Rijksoverheid

Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel

Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg

Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage

Eindrapportage Alternatieven voor het toe
natieven voor het toeslagenstelsel | Eindrapp
stelsel | Eindrapportage Alternatieven voor h
Alternatieven voor het toeslagenstelsel | E
slagenstelsel | Eindrapportage Alternatieve
Eindrapportage Alternatieven voor het toesla
voor het toeslagenstelsel | Eindrapportage
Eindrapportage Alternatieven voor het toe
Alternatieven voor het toeslagenstelsel | Eind
slagenstelsel | Eindrapportage Alternatieven
Alternatieven voor het toeslagenstelsel | E

Eindrapportage
Alternatieven voor het toeslagenstelsel

Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg

1

Inleiding

1 Inleiding

Het huidige toeslagenstelsel kent grote nadelen die vanuit burgerperspectief niet acceptabel zijn en tot zeer schrijnende situaties in de samenleving leiden. Het stelsel met voorschotten leidt in combinatie met een sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen en daarmee tot te veel onzekerheid bij mensen. Het stelsel verwacht bovendien erg veel van degene die de toeslag moet aanvragen en zorgt daarmee voor significante belasting. In reactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen heeft het kabinet daarom geconcludeerd dat het huidige toeslagensysteem vanuit burgerperspectief niet acceptabel is en dat herziening noodzakelijk is.[1] Het kabinet wil een alternatief stelsel dat zekerder en voorspelbaarder is en dat beter rekening houdt met het doenvermogen[2] van burgers. Gesteund door de motie-Bruins-Van Weyenberg[3] heeft het kabinet daarom in april de opdracht gegeven om alternatieven voor het toeslagenstelsel uit te werken. Hierbij moesten ook de achterliggende stelsels van zorg, huren en kinderopvang worden betrokken, net als de fiscaliteit, het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Daarnaast is naar aanleiding van het IBO Deeltijd, IBO Toeslagen en BMH Onderwijs ook de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) gestart. Hierin zijn opties voor het kinderopvangstelsel uitgewerkt.

Werken aan een eenvoudiger stelsel dat aansluit bij het denk- en doenvermogen van burgers

De afgelopen maanden zijn verschillende beleidsopties uitgewerkt als alternatief voor het huidige toeslagenstelsel. Deze uitwerkingen bouwen voort op het werk van de ambtelijke werkgroep van het IBO Toeslagen en sluiten aan bij haar conclusies. De werkgroep geeft aan dat het hoge aantal terugvorderingen en nabetalingen volgt uit de keuze voor een voorschotstelsel op basis van actuele inkomens. Dit effect wordt versterkt door de sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen van het stelsel. Ook blijkt uit het IBO Toeslagen dat de vormgeving en complexiteit van het stelsel niet altijd aansluiten bij het denk- en doenvermogen van burgers. Bovendien blijkt dat terugvorderingen en nabetalingen voornamelijk optreden bij burgers met sterk fluctuerende inkomsten. Met een steeds flexibeler arbeidsmarkt neemt waarschijnlijk ook het aantal terugvorderingen en nabetalingen toe. Een toekomstig stelsel zou hier meer op ingericht moeten zijn.

Beleidsopties zijn uitgewerkt vanuit domeinen en in combinatie met belastingstelsel

De toeslagen zijn nauw verbonden met de domeinen zorg, huur en kinderopvang. Daarom zijn beleidsopties uitgewerkt door werkgroepen vanuit deze domeinen. Dit was al aangekondigd in de Kabinetsinzet toeslagen en de Tussenrapportage Beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel. Hierbij zijn ook opties uitgewerkt die het huidige toeslagenstelsel vervangen door uitkeerbare heffingskortingen. Daarnaast is een verdergaande beleidsoptie uitgewerkt waarin niet alleen het toeslagenstelsel maar ook het belastingstelsel (box 1) sterk is vereenvoudigd en geïntegreerd met het toeslagenstelsel.

---

[1] Kamerstukken II, 2019 – 2020, 31066, nr. 624.

[2] Term gebaseerd op WRR (2017), Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Naast denkvermogen moeten mensen ook over doenvermogen beschikken op redzaam te zijn. Mensen moeten in staat zijn een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en herhaaldelijk omgaan met verleidingen en tegenslagen.

[3] Kamerstukken II, 2019 – 2020, 31066, nr. 558.

In de beleidsopties is aandacht voor het burgerperspectief
In het vervolgtraject op het IBO Toeslagen is aandacht besteed aan het burgerperspectief. De beleidsopties zijn voorgelegd aan burgers en aan professionals die in hun werk te maken hebben met de toeslagenproblematiek. Hierbij is expliciet bekeken hoe de verschillende opties uitwerken voor burgers. Dit omvat zowel de acties die burgers moeten nemen, als hoe begrijpelijk de optie is en in hoeverre de burger de consequenties kan overzien (zoals terugvorderingen). De analyse van het burgerperspectief staat in hoofdstuk 5 en de bijlage Rapportage Toeslagen en Doenvermogen. Bij elke optie in hoofdstuk 5 is weergegeven wat het effect ervan is op burgers en in hoeverre de optie aansluit bij hun doenvermogen. Daarnaast zijn de illustratieve varianten ook aan professionals voorgelegd. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in deze eindrapportage bij de varianten zelf.

Het toeslagenstelsel heeft technische componenten maar het kabinet weegt en kiest
Een alternatief voor het huidige toeslagenstelsel vraagt fundamentele keuzes. Keuzes die raken aan de rol van de overheid versus de burger en het huishouden versus het individu als maatstaf voor draagkracht. Hierdoor is de herziening van het toeslagenstelsel niet louter een technisch vraagstuk. Het is bovenal een onderwerp dat om politieke weging vraagt; er bestaat geen eenduidige technische oplossing voor. De varianten in deze nota geven een beeld van de prijs en effecten van bepaalde keuzes. Op basis hiervan kan een volgend kabinet goed geïnformeerd de richting bepalen voor een nieuw stelsel.

Leeswijzer
In dit rapport benoemen we in hoofdstuk 2 eerst de uitgangspunten: welke fundamentele beleidskeuzes liggen ten grondslag aan het toeslagenstelsel? En welke alternatieven zijn ervoor? Daarna is in hoofdstuk 3 samengevat welke hoofdboodschappen naar voren kwamen tijdens de uitwerking van de beleidsopties. In hoofdstuk 4 zijn vervolgens verschillende beleidsvarianten geschetst, vanuit combinaties van losse beleidsopties. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 alle beleidsopties uitgewerkt. Dit hoofdstuk start met een korte introductie van de verschillende typen beleidsopties op welke daarna dieper wordt ingegaan. Gezien de omvang is dit hoofdstuk apart bijgevoegd. De bijlagen bevatten de verantwoording van het onderzoek naar doenvermogen, het onderzoek naar doenvermogen zelf, een verdere uitwerking van variant 3 en beleidsoptie 6, de weging op de hand van de uitvoeringskant en de CPB doorrekening van de varianten.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 2: Welke beleidskeuzes liggen ten grondslag aan het toeslagenstelsel?
Hoofdstuk 3: Lessen uit de uitwerking van beleidsopties
Hoofdstuk 4: Illustratieve varianten met routekaart naar een alternatief stelsel
Hoofdstuk 5: Beleidsopties voor alternatieven voor het toeslagenstelsel
Bijlage 1: Verantwoording onderzoek doenvermogen
Bijlage 2: Rapportage Toeslagen en doenvermogen
Bijlage 3: Achtergrond bij Integrale vereenvoudiging belastingen en toeslagen
Bijlage 4: Aanbiedingsbrief Weging op de hand alternatieven toeslagen
Bijlage 5: Wegingen op de hand
Bijlage 6: CPB Notitie Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel

2

Uitgangspunten: welke beleidskeuzes liggen ten grondslag aan het toeslagenstelsel?

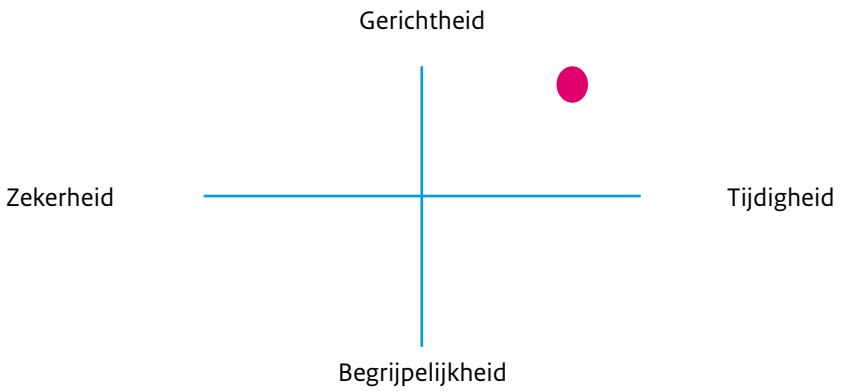
2 Uitgangspunten: welke beleidskeuzes liggen ten grondslag aan het toeslagenstelsel?

Met het toeslagenstelsel streeft de overheid drie doelstellingen na:
1. het borgen van (financiële) toegankelijkheid van zorg, huurwoningen en kinderopvang;
2. inkomensondersteuning;
3. arbeidsparticipatie (specifiek met de kinderopvangtoeslag).

De beleidskeuzes binnen deze doelstellingen hebben geleid tot het huidige stelsel en de daarmee samenhangende problemen. Het IBO Toeslagen benoemt hierbij vier beleidsmatige afruilen en keuzes:
1. de mate van eenvoud versus gerichtheid;
2. zekerheid versus tijdigheid;
3. de verdeling van verantwoordelijkheid tussen burger en overheid;
4. inkomensondersteuning gebaseerd op het inkomen van een huishouden versus van het individu.

Deze keuzes worden hier opnieuw belicht, omdat alternatieven voor het huidige stelsel andere keuzes op deze thema's vergen. In het huidige stelsel is gekozen voor gerichtheid, tijdigheid, verantwoordelijkheid bij de burger en inkomensondersteuning op huishoudniveau (zie ook figuur 2.1). Wanneer in het nieuwe stelsel dezelfde keuzes worden gemaakt, blijft de uitkomst hetzelfde. Bij onderstaande toelichting op de beleidskeuzes worden ter illustratie een aantal beleidsopties genoemd die wél leiden tot andere uitkomsten dan het huidige stelsel.

Figuur 2.1 *Beleidskeuzes en afruilen in het huidige stelsel*



Bron: IBO Toeslagen

Beleidskeuze 1: eenvoud versus gerichtheid

Het huidige toeslagenstelsel wordt gekenmerkt door een hoge mate van gerichtheid. Het poogt maatwerk te bieden, door rekening te houden met een grote variatie in omstandigheden en draagkracht. Het recht op toeslag hangt daardoor af van inkomen, vermogen en huishoudsamenstelling. Maar bijvoorbeeld ook van de hoogte van de huur en het aantal uren afgenomen kinderopvang. Aan de ene kant kan dit rechtvaardig zijn, omdat alleen mensen met hoge kosten recht hebben op toeslag (gerichtheid). Daarbij speelt de wens voor een macrodoelmatig stelsel, tegen zo laag mogelijke kosten. De keerzijde van deze gerichtheid is een complex toeslagenstelsel, waarbij de toeslagen inkomensafhankelijk zijn en een vermogenstoets kennen.[4] Daarbij zijn vooral de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag afhankelijk van een veelheid aan complexe grondslagen. Dit zorgt voor een te bewerkelijk en complex stelsel voor zowel de burger als de uitvoerder. Maar een eenvoudiger stelsel is minder gericht en minder kosteneffectief.

Deelrapport 1 van het IBO schetst opties voor het loslaten van enkele complexe grondslagen in het toeslagenstelsel. Een aantal daarvan is verder uitgewerkt en te vinden in de beleidsopties in hoofdstuk 5, zoals de huurtoeslag vereenvoudigen of overstappen naar een genormeerde huur (huurtoeslag onafhankelijk van de betaalde huur). Een directe en eenvoudige manier om de domeinen zorg, huren en kinderopvang toegankelijk te houden (doel 1: toegang borgen), is de prijs ervan verlagen voor alle burgers. Dit is uitgewerkt in een aantal beleidsopties. Zo kan de overheid de nominale zorgpremie verlagen door verzekeraars een hogere rijksbijdrage te geven, zodat ze de premie kunnen verlagen. Ook kan er gekozen worden voor een algemeen toegangsrecht in de kinderopvang (dus onafhankelijk van arbeidseis of inkomen) en een integrale voorziening voor alle kinderen. Overigens zijn er sterke twijfels over het verlagen van de nominale premie. De vraag is of dit juridisch uitvoerbaar is binnen het huidige zorgstelsel met private schadeverzekeraars die de verlaging moeten doorvoeren (zie ook paragraaf 3.2).

Daarnaast kan het stelsel eenvoudiger worden met generieke inkomensonafhankelijke ondersteuning en vaste grondslagen. Eventueel door de koppeling aan de achterliggende stelsels los te laten. Uitgewerkte voorbeelden hiervan zijn inkomensonafhankelijke uitkeringen en uitkeerbare heffingskortingen. Ook verdergaande opties zijn onderzocht, waarbij naast toeslagen ook heffingskortingen, aftrekposten en minimumuitkeringen zijn betrokken.

Beleidskeuze 2: zekerheid versus tijdigheid

Toeslagen worden in het huidige stelsel verstrekt als voorschot, op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Op die manier sluiten toeslagen zo goed mogelijk aan bij de actuele behoefte van burgers. En beschikken huishoudens dus 'tijdig' over de toeslag: op het moment dat de uitgave (huur, zorgpremie, kinderopvang) zich voordoet. Terugvorderingen en nabetalingen zijn echter de onvermijdelijke gevolgen van een voorschotstelsel. De keuze voor een voorschotstelsel kan daardoor, afhankelijk van de stabiliteit van de grondslagen, zorgen voor financiële onzekerheid voor toeslagontvangers.

Ook het loslaten van de actualiteit bij het bepalen van de hoogte van de toeslag is uitgewerkt in een aantal beleidsopties. Bijvoorbeeld door uit te gaan van een vastgesteld (en daarmee zeker) inkomen. Ook kan de overheid meer zekerheid aan huishoudens geven door de ondersteuning onafhankelijk te maken van het inkomen. Of door de directe relatie tussen de ondersteuning en de feitelijk gemaakte kosten los te laten. Opties hiervoor zijn een huurtoeslag op basis van een genormeerde huur, en het loslaten van grondslagen in de kinderopvangtoeslag die de totale kosten bepalen (zoals gewerkte uren en uurprijs). Daarnaast kan de overheid meer

[4] De zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget kennen een vermogenstoets. De vermogensgrens van de toeslagen verschilt echter. Huishoudens met een te hoog vermogen voor recht op huurtoeslag kunnen wel recht hebben op zorgtoeslag en kindgebonden budget.

zekerheid bieden met een verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Dit zorgt namelijk voor een hoger primair inkomen, waardoor er minder noodzaak is voor inkomensondersteuning die aansluit bij de actuele situatie van burgers.

Beleidskeuze 3: verantwoordelijkheidsverdeling burger en overheid

In het huidige toeslagenstelsel ligt veel verantwoordelijkheid bij de burger. Dit is het gevolg van de beleidskeuze voor een stelsel waarin de financiële toegankelijkheid voor zorg, huren en kinderopvang wordt geregeld via een toeslag. Aanbieders zoals zorgverzekeraars, woningcorporaties en kinderopvanginstellingen brengen een min of meer marktconforme prijs in rekening. Met hulp van de toeslag kunnen ook burgers met lagere inkomens deze prijzen betalen. De overheid heeft echter geen actueel inzicht in de persoonlijke omstandigheden van mensen, zoals hun huishoudsamenstelling, gezamenlijk verzamelinkomen of het aantal uren afgenomen kinderopvang. Daarom moeten burgers zelf hun toeslaggegevens actueel houden. Het stelsel is gebaseerd op het beleidsparadigma van de zelfredzame burger. Een burger die zelf goed kan inschatten waarop hij recht heeft en welke acties hij daarvoor moet ondernemen.

De verantwoordelijkheid voor het leveren van de juiste informatie ligt bij de burger zelf. Als gegevens wijzigen, moet de toeslagontvangende burger deze wijzigingen op tijd doorgeven aan Belastingdienst/Toeslagen. Burgers moeten dus juiste, actuele gegevens verstrekken over onder andere inkomens, vermogen, gebruik van voorzieningen, prijs van voorzieningen en arbeidssituatie. Uit het IBO Toeslagen blijkt dat dit niet goed past bij wat redelijkerwijs van burgers verwacht mag worden. Zeker niet als wijzigingen samengaan met ingrijpende levenssituaties, zoals scheiding of het verliezen van een baan. Het stelsel leidt dus tot een aanzienlijke mentale belasting van burgers.

