



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 30 juni 2016

De politieke economie van inkomensbeleid:

Makkelijker kunnen we het niet maken?

Egbert Jongen
Patrick Koot
Marente Vlekke

CPB Achtergronddocument

**De politieke economie van inkomensbeleid:
Makkelijker kunnen we het niet maken?**

Egbert Jongen, Patrick Koot en Marente Vlekke

30 juni 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1 Inleiding	4
2 Complexiteit in cijfers.....	4
3 Case studie van een complicatie: de inkomensafhankelijke heffingskorting	6
3.1 Tijdslijn.....	6
3.2 Hervormingsfactoren	11
4 Case studie van een vereenvoudiging: de integratie van de kindregelingen.....	14
4.1 Tijdslijn.....	14
4.2 Hervormingsfactoren	22
5 Conclusies	24
Literatuur.....	25
Bijlagen.....	27

Samenvatting

Belangrijke succesfactoren voor een vereenvoudiging van het belastingstelsel zijn: i) degelijk onafhankelijk onderzoek, ii) een degelijke beleidsvoorbereiding en iii) verankering in een regeerakkoord. Maar er is ook een keerzijde aan verankering in een regeerakkoord. Ook maatregelen die bij nader inzien minder wenselijk zijn vanuit het oogpunt van eenvoud worden dan moeilijk omkeerbaar. Dit blijkt uit twee case studies die in dit Achtergronddocument worden geanalyseerd.

In de eerste case studie analyseren we een complicatie van het stelsel: de invoering van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting in 2014. De inkomensafhankelijke zorgpremie uit de eerste versie van het regeerakkoord Rutte-II ging niet door, waardoor er een alternatief instrument gevonden moest worden om de hogere inkomens een grotere bijdrage te laten leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. In plaats van de bestaande knoppen van het belastingstelsel te gebruiken, zoals het verhogen van tarief in de tweede en derde schijf, werd in het alternatieve regeerakkoord een nieuwe knop geïntroduceerd, het afbouwen van de algemene heffingskorting in de tweede en derde schijf. Effectief kwamen beide maatregelen op hetzelfde neer, maar het afbouwen van de algemene heffingskorting was minder zichtbaar. De late besluitvorming heeft vervolgens geleid tot extra uitvoeringskosten bij de belastingdienst en naheffingen bij miljoenen burgers. Deze maatregel, die materieel niets toevoegde maar wel leidde tot een complexer stelsel, is in een laat stadium, zonder gedegen onafhankelijk onderzoek en zonder gedegen beleidsvoorbereiding, verankerd in het Regeerakkoord. Hierdoor werd de maatregel moeilijk omkeerbaar.

In de tweede case studie analyseren we een vereenvoudiging: de integratie van de kindregelingen in 2015. Over de jaren heen was er een lappendeken ontstaan van regelingen voor ouders met jonge kinderen waarbij de ene regeling de effecten van de andere regeling moest mitigeren. Bij de brede heroverwegingen in 2010 werd voor het eerst integraal naar de kindregelingen gekeken, en werden concrete hervormingen geanalyseerd. Eén bepaalde hervorming werd vervolgens door het kabinet Rutte-I verder uitgewerkt, en door Rutte-II in het Regeerakkoord verankerd. Na een zorgvuldige beleidsvoorbereiding werd de vereenvoudiging geïmplementeerd.

In een bijlage analyseren we de koopkrachteffecten van een aantal vereenvoudigingen van het inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel. We schaffen daarbij een regeling af en proberen vervolgens de koopkrachteffecten te repareren met het restant aan regelingen. Daaruit blijkt dat er een aantal vereenvoudigingen mogelijk is met beperkte koopkrachteffecten. De koopkrachteffecten van het afschaffen van de toeslagen (gebaseerd op huishoudinkomen) zijn echter binnen het huidige stelsel maar beperkt te repareren met de rest van het fiscale instrumentarium (grotendeels gebaseerd op individueel inkomen). Dit geldt vooral voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget, die op zeer specifieke groepen zijn gericht.

Dit Achtergronddocument behoort bij de CPB Policy Brief “De politieke economie van belastinghervormingen” (Lejour, 2016).

1 Inleiding

“De eigenaar van een zolder weet hoe dat gaat: het staat boven steeds voller, slibt dan dicht, je stelt het nog even uit, maar dan komt de grote opruimdag. En wat blijkt er dan een hoop weg te kunnen!”

- Ministerie van Financiën, “Keuzes voor een beter belastingstelsel”, 16 september 2014

Het belastingstelsel is complex, maar een vereenvoudiging is geen sinecure. In september 2014 ontvouwde het kabinet Rutte-II de plannen voor een aanzienlijke belastingherziening (ministerie van Financiën, 2014). De belangrijkste twee doelen daarvan waren het vereenvoudigen van het belastingstelsel en het creëren van banen. Van de vereenvoudiging is helaas weinig terecht gekomen.

Dit Achtergronddocument zoekt naar de achterliggende redenen waarom het stelsel zo complex is, en vaak maar met veel moeite is te vereenvoudigen. Dit gebeurt aan de hand van twee case studies. Eerst analyseren we een recente complicatie van het belastingstelsel: de invoering van de inkomensafhankelijke heffingskorting in 2014. Vervolgens analyseren we een recente vereenvoudiging: de integratie van de kindregelingen in 2015. Voor deze case studies zijn ook een aantal experts geïnterviewd (zie de bijlage). Wat waren bij deze complicatie en vereenvoudiging de bepalende factoren, en welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de toekomst?

De opbouw van het Achtergronddocument is als volgt. Hoofdstuk 2 illustreert de complexiteit van het huidige belastingstelsel aan de hand van een aantal cijfers. Hoofdstuk 3 analyseert de casus van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting. Hoofdstuk 4 analyseert de casus van de kindregelingen. Hoofdstuk 5 trekt hieruit enkele conclusies.

In een bijlage analyseren we de koopkrachteffecten van een aantal mogelijke vereenvoudigingen van het inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel. Daaruit blijkt dat er binnen het huidige stelsel wel degelijk een aantal vereenvoudigingen mogelijk zijn met beperkte koopkrachteffecten. Maar de koopkrachteffecten van het afschaffen van de toeslagen zijn maar beperkt te repareren binnen het huidige stelsel. Zeker het repareren van het afschaffen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget is geen sinecure, deze zijn op zeer specifieke groepen gericht.

2 Complexiteit in cijfers

“The hardest thing in the world to understand is the income tax.”

- Albert Einstein, opgetekend door zijn accountant, Time Magazine, 22 februari 1963

Het huidige fiscale stelsel kent een groot aantal regelingen. Zo bevat bijlage 5 van de Miljoenennota 2016 (ministerie van Financiën, 2015) alleen al voor inkomen uit loon, winst en vermogen maar liefst 42 verschillende aftrekposten. Daarnaast bestaan er nog kortingen en toeslagen. Een groot aantal regelingen is bovendien inkomensafhankelijk. Hierdoor is het stelsel complex, zowel voor de uitvoering als voor de burgers en bedrijven.

De uitvoeringskosten van de belastingdienst zijn dan ook aanzienlijk. In 2013 gaf Nederland volgens de OESO (2015, Tabel 5.5) 0,32% van het BBP uit aan het innen van belasting, na Hongarije (0,42%) het hoogste percentage in het OESO-gebied. Recente cijfers over de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven lijken niet voorhanden. Voor burgers werden de administratieve lasten van de loon- en inkomstenbelasting in 2002 geraamd op 156 miljoen euro, en voor bedrijven in 2007 op 873 miljoen euro (Studiecommissie belastingstelsel, 2010). Sindsdien is er echter het nodige veranderd, de administratieve lastendruk is bijvoorbeeld vermoedelijk toegenomen door het toeslagenstelsel en vermoedelijk afgenomen door de vooringevulde aangifte.

Door de complexiteit maakt bovendien een deel van de huishoudens die wel recht heeft op een bepaalde toeslag geen gebruik van die toeslag. Uit onderzoek van Tempelman en Houkes-Hommes (2016) blijkt dat (in 2008) 17% van de rechthebbenden geen gebruik maakte van de zorgtoeslag. Volgens SEO (2011) maakt bovendien 18% van de rechthebbenden geen gebruik van de huurtoeslag.¹ Dit is vanuit het oogpunt van een rechtvaardige inkomensverdeling onwenselijk. Een bijkomend potentieel probleem is dat personen mogelijk niet reageren op fiscale prikkels die voor hen 'onzichtbaar' zijn (Chetty e.a., 2009). Het is echter op voorhand onduidelijk of dit per saldo positief of negatief is voor bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie, dit hangt er bijvoorbeeld van af of vooral inkomensafhankelijke regelingen die de marginale druk verhogen 'onzichtbaar' zijn of vooral inkomensafhankelijke regelingen die de marginale druk verlagen 'onzichtbaar' zijn.² Door de toename in het aantal regelingen, en de intensivering van de verschillende regelingen neemt verder ook de verzilveringsproblematiek toe. Personen met een relatief laag belastbaar inkomen kunnen dan niet meer alle kortingen verzilveren.³

De complexiteit biedt daarnaast juist ook mogelijkheden voor niet-rechthebbenden om gebruik te maken van toeslagen, denk daarbij aan de 'Bulgarenfraude'⁴ en de fraude met de kinderopvangtoeslag. Over de periode 2005-2013 is er bij de toeslagen 95 miljoen euro aan fraude ontdekt (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013, p. 78).

¹ Recent onderzoek van het programma Kassa (uitzending van 23 april 2016) onder 5.100 respondenten geeft vergelijkbare cijfers, 15% van de rechthebbenden maakt geen gebruik van een toeslag.

² Omdat de afbouw van de algemene heffingskorting minder zichtbaar is dan het verhogen van het tarief in de tweede en derde schijf pakt dit wellicht gunstiger uit voor de arbeidsparticipatie. De geïnterviewden gaven echter aan dat deze overweging bij de keuze voor de maatregel geen rol heeft gespeeld.

³ In 2010 konden bijvoorbeeld ongeveer 700.000 gepensioneerden de ouderenkorting niet volledig verzilveren, deze is in tegenstelling tot veel andere belastingkortingen niet overdraagbaar, met een totaal budgettair beslag van 139 miljoen euro (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013, p. 96).

⁴ In 2013 stuurden Oost-Europese criminele organisaties landgenoten naar Nederland. Deze schreven zich in Nederland in om recht te krijgen op de huur- en zorgtoeslag, die vervolgens in het land van herkomst werden opgenomen (Kamerstukken II 2012-2013, 17050, nr. 432).

3 Case studie van een complicatie: de inkomensafhankelijke heffingskorting

“Als links het voor het zeggen krijgt, hebben we straks inkomensafhankelijke krentenbollen.”
- Mark Rutte, VVD-congres, 24 april 2010

In de eerste case studie kijken we naar het proces rond een complicatie van het belastingstelsel: de algemene heffingskorting die inkomensafhankelijk werd. We behandelen eerst de tijdlijn van de hervorming: de aanloop naar de hervorming, de hervorming zelf en dan de daaruit volgende complicaties. Vervolgens analyseren we welke factoren uit de literatuur van de politieke economie van belastinghervormingen een belangrijke rol hebben gespeeld, en welke juist niet. Deze factoren worden in de bijbehorende CPB Policy Brief verder toegelicht (Lejour, 2016). De bijlage laat zien dat deze complicatie met beperkte koopkrachteffecten ongedaan kan worden gemaakt.

3.1 Tijdlijn

De aanloop naar de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting begint bij de verkiezingen 2012. Na een spannende nek-aan-nek race zijn er na de verkiezingen op 12 september 2012 twee grote partijen: de VVD en de PvdA. Deze partijen gaan onderhandelen over een regeerakkoord.

De inzet bij het regeerakkoord zijn de verkiezingsprogramma's van de VVD en de PvdA. Een belangrijke uitdaging voor het nieuwe kabinet is het verder op orde brengen van de overheidsfinanciën die door de grote recessie uit het lood zijn geslagen. De VVD wil de overheidsfinanciën op orde brengen en tegelijkertijd de lasten verlichten.⁵ De PvdA wil ook de overheidsfinanciën op orde brengen, in combinatie met een beperkte daling van de lasten.⁶ Een belangrijk verschil tussen het verkiezingsprogramma van de VVD en de PvdA is de forse toename van de (effectieve) marginale belastingdruk in het verkiezingsprogramma van de PvdA. De PvdA stelt voor de nominale ZVW-premie te vervangen door een inkomensafhankelijke ziektekostenpremie en daarnaast ook het eigen risico in de zorgverzekering inkomensafhankelijk te maken. Lagere inkomens gaan dan minder voor zorg betalen, en hogere inkomens juist meer.

In recordtempo springen de politieke partijen over hun ideologische schaduw heen, en timmeren het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' in elkaar. Het Regeerakkoord wordt op 29 oktober 2012, slechts 47 dagen na de verkiezingen, gepresenteerd door het kabinet Rutte-II. Het compromis bestaat enerzijds uit een flinke ombuiging op de overheidsuitgaven en een

⁵ Dit doet de VVD in het verkiezingsprogramma door 22¼ miljard euro om te buigen op de overheidsuitgaven (in 2017, het einde van de aanstaande kabinetsperiode), en de collectieve lasten met 6¼ miljard te verlichten (CPB, 2012a). Per saldo resulteert volgens de CPB-analyse een (ex ante) verbetering van het EMU-saldo van 16 miljard euro.

⁶ De PvdA buigt daarom 15¼ miljard euro om op de overheidsuitgaven (CPB, 2012a). Dit combineert de PvdA met lagere collectieve lasten van ¼ miljard euro. Per saldo resulteert volgens de CPB-analyse een verbetering van het EMU-saldo van 15 miljard euro.

(gemiddelde) lastenverlichting⁷, en anderzijds een verhoging van de marginale belastingdruk door het invoeren van de inkomensafhankelijke zorgpremie en een inkomensafhankelijk eigen risico in de zorgverzekering.

Maar de voorgestelde inkomensafhankelijke zorgpremie leidt al snel tot grote commotie onder de VVD achterban. VVD-coryfee Hans Wiegel spreekt van een “gigantische nivellering” (RTL Nieuws, 31 oktober 2012). Inderdaad leidt de inkomensafhankelijke zorgpremie tot een verhoging van de marginale druk en tot nivellering, zie Figuur 3.1 en Tabel 3.1 (CPB, 2012c). De doorgetrokken lijn in Figuur 3.1 geeft de marginale druk in 2017 in het basispad, de gestreepte lijn ‘RA1’ geeft de marginale druk inclusief het Regeerakkoord. Tabel 3.1 laat in de kolommen “Effect RA” zien dat de lage inkomens er door het regeerakkoord op vooruit gaan en de hoge inkomens er door het regeerakkoord op achteruit gaan. De PvdA achterban is juist ‘opgetogen over het bereikte regeerakkoord’ (RTL Nieuws, 1 november 2012), “nivelleren is een feest” stelt PvdA-partijvoorzitter Hans Spekman op 3 november 2012 in het *Algemeen Dagblad*. Maar de VVD achterban eist een aanpassing van het regeerakkoord. Het kersverse kabinet Rutte-II moet naarstig op zoek naar een alternatief voor de voorgestelde inkomensafhankelijke zorgpremie.

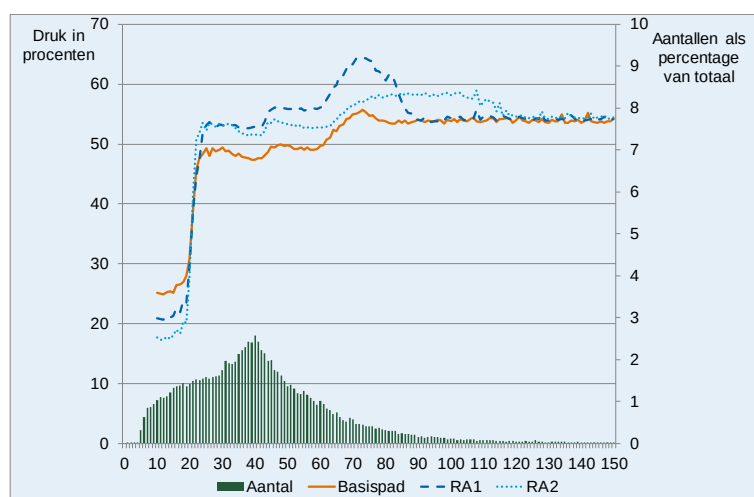
Op 12 november 2012 presenteert het kabinet een aangepast Regeerakkoord (CPB, 2012d). Er wordt minder omgebogen op de overheidsuitgaven, en er is nu sprake van lastenverzwaring in plaats van lastenverlichting, maar dit is vooral een boekhoudkundige kwestie omdat de zorgtoeslag in het aangepaste Regeerakkoord blijft bestaan.⁸ Vooral relevant voor dit Achtergronddocument is dat de gewraakte inkomensafhankelijke zorgpremie, en het inkomensafhankelijk eigen risico, is komen te vervallen. Daarvoor in de plaats introduceert het kabinet een andere noviteit: de algemene heffingskorting wordt inkomensafhankelijk. Meer specifiek wordt de algemene heffingskorting over het inkomen in de tweede en derde schijf afgebouwd met 3%. Dit is grafisch weergegeven in Figuur 3.2. Daarnaast wordt ook de arbeidskorting verder afgebouwd voor de hogere inkomens.⁹ Het gevolg van deze wijzigingen is dat er nog steeds nivellering plaatsvindt, maar in mindere mate. Dit zien we ook terug in de koopkrachteffecten in de kolommen “Effect RA” in Tabel 3.2 van het aangepaste regeerakkoord. Lage inkomens gaan er minder op vooruit en hoge inkomens gaan er minder op achteruit dan in het originele regeerakkoord. De verhoging van de marginale druk wordt in het aangepaste Regeerakkoord (‘RA2’) uitgesmeerd over een breder inkomensinterval dan in het originele Regeerakkoord, zie Figuur 3.1. De gestippelde lijn geeft de marginale druk inclusief het aangepaste Regeerakkoord.

⁷ Het originele Regeerakkoord combineert een ombuiging van 15¼ miljard euro op de overheidsuitgaven met een lastenverlichting van ¾ miljard euro. Het EMU-saldo verbetert hierdoor met 15 miljard euro (CPB, 2012b).

⁸ Het aangepaste Regeerakkoord combineert een ombuiging van 10¼ miljard euro op de overheidsuitgaven met een lastenverzwaring van 4¾ miljard euro. Het EMU-saldo verbetert net als in het originele Regeerakkoord met 15 miljard euro (CPB, 2012c).

⁹ Voor 2009 werd de arbeidskorting niet afgebouwd bij hogere inkomens. Sinds 2009 wordt de arbeidskorting bij hogere inkomens wel afgebouwd. Deze afbouw wordt in het beleid abusievelijk wel eens EITC genoemd, naar de Engelse benaming voor de arbeidskorting (*earned income tax credit*).

