



Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO Toeslagen

Op verzoek van de Werkgroep IBO Toeslagen heeft het CPB de structurele arbeidsaanbodeffecten van vier beleidsvarianten berekend. Deze beleidsvarianten betreffen het invoeren van een basisbehoefte toeslag ter vervanging van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget; het samenvoegen van het kindgebonden budget met de kinderbijslag; het invoeren van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag; en een schuif van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar de kinderopvangtoeslag.

Deze notitie beperkt zich tot de effecten van de maatregelen op het arbeidsaanbod. Het stimuleren van het arbeidsaanbod kan ten koste gaan van andere beleidsdoelen, zoals een gelijke inkomensverdeling.

CPB Notitie

Roel van Elk

januari 2020

1 Inleiding

Op verzoek van de Werkgroep IBO Toeslagen heeft het CPB de structurele arbeidsaanbodeffecten van vier beleidsvarianten berekend. Deze beleidsvarianten betreffen het invoeren van een basisbehoefentoeslag ter vervanging van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget; het samenvoegen van het kindgebonden budget met de kinderbijslag; het invoeren van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag; en een schuif van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar de kinderopvangtoeslag. Alle beleidsvarianten zijn budgetneutraal vormgegeven.

De effecten van de maatregelen op het arbeidsaanbod zijn berekend met het MICSIM-model van het CPB.¹ Voor het bepalen van de effecten zijn de uitkomsten van de beleidsvarianten afgezet tegen de uitkomst van een basis, waarbij is uitgegaan van het belastingstelsel (en de demografie) in 2021 op basis van de CEP2019-stand. In de basis is bovendien verondersteld dat beleid met een ingroeipad volledig is ingevoerd.² De effecten moeten worden geïnterpreteerd als langetermijnuitkomsten.³

Deze notitie beperkt zich tot de effecten van de maatregelen op het arbeidsaanbod. Hierbij dient bedacht te worden dat het stimuleren van het arbeidsaanbod ten koste kan gaan van andere beleidsdoelen, zoals een gelijke inkomensverdeling. Zo kan het verlagen van een toeslag het arbeidsaanbod vergroten, maar tegelijkertijd de inkomensongelijkheid doen toenemen. Dergelijke uitruilen blijven in deze notitie buiten beschouwing. Het IBO-rapport gaat uitgebreid in op de bredere beleidsdoelen van de maatregelen.⁴

De volgende paragraaf beschrijft de beleidsvarianten en rapporteert de structurele arbeidsaanbodeffecten.

2 Beleidsvarianten

Tabel 2.1 presenteert de gesimuleerde arbeidsaanbodeffecten van de beleidsvarianten. De nummering van de maatregelen komt overeen met de codering in het IBO-rapport.⁵ Het effect op het arbeidsaanbod is het totale effect in uren. Dit is het gecombineerde effect op het aantal personen en het aantal uren per persoon. Een stijging (daling) van het arbeidsaanbod met 0,1% komt overeen met een toename (afname) met ongeveer 7000 arbeidsjaren. Hieronder volgt per maatregel een korte beschrijving en een toelichting op het arbeidsaanbodeffect.⁶

¹ Zie Jongen e.a. (2014) voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses.

² Dit betekent bijvoorbeeld dat de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (de mogelijkheid om de algemene heffingskorting te verzilveren tegen partnerinkomen) in de basis volledig is afgeschaft.

³ Op de korte termijn kunnen de uitkomsten afwijken, omdat mensen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen. Ook de stand van de conjunctuur kan invloed hebben op de uitkomsten. Als vuistregel geldt dat de effecten binnen een periode van tien jaar zijn gerealiseerd.

⁴ Zie Ambtelijke Commissie Heroverwegingen (2020).

⁵ Zie Ambtelijke Commissie Heroverwegingen (2020).

⁶ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de beleidsvarianten, zie Ambtelijke Commissie Heroverwegingen (2020).

Tabel 2.1 Arbeidsaanbodeffecten van de beleidsvarianten

Beleidsvariant		Effect op arbeidsaanbod
Variant 8	Basisbehoeftentoeslag (inclusief kinderen)	+0,4%
Variant 11	Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag (compenseren via IB)	
Variant 13	Zorgtoeslag inkomensafhankelijk (compenseren via IB)	-0,2%
Variant 25	Schuif van IACK naar kinderopvangtoeslag	-0,2%

Variant 8: Basisbehoeftentoeslag (inclusief kinderen)

Deze maatregel introduceert een basisbehoeftentoeslag die de huidige zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget vervangt. De maatregel is gebaseerd op Koot en Gielen (2019) en beoogt een vereenvoudiging van het huidige toelagensysteem door het verminderen van het aantal benodigde toeslagparameters. De hoogte van de basisbehoeftentoeslag is afhankelijk van:

1. De zorgkosten (de toelage bedraagt 76% van de totale zorgkosten, gedefinieerd als de gemiddelde nominale ZvW-premie en de gemiddelde kosten in het kader van het eigen risico);
2. De huur (de toelage bedraagt 83% van het huurdeel tussen de 3000 en 8400 euro per jaar, waarbij de toeslag volledig vervalt bij een huur boven de 8400 euro per jaar);
3. Het aantal kinderen (1000 euro per kind), en
4. Kent een kop voor alleenstaande ouders (van 3260 euro).⁷

De toeslag is inkomensafhankelijk en bouwt af met 20% vanaf het wettelijk minimumloon (WML). Deze maatregel is budgetneutraal en verhoogt het arbeidsaanbod met 0,4%. Dit positieve effect op het arbeidsaanbod wordt verklaard door de inkomenseffecten van de maatregel. Met name uitkeringsgerechtigden gaan er door deze maatregel op achteruit (zie Koot en Gielen (2019) en Ambtelijke Commissie Heroverwegingen (2020)). Deze groep krijgt in het huidige stelsel vaak de maximale toeslag uitgekeerd. De nieuwe basisbehoeftentoeslag is eenvoudiger, maar daarmee ook minder gericht, waardoor sommige groepen er op achteruit gaan. Omdat de toeslag gemiddeld genomen later begint met afbouwen dan de huurtoeslag in het huidige stelsel, gaan uitkeringsgerechtigden er in doorsnee op achteruit. Huishoudens met een inkomen rond het wettelijk minimumloon gaan er hierdoor gemiddeld genomen op vooruit. Dit vergroot het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en stimuleert mensen om hun arbeidsdeelname te vergroten.

⁷ Om de totale maximale toeslag te bepalen wordt de som van deze vergoedingen nog vermenigvuldigd met een factor 0,96. Er geldt een vermogensgrens van ruim 80.000 euro conform de huidige vermogenstoets bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Huishoudens met een vermogen boven deze grens hebben geen recht op de toeslag. De parameters en factoren zijn met behulp van regressieanalyses zodanig vastgesteld dat het verschil tussen de basisbehoeftentoeslag en de som van de huidige toelagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget) zo klein mogelijk is. De kinderopvangtoeslag wordt niet verwerkt in de basisbehoeftentoeslag en blijft in zijn huidige vorm bestaan.

Variant 11: Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag (compenseren via IB)

Deze maatregel voegt het kindgebonden budget samen met de kinderbijslag om te komen tot een inkomensafhankelijke toeslag voor huishoudens met kinderen. Hiertoe worden de maximum-kindbedragen in het kindgebonden budget toegevoegd aan de kinderbijslag.⁸ In deze maximum-kindbedragen wordt ook de 'kop' (extra toelage) voor 16-17 jarige kinderen verwerkt.⁹ Het kindgebonden budget in de huidige vorm wordt afgeschaft. De alleenstaande ouderkop blijft bestaan in de nieuwe toelage. Ook blijft de huidige differentiatie naar leeftijd in de kinderbijslag van kracht.¹⁰ De nieuwe toelage kent geen inkomensafhankelijke afbouw meer. De kosten die gepaard gaan met deze maatregel (ruim 2 miljard euro), worden gedekt door het verhogen van de marginale belastingtarieven met 0,55%-punt.¹¹

De maatregel vergroot het arbeidsaanbod met 0,2%. De nieuwe toelage is niet meer inkomensafhankelijk, waardoor de marginale druk lager wordt vanaf het oude afbouwpunt (WML). Vooral werkenden profiteren van de nieuwe regeling: zij ontvangen het volledige kindbedrag, terwijl zij in de huidige situatie geen of minder kindgebonden budget ontvangen. Werken wordt hierdoor aantrekkelijker ten opzichte van niet-werken, wat leidt tot een groter aanbod van arbeid. De maatregel is gericht op huishoudens met kinderen, die relatief sterk reageren op financiële prikkels.¹² Tegenover dit positieve effect op het arbeidsaanbod staat een negatief effect vanwege het verhogen van de belastingtarieven. Dit laatste effect is echter zeer beperkt, waardoor per saldo een positief effect van +0,2% op het arbeidsaanbod resulteert.

Variant 13: Zorgtoeslag inkomensafhankelijk (compenseren via IB)

Deze maatregel vormt de huidige inkomensafhankelijke zorgtoeslag om tot een inkomensafhankelijke regeling. Ieder volwassen individu ontvangt in de nieuwe regeling een vast bedrag (ongeacht het inkomen en vermogen) dat gelijk is aan de huidige maximale zorgtoeslag voor alleenstaanden. Om de budgettaire kosten (van ruim 12,5 mld euro) te dekken worden de belastingtarieven in de nieuwe eerste schijf met 4,6%-punt verhoogd. Met deze verhoging van de belastingtarieven wordt ook een verhoging van de algemene heffingskorting met 500 euro gedekt. De verhoging van de algemene heffingskorting wordt uitgevoerd om de inkomenseffecten voor de laagste inkomens te beperken.