Als de overheid de toegang tot zorg, huren en kinderopvang wil borgen, kan ze beleidsopties overwegen die de prijs ervan voor alle burgers verlagen (zie ook bij eenvoud versus gerichtheid). Dan worden burgers namelijk niet meer verantwoordelijk gesteld voor de (financiële) administratie.

Beleidskeuze 4: huishouden versus individu

Het huidige belastingstelsel is grotendeels gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau.[5] Bij inkomensondersteuning via toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het inkomen van het huishouden. Er zijn goede redenen voor dit onderscheid. Dit komt volgens de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen in 2013 onder andere doordat de fiscale doelstellingen anders zijn dan die van het toeslagenstelsel. De commissie stelde daarom voor om dit onderscheid consequenter door te voeren. Dus enerzijds de belastingheffing op basis van individuele draagkracht, die ook de arbeidsparticipatie moet stimuleren. En anderzijds de inkomensondersteuning op basis van de draagkracht van het huishouden. Er is inmiddels een commissie Draagkracht benoemd die zich opnieuw over dit onderwerp gaat buigen.[6]
Zij zal begin volgend jaar rapporten aan de Kamer.

Zoals gezegd kan de overheid het stelsel minder gericht en eenvoudiger maken met lagere prijzen voor voorzieningen, of generieke inkomensonafhankelijke tegemoetkomingen. Deze beleidsopties kunnen de mate waarin de inkomensondersteuning afhankelijk is van individueel of huishoudinkomen beïnvloeden. Lagere prijzen gelden immers voor iedereen. Voor de financiering van deze beleidsopties zijn waarschijnlijk hogere belastingtarieven nodig – tarieven die zien op het individuele inkomen.

---

[5] Er zijn wel huishoudenskenmerken. Zo wordt bijvoorbeeld de IACK bij paren alleen toegekend aan de minstverdienende partner. Ook kunnen bepaalde gezamenlijke inkomensbestanddelen en aftrekposten vrij tussen partners worden verdeeld. Bij vermogens boven de heffingsvrije grens kunnen paren er hierdoor voor zorgen dat ze niet worden geraakt door de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

[6] Kamerstukken II, 2020 – 2021, 35572, nr. C.

3

Lessen uit de uitwerking van beleidsopties

3 Lessen uit de uitwerking van beleidsopties

De uitgewerkte beleidsopties in hoofdstuk 5 bouwen voort op het IBO Toeslagen. Zo zijn uit het IBO beleidsopties uitgewerkt die de zekerheid en eenvoud van het stelsel vergroten. Daarnaast is een aantal aanvullende beleidsrichtingen onderzocht. Anders dan in het IBO konden binnen de scope van dit traject ook opties worden uitgewerkt in de achterliggende stelsels van zorg, kinderopvang en huren. Omdat een van de doelstellingen van het toeslagenstelsel het borgen van de financiële toegankelijkheid van zorg, huurmarkt en kinderopvang is, kunnen andere keuzes in deze stelsels de basis vormen van het afschaffen van toeslagen. Daarnaast is er onder andere onderzocht of er fiscale alternatieven voor het toeslagenstelsel zijn. Inkomensondersteuning via de fiscaliteit stuit op verzilveringsproblemen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Daarom is onderzocht of uitkeerbare heffingskortingen meerwaarde kunnen bieden ten opzichte van reguliere uitkeringen. Ook verdergaande varianten zoals een basisinkomen zijn onderzocht.

Hoofdstuk 5 bevat de volledige set van uitgewerkte beleidsopties. Om de toegankelijkheid van deze set te vergroten, zijn in dit hoofdstuk een aantal lessen uit die uitwerking gedestilleerd. Hieronder leest u eerst de domeinoverstijgende conclusies (paragraaf 3.1), gevolgd door specifieke lessen uit de alternatieven per toeslag (paragraaf 3.2). Paragraaf 3.3 gaat in op de uitvoerbaarheid.

3.1 Domeinoverstijgende opties

Toeslagen afschaffen met compensatie via bestaande instrumenten
Beleidsoptie 1 (in hoofdstuk 5) illustreert de inkomenseffecten van het afschaffen van de toeslagen en het terugsluizen van de opbrengst in bestaande fiscale instrumenten. De kinderopvangtoeslag is uitgesloten van deze exercitie, omdat deze toeslag gaat om een zeer specifieke groep burgers die in vergelijking een hoge toeslag ontvangen. Daardoor kan de overheid niet evenwichtig compenseren via de reguliere fiscale instrumenten. Het fiche maakt duidelijk dat het huidige toeslagstelsel een belangrijke component is in het besteedbaar inkomen van veel huishoudens. Compensatie met het bestaande fiscale instrumentarium leidt tot zeer grote negatieve inkomenseffecten voor lage inkomens. Dit komt doordat een aantal van de toeslagen sterk gericht is op een specifiek deel van de bevolking (huurders, afnemers van kinderopvang), het gemiddeld om hoge bedragen gaat en bovendien veel toeslagontvangers al geen belasting betalen. De huidige groep toeslagontvangers, veelal onder aan de inkomensverdeling, wordt niet goed bereikt met fiscale instrumenten. Voor hen gelden verzilveringsproblemen: zij betalen vaak geen of relatief weinig belasting en kunnen daarom niet bereikt worden met lagere belastingtarieven of heffingskortingen op de te betalen belasting.

Uitkeerbare heffingskortingen
In beleidsoptie 4 wordt de uitkeerbare heffingskorting als nieuw instrument uitgewerkt. Veel werknemers betalen loonbelasting via de werkgever en ontvangen van de overheid geld via toeslagen. Los van de beschreven fundamentele beleidskeuzes is de vraag vanuit burgerperspectief of deze geldstromen gesaldeerd kunnen worden.[7] Anders dan de bestaande heffings-

[7] In de huidige situatie mogen toeslagen en belastingschulden bewust niet worden gesaldeerd. Zo wordt gewaarborgd dat de toeslag beschikbaar is voor het doel waarvoor deze verstrekt wordt.

kortingen worden uitkeerbare heffingskortingen uitbetaald als het bedrag aan kortingen hoger is dan de verschuldigde belasting. Het gaat hierbij om de hoogte vóór toepassing van deze kortingen en na toepassing van de bestaande heffingskortingen. Het financiële voordeel van de uitkeerbare heffingskortingen hangt daardoor per definitie niet af van de hoogte van de verschuldigde belasting. Het zijn in feite uitkeringen die meelopen in het proces van de belastingen. De Belastingdienst is van mening dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen belastingheffing en het bieden van inkomensondersteuning. Daarom vindt de Belastingdienst het niet verstandig is om beide taken onder te brengen in één systematiek (zie ook 3.3).

Het toevoegen van een nieuw type instrument verhoogt op zichzelf de complexiteit. Net als bij uitkeringen en toeslagen zijn hierbij keuzes nodig over de inkomensafhankelijkheid en gerichtheid. De uitwerking laat zien dat uitkeerbare heffingskortingen kunnen meelopen in de loonheffing bij werkgevers en uitkeringsinstanties. De heffingskorting moet dan wel afhankelijk zijn van gegevens waarover de werkgever of uitkeringsinstantie nu beschikt, zoals de leeftijd en het individuele (loon)inkomen. Uitkeerbare heffingskortingen met andere grondslagen, zoals een zorgverzekering, huur of kindertal, kunnen hoogstwaarschijnlijk niet in de loonheffing meelopen. In dat geval moet de uitkeerbare heffingskorting meelopen in de inkomstenbelasting en eventueel via de systematiek van de voorlopige aanslag worden uitgekeerd.

Kan de uitkeerbare heffingskorting meelopen in de loonheffing? Dan zou het stelsel eenvoudiger kunnen worden ten opzichte van een economisch vergelijkbare uitkering. Althans voor het deel van de toeslaggerechtigden die nu al aan de loonheffing zijn onderworpen, zoals werknemers met één werkgever. Dat is positief voor het doenvermogen van deze burgers. Er is echter een groep die momenteel niet onder de loonheffing valt en ook geen gebruik maakt van de voorlopige aanslag. Dat zijn vaak kwetsbare groepen met lage en volatiele inkomens. Deze groep kan een voorlopige aanslag aanvragen bij de Belastingdienst om de heffingskorting maandelijks te ontvangen. Een dergelijke aanvraag is in de huidige vormgeving van de voorlopige aanslag veel uitgebreider dan de eenmalige aanvraag van een toeslag of uitkering. Dit vraagt dus juist veel van deze burgers. Ook moeten ze jaarlijks belastingaangifte doen en, op het moment dat ze wel onder de loonheffing komen te vallen, op tijd een nieuwe aanvraag indienen om te voorkomen dat ze de uitkering dubbel ontvangen.

Ook wanneer de uitkeerbare heffingskorting wel meeloopt in de loonheffing constateert de Belastingdienst nadelen en aandachtspunten. Bij wisselingen van baan of bij werknemers met meerdere banen is er een grote kans op fouten en daarmee financiële problemen voor deze burgers. Tot slot kunnen werkgevers in de situatie terecht komen dat zij loonheffing moeten uitbetalen in plaats van inhouden. Bovendien dragen werkgever momenteel de loonheffing af *na* het tijdvak waarin het loon wordt uitbetaald. Uitkeerbare heffingskortingen via de loonheffing vragen daarom een diepgaande herbeoordeling van de rol van werkgevers en andere inhoudingsplichtigen.

Uitkeerbare heffingskortingen kunnen net als toeslagen en uitkeringen zowel afhankelijk van inkomen worden vormgegeven als onafhankelijk van inkomen. Het risico op terugvorderingen of nabetalingen door inkomensschommelingen verdwijnt bij deze beleidsoptie alleen met een inkomens*onaf*hankelijke vormgeving. Omdat bij een inkomens*af*hankelijke vormgeving het recht op de heffingskorting afhangt van het jaarinkomen, leidt dit tot vergelijkbare problematiek als het huidige toeslagenstelsel.

Vergaande vereenvoudiging van fiscaliteit en inkomensondersteuning
In beleidsoptie 6 wordt de toeslagenproblematiek weggenomen door een eenvoudig stelsel van uitkeringen en sterke vereenvoudiging van het belastingstelsel. Het huidige toeslagenstelsel komt te vervallen en alle fiscale aftrekposten en heffingskortingen worden afgeschaft. In plaats daarvan komt er een volledig individueel belastingstelsel met vier belastingschijven en een aantal inkomensonafhankelijke toelages die alleen worden gebaseerd op eenvoudige huishoudkenmerken zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Deze toelages worden met name toegekend op het niveau van het huishouden. Vooral door het loslaten van de koppeling aan het inkomen wordt de toelage voor huishoudens veel minder onzeker dan het huidige toeslagenstelsel en veel eenvoudiger om uit te keren. Het inkomen dat mensen onder de streep overhouden is van veel minder factoren afhankelijk. Het resultaat is een overzichtelijker stelsel, geïllustreerd door een forse afname van de spreiding in de marginale druk. De toelages kunnen in principe op verschillende manieren worden uitgekeerd: als aparte uitkering door een uitkeringsinstantie of eventueel als uitkeerbare heffingskortingen. Deze keuze is opengelaten in de uitwerking van deze beleidsoptie.

Toeslagen op basis van een vastgesteld inkomen
Binnen het huidige toeslagenstelsel leidt het werken met een schatting van het huidige inkomen tot terugvorderingen en nabetalingen. Voortbouwend op het IBO is verder uitgewerkt in hoeverre het werken met een vastgesteld inkomen hiervoor een oplossing biedt. De prijs voor zekerheid is dat huishoudens met een inkomensdaling niet direct recht hebben op hogere inkomensondersteuning. Hierdoor is er ook een vangnet nodig voor huishoudens die te maken hebben met een scherpe inkomensdaling. In beleidsopties 8 en 9 wordt de omvang van dit vangnet in kaart gebracht. Er wordt van uitgegaan dat een vangnet nodig is bij een inkomensdaling van ten minste 20 procent. Deze afbakening leidt tot ongeveer 345.000 jaarlijkse gebruikers van het vangnet, hoewel dit aantal sterk zal fluctueren met de conjunctuur. Een vangnet met deze omvang is naar verwachting niet goed uitvoerbaar. De conclusie is daarom dat toeslagen op basis van een vastgesteld inkomen met vangnet alleen onderdeel kunnen zijn van de oplossing bij een sterke verkleining van het aantal gebruikers en het toeslagenstelsel.

Verhoging wettelijk minimumloon
Het CPB heeft onderzocht wat het effect is op de werkgelegenheid en de rest van het loongebouw, als er gekozen wordt voor een verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Op basis van nieuwe inzichten schat het CPB in dat het negatieve effect op de werkgelegenheid kleiner is dan in eerdere studies is verondersteld. Het negatieve effect op de werkgelegenheid is groter, als de verhoging van het minimumloon gepaard gaat met verhoging van de uitkeringen. Met een hogere uitkering wordt arbeidsdeelname immers minder aantrekkelijk. Het negatieve effect op de werkgelegenheid neemt meer dan evenredig toe bij verdergaande verhogingen van het minimumloon.

Het resultaat uit de studie over verhoging van de uitkeringen is niet volledig toepasbaar op de uitgewerkte beleidsopties in deze rapportage. Tegenover de verhoging van de uitkering staat immers een verlaging van toeslag, waardoor het besteedbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden niet toeneemt, anders dan in de CPB-variant. De doorwerking van de optie op het loongebouw is 11 december gepubliceerd. Een verhoging van het wettelijk minimumloon heeft een doorwerking op diverse sociale minimumuitkeringen zoals de bijstand en AOW. Daarnaast is een aandachtspunt dat de verhoging ook doorwerkt op andere wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid en fiscaliteit. Hierover moeten keuzes worden gemaakt, als de overheid het wettelijk minimumloon wil verhogen. Het gaat hierbij om keuzes over bijvoorbeeld de toeslagen zelf (verplaatsing afbouwpaden van toeslagen), de arbeidskorting, het lage-inkomensvoordeel en de maximum inkomenspremiegrenzen voor werknemersverzekeringen.

3.2 Alternatieven in de domeinen

Toeslagen zijn het sluitstuk van de keuze voor een stelsel waarin burgers een (marktconforme) prijs betalen aan private aanbieders. De overheid komt burgers tegemoet door een deel van deze kosten te betalen via toeslagen. Een directere manier om de domeinen financieel toegankelijk te houden voor burgers, is door de stelsels voor zorg, huren en kinderopvang anders te financieren. Allereerst wordt hieronder ingegaan op staatssteunaspecten die spelen bij dergelijke directe financiering van marktpartijen. Daarna gaan we per domein in op de lessen van deze uitwerking.

Overkoepelend: andere financiering domeinen raakt al snel Europese staatssteunregels
Europese staatssteunregels spelen een rol bij directe financiering vanuit de overheid aan marktpartijen zoals woningcorporaties en zorgverzekeraars. Zo zijn er sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van het verlagen van de nominale zorgpremie en het verhogen van de leeftijdsgrens voor de zorgverzekering (optie 14, 15a en 15b). Kan dit wel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars? De verdeling van een hogere overheidsbijdrage via de risicoverevening naar zorgverzekeraars kan de Europese Commissie (EC) zien als ongeoorloofde staatssteun. Een verhoging van de leeftijdsgrens of een verlaging van de nominale premie leidt namelijk tot een verhoging van de staatssteunmiddelen en deze dient te worden genotificeerd bij de EC. De EC zal vervolgens de Zorgverzekeringswet (Zvw) toetsen aan de Europese staatssteunregels. Ook zijn er twijfels of het vervangen van de huurtoeslag door inkomenshuren in de corporatiesector (beleidsoptie 25b) voldoet aan de staatssteunregels. Als de overheid geen gebruik kan maken van een vrijstelling, zal de EC dit ook moeten toetsen.

Lessen uit uitwerken beleidsopties zorgtoeslag
De zorgtoeslag borgt de financiële toegankelijkheid van zorg met inkomensondersteuning. De hoogte hangt af van de som van de gemiddelde nominale premie (niet de feitelijk betaalde) en het verplicht eigen risico. De zorgtoeslag is daarmee relatief eenvoudig. Het afschaffen van de zorgtoeslag leidt tot grote inkomenseffecten voor mensen met een laag inkomen. Dit kan gecompenseerd worden met bestaande instrumenten zoals het verhogen van het minimumloon met daaraan gekoppelde uitkeringen en enkele fiscale maatregelen. Om de inkomenseffecten verder te repareren zijn echter aanvullende maatregelen nodig.

In de uitwerking van deze keuze is verder gegaan dan in het IBO Toeslagen. Er zijn namelijk opties onderzocht waarbij de leeftijdsgrens voor de zorgverzekering wordt verhoogd, de nominale zorgpremie wordt verlaagd of als alternatief een inkomensonafhankelijke uitkering wordt geïntroduceerd. Deze opties zijn manieren om de toegankelijkheid van een zorgverzekering directer te borgen. Bovendien zijn ze eenvoudiger voor burgers en bieden ze meer zekerheid. Tegelijkertijd gelden de eerdergenoemde juridische risico's rondom staatssteun voor het verlagen van de nominale premie en het verhogen van de leeftijdsgrens. Het alternatief voor deze maatregelen is beleidsoptie 16, waarin wordt gekozen voor een inkomensonafhankelijke uitkering. Deze kan rechtstreeks uitgekeerd worden aan de burger, maar kan ook op vrijwillige basis omgeleid worden naar verzekeraars.

