

Hogere heffingskorting kan toeslagen vervangen

In de afgelopen jaren is een aantal alternatieven voor de toeslagen ontwikkeld. Veel van de voorstellen verhogen echter de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Een werkbaarder alternatief kan zijn om een hoge heffingskorting in te voeren ter vervanging van de huur- en zorgtoeslag, de arbeidskorting en de algemene heffingskorting.

IN HET KORT

- Een hogere heffingskorting als alternatief voor toeslagen maakt inkomensondersteuning eenvoudiger en transparanter.
- Een hogere heffingskorting leidt bovendien tot minder niet-gebruik en zorgt dat werken voor middeninkomens meer loont.
- Nadelen zijn dat de werkgeverlasten stijgen en dat sommige inkomensgroepen erop achteruitgaan.

KIM VAN BERKEL

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan
Tilburg University en
hoofd Sociale zeker-
heid bij SEO Econo-
misch Onderzoek

Het huidige toeslagenstelsel is complex. Het verschil tussen bruto- en netto-inkomen hangt af van vier inkomensafhankelijke toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag), de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze systematiek leidt tot hoge uitvoeringskosten, onoverzichtelijkheid, niet-gebruik, onzekerheid, terugvorderingen en nabetalingen. Met het 'toeslagenschandaal' nog vers in het geheugen, lijkt bijna niemand tevreden met het huidige toeslagenstelsel. In de *Staat van de Uitvoering* (2022) doen uitvoerders dan ook een oproep aan politiek en beleid om de complexiteit van wet- en regelgeving substantieel te verminderen.

Eerdere studies hebben al vier alternatieven voor toeslagen geformuleerd (tabel 1). Koot en Gielen (2019) hebben, ten eerste, één inkomensafhankelijke toeslag voorgesteld als alternatief voor de huidige toeslagen. In deze toeslag zouden de vier huidige toeslagen worden samengevoegd, waarbij vergelijkbare parameters nog steeds de hoogte van de toeslag bepalen. Een vergelijkbaar alternatief is geanalyseerd in deel 2 van het IBO Toeslagen (MinFin, 2020a).

Een tweede alternatief is door het IPE (2023) voorgesteld. Zij stellen voor om de toeslagen, de algemene heffingskorting en de arbeidskorting te vervangen door één inkomensafhankelijke toeslag per huishouden, in combinatie met een uitbreiding van het aantal belastingschijven in box 1.

Prijsbeleid is een derde alternatief, waarmee via prijsaanpassingen in de domeinen zorg, huren en kinderopvang

ook effectief inkomensondersteuning kan worden geboden. Deze is echter minder gericht – ook huishoudens met een hoger inkomen profiteren ervan – het kan (grote) marktverstoringen veroorzaken en er zitten juridische haken en ogen aan (MinFin, 2020b).

Een vierde alternatief is een verzilverbare heffingskorting, zoals uitgewerkt door het Ministerie van Financiën (MinFin, 2020b). Hierbij worden de toeslagen vervangen door een hogere heffingskorting. Voor lagere inkomens is deze heffingskorting uitkeerbaar.

Ons voorstel is om de bestaande huur- en zorgtoeslag, de arbeidskorting (AK) en de algemene heffingskorting (AHK) te verwerken in een hoge heffingskorting (HH). Een andere variant, met inbegrip van de kinderopvangtoeslag is uiteengezet in kader 1.

De HH is 'niet verzilverbaar' - wanneer iemand niet genoeg inkomen verdient om volledig gebruik te maken van de HH, wordt dit verschil niet alsnog uitgekeerd. De hoogte van de HH is ten eerste afhankelijk van het hebben van een partner en ten tweede van de vraag of het primair inkomen van de partner groter is dan nul. Op deze manier wordt de HH gedifferentieerd naar drie verschillende huishoudentypen: alleenstaanden, eenverdieners en tweeverdieners. De HH is niet afhankelijk van de woonsituatie of het hebben van betaald werk.