Figuur 3.1 Gemiddelde marginale druk werknemers in 2017, exclusief en inclusief regeerakkoord



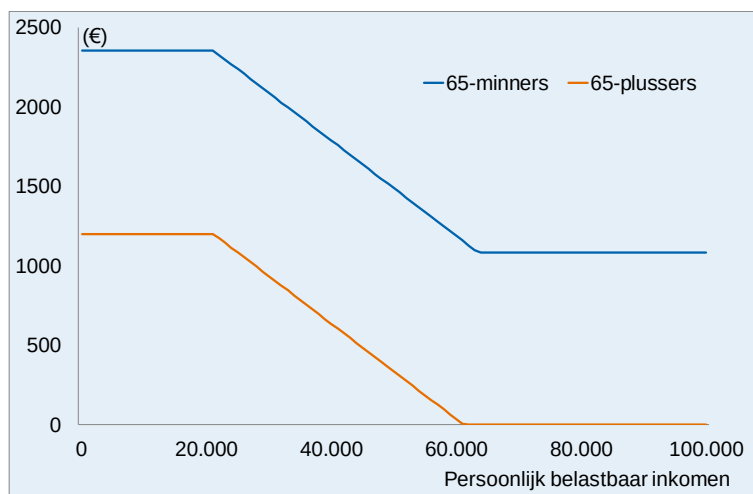
Toelichting: RA1 = het oorspronkelijke Regeerakkoord; RA2 = het aangepaste Regeerakkoord.
Bron: CPB (2012d).

Tabel 3.1 Mediane koopkracht origineel regeerakkoord, jaargemiddelde in %, 2013-2017

	Tweeverdiener (c)		Alleenstaande (ouder)		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
Bruto huishoudinkomen (b)	Effect	Basis	Effect	Basis	Effect	Basis	Effect	Basis
	RA	incl.	RA	incl.	RA	incl.	RA	incl.
		RA		RA		RA		RA
mediaan koopkrachtmutatie in % (a)								
Werknemers								
< 175% WML	1	¼	½	½	½	-¼	} 0	} 0
175 - 350% WML	½	½	-¼	0	0	-½		
350-500% WML	-¼	0	} -1½	} -1¼	} -¾	} -¾		
> 500% WML	-¾	-½						
Uitkeringsgerechtigden								
< 120% WML	} ½	} 0	0	0	¼	-¼	} ¼	} 0
> 120% WML			-¼	-¼	0	0		
Gepensioneerden								
< 120% AOW	¼	½	0	¼	} 0	} -¾	} 0	} 0
> 120% AOW	½	-½	-¼	-1¼				
Alle inkomensbronnen	¼	0	0	¼	0	-½	0	0
(a) Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.								
(b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.								
(c) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.								

Bron: CPB (2012b).

Figuur 3.2 Afbouw AHK in 2017 in aangepast regeerakkoord



Tabel 3.2 Mediane koopkracht aangepast regeerakkoord, jaargemiddelde in %, 2013-2017

	Tweeverdiener (c)		Alleenstaande (ouder)		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
Bruto huishoudinkomen(b)	Effect	Basis	Effect	Basis	Effect	Basis	Effect	Basis
	RA	incl.	RA	incl.	RA	incl.	RA	incl.
		RA		RA		RA		RA
mediaan koopkrachtmutatie in % (a)								
Werknemers								
< 175% WML	½	-¼	½	½	½	-¼		
175 - 350% WML	¼	0	-¼	¼	-¼	-¾	} 0	} 0
350-500% WML	-¼	0	} -¾	} -½	} -½	} -½		
> 500% WML	-½	-¼						
Uitkeringsgerechtigden								
< 120% WML			¼	0	¼	-¼	} 0	} 0
> 120% WML	} 0	} -¼	-½	-¼	-¼	-¼		
Gepensioneerden								
< 120% AOW	0	¼	¼	¼	} -¼	} -¾	} 0	} -¼
> 120% AOW	0	-1	-¼	-1¼				
Alle inkomensbronnen	0	0	0	¼	-¼	-½	0	0
(a) Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.								
(b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.								
(c) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.								

Bron: CPB (2012c).

Met deze wijziging maakte het kabinet het belastingstelsel complexer. Het voor de hand liggende alternatief, een verhoging van het tarief van de tweede en derde schijf met 3%, dat zou leiden tot (vrijwel¹⁰) dezelfde koopkrachteffecten, werd niet gekozen. Het CPB (2012c) merkt in de notitie al op dat dit leidt tot extra uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) doet in haar eindrapport nog een oproep om de algemene heffingskorting niet inkomensafhankelijk te maken, maar tevergeefs. De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting is vastgelegd in het Regeerakkoord en lijkt daarom moeilijk terug te draaien. Op 1 januari 2014 is de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting een feit.

De Belastingdienst heeft de inkomensafhankelijke heffingskorting voor 1 januari 2014 echter nog niet in de systemen kunnen verwerken. Het gevolg hiervan is dat circa 5 miljoen Nederlanders in 2015 een naheffing ontvangen (Kamerstuk 2014D39453, 3 november 2014). Een werkgroep beraadt zich op een communicatiestrategie, en vervolgens worden online en via de 'natuurlijke deurmatmomenten' burgers geïnformeerd over de mogelijke naheffing. De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting is vervolgens een extra knop waaraan gedraaid kan worden, en dat gebeurt in de praktijk ook om een verdere (optische) tariefsverlaging te bewerkstelligen. Bij het Belastingplan 2016 besluit het kabinet de algemene heffingskorting vanaf 2016 nog steiler met inkomen af te bouwen, tot nul, het afbouwpercentage gaat omhoog (ministerie van Financiën, 2015). Uiteindelijk wordt het afbouwpercentage in 2016 verhoogd tot 4,822% (zie bijlage B voor het verloop van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting in 2016). Tegelijkertijd worden in 2016 de tarieven van de tweede en derde schijf verlaagd van 42% naar 40,4%. Deze tegengestelde wijzigingen in de marginale druk zijn weinig transparant.

¹⁰ Voor 65-minners is het koopkrachteffect exact hetzelfde, maar voor 65-plussers niet helemaal. De geraamde AHK voor 2017 voor 65-plussers ten tijde van het Regeerakkoord 2012 was 1.201 euro. Het geraamde eind van schijf 1 en schijf 3 was respectievelijk 21.120 euro en 63.484 euro. Wanneer de AHK voor 65-plussers wordt afgebouwd met 3% vanaf het einde van schijf 1, dan is het bedrag nul bij 61.123 euro, vlak voor het geraamde einde van de derde schijf.

3.2 Hervormingsfactoren

Tabel 3.3 Hervormingsfactoren inkomensafhankelijke algemene heffingskorting

		Complicatie: De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting
1	Vastgelegd in regeerakkoord	✓
2	Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers	✗
3	Draagvlak polder / belangenorganisaties	
4	Hervormingsrijpheid	✗
5	Economische crisis	✓
6	Degelijk onafhankelijk onderzoek	✗
7	Degelijke beleidsvoorbereiding	✗
8	Politiek leiderschap	
9	Effectief gecommuniceerd (framing)	✗
10	Wisselgeld	✗

Tabel 3.3 scoort de rol van een aantal hervormingsfactoren uit de politieke-economie literatuur bij het tot stand komen van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting. Een groen vinkje betekent dat een factor een positieve bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van de hervorming, een kruisje betekent dat een factor een negatieve bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van de hervorming, en een leeg vakje betekent dat de factor een positieve noch negatieve bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van de hervorming.

Vastgelegd in regeerakkoord

Wanneer een maatregel is vastgelegd in een Regeerakkoord dan bevordert dit de kans dat een hervorming plaats vindt. Dit is bij de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting een doorslaggevende factor geweest. Van diverse kanten werd door experts aangegeven dat de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting zou leiden tot additionele uitvoeringskosten (o.a. CPB, 2012c). De hervorming werd ontraden door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). Uit de interviews kwam ook naar voren dat een meerderheid van de beleidsambtenaren de voorkeur gaf aan het alternatief van het verhogen van het tarief van de tweede en derde schijf. Maar wat in een Regeerakkoord staat is blijkbaar moeilijk terug te draaien.

Kabinet heeft een meerderheid in beide Kamers

Een kabinet dat een meerderheid heeft in zowel de Eerste als de Tweede Kamer kan hervormingsvoorstellen makkelijker omzetten in wetten. Het kabinet Rutte-II had geen

meerderheid in de Eerste Kamer. Maar dit is blijkbaar geen groot obstakel geweest bij het invoeren van de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting.

Draagvlak polder/belangenorganisaties

Draagvlak in de 'polder' kan ook helpen bij het tot stand komen van een hervorming. Tegen de inkomensafhankelijke zorgpremie kwam de achterban in het geweer, maar het achterliggende doel van een zekere mate van nivellering was minder omstreden. Er was wellicht geen draagvlak maar ook geen verzet tegen deze vormgeving uit de polder.

Hervormingsrijpheid

Soms is de tijd rijp voor bepaalde hervormingen, dan is de kans op een hervorming groter. Dat is vaak het geval bij hervormingen die lange tijd in discussie en voorbereiding zijn. De voorbereidingstijd van deze maatregel was echter relatief kort (1 dag) en er is hoegenaamd geen discussie over geweest. Het idee zwaarste schouders, zwaarste lasten domineerde de discussie; uitvoerbaarheid en complexiteit werden ondergeschikt geacht.

Economische crisis

Ook een budgettaire noodzaak kan er toe bijdragen dat een hervorming tot stand komt. Onder druk worden dingen vloeibaar. Zonder de budgettaire noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen was de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting er vermoedelijk niet gekomen.

Degelijk onafhankelijk onderzoek

Degelijk onafhankelijk onderzoek kan ook bijdragen aan het tot stand komen van een hervorming. Aan deze maatregel ging geen onderzoek vooraf.

Degelijke beleidsvoorbereiding

Een degelijke beleidsvoorbereiding vergroot ook de kans op een hervorming. De beleidsvoorbereiding was relatief kort (1 dag) en bestond uit een check bij departementen en het CPB of de maatregel hetzelfde koopkracht- en werkgelegenheidseffect zou hebben als het verhogen van de tweede en derde schijf. De uitvoering is bij de beleidsvoorbereiding niet betrokken. In de interviews werd meer algemeen gesteld dat de uitvoering bij wijzigingen in het belastingstelsel doorgaans pas aan het eind, of daarna, bij de besluitvorming wordt betrokken. Hierdoor komen uitvoeringsproblemen pas later aan het licht.

Politiek leiderschap

Politiek leiderschap kan ook bijdragen aan het tot stand komen van een hervorming. Politiek leiderschap heeft bij deze hervorming vermoedelijk geen belangrijke rol gespeeld, noch in positieve noch in negatieve zin.

Effectief gecommuniceerd (framing)

Een effectieve communicatie vergroot de kans op het tot stand komen van een hervorming. De gedachte achter de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting was vermoedelijk om een belastingverhoging minder zichtbaar te maken. De effectieve verhoging van de marginale druk ten opzichte van het basispad werd echter al snel duidelijk. Naar aanleiding

van de 'motie Van der Staaij' van 14 november 2012 publiceerde het CPB het effect van het aangepaste Regeerakkoord op de marginale druk op 10 december 2012 (CPB, 2012d).

Wisselgeld

Wisselgeld kan helpen om de verliezers van een hervorming te compenseren, ook dit vergroot de kans op een hervorming. Er was geen wisselgeld beschikbaar voor deze hervorming.

4 Case studie van een vereenvoudiging: de integratie van de kindregelingen

“Bitter is het geduld, maar haar vrucht is zoet.”

- Saādi, dichter uit Perzië, 1200-1292

In de tweede case studie kijken we naar het proces rond een vereenvoudiging van het belastingstelsel: de integratie van de kindregelingen. We behandelen wederom eerst de tijdlijn van de hervorming, en analyseren vervolgens welke factoren uit de literatuur van de politieke economie van belastinghervormingen een belangrijke rol hebben gespeeld, en welke niet. Geïnspireerd door deze vereenvoudiging van de kindregelingen laat de bijlage zien dat een vergelijkbare vereenvoudiging mogelijk is bij de ‘ouderenregelingen’ voor 65-plussers, met beperkte koopkrachteffecten.

4.1 Tijdlijn

In de periode 2002-2010 namen de collectieve uitgaven aan de kindregelingen een hoge vlucht, van 5,5 mld euro naar 9,5 mld euro. Vooral de uitgaven aan het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting namen sterk toe, zie Tabel 4.1 en Figuur 4.1.

Onder de kabinetten Balkenende I-IV stegen de uitgaven aan het kindgebonden budget¹¹ van een kleine 300 miljoen euro in 2002 naar bijna 1 miljard euro in 2009. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke subsidie voor ouders met jonge kinderen, vooral gericht op lage inkomens. Over dezelfde periode namen ook de uitgaven aan de kinderbijslag toe, maar deze toename was met 300 miljoen euro, op een totaal budgettair beslag van ruim 3 miljard euro, een stuk kleiner.

Over dezelfde periode was er ook sprake van een flinke stijging in de collectieve uitgaven aan formele kinderopvang, van ruim 700 miljoen euro naar een kleine 3 miljard euro, en de combinatiekorting, van ruim 400 miljoen euro tot bijna 1,3 miljard euro. De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke subsidie voor werkende ouders met jonge kinderen, de subsidie per uur is hoger voor lagere inkomens. De combinatiekorting is een subsidie voor werkende ouders met jonge kinderen. Sinds 2009 is de subsidie inkomensafhankelijk en loopt op met inkomen. Vooral werkende tweeverdieners en werkende alleenstaande ouders profiteerden van deze intensiveringen in de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

¹¹ Met als voorloper de kinderkorting.

Tabel 4.1 Collectieve uitgaven kindregelingen 2002-2017 (mln euro, lopende prijzen)

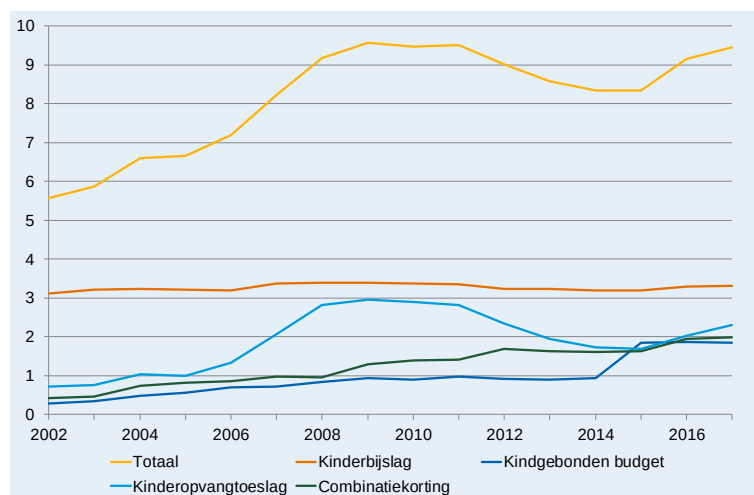
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^a	2017 ^a
Kinderbijslag	3118	3207	3238	3217	3196	3374	3387	3401	3371	3346	3236	3229	3203	3193	3294	3316
Kindgebonden budget	280	355	475	570	695	713	832	942	896	976	911	896	936	1850	1875	1847
Kinderopvangtoeslag	725	755	1028	1001	1343	2058	2825	2948	2897	2817	2344	1945	1722	1682	2034	2296
Combinatiekorting	415	465	740	830	865	980	950	1292	1392	1415	1690	1627	1603	1623	1956	1981
Alleenstaande ouderkorting	440	465	480	475	480	490	540	349	368	372	300	310	307	0	0	0
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	115	120	115	115	120	130	155	177	181	187	175	177	169	0	0	0
Ouderschapsverlofkorting	0	0	0	0	33	19	28	62	61	86	87	112	130	0	0	0
Kindertoeslag vrijstelling box 3	17	17	18	18	19	20	21	23	25	25	0	0	0	0	0	0
Aftrek levensonderhoud kinderen	145	160	165	185	200	195	200	200	205	210	215	220	220	0	0	0
WTOS ^b	289	295	315	205	197	195	180	106	34	33	32	31	31	0	0	0
TOG ^b	20	25	27	33	38	49	53	59	61	39	29	28	26	0	0	0
Totaal	5564	5864	6601	6649	7186	8223	9171	9560	9459	9506	9019	8575	8347	8347	9159	9439

Bron: Financiën (2010), MIMOSI en persoonlijke communicatie met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en met het ministerie van Financiën.

^a Raming.

^b Het budget van deze regelingen is per 1 januari 2015 overgeheveld naar andere regelingen.

Figuur 4.1 Grafische weergave collectieve uitgaven kindregelingen: totaal en regelingen met een groot budgettair beslag, 2002-2017 (mld euro, lopende prijzen)



Bron: Tabel 4.1.

De andere kindregelingen laten een meer gematigd verloop zien in de jaren nul. De uitgaven aan de alleenstaande ouderkorting zijn over de periode 2002-2009 enigszins gedaald, terwijl de uitgaven aan de aanvullende alleenstaande ouderkorting, voor werkende alleenstaande ouders, enigszins zijn gestegen.¹² De budgettaire uitgaven aan de extra vermogensvrijstelling voor huishoudens met kinderen ('Kindertoeslag vrijstelling box 3'), de aftrekpost voor het levensonderhoud kinderen (LOK) en de tegemoetkoming voor ouders van gehandicapte kinderen (TOG) zijn in wisselende mate toegenomen over de periode 2002-2009. De budgettaire uitgaven aan de wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) zijn, in tegenstelling tot de andere kindregelingen, gedaald, van bijna 300 miljoen euro in 2002 naar ruim 100 miljoen euro in 2009.

Na de val van Lehmann Brothers belandt de Nederlandse economie in 2009 in de grote recessie (Van Ewijk en Teulings, 2009). De overheidsfinanciën worden door de grote recessie uit het lood geslagen. Op Prinsjesdag 2009 stelt het kabinet de brede heroverwegingen in. Met de "brede heroverwegingen is beoogd om politieke besluitvorming over de sanering van de overheidsfinanciën zo goed mogelijk voor te bereiden door het inventariseren van besparingsmogelijkheden op 20 beleidsterreinen." (Van den Berg en Kabel, 2010, p. 69) Op 1 april 2010 worden de 20 rapporten van de brede heroverwegingen gepresenteerd. Eén daarvan, brede heroverweging 5 'Het kind van de regeling', gaat over de kindregelingen (ministerie van Financiën, 2010). Dit rapport zal een belangrijke rol spelen in het vervolg van de kindregelingen.