Het afschaffen van de zorgtoeslag betekent wel dat huishoudens met een laag inkomen naar de toekomst toe niet langer volledig en gericht gecompenseerd worden voor de stijgende zorgkosten. De huidige zorgtoeslag ademt mee met de standaardpremie (som van gemiddelde nominale zorgpremie en het verwachte verplichte eigen risico). Zo compenseert de overheid deels de hogere zorgpremie die volgt uit stijgende zorguitgaven. Bij het afschaffen van de zorgtoeslag vervalt deze compensatie. Bij huishoudens voor wie de maatregel afschaffen van de zorgtoeslag niet inkomensneutraal is, ontbreekt dan ook de gedeeltelijke compensatie van de stijgende zorgkosten. Hierdoor zijn de inkomenseffecten voor deze groep bij stijgende

zorgkosten elk jaar groter. Alternatieve vormen van toekomstige compensatie zijn bijvoorbeeld het aanpassen van de nominale premie aan de zorgkosten. Dit betekent een inkomensvoordeel voor alle groepen en is daarmee relatief duur. In de beleidsopties is ervoor gekozen om dit te financieren door hogere belastingtarieven.

Lessen uit uitwerken beleidsopties huurtoeslag
De huurtoeslag is een gerichte tegemoetkoming in de huurkosten voor huurders met een laag inkomen. De huurtoeslag is afhankelijk van de huurprijs, het huishoudtype, en het huishoudinkomen, en bouwt steil af in inkomen. Er zijn veel minder ontvangers van huurtoeslag dan van zorgtoeslag, maar het gemiddelde jaarbedrag is hoger. Vanwege de hoge bedragen en de kleinere groep leiden generieke opties zoals verkend bij de zorgtoeslag tot grotere inkomenseffecten en grotere spreiding. De huurtoeslag is daarnaast sterk verweven met het woningmarktbeleid. In de beleidsopties 25 en 26 zijn globaal twee verschillende richtingen voor de woningmarkt geschetst. Een keuze voor een van beide richtingen overstijgt de scope van het toeslagentraject en vereist een nadere analyse vanuit woningmarktperspectief. In de eerste richting neemt de overheid een grotere rol in de socialehuursector in, waarbij woningcorporaties veel meer dan nu publieke uitvoeringsorganisaties worden (25b). De tweede richting beschrijft een eigendomsneutraal woonbeleid (26). De keuze voor een van beide richtingen heeft op lange termijn grote gevolgen voor de huidige huurtoeslag. In de eerste richting komt er bijvoorbeeld uiteindelijk een genormeerd stelsel van inkomenshuren. Dat betekent dat de overheid huren vaststelt op basis van het inkomen. In de tweede richting komt er op termijn mogelijk een generiek instrument voor inkomensondersteuning onafhankelijk van de woonvorm.

De les uit het IBO en de voorliggende uitwerking is dat het in beide gevallen noodzakelijk is om de huurtoeslag sterk te vereenvoudigen en te verkleinen, om de problematiek uit de huurtoeslag te adresseren. Er is zorg voor gedragen dat hervormingen van de huurtoeslag het pad naar een van beide omschreven eindbeelden niet in de weg staan. Een volgend kabinet kan in opmaat naar beide eindbeelden kiezen voor een eenmalige verlaging van de huren in de socialehuursector. Dit kan in de vorm van een balansverkorting met de verhuurderheffing. Een huurverlaging maakt het eenvoudiger om de huurtoeslag sterk te vereenvoudigen, zoals de overgang naar huurtoeslag op basis van een genormeerde huur en het schrappen van uitzonderingen (beleidsoptie 24).

Lessen uit uitwerken beleidsopties kinderopvangtoeslag
Door de sterke gerichtheid en de zeer hoge bedragen die ermee gemoeid zijn, zorgt het afschaffen van de kinderopvangtoeslag voor zeer grote inkomenseffecten. Deze effecten zijn niet goed op te vangen met generieke alternatieven of fiscale instrumenten. Om dit te illustreren is er bij de integrale vereenvoudiging van belastingen en toeslagen een optie uitgewerkt waarin de kinderopvangtoeslag wordt betrokken (zie bijlage 3). Alternatieven in het achterliggende domein van kinderopvang komen daarom in beeld. Vanwege de samenhang met de ontwikkeling van het kind zijn andere vormen van financiering van kinderopvang uitgewerkt in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, die een bredere scope kent dan uitwerking van alternatieven voor de toeslag. Op basis van de SVK zijn de beleidsopties 18-20 opgenomen.

Het is duidelijk dat het alternatief vormgeven van de kinderopvangvoorziening leidt tot majeure stelselwijzigingen met een lang ingroeipad. Een belangrijke conclusie over de uitgewerkte scenario's is dat deze enigszins in elkaars verlengde liggen. Dit betekent dat de keuze voor het scenario met een 96 procent inkomensonafhankelijke kinderopvangtoeslag die direct wordt uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties, een eindstadium kan zijn. Maar het kan ook dienen als een opstap naar een verdergaand scenario met een toegangsrecht voor een aantal dagen en dagdelen. Dit geldt ook voor de verdere stap richting een integrale voorziening. Meer concreet betekent dit dat het voor elk van de geschetste scenario's relevant is om de

inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag te verminderen en rechtstreekse financiering in te richten. Deze kunnen dus als eerste toekomstbestendige stappen worden gezien. Onderdeel van het invoeren van directe financiering is dat het uitkeren van toeslagen aan burgers wordt vervangen door het innen van een eigen bijdrage bij burgers. De Belastingdienst geeft aan het een verstandiger alternatief te vinden dat ouders de eigen bijdrage direct aan de kinderopvangorganisatie betalen (zie 3.3).

Lessen uit uitwerken beleidsopties kindgebonden budget
Het kindgebonden budget kent geen achterliggend domein of stelsel waarin de voorziening op een andere manier toegankelijk kan worden gemaakt. Het kindgebonden budget biedt geen tegemoetkoming voor specifieke uitgaven, maar voor de algemene kosten die ouders maken voor kinderen. De problemen met het kindgebonden budget zijn echter minder groot dan bij de andere toeslagen. Het kindgebonden budget is daardoor geen startpunt voor een herziening van het toeslagenstelsel. Zodra de alternatieven voor de andere toeslagen in beeld zijn, is het van belang om voor het kindgebonden budget een optie te kiezen die daarbij past. Opties voor het kindgebonden budget richten zich met name op de inkomensafhankelijkheid, omdat daardoor terugvorderingen ontstaan en complexiteit in de uitvoering. Daarnaast is de optie verkend om het kindgebonden budget met de kinderbijslag te integreren en bijvoorbeeld uit te laten voeren door SVB (al neemt enkel het overhevelen van de regeling de terugvorderingsproblematiek niet weg). Een eventuele overstap naar een ander inkomensbegrip is hierbij een aandachtspunt.

3.3 Uitvoering en stakeholders

De overheid wil een alternatief stelsel dat beter aansluit bij het doenvermogen van burgers. Daarnaast is een belangrijk doel dat het stelsel beter uitvoerbaar wordt. Op een aantal manieren is aandacht gegeven aan de uitvoerbaarheid. Allereerst via een uitvoeringstafel waarbij uitvoeringsorganisaties en gemeenten hun aandachtspunten voor de alternatieven voor het toeslagenstelsel mee hebben kunnen geven. Ook hebben er de afgelopen tijd gesprekken plaatsgevonden met uitvoeringspartijen en stakeholders op het gebied van o.a. schuldhulpverlening, wonen en zorgverzekeringen. Deze inzichten zijn verwerkt in deze eindrapportage en de beleidsopties in hoofdstuk 5.

Daarnaast is de Belastingdienst betrokken geweest bij de ontwikkeling van de voorstellen uit de eindrapportage, om vanuit het uitvoeringsperspectief over mee te denken. De voorstellen die raken aan bestaande van of nieuwe taken voor de Belastingdienst zijn via een weging op de hand ook op hoofdlijnen beoordeeld. Daarbij is gekeken of de nieuwe taken passen in de kerntaak. De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen hebben niet alleen bekeken of een voorstel naar verwachting technisch uitvoerbaar zal zijn, maar vooral ook of het bijdraagt aan vereenvoudiging van het stelsel, aan een betere uitvoering en meer begrijpelijkheid en zekerheid voor burgers. Hierbij zal bij een nadere uitwerking wel een uitvoeringstoets nodig zijn om de definitieve uitvoerbaarheid, de inpassing, de invoeringsdatum en de uitvoeringskosten in beeld te krijgen. De uitkomsten van de weging op de hand zijn ook verwerkt in deze rapportage.

In de weging op de hand geven de Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen aan dat maatregelen zoals de voorstelde vereenvoudigingen binnen de huurtoeslag, het verminderen van de hardheid van de vermogenstoetsen, de vereenvoudigingen van de grondslagen van de kinderopvangtoeslag en het inkomensonafhankelijk maken van uitkeringen zeker bijdragen aan het versterken van de zekerheid voor burgers, het verbeteren van de dienstverlening en meer aandacht voor de menselijke maat. Het vermindert de kans op fouten en hoge terugvorderingen. Er wordt vanuit de Belastingdienst/Toeslagen wel aangegeven dat het voor de t-2-systematiek een zeer belangrijke randvoorwaarde is dat de doelgroep wordt verkleind,

de bedragen lager zijn en er geen onduidelijkheden voor burgers in raakvlakken met gemeenten zijn. Ook is aangegeven dat een randvoorwaarde voor het rechtstreeks uitbetalen is dat dit ook gepaard moet gaan met een vereenvoudiging van de grondslagen. Met beide punten is in de varianten rekening gehouden. Aandachtspunt bij de rechtstreekse inkomensonafhankelijke uitbetaling aan kinderopvangorganisaties is wel dat het volledige debiteurenbeheer van de kinderopvangorganisaties wordt overgenomen en er daardoor een sterk andere verhouding met kinderopvangorganisaties ontstaat.

Daarnaast geeft de Belastingdienst aan dat het voor uitkeerbare heffingskortingen in ieder geval essentieel is dat dit inkomensonafhankelijk is en geen huishoudkenmerken kent. Anders wordt de bestaande complexiteit niet opgelost, maar worden de problemen verplaatst naar de uitvoering van de belastingheffing. Hier is in de betreffende variant ook rekening mee gehouden. Overigens staat de uitvoerbaarheid nog geenszins vast. De Belastingdienst geeft daarnaast ook nog een aantal andere vraagstukken aan omtrent de rol van werkgevers, dat loonheffing na het relevante tijdvak ligt en duidt op de risico's op dubbele aanvragen en handhaafbaarheid bij uitkeerbare heffingskortingen. Er wordt daarom gewezen op het alternatief van een inkomensonafhankelijke uitkering die niet met de betreffende nadelen gepaard gaat.

4

Illustratieve varianten met routekaart naar een alternatief stelsel

4 Illustratieve varianten met routekaart naar een alternatief stelsel

In hoofdstuk 5 zijn de beleidsopties uitgewerkt over een breed spectrum. In deze beleidsopties zijn de fundamentele keuzes uit hoofdstuk 2 concreet ingevuld. De beleidsopties bieden veelal alternatieven voor of aanpassingen in een specifieke toeslag, maar vervangen op zichzelf meestal niet het volledige toeslagenstelsel. Daarom worden in dit hoofdstuk drie varianten geïllustreerd.

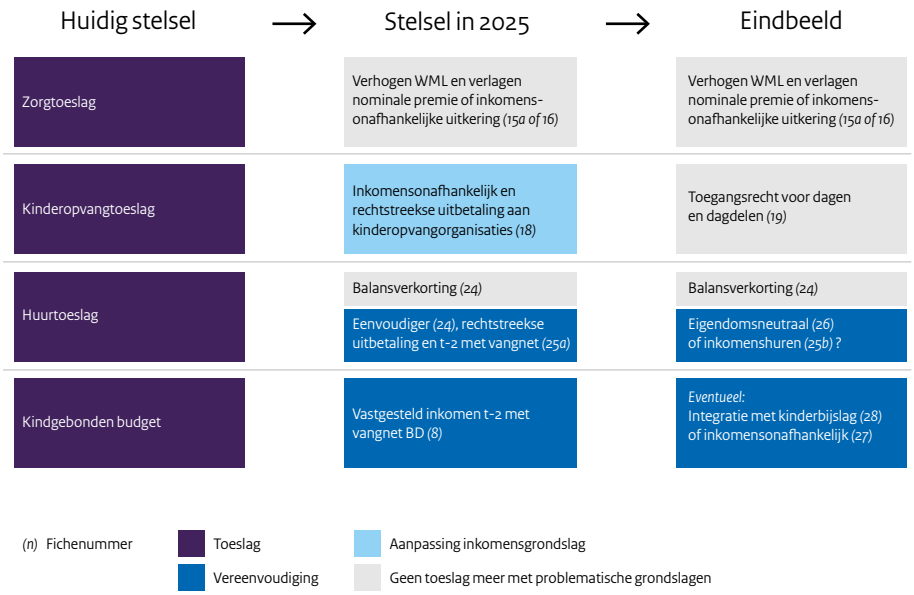
Niet alle beleidsopties uit hoofdstuk 5 zijn verwerkt in deze varianten. Deels komt dit voort uit de uitwerking. Zo blijkt dat een inkomensonafhankelijke regeling voor meer zekerheid zorgt dan een inkomensafhankelijke regeling zoals de basisbehoeftentoeslag, of dat het terugsluizen via bestaande instrumenten voor zeer negatieve inkomenseffecten aan de onderkant zorgt. Daarnaast is het ook mogelijk om andere keuzes te maken. Zo wordt er voor de resterende toeslagen in variant 1 en 2 overgestapt op een t-2-systematiek, maar zou er bijvoorbeeld ook kunnen worden gekozen voor behoudend voorschieten. Het doel van deze varianten is om inzichtelijk te maken op welke manieren de beleidsopties kunnen worden gecombineerd tot alternatieve stelsels.

4.1 Variant 1: toegankelijkheid borgen door prijzen voor burgers te verlagen

Zoals gezegd in hoofdstuk 2 is een belangrijk doel van het toeslagenstelsel het financieel toegankelijk maken van zorg, een huurwoning en kinderopvang. In deze eerste variant waarborgt de overheid de toegankelijkheid door in deze domeinen de prijzen te verlagen, in de vorm van een lagere nominale zorgpremie, huren en kinderopvangkosten. Hiermee verschuift een deel van de verantwoordelijkheid van burger naar overheid. Die lagere prijzen gaan voor iedereen gelden. Hierdoor wordt het stelsel voor inkomensondersteuning minder gericht en daarmee eenvoudiger, doordat er voor de burger geen toeslag of aanvraagproces aan vooraf-gaat. In combinatie met inkomensonafhankelijke lagere prijzen betekent deze variant dus een schuif van inkomensondersteuning op huishoudinkomen (via toeslagen) naar inkomenson-dersteuning op individueel inkomen (via lagere prijzen voor diensten waarvoor een prijs wordt betaald via hogere belastingtarieven).

In deze eerste variant verlaagt de overheid niet alleen de prijzen, maar verhoogt zij ook het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Hierdoor stijgt het inkomen van mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw. Dat biedt burgers meer zekerheid. Mensen krijgen immers een hoger loon dan wel hogere uitkering, waardoor zij minder afhankelijk zijn van inkomensondersteuning van de overheid. Ondanks lagere prijzen en hogere lonen/uitkeringen blijft het voorlopig nodig om bedragen uit te keren. Dit moet onder andere omdat alternatieven waarbij de huur-, en kinderopvangtoeslag volledig komen te vervallen, pas na de komende kabinetsperiode kunnen worden ingevoerd. In de eerste variant wordt gekozen voor meer zekerheid over de toeslag door de resterende tegemoetkomingen uit te keren op basis van vastgesteld inkomen van twee jaar geleden. Ook worden de vermogens-toetsen in de huurtoeslag en het kindgebonden budget geharmoniseerd. Hieronder is de eerste variant concreet ingevuld voor de verschillende domeinen en betrokken aspecten. Te starten met een schematisch weergave ervan in figuur 4.1.1, inclusief de relevante opties.

