



Overzicht CPB-analyses alternatieven toeslagenstelsel

Deze publicatie geeft een overzicht van eerdere CPB-analyses van de arbeidsaanbodeffecten van alternatieven voor het toeslagenstelsel. Dit overzicht is op verzoek van het ministerie van Financiën gemaakt ten behoeve van de studie 'Toekomst Toeslagen'. Het beperkt zich tot analyses van arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten. Andere relevante aspecten, zoals de effecten op de inkomensgelijkheid, armoede en overheidsfinanciën, blijven buiten beschouwing.

De alternatieven betreffen het samenvoegen van de toeslagen tot een basisbehoeftentoeslag, het afschaffen van de zorgtoeslag met compensatie, het vervangen van toeslagen door een verzilverbare heffingskorting of basisinkomen, en inkomensonafhankelijke toeslagen.

1 Introductie

Deze notitie geeft een beknopt overzicht van eerdere CPB-analyses van de arbeidsaanbodeffecten van alternatieven voor het toeslagenstelsel. De aanleiding hiervoor is een verzoek van de (vaste) commissie voor Financiën om een doorrekening van diverse beleidsvarianten ten behoeve van de studie ‘Toekomst Toeslagen’. Deze beleidsvarianten passen in een al langer lopend debat over mogelijke hervormingen van het toeslagenstelsel en de fiscaliteit. Het CPB heeft de afgelopen jaren door kwantitatieve analyses aan te leveren geregeld bijgedragen aan dit debat. Deze analyses dekken een breed spectrum aan maatregelen en zijn nog steeds actueel.¹ Het CPB verwacht daarom met deze notitie te voorzien in de behoefte aan duiding van arbeidsaanbodeffecten van relevante maatregelen.

De notitie richt zich op analyses die zijn uitgevoerd met het Micsim-model van het CPB. Micsim is een microsimulatiemodel voor de analyse van de wijzigingen in de inkomstenbelasting, toeslagen en een deel van de sociale zekerheid (bijstand). Het model is gebaseerd op een empirische analyse van gedragsreacties van verschillende typen huishoudens op financiële prikkels en een gedetailleerde modellering van het belastingstelsel. Met Micsim analyseert het CPB de effecten van beleidswijzigingen op het structurele arbeidsaanbod.² Maatregelen die niet met het Micsim-model kunnen worden geanalyseerd, blijven in deze notitie buiten beschouwing. Dit betreft 1) maatregelen gericht op het bieden van meer zekerheid over het recht op toeslagen (bijvoorbeeld door de hoogte van het inkomen niet langer te baseren op actueel inkomen, maar op $t-2$), 2) het verschuiven van de toeslagen (of daaraan gekoppelde budgetten) naar instellingen zoals de zorgverzekeraars of woningcorporaties, en 3) wijzigingen in het woonbeleid. Voor algemene noties over dit type maatregelen verwijzen wij naar Koot en Van Sonsbeek (2020) en de studie *Kansrijk Woonbeleid* (CPB, 2020).

De notitie beperkt zich daarnaast tot de arbeidsaanbodeffecten van maatregelen. Andere relevante aspecten, zoals de effecten op de inkomensongelijkheid, armoede en overheidsfinanciën, laten we hier buiten beschouwing, maar zijn in de aangehaalde studies veelal wel beschreven.³ De studie ‘Toekomst Toeslagen’ bevat al doorrekeningen van de beleidsvarianten op inkomenseffecten en marginale druk.⁴

2 Alternatieven voor toeslagen

Het huidige toeslagenstelsel kent voor- en nadelen (zie Koot en Van Sonsbeek, 2020). Het belangrijkste voordeel is maatwerk dat wordt geleverd in de inkomensondersteuning. Het belangrijkste nadeel is de complexiteit. Toeslagen moeten worden aangevraagd en de hoogte is afhankelijk van het actuele inkomen. Dit leidt tot niet-gebruik en een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen, wanneer actuele inkomens vooraf niet goed zijn in te schatten.

¹ Het basispad is nu weliswaar anders, maar het effect hiervan op de arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten is relatief beperkt. ² Het ingroeipad of de ingroeietermijn naar de structurele situatie, waarin het arbeidsaanbod zich volledig heeft aangepast aan het nieuwe beleid, volgt niet uit het model. Zie Jongen et al. (2014) en De Boer et al. (2020) voor een uitgebreide beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses.

³ Ook hier geldt dat het basispad weliswaar is veranderd, maar dat de gepresenteerde resultaten nog steeds een goed beeld geven van de orde van grootte van de effecten.

⁴ Deze doorrekeningen zijn uitgevoerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). SZW heeft hiervoor het Mimosi-model van het CPB gebruikt.