In het rapport 'Het kind van de regeling' wordt voor het eerst integraal naar de kindregelingen gekeken. Het rapport concludeert: "[H]et stelsel is complex en heeft tegengestelde doelstellingen." (ministerie van Financiën, 2010, p. 7). Het rapport benoemt expliciet de armoedeval voor alleenstaande ouders, waarbij "door de huidige vormgeving van het instrumentarium de prikkel tot arbeidsparticipatie beperkt is" (ministerie van Financiën, 2010, p. 8) Daarnaast plaatst het rapport kritische opmerkingen bij de sterke intensivering van de kinderopvangtoeslag in de voorgaande periode: "[D]e kinderopvangtoeslag wordt beperkt in haar effectiviteit door monetarisering van informele opvang. Verder leidt de overheidsbijdrage die gemiddeld op 80% van de opvangkosten van ouders ligt, tot een hoge mate van *deadweight loss* ..." (ministerie van Financiën, 2010, p. 8) Verder zijn er volgens het rapport "veel kleinere regelingen opgetuigd voor specifieke doelgroepen waar vereenvoudiging wenselijk kan zijn door afschaffing of overheveling van regelingen ..." (ministerie van Financiën, 2010, p. 8)

Het rapport 'Het kind van de regeling' werkt daarnaast een aantal concrete hervormingen uit, waarbij steeds 20% bespaard wordt op de kindregelingen (1,8 miljard euro). Bij de hervormingen is "gekozen om een breed palet aan opties en mogelijke richtingen te schetsen om het gehele politieke spectrum zoveel als mogelijk te bedienen." (ministerie van Financiën, 2010, p. 8) Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid analyseert de koopkrachteffecten van de hervormingen, en het Centraal Planbureau de effecten op de

¹² Deze toename is bovendien grotendeels het gevolg van de sterke toename in het aantal alleenstaande ouders en niet in de subsidie per alleenstaande ouder. In 2000 waren er 384 duizend alleenstaande ouders, in 2009 waren het er 475 duizend alleenstaande ouders (CBS, Statline). Tussen 2001 en 2009 is de maximale alleenstaande ouderkorting, door indexatie met de lonen, gestegen van 1.261 euro naar 1.484 euro (bron: Belastingdienst).

arbeidsparticipatie. De hervorming getiteld 'Participatie' vormt de basis voor de hervormingen die komen gaan. Het pakket 'Participatie' bestaat uit de volgende maatregelen (ministerie van Financien, 2010, pp. 57-58):

- De kinderopvangtoeslag, de kinderbijslag en het kindgebonden budget worden verlaagd.
- De kindertoeslag vrijstelling box 3, LOK, WTOS en de ouderschapsverlofkorting worden afgeschaft. De financiële middelen van de TOG worden overgeheveld naar het zorgdomein.
- De toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand, de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting worden afgeschaft. Daarvoor in de plaats komt een inkomensafhankelijke alleenstaande oudertoeslag.
- Een intensivering van de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

Tezamen levert dit een budgettaire besparing op van 1,8 miljard euro, en een flinke inperking van het aantal kindregelingen.

Ondertussen is het kabinet Balkende-IV gevallen. De verkiezingen, die waren gepland voor 11 mei 2011, worden vervroegd naar 9 juni 2010. De verkiezingsprogramma's staan in het teken van ombuigen. Een groot aantal partijen wil daarbij bezuinigen op de kindregelingen, een enkeling wil juist intensiveren, zie CPB (2010a) voor een overzicht. De partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum willen *grosso modo* het minst bezuinigen op de kindregelingen. Voor zover zij willen bezuinigen is dat vooral op de kinderbijslag. De liberale partijen willen fors snijden in de kindregelingen. De confessionele partijen willen fors bezuinigen op de kindregelingen voor tweeverdieners, maar de kinderbijslag en het kindgebonden budget juist intensiveren.

De verkiezingen van 9 juni 2010 worden met 31 zetels nipt gewonnen door de VVD, de PvdA blijft steken op 30 zetels. De grootste stijger is echter de PVV, die gaat van 9 naar 24 zetels. De VVD en het CDA gaan onderhandelen, met de PVV op de achtergrond. Op 24 september is er een Regeerakkoord tussen de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV. Op 14 oktober wordt het kabinet Rutte-I geïnstalleerd. In het Regeerakkoord wordt bezuinigd op de kindregelingen (CPB, 2010b, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011):

- Op de kinderopvangtoeslag wordt 645 miljoen bezuinigd.
- Op het kindgebonden budget wordt 250 miljoen bezuinigd.
- Op de alleenstaande ouderkorting wordt 190 miljoen bezuinigd.
- Op de aanvullende alleenstaande ouderkorting wordt 60 miljoen bezuinigd.
- Op de aftrek levensonderhoud kinderen wordt 130 miljoen bezuinigd.
- Verder komt ook de uitzondering voor het afschaffen van de overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor gezinnen met kinderen tot 6 jaar te vervallen, een bezuiniging van 150 miljoen euro.

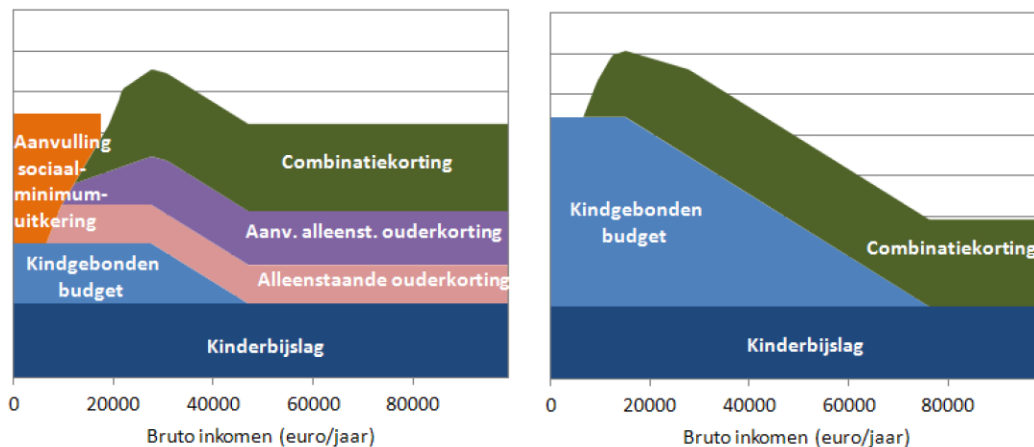
Tellen we het laatste bullet ook nog mee, dan wordt er 1,4 miljard euro omgebogen op de kindregelingen (een deel van deze maatregelen was al opgenomen in de plannen van het vorige kabinet). Een deel van de maatregelen moet dan nog concreet ingevuld worden.

Op 6 juni 2011 komt minister Kamp, dan minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met een nadere uitwerking van de voorgestelde wijzigingen in de kindregelingen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011). Omdat de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag in de tussentijd harder zijn gegroeid dan verwacht, wordt besloten nog eens 130 miljoen euro te bezuinigen op de kinderopvangtoeslag. Het kabinet stelt "[D]e ombuigingen op de kinderopvang zijn omvangrijk, maar onvermijdelijk in het licht van de groei van deze uitgaven." (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, p. 4) De bezuiniging op de alleenstaande ouderkorting wordt beperkt van 190 tot 70 miljoen euro. De bezuiniging op de aanvullende alleenstaande ouderkorting komt te vervallen (60 miljoen euro). De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een additionele budgettaire besparing van 72 miljoen euro. Ook de kindertoeslag voor de vrijstelling in box 3 wordt afgeschaft, een bezuiniging van 29 miljoen euro, en de aftrek levensonderhoud kinderen wordt volledig uitgefaseerd, een bezuiniging van 95 miljoen euro. De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt echter geïntensiveerd, met 196 miljoen euro, en dit wordt deels betaald door een verlaging van de algemene heffingskorting, met 180 miljoen euro. Daarnaast vindt nog een aantal kleine wijzigingen plaats met een beperkt budgettair beslag (zie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, Tabel 4) en is er per saldo sprake van een additionele budgettaire besparing van 130 miljoen euro. Vooral de ingrepen in de kinderopvangtoeslag leiden tot tegengeluiden in de polder. De brancheorganisatie hekelt de bezuinigingen, Gjalt Jellesma van Boink noemt de aangekondigde bezuinigingen "echt onvoorstelbaar" (NRC, 8 juni 2011). Ook delen van de oppositie zijn kritisch, Ineke van Gent van GroenLinks stelt "Bezuinigen op de kinderopvang is dom. Kamp jaagt ouders van de arbeidsmarkt af." (NRC, 8 juni 2011) Maar volgens minister Kamp is het verlies aan werkgelegenheid beperkt (-0,1%), en met de steun van de coalitiepartner CDA en gedoogpartner PVV zet het kabinet door.

Een groot deel van het pakket 'Participatie' uit het rapport 'Het kind van de regeling' is dan geïmplementeerd. Wat nog resteert is de vereenvoudiging van de regelingen voor alleenstaande ouders. Kamp zegt in de brief van 6 juni 2011 de kamer toe rond de jaarwisseling met een brief daarover te komen. Op 8 februari 2012 komt minister Kamp vervolgens met een voorstel om de kindregelingen verder te vereenvoudigen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012).¹³ De vereenvoudiging lijkt sterk op het voorstel uit 'Participatie'. Het 'kopje op de bijstand' voor alleenstaande ouders, de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting komen te vervallen. Daarvoor in de plaats komt er een kop op het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. Dit is grafisch weergegeven in Figuur 4.2. Het voorstel zorgt er ook voor dat alleenstaande ouders meer overhouden van de overgang van bijstand naar werk. De hervorming wordt dan ook geframed als een vereenvoudiging die werken aantrekkelijker maakt voor alleenstaande ouders. Verder memoreert de minister het voornemen om de ouderschapsverlofkorting en de LOK af te schaffen. De minister belooft de kamer de implementatie verder uit te werken voor Prinsjesdag.

¹³ De kindertoeslag op het heffingsvrije vermogen in box 3 is dan al afgeschaft.

Figuur 4.2 Voorgestelde hervorming kindregelingen alleenstaande ouders



Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012).

Maar wederom valt er een kabinet. Op 21 april 2012 trekt de PVV haar gedoogsteun in. Op 23 april 2012 dienen de ministers vervolgens hun ontslag in bij de Koningin. Er komen wederom verkiezingen, nu op 12 september 2012.

Bij de verkiezingsprogramma's in 2012 buigen de partijen wederom flink om. Zie CPB (2012a) voor een overzicht van de voorstellen per partij. De VVD neemt grotendeels de voorstellen voor de kindregelingen in de voorgaande kabinetsperiode over. D66 en de PVV nemen de plannen voor de alleenstaande ouders niet over, maar bezuinigen op de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De PvdA neemt de vereenvoudiging van de kindregelingen voor alleenstaande ouders over, en daarnaast intensificeert zij de kinderopvang. De SP en GroenLinks nemen de voorstellen voor de alleenstaande ouders niet over, zij snijden in de kinderbijslag en het kindgebonden budget en intensiveren de kinderopvangtoeslag. De confessionele partijen nemen de plannen voor de kindregelingen voor alleenstaande ouders ook niet over. Het CDA doet verder weinig aan de kindregelingen. De ChristenUnie en SGP bezuinigen op de kinderopvangtoeslag, en intensiveren de kinderbijslag en het kindgebonden budget.

Het wordt wederom een nek-aan-nek race tussen de VVD en PvdA, en wederom komt de VVD als grootste partij uit de bus, nu met 41 zetels tegenover 38 voor de PvdA. Het CDA valt terug van 21 naar 13 zetels, en de PVV van 24 naar 15. De VVD en PvdA gaan onderhandelen en in recordtempo wordt er een regeerakkoord in elkaar getimmerd, op 29 oktober 2012 presenteert het kabinet Rutte-II "Bruggen slaan". Hierin is een groot deel van de voorstellen voor de kindregelingen van minister Kamp uit de brief van 8 februari 2012 terug te vinden. Het Regeerakkoord bevat de volgende ingrepen (ten opzichte van het basispad):

- Afschaffen 'kopje op de bijstand', een bezuiniging van 350 miljoen euro.
- Afschaffen alleenstaande ouderkorting en aanvullende alleenstaande ouderkorting, een bezuiniging van 540 miljoen euro.

- Introduceren kop op het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders, een intensivering van 915 miljoen euro.
- Verlagen afbouwgrens kindgebonden budget, een bezuiniging van 200 miljoen euro.
- Verlagen kinderbijslag met per saldo 424 miljoen euro.
- Afschaffen LOK en ouderschapsverlofkorting, een bezuiniging van 300 miljoen euro.
- Hervorming van de WTOS en TOG, hier wordt geen bezuiniging voor ingeboekt.

In totaal wordt er in dit pakket voor 900 miljoen euro omgebogen. De hervorming komt ook in het aangepaste regeerakkoord van 24 oktober 2012. De nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Asscher gaat een wetsvoorstel maken om de wijzigingen per 1 januari 2015 in te voeren.

Na een zorgvuldige beleidsvoorbereiding, en diverse sessies in de Tweede en Eerste Kamer¹⁴, komt minister Asscher op 3 september 2014 met een wetsvoorstel waarin het aantal kindregelingen wordt teruggebracht van 11 tot 4 (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014a). Het wetsvoorstel is in lijn met het regeerakkoord. De budgettaire raming van de uitgaven is wel bijgesteld, de hervorming levert nu nog een budgettaire besparing op van 0,8 miljard euro. Het wetsvoorstel is voor commentaar en suggesties voorgelegd aan o.a. de Belastingdienst, de SVB, DUO, UWV, VNG en Actal. De uitvoeringsorganisaties achten het wetsvoorstel uitvoerbaar en het beoogde tijdpad haalbaar (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014a). De hervorming wordt wederom geframed als een vereenvoudiging die werken aantrekkelijker maakt: "Door de vereenvoudiging worden de regelingen effectiever en werken vanuit de bijstand lonend." (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013, p. 1) Maar ook de bezuiniging wordt genoemd: "De minister bezuinigt 800 miljoen euro op een budget van 10 miljard euro." (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013, p. 1) De koopkrachteffecten worden ook gepresenteerd, zowel de 'medianentabel' als de 'puntenwolken', zie Tabel 4.2 en Figuur 4.3.

Tot slot worden bij de begrotingsonderhandelingen voor 2015 met wisselgeld de 'scherpe kantjes' er van af gehaald voor alleenstaande ouders in bijstand. Door de wetswijziging gaan alleenstaande ouders in de bijstand er op achteruit ten opzichte van het voorgaande stelsel. Om dit te voorkomen wordt besloten de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget in het wetsvoorstel te verhogen van 2.800 euro naar 3.050 euro, een structurele budgettaire intensivering van 88 miljoen euro (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014b). Op 1 januari 2015 is de vereenvoudiging van de kindregelingen vervolgens een feit.

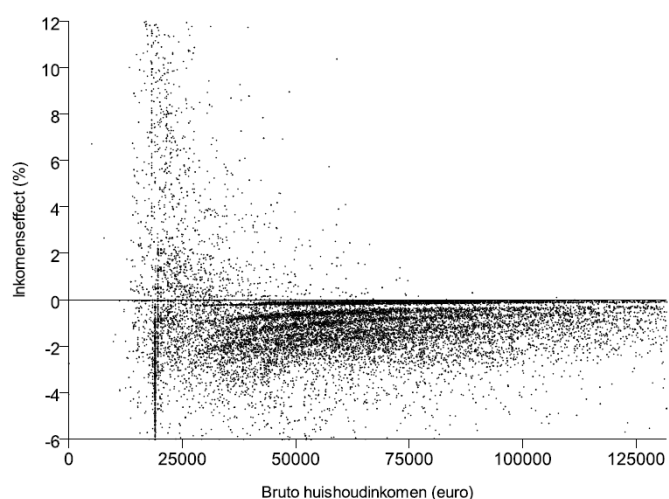
¹⁴ Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33716_wet_hervorming voor een gedetailleerde tijdlijn, de voorliggende stukken en de verslagen van de vergaderingen.

Tabel 4.2 Koopkrachteffecten (%) van brede hervorming kindregelingen, 2017

	2 kinderen, 6 en 11 jaar	1 kind, 6 jaar	2 kinderen, 13 en 16 jaar
Actieven			
Alleenverdiener met kinderen			
Modaal	-1 1/2	-2 3/4	-3
2x modaal	-1	-1/2	-3 1/4
Tweeverdieners			
Modaal + 1/2x modaal met kinderen	-1	-1/2	-2 1/4
2x modaal + 1/2x modaal met kinderen	-3/4	-1/4	-2 1/2
Alleenstaande ouders			
Minimumloon	+10 1/2	+9 3/4	+2 3/4
Modaal	+ 1/4	-3/4	-1 1/2
Inactieven			
Sociale minima			
Paar met kinderen	+1/2	-1	-1 3/4
Alleenstaande ouder	-2 1/4	-4 1/4	-4 1/2

Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014a).

Figuur 4.3 Koopkrachteffecten van brede hervorming kindregelingen, 2017



Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014a).

4.2 Hervormingsfactoren

Tabel 4.3 Hervormingsfactoren hervorming van de kindregelingen

Vereenvoudiging: Hervorming van de kindregelingen	
1 Vastgelegd in regeerakkoord	✓
2 Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers	✗
3 Draagvlak polder / belangenorganisaties	
4 Hervormingsrijpheid	✓
5 Economische crisis	✓
6 Degelijk onafhankelijk onderzoek	✓
7 Degelijke beleidsvoorbereiding	✓
8 Politiek leiderschap	
9 Effectief gecommuniceerd (framing)	✓
10 Wisselgeld	✓

Vastgelegd in regeerakkoord

De hervorming van de kindregelingen was vastgelegd in twee regeerakkoorden, dit heeft de kans op hervorming vergroot.

Kabinet heeft een meerderheid in beide Kamers

Het kabinet Rutte-II had geen meerderheid in de Eerste Kamer, maar dit is blijkbaar geen obstakel geweest om de hervorming van de kindregelingen door te voeren.

Draagvlak polder/belangenorganisaties

De belangenorganisaties hebben zich samen met een deel van de oppositie verzet tegen de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag, maar de integratie van de kindregelingen is niet op veel verzet gestuit.

Hervormingsrijpheid

De ingrepen in de kindregelingen waren al in gang gezet voor de verkiezingen in 2012. Het kabinet Rutte-I was bovendien al een vereenvoudiging overeengekomen. Meerdere partijen vonden de tijd rijp voor een aanzienlijke hervorming van de kindregelingen, in lijn met de ambtelijke analyse uit de brede heroverweging.

Economische crisis

De overheid moest bezuinigen om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Hierdoor werd de kans op hervormingen groter.

Degelijk onafhankelijk onderzoek

Aan deze hervorming ging degelijk onafhankelijk onderzoek vooraf. Bij de brede heroverwegingen 2010 werd in het rapport 'Het kind van de regeling' voor het eerst integraal naar de kindregelingen gekeken. Bovendien werden er concrete pakketten uitgewerkt en de effecten op de koopkracht en werkgelegenheid doorgerekend. Het pakket

‘Participatie’ uit dit rapport was de basis voor de daaropvolgende wijzigingen in de kindregelingen.

Degelijke beleidsvoorbereiding

De hervorming kende een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Na het verschijnen van het rapport ‘Het kind van de regeling’ heeft het beleid vier jaar de tijd genomen om deze hervorming zorgvuldig uit te werken (de val van het kabinet Rutte-I heeft daar vermoedelijk ook een bijdrage aan geleverd). Daarbij is ook advies ingewonnen bij o.a. de Belastingdienst, de SVB, DUO, UWV, VNG en Actal.

Politiek leiderschap

Politiek leiderschap heeft bij deze hervorming vermoedelijk geen belangrijke rol gespeeld. De opeenvolgende ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamp en Asscher, zijn in roerige tijden wel steeds achter de hervorming, en de bijbehorende bezuiniging, blijven staan.

Effectief gecommuniceerd (framing)

Bij de hervorming is benadrukt dat deze het stelsel een stuk simpeler zou maken en de armoedeval voor alleenstaande ouders zou beperken (alleenstaande ouders die de overstap maken van bijstand naar 4 dagen werk per week gaan er na het voorstel op vooruit in plaats van op achteruit). Het bezuinigingsaspect was daarom minder in beeld.

Wisselgeld

Ten tijde van het Regeerakkoord was er weinig budgettaire ruimte. Uiteindelijk is er wel wisselgeld ingezet om de alleenstaande ouders in de bijstand te compenseren. Dit heeft aan het eind geholpen om de hervorming door te voeren.

