

Besparingsvarianten artikel 1 SZW-begroting

Doel van de besparingsvarianten

Het doel van het opnemen van besparingsvarianten in een beleidsdoorlichting is om te bezien of realisatie de doelen van het begrotingsartikel ook met een ruime verlaging van de ingezette middelen mogelijk is. Met de hieronder beschreven besparingsvarianten wordt 20% van het saldo van uitgaven en inkomsten van het begrotingsartikel bespaard.

20% besparen betekent in 2024 €5,8 mld lagere uitgaven of hogere inkomsten

Artikel 1 kent een budgettair beslag van in totaal bijna € 25 mld in 2020 (tabel 1). In de periode tot 2024 neemt het budgettair beslag van artikel 1 toe tot circa € 29 mld in 2024 door een verwachte oploop in het budgettair beslag van de arbeidskorting (zie tabel 2). Ten opzichte hiervan komt een besparing van 20% overeen met € 5,8 mld in 2024. Voor een besparing van 20% zou het saldo van inkomsten en uitgaven dus met € 5,8 mld moeten verbeteren. Dat kan door de uitgaven te verlagen, de inkomsten te verhogen of een combinatie van beide.

Tabel 1. Wat kosten de wetten en regelingen onder artikel 1 volgens de Rijksbegroting?

Begroting artikel 1 totaal	890
Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)	810
Lage Inkomensvoordeel (LIV)	505
Jeugd-LIV	83
Loonkostenvoordeel (LKV)	222
Beleid rond scholing van werkenden	59
Overig	21
Fiscaal totaal	23.682
Arbeidskorting	21.084
Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	1.752
Btw laag tarief arbeidsintensieve diensten	846

Noot: in 2020, in miljoen euro. De post "Beleid rond scholing van werkenden" was in de periode van deze beleidsdoorlichting, 2012-2019, nog niet van toepassing.

Tabel 2. Geraamde verloop budgettaire grondslag arbeidskorting tot 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Arbeidskorting	21.084	22.703	24.186	24.761	25.338

Noot: raming op basis van CEP2020, in miljoen euro.

Drie besparingsvarianten

Bij het invullen van de besparingsvarianten ligt het voor de hand om primair te kijken naar maatregelen rond instrumenten die in de doorlichting en onderliggende evaluatiestudies als ondoeltreffend of ondoelmatig zijn aangemerkt. Op basis van de inzichten die de beleidsdoorlichting biedt zijn drie varianten opgesteld en onderbouwd. Het is tevens mogelijk om een besparingsvariant te construeren op basis van een combinatie van de varianten.

De eerste besparingsvariant (variant A) bestaat uit een aanpassing van de arbeidskorting. Hiervoor is gekozen omdat de beleidsdoorlichting ons leert dat de arbeidskorting gepaard gaat met hogere

kosten per baan dan de IACK en het LIV (zie beleidsdoorlichting paragraaf 5.3). Variant A bestaat uit drie subvarianten: verlaging van het maximumbedrag (A.1), verhoging van het afbouwpercentage (A.2) en hervorming van het opbouwtraject (A.3).

De tweede besparingsvariant (variant B) bevat naast een besparing op de arbeidskorting ook een besparing op de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Variant B bestaat uit twee subvarianten: hervorming van de opbouwtrajecten in de arbeidskorting en de IACK (B.1) en verlaging van de leeftijdsgrens in de IACK en hervorming van het opbouwtraject in de arbeidskorting (B.2).

De derde besparingsvariant (variant C) bestaat uit een mogelijke besparing op het Lage Inkomensvoordeel (LIV). Variant C kent geen subvarianten en is de enige variant die betrekking heeft op de uitgaven.

Bij de uitgewerkte varianten is de onderbouwing gebaseerd op doelmatigheid in termen van extra participatie versus budgettair beslag. Zodoende is geabstraheerd van andere relevante effecten die deze instrumenten hebben. Bijvoorbeeld effecten op de inkomensverdeling, op de verdeling van belastingdruk over eenverdieners en tweeverdieners en op de complexiteit en uitvoerbaarheid van het belastingstelsel. Deze werkwijze laat onverlet dat een besparing op genoemde instrumenten wel (vergaande) gevolgen heeft op die terreinen, die net als de doelmatigheid in termen van extra participatie de wenselijkheid van de maatregel beïnvloeden. Dergelijke gevolgen van de varianten zijn expliciet gemaakt in de beschrijving van de varianten die hieronder volgt.