Bij de overgang naar een alternatief voor het toeslagenstelsel is altijd sprake van een uitruil tussen eenvoud en maatwerk. Een vereenvoudiging van het stelsel gaat gepaard met minder maatwerk in de inkomensondersteuning. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat waar het stelsel nu vanwege de complexiteit en onzekerheid niet-gebruik veroorzaakt, de gerichtheid van het toeslagenstelsel in de praktijk slechter uitpakt dan op papier.

Hieronder geven we een beknopt overzicht van de arbeidsaanbodeffecten van mogelijke alternatieven, waarbij we een aantal hoofdcategorieën onderscheiden. Per categorie benoemen we algemene conclusies en/of verwijzen we naar eerdere analyses van specifieke varianten.

2.1 Toeslagen samenvoegen tot een basisbehoeftentoeslag

Deze maatregel introduceert een (inkomensafhankelijke) basisbehoeftentoeslag die de huidige zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget vervangt. Een doorrekening van een dergelijke variant is te vinden in de studie *Kansrijk Armoedebeleid* (CPB, 2020). De specifieke variant is gebaseerd op Koot en Gielen (2019) en beoogt het huidige toeslagensysteem te vereenvoudigen door het verminderen van het aantal benodigde toeslagparameters. De hoogte van de basisbehoeftentoeslag is afhankelijk van de zorgkosten, de huur, het aantal kinderen en huishoudsamenstelling, en bouwt af met 20% vanaf het wettelijk minimumloon.⁵

De maatregel is budgetneutraal vormgegeven en vergroot het arbeidsaanbod. Dit positieve effect op het arbeidsaanbod wordt verklaard door de inkomenseffecten van de maatregel. De nieuwe basisbehoeftentoeslag is eenvoudiger, maar daarmee ook minder gericht, waardoor sommige groepen erop achteruitgaan. Met name uitkeringsgerechtigden gaan er door deze maatregel op achteruit. Het afbouwpunt van de nieuwe toeslag ligt hoger dan in het huidige stelsel (de huurtoeslag bouwt in het huidige stelsel af vanaf het sociaal minimum, terwijl de nieuwe toeslag afbouwt vanaf het wettelijk minimumloon), wat resulteert in lagere normbedragen voor huishoudens met een inkomen onder het afbouwpunt (waaronder veel uitkeringsgerechtigden), omdat de variant budgetneutraal is vormgegeven (zie ook Koot en Gielen 2019). 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. Het arbeidsaanbod neemt in deze variant toe met 0,6%.⁶⁷ Toeslagen kunnen op verschillende manieren worden samengevoegd en de arbeidsaanbodeffecten zijn daarbij afhankelijk van de specifieke vormgeving.

2.2 Afschaffen zorgtoeslag met compensatie

Het afschaffen van de zorgtoeslag vergroot het arbeidsaanbod. Het zorgt voor een lager inkomen, waardoor de waarde van een extra euro inkomen toeneemt (inkomenseffect). Dit stimuleert mensen om (meer) te gaan werken. Daarnaast gaan niet-werkenden er gemiddeld meer op achteruit dan werkenden. Een deel van de werkenden heeft immers geen (of slechts gedeeltelijk) recht op zorgtoeslag. Het afschaffen van de toeslag vergroot dus het inkomensverschil tussen niet-werken en werken. Ten slotte daalt de marginale druk

⁵ Voor een gedetailleerde beschrijving van de maatregel, zie Koot en Gielen (2019).

⁶ Gepresenteerde arbeidsaanbodeffecten betreffen het totale effect in uren. Dit is het gecombineerde effect op het aantal personen en het aantal uren per persoon.

⁷ De variant is ook doorgerekend in Van Elk (2020). Het arbeidsaanbod week daar iets af (+0,4%), omdat destijds nog met een ander IPO en basispad werd gerekend.

door het afschaffen van de inkomensafhankelijke toeslag. Ook dit stimuleert mensen om meer te gaan werken. Deze mechanismen gelden op soortgelijke wijze bij het afschaffen van andere toeslagen (huurtoeslag en kindgebonden budget).⁸ Het positieve arbeidsaanbodeffect is bij de zorgtoeslag wel wat groter dan bij het afschaffen van andere toeslagen, vanwege het relatief grote budgettaire beslag. Tijdens *Keuzes in Kaart 2025 - 2028* (CPB, 2023) hebben diverse partijen deze maatregel voorgesteld. Het met Micsim gesimuleerde arbeidsaanbodeffect van deze individuele maatregel bedroeg daarbij + 0,9%. Dit betreft dus alleen het effect van het afschaffen van de zorgtoeslag (zonder compensatie).