Vaststelling optimale heffingskorting

Het optimale bedrag voor de HH en het afbouwtraject worden met behulp van een simulatiemodel bepaald. In dit model simuleren we voor zes typen huishoudens (alleenstaanden, alleenstaande ouders, alleenverdieners, alleenverdieners met kinderen, tweeverdieners en tweeverdieners met kinderen) de relatie tussen het bruto- en netto-inkomen. Bijna alle huishoudens vallen onder een van deze huishoudentypen (CBS, 2023). We berekenen voor vier à vijf inkomensniveaus per type huishouden op welke inkomensondersteuning een huishouden recht heeft en hoeveel belasting iemand moet betalen, rekening houdend met de geldende heffingskortingen. Vervolgens minimaliseren we de inkomenseffecten op een manier die budgetneutraal is voor de overheidsfinanciën.

Het verschil in de hoogte van de HH tussen een alleenstaande en een eenverdienerhuishouden hangt samen met de hogere toeslagen die eenverdienerhuishoudens nu gemiddeld krijgen, en waarvoor dus gecompenseerd wordt via de HH om te grote inkomensdalingen te voorkomen. De HH is per persoon het hoogst voor eenverdieners en het laagst voor tweeverdieners (tabel 2). Per huishouden is de HH voor tweeverdieners echter hoger dan voor alleenstaan-

den en eenverdieners. Voor tweeverdieners wordt de compensatie voor toeslagen en heffingskortingen gelijk verdeeld over beide partners, waardoor de HH per persoon lager uitvalt dan voor alleenstaanden en eenverdieners. Voor alle drie huishoudenstypen is de HH op haar hoogste punt hoger of (vrijwel) gelijk aan de maximale som van de nu nog geldende algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

De HH bouwt af met individueel inkomen. De afbouw- en nulpunten van de HH verschillen tussen de drie huishoudenstypen, omdat de toeslagen in de huidige situatie voor paren ook vanaf een hoger inkomen beginnen met afbouwen. Voor alleenstaanden begint de HH met afbouwen bij een inkomen van ongeveer 28.000 euro per jaar en is nul vanaf ongeveer 85.000 euro per jaar. Voor een eenverdiener begint de afbouw bij een inkomen van 32.000 euro per jaar en is de HH nul bij een jaarinkomen van 96.000 euro. Voor tweeverdieners begint de HH met afbouwen vanaf 22.000 euro per jaar en is deze nul vanaf 91.000 euro per jaar.

Verhoging minimumloon, bijstand, AOW

De HH is voor de laagste inkomens niet toereikend om het afschaffen van de zorg- en huurtoeslag te compenseren, omdat zij niet voldoende inkomstenbelasting betalen om de HH volledig te kunnen gebruiken. Te grote absolute inkomenseffecten voor lage inkomens minimaliseren we daarom met een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML), de bijstand, de AOW en de kinderbijslag. Het bruto WML en de kinderbijslag worden verhoogd met respectievelijk 12,8 en 54 procent, ten opzichte van het niveau in 2024. Het netto WML en de uitkeringen stijgen mee met het bruto WML.

Doordat de HH hoger is dan de som van de maximale algemene heffingskorting en de arbeidskorting, stijgen het netto WML en de uitkeringen vaak sterker dan de bruto-bedragen. Het netto WML stijgt niet voor alle huishoudens even hard, omdat de HH verschilt tussen alleenstaanden, eenverdieners en tweeverdieners. Het netto WML stijgt effectief voor alleenstaanden met veertien procent; voor eenverdieners met negentien procent; en voor tweeverdieners met vier procent. De netto-bijstand stijgt met ongeveer een derde. De netto AOW stijgt net als de netto-bijstand mee met het netto WML, zij het dat deze stijging minder hard is. Dit houdt verband met de doorwerking van de HH in het netto WML. Als gevolg van deze koppeling stijgen de socialezekerheidsuitgaven weliswaar, maar hier staan de afgeschafte zorg- en huurtoeslag tegenover.

Effecten van de hoge heffingskorting

De effecten van het alternatief hebben wij op hoofdlijnen doorgerekend. Voor een preciezere bepaling van de effecten is het nodig om het alternatief op onderdelen nader uit te werken en om bijvoorbeeld ook de macro-economische doorwerking via lonen en prijzen mee te nemen. Voor nu hebben we de inkomenseffecten, de effecten op de marginale druk, uitvoerbaarheid en het niet-gebruik in kaart gebracht.