Deze maatregel verlaagt het arbeidsaanbod per saldo met 0,2%. Dit totale effect op het arbeidsaanbod volgt uit een aantal (tegengestelde) effecten. De inkomensafhankelijke zorgtoeslag maakt werken relatief aantrekkelijker ten opzichte van niet-werken. Werkenden ontvangen in de nieuwe regeling immers het vaste bedrag, waar zij bij de huidige inkomensafhankelijke afbouw (met 13,5% vanaf WML) geen of minder recht hebben op zorgtoeslag. Dit stimuleert het arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat zowel de verhoging van de belastingtarieven als de verhoging van de algemene heffingskorting het arbeidsaanbod verlagen. De belastingtarieven worden in deze variant sterk verhoogd, waardoor ook een substantieel negatief effect op het arbeidsaanbod optreedt. De verhoging van de belastingtarieven maakt werken minder lonend. Ook het verhogen van de algemene heffingskorting heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod. De hogere korting zorgt voor een hoger inkomen (gegeven het aantal uren werk), waardoor de waarde van een extra euro inkomen afneemt. Dit leidt tot een lager arbeidsaanbod. Door de inkomensafhankelijke afbouw gaan niet-werkenden er bovendien meer op vooruit dan werkenden (die afhankelijk van hun inkomen geen of minder recht hebben op de algemene heffingskorting). Het inkomensverschil tussen niet-werken en werken wordt kleiner, waardoor mensen minder worden geprikkeld om te gaan werken. Daarnaast leidt een verhoging van

⁸ Het kindgebonden budget kent een differentiatie in de eerste en volgende kindbedragen. Door deze bedragen toe te voegen aan de kinderbijslag (die in de huidige vorm een gelijke toelage kent voor eerste en volgende kinderen), ontstaat in de nieuwe toelage ook een differentiatie van kindbedragen.

⁹ Het kindgebonden budget kent twee kopjes: een extra toelage voor 12-15 jarige kinderen en een extra toelage voor 16-17 jarige kinderen. Alleen de tweede kop wordt in de nieuwe toelage toegevoegd aan de maximum-kindbedragen.

¹⁰ Voor kinderen boven de 12 jaar ontvangt een huishouden 100% van het bedrag; voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar 85% van het bedrag; en voor kinderen tot en met 5 jaar 70% van het bedrag.

¹¹ De belastingtarieven worden verhoogd in zowel de nieuwe eerste als de tweede schijf (toptarief).

¹² Zie Jongen e.a. (2014).

de algemene heffingskorting tot een hogere marginale druk op het (vaste) afbouwtraject.¹³ Ook dit maakt (meer) werken minder lonend, met een negatief effect op het arbeidsaanbod. Per saldo resulteert een negatief effect op het arbeidsaanbod van -0,2%.

Variant 25: Schuif van IACK naar kinderopvangtoeslag

Deze maatregel schaft de IACK af en gebruikt de vrijgekomen middelen voor een intensivering in de kinderopvangtoeslag. Het toeslagpercentage wordt hierbij verhoogd tot 96% voor alle huishoudens, ongeacht het inkomen. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag veranderen niet (beide partners moeten werken of deelnemen aan een traject naar werk).

Deze maatregel verlaagt het arbeidsaanbod met 0,2%. Het verhogen van de kinderopvangtoeslag maakt werken lonender en stimuleert ouders om (meer) te gaan werken. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de IACK werken voor ouders van jonge kinderen minder aantrekkelijk maakt. Het negatieve effect van het afschaffen van de IACK domineert het positieve effect van de hogere kinderopvangtoeslag. De IACK is per euro effectiever in het stimuleren van het arbeidsaanbod dan de kinderopvangtoeslag. Een hogere kinderopvangtoeslag leidt namelijk ook tot substitutie van informele naar formele opvang. Dit extra gebruik van formele kinderopvang zorgt voor additionele budgettaire kosten, waardoor het effect op het arbeidsaanbod per euro subsidie afneemt. Wanneer kinderopvang vrijwel gratis wordt voor alle inkomens, speelt dit substitutie-effect nog sterker. Door het verhogen van de toeslag naar 96% profiteren met name hogere inkomens (zij ontvangen nu relatief weinig kinderopvangtoeslag, terwijl lage inkomens al recht hebben op hoge vergoedingspercentages), die gemiddeld genomen al veel uren werken. Het extra arbeidsaanbod dat wordt gerealiseerd door de hogere vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag (+0,2%) is dus niet voldoende om het verlies aan arbeidsaanbod door het afschaffen van de IACK (-0,4%) te compenseren. Per saldo resulteert een negatief effect op het arbeidsaanbod van -0,2%.

Literatuurlijst

Ambtelijke Commissie Heroverwegingen, 2020, IBO Toeslagen, ministerie van Financiën, Den Haag.

Jongen, E., H. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Koot, P., M. Gielen, 2019, Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen in Nederland. In S. Cnossen, B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB, 190-201.

¹³ De algemene heffingskorting kent een vast afbouwtraject tussen het begin van de huidige tweede schijf en het einde van de huidige derde schijf. Een hogere algemene heffingskorting leidt daardoor automatisch tot een hoger afbouwpercentage.