Figuur 4.1.1 *Schematische weergave stappen van huidig stelsel naar variant 1*



Hoe wordt in variant 1 omgegaan met de zorgtoeslag?
Uit de uitgewerkte beleidsopties blijkt dat het in beginsel mogelijk is om de zorgtoeslag af te schaffen. Bij een keuze voor een verlaging van de nominale zorgpremie of aanpassing van de leeftijdsgrens blijven daarbij sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van deze maatregel binnen het huidige stelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars (zie ook paragraaf 3.2). Er zijn verschillende opties uitgewerkt voor de compensatie van lagere inkomens die hun zorgtoeslag verliezen. Binnen de eerste variant wordt de betaalbaarheid van de zorg geborgd door de nominale zorgpremie te verlagen (beleidsoptie 15a en 15b). Het verlagen van de nominale premie die zorgverzekeraars innen, kan alleen generiek. Daarmee is deze optie kostbaar. Als dat geld moet worden opgehaald door belastingtarieven te verhogen, neemt de marginale druk voor de middeninkomens toe. Daarom wordt in deze variant gekozen voor de optie met een relatief beperkte verlaging van de nominale premie (15a). Om lage inkomens te compenseren, wordt daarnaast het wettelijk minimumloon verhoogd met 5 procent met doorwerking op de uitkeringen. Ook worden enkele fiscale maatregelen genomen voor een evenwichtig inkomensbeeld. Gelet op de geringe juridische haalbaarheid van het verlagen van de nominale premie kan er ook gekozen worden voor een inkomensonafhankelijke uitkering met dezelfde inkomenseffecten (zie beleidsoptie 16). Hieraan zitten geen juridische risico's rondom Europese staatssteunregels. Maar er moet hierbij wel oog worden gehouden voor de consequenties voor het doenvermogen van burgers en de bredere inrichting van het belastingstelsel. De inkomensonafhankelijke uitkering van beleidsoptie 16 kan rechtstreeks uitgekeerd worden aan de burger, maar kan ook op vrijwillige basis omgeleid worden naar verzekeraars.

Hoe wordt in variant 1 omgegaan met de kinderopvangtoeslag?
Uit de SVK blijkt dat de kinderopvangtoeslag uiteindelijk kan worden afgeschaft. De vorm is de kinderdagopvang vier dagen vrij toegankelijk maken voor alle kinderen, en de buitenschoolse opvang vier dagdelen. Dit betekent dat de directe prijs die burgers betalen voor de kinderopvang aanzienlijk wordt verlaagd door over te gaan op publieke financiering. Dit is een grote stelselwijziging die pas na de volgende kabinetsperiode geheel kan worden gerealiseerd. De structurele kosten worden momenteel geraamd op circa 5,4 miljard euro. Een dergelijke toegankelijke kinderopvang kan niet in één keer worden ingevoerd. Een geleidelijke invoer is noodzakelijk,

vanwege het aanpassen van de kinderopvangsector aan de te verwachten toename in de vraag naar zijn diensten. Een logische eerste stap in de volgende kabinetsperiode is de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk maken en een start maken met de kinderopvangorganisaties rechtstreeks financieren. Hierdoor kan op termijn de overheidsbijdrage rechtstreeks worden overgemaakt naar de kinderopvangorganisatie (beleidsoptie 18).

Hoe wordt in variant 1 omgegaan met de huurtoeslag?
In de beleidsopties zijn globaal twee verschillende langetermijnrichtingen voor de woningmarkt geschetst. In de eerste richting neemt de overheid een grotere rol in volkshuisvesting in en de tweede richting beschrijft een eigendomsneutraal woonbeleid. In beide gevallen is het noodzakelijk om de huurtoeslag sterk te vereenvoudigen en te verkleinen. In deze eerste variant worden de huren van huurders bij corporaties daarom sterk verlaagd. De corporaties worden hiervoor gecompenseerd door een omvangrijke vermindering van de verhuurderheffing. Dit leidt tot een significante verlaging van de huurtoeslag. Tegelijkertijd wordt de huurtoeslag voor alle huurders sterk vereenvoudigd, zoals de overgang naar huurtoeslag gebaseerd op genormeerde huur en het schrappen van uitzonderingen (volgens beleidsoptie 24). Ook wordt de huurtoeslag rechtstreeks uitbetaald aan de verhuurder (beleidsoptie 25a).

Een aandachtspunt bij deze variant is dat de overheid alleen huren kan verlagen in het gereguleerde segment van corporaties. Dat kan zij niet in het gereguleerde segment van private verhuurders of in de middenhuur. Bij de maatvoering van een balansverkorting moet in ogenschouw worden genomen wat de impact is op de rol van de verhuurderheffing als sturingsinstrument tegen het woningtekort. Hetzelfde geldt voor de balans van opgaven en middelen bij woningcorporaties voor de uitvoer van hun taken. Daarnaast moet de betaalbaarheid en de toegankelijkheid voor huishoudens met lagere inkomens blijvend vormgegeven worden, bijvoorbeeld door een aanvullende passendheidsnorming te introduceren voor corporaties.

Hoe wordt in variant 1 omgegaan met kindgebonden budget?
Voor het kindgebonden budget is er geen prijs die kan worden verlaagd, omdat deze toeslag niet is gekoppeld aan een specifieke voorziening (behalve de algemene kosten van kinderen). Onderzocht kan worden welke rol het SVB kan spelen in de uitvoering van het kindgebonden budget, eventueel na integratie met de kinderbijslag. De SVB geeft aan dat een dergelijke regeling - afhankelijk van de doorlooptijd van het wetstraject en vormgeving - uitvoerbaar is tegen het einde van de volgende kabinetsperiode (2025). In deze beleidsoptie zijn een aantal punten nog niet uitgewerkt, bijvoorbeeld hoe er moet worden omgegaan met zelfstandigen. Daarnaast kan worden gekeken of deze toeslag minder inkomensafhankelijk of inkomensonafhankelijk kan worden gemaakt (zie hiervoor ook de beleidsopties onder 27).

Gevolgen werken met t-2-systematiek
Voor de overgebleven huurtoeslag en het kindgebonden budget wordt overgestapt op een t-2-systematiek. Deze moet het aantal terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk verkleinen. Dit gaat samen met het inrichten van een vangnet bij de Belastingdienst om te voorkomen dat lage inkomens (tijdelijk) in betalingsproblemen komen (volgens beleidsoptie 8). Uit de uitwerking van de t-2-systematiek blijkt dat de huidige omvang van het toeslagenstelsel waarschijnlijk te groot is om dit via t-2 met vangnet vorm te geven. In de huidige situatie zou de t-2-systematiek leiden tot een vangnet van 450 miljoen euro met circa 345.000 huishoudens. In deze eerste variant verdwijnt echter de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag, en wordt de huurtoeslag verkleind. Hierdoor daalt de budgettaire omvang van het vangnet naar circa 165 miljoen euro.

Invoeren geharmoniseerde vermogenstoets
In deze eerste variant is gekozen voor een geharmoniseerde vermogenstoets op het heffingsvrij vermogen in box 3 in 2021 (50.000 euro per persoon). Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. In het IBO Toeslagen wordt een voorkeur uitgesproken voor een geleidelijke vermogenstoets. Een geleidelijke vermogenstoets voorkomt grote terugvorderingen door het overschrijden van de vermogensnorm. Wel neemt het aantal terugvorderingen hierdoor toe. De vormgeving uit het IBO en de beleidsopties in de bijlage zijn in deze variant echter niet budgettair neutraal, doordat de zorgtoeslag verdwijnt. Bij keuze voor variant 2 kan de geleidelijke vermogenstoets opnieuw worden doorgerekend.

Variant 1 bekeken vanuit burgerperspectief en doenvermogen
De professionals hebben het idee dat deze variant verschillende verbeteringen heeft ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel. Volgens hen is een groot voordeel van deze variant dat het veel werk en verantwoordelijkheid weghaalt bij de burger. Ook stellen ze dat deze variant het risico op terugvorderingen vermindert. Dit wordt als zeer positief beschouwd, aangezien het toeslagenstelsel hierdoor voor burgers naar verwachting doenlijker wordt. Daarnaast denken de professionals dat burgers met deze variant meer zekerheid krijgen. Volgens enkele professionals biedt deze variant ook voordelen voor kwetsbare groepen die de consequenties van hun toeslagen niet goed kunnen overzien. De professionals verwachten dat door deze variant het niet-gebruik afneemt. De aanname is dat burgers eerder toeslagen aanvragen, als je minder van ze vraagt en ze minder risico lopen op terugvorderingen. Daarnaast verwachten de professionals dat meer ouders gebruik gaan maken van kinderopvang, doordat de kinderopvangtoeslag niet meer inkomensafhankelijk is.

De professionals vragen zich wel af in hoeverre het stelsel voldoende rekening houdt met de variatie in omstandigheden en draagkracht. Ze zien echter wel in dat een eenvoudiger stelsel gepaard gaat met het verlies van gerichtheid. Ook is er enige twijfel over de t-2-systematiek. Deze systematiek biedt namelijk weinig verbetering voor degenen met sterke inkomenswisselingen. Voor hen blijven de gevraagde acties en het risico op terugvorderingen hetzelfde. Tot slot geven de professionals aan dat een aantal aspecten van deze variant eventueel kunnen leiden tot een gevoel van oneerlijkheid. Zo kan het feit dat burgers met een inkomensstijging, binnen de t-2-systematiek, twee jaar lang 'te veel' toeslag ontvangen oneerlijk overkomen. Ook de genormeerde huur kan als oneerlijk worden beschouwd. Er is namelijk een groter verschil tussen de kwaliteit en de huurprijs van verschillende woningen dan bijvoorbeeld bij zorgverzekeringen. Daarentegen wordt de huurtoeslag wel begrijpelijker en hebben burgers minder huurtoeslag nodig door de balansverkorting, wat het risico op hoge terugvorderingen verkleint. Dit zien ze als positieve aspecten.

Maatregelen en budgettaire effecten variant 1
Tabel 4.1.1 geeft een budgettair overzicht van de maatregelen in de eerste variant. De budgettaire gevolgen en inkomenseffecten zijn berekend met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI. Alle bedragen zijn in prijzen van het jaar 2025.[8] Een omvangrijk pakket als deze eerste variant heeft een macro-economische doorwerking op lonen en prijzen. Deze macro-economische doorwerking is niet in de doorrekening meegenomen. De gepresenteerde effecten zijn daarom indicatief.

[8] De budgettaire effecten van maatregelen in het regeerakkoord worden doorgaans weergegeven in constante prijzen van het jaar van het afsluiten van het regeerakkoord, vermoedelijk dus voor het jaar 2021.

Box 1: budgettaire gevolgen en inkomenseffecten van integrale varianten
Op verzoek van bijvoorbeeld politieke partijen maakt het CPB geregeld een doorrekening van de budgettaire gevolgen, inkomens- en werkgelegenheidseffecten van specifieke plannen. Recente voorbeelden zijn voorstellen voor herziening van het socialezekerheids- en belastingstelsel van FvD, GL, CU, PvdA, 50PLUS en D66. Het CPB berekent bij dergelijke verzoeken de ex-ante-effecten van beleidsmatige aanpassingen. Dat betekent dat het CPB dan alleen de directe effecten van maatregelen in kaart brengt. Hierbij wordt niet gekwantificeerd wat de macro-economische doorwerking is van maatregelen zoals hogere belastingopbrengsten door hogere uitkeringen en de effecten van een hoger minimumloon op de loonverdeling. Dergelijke ex-post-effecten worden wel meegenomen in Keuzes in Kaart en de doorrekening van het regeerakkoord. Het CPB heeft op verzoek van het kabinet de ex-ante budgettaire, inkomens- en werkgelegenheidseffecten van de varianten berekend. Deze staan in de notitie die de Kamer ontvangt als bijlage bij deze rapportage.

Inkomenseffecten huurverlaging wijken af van standaardkoopkrachtberekeningen
In dit hoofdstuk vindt u de inkomenseffecten terug van varianten 1, 2 en 3. De gepresenteerde effecten van de huurverlaging in variant 1 wijken af van de manier waarop deze in standaardkoopkrachtplaatjes zouden worden meegenomen. In standaardkoopkrachtberekeningen werken huurverlagingen door in een lagere inflatie voor iedereen. Hiermee wordt aangesloten bij internationale afspraken van het CBS over de berekening van de inflatie. Daarmee worden de huurverlagingen 'uitgesmeerd' over alle huishoudens, ook huishoudens die niet direct met de huurverlagingen te maken krijgen zoals eigenwoningbezitters. In deze rapportage is de huurverlaging echter gericht toebedeeld aan huishoudens met een hoge huur in een corporatiewoning. Hierdoor sluiten de gepresenteerde inkomenseffecten beter aan bij de reële effecten die burgers in de praktijk zullen ervaren.

Deze aanpak wordt ook gehanteerd bij doorrekening van een specifiek voorstel met effecten die in het standaardkoopkrachtplaatje maar beperkt tot uitdrukking komen. Deze aanpak volgt de methode van het CPB in de doorrekening van inkomenseffecten van het Klimaatakkoord. In de standaardkoopkrachtberekening worden dit soort maatregelen opgenomen in de inflatie en zo uitgesmeerd over alle huishoudens. Daarom zijn toen inkomenseffecten gepresenteerd waarbij wel rekening werd gehouden met verschillen in energiegebruik en dergelijke, waardoor inkomenseffecten voor specifieke groepen in beeld werden gebracht. In varianten 2 en 3 is geen huurverlaging opgenomen, en was deze specifieke aanpak daarom niet nodig.

Effecten hoger wettelijk minimumloon volgt berekeningswijze IBO Toeslagen
Bij de berekening van de effecten van een hoger wettelijk minimumloon wordt in deze rapportage aangesloten bij de prudente berekeningswijze uit het IBO Toeslagen. Dat geeft een verschil met de ex-antedoorrekening van het CPB in zijn notitie Doorrekening beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel. In de strikte ex-antedefinitie die het CPB hanteert, leidt een hoger wettelijk minimumloon alleen tot hogere uitkeringen en niet tot hogere lonen. Het effect op de lonen is een tweede-orde-effect dat alleen optreedt in een ex-postdoorrekening van het CPB zoals in Keuzes in Kaart. In deze rapportage is echter gelijk aan het IBO Toeslagen een beperkte doorwerking op lonen meegenomen: alleen lonen tot aan het nieuwe wettelijk minimumloon stijgen mee met de verhoging van het wettelijk minimumloon. Dit geeft een positief effect op de mediaan van werkenden van afgerond 0,1 procent. Verder neemt het CPB in de ex-antedefinitie de hogere belastingopbrengsten als gevolg van hogere uitkeringen niet mee in de budgettaire effecten van een hoger wettelijk minimumloon. Dat betekent dat zij 0,8 miljard euro extra belastingopbrengsten niet meerekenen. Hierdoor is de variant in hun doorrekening niet budgettair neutraal, maar levert deze een tekort op van 0,8 miljard euro.

De maatregelenpakketten in de zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag zijn per saldo budgettair neutraal (beleidsopties 15a/16 en 18). Bij de huurtoeslag is gekozen voor de variant waarbij de lasten per saldo met 0,2 miljard euro dalen (beleidsoptie 24). Dat maakt het mogelijk om de nieuwe huurtoeslag op basis van genormeerde huur zo vast te stellen dat de negatieve inkomenseffecten beperkt blijven. De kosten van het huurtoeslagpakket en het vangnet worden gedekt uit generieke lastenmaatregelen, zodat de variant per saldo budgettair neutraal is.

Het is de bedoeling uiteindelijk tot een neutrale inkomensverdeling te komen tussen werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden (zie ook vervolg over inkomenseffecten na tabel 4.1.1). Daarom is er in deze variant een schuif tussen een gerichte verhoging van de arbeidskorting en een verlaging van de algemene heffingskorting en het sociaal minimum.

De variant is per saldo budgettair neutraal. De werkgeverslasten stijgen met 0,6 miljard euro door het hogere wettelijk minimumloon en de hogere Aof-premie om inkomensonafhankelijke kinderopvang te financieren. Toch daalt in de doorrekening het totale besteedbaar inkomen van huishoudens per saldo met circa 0,8 miljard euro. Dat komt vooral door het gedragseffect in de kinderopvangtoeslag, dat niet zichtbaar is in het inkomensbeeld. Het gedragseffect van meer gebruik van formele kinderopvang treedt op door het inkomensonafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag. Ook is niet zichtbaar in het inkomensbeeld wat de invloed is van het vangnet dat hoort bij de overstap naar een vastgesteld inkomen op basis van t-2. De dekking uit hogere belastingtarieven is dat wel.

Inkomenseffecten en marginale druk

In tabel 4.1.2 staan de inkomenseffecten van variant 1 in percentages weergegeven. De effecten ontstaan vooral door het afschaffen van de zorgtoeslag en zijn dan ook in grote lijnen vergelijkbaar met de gepresenteerde effecten in beleidsoptie 15a waarin het afschaffen van de zorgtoeslag wordt gecompenseerd via de zorgpremie en reguliere instrumentarium. Het pakket aan maatregelen uit beleidsoptie 15a heeft namelijk invloed op alle huishoudens, terwijl de maatregelen rondom de andere toeslagen slechts deelgroepen treffen. De mediane inkomenseffecten worden daardoor gedreven door maatregelen rondom de zorgtoeslag. De maatregelen in het kader van de andere toeslagen worden voornamelijk zichtbaar in meer of minder spreiding van de inkomenseffecten.