5 Conclusies

Tabel 5.1 Hervormingsfactoren: overzicht

	Complicatie: De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting	Vereenvoudiging: Hervorming van de kindregelingen
1 Vastgelegd in regeerakkoord	✓	✓
2 Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers	✗	✗
3 Draagvlak polder / belangenorganisaties		
4 Hervormingsrijpheid	✗	✓
5 Economische crisis	✓	✓
6 Degelijk onafhankelijk onderzoek	✗	✓
7 Degelijke beleidsvoorbereiding	✗	✓
8 Politiek leiderschap		
9 Effectief gecommuniceerd (framing)	✗	✓
10 Wisselgeld	✗	✓

Tabel 5.1 geeft een overzicht van hoe de twee casussen scoren op de verschillende hervormingsfactoren die worden geïdentificeerd in de politieke-economie literatuur. Hieruit blijkt dat gedegen onafhankelijk onderzoek helpt, evenals een gedegen beleidsvoorbereiding helpt en de budgettaire noodzaak om te hervormen. De doorslaggevende factor lijkt echter het vastleggen in het regeerakkoord. Dit is tegelijk ook de keerzijde van een regeerakkoord. Wat daarin wordt afgesproken is vervolgens moeilijk omkeerbaar. Ook maatregelen die bij nader inzien minder wenselijk zijn vanuit het oogpunt van eenvoud worden moeilijk omkeerbaar. Om een vereenvoudiging door te voeren lijkt het bevorderlijk om eerst degelijk onderzoek te doen en vervolgens de hervorming zorgvuldig voor te bereiden, haastige speed is zelden goed. Door de uitvoering eerder in het proces te betrekken worden uitvoeringsproblemen beperkt. Verder suggereren deze casussen dat een meerderheid in beide Kamers, politiek leiderschap en draagvlak in de polder niet noodzakelijk zijn voor het vereenvoudigen, en compliceren, van het belastingstelsel.

Literatuur

Berg, P. van den en D. Kabel, 2010, Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(2), pp. 69-75. [\[link\]](#)

Chetty, R., Looney, A. en K. Kroft, 2009, Salience and taxation: Theory and evidence, *American Economic Review*, 99(4), pp. 1145-1177. [\[link\]](#)

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013, *Naar een activerender belastingstelsel: Eindrapport*, ministerie van Financiën, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2010a, *Keuzes in Kaart 2011-2015*, CPB, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2010b, Analyse economische effecten financieel kader, CPB Notitie d.d. 27 september 2010, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2012a, *Keuzes in Kaart 2013-2017*, CPB, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2012b, Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie d.d. 29 oktober 2012, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2012c, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie d.d. 12 november 2012, Den Haag. [\[link\]](#)

CPB, 2012d, Effecten van het Regeerakkoord voor de marginale druk, CPB Notitie d.d. 10 december 2012, Den Haag. [\[link\]](#)

Ewijk, C. van en C. Teulings, 2009, *De Grote Recessie: Het Centraal Planbureau over de Kredietcrisis*, Uitgeverij Balans, Amsterdam. [\[link\]](#)

Koot, P., Vlekke, M., Berkhout, E. en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016), CPB Achtergronddocument, Den Haag. [\[link\]](#)

Lejour, A., 2016, De politieke economie van belastinghervormingen, CPB Policy Brief 2016/08, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Financiën, 2010, Het kind van de regeling, ministerie van Financiën, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Financiën, 2014, Keuzes voor een beter belastingstelsel, ministerie van Financiën, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Financiën, 2015, Belastingplan 2016, ministerie van Financiën, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, Kindregelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012, Kindregelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013, Nieuwsbericht: Wetsvoorstel hervorming kindregelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014a, Wetsvoorstel hervorming kindregelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [\[link\]](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014b, Besluit van 1 oktober 2014 tot verhoging van het bedrag van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget en tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met aanpassing van het begrip van eerste kind en enige andere wijzigingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag. [\[link\]](#)

OESO, 2015, *Tax Administration 2015*, OESO, Parijs. [\[link\]](#)

SEO, 2011, Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen, SEO-rapport nr. 2011-31, Amsterdam. [\[link\]](#)

Studiecommissie belastingstelsel, 2010, *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*, ministerie van Financiën, Den Haag. [\[link\]](#)

Tempelman, C. en A. Houkes-Hommes, 2016, What stops Dutch households from taking up much needed benefits?, *Review of Income and Wealth*, te verschijnen. [\[link\]](#)

Bijlagen

A Interviews

In de maanden januari, februari en maart 2016 zijn interviews gehouden met:

Prof. dr. K. Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Juridische faculteit van de Universiteit Leiden

Drs. J. Clerx, afdelingshoofd bij de Directie Zorgverzekeringen, DG Langdurige Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (voorheen werkzaam bij de Directie Algemene Fiscale en Economische Politiek, ministerie van Financiën, en daar secretaris van de werkgroep kindregelingen bij de brede heroverwegingen)

Drs. M. van Goor, coördinerend beleidsmedewerker bij de Directie Algemene Fiscale en Economische Politiek, ministerie van Financiën

Drs. M. Sweers, directeur Algemene Fiscale Politiek, DG voor Fiscale Zaken, ministerie van Financiën

Drs. S. Veldhuizen, afdelingshoofd Collectieve Sector en Inkomensbeleid, DG Algemene Sociaal-Economische Aangelegenheden, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Egbert Jongen dankt de geïnterviewden voor hun tijd en de interessante en leerzame gesprekken.

B Kan dat niet eenvoudiger?

In deze bijlage analyseren we de koopkrachteffecten van een aantal vereenvoudigingen van het inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel. Daarbij schaffen we in iedere variant een regeling af (vereenvoudiging), en minimaliseren vervolgens de koopkrachteffecten met behulp van het restant van regelingen. De reparatie gebeurt visueel, waarbij zo goed als mogelijk de grootste minnen worden weggewerkt.¹⁵ Bij de varianten stellen we als randvoorwaarden dat: i) er geen nieuwe regelingen worden geïntroduceerd, ii) de varianten *ex ante* (zonder gedragsreacties) budgettair neutraal zijn, en iii) dat de compensatie gevonden wordt binnen de huishoudtypen en inkomensgroepen die beïnvloedt worden door het afschaffen van de regeling. Verder worden bij de varianten met de belastingkortingen geen toeslagen gewijzigd en *vice versa*, en worden bij de toeslagenvarianten de andere toeslagen niet gewijzigd, zodat de belastingkortingen- en toeslagenvarianten 'stapelbaar' zijn. Bij de berekeningen wordt uitgegaan van het stelsel in 2016.¹⁶

We analyseren de effecten van het afschaffen en vervolgens repareren van: 1) de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting, 2) de ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting, 3) de zorgtoeslag, 4) de huurtoeslag, en 5) het kindgebonden budget. Bij iedere variant beginnen we met een beschrijving van de regeling, daarna presenteren we de koopkrachteffecten van het afschaffen van de regeling, vervolgens presenteren we het compensatiepakket en ten slotte de koopkrachteffecten na compensatie. Voorts presenteren we bij iedere variant ook het budgettair beslag van het repareren van alle resterende negatieve koopkrachteffecten met behulp van een generieke maatregel (voor zover mogelijk). Bij de koopkrachteffecten rapporteren we de zogenaamde medianentabel, de puntenwolken alsook het effect op de Gini-coëfficiënt (zie Koot e.a., 2016, voor een verdere toelichting van deze maatstaven).¹⁷

Uit de varianten blijkt dat na reparatie de koopkrachteffecten van het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting relatief beperkt zijn. De koopkrachteffecten van het afschaffen van de ouderenkortingen zijn na reparatie ook nog relatief beperkt. De koopkrachteffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag zijn een stuk groter dan de voorgaande varianten, vooral wanneer de nominale premie ongemoeid wordt gelaten. De koopkrachteffecten van het afschaffen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget zijn na reparatie nog groter dan de voorgaande varianten. Deze toeslagen zijn dermate sterk gericht op specifieke inkomensgroepen respectievelijk specifieke demografische groepen, dat de koopkrachteffecten maar zeer beperkt zijn te repareren met de resterende knoppen van het belastingstelsel. Een additionele complicatie daarbij is dat de

¹⁵ Een meer formele benadering minimaliseert bijvoorbeeld de som van de procentuele koopkrachtmutaties, waarbij vervolgens iteratief de verschillende parameters van de regelingen van het belastingstelsel worden aangepast. Dit iteratieve proces is echter niet geprogrammeerd en tijdrovend, daarom is hier voor een visuele benadering gekozen.

¹⁶ Omdat een aantal regelingen de komende jaren nog gaat veranderen (zoals de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting), zijn de koopkrachteffecten en het budgettair beslag in latere jaren anders. Om de koopkrachteffecten vergelijkbaar te houden en het pakket budgettair neutraal te houden, zullen de parameters van het compensatiepakket in een later jaar anders moeten zijn.

¹⁷ Bij varianten 3), 4) en 5) abstraheren we van een mogelijk effect op respectievelijk de zorgmarkt, de woningmarkt en de vruchtbaarheid.

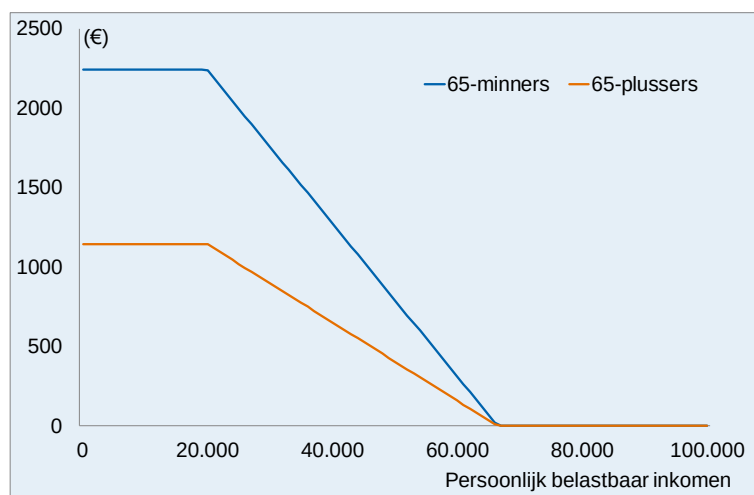
toeslagen zijn gebaseerd op huishoudinkomen, terwijl het fiscale stelsel grotendeels is gebaseerd op individueel inkomen.

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat de lijst van varianten niet uitputtend is. Bovendien, wanneer de randvoorwaarden worden losgelaten of versoepeld dan zijn er meer vereenvoudigingen mogelijk (verzilverbare heffingskortingen, het inperken van het aantal aftrekposten etc.).

Variant 1: Afschaffen inkomensafhankelijkheid algemene heffingskorting

Figuur B.1 illustreert grafisch het verloop van de algemene heffingskorting (AHK) met het (persoonlijk belastbaar) inkomen, voor 65-minners en 65-plussers. De maximale AHK voor 65-minners is 2.242 euro. Vanaf een inkomen van 19.922 euro wordt de AHK voor 65-minners afgebouwd met 4,822% tot 0 euro bij een inkomen van 66.417 euro. De maximale AHK voor 65-plussers is 1.145 euro. Vanaf een inkomen van 19.922 euro wordt de AHK voor 65-plussers afgebouwd met 2,463% tot 0 euro bij een inkomen van 66.417 euro.

Figuur B.1 Algemene heffingskorting 2016



Kolom (i) in Tabel B.1 geeft de mediane koopkrachteffecten van het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de AHK (een budgettaire intensivering van 5,9 miljard euro). De mediane koopkrachtmutatie voor huishoudens met een laag inkomen is nul. De midden en hoge inkomens gaan er op vooruit. Gepensioneerden gaan er minder op vooruit dan 65-minners, de maximale AHK is lager voor gepensioneerden. Alleenstaanden gaan er minder op vooruit dan tweeverdieners en alleenverdieners omdat zij maar één keer recht hebben op de AHK. De mediane koopkrachtmutatie gemeten over alle huishoudens neemt met 1,5% toe. Omdat de lage inkomens niet profiteren en de hoge inkomens relatief veel profiteren neemt de Gini-coëfficiënt met 2,3% toe. Figuur B.2 geeft de puntenwolken van de koopkrachteffecten, voor het totaal en voor subgroepen. We zien dat er een aanzienlijke spreiding is in het koopkrachteffect op ieder inkomensniveau. Dit komt doordat de huishoudens hier gerangschikt zijn naar bruto huishoudinkomen, de mate waarin

Tabel B.1 Koopkrachteffecten: medianentabel

	(i) Niet afbouwen algemene heffingskorting	(ii) Na compensatie	
	Mediane koopkrachtmutatie in % (a)		Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)			
< 175% wml	0,0	0,0	36
175-350% wml	1,8	0,0	39
350-500% wml	3,0	0,0	15
> 500% wml	3,3	0,0	10
Inkomensbron (d)			
Werkenden (e)	2,3	0,0	63
Uitkeringsgerechtigden	0,0	0,0	10
Gepensioneerden	0,3	0,1	25
Huishoudtype			
Tweeverdieners	1,8	0,0	52
Alleenstaanden	0,7	0,0	42
Alleenverdieners	2,5	0,0	6
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	2,1	0,0	26
Zonder kinderen	2,1	0,0	49
Alle huishoudens	1,5	0,0	100
Gini-coëfficiënt	2,3	-0,1	100

(a) Statische koopkrachtmutaties.
(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2016.
(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2016 ongeveer 19.800 euro.
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

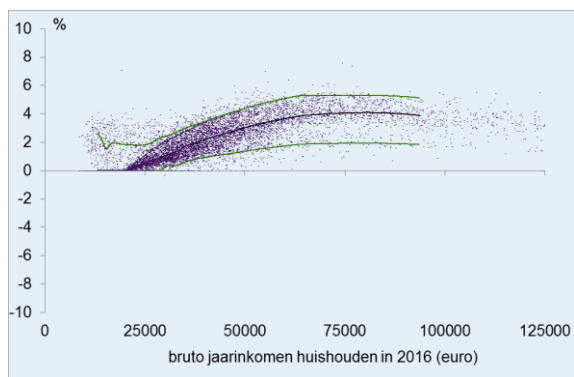
huishoudens profiteren hangt echter af van de corresponderende persoonlijke belastbare inkomens. De middelste (zwarte) lijn in de puntenwolken geeft de mediane koopkracht per inkomensniveau weer. De bovenste en onderste (groene) lijnen tonen de boven- en ondergrens waarbinnen de koopkracht van 90% van de huishoudens op een bepaald inkomensniveau zich bevindt.

Vervolgens worden de positieve koopkrachteffecten met het volgende pakket van maatregelen gecompenseerd:

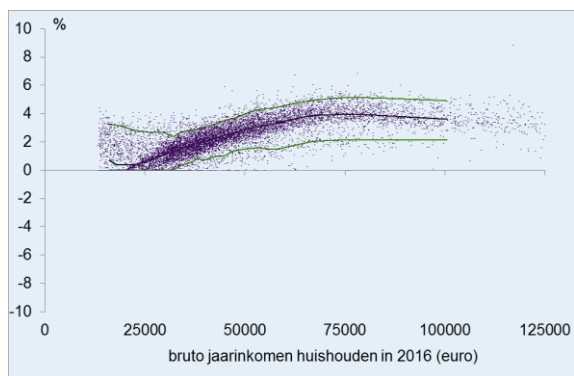
- Verhogen tarief tweede en derde schijf met 4,822%.
- Verhogen ouderenkorting voor inkomens tot 35.949 euro met 80 euro (van 1187 euro naar 1267 euro).
- Verhogen ouderenkorting voor inkomens vanaf 35.949 euro met 580 euro (van 70 euro naar 650 euro).

Figuur B.2 Koopkrachteffect voor compensatie: puntenwolken

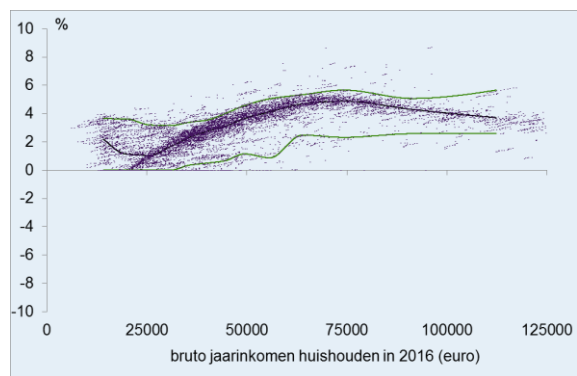
Totaal



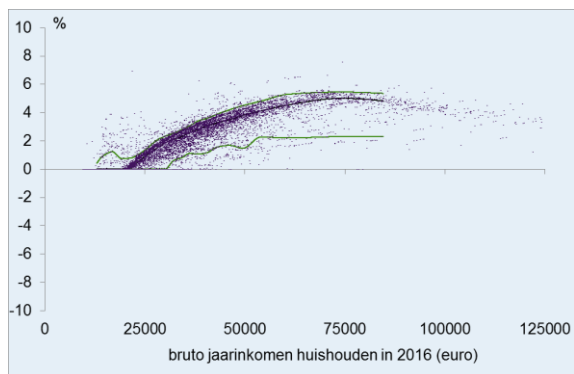
Werkende tweeverdiener



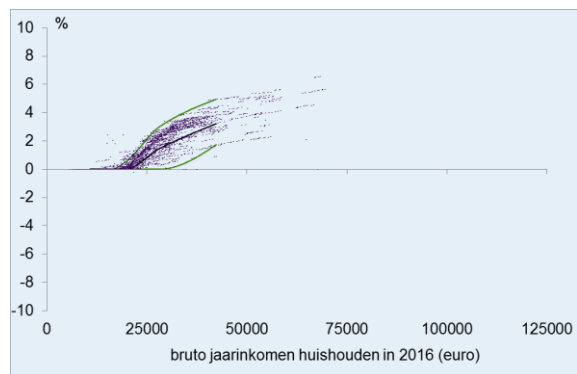
Werkende alleenverdiener



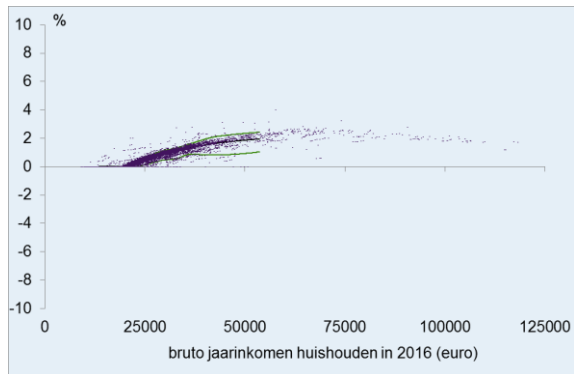
Werkende alleenstaande



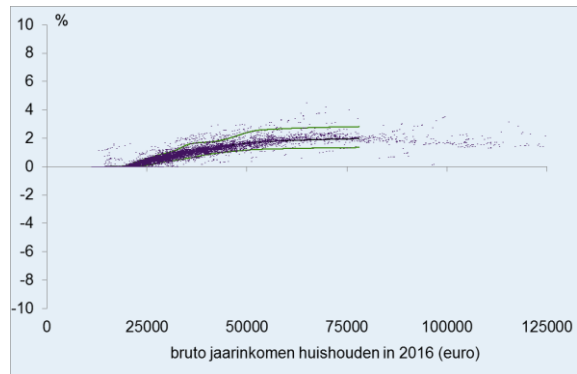
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande

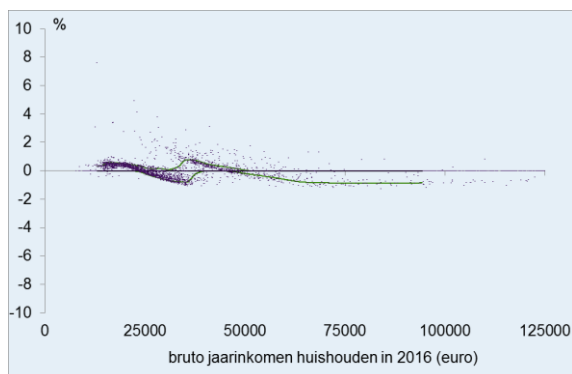


Gepensioneerd stel

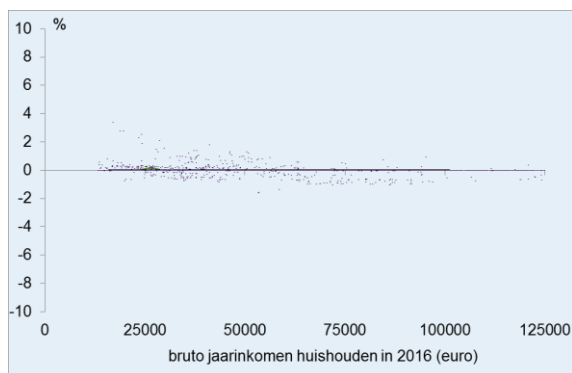


Figuur B.3 Koopkrachteffect na compensatie: puntenwolken

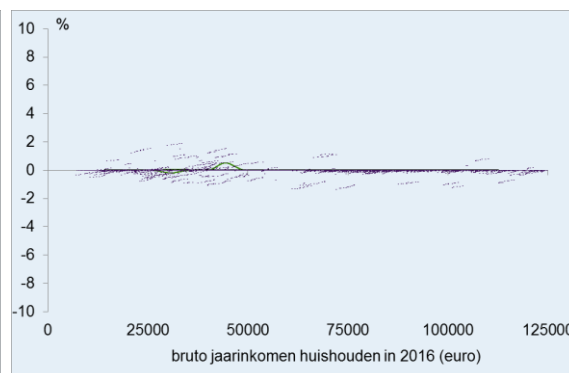
Totaal



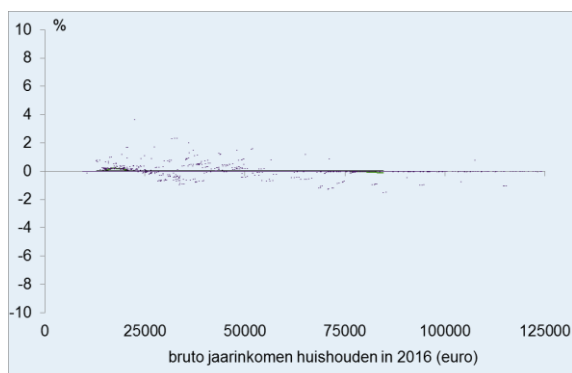
Werkende tweeverdiener



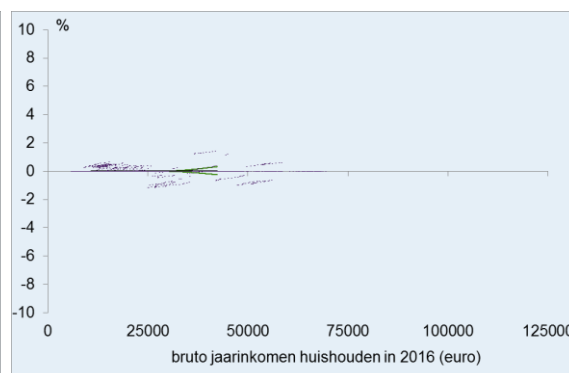
Werkende alleenverdiener



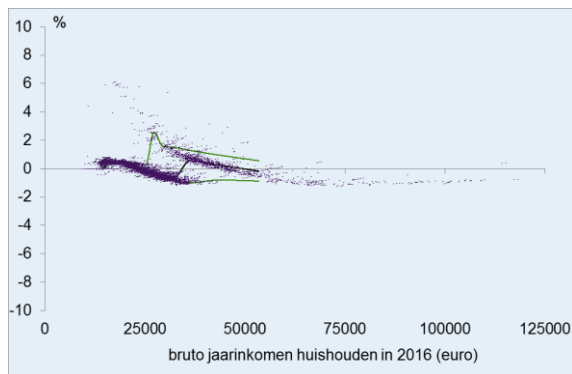
Werkende alleenstaande



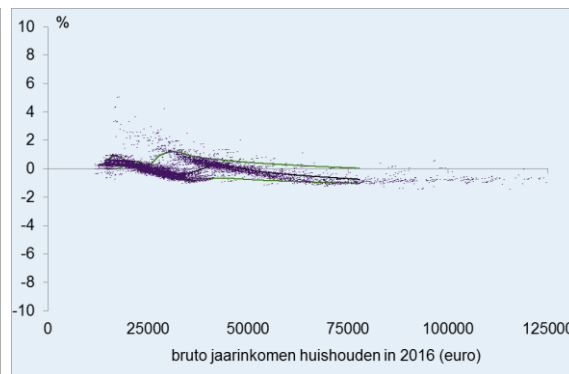
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerd stel



De onderdelen b) en c) zijn nodig omdat de verhoging van het tarief tweede en derde schijf leidt tot een koopkrachtdaling bij gepensioneerden. Samen met het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de AHK is dit pakket budgettair neutraal.

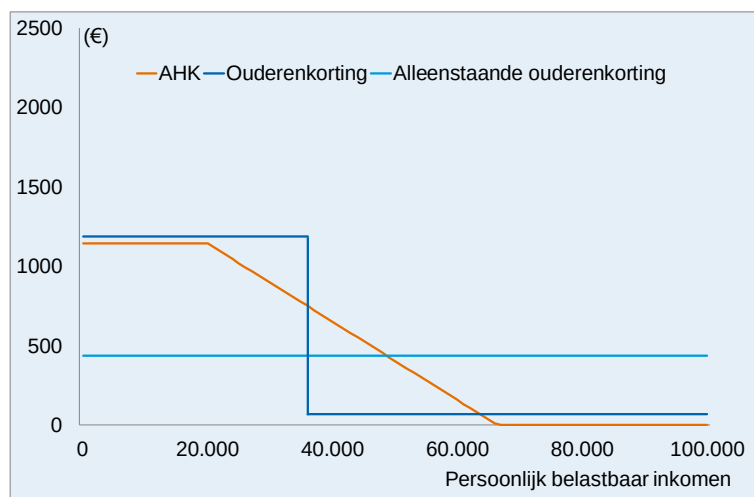
Kolom (ii) in Tabel B.1 laat zien dat de mediane koopkrachteffecten na compensatie voor vrijwel alle groepen 0,0% zijn, alleen de mediane koopkrachtmutatie van gepensioneerden is met 0,1% licht positief. De Gini-coëfficiënt daalt licht met -0,1%. Figuur B.3 geeft de bijbehorende puntenwolken. Gepensioneerden met een persoonlijk belastbaar inkomen dat net onder de overgang van de lagere naar de hogere ouderenkorting ligt gaan er op achteruit. Gepensioneerden met een persoonlijk belastbaar inkomen net boven de overgang van de lagere naar de hogere ouderenkorting gaan er op vooruit. Over het algemeen zijn de koopkrachteffecten, en dan vooral de negatieve koopkrachteffecten, beperkt.

Om alle negatieve koopkrachteffecten (voor gepensioneerden) weg te werken moet de lagere ouderenkorting met nog eens 350 euro omhoog, en de hogere ouderenkorting met nog eens 550 euro. Het budgettaire beslag daarvan is 740 miljoen euro.

Variant 2: Afschaffen ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting

Figuur B.4 illustreert grafisch de belastingkortingen gericht op 65-plussers: i) de AHK (lager voor 65-plussers dan voor 65-minners), ii) de ouderenkorting (OK, voor alle 65-plussers) en iii) de alleenstaande ouderenkorting (AOK, een aanvullende korting voor alleenstaande 65-plussers). De maximale AHK voor 65-plussers is 1.145 euro. Vanaf een inkomen van 19.922 euro wordt de AHK voor 65-plussers afgebouwd met 2,463% tot 0 euro bij een inkomen van 66.417 euro. De maximale OK is 1.187 euro, vanaf een inkomen van 35.949 euro wordt deze korting bij een extra euro inkomen verlaagd tot 70 euro. Alleenstaande 65-plussers hebben daarnaast recht op de AOK van 436 euro. De AOK is inkomensonafhankelijk.

Figuur B.4 AHK ouderen, ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting 2016



Kolom (i) in Tabel B.2 geeft de mediane koopkrachteffecten van het afschaffen van de OK en AOK (een budgettaire besparing van 3,2 mld euro). Van de groepen in Tabel B.2 verandert

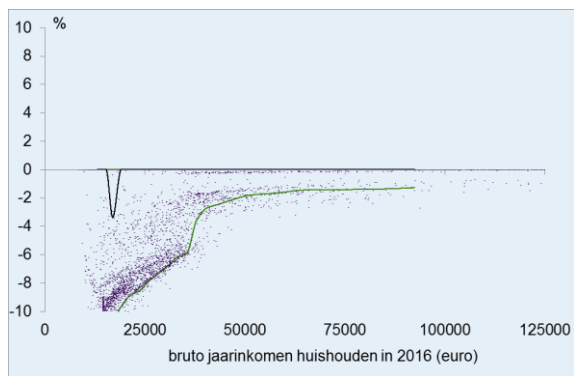
Tabel B.2 Koopkrachteffecten: medianentabel

	(i) Afschaffen ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting	(ii) Na compensatie	
	Mediane koopkrachtmutatie in % (a)		Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)			
< 175% wml	0,0	0,0	36
175-350% wml	0,0	0,0	39
350-500% wml	0,0	0,0	15
> 500% wml	0,0	0,0	10
Inkomensbron (d)			
Werkenden (e)	0,0	0,0	63
Uitkeringsgerechtigden	0,0	0,0	10
Gepensioneerden	-7,0	-0,6	25
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,0	0,0	52
Alleenstaanden	0,0	0,0	42
Alleenverdieners	0,0	0,0	6
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	0,0	0,0	26
Zonder kinderen	0,0	0,0	49
Alle huishoudens	0,0	0,0	100
Gini-coëfficiënt	2,9	0,2	100

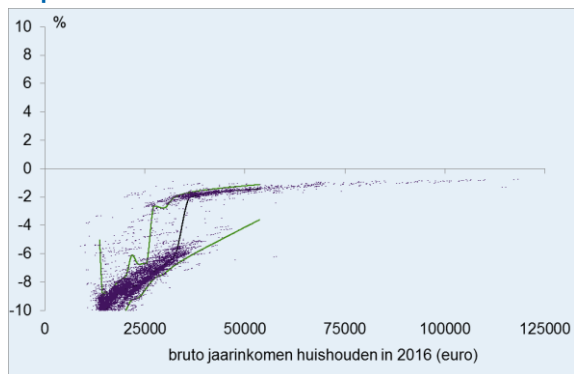
(a) Statische koopkrachtmutaties.
(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2016.
(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2016 ongeveer 19.800 euro.
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

alleen de mediane koopkracht van gepensioneerden. De mediane koopkrachtdaling bij gepensioneerden is -7,0%. Binnen de groep van gepensioneerden gaan vooral lage inkomens er op achteruit, de Gini-coëfficiënt (over alle huishoudens) neemt toe met 2,9%. Figuur B.5 geeft de puntenwolken van de koopkrachteffecten, voor het totaal en voor de subgroepen van gepensioneerden. Zowel gepensioneerde alleenstaanden als gepensioneerde stellen gaan er flink op achteruit, de eerste groep omdat zij zowel de OK als de AOK verliezen, de tweede groep omdat zij twee keer de OK verliezen.

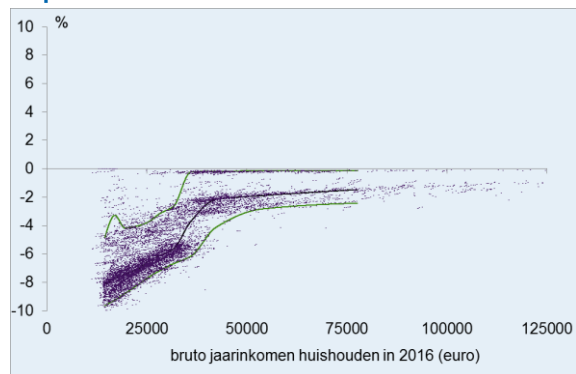
Figuur B.5 Koopkrachteffect voor compensatie: puntenwolken
Totaal



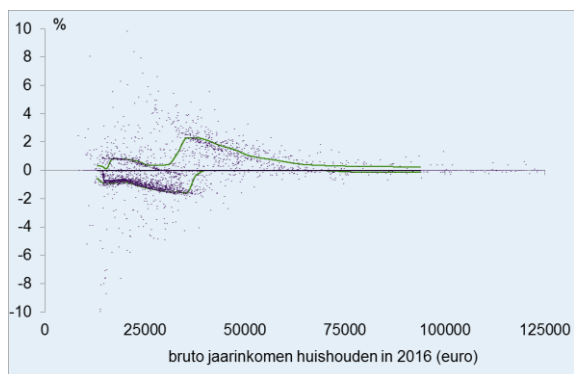
Gepensioneerde alleenstaande



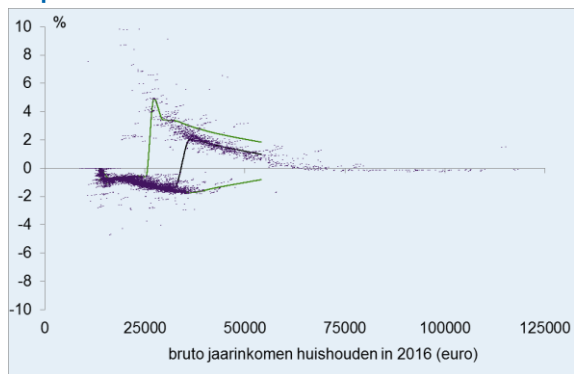
Gepensioneerd stel



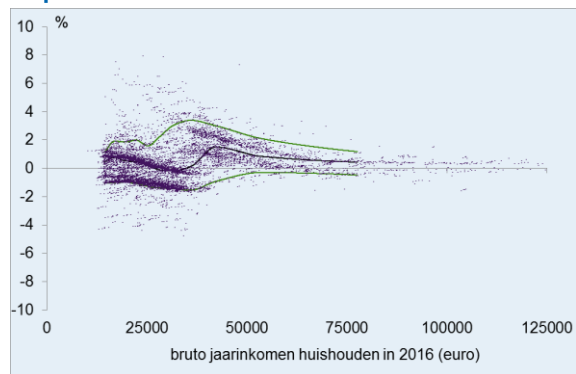
Figuur B.6 Koopkrachteffect na compensatie: puntenwolken
Totaal



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerd stel



Vervolgens compenseren we koopkrachteffecten met het volgende pakket van maatregelen:

- a) Verhogen maximale AHK voor 65-plussers met 1.059 euro. Deze verhoging wordt afgebouwd, vanaf 19.922 euro met 2,278% tot 0 euro bij 66.417 euro.
- b) Verhogen AHK voor alleenstaande 65-plussers met 1.459 euro. Deze verhoging wordt afgebouwd, vanaf 19.922 euro met 2,278% tot 400 euro bij 66.417 euro.¹⁸

Samen met het afschaffen van de OK en AOK is dit pakket budgettair neutraal.

Kolom (ii) in Tabel B.2 laat zien dat na het compensatiepakket het mediane koopkrachteffect voor gepensioneerden nog daalt met -0,6%, en de Gini-coëfficiënt nog stijgt met 0,2%. Figuur B.6 geeft de bijbehorende puntenwolken. Gepensioneerden met een persoonlijk belastbaar inkomen dat net onder de overgang van de lagere naar de hogere OK ligt gaan er op achteruit. Gepensioneerden met een persoonlijk belastbaar inkomen dat net boven de overgang van de lagere naar de hogere OK ligt gaan er op vooruit. De verklaring hiervoor is dat de OK die wordt afgeschaft bij een extra euro inkomen vanaf 35.949 euro daalt met 1.117 euro, terwijl de afbouw van de AHK meer geleidelijk verloopt.

Om de resterende negatieve koopkrachteffecten weg te werken voor gepensioneerden moet de AOW als percentage van het wettelijk minimumloon omhoog van 50% naar 55% voor stellen en van 70% naar 79% voor alleenstaanden. Het budgettair beslag daarvan is 4,5 miljard euro. Maar ook dan is er nog een groep (van ongeveer 100.000 huishoudens) waar deze maatregel geen effect op heeft. Dit zijn bijvoorbeeld migranten, of personen die een tijd in het buitenland hebben gewerkt en daardoor geen of beperkt recht hebben op de AOW.

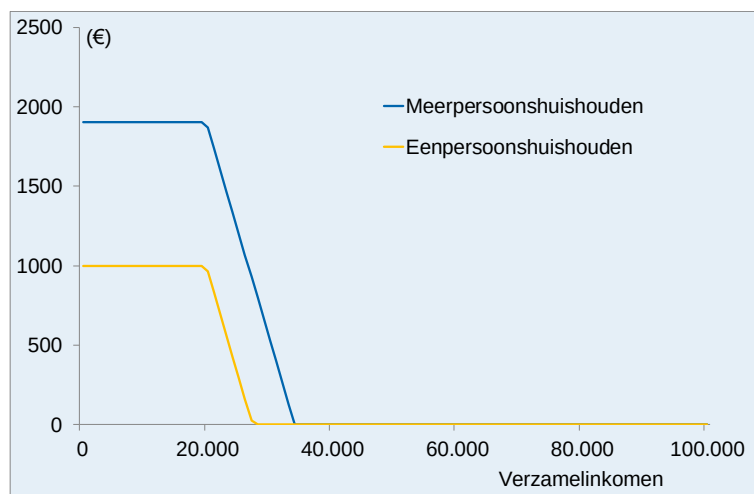
Variant 3: Afschaffen zorgtoeslag

Figuur B.7 illustreert grafisch het verloop van de zorgtoeslag (ZTS) met het verzamelinkomen, voor zowel eenpersoonshuishoudens als meerpersoonshuishoudens.¹⁹ De maximale ZTS voor eenpersoonshuishoudens is 998 euro (dit compenseert 83% van de nominale zorgpremie van 1.199 euro). Vanaf een inkomen van 19.759 euro wordt de ZTS voor eenpersoonshuishoudens afgebouwd met 13,43% tot 0 euro bij een inkomen van 27.012 euro. De maximale ZTS voor meerpersoonshuishoudens is 1.905 euro. Vanaf een inkomen van 19.759 euro wordt de ZTS voor meerpersoonshuishoudens afgebouwd met 13,43% tot 0 euro bij een inkomen van 33.765 euro.

¹⁸ Om geen nieuwe complexiteit te introduceren wordt alleen het afbouwpercentage van de AHK aangepast, niet het inkomenstraject waarover wordt afgebouwd (einde eerste schijf tot einde derde schijf). Verder laten we de verhoging van de AHK niet doorwerken in de hoogte van de bruto AOW-uitkeringsbedragen.