Het totale arbeidsaanbodeffect van dergelijke varianten hangt af van de wijze waarop huishoudens worden gecompenseerd voor het afschaffen van de zorgtoeslag. Dit kan bijvoorbeeld via een verhoging van de algemene heffingskorting of het minimumloon. Voor arbeidsaanbodeffecten van dergelijke maatregelen, zie de studies *Kansrijk Belastingbeleid* (CPB, 2020) en *Kansrijk minimumloonbeleid* (CPB, 2020). In Koot en Verkade (2020) is een variant doorgerekend waarbij compensatie onder meer plaatsvindt door het verhogen van het wml en het verlagen van de zorgpremie. Deze hebben beide een negatief effect op het arbeidsaanbod, maar per saldo resulteert een positief arbeidsaanbodeffect van +0,2%.⁹ Het positieve arbeidsaanbodeffect van het afschaffen van de zorgtoeslag domineert in deze variant dus de negatieve arbeidsaanbodeffecten van het hogere wml en de lagere zorgpremie. Tijdens *Keuzes in Kaart 2025 - 2028* (CPB, 2023) hebben enkele partijen het afschaffen van de zorgtoeslag gecombineerd met het verlagen van de nominale zorgpremie. Een lagere zorgpremie leidt tot een hoger besteedbaar inkomen gegeven het aantal uren werk, wat zorgt voor een lager aanbod van arbeid (inkomenseffect). Dit werkt dus in tegen het positieve arbeidsaanbodeffect van het afschaffen van de zorgtoeslag. In de meeste varianten (waarbij de zorgpremie met maximaal 50% wordt verlaagd) leidt de combinatie per saldo tot een positief effect op het arbeidsaanbod.

2.3 Toeslagen afschaffen en vervangen door verzilverbare heffingskorting of basisinkomen

Het invoeren van een verzilverbare heffingskorting verlaagt het arbeidsaanbod. De korting verhoogt het besteedbaar inkomen van huishoudens, waardoor de waarde van een extra euro inkomen kleiner wordt (inkomenseffect). Dit geeft een prikkel om minder te werken of om te stoppen met werken. Wanneer een verzilverbare korting (deels) inkomensafhankelijk is, zijn de negatieve arbeidsaanbodeffecten doorgaans groter. De hoogte van de korting neemt dan af met het (huishoud)inkomen. Dit maakt werken financieel minder aantrekkelijk, omdat mensen minder korting ontvangen als zij inkomen uit werk genereren. Werkenden profiteren dus minder van de korting dan niet-werkenden.

Het afschaffen van de toeslagen bevordert weliswaar de arbeidsdeelname, maar per saldo domineert in alle eerdere voorgestelde varianten het negatieve effect van de verzilverbare korting. De grootte van de totale negatieve arbeidsaanbodeffecten, hangt daarbij af van de hoogte van de korting en de mate waarin de korting inkomensafhankelijk is. Daarnaast spelen aanvullende maatregelen om de budgettaire kosten van de korting te dekken (zoals het verhogen van marginale belastingtarieven of het verlagen/afschaffen van bestaande heffingskortingen) of om de inkomenseffecten voor specifieke groepen te compenseren (zoals het verhogen van het minimumloon of de algemene heffingskorting) een rol. Voor specifieke doorrekeningen zie

⁸ Deze mechanismen spelen (in mindere mate) ook bij een verlaging van de toeslagen. De studie *Kansrijk Belastingbeleid* (CPB, 2020) presenteert varianten waarin de zorgtoeslag en de huurtoeslag met 1,5 mld euro worden verlaagd. In beide varianten stijgt het arbeidsaanbod met 0,2%. Een verhoging van de toeslagen levert bij eenzelfde budgettaire impuls (in absolute termen) bij benadering gespiegelde effecten op. De uiteindelijke arbeidsaanbodeffecten van verlagingen of verhogingen van toeslagen zijn altijd afhankelijk van de precieze vormgeving.

⁹ Compensatie voor specifieke groepen, zoals studenten, kunnen we niet met Micsim analyseren.

Koot e.a. (2020a, 2020b, 2020c, 2020d). De totale arbeidsaanbodeffecten van deze stelselwijzigingen liggen tussen de -0,6% en -3,3%. Ook tijdens *Keuzes in Kaart 2025 - 2028* (CPB, 2023) heeft een aantal partijen voorstellen gedaan voor stelselwijzigingen waarbij (een deel van) de toeslagen wordt vervangen door een verzilverbare korting.