In variant 1 gaan zowel de laagste als hoogste inkomensgroepen erop achteruit, terwijl de middelste inkomensgroepen er gemiddeld op vooruitgaan. Uiteraard zijn de inkomenseffecten afhankelijk van de gekozen invulling van de variant. Maar in het algemeen geldt dat negatieve inkomenseffecten onvermijdelijk zijn, als toeslagen die gerichte inkomensondersteuning bieden, worden afgeschaft en worden vervangen door generiekere instrumenten. Dit kan alleen worden voorkomen wanneer er geld bij komt, bijvoorbeeld door te schuiven in de belastingmix.

De laagste inkomensgroep verliest de zorgtoeslag en wordt daarvoor in deze variant niet volledig gecompenseerd. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum, zoals studenten, zelfstandigen en werknemers met kleine banen. Deze groepen ontvangen geen of een beperkt loon, waardoor de verhoging van het wettelijk minimumloon hen niet bereikt. De verlaging van de nominale premie is onvoldoende om hen volledig te compenseren voor het afschaffen van de zorgtoeslag. Middeninkomens ontvangen in de huidige situatie geen of een beperkt bedrag aan zorgtoeslag. Daardoor hebben deze voordeel van de verlaging van de nominale premie. Ook hebben deze inkomens relatief weinig nadeel van de hogere belastingtarieven die nodig zijn om de verlaging van de nominale premie te financieren. De hoogste inkomensgroep gaat erop achteruit, doordat het voordeel van de lagere nominale premie niet opweegt tegenover de hogere belastingtarieven. Door de nominale premie verder te verlagen kunnen negatieve inkomenseffecten voor de laagste inkomens worden voorkomen. Maar als de verlaging wordt gedekt uit het verder verhogen van belastingtarieven, gaat de hoogste inkomensgroep er nog verder op achteruit. Een dergelijke variant is uitgewerkt in beleidsoptie 15b.

Tabel 4.1.1 *Maatregelen variant 1 in euro's en budgettaire effecten in miljard euro, 2025*[9]

Maatregelen per toeslag	Doorrekening inkomenseffecten	Budgettair	Beleidsoptie
Zorgtoeslag			**15a/16**
Afschaffen zorgtoeslag	-1413 (alleenstaande)	-6,8	
Verhogen wettelijk minimumloon en bijbehorende uitkeringen	5%	1,9[10]	
Verhogen algemene heffingskorting	166	1,4	
Verhogen sociaal minimum (dubbele algemene heffingskorting in referentieminimumloon)	0,18	0,1	
Fiscalisering AOW	4,5%	-1,3	
Verhogen Inkomensondersteuning AOW	300	0,7	
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	2%	-3,4	
Verlagen nominale premie[11]/inkomensonafhankelijke uitkering	-500	7,3	
Huurtoeslag			**24**
Verlaging verhuurdersheffing	Huren naar 465 euro[12]	1	
Inverdieneffect huurtoeslag door verlaging verhuurdersheffing		-0,6	
Vereenvoudiging huurtoeslag	Diverse vereenvoudigings-voorstellen[13]	-0,2	
Huurtoeslag rechtstreeks uitbetalen aan verhuurder			25a
Kinderopvangtoeslag			**18**
Inkomensonafhankelijke toeslag	Vergoedingspercentage naar 96%	2,2	
Afschaffen Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	Afschaffen	-1,7	
Verhogen Aof-premie		-0,5	
Kindgebonden budget			
Optioneel: onderzoeken of Wkb geïntegreerd kan worden met kinderbijslag			28a/28b
Optioneel: onderzoeken of Wkb minder inkomensafhankelijk kan worden			27abc
Overkoepelend			
T-2 huurtoeslag en Wkb		0,2	8
Geharmoniseerde vermogenstoets		0	12
Dekking pakket huurtoeslag en t-2 via tarieven inkomstenbelasting	0,2%	-0,4	
Bijsturen inkomensbeeld			
Verhogen algemene heffingskorting met 108 i.p.v. 166 euro	-58	-0,4	
Gerichte verhoging arbeidskorting met 160 euro	160	0,5	
Dubbele algemene heffingskorting in ref. minimumloon van 0,18 naar 0,14	-0,04	0,0	

[9] De budgettaire gevolgen en inkomenseffecten zijn berekend met het microsimulatiemodel MIMOSI en zijn daarmee indicatief. Bij een doorrekening van het regeerakkoord kunnen bedragen afwijken.

[10] De verhoging van het wettelijk minimumloon zorgt voor 3,2 miljard euro aan extra uitgaven. Deze uitgaven bestaan uit 2,8 miljard euro aan extra uitkeringen (zoals AOW en bijstand), 0,1 miljard euro aan het lage inkomensvoordeel (LIV) en 0,3 miljard euro aan extra uitgaven aan toeslagen. Aangenomen is dat de extra kosten van het LIV binnen het werkgeversdomein worden opgevangen en de extra uitgaven aan toeslagen binnen de betreffende toeslagen worden opgevangen. Dan resteert alleen de 2,8 miljard euro aan hogere uitkeringen. Hier tegenover staat voor 0,9 miljard euro aan extra premie- en belastingopbrengsten. Per saldo resteert dan een intensivering van 1,9 miljard euro.

[11] Als dat juridisch haalbaar is.

[12] Op basis van berekeningen van het ministerie van BZK (prijspeil 2018)

[13] Zoals harmoniseren aftoppingsgrenzen, lineaire afbouw, overgangsrecht onz. studenteenheden afschaffen, schrappen vergoeding servicekosten en invoeren huurtoeslag op basis van genormeerde huren

Wat verder opvalt is de spreiding in het inkomensbeeld. Ongeveer 4 procent van alle huishoudens gaat er meer dan 5 procent op achteruit. Dit komt overeen met ongeveer 260 duizend huishoudens. Dit zijn voor een belangrijk deel eerdergenoemde huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum. Kanttekening bij deze negatieve effecten is dat huishoudens waarschijnlijk niet langdurig op een inkomen onder het sociaal minimum blijven. Hierdoor profiteren zij op de langere termijn wel van de compenserende maatregelen.

Het huurtoeslagpakket is per saldo positief voor het inkomensbeeld. Dit komt door de intensivering van 0,2 miljard euro. Huurders in de corporatiesector met inkomens tot de grenzen van de passendheidstoets gaan er hierdoor gemiddeld op vooruit.

Het inkomensonafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag werkt positief uit voor ouders die gebruikmaken van kinderopvang (vooral voor midden- en hoge inkomens). Toch heeft het een negatief effect op het totale inkomensbeeld. Dat komt vooral doordat inkomensonafhankelijke kinderopvang leidt tot een toename van het gebruik, dat niet in dit statische koopkrachtplaatje tot uitdrukking komt. Deze intensivering in de kinderopvang wordt met name gefinancierd door de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) af te schaffen, wat negatief uitpakt voor werkenden met kinderen tot 12 jaar en wel zichtbaar is in het inkomensbeeld. Dit zorgt voor zeer negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met lage inkomens die relatief veel gebruik maken van formele kinderopvang. Deze huishoudens hebben weinig profijt van het inkomensonafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag, maar verliezen wel IACK. Dit punt kan in een verdere uitwerking richting het regeerakkoord worden opgepakt, bijvoorbeeld door een andere invulling van de dekking van het kinderopvangpakket. Overigens is de stap na 2025, van een inkomensonafhankelijke kinderopvang naar een toegankelijke kinderopvang voor iedereen (incl. niet-werkenden), hier niet zichtbaar. Dit zal onder andere positief uitpakken voor eenverdieners en niet-werkenden, die dan ook aanspraak kunnen maken op de kinderopvang. Hiertegenover staat dat dit onder andere wordt gedekt door het verlagen van de kinderbijslag, wat lagere inkomens relatief zwaarder raakt.

De variant is beperkt bijgestuurd om de huidige verdeling tussen werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden in doorsnee zo veel mogelijk in stand te houden. Dat illustreert dat er mogelijkheden zijn om de variant bij te sturen al naar gelang de politieke voorkeur.

Tabel 4.1.2 *Inkomenseffecten variant 1*

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel
Inkomensgroepen									
1e (<=112% WML)	11%	27%	26%	15%	9%	11%	100%	**-1,2%**	20%
2e (112-178% WML)	6%	14%	27%	35%	15%	4%	100%	**0,2%**	20%
3e (178-269% WML)	2%	8%	19%	41%	29%	2%	100%	**0,7%**	20%
4e (269-400% WML)	1%	9%	34%	48%	8%	0%	100%	**0,3%**	20%
5e (>400% WML)	0%	9%	51%	35%	3%	2%	100%	**-0,2%**	20%
Inkomensbron[1]									
Werkenden	4%	11%	33%	40%	10%	2%	100%	**0,1%**	63%
Uitkeringsontvangers	9%	18%	23%	18%	22%	11%	100%	**0,1%**	8%
Gepensioneerden	3%	18%	29%	26%	18%	6%	100%	**0,0%**	27%
Huishoudentype									
Tweeverdieners	2%	8%	27%	42%	19%	3%	100%	**0,5%**	50%
Alleenstaanden	6%	18%	37%	27%	7%	5%	100%	**-0,5%**	46%
Alleenverdieners	10%	18%	32%	34%	4%	2%	100%	**-0,3%**	5%

Kinderen[2]									
Met kinderen	6%	17%	30%	33%	10%	3%	100%	**-0,1%**	22%
Zonder kinderen	4%	10%	33%	40%	12%	3%	100%	**0,1%**	52%
Woningeigendom									
Eigenwoningbezitters	2%	10%	36%	40%	11%	2%	100%	**0,1%**	58%
Huurders	7%	18%	25%	28%	15%	7%	100%	**0,0%**	42%
Alle huishoudens	**4%**	**13%**	**31%**	**35%**	**13%**	**4%**	**100%**	**0,1%**	**100%**

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW.

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden.

Uit de doorrekening blijkt dat zonder extra geld inkomenseffecten onvermijdelijk zijn, als gerichte inkomensondersteuning via toeslagen wordt vervangen door minder gerichte instrumenten. Dat kan bijvoorbeeld gefinancierd worden uit het saldo, door een schuif in de belastingmix of met het verlagen van andere overheidsuitgaven. Tabel 4.1.3 illustreert de inkomenseffecten bij een intensivering van 2 miljard euro met een gerichte verhoging van de arbeidskorting aan de onderkant. Vooral werkenden met lage inkomens profiteren hiervan. De onderste inkomensgroep gaat er in gemiddeld nog 0,3 procent op achteruit in plaats van 1,2 procent bij een budgetneutrale invulling van de variant. Nog steeds gaat 9 procent van de groep met lage inkomens er meer dan 5 procent op achteruit, tegen 11 procent in de variant zonder 2 miljard euro intensivering. Deze groep kan de intensivering in de arbeidskorting namelijk niet (volledig) verzilveren.

Tabel 4.1.3 *Inkomenseffecten variant 1 en variant 1 plus intensivering van 2 miljard euro*

Inkomensgroep	Variant 1	+2 mld ak
1e (<=112% WML)	**-1,2%**	**-0,3%**
2e (112-178% WML)	**0,2%**	**0,8%**
3e (178-269% WML)	**0,7%**	**1,1%**
4e (269-400% WML)	**0,3%**	**0,7%**
5e (>400% WML)	**-0,2%**	**0,0%**
Inkomensbron		
Werkenden	**0,1%**	**0,5%**
Uitkeringsgerechtigden	**0,1%**	**0,5%**
Gepensioneerden	**0,0%**	**0,1%**
Huishoudentype		
Tweeverdieners	**0,5%**	**1,0%**
Alleenstaanden	**-0,5%**	**0,0%**
Alleenverdieners	**-0,3%**	**-0,1%**
Kinderen		
Huishoudens met kinderen	**-0,1%**	**0,3%**
Huishoudens zonder kinderen	**0,1%**	**0,6%**
Woningeigendom		
Eigenwoningbezitters	**0,1%**	**0,4%**
Huurders	**0,0%**	**0,6%**
Alle huishoudens	**0,1%**	**0,5%**

Tabellen 4.1.2 en 4.1.3 geven een macro-perspectief op de verdelingseffecten van de variant. Om meer inzicht te bieden in de effecten voor een individuele burger wordt in tabel 4.1.4 het huishoudboekje weergegeven voor de huidige situatie en de variant. Het voorbeeld is geënt op een alleenstaande die het wettelijk minimumloon verdient en in een huurwoning woont met een relatief hoge huur.

Tabel 4.1.4 *Microvoorbeeld alleenstaande op WML-niveau*

	Huidige situatie	Variant 1	Verschil
Bruto jaarloon	23.207	24.368	*1.161*
Pensioenpremie (-)	605	688	*83*
Belastbaar inkomen	22.602	23.680	*1.078*
Belastingen (-)	8.370	8.798	*428*
Algemene heffingskorting	3.010	3.052	*42*
Arbeidskorting	3.942	4.256	*314*
Netto-inkomen	21.185	22.190	*1.005*
nominale zorgpremie (-)	1.630	1.130	*-500*
Eigen betalingen (-)	192	192	*0*
Zorgtoeslag	1.431	0	*-1.431*
Huurtoeslag	2.823	1.137	*-1.686*
Huurverlaging	0	1.860	*1.860*
Besteedbaar inkomen	**23.617**	**23.865**	*248*

Uit het voorbeeld blijkt dat het bruto inkomen stijgt met ruim 1.100 euro. Dat komt door de verhoging van het wettelijk minimumloon met 5 procent. Als gevolg hiervan stijgt ook de pensioenpremie die de werknemer afdraagt. De belastingtarieven stijgen, maar voor deze persoon staan daar hogere heffingskortingen tegenover. De verhoging van het bruto inkomen werkt daardoor bijna volledig door in een hoger netto inkomen. De nominale zorgpremie wordt verlaagd met 500 euro en de zorgtoeslag wordt afgeschaft. De balansverkorting in de huurtoeslag leidt tot lagere huren en daarmee een lagere huurtoeslag. Bovendien ligt de genormeerde huur op basis waarvan de huurtoeslag in de variant wordt berekend lager dan de feitelijke huur waarover deze persoon in de huidige situatie huurtoeslag ontvangt. De huurverlaging compenseert voor deze lagere huurtoeslag. Per saldo gaat deze persoon er 248 euro op jaarbasis op vooruit.

Marginale druk, werkgelegenheidseffecten en effecten op de inkomensongelijkheid

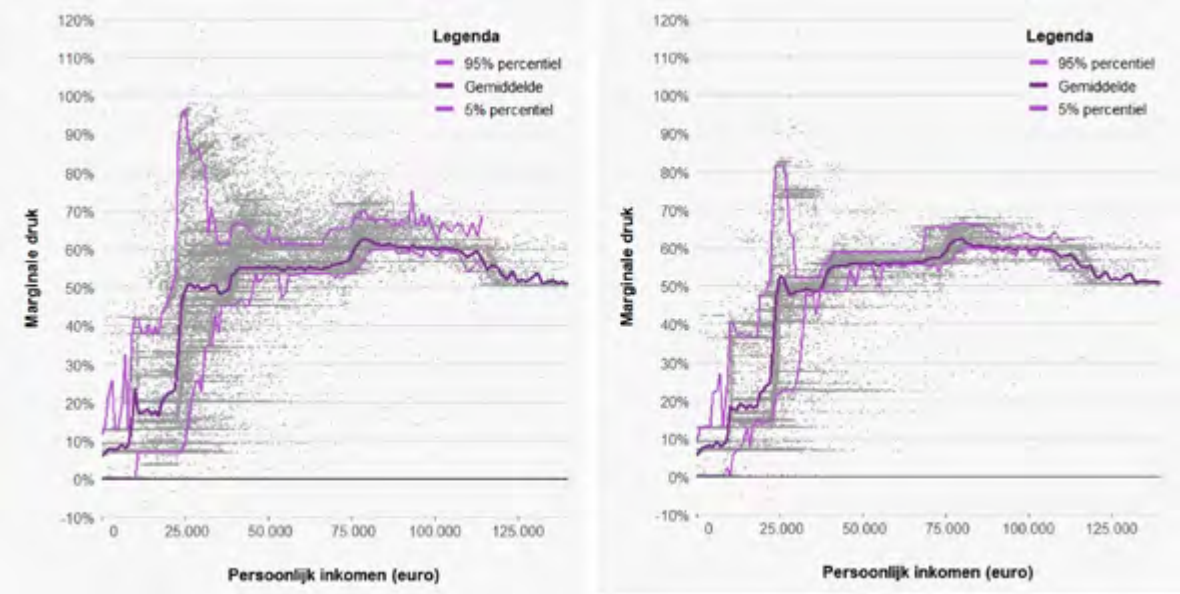
In figuur 4.1.2 staat de verdeling van de marginale druk in de huidige situatie en de integrale variant. Hieruit blijkt dat de spreiding in de marginale druk en de bijbehorende pieken flink afnemen. Dat komt vooral door de maatregelen in de huurtoeslag en het afschaffen van de zorgtoeslag.[14] De afname in de spreiding van de marginale druk hangt ook samen met de spreiding in de inkomenseffecten. Zo gaat een vermindering van de spreiding van de marginale druk noodzakelijkerwijs samen met positieve en negatieve inkomenseffecten. Daarnaast stijgt de gemiddelde marginale druk voor inkomens tussen de 40.000 en 60.000 licht door de hogere belastingtarieven.