Variant A.1: verlaging budgettair beslag artikel 1 door verlaging maximumbedrag in de arbeidskorting

Binnen de arbeidskorting kan het saldo van uitgaven en ontvangsten in 2024 met circa € 5,8 mld verlaagd worden door het verlagen van de maximumhoogte in de arbeidskorting.

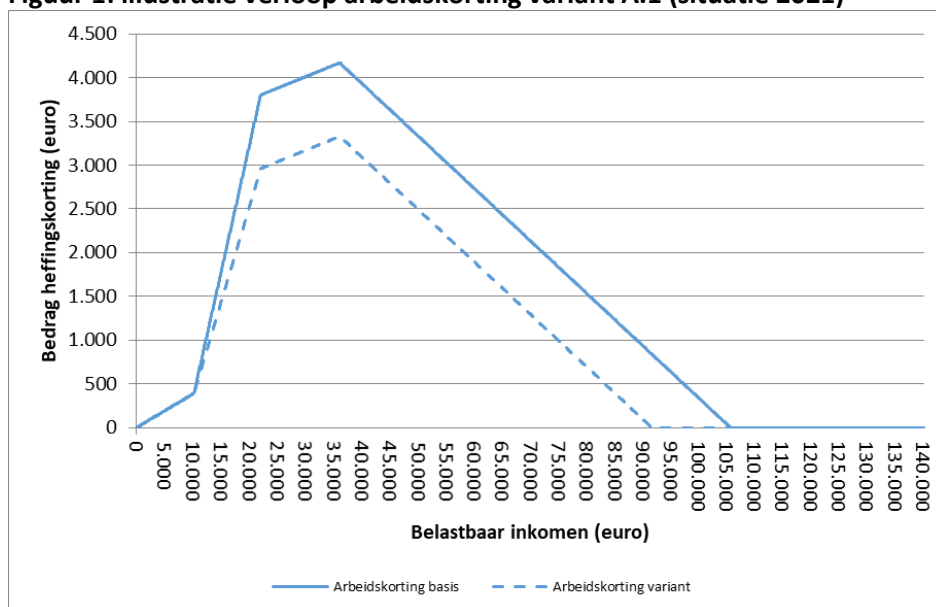
Gevolgen variant A.1

Het ombuigen van € 5,8 mld in de arbeidskorting in 2024 via het maximumbedrag leidt tot (fors) negatieve inkomenseffecten, waarbij de keuze om op de arbeidsmarkt te participeren negatief beïnvloed wordt en de marginale druk voor werkenden stijgt waardoor meer werken minder loont.

In deze variant wordt het budgettair beslag van de arbeidskorting met circa € 5,8 mld verlaagd door het maximumbedrag met € 840 te verlagen. Hierbij is de verdere vormgeving van de arbeidskorting intact gelaten (figuur 1, situatie 2021), met uitzondering van het opbouwpercentage van de arbeidskorting tussen de eerste en tweede knik (respectievelijk bij circa 50% WML en circa 100% WML) dat hierdoor minder sterk oploopt. De verlaging van het maximumbedrag in de arbeidskorting leidt er verder toe dat deze bij een lager inkomen is afgebouwd dan eerder het geval was.

Door de wijziging neemt de arbeidskorting voor (de meeste) werkenden af met maximaal € 840. Het mediane inkomenseffect voor de groep werkenden is -2,0% en piekt rond modaal. Het verlagen van het maximum in de arbeidskorting leidt ertoe dat de gemiddelde belastingdruk voor de meeste herintreders op de arbeidsmarkt toeneemt, dit verlaagt de prikkel om te werken. Omdat alle werkenden (m.u.v. personen met een arbeidsinkomen lager dan 50% van het minimumloon) minder arbeidskorting ontvangen stijgt de marginale druk waardoor het minder loont om meer uren te werken dan voor de wijziging. Een uitzondering hierop zijn de hoogste inkomens (vanaf circa € 105.000), omdat zij in de uitgangssituatie al geen arbeidskorting ontvangen.

