in koopkracht op achteruit gaat.

² Bij het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel is het onvermijdelijk dat dit maatwerk (deels) verloren gaat. Zie onder andere het IBO toeslagen (2020): Eenvoud of maatwerk. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/rapport-deel-2-ibo-toeslagen>

³ Zie hiervoor Koot en Gielen (2019). Naar eenvoudiger inkomensafhankelijke regelingen. ESB. <https://esb.nu/events/overig/20056905/naar-eenvoudigere-inkomensafhankelijke-regelingen>

⁴ CPB en SCP (2020). Kansrijk Armoedebeleid. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

Nadelen huidige toeslagenstelsel

Belangrijk nadeel van het huidige toeslagenstelsel is dat er veel gevergd wordt van het doenvermogen van huishoudens. De toeslagen zijn gebaseerd op het actuele inkomen (wat voor veel huishoudens vooraf niet goed is in te schatten), en hangen onder andere af van de gewerkte uren, huishoudsituatie, aantal en leeftijd van de kinderen, hoogte van de huur, vermogen, aftrekposten enzovoort. Van huishoudens wordt gevraagd wijzigingen in al deze elementen tijdig door te geven. Zeker in het geval van de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag kan een foute inschatting vooraf leiden tot grote terugvorderingen en een schuld bij de Belastingdienst. De Belastingdienst is voor Nederlandse huishoudens na de incassobureaus de grootste schuldeiser.⁵

Het huidige stelsel leidt tot dan ook tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen. Uit onderzoek van het CPB blijkt bijvoorbeeld dat meer dan de helft van de uitbetaalde huurtoeslagen en kindgebonden budgetten achteraf gecorrigeerd moet worden.⁶

Een ander gevolg van de huidige vormgeving is dat er sprake is van niet-gebruik van toeslagen. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat 10% van de rechthebbenden geen gebruik maakt van huurtoeslag en 15% geen gebruik maakt van het kindgebonden budget.⁷ Hoe lager de toeslag waar recht op is, hoe hoger het niet-gebruik. Mogelijk wordt het aanvragen van een toeslag te complex gevonden en wegen de kosten om de toeslag aan te vragen (en het risico op een terugvordering) niet op tegen de baten.

3 Alternatieven voor het toeslagenstelsel

In deze paragraaf bespreken we verschillende mogelijke alternatieven voor het toeslagenstelsel en noemen we de belangrijkste voor- en nadelen ten opzichte van het huidige stelsel. Het betreft een selectie van alternatieven voor het stelsel als geheel die dient als input voor het rondetafelgesprek. De onderstaande lijst is zeker niet uitputtend. Zo worden veelgenoemde opties voor individuele toeslagen achterwege gelaten (zoals het afschaffen van de zorgtoeslag in combinatie met een verlaging van de zorgpremies of een verhoging van het wettelijk minimumloon, en het introduceren van gratis (dagdelen) kinderopvang)

1. **Toeslagen samenvoegen tot een basisbehoefte-toeslag.** Deze variant is onderzocht in het ESB-artikel van Koot en Gielen (2019) en in het IBO toeslagen (2020). Voordeel van deze variant is dat het voordeel van het huidige stelsel grotendeels intact blijft, terwijl de complexiteit fors afneemt en mogelijk ook het niet-gebruik (er hoeft maar 1 toeslag te worden aangevraagd in plaats van 4). Nadeel is dat ook in deze variant sprake zal zijn van terugvorderingen en nabetalingen, zij het naar verwachting in beperktere mate dan in het huidige stelsel (doordat de toeslag beter te doorgronden lijkt voor huishoudens).
2. **Afstappen van het gebruik van het actueel inkomen in de toeslagen (maar bijvoorbeeld baseren op het inkomen T-2).** Deze variant is onderzocht in het IBO toeslagen. Voordeel van deze variant is dat de uit te keren toeslagen in veruit de meeste gevallen reeds vooraf vaststaan, en niet meer tot een

⁵ Dit is indien geen onderscheid wordt gemaakt in toeslagen en belastingen. Zie het IBO Toeslagen deelonderzoek 1:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/21/rapport-deelonderzoek-1-ibo-toeslagen>.

⁶ Zie Berkhout, Bosch en Koot (2019): Gebruik en niet-gebruik van toeslagen in Nederland. CPB. <https://www.cpb.nl/gebruik-en-niet-gebruik-van-toeslagen-in-nederland>

⁷ Zie Berkhout, Bosch en Koot (2019): Gebruik en niet-gebruik van toeslagen in Nederland. CPB. <https://www.cpb.nl/gebruik-en-niet-gebruik-van-toeslagen-in-nederland>

terugvordering of nabetaaling leiden. Nadeel is dat huishoudens die met een recent inkomensverlies te maken hebben niet de gerichte inkomensondersteuning krijgen. Dit kan eventueel worden ondervangen met een vangnet voor huishoudens met recent inkomensverlies, maar een dergelijk vangnet heeft dan exact dezelfde nadelen als het huidige toeslagenstelsel.