Inkomenseffecten

De HH heeft voor de meeste huishoudens beperkte inkomenseffecten. De inkomenseffecten van het alternatief voor toeslagen liggen voor het merendeel van de standaard-

Alternatieven voor toeslagen

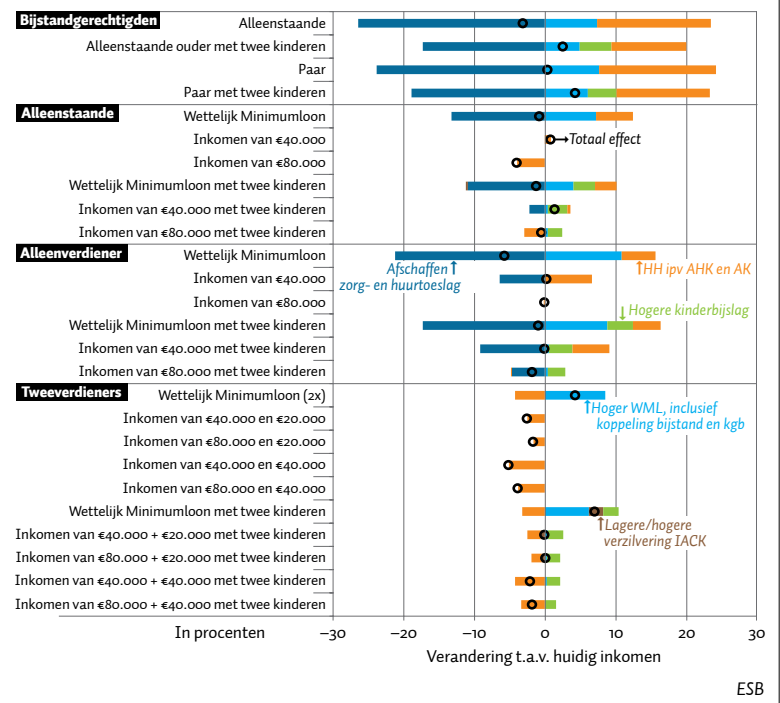
TABEL 1

Alternatief	Korte beschrijving	Uitwerking (o.a.)
1. Integratie toeslagen	Samenvoegen huidige toeslagen met zelfde parameters	Koot en Gielen (2019)
2. Gedifferentieerde tarieven inkomensbelasting	Inkomensonafhankelijke toeslag, met inkomensafhankelijkheid verlegd naar de belastingtarieven	IPE (2023)
3. Prijsbeleid	Huren, zorgkosten en kosten voor gezinnen verlagen	MinFin (2020b)
4. Verzilverbare heffingskorting	Toeslagen vervangen door een hogere heffingskorting, die voor de lagere inkomens uitkeerbaar is	MinFin (2020b)
5. Hoge heffingskorting	Toeslagen vervangen door een hogere heffingskorting, en verhogen minimumloon en bijstand	Deze publicatie

ESB

Inkomens huishoudens na invoering 'hoge heffingskorting' en flankerende maatregelen

FIGUUR 1



Optie voor toevoeging kinderopvangtoeslag

KADER 1

Het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zijn buiten de HH gelaten, omdat integratie in de HH voor veel huishoudens met kinderen zou leiden tot fors negatieve inkomenseffecten.

Beide toeslagen zijn behoorlijk effectief gericht op huishoudens met kinderen en een laag inkomen. Deze huishoudens zijn niet goed te bereiken via de HH, omdat zij een te laag inkomen hebben om de HH volledig te verzilveren. Zij zouden dus ofwel (zeer) negatieve inkomenseffecten ervaren, ofwel de compensatie van deze negatieve inkomenseffecten zou zeer kostbaar zijn, omdat er geen alternatieve, goed gerichte, instrumenten zijn die huishoudens met kinderen kunnen bereiken.

Een verdere vereenvoudiging van het toeslagenstelsel is mogelijk door de kinderopvangtoeslag te integreren in het kindgebonden budget. Deze geïntegreerde kindertoeslag is niet meer afhankelijk van het daadwerkelijke gebruik van kinderopvang, maar wel nog van de vraag of ouders in een huishouden wer-