Varianten met een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen leiden tot een substantiële daling van het arbeidsaanbod. Ten eerste verlaagt de extra inkomensondersteuning de prikkel om (meer) te gaan werken. Met name tweede verdiemers in stellen gaan hierdoor minder werken. Ten tweede vraagt een dergelijk basisinkomen om een forse verhoging van de lasten (bijvoorbeeld via hogere marginale belastingtarieven) om de variant budgetneutraal te maken. Ook dit vermindert de prikkel om te gaan werken. Voor een doorrekening van specifieke varianten met het basisinkomen, zie de studie *Kansrijk Armoedebelid* (CPB, 2020). De gesimuleerde arbeidsaanbodeffecten zijn substantieel (het arbeidsaanbod daalt in deze varianten met meer dan 6%).

2.4 Toeslagen niet meer laten afbouwen met inkomen

Wanneer toeslagen inkomensafhankelijk worden, verhoogt dit doorgaans het arbeidsaanbod.

Werkenden profiteren gemiddeld meer van deze wijziging dan niet-werkenden. De maatregel vergroot dus het inkomensverschil tussen werken en niet-werken. Daarnaast verlaagt de maatregel de marginale druk, doordat niet langer sprake is van verlies aan toeslag bij een hoger inkomen.

Eerdere CPB-studies hebben de arbeidsaanbodeffecten in beeld gebracht van een

inkomensafhankelijke kindregeling en een inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Een variant waarbij het kindgebonden budget en de kinderbijslag worden samengevoegd tot één inkomensafhankelijke kindregeling is doorgerekend in Van Elk (2020). Deze variant vergroot volgens deze simulatie het arbeidsaanbod met 0,2%. Een variant waarbij de huidige kindregelingen worden vervangen door een nieuwe regeling met een basisdeel voor iedereen en een inkomensafhankelijk deel, is geanalyseerd in Schulenberg et al. (2022). Deze specifieke variant verlaagde het arbeidsaanbod met 1,0%, omdat de gekozen vormgeving zodanig was dat de variabele kindbedragen bij een huishoudinkomen onder het afbouwpunt aanzienlijk hoger waren dan de bestaande bedragen aan kindgebonden budget. Hierdoor profiteerden niet-werkenden meer van de regeling dan werkenden. Voor alleenstaande ouders werden de totale kindbedragen in de variant verdubbeld, waardoor zij meer overhielden dan met de huidige alleenstaande ouderkop. In deze variant werd ook de kinderopvangtoeslag afgeschaft, wat een negatief effect heeft op het arbeidsaanbod. De gevolgen voor de inkomens- en arbeidsaanbodeffecten zijn afhankelijk van de specifieke variant en zullen dus afwijken bij een andere vormgeving.

Van Elk (2020) bevat ook een variant waarbij de zorgtoeslag inkomensafhankelijk wordt. 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. Dit vergroot het arbeidsaanbod. De variant omvat ook een verhoging van de algemene heffingskorting en een forse verhoging van de marginale belastingtarieven (om de budgettaire kosten te dekken). Deze twee maatregelen verlagen het arbeidsaanbod, waardoor deze specifieke variant per saldo het arbeidsaanbod verlaagt met 0,2%.

Referenties

CPB, 2020, *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau. ([link](#))

CPB, 2020, *Kansrijk belastingbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau. ([link](#))

CPB, 2020, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau. ([link](#))

CPB, 2020, *Kansrijk woonbeleid update*. Den Haag: Centraal Planbureau. ([link](#))

CPB, 2023, *Keuzes in Kaart 2025 – 2028*. Den Haag: Centraal Planbureau. ([link](#))

De Boer, H-W, R. van Elk, E. Verkade, 2020, MICSIM 2.0: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reforms in the Netherlands: an updated version, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

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. ([link](#))

Van Elk, R., 2020, Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO Toeslagen, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., R. van Elk, M. van Kempen, 2020d, Doorrekening ex-ante effecten plannen sociale zekerheids- en belastingstelsel FvD, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., M. van Kempen, R. van Elk, M. de Haard, 2020a, Doorrekening ex-ante effecten plannen sociale zekerheids- en belastingstelsel D66, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., M. van Kempen, R. van Elk, M. de Haard, 2020b, Doorrekening ex-ante effecten plannen sociale zekerheids- en belastingstelsel 50PLUS, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., M. van Kempen, A. Trommelen, R. van Elk, M. de Haard, 2020c, Doorrekening ex-ante effecten plannen sociale zekerheids- en belastingstelsel ChristenUnie, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., E. Verkade, 2020, Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., J-M. Van Sonsbeek, 2020, Bijdrage aan het rondetafelgesprek over alternatieven voor het toeslagenstelsel, CPB Notitie. ([link](#))

Koot, P., M. Gielen, 2019, Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen, ESB. ([link](#))

Schulenberg, R., E. Griffioen, E. Verkade, 2022, Doorrekening herziening kindregelingen SGP, CPB Notitie. ([link](#))