3. **Toeslagen niet meer af laten bouwen met het inkomen.** De toeslagen worden ook aan midden en hogere inkomens volledig uitgekeerd. Voordeel is dat deze vormgeving in veruit de meeste gevallen niet meer leidt tot een terugvordering of nabetaaling. Bovendien neemt de marginale belastingdruk af, omdat de toeslag niet afbouwt met het inkomen, en neemt waarschijnlijk ook het niet-gebruik af (iedereen heeft recht). Nadeel is dat er veel meer geld 'rondgepompt' wordt, en dat de netto inkomensongelijkheid toeneemt doordat ook hoge inkomens een toeslag ontvangen. Het laatste nadeel kan worden ondervangen door meer progressiviteit in de inkomstenbelasting, wat de marginale belastingdruk echter weer doet toenemen.
4. **Toeslagen worden afgeschaft en vervangen door een nieuwe verzilverbare heffingskorting of basisinkomen.** Verschillende politieke partijen hebben een dergelijke variant laten doorrekenen. Een groot voordeel van een dergelijke variant is dat veel problemen van het huidige toeslagenstelsel in een klap komen te vervallen. Het belastingstelsel kent minder regelingen, zeker als ook heffingskortingen en aftrekposten komen te vervallen, wordt minder complex en biedt meer inkomenszekerheid. Een nadeel is dat verzilverbare kortingen of een basisinkomen minder gericht zijn en huishoudens met een forse inkomensvoortgang- of -achteruitgang te maken kunnen krijgen ten opzichte van het huidige stelsel. Het beperken van deze inkomenseffecten kost vanwege de generieke vorm van inkomensondersteuning mogelijk meer geld dan in het huidige stelsel. Een ander nadeel is dat er geen automatische gerichte compensatie meer is voor bijvoorbeeld de stijgende zorgkosten en huren in deze variant.
5. **Toeslagen (of de daaraan gekoppelde budgetten) worden direct uitgekeerd aan instellingen voor kinderopvang, zorgverzekeraars en woningcorporaties, die hiermee hun prijzen (kunnen) verlagen.** Deze variant is besproken in het IBO toeslagen. Voordeel is dat nabetaalingen en terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen fors kunnen afnemen doordat huishoudens zelf geen actie meer te hoeven ondernemen. Nadeel is dat deze organisaties niet over alle inkomens- en persoonsgegevens van huishoudens (mogen) beschikken, en dus minder gericht hun prijzen kunnen verlagen voor specifieke huishoudens. De overheid heeft verder geen grip meer op de inkomensondersteuning aan specifieke huishoudens. Dit kan ondervangen worden door de huidige voorwaarden van de toeslagen te blijven toepassen, maar dat heeft weer als nadeel dat alle nadelen van het huidige toeslagen weer gaan gelden: alleen de uitvoerder van de toeslagen is dan veranderd.

Al met al deelt het CPB de conclusie van het IBO toeslagen dat er voor elk alternatief voor het huidige stelsel een prijs moet worden betaald. Het eenvoudiger maken van het toeslagenstelsel betekent minder maatwerk en minder gerichte inkomensondersteuning. Waar de optimale balans tussen eenvoud en maatwerk ligt, is aan de politiek.

4 Varianten politieke partijen

Het afgelopen jaar heeft het CPB doorrekeningen gemaakt van de budgettaire, werkgelegenheids- en inkomenseffecten van voorgestelde stelselherzieningen door Forum voor Democratie, D66, 50PLUS, GroenLinks en de Christenunie. Voor al deze partijen geldt dat (een deel van) de toeslagen komt te vervallen en dat er een vorm van een verzilverbare heffingskorting wordt geïntroduceerd. Daarnaast laten alle partijen ook een deel van de aftrekposten vervallen, en schaft een aantal partijen ook een groot deel van de heffingskortingen af.

Gelet op onze rol als onafhankelijk doorrekenaar neemt het CPB geen positie in over de wenselijkheid van deze plannen. Wel zijn politieke partijen uitgenodigd om vanaf 1 december deel te nemen aan *Keuzes in Kaart 2022-2025* om hun eigen plannen op het gebied van het belasting- en toeslagenstelsel als onderdeel van de verkiezingsprogramma's te laten doorrekenen.⁸

⁸ Voor meer informatie zie de startnotitie voor Keuzes in Kaart: <https://www.cpb.nl/startnotitie-keuzes-in-kaart-2022-2025>