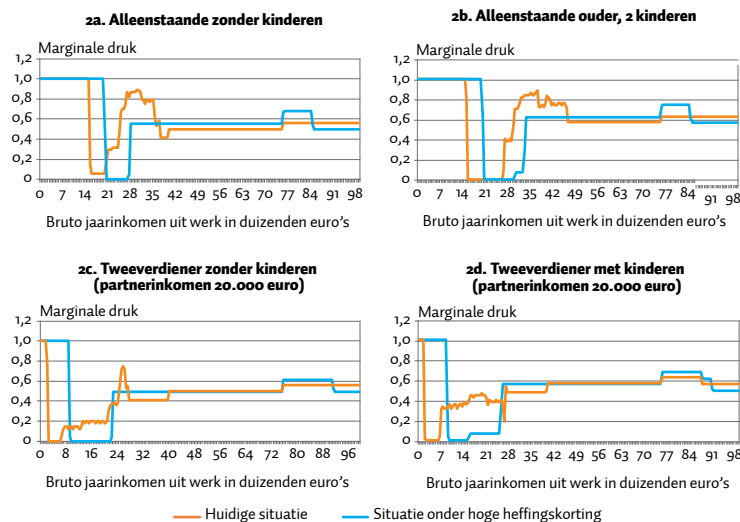
ken of een opleiding volgen. In deze variant worden het WML en de kinderbijslag verder verhoogd met respectievelijk 16 en 68 procent, en is de HH iets lager. Zo kunnen huishoudens worden gecompenseerd en is ook dit alternatief ongeveer budgetneutraal voor de overheidsfinanciën.

Het is ook in een dergelijke variant onontkoombaar dat wordt ingeleverd op de gerichtheid van de toeslagen: sommige huishoudens met kinderen gaan er financieel op vooruit en andere gaan erop achteruit. Grote negatieve inkomenseffecten zijn onvermijdelijk voor huishoudens die veel gebruik maken van kinderopvang. Huishoudens die geen gebruik maken van kinderopvang worden juist overgecompenseerd.

Tegenover minder gerichtheid staat een (aanzienlijke) vereenvoudiging in de uitvoering en meer inkomenszekerheid voor huishoudens. Het integreren van de kinderopvangtoeslag in het kindgebonden budget heeft weinig additioneel effect op de marginale druk ten opzichte van de HH.

Marginale druk daalt voor middeninkomens

FIGUUR 2



ESB

Maximale hoogte 'hoge heffingskorting'

TABEL 2

Huishoudentype	Maximale Algemene Heffingskorting + Arbeidskorting ¹ (huidig)	Maximale HH (variant)
Alleenstaande	8.484 euro	10.355 euro
Eenverdiener	8.484 euro	11.725 euro
Tweeverdiener	8.484 euro	8.303 euro

¹ Uitgaande van arbeid als enige inkomstenbron
Noot: zorg- en huurtoeslag niet inbegrepen.

ESB

huishoudens tussen de -2 tot +2 procent (figuur 1). Voor standaardhuishoudens met een minimuminkomen heeft de HH een inkomenseffect tussen de -6 en +7 procent. Voor standaardhuishoudens met een hoger inkomen is er sprake van relatief beperkte inkomenseffecten. De meeste bijstandsgerechtigden, tweeverdieners met een laag inkomen, huurders met een lage huur en huishoudens met een koopwoning gaan er in inkomen op vooruit. Alleenverdieners op minimumniveau (WML) en tweeverdieners zonder kinderen met een hoger inkomen gaan er in inkomen het hardst op achteruit (-6 procent).

Enige inkomenseffecten zijn onontkoombaar wanneer een stelsel wordt vereenvoudigd. Gezien de ingrijpende vereenvoudiging waar hier sprake van is, lijken de inkomenseffecten in hun totaliteit echter te overzien en wellicht oplosbaar via verder flankerend beleid. Hierbij kan worden gedacht aan onderdelen van de eerdere alternatieven voor toeslagen, zoals prijsbeleid gericht op de laagste inkomens (huur en kosten kinderopvang).

De HH is, in tegenstelling tot de huurtoeslag, niet afhankelijk van de huurhoogte, waardoor spreiding in de inkomenseffecten ontstaat: huishoudens met een huur boven het huidige maximum en huishoudens met een koopwoning ontvangen geen huurtoeslag en gaan er in inkomen op vooruit. Ook huishoudens met een huur die lager ligt dan het gemiddelde van 576 euro per maand gaan er in inkomen op vooruit. De derde groep, huishoudens

met een huur tussen het gemiddelde en de maximale huur, gaat erop achteruit: hun bovengemiddelde huurtoeslag wordt slechts deels gecompenseerd door de HH.