¹⁹ Daarbij worden alleenstaande ouders ook als meerpersoonshuishoudens aangemerkt.

Figuur B.7 Zorgtoeslag 2016



Tabel B.3 Koopkrachteffecten: medianentabel

	(i) Afschaffen zorgtoeslag	(ii) Compensatie zonder aanpassing nominale premie	(iii) Compensatie met aanpassing nominale premie	
				Mediane koopkrachtmutatie in % (a) Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)				
< 175% wml	-4,8	1,4	0,5	36
175-350% wml	0,0	0,9	0,9	39
350-500% wml	0,0	-1,1	-0,9	15
> 500% wml	0,0	-2,5	-1,9	10
Inkomensbron (d)				
Werkenden (e)	0,0	-0,4	-0,5	63
Uitkeringsgerechtigden	-6,0	0,3	-0,3	10
Gepensioneerden	-0,8	3,2	1,7	25
Huishoudtype				
Tweeverdieners	0,0	0,5	0,5	52
Alleenstaanden	-1,6	0,4	-0,3	42
Alleenverdieners	0,0	-1,5	-0,6	6
Gezinssamenstelling (f)				
Met kinderen	0,0	-0,3	-0,3	26
Zonder kinderen	0,0	-0,4	-0,5	49
Alle huishoudens	0,0	0,3	-0,1	100
Gini-coëfficiënt	2,3	-3,0	-2,4	100

(a) Statistische koopkrachtmutaties.

(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2016.

(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2016 ongeveer 19.800 euro.

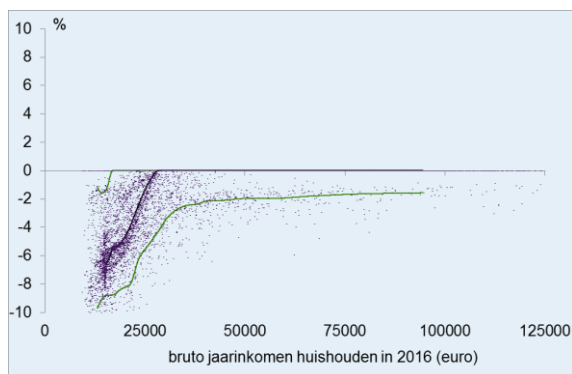
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.

(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.

(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Figuur B.8 Koopkrachteffect voor compensatie: puntenwolken

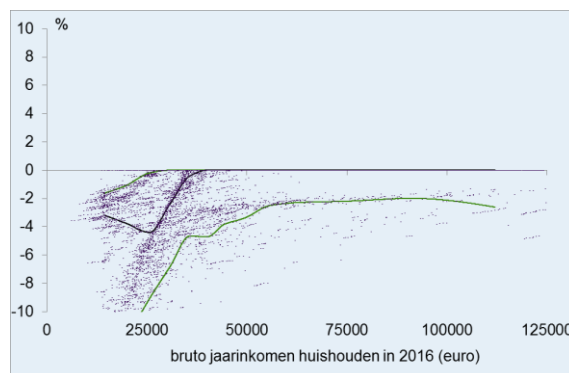
Totaal



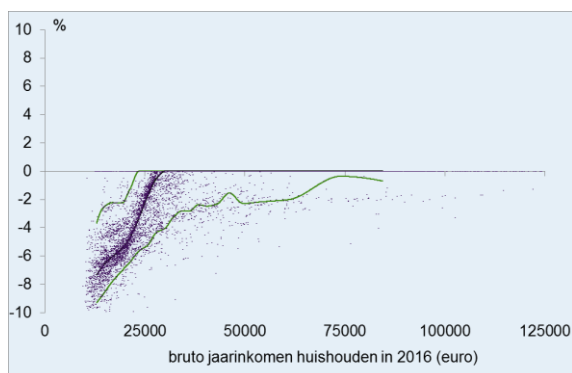
Werkende tweeverdiener



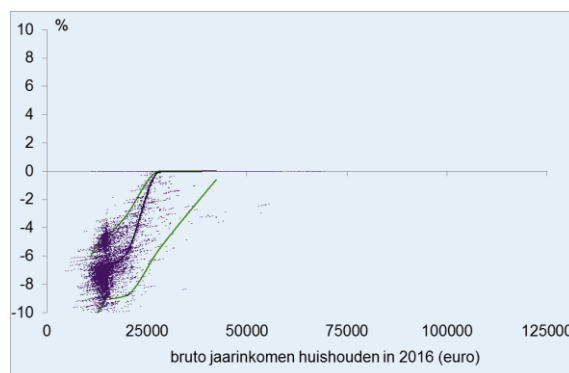
Werkende alleenverdiener



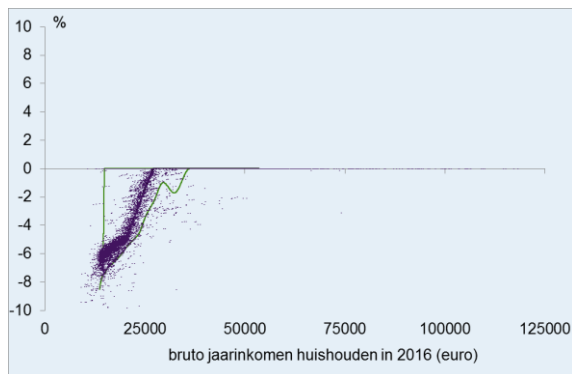
Werkende alleenstaande



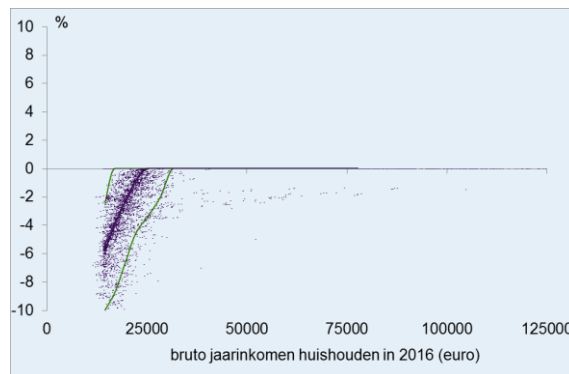
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerd stel



Kolom (i) in Tabel B.3 geeft de mediane koopkrachteffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag (een budgettaire besparing van 4,0 miljard euro). De mediane koopkracht van huishoudens met een laag inkomen daalt met -4,8%. De mediane koopkrachtmutatie voor de midden en hoge inkomens is 0,0%. Gemeten naar inkomensbron, gaan vooral de uitkeringsgerechtigden er op achteruit. Maar ook bij de gepensioneerden is er sprake van een mediane koopkrachtdaling, evenals bij alleenstaanden. Tweeverdieners en alleenverdieners hebben doorgaans een hoger verzamelinkomen, en hebben daarom kleinere koopkrachteffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag. Omdat vooral de koopkracht van de lage inkomens daalt, neemt de Gini-coëfficiënt toe met 2,3%. Figuur B.8 geeft wederom de puntenwolken van de koopkrachteffecten. Er is sprake van een aanzienlijke spreiding in het negatieve koopkrachteffect op ieder inkomensniveau, met flinke uitschieters naar beneden. De puntenwolken zijn daarbij afgekapt op [-10%,+10%], er zijn echter ook huishoudens met een koopkrachtverlies van meer dan 10%.

Bij het compenseren van de koopkrachteffecten analyseren we twee pakketten. In het eerste pakket wordt de nominale zorgpremie niet aangepast, in het tweede pakket wordt de nominale zorgpremie wel aangepast. Door de nominale zorgpremie ook aan te passen kunnen de koopkrachteffecten verder worden beperkt. Aan een lagere nominale premie kleeft wel het risico dat zorgverzekeraars een negatieve nominale premie moeten vragen. Wanneer verzekerden een premiekorting op de nominale premie kunnen krijgen, bijvoorbeeld wanneer ze kiezen voor een collectief contract en/of een vrijwillig hoger eigen risico, dan kan bij een lagere nominale premie de premiekorting leiden tot een negatieve nominale premie. Verzekeraars zullen waarschijnlijk terughoudend zijn met negatieve premies en daardoor minder scherp gaan concurreren waardoor ook de noodzaak afneemt om scherp zorg in te kopen bij de zorgaanbieders. In de variant rekenen we met een nominale premie van 500 euro (tegenover 1.199 euro in de basis). Bij een nominale premie van 500 euro lijkt dit risico niet aanwezig te zijn, maar bij lagere premies dan 500 euro kan dat mogelijk wel een rol gaan spelen. Aan een lagere nominale premie kleeft daarnaast nog het risico dat het leidt tot minder concurrentie tussen zorgverzekeraars. Maar ook bij dit risico is het de vraag of het aanwezig is. Het is in de literatuur niet aangetoond dat lagere (positieve) nominale premies de concurrentie verminderen. Belangrijk daarbij is of consumenten kijken naar procentuele of absolute verschillen tussen de premies van verschillende zorgverzekeraars. Wanneer consumenten kijken naar procentuele verschillen dan kan de concurrentie juist toenemen bij een lagere nominale premie.

Het eerste compensatiepakket bestaat uit de volgende maatregelen:

- a) Verhogen AHK met 650 euro.
- b) AHK twee maal in het sociaal minimum (i.p.v. 1,83 maal in de basis).
- c) AOW alleenstaanden omhoog van 70 naar 74% van het WML.
- d) AOW stellen omhoog van 100 naar 104% van het WML.
- e) Verhogen maximale arbeidskorting (AK) met 663 euro, door het opbouwpercentage te verhogen met 23,3% (de maximale AK wordt dan bereikt bij 16.216 euro i.p.v. 19.758 euro), en deze AK wordt eerder afgebouwd, vanaf 17.442 euro (i.p.v. 34.015 euro).
- f) Verhogen tarief tweede en derde schijf met 4,7%.

g) Afschaffen OK van 70 euro voor hogere inkomens (>35.949 euro).

De onderdelen a), b), c), d) en e) zijn nodig om de lagere inkomens te compenseren, zowel de niet-werkenden als de werkenden. De onderdelen f) en g) zijn nodig om het pakket budgettair neutraal te maken.

Kolom (ii) in Tabel B.3 laat zien dat het mediane koopkrachteffect voor de lage inkomens na het compensatiepakket positief is, en voor de midden en hoge inkomens negatief. Naar inkomensbron gemeten, is het mediane koopkrachteffect licht negatief voor werkenden, licht positief voor uitkeringsgerechtigde 65-minners en aanzienlijk positief voor gepensioneerden. Binnen huishoudtypen zien we een lichte stijging voor tweeverdieners en alleenstaanden, maar een daling voor alleenverdieners. Alleenverdieners ontvangen doorgaans maar weinig ZTS, maar krijgen wel te maken met de stijging van de tweede en derde schijf. Er is sprake van een flinke spreiding in de koopkrachteffecten, waardoor de mediane koopkrachtmutatie flink afwijkt van nul, +0,3%. De Gini-coëfficiënt neemt per saldo af met -3,0%. Figuur B.9 geeft de bijbehorende puntenwolken. Hier zien we dat er bij bijna elke groep sprake is van aanzienlijke winnaars en verliezers. De lage inkomens gaan er gemiddeld op vooruit, maar er blijft een groep die flink in de min blijft staan. Dit zijn huishoudens met een laag arbeidsinkomen met een verzilveringsprobleem, zij kunnen de hogere AHK en AK niet (volledig) verzilveren. Uit deze analyse blijkt dat het afschaffen van de ZTS maar beperkt is te compenseren met het belastingstelsel wanneer de nominale premie ongemoeid wordt gelaten.

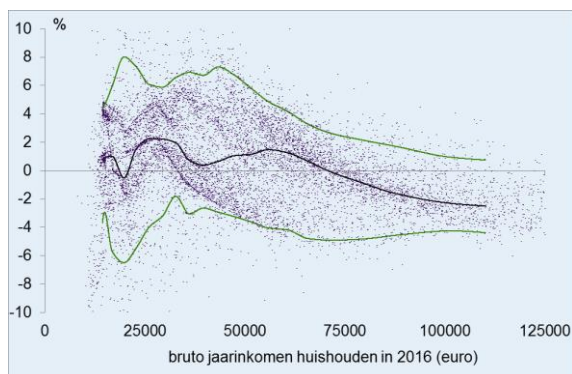
Het tweede compensatiepakket bestaat uit de volgende maatregelen:

- a) Nominale zorgpremie verlagen naar 500 euro.
- b) AHK twee maal in het sociaal minimum.
- c) AOW alleenstaanden omhoog van 70 naar 73% van het WML.
- d) AOW stellen omhoog van 100 naar 102% van het WML.
- e) Verhogen tarief tweede en derde schijf met 5,3%.
- f) Afschaffen OK van 70 euro voor hogere inkomens (>35.949 euro).

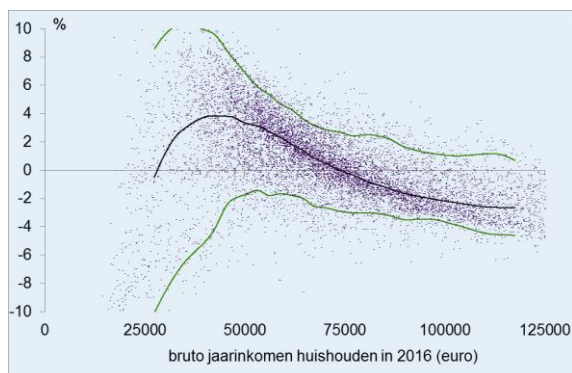
Het belangrijkste verschil met het voorgaande pakket is de verlaging van de nominale premie naar 500 euro. Hierdoor is er minder compensatie nodig via de AHK en de uitkeringspercentages, en is er weinig voordeel te behalen met het aanpassen van de AK (deze blijft dan ook ongewijzigd). Ook dit pakket is budgettair neutraal.

Figuur B.9 Koopkrachteffect na compensatie, zonder aanpassing nominale premie: puntenwolken

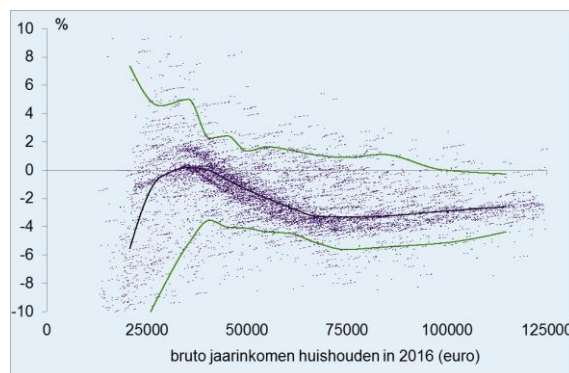
Totaal



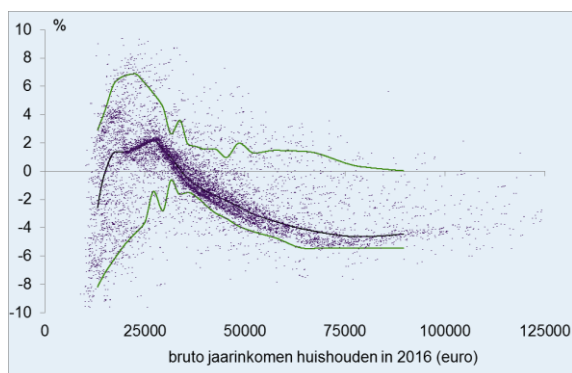
Werkende tweeverdiener



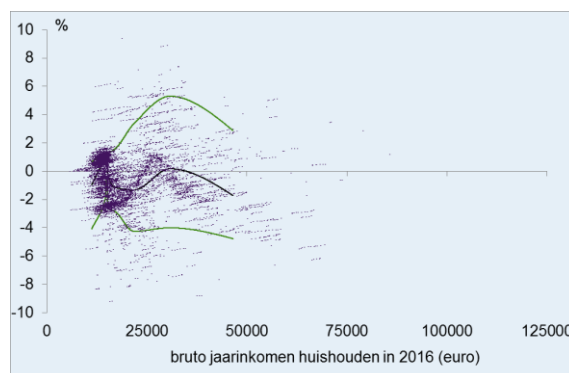
Werkende alleenverdiener



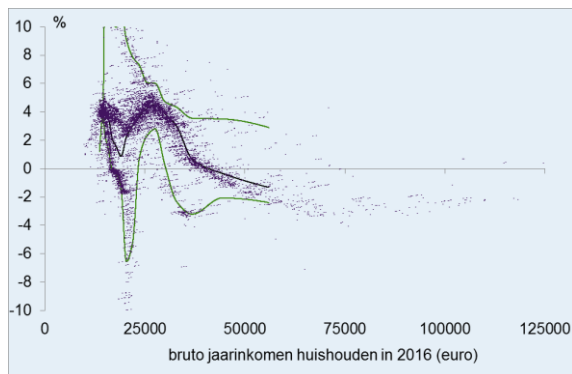
Werkende alleenstaande



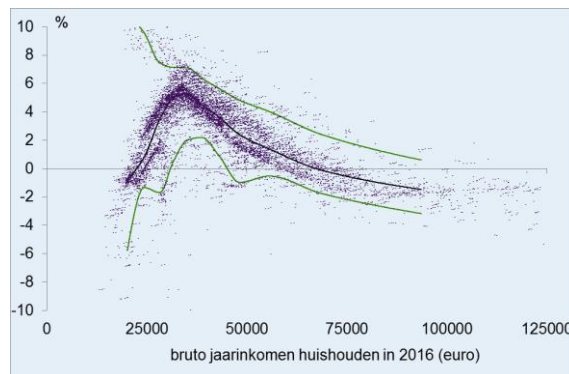
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande

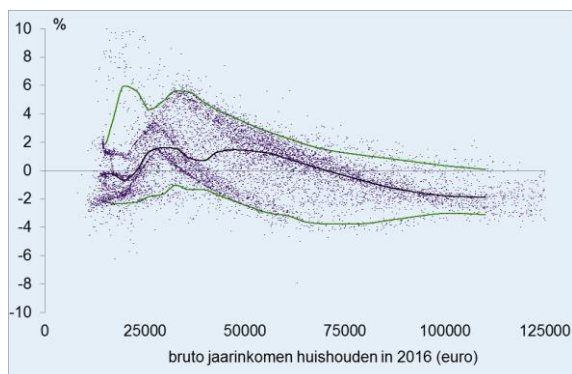


Gepensioneerd stel

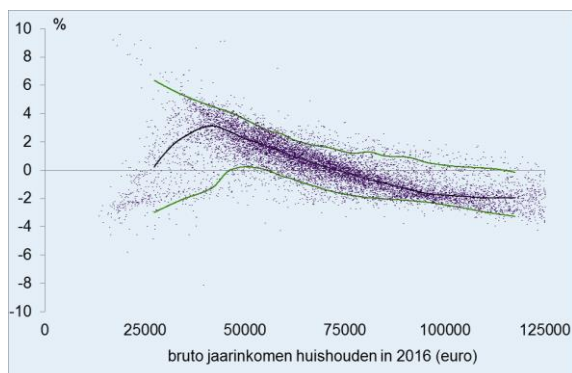


Figuur B.10 Koopkrachteffect na compensatie, met aanpassing nominale premie: puntenwolken