[14] Voor een deel komt de afname in spreiding doordat de marginale druk altijd wordt afgezet tegen individueel inkomen, terwijl de marginale druk wordt veroorzaakt door regelingen gebaseerd op zowel het individuele inkomen (met name belastingtarieven) als regelingen gebaseerd op huishoudinkomen (met name toeslagen). Doordat bij een gegeven individueel inkomen allerlei verschillende huishoudinkomens voorkomen, geeft dit een grote spreiding in de marginale druk. Op het moment dat inkomensondersteuning op huishoudinkomen zoals toeslagen wordt afgeschaft, valt het huishoudinkomen weg uit de marginale druk. Dat leidt per definitie tot minder spreiding in de marginale druk afgezet tegen individueel inkomen.

Uit de doorrekening van het CPB blijkt dat variant 1 leidt tot een bescheiden werkgelegenheidstoename van 0,2 procent. Het afschaffen van de zorgtoeslag heeft namelijk een positief effect op de werkgelegenheid. Aan de andere kant heeft het afschaffen van de IACK een negatief, maar kleiner effect op de werkgelegenheid. De hogere kinderopvangtoeslag bevordert de werkgelegenheid weer.

Tegenover deze toename van de werkgelegenheid staat een toename van de inkomensongelijkheid. De Gini-coëfficiënt komt 1,2 procent hoger te liggen. Dat komt vooral doordat de maatregelen rondom het afschaffen van de zorgtoeslag per saldo negatief uitwerken voor de laagste inkomens. Middeninkomens gaan er door het pakket (licht) op vooruit. De hoogste inkomens hebben per saldo nadeel van het pakket, maar in doorsnee is dit nadeel kleiner dan voor lagere inkomens. Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid toe.

Figuur 4.1.2 *Marginale druk huidige situatie (links) en integrale variant 1 (rechts)*



4.2 Variant 2: inkomensonafhankelijke inkomensondersteuning met uitkeerbare heffingskortingen

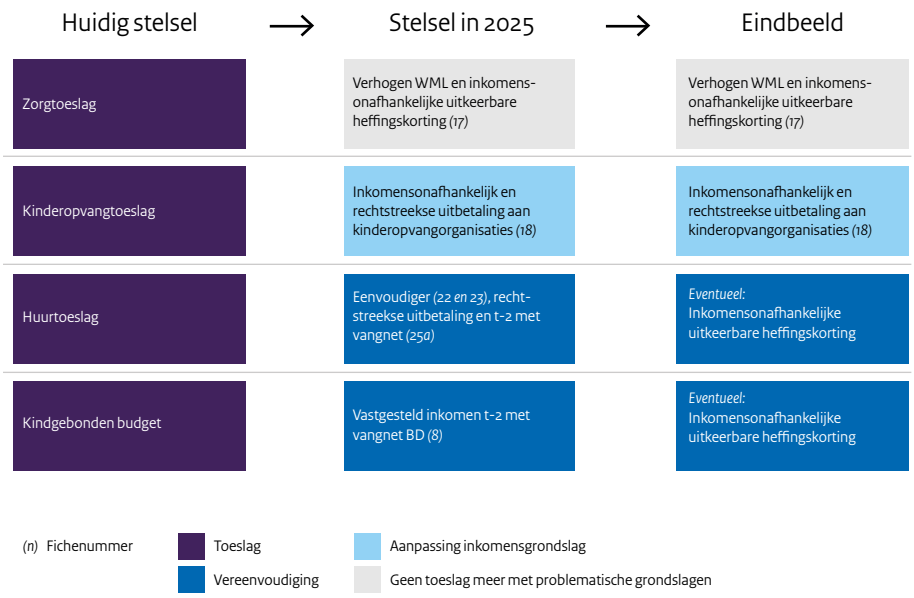
In deze variant lost de overheid de toeslagenproblematiek op door de inkomensondersteuning van de toeslagen inkomensonafhankelijk te maken. Zij compenseert burgers voor het afschaffen van toeslagen via uitkeerbare heffingskortingen. Op die manier blijft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burger en de overheid in stand en wordt er niet ingegrepen in de voorzieningen. Het stelsel wordt hierdoor wel minder gericht, net als in de vorige variant. De inkomensondersteuning wordt namelijk zo veel mogelijk gezocht in inkomensonafhankelijke instrumenten. Dit is noodzakelijk voor een oplossing van de problematiek uit het toeslagenstelsel.

In beleidsoptie 4 worden de mogelijkheden, voor- en nadelen van uitkeerbare heffingskortingen uitgebreid toegelicht. Met inkomensondersteuning via een uitkeerbare heffingskorting in de loonheffing wordt het aantal geldstromen en het 'rondpompen van geld' significant verminderd. Er komen uit de uitwerking echter wel een aantal randvoorwaarden naar voren.

De uitkeerbare heffingskorting moet hieraan voldoen om niet tot meer complexiteit te leiden. Ten eerste moet de heffingskorting op individueel niveau zijn en niet afhankelijk van huishoudkenmerken waarover de werkgever niet beschikt. Op die manier kan de korting meelopen in de loonheffing. Daarnaast moet uitgegaan worden van een inkomens*onaf*hankelijke uitkeerbare heffingskorting. Anders wordt het probleem van het huidige stelsel slechts verplaatst in plaats van opgelost; dat probleem hangt immers samen met het verkeerd inschatten van het inkomen. De keuze voor een inkomensonafhankelijke maatregel zorgt voor een minder gericht stelsel, maar biedt grote groepen burgers meer zekerheid. Ook wanneer aan deze randvoorwaarden wordt voldaan, zijn er nog nadelen en aandachtspunten bij een uitkeerbare heffingskorting op individueel inkomen die mee kan lopen in de loonheffing. De nadelen een aandachtspunten worden in hoofdstuk 3 toegelicht.

Hieronder is de tweede variant concreet ingevuld voor de verschillende domeinen en betrokken aspecten. Te starten met een schematisch weergave ervan in figuur 4.2.1, inclusief de relevante beleidsopties.

Figuur 4.2.1 *Schematische weergave stappen van huidig stelsel naar variant 2*



Hoe wordt in variant 2 omgegaan met zorgtoeslag?
Net zoals in variant 1 wordt de zorgtoeslag afgeschaft. Alleen compenseert de overheid hierbij met een uitkeerbare heffingskorting (beleidsoptie 17) in plaats van met een lagere nominale premie. Overigens zijn de inkomens- en budgettaire effecten van beide opties (en beleidsoptie 16 met een inkomensonafhankelijke uitkering) exact aan elkaar gelijk. Voordeel is dat de juridische haalbaarheid bij deze variant niet ter discussie staat. Nadeel is dat groepen die nu geen belastingaangifte hoeven doen het complexere belastingstelsel worden ingetrokken. Het verlagen van de nominale premie sluit daarom mogelijk beter aan bij het doenvermogen van burgers.

Hoe wordt in variant 2 omgegaan met kinderopvangtoeslag?
De kinderopvangtoeslag kan alleen met zeer grote inkomenseffecten vervangen worden door een generieke uitkeerbare heffingskorting op basis van een aantal eenvoudig te waarnemen (huishoud)kenmerken. Dit komt doordat de regeling zeer gericht is op een specifieke groep. Daarom wordt in deze variant net zoals in variant 1 de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk gemaakt en direct overgemaakt aan de kinderopvangorganisaties (beleidsoptie 8). Hierdoor vinden er geen terugvorderingen of nabetalingen meer plaats vanwege veranderende inkomens.

Daarnaast kan beter aangesloten worden bij werkelijk afgenomen uren kinderopvang en krijgen burgers niet langer grote bedragen betaald die ze vervolgens moeten doorbetalen aan kinderopvangorganisaties. Deze variant voorziet daarmee in een overheidsbijdrage aan de kinderopvangorganisaties, maar de kinderopvang is daarmee nog geen publieke voorziening. Kinderopvangorganisaties kunnen nog steeds een eigen prijs voor de kinderopvang vragen.

Hoe wordt in variant 2 omgegaan met huurtoeslag?
Onder variant 1 zijn de verschillende richtingen geschetst voor de woningmarkt en daarmee voor de huurtoeslag (sterkere rol overheid in volkshuisvesting versus eigendomsneutraal woonbeleid). Als opmaat naar beide richtingen wordt de huurtoeslag vereenvoudigd. In deze tweede variant wordt de huurtoeslag op dezelfde manier vereenvoudigd als in variant 1 (met beleidsopties 22a, b, c en d) en gebaseerd op genormeerde huur (beleidsoptie 23). Ook wordt de huurtoeslag rechtstreeks uitbetaald aan de verhuurder (conform fiche 25a).

De combinatie van vereenvoudigingen en huurtoeslag op basis van genormeerde huur leidt tot forse inkomenseffecten, zowel positief als negatief. Om zittende huurders niet ineens met grote betaalbaarheidsproblemen te confronteren is daarom een transitie nodig, van ongeveer 10 jaar. Dat geeft huurders de tijd zich aan te passen aan hogere woonlasten of te verhuizen naar een goedkopere woning.

Om deze transitie te vergemakkelijken kunnen de inkomenseffecten eventueel binnen het woondomein opgelost worden. Voor huurders met de laagste inkomens bij woningcorporaties zou dit opgelost kunnen worden door hun huren te verlagen, bijvoorbeeld in combinatie met een verlaging van de verhuurderheffing. Om deze verlaging voor deze huurders blijvend te kunnen maken, wordt een aanvullende passendheidsnorm geïntroduceerd voor corporaties. Overigens moet ook bij zo'n gerichte balansverkorting de impact op de rol van de verhuurderheffing als sturingsinstrument tegen het woningtekort en de balans van opgaven en middelen bij woningcorporaties in ogenschouw genomen worden.

Op de langere termijn zijn er vooral bij meer eigendomsneutraal woonbeleid wel mogelijkheden voor het vervangen van de huurtoeslag door een generieke uitkeerbare heffingskorting. Deze stelselwijziging heeft grote gevolgen voor vraag, aanbod en prijsvorming op de woningmarkt. Daarom moet bij de uiteindelijke invoering van dit vergezicht de vormgeving goed doordacht worden. Er is een vormgeving nodig waarmee geanticipeerd kan worden op de mogelijke effecten op de woningmarkt.

Hoe wordt in variant 2 omgegaan met kindgebonden budget?
Net als onder variant 1 blijft het kindgebonden budget bestaan. Als er uitkeerbare heffingskortingen komen, kan ook het kindgebonden budget worden omgezet in een (inkomensonafhankelijke) uitkeerbare heffingskorting. Deze is alleen afhankelijk van meer kenmerken dan waarover de werkgever of uitkeringsinstantie beschikt. Daardoor kan deze heffingskorting niet meelopen in de loonheffing. Ook het 'rondpompen van geld' neemt dan niet af. Bovendien ontstaat hierdoor het risico dat het stelsel voor burger en uitvoering complexer wordt.

Gevolgen werken met t-2-systematiek
Voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget wordt net als in variant 1 overgestapt op een t-2-systematiek. Deze moet het aantal terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk verkleinen. Dit gaat samen met het inrichten van een vangnet bij de Belastingdienst om te voorkomen dat lage inkomens (tijdelijk) in betalingsproblemen komen (volgens beleidsoptie 8). Uit de uitwerking van de t-2-systematiek blijkt dat de huidige omvang van het toeslagenstelsel waarschijnlijk te groot is om dit via t-2 met vangnet vorm te geven. In de huidige situatie zouden in de t-2-systematiek met vangnet circa 345.000 huishoudens voor 450 miljoen euro moeten worden ondersteund. In deze tweede variant verdwijnt echter de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag. Hierdoor daalt de budgettaire omvang van het vangnet naar circa 191 miljoen euro.

Invoeren geharmoniseerde vermogenstoets
In de tweede variant is net als in variant 1 gekozen voor een geharmoniseerde vermogenstoets op het heffingsvrij vermogen in box 3 in 2021 (50.000 euro per persoon). Een uniforme vermogensgrens vergroot de eenduidigheid en verkleint de verwarring. In het IBO Toeslagen wordt een voorkeur uitgesproken voor een geleidelijke vermogenstoets. Een geleidelijke vermogenstoets voorkomt grote terugvorderingen door het overschrijden van de vermogensnorm. Wel neemt het aantal terugvorderingen hierdoor toe. De vormgeving uit het IBO en de beleidsopties in hoofdstuk 5 zijn in deze variant echter niet budgettair neutraal, doordat de zorgtoeslag verdwijnt. Bij keuze voor variant 2 kan de geleidelijke vermogenstoets opnieuw worden doorgerekend.

Variant 2 bekeken vanuit burgerperspectief en doenvermogen
In deze variant is het toeslagenstelsel grotendeels inkomensonafhankelijk. Hierdoor is dit nieuwe stelsel een stuk eenvoudiger en vergt het aanzienlijk minder acties van burgers. Dit maakt het stelsel volgens de professionals dan ook doenlijker. Ook is de verwachting dat dit nieuwe stelsel de terugvorderingsproblemen vermindert en dat wordt gezien als een positieve ontwikkeling. Daarnaast verwachten de professionals dat het systeem duidelijker wordt, doordat geen sprake meer is van allerlei verschillende toeslagen en uitzonderingen. De grootste groep burgers is in loondienst en voor hen wordt het waarschijnlijk makkelijker. Zo is het aanvragen van loonheffingskorting niet nieuw en zal het niet voor veel problemen moeten zorgen. In deze variant worden geen aparte toeslagen uitbetaald; deze bedragen worden verrekend met de belasting. Een voordeel hiervan is dat dit burgers mogelijk een beter overzicht geeft van al hun inkomsten. Ten slotte denken de professionals dat de variant leidt tot minder niet-gebruik. Als de uitkeerbare heffingskortingen via werkgevers lopen, maakt een deel van de burgers er automatisch gebruik van. Ze vragen zich wel af wat er gebeurt met burgers die hun belastingaangifte niet doen.

Ondanks de positieve aspecten is het wel een ingrijpende stelselwijziging waarbij de professionals vragen hebben. Zo hebben professionals zorgen over de gerichtheid. Sommige onderdelen van het stelsel differentiëren namelijk niet op basis van verschillen in situaties; maatwerk is dus niet altijd mogelijk. Ze begrijpen overigens wel dat een eenvoudiger stelsel gepaard gaat met het verlies van gerichtheid. Verder zien ze binnen de regelingen zelf wel een versimpeling, maar wat het mogelijk ingewikkelder maakt, is dat de burgers het geld nu op verschillende manieren ontvangen. Dit gaat via toeslagen en via uitkeerbare heffingskortingen en ze moeten daarvoor verschillende acties ondernemen. Zo kan het aanvragen van een heffingskorting ingewikkeld worden volgens de professionals. Bijvoorbeeld als er sprake is van twee werkgevers, als burgers wisselen tussen uitkering en werk en als iemand als zelfstandige werkt. Daarnaast voorzien ze problemen met de aanvraag van de voorlopige aanslagen, dit is mogelijk complex voor burgers. Ook geven de professionals aan dat een aantal aspecten van deze variant kunnen leiden tot een gevoel van oneerlijkheid. Zo kan het oneerlijk overkomen dat burgers met een inkomensstijging binnen de t-2-systematiek twee jaar lang 'te veel' toeslag ontvangen. Ook de genormeerde huur kan als oneerlijk worden beschouwd. Er is namelijk een groter verschil tussen de kwaliteit en de huurprijs van verschillende woningen dan bijvoorbeeld bij zorgverzekeringen. Daarentegen wordt wel voorkomen dat burgers toeslag moeten terugbetalen door het opgeven van de verkeerde huurprijs. Ook wordt de huurtoeslag over het algemeen begrijpelijker. Tot slot kan het feit dat de bedragen niet meer gelabeld en gekoppeld zijn aan kosten (zoals de huur) ervoor zorgen dat het voor sommige burgers onduidelijk is wat ze ervan moeten betalen.

Maatregelen en budgettaire effecten variant 2
De budgettaire gevolgen en inkomenseffecten van variant 2 zijn in 2025 bijna gelijk aan variant 1. Alle bedragen zijn in prijzen van het jaar 2025. De introductie van een uitkeerbare heffingskorting geeft exact dezelfde budgettaire effecten[15] als het verlagen van de nominale premie. Ook de maatregelen in de kinderopvangtoeslag in de volgende kabinetsperiode leveren hetzelfde beeld op. Alleen de maatregelen in de huurtoeslag hebben andere budgettaire gevolgen.