Lagere marginale druk

In het huidige stelsel is de marginale druk het hoogst voor inkomens tussen de 26.000 en 50.000 euro, vanwege de samenloop van de afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen (figuur 2). De marginale druk is in principe gelijk aan 1 als mensen een bijstandsuitkering ontvangen, omdat iedere verdiende euro dan wordt wegbelast. De marginale druk is relatief hoog voor huishoudens met kinderen, omdat zij ook afbouwtrajecten kennen voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget (figuur 2b en 2d).

Het verlagen van de marginale druk is belangrijk, omdat het dan aantrekkelijker wordt om meer uren betaald werk te verrichten. Voor middeninkomens verlaagt de HH pieken in de marginale druk (figuur 2). De HH wordt afgebouwd vanaf een inkomen van circa 30.000 euro (alleenstaande en eenverdiener) of 22.000 euro (tweeverdiener) en genereert op zichzelf een marginale druk van respectievelijk achttien en twaalf procent. Dit is minder dan de marginale druk die het gevolg is van de zorgtoeslag, huurtoeslag en de huidige heffingskortingen. Huishoudens met een middeninkomen houden, wanneer ze meer gaan werken, hierdoor meer over van iedere euro die zij extra verdienen. Dit heeft een positief effect op het aantal gewerkte uren.

Voor personen met een inkomen net boven bijstandsniveau wordt de marginale druk nul. Hun extra inkomstenbelasting wordt precies gecompenseerd door extra HH, zolang zij de HH nog niet volledig hebben gebruikt. Vanaf ongeveer 22.000 tot 35.000 euro (afhankelijk van het huishoudentype) wordt de HH helemaal gebruikt. Dan is de marginale druk voor huishoudens zonder kinderen gelijk aan het belastingtarief in de eerste schijf (36,97 procent) plus de marginale druk van de HH. Voor huishoudens met kinderen blijven de afbouwtrajecten voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget van toepassing, waardoor zij een relatief hoge marginale druk houden. Huishoudens met een laag inkomen houden, wanneer ze meer gaan werken, hierdoor meer over van iedere euro die zij extra verdienen. Dit heeft een positief effect op het aantal gewerkte uren.

Uitvoering relatief eenvoudig

De HH is ongeveer budgetneutraal voor de overheidsfinanciën. De zorg- en huurtoeslag hebben in 2024 een verwacht gezamenlijk budgettair belang van ongeveer 12,1 miljard euro. Het vervangen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting door de HH kost ongeveer 0,1 miljard euro, de WML-verhoging ongeveer 8,7 miljard en de verhoging van de kinderbijslag ongeveer 2,4 miljard. De reductie van het niet-gebruik tot ongeveer nul kost de overheid zo'n 0,9 miljard euro. Bij elkaar is het ex ante budgettaire effect daardoor ongeveer neutraal.

In werkelijkheid kan er sprake zijn van een (licht) positief budgettair effect door lagere uitvoeringskosten van de HH en eventuele hogere belastinginkomsten door meer gewerkte uren. Deze zijn nog niet meegenomen in het budgettaire effect. Ook eventuele besparingen op de

afrekkosten in het belastingstelsel zijn niet meegenomen in deze berekening.

Door de verhoging van het WML stijgen de loonkosten voor werkgevers. Het gaat om circa vijf miljard euro per jaar. Dit kan nadelig zijn voor de werkgelegenheid, als de vraag naar arbeid afneemt als gevolg van de hogere loonkosten. Dit zou nadelig kunnen doorwerken op de overheidsfinanciën.

De HH is relatief eenvoudig in de uitvoering. Een HH betekent voor huishoudens minder administratieve last, minder inkomensonzekerheid en meer duidelijkheid over de netto-beloning voor werk. Voor de HH geldt namelijk geen aparte aanvraagprocedure. Er zijn ook geen terugvorderingen meer en door haar relatieve eenvoud leidt de HH tot meer duidelijkheid over het netto-inkomen en de inkomenseffecten van (meer) betaald werk. De werkzaamheden voor de Dienst Toeslagen nemen af, want ze hoeven minder toeslagen uit te voeren. De uitvoeringslast voor de Belastingdienst hoeft niet of nauwelijks toe te nemen. De HH is in essentie niet complexer dan de bestaande algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Voor werkgevers veranderen de administratieve lasten van de HH amper. De werkwijze is vergelijkbaar met die van de huidige heffingskortingen.