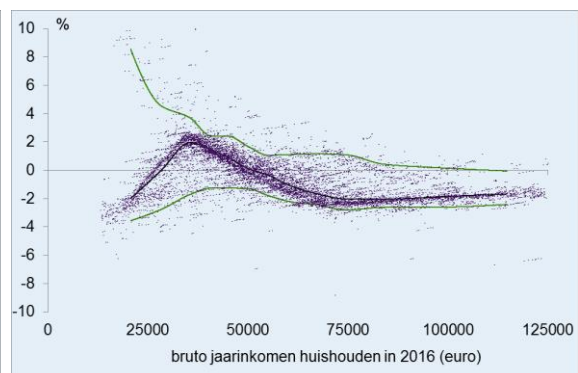
Totaal



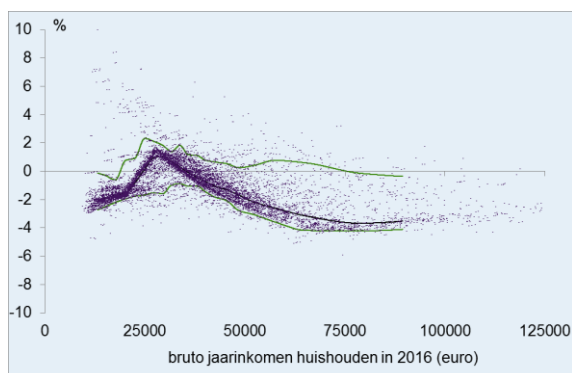
Werkende tweeverdiener



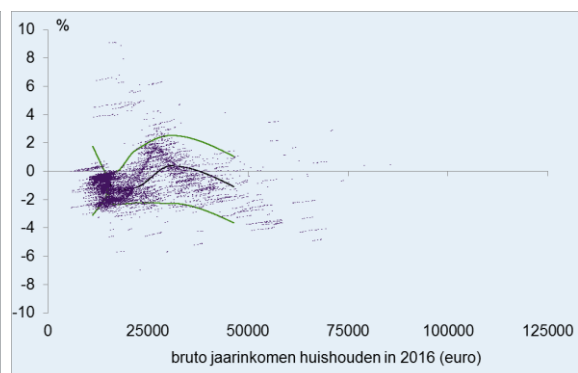
Werkende alleenverdiener



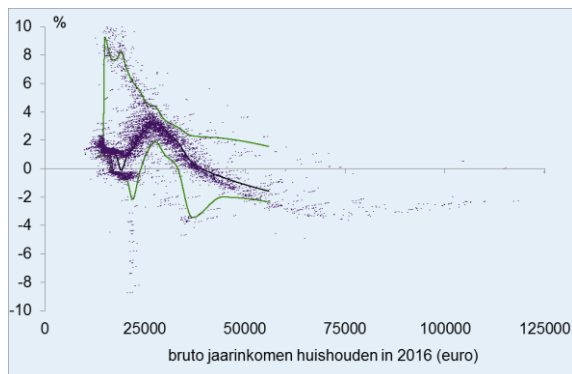
Werkende alleenstaande



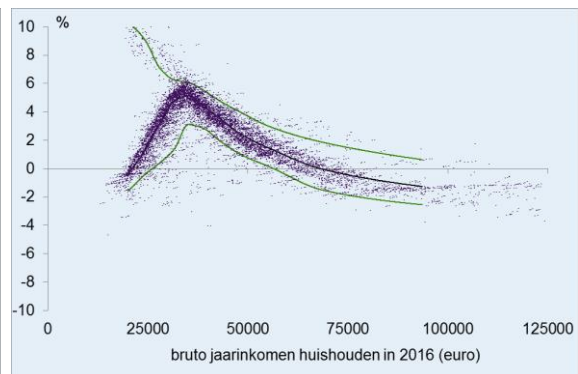
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerd stel



Kolom (iii) in Tabel B.3 laat zien dat dit compensatiepakket leidt tot kleinere (absolute) mediane koopkrachtmutaties. Lage inkomens profiteren procentueel het meeste van de lagere nominale premie, bovendien is er voor huishoudens met een laag arbeidsinkomen ook geen sprake van een verzilveringsprobleem bij het verlagen van de nominale premie. Het compensatiepakket kan hierdoor minder elementen bevatten, de arbeidskorting wordt ongemoeid gelaten, waardoor er ook bij de andere groepen minder uitschieters zijn. De mediane koopkrachtmutatie over alle huishoudens is nu maar -0,1%, en de Gini-coëfficiënt daalt met -2,4% wat minder sterk. Kijken we naar de bijbehorende puntenwolken in Figuur B.10, dan zien we dat er echter nog steeds voor een grote groep huishoudens negatieve koopkrachteffecten zijn, met relatief veel massa rond de -2%. Maar de spreiding in de koopkrachteffecten is aanzienlijk kleiner dan bij de variant waarbij de nominale premie niet wordt aangepast, zeker wat betreft de uitschieters naar beneden.

Om alle negatieve koopkrachteffecten bij het tweede compensatiepakket weg te werken moet de nominale premie nog verder worden verlaagd, tot 150 euro. Bij een dermate lage gemiddelde nominale premie kunnen premiekortingen leiden tot een negatieve nominale premie. Verzekeraars zullen waarschijnlijk terughoudend zijn met negatieve premies en daardoor minder scherp gaan concurreren. Dit beperkt de haalbaarheid om met een verdere verlaging van de nominale premies de koopkrachteffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag nog verder te beperken. Bij deze variant hoeven de algemene heffingskorting en de uitkeringspercentages niet te worden verhoogd. Maar zelfs bij een verhoging van het tarief in de tweede en derde schijf met 2,1%-punt (om het positieve koopkrachteffect voor de midden en hoge inkomens ongedaan te maken), resteert nog altijd een budgettaire beslag van 7,6 miljard euro.

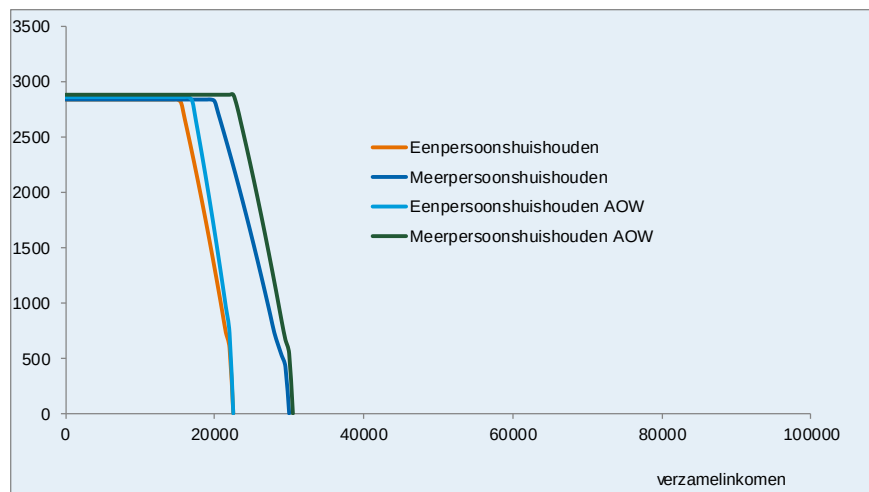
Variant 4: Afschaffen huurtoeslag

Figuur B.11 illustreert grafisch het verloop van de huurtoeslag (HTS) met het verzamelinkomen (ter illustratie uitgaande van een huur van 500 euro per maand). De huurtoeslag hangt (naast de woonsituatie) af van de huishoudsamenstelling (eenpersoons- of meerpersoonshuishouden), leeftijd (wel of niet AOW-gerechtigd), de hoogte van de huur en van het verzamelinkomen.²⁰ Op basis van het verzamelinkomen worden normhuuren berekend die in relatie tot de werkelijke huur de hoogte van de huurtoeslag bepalen. Een hoger verzamelinkomen betekent een hogere normhuur, en betekent dat een huishouden minder huurtoeslag ontvangt. Het inkomen waarbij een huishouden geen huurtoeslag meer ontvangt, de zogenaamde doelgroepgrens, hangt af van de huishoudsituatie en de leeftijd. De huurtoeslag komt vanaf de doelgroepgrens in één keer te vervallen.

Kolom (i) in Tabel B.4 geeft de mediane koopkrachteffecten van het afschaffen van de HTS (een budgettaire besparing van 3,5 mld euro). De mediane koopkrachtmutatie over de inkomensniveaus is nul (niet alle lage inkomens zijn huurder). Gemeten naar inkomensbron, zien we een forse mediane koopkrachtdaling voor uitkeringsgerechtigden van 4,6%. De mediane koopkrachtdaling voor de verschillende demografische huishoudtypen is wederom nul (veel huishoudens zijn geen huurder maar eigenaar van een woning). De mediane

²⁰ Daarnaast geldt een vermogenstoets die gelijk is aan de vrijstelling in box 3 (ruim 24.000 euro per persoon in 2016).

Figuur B.11 Huurtoeslag 2016 (voorbeelden bij een huur van 500 euro per maand)



Tabel B.4 Koopkrachteffecten: medianentabel

	(i) Afschaffen huurtoeslag	(ii) Na compensatie	
	Mediane koopkrachtmutatie in % (a)		Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)			
< 175% wml	0,0	3,6	36
175-350% wml	0,0	1,3	39
350-500% wml	0,0	-2,5	15
> 500% wml	0,0	-4,9	10
Inkomensbron (d)			
Werkenden (e)	0,0	-0,7	63
Uitkeringsgerechtigden	-4,6	-1,4	10
Gepensioneerden	0,0	4,9	25
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,0	0,8	52
Alleenstaanden	0,0	-0,5	42
Alleenverdieners	0,0	-2,2	6
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	0,0	-0,7	26
Zonder kinderen	0,0	-0,9	49
Alle huishoudens	0,0	0,1	100
Gini-coëfficiënt	4,6	-6,2	100

(a) Statistische koopkrachtmutaties.

(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2016.

(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2016 ongeveer 19.800 euro.

(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.

(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.

(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

koopkrachtmutatie gemeten over alle huishoudens is ook nul. Het afschaffen van de huurtoeslag treft vooral de lage inkomens, de Gini-coëfficiënt neemt hierdoor toe met 4,6%. Figuur B.12 geeft de puntenwolken van de koopkrachteffecten. Deze zijn voor alle subgroepen aan de onderkant fors negatief, en vallen deels buiten de schaal van de figuur.

Vervolgens compenseren we koopkrachteffecten met het volgende pakket van maatregelen:

- a) Verhogen AHK met 830 euro.
- b) Verhogen tarief tweede en derde schijf met 9,6%-punt naar 50%.
- c) Bijstand alleenstaanden omhoog van 70 naar 77% van het WML.
- d) Bijstand stellen omhoog van 100 naar 110% van het WML.
- e) AOW alleenstaanden omhoog van 70 naar 77% van het WML.
- f) AOW stellen omhoog van 100 naar 110% van het WML.
- g) Afschaffen OK van 70 euro voor hogere inkomens (>35.949 euro).
- h) Verhogen maximale arbeidskorting (AK) met 1.296 euro, door het opbouwpercentage te verhogen met 32,2%-punt (de maximale AK wordt dan tevens bereikt bij 16.216 euro i.p.v. 19.758 euro), deze AK wordt eerder afgebouwd, vanaf 17.442 euro (i.p.v. 34.015 euro), en wordt steiler afgebouwd (met 5,5% i.p.v. 4%). Het eindpunt wordt dan bereikt bij 97.423 euro (i.p.v. 115.590 euro).

Met de onderdelen a) tot en met f) compenseren we de lage inkomens, met de onderdelen g) en h) zorgen we er voor dat de midden en hoge inkomens geen voordeel hebben en maken we het pakket budgettair neutraal.

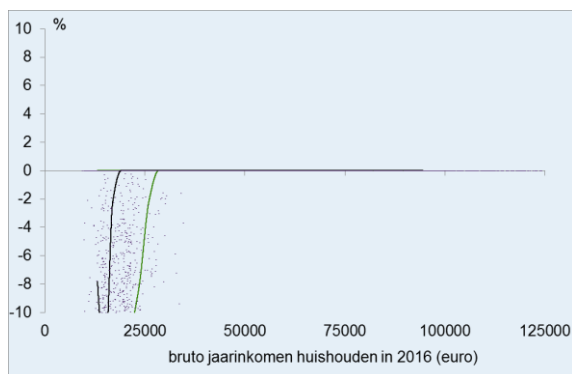
Uit kolom (ii) in Tabel B.4 blijkt dat er een grote spreiding is in de mediane koopkrachteffecten over de verschillende huishoudtypen. De lage inkomens gaan er gemiddeld op vooruit, en de hoge inkomens gaan er gemiddeld op achteruit. Hierdoor neemt de Gini-coëfficiënt af met -6,2%. Figuur B.13 geeft de bijbehorende puntenwolken. Binnen alle huishoudtypen is er een aanzienlijke groep huishoudens met een laag inkomen dat er fors op achteruit gaat, en een groep die er fors op vooruit gaat. De hoge inkomens gaan er doorgaans op achteruit. Deze figuur laat zien dat de knoppen in het resterende stelsel te generiek zijn om de huurders met een laag inkomen te compenseren. Bovendien speelt bij de werkenden met een laag inkomen de verzilveringsproblematiek die verdere compensatie via belastingkortingen in de weg staat.

Het is niet mogelijk om alle negatieve koopkrachteffecten weg te werken met de resterende knoppen in het belastingstelsel. Daarvoor zou een nieuwe toeslag moeten worden geïntroduceerd, maar dat hebben we uitgesloten.²¹

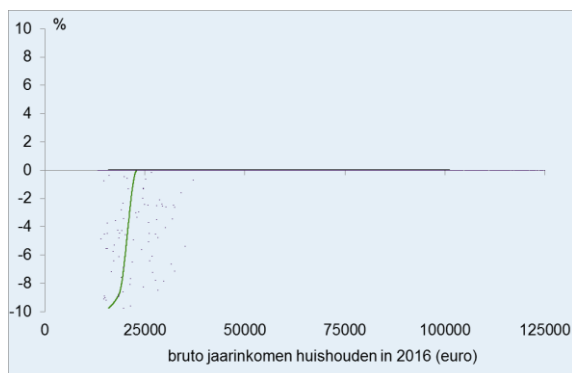
²¹ Ook zou een deel van de koopkrachteffecten weggewerkt kunnen worden met het aanpassen van één van de andere toeslagen, bijvoorbeeld de zorgtoeslag, maar ook dat hebben we uitgesloten.

Figuur B.12 Koopkrachteffect voor compensatie: puntenwolken

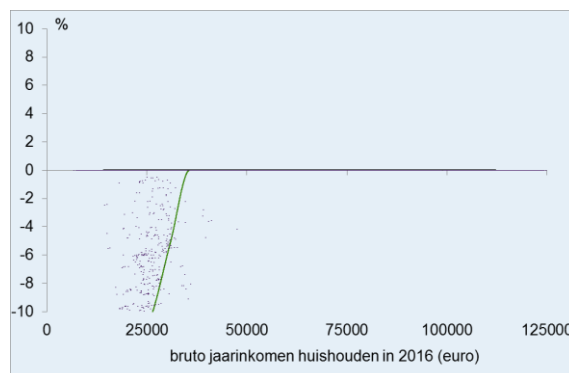
Totaal



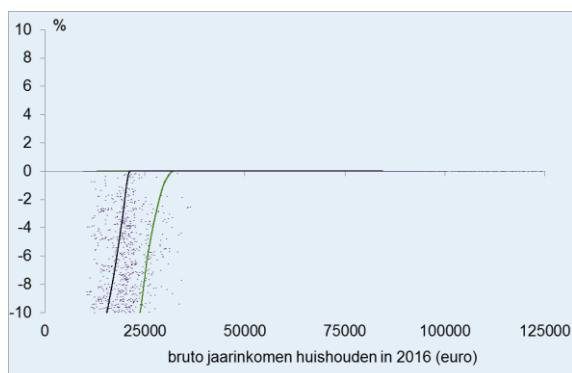
Werkende tweeverdiener



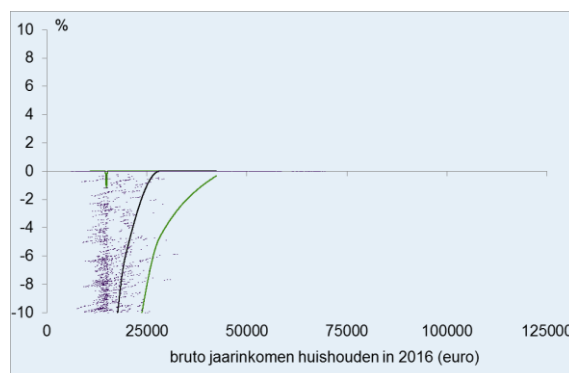
Werkende alleenverdiener



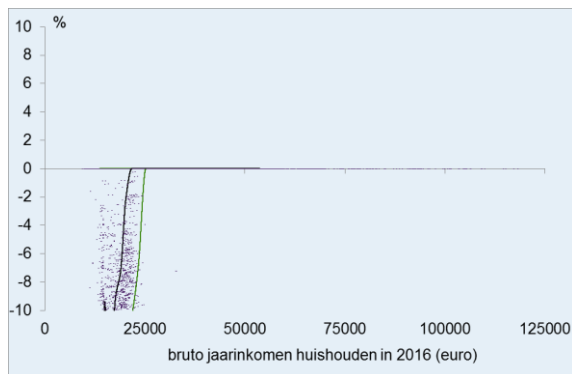
Werkende alleenstaande



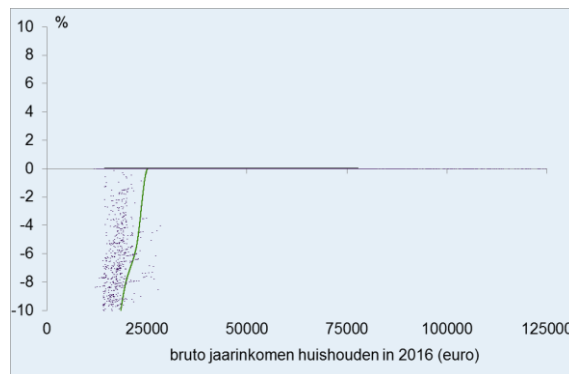
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande

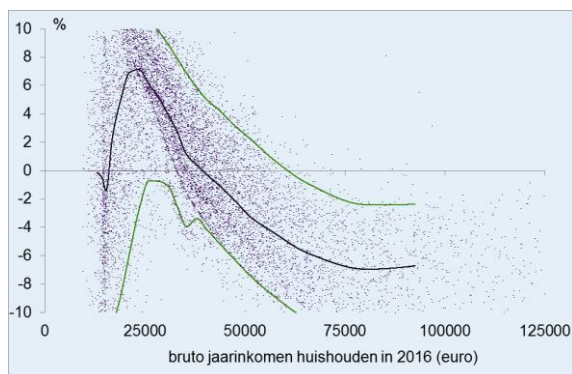


Gepensioneerd stel

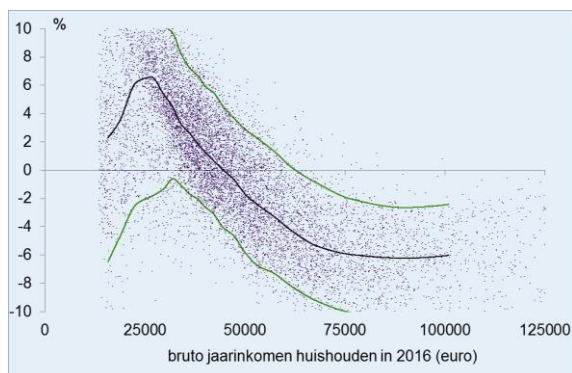


Figuur B.13 Koopkrachteffect na compensatie: puntenwolken

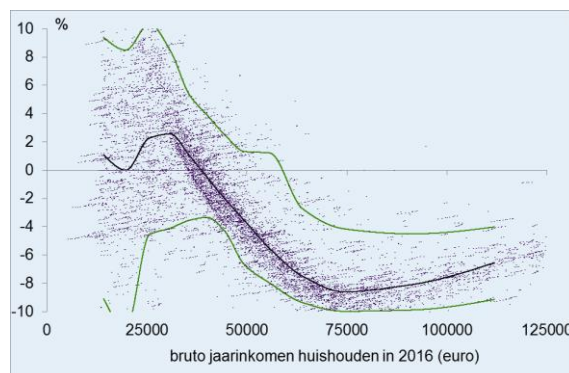
Totaal



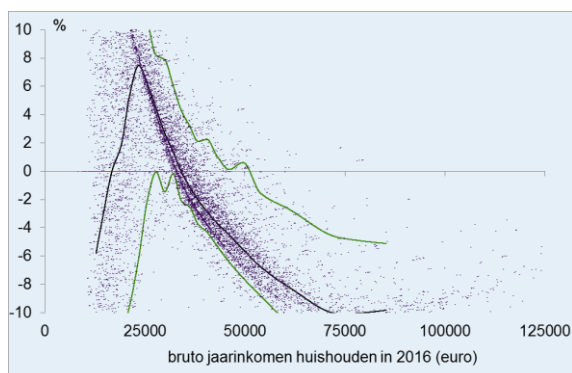
Werkende tweeverdiener



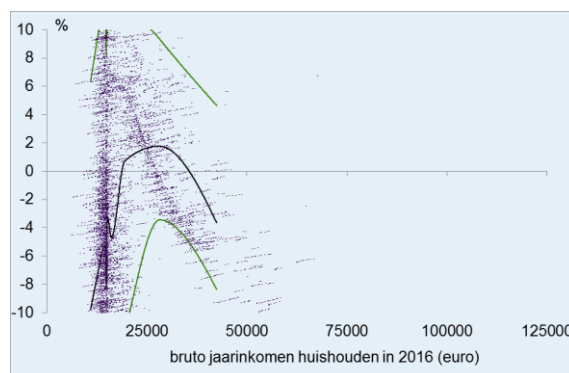
Werkende alleenverdiener



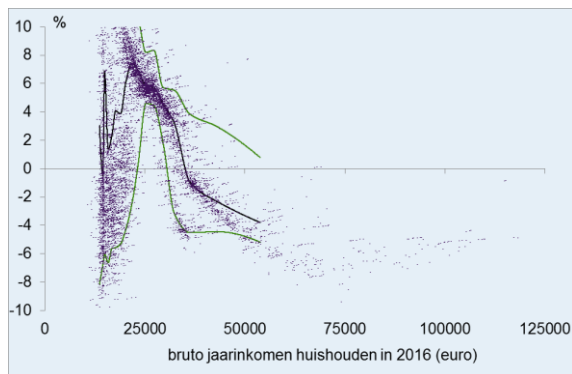
Werkende alleenstaande



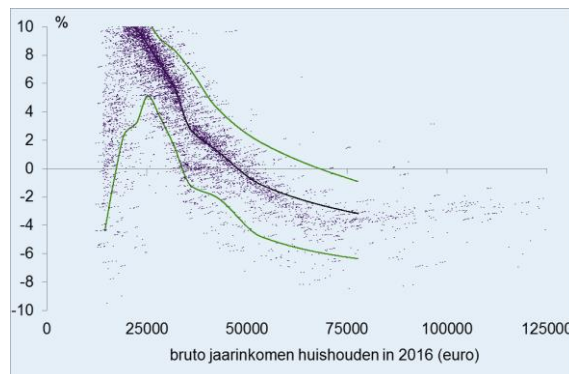
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



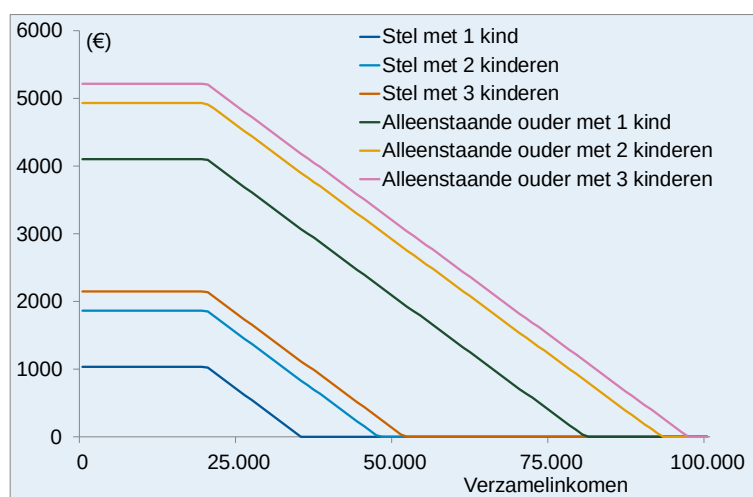
Gepensioniseerd stel



Variant 5: Afschaffen kindgebonden budget

Figuur B.14 illustreert grafisch het verloop van het kindgebonden budget (KGB) met het verzamelinkomen (voor ouders met een jongste kind jonger dan 12 jaar). Het maximale KGB hangt af van het aantal kinderen, de leeftijden van de kinderen, en van het aantal ouders. Stellen met 1 kind jonger dan 12 jaar ontvangen maximaal 1.038 euro, stellen met 2 kinderen jonger dan 12 jaar ontvangen maximaal 1.866 euro, en voor ieder volgend kind ontvangen zij maximaal 284 euro extra. Stellen met kinderen ontvangen daarboven nog een toeslag van maximaal 233 euro voor een kind 12 tot en met 15 jaar oud, en maximaal 415 euro voor een kind 16 of 17 jaar oud. Alleenstaande ouders ontvangen daarboven nog een toeslag van maximaal 3.066 euro. De maximale toeslag wordt vanaf een verzamelinkomen van 19.759 euro afgebouwd met 6,75% tot nul euro. Het inkomen waarbij het KGB de nul bereikt varieert, dit hangt af van het aantal kinderen, de leeftijden van de kinderen en het aantal ouders (zie Figuur B.14).

Figuur B.14 Kindgebonden budget 2016 (ouders met alleen kinderen jonger dan 12 jaar)



Kolom (i) in Tabel B.5 geeft de mediane koopkrachteffecten van het afschaffen van het KGB (een budgettaire besparing van 1,9 mld euro). De mediane koopkrachtmutatie is voor alle groepen 0,0%, ook voor huishoudens met kinderen. Een groot deel van de huishoudens met kinderen heeft geen recht op het KGB, omdat zij teveel inkomen hebben. Wel zien we een toename in de Gini-coëfficiënt van 1,9%, vooral lage inkomens gaan er in inkomen op achteruit. Dit zien we ook terug in de puntenwolken van de koopkrachteffecten, zie Figuur B.12.

Vervolgens compenseren we de koopkrachteffecten met het volgende pakket van maatregelen:

- Verhogen maximale kinderbijslag met 475 euro per kind.
- Verhogen bijstand alleenstaande ouders van 70 naar 90% van het sociaal minimum.
- De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt een vast bedrag (2000 euro).

Tabel B.5 Koopkrachteffecten: medianentabel

	(i) Afschaffen kindgebonden budget	(ii) Na compensatie	
	Mediane koopkrachtmutatie in % (a)		Omvang in % totaal (b)
Inkomensniveau (c)			
< 175% wml	0,0	0,0	36
175-350% wml	0,0	0,0	39
350-500% wml	0,0	0,0	15
> 500% wml	0,0	0,0	10
Inkomensbron (d)			
Werkenden (e)	0,0	0,0	63
Uitkeringsgerechtigden	0,0	0,0	10
Gepensioneerden	0,0	0,0	25
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,0	0,0	52
Alleenstaanden	0,0	0,0	42
Alleenverdieners	0,0	0,0	6
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	0,0	0,8	26
Zonder kinderen	0,0	0,0	49
Alle huishoudens	0,0	0,0	100
Gini-coëfficiënt (g)	1,9	0,9	100

(a) Statische koopkrachtmutaties.
(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2016.
(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2016 ongeveer 19.800 euro.
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

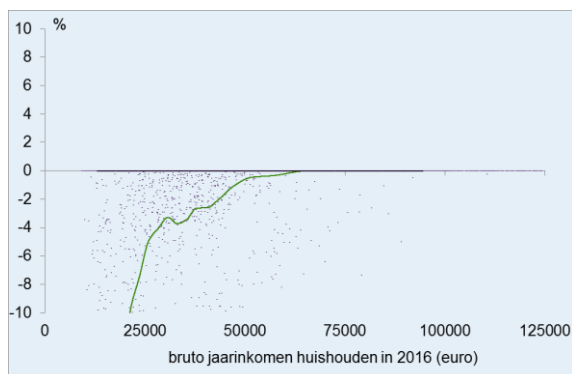
Met onderdeel a) compenseren we alle ouders, en met onderdeel b) de alleenstaande ouders extra. Met onderdeel c) compenseren we daarnaast nog werkende alleenstaande ouders en tweede verdieners met een relatief laag inkomen. Samen met het afschaffen van het KGB is dit pakket budgettair neutraal.

Kolom (ii) in Tabel B.5 laat zien dat na compensatie het mediane koopkrachteffect voor huishoudens met kinderen 0,8% is. De Gini-coëfficiënt neemt nog steeds toe, met 0,9%. Figuur B.13 geeft de bijbehorende puntenwolken. Nog steeds is er sprake van grote negatieve koopkrachteffecten, voor alle groepen. Met het restant aan fiscale regelingen is het niet mogelijk om ouders met een relatief laag inkomen budgettair neutraal te compenseren, zonder daarbij inkomen weg te halen bij huishoudens zonder kinderen.

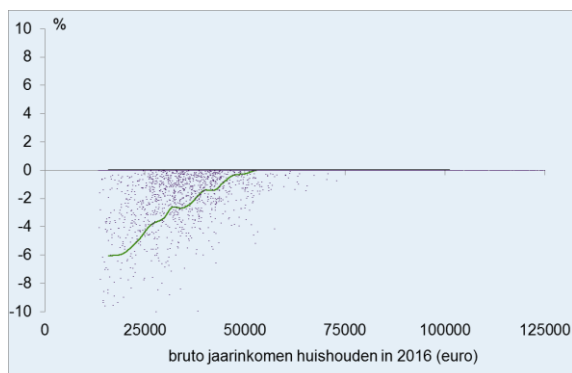
Om alle negatieve koopkrachteffecten weg te werken moet de maximale kinderbijslag nog eens met maar liefst 5.411 euro omhoog. Het budgettair beslag daarvan is 17,2 mld euro.

Figuur B.12 Koopkrachteffect voor compensatie: puntenwolken

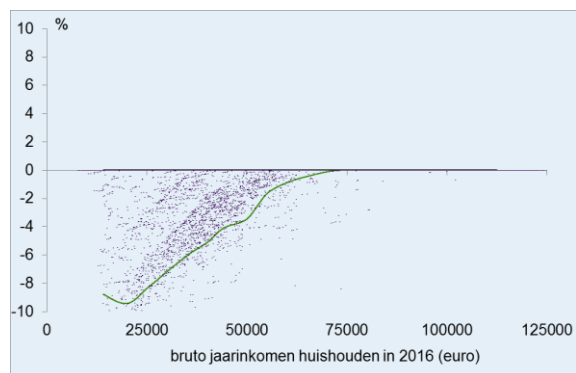
Totaal



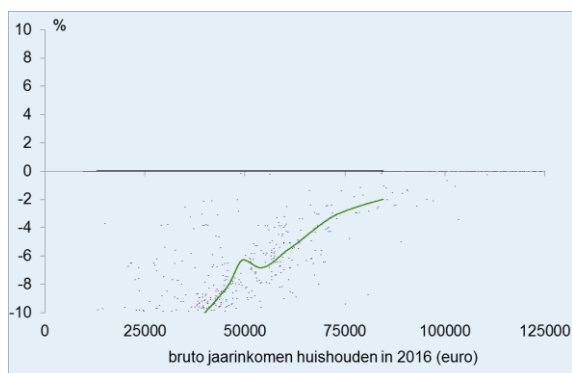
Werkende tweeverdiener



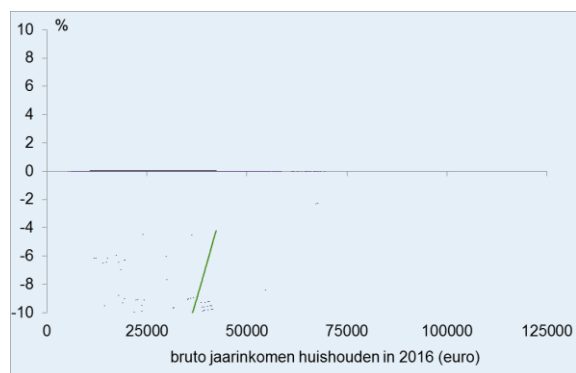
Werkende alleenverdiener



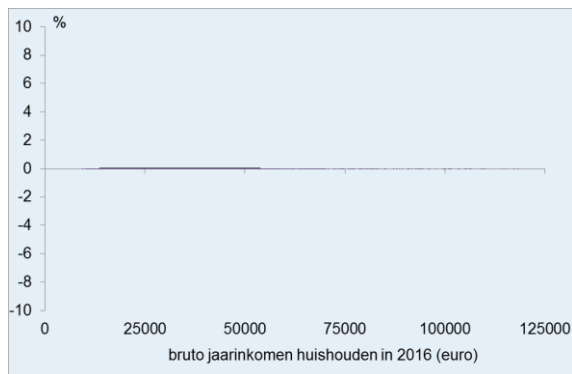
Werkende alleenstaande



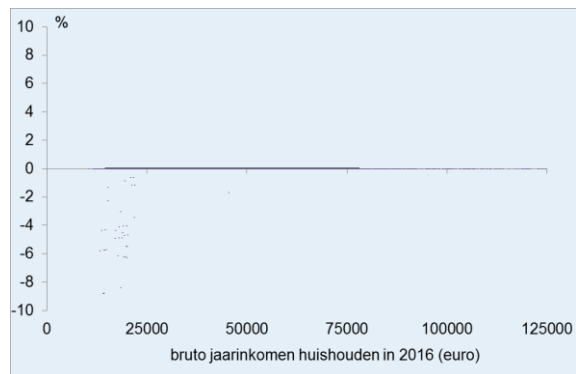
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande

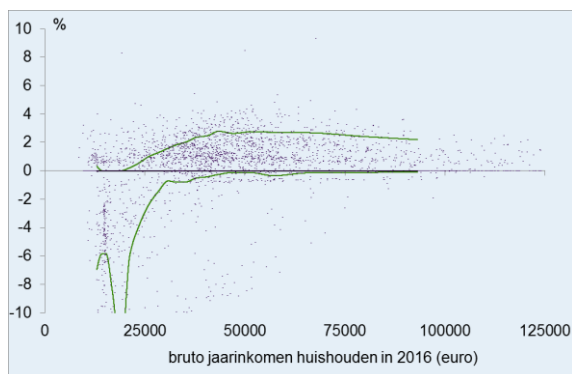


Gepensioneerd stel



Figuur B.13 Koopkrachteffect na compensatie: puntenwolken

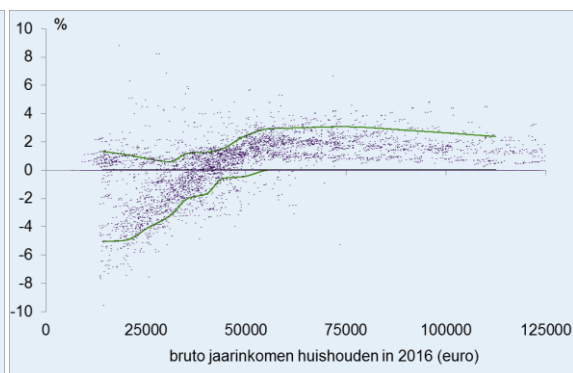
Totaal



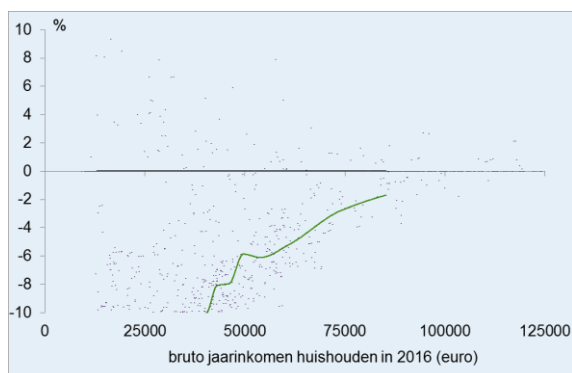
Werkende tweeverdiener



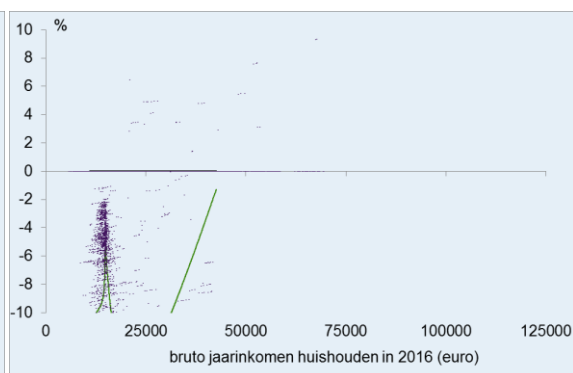
Werkende alleenverdiener



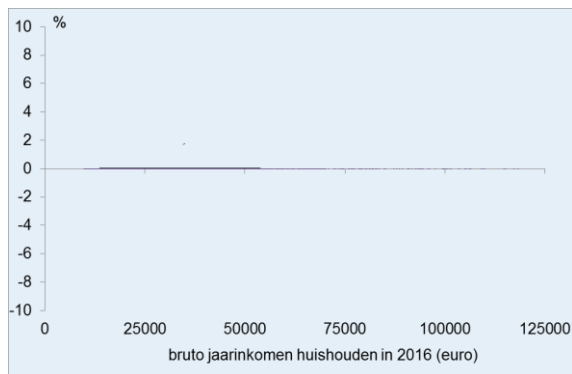
Werkende alleenstaande



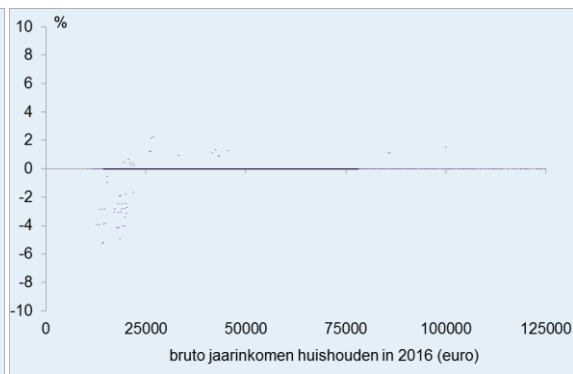
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde alleenstaande



Gepensioneerd stel





Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juni 2016