[15] Uitkeerbare heffingskortingen gelden statistisch als uitgavenpost.

Tabel 4.2.1 *Maatregelen variant 2 in euro's en budgettaire effecten in miljard euro, 2025*[16]

Maatregelen per toeslag	Doorrekening inkomenseffecten	Budgettair	Fiche
Zorgtoeslag			15a/16
Afschaffen zorgtoeslag	-1413 (alleenstaande)	-6,8	
Verhogen wettelijk minimumloon en bijbehorende uitkeringen	5%	1,9[17]	
Verhogen algemene heffingskorting	166	1,4	
Verhogen sociaal minimum (dubbele algemene heffingskorting in referentieminimumloon)	0,18	0,1	
Fiscalisering AOW	4,5%	-1,3	
Verhogen Inkomensondersteuning AOW	300	0,7	
Verhogen tarief 2e en 3e schijf	2%	-3,4	
Inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting	-500	7,3	
Huurtoeslag			
Huurtoeslag op basis van genormeerde huur	20% genormeerde huur en 80% feitelijke huur	-[18]	23
Vereenvoudiging huurtoeslag	Diverse vereenvoudigingsvoorstellen[19]	-0,2	22abcd
Huurtoeslag rechtstreeks uitbetalen aan verhuurder			25a
Kinderopvangtoeslag			18
Inkomensonafhankelijke toeslag	Vergoedingspercentage naar 96%	2,2	
Afschaffen Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	Afschaffen	-1,7	
Verhogen Aof-premie		-0,5	
Kindgebonden budget			
Optioneel: onderzoeken of Wkb geïntegreerd kan worden met kinderbijslag			28a/ 28b
Optioneel: onderzoeken of Wkb minder inkomensafhankelijk kan worden			27abc
Overkoepelend			
T-2 huurtoeslag en Wkb		0,2	8
Geharmoniseerde vermogenstoets		0	12
Dekking pakket huurtoeslag en t-2 via tarieven inkomstenbelasting	0,2%	-0,4	
Bijsturen inkomensbeeld			
Verhogen algemene heffingskorting met 108 i.p.v. 166 euro	-58	-0,4	
Gerichte verhoging arbeidskorting met 160 euro	160	0,5	
Dubbele algemene heffingskorting in ref. minimumloon van 0,18 naar 0,14	-0,04	0,0	

[16] De budgettaire gevolgen en inkomenseffecten zijn berekend met het microsimulatiemodel MIMOSI.

[17] De verhoging van het wettelijk minimumloon zorgt voor 3,2 miljard euro aan extra uitgaven. Deze uitgaven bestaan uit 2,9 miljard euro aan extra uitkeringen (zoals AOW en bijstand) en het lage inkomensvoordeel (LIV) en 0,3 miljard euro aan extra toeslagen. Deze laatste worden binnen de specifieke toeslagen opgevangen, zodat alleen de 2,9 miljard euro aan hogere uitkeringen resteert. Hier tegenover staan voor 0,9 miljard euro aan extra premie- en belastingopbrengsten. Per saldo resteert na afronding dan een intensivering van 2 miljard euro.

[18] De vereenvoudigingen in de huurtoeslag en de overstap naar een huurtoeslag op basis van genormeerde huur zijn integraal doorgerekend en kosten in totaal 0,2 miljard euro.

[19] Zoals harmoniseren aftoppingsgrenzen, lineaire afbouw, overgangsrecht onz. studenteenheden afschaffen, schrappen vergoeding servicekosten,

Inkomenseffecten en marginale druk

Tabel 4.2.2 toont de inkomenseffecten van variant 2. De effecten zijn vrijwel gelijk aan die van variant 1. Op twee punten wijkt de doorrekening af. In variant 2 worden de huren niet verlaagd. Daarnaast wordt uitgegaan van een ingroeipad van 10 jaar bij de overstap naar een huurtoeslag op basis van genormeerde huren. In de doorrekening is ook uitgegaan van een huurtoeslag die voor 20 procent wordt gebaseerd op een genormeerde huur en 80 procent op basis van de feitelijke huur. Dat matigt de negatieve inkomenseffecten in de komende kabinetsperiode. Circa 6 procent van de huishoudens in de laagste inkomenscategorie gaat er in 2025 meer dan 5 procent op achteruit. Structureel gaat circa 16 procent van de laagste inkomens er meer dan 5 procent op achteruit. Dit zijn echter statische effecten. Dus het effect als er niks verandert in de persoonlijke situatie van huishoudens. Door de geleidelijke overstap naar een genormeerde huur krijgen huurders met een hoge huur in relatie tot hun inkomen een prikkel om een woning te zoeken die beter bij hun persoonlijke situatie past.

Tabel 4.2.2 *Inkomenseffecten variant 2*

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel
Inkomensgroepen									
1e (<=112% WML)	6%	25%	37%	20%	8%	5%	100%	**-1,1%**	20%
2e (112-178% WML)	3%	9%	29%	39%	16%	3%	100%	**0,5%**	20%
3e (178-269% WML)	1%	8%	18%	41%	29%	2%	100%	**0,7%**	20%
4e (269-400% WML)	1%	8%	34%	48%	9%	0%	100%	**0,3%**	20%
5e (>400% WML)	0%	9%	50%	36%	3%	2%	100%	**-0,2%**	20%
Inkomensbron[1]									
Werkenden	3%	10%	34%	43%	10%	1%	100%	**0,1%**	63%
Uitkeringsontvangers	3%	16%	35%	22%	21%	3%	100%	**-0,2%**	8%
Gepensioneerden	1%	15%	33%	27%	19%	4%	100%	**0,0%**	27%
Huishoudentype									
Tweeverdieners	1%	8%	26%	42%	20%	3%	100%	**0,6%**	50%
Alleenstaanden	3%	15%	43%	31%	6%	2%	100%	**-0,4%**	46%
Alleenverdieners	8%	18%	32%	36%	4%	2%	100%	**-0,2%**	5%
Kinderen[2]									
Met kinderen	6%	18%	31%	34%	10%	2%	100%	**-0,2%**	22%
Zonder kinderen	2%	8%	35%	43%	12%	1%	100%	**0,2%**	52%
Woningeigendom									
Eigenwoningbezitters	2%	10%	35%	41%	11%	2%	100%	**0,1%**	58%
Huurders	3%	15%	31%	32%	16%	3%	100%	**0,0%**	42%
Alle huishoudens	**2%**	**12%**	**34%**	**37%**	**13%**	**2%**	**100%**	0,1%	**100%**

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW.

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden.

Tabel 4.2.2 geeft een macro-perspectief op de verdelingseffecten van variant 2. Net zoals bij variant 1 wordt hieronder voor een alleenstaande die het wettelijk minimumloon verdient en in een huurwoning woont met een relatief hoge huur, het huishoudboekje weergegeven voor de huidige situatie en variant 2. De varianten 1 en 2 zijn identiek op de huurtoeslag na. In variant 1 wordt direct overgegaan op een huurtoeslag gebaseerd op een genormeerde huur. Omdat in variant 2 de huren niet worden verlaagd, bevat deze variant een transitiepad van 10 jaar naar een huurtoeslag op basis van een genormeerde huur. Het inkomensbeeld voor 2025 bevat de eerste twee stappen. Doordat de varianten qua inkomensbeeld dichtbij elkaar liggen, kan er met een intensivering van 2 mld. ongeveer dezelfde effecten worden behaald als in variant 1.

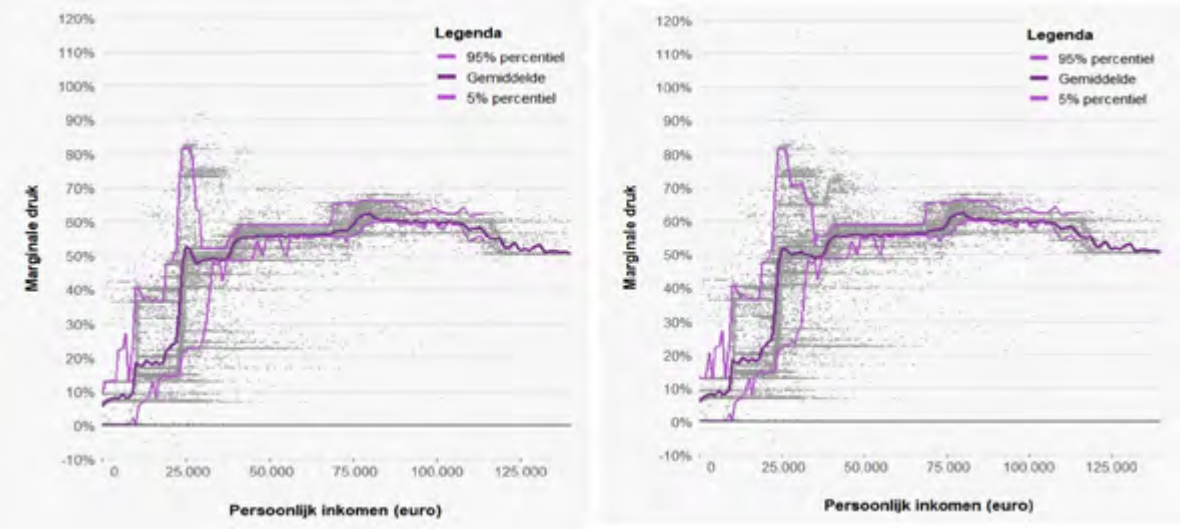
Tabel 4.2.3 Microvoorbeeld alleenstaande op WML-niveau

	Huidige situatie	Variant 2	Verschil
Bruto jaarloon	23.207	24.368	1.161
Pensioenpremie (-)	605	688	83
Belastbaar inkomen	22.602	23.680	1.078
Belastingen (-)	8.370	8.798	428
Algemene heffingskorting	3.010	3.052	42
Arbeidskorting	3.942	4.256	314
Netto-inkomen	21.185	22.190	1.005
nominale zorgpremie (-)	1.630	1.130	-500
Eigen betalingen (-)	192	192	0
Zorgtoeslag	1.431	0	-1.431
Huurtoeslag	2.823	2.583	-240
Huurverlaging	0	0	0
Besteedbaar inkomen	**23.617**	**23.451**	-166

Marginale druk, werkgelegenheidseffecten en effecten op de inkomensongelijkheid

In figuur 4.2.2 staat de verdeling van de marginale druk in de huidige situatie en bij de tweede integrale variant. Uit de figuren blijkt dat de spreiding en de bijbehorende pieken in de marginale druk flink afnemen, maar minder dan in de eerste variant. Dat komt doordat de huurtoeslag in 2025 nog voor 80 procent wordt bepaald op basis van de feitelijke huur. De structurele werkgelegenheidseffecten en effecten op de inkomensongelijkheid zijn gelijk aan variant 1.

Figuur 4.2.2 Marginale druk huidige situatie (links) en variant 2 (rechts)



4.3 Variant 3: integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen

In deze variant wordt het speelveld verbreed door ook het belastingstelsel zelf (box 1) te vereenvoudigen en mee te nemen. Deze variant is tot stand gekomen met dank aan het initiatief en de inbreng van de directie Datafundamenten & Analytics (DF&A) van de Belastingdienst, waarbij er ook wordt voortgebouwd op optie 9 uit IBO Toeslagen deel 2.

Hierbij vervalt het huidige toeslagenstelsel en worden alle fiscale aftrekposten en heffingskortingen afgeschaft. De kinderopvangtoeslag valt buiten de inrichting van dit stelsel. Variant 3 is een fundamentele aanpassing van het belastingstelsel en van het belasten van inkomen. Deze variant heeft vergaande consequenties voor de toekomstige inrichting van het stelsel. Daarmee kan deze niet los worden gezien van andere discussies over aanpassing van het belastingstelsel. Overigens wordt deze optie uitgebreid toegelicht in beleidsoptie 6 en bijlage 3.

In deze variant komt er een volledig individueel belastingstelsel. Dit stelsel heeft vier belastingschijven en een aantal inkomensonafhankelijke toelages die alleen worden gebaseerd op eenvoudige huishoudkenmerken zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Deze toelages vinden vooral plaats op het niveau van het huishouden. Dit stelsel verliest door de inkomensonafhankelijkheid van toelages dus aan gerichtheid. Wel houdt het de verantwoordelijkheidsverdeling in stand tussen burgers en overheid en is de inkomensondersteuning gebaseerd op huishoudensniveau.

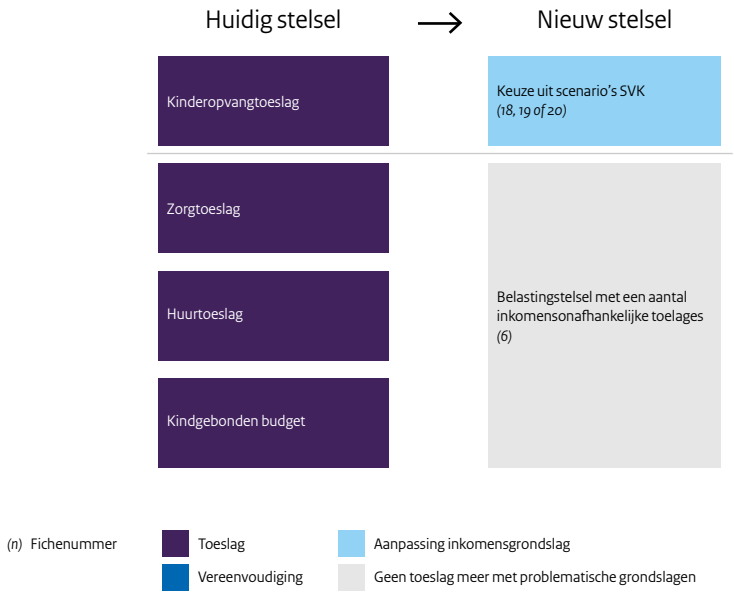
Er zijn in principe verschillende manieren waarop de toelages kunnen worden uitgekeerd: als aparte uitkering door een uitkeringsinstantie of als uitkeerbare heffingskortingen. Omdat de toelages worden gebaseerd op verschillende huishoudkenmerken, kunnen deze niet meelopen in de loonheffing. Ze kunnen alleen in de inkomstenbelasting worden geïntegreerd. Het zijn in feite uitkeringen die ook door een aparte uitkeringsinstantie kunnen worden uitgekeerd. Hier is van uitgegaan bij het in beeld brengen van de effecten van deze variant op de uitvoering en het doenvermogen.

Zoals aangegeven in bijlage 3 zorgt het afschaffen van de kinderopvangtoeslag door de sterke gerichtheid voor zeer grote inkomenseffecten. Deze effecten zijn niet goed op te vangen via de inkomensonafhankelijke toelage en belastingschijven. Daarom is de kinderopvangtoeslag in deze variant niet in het nieuwe stelsel meegenomen (in bijlage 3 is deze wel uitgewerkt). Voor de kinderopvangtoeslag kan in plaats daarvan worden aangesloten bij de scenario's uit het SVK. In deze scenario's wordt in 2025 eerst toegewerkt naar een inkomensonafhankelijke toeslag die direct aan kinderopvangorganisaties wordt uitgekeerd (volgens beleidsoptie 18). Vervolgens kan de politieke keuze worden gemaakt om wel of niet de stap te zetten naar een kinderopvangvoorziening (volgens beleidsoptie 19). Deze is dan ook toegankelijk voor kinderen met niet-werkende ouders en/of het is een integrale voorziening voor alle kinderen (volgens beleidsoptie 20). Hieronder in figuur 4.3.1 is variant 3 schematisch weergegeven.

De introductie van een grotendeels inkomensonafhankelijke bijdrage is een grote stelselwijziging. Deze heeft grote gevolgen voor vraag, aanbod en prijsvorming op de woningmarkt. Keuzes voor de huurtoeslag moeten voldoende sturingsruimte overlaten voor actuele vraagstukken binnen het domein wonen. Denk aan het woningtekort en de betaalbaarheid van sociale woningen. Daarom moet bij de uiteindelijke invoering van deze optie de vormgeving goed doordacht worden. Er is een vormgeving nodig waarmee geanticipeerd kan worden op de mogelijke effecten op de woningmarkt.

Deze derde variant is meer een conceptueel eindbeeld dan een concrete variant die het volgende kabinet kan invoeren. Dat komt vooral door de relatief grote spreiding in inkomenseffecten. Deze spreiding ontstaat door het afschaffen van regelingen waarvan de afbouw al in gang is gezet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de afbouw van de zelfstandigenaftrek en de hypotheekrenteaftrek. Ook het in één keer afschaffen van toeslagen zorgt voor negatieve inkomenseffecten aan de onderkant van het inkomensgebouw. Deze effecten kunnen in dit nieuwe stelsel niet worden gerepareerd, maar ze kunnen wel worden beperkt. Daarvoor zou een volgend kabinet moeten inzetten op verdere afbouw van bepaalde aftrekposten in combinatie met voorgaande integrale variant 1 of 2.