Volledige dekking Nederlanders

Door de HH daalt het niet-gebruik naar verwachting tot ongeveer nul. De HH vermindert het niet-gebruik, omdat het een heffingskorting is die niet hoeft te worden aangevraagd. Volgens de meest recente schattingen ligt het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag rond de tien procent (SEO, 2022). In vergelijking met toeslagen vermindert de HH de relevantie van alle vier de redenen voor niet-gebruik (informatiegebrek, angst voor terugvorderingen, hoge aanvraagkosten en stigma). Een heffingskorting wordt automatisch verrekend met het maandelijkse salaris. Hierdoor daalt het niet-gebruik naar verwachting substantieel.

Verschillen met bestaande voorstellen

De hoge heffingskorting heeft de meeste verwantschap met de 'verzilverbare' heffingskorting. Voor hogere inkomens werken deze beide alternatieven op een vergelijkbare wijze. Voor de lagere inkomens is er echter een belangrijk verschil: waar het eerdere alternatief uitgaat van een door de Belastingdienst uitkeerbaar extra heffingskorting, repareert ons voorstel de inkomenseffecten van de hoge heffingskorting *met bestaande instrumenten*, zoals het minimumloon, de bijstand en de AOW. Een belangrijk doel van de toeslagenhervorming is immers dat de uitvoeringskosten en overzichtelijkheid moeten worden verbeterd.

Een verschil ten opzichte van de andere alternatieven voor de toeslagen is dat wij de toeslagen zo veel mogelijk verrekken in de inkomstenbelasting, in de vorm van een hogere heffingskorting. Hierdoor verbetert de transparantie, onder andere van de marginale druk. Een tweede verschil is dat ons alternatief niet beoogt om de bestaande marginale belastingdruk na te bootsen, maar deze te verlagen voor middeninkomens. Een derde verschil is dat nadrukkelijker is meegewogen dat het alternatief voor alle betrokken partijen in de uitvoering eenvoudiger en efficiënter moet zijn:

huishoudens, werkgevers, de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Veel andere alternatieven die de onoverzichtelijkheid of onzekerheid van de toeslagen verminderen, verhogen de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Ons alternatief behoudt de aansluiting bij de huidige inkomenssituatie, verlaagt de uitvoeringskosten en vermindert de onoverzichtelijkheid, het niet-gebruik en de onzekerheid voor huishoudens.

Conclusie

Veel andere alternatieven die de onoverzichtelijkheid of onzekerheid van de toeslagen verminderen, verhogen de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Een HH verlaagt juist de uitvoeringskosten. Iedere vereenvoudiging van het toeslagenstelsel behelst een afluï. In het geval van de HH gaat het om (onder andere) voordelen in de vorm van meer transparantie, minder onzekerheid, minder niet-gebruik en minder marginale druk, versus nadelen in de vorm van negatieve inkomenseffecten voor groepen huishoudens en hogere werkgeverslasten. Door de eenvoudigere vormgeving levert de HH in op gerichtheid.

Voor zover de negatieve effecten (politiek) onwenselijk zijn, kan er uiteraard sprake zijn van flankerend beleid om bijvoorbeeld inkomenseffecten voor alleenverdieners, alleenstaande ouders, AOW'ers en huishoudens met hogere sociale huren te mitigeren en werkgeverslasten te beperken. De ruimte hiervoor kan bijvoorbeeld worden gezocht in de marginale belastingtarieven voor huishoudens die financieel profiteren van de HH. De uitwerking hiervan vergt nader onderzoek.

Literatuur

- CBS (2023) *Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden*. CBS Statistiek, 1 januari.
- IPE (2023) *Het einde van de toeslagen: Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Instituut voor Publieke Economie Rapport, 12 april.
- Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 190–200.
- MinFin (2020a) *IBO toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën Rapport, 10 januari.
- MinFin (2020b) *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën Rapport, december.
- SEO (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel: Evaluatie Awir, uitvoering en dienstverlening toeslagen*. SEO Economisch Onderzoek, november.
- Staat van de Uitvoering 2022 (2022) *Staat van de Uitvoering 2022*. Publicatie.