Figuur 4.3.1 *Schematische weergave verschil huidig stelsel en variant 3*



Variant 3 bekeken vanuit burgerperspectief en doenvermogen

Dit nieuwe stelsel is volgens professionals eenvoudiger, overzichtelijk en vereist minder actie(s) van burgers dan het huidige stelsel. Wat het volgens hen makkelijker maakt, is dat er minder verschillende toeslagen zijn met diverse grondslagen. De professionals geven aan dat het een voordeel is dat de toelages inkomensonafhankelijk zijn en alleen worden gebaseerd op eenvoudige huishoudkenmerken. Ze verwachten dat in deze variant het aantal terugvorderingen sterk afneemt, doordat er geen fouten meer ontstaan door wisselende inkomsten. Dit alles komt volgens de professionals de doenlijkheid ten goede. De variant vermindert zowel de problemen van het huidige toeslagenstelsel als de complexiteit van de inkomstenbelasting.

De professionals geven aan dat deze variant staat of valt met de precieze uitwerking, zoals welke instantie de toelages gaat uitkeren. Het zou volgens hen goed zijn als burgers met niet te veel instanties te maken hebben. Daarnaast vinden de professionals dat deze variant ook een aantal nadelen kent. Zo vragen ze zich af in hoeverre het stelsel voldoende rekening houdt met de individuele omstandigheden van burgers. Ze zien echter wel in dat een eenvoudiger stelsel gepaard gaat met het verlies van gerichtheid. Toch zijn ze van mening dat er op een bepaalde manier enigszins rekening gehouden moet worden met kosten (zoals huur) of inkomen. Het is echter de vraag hoe dit het best vormgegeven kan worden en of dit niet weer zorgt voor een complexer stelsel. De professionals vragen zich daarnaast af waarom burgers de toelages zelf moeten aanvragen, als relevante gegevens in veel gevallen waarschijnlijk al bekend zijn. Automatisch toekennen voorkomt volgens hen veel problemen en vermindert het niet-gebruik van de toelages. Als de gegevens vervolgens niet blijken te kloppen, dan kunnen burgers ze zelf aanpassen. Tot slot kan het volgens de professionals voor sommige burgers onduidelijk zijn wat ze van de toelages moeten betalen (de bedragen zijn niet meer gelabeld). Hierdoor kunnen burgers in de verleiding komen om de bedragen (te) snel uit te geven.

Maatregelen en budgettaire effecten variant 3

In fiche 6 zijn drie verschillende uitwerkingen van deze integrale vereenvoudigingsvariant uitgewerkt. In onderstaande weergave en beschrijving van de budgettaire en inkomenseffecten wordt uitgegaan van de tweede uitwerking. Onderstaande tabellen 4.3.1 en 4.3.2 geven een budgettair overzicht van de maatregelen in de derde variant. Alle bedragen zijn in lopende prijzen. Het totale pakket aan maatregelen is budgettair neutraal. De 102,6 miljard euro opbrengst van het afschaffen van aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen wordt ingezet voor nieuwe regelingen.

Tabel 4.3.1 *Maatregelen variant 3 en budgettaire effecten in miljard euro, 2025*

Afgeschafte regelingen	Opbrengst
Algemene heffingskorting (excl. doorwerking uitkeringen)	24,5
Arbeidskorting	26,8
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	2,1
Ouderenkorting	5,6
Alleenstaande ouderenkorting	0,7
Jonggehandicaptenkorting	0,2
Hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en 'wet-Hillen'	7,5
Zelfstandigenaftrek	1,7
Mkb-winstvrijstelling	2,6
Overige aftrekposten	1,6
Fiscaliseren AOW	7,2
Opbrengst fiscaliteit	**80,4**
Huurtoeslag	4,2
Kinderbijslag	3,9
Kindgebonden budget	2,5
Zorgtoeslag	6,2
Doorwerking uitkeringen	5,5
Totale opbrengst	**102,6**

Tabel 4.3.2 *Nieuwe toelages integrale variant 3 in miljard euro, 2025*

Nieuwe regelingen	Kosten
Aanpassing schijfgrenzen en tarieven	1,7
Nieuwe arbeidskorting	29,9
Toelage huishouden	22,1
Toelage volwassenen	26,7
Toelage kinderen 0 tot en met 17 jaar	8,4
Additionele toelage alleenstaande ouders	1,5
Additionele toelage gepensioneerden	8,3
Additionele toelage alleenstaande gepensioneerden	3,3
Verhoging bijstand	0,7
Totale kosten	**102,6**

Zoals eerder aangegeven, kunnen de nieuwe toelages worden vormgegeven als uitkeringen of als uitkeerbare heffingskortingen. De budgettaire gevolgen en inkomenseffecten van beide vormgevingen zijn gelijk. Wel zijn er grote verschillen voor de uitvoering en het doenvermogen van burger. Ook zijn er grote verschillen voor de boekhouding van de rijksoverheid. Als de toelages worden vormgegeven als uitkeringen, dan worden deze geboekt als collectieve uitgaven. Tabel 4.3.3 geeft weer wat er dan in de boekhouding van de rijksoverheid gebeurt.

Tabel 4.3.3 *Gevolgen variant 3 zonder verzilvering in miljard euro, 2025*

	Huidig stelsel	Nieuwe stelsel	Verschil
Brutopremie- en -belastinginkomsten	196,3	223,5	27,2
Heffingskortingen	-59,8	-29,9	29,9
Nettopremie- en -belastinginkomsten	136,5	193,6	
Totaal extra inkomsten			**57,1**
Uitgaven aan toeslagen, kinderbijslag en toelages	17,8	70,3	52,4
Uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen	53,2	57,9	4,7
Totaal extra uitgaven			**57,1**

In de huidige situatie bedragen de brutopremie- en -belastinginkomsten 196,3 miljard euro. De heffingskortingen bedragen 59,8 miljard euro. Hierdoor bedragen de nettopremie- en -belastinginkomsten 136,5 miljard euro. De uitgaven aan toeslagen (en kinderbijslag) bedragen 17,8 miljard euro. De uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen zijn 53,2 miljard euro. Met het nieuwe stelsel stijgen zowel de bruto- als nettopremie- en -belastinginkomsten. Dat komt vooral door het afschaffen van aftrekposten en heffingskortingen. Alleen de arbeidskorting blijft bestaan, zij het in aangepaste vorm. Als gevolg van de netto-nettokoppeling (die de netto-uitkeringen koppelt aan het nettominimumloon) nemen ook de uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen toe. Per saldo stijgen zowel inkomsten als uitgaven met 57 miljard euro.

Wanneer de nieuwe toelages worden geboekt als uitkeerbare heffingskortingen, dan blijven de inkomsten en uitgaven bijna gelijk aan het huidige stelsel. Tabel 4.3.4 laat dit zien.
Dat komt omdat de toelages volgens de huidige begrotingsregels verrekend worden met de ingehouden loonheffing en eventueel te betalen inkomstenbelasting. Alleen het deel van de toelages dat de loonheffing en inkomstenbelasting overstijgt, wordt geboekt als collectieve uitgaven. Voor CBS-statistieken en internationale statistieken (EU, OESO) gelden de uitkeerbare heffingskortingenwwel volledig als uitgaven.[20]

Tabel 4.3.4 *Gevolgen variant 3 met verzilvering in miljard euro, 2025*

	Huidig stelsel	Nieuwe stelsel	Verschil
Brutopremie- en -belastinginkomsten	196,3	223,5	27,2
Heffingskortingen	-59,8	-29,9	29,9
Verzilverbare toelages		-57,7	-57,7
Nettopremie- en -belastinginkomsten	136,5	135,9	
Totaal extra inkomsten			**-0,6**
Uitgaven aan toeslagen, kinderbijslag en niet-verzilverbare toelages	17,8	12,5	-5,3
Uitgaven aan AOW- en bijstandsuitkeringen	53,2	57,9	4,7
Totaal extra uitgaven			**-0,6**

[20] De toelages hebben in economische zin geen relatie met de belastingheffing (zie ook fiche 4). Het CBS volgt internationale standaarden. Voor de collectieve lasten en uitgaven gelden eigen Nederlandse definities.

Inkomenseffecten en marginale druk

De mediane inkomenseffecten voor verschillende groepen zijn relatief gematigd, zeker gelet op de omvang van de budgettaire schuiven (zie tabel 4.3.5). Wel treedt er relatief veel spreiding in het inkomensbeeld op. Circa 17 procent van de huishoudens gaat er meer dan 5 procent op achteruit. Dit zijn voor een belangrijk deel huishoudens met lagere inkomens. Door bijvoorbeeld het afschaffen van toeslagen verliest deze groep een significant deel aan inkomsten. De forse vereenvoudigingen in het nieuwe stelsel betekenen ook een minder gerichte toedeling van de inkomensondersteuning. Zelfstandigen zijn bijvoorbeeld oververtegenwoordigd in de groep met negatieve inkomenseffecten. Zij verliezen namelijk de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling. Daarnaast gaan de hoogste inkomens er licht op achteruit. Dit komt doordat zij vaak meer nadeel ondervinden van het afschaffen van aftrekposten en de vaste toelages geven voor hen slechts een relatief beperkt positief inkomenseffect. Uit de verdere uitwerking in bijlage 3 blijkt dat met 5 mld. lastenverlichting het mediane inkomenseffect rond de 2 procent komt en het percentage huishoudens dat er meer dan 5 procent op achteruitgaat kan worden beperkt tot ongeveer 12 procent.

Tabel 4.3.5 *Verdeling inkomenseffecten variant 3, 2025*

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	**Mediaan**	Aandeel
Inkomensgroepen										
1e (<=112% WML)	27%	15%	8%	0%	7%	9%	34%	100%	**0,1%**	20%
2e (112-178% WML)	10%	9%	10%	0%	13%	28%	29%	100%	**2,8%**	20%
3e (178-269% WML)	12%	15%	17%	0%	17%	23%	16%	100%	**0,7%**	20%
4e (269-400% WML)	18%	18%	17%	0%	18%	18%	10%	100%	**-0,4%**	20%
5e (>400% WML)	16%	18%	17%	0%	17%	15%	16%	100%	**-0,2%**	20%
Inkomensbron[1]										
Werkenden	14%	15%	15%	0%	16%	20%	19%	100%	**0,7%**	63%
Uitkeringsontvangers	30%	11%	7%	0%	8%	13%	30%	100%	**0,3%**	8%
Gepensioneerden	18%	17%	14%	0%	12%	17%	21%	100%	**0,1%**	27%
Huishoudentype										
Tweeverdieners	17%	17%	16%	0%	16%	18%	16%	100%	**0,0%**	50%
Alleenstaanden	17%	13%	12%	0%	13%	20%	25%	100%	**1,2%**	46%
Alleenverdieners	18%	9%	10%	0%	11%	15%	37%	100%	**2,4%**	4%
Kinderen[2]										
Met kinderen	17%	16%	13%	0%	14%	17%	23%	100%	**0,6%**	21%
Zonder kinderen	17%	16%	13%	0%	14%	17%	23%	100%	**0,6%**	21%
Woningeigendom										
Eigenwoningbezitters	16%	18%	17%	0%	17%	17%	15%	100%	**-0,1%**	58%
Huurders	18%	11%	10%	0%	11%	22%	29%	100%	**2,0%**	42%
Alle huishoudens	17%	15%	14%	0%	14%	19%	21%	100%	**0,6%**	100%

[1] Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

[2] Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Tabel 4.3.5 geeft een macro-perspectief op de verdelingseffecten van variant 3. Net zoals bij variant 1 en 2 wordt in tabel 4.3.6 voor een alleenstaande die het wettelijk minimumloon verdient en in een huurwoning woont met een relatief hoge huur, het huishoudboekje weergegeven voor de huidige situatie en variant 3. Dit specifieke huishouden gaat er fors op achteruit. Dat hangt samen met de relatief hoge huur. Een vergelijkbaar huishouden met een relatief lage huur gaat er namelijk op vooruit.

Tabel 4.3.6 *Microvoorbeeld alleenstaande op WML-niveau*

	Huidige situatie	variant 3	verschil
Bruto jaarloon	23.207	23.207	*0*
Pensioenpremie (-)	605	605	*0*
Belastbaar inkomen	22.602	22.602	*0*
Belastingen (-)	8.370	6.713	*-1.657*
Algemene heffingskorting	3.010	0	*-3.010*
Arbeidskorting	3.942	3.400	*-542*
Netto-inkomen	21.185	19.290	*-1.895*
Nominale zorgpremie (-)	1.630	1.630	*0*
Eigen betalingen (-)	192	192	*0*
Zorgtoeslag	1.431	0	*-1.431*
Huurtoeslag	2.823	0	*-2.823*
Huurverlaging	0	0	*0*
Toelage per huishouden	0	2.600	*2.600*
Toelage per volwassene	0	1.800	*1.800*
Besteedbaar inkomen	**23.617**	**21.868**	*-1.749*

Marginale druk, werkgelegenheidseffecten en effecten op de inkomensongelijkheid

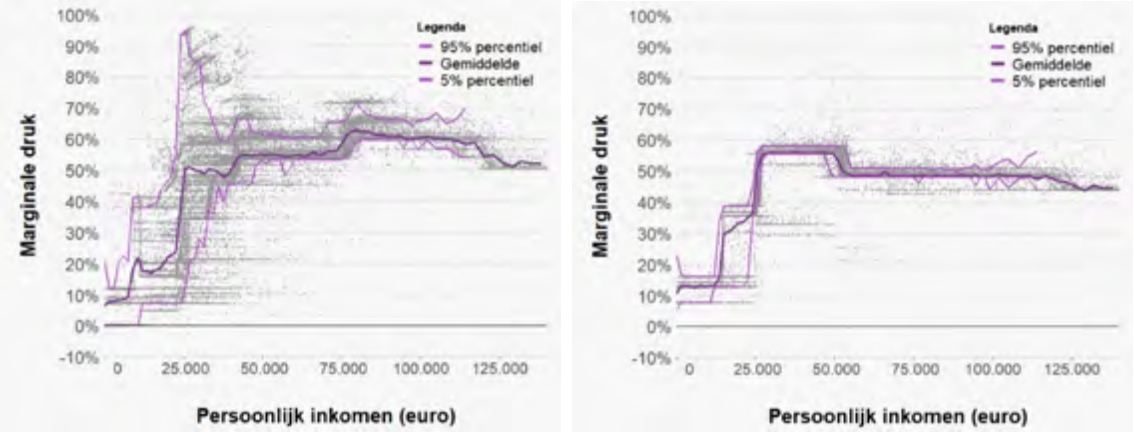
Het nieuwe stelsel bestaat uit een individueel belastingdeel met daarin vier belastingschijven en een beperkt aantal toelages. Het inkomen dat mensen onder aan de streep overhouden, wordt hierdoor van veel minder factoren afhankelijk. Het nieuwe stelsel is dus veel overzichtelijker. Dat is terug te zien in een forse afname van de spreiding in de marginale druk (zie figuur 4.3.2). Ook hier hangt de afname in de spreiding van de marginale druk samen met de spreiding in de inkomenseffecten. Zo gaat een vermindering van de spreiding van de marginale druk noodzakelijkerwijs samen met positieve en negatieve inkomenseffecten.

Uit de doorrekening van het CPB blijkt dat bij variant 3 de werkgelegenheid afneemt met 1,2 procent. Het afschaffen van toeslagen heeft een positief effect op de werkgelegenheid, maar dat wordt voor een belangrijk deel weer tenietgedaan door het afschaffen van heffingskortingen en aftrekposten. Lagere toelages, en daarmee ook belastingtarieven, of hogere arbeidskorting, kunnen de effecten op de werkgelegenheid verbeteren. Een intensivering in de arbeidskorting van 1 miljard euro geeft een extra positief effect op het arbeidsaanbod van 0,05 procent.

De afbouw van de fiscale behandeling eigen woning kan prijseffecten hebben in de woningmarkt.

De derde variant verkleint de inkomensongelijkheid. De Gini-coëfficiënt komt 1,1 procent lager te liggen. Het afschaffen van de bestaande toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten leidt in eerste instantie tot een forse toename van de inkomensongelijkheid (de Gini-coëfficiënt neemt hierdoor in eerste instantie met circa 33 procent toe). Maar deze toename wordt meer dan tenietgedaan door de nieuwe tarievenstructuur met het lagere tarief in de eerste schijf, en met name door de introductie van de nieuwe toelages. Hierdoor neemt per saldo de ongelijkheid af.

Figuur 4.3.2 *Marginale druk in huidige stelsel (links) en in nieuw stelsel, 2025*



Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Financiën
Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag
T 070 342 80 00 (ma t/m vrij 8.00 – 20.00 uur)

December 2020