Figuur 1: illustratie verloop arbeidskorting variant A.1 (situatie 2021)



Variant A.2: verlaging budgettair beslag artikel 1 door verhogen afbouwpercentage in de arbeidskorting

Binnen de arbeidskorting kan het saldo van uitgaven en ontvangsten met circa € 5,8 mld verbeterd worden in 2024 door de arbeidskorting sneller af te bouwen na het bereiken van de maximumhoogte.

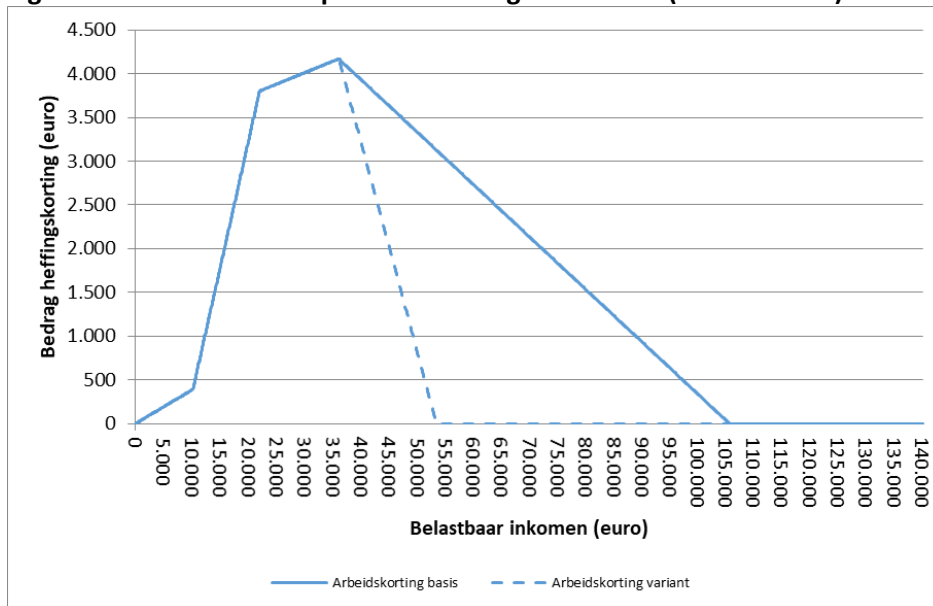
Gevolgen variant A.2

Het ombuigen van € 5,8 mld in de arbeidskorting in 2024 via het afbouwpercentage leidt tot negatieve inkomenseffecten vanaf een modaal inkomen, waarbij de sterke stijging van de marginale druk verstorend werkt op de keuze om meer uren te werken.

In deze variant wordt het budgettair beslag van de arbeidskorting met circa € 5,8 mld verlaagd door de hoogte van de arbeidskorting na het bereiken van de maximale hoogte (bij een modaal inkomen) versneld af te bouwen. De afbouw vanaf de derde knik gaat van 6% naar 24% (figuur 2, situatie 2021).

Deze maatregel legt de ombuiging op de arbeidskorting neer bij inkomens vanaf modaal. Het negatieve inkomenseffect neemt toe tussen een belastbaar inkomen tussen modaal en piekt (relatief gezien) bij circa € 55.000. Hierboven neemt de derving in zowel euro's als procenten inkomenseffect af tot nihil. Bij de hoogste inkomens (vanaf circa € 105.000) is het inkomenseffect nihil, omdat zij in de uitgangssituatie al geen arbeidskorting ontvangen. Waar de eerste drie inkomensgroepen nauwelijks effect ondervinden van de wijziging, is het mediane inkomenseffect bij de vijfde/laatste inkomensgroep -1,9%. Het mediane inkomenseffect van de groep werkenden bedraagt -0,8%.

Figuur 2: illustratie verloop arbeidskorting variant A.2 (situatie 2021)



Omdat de vormgeving van de arbeidskorting tot een modaal inkomen ongewijzigd blijft, blijft het voor de meeste herintreders op de arbeidsmarkt even lonend om te gaan werken. Het hogere afbouwpercentage vanaf modaal leidt tot een forse stijging van de marginale druk, waardoor – mede geleid op de omvang van de mutatie - de urenbeslissing vanaf modaal sterker wordt verstoord dan voor de wijziging. Dit kan leiden tot minder economische activiteit (meer uren werken wordt sterk minder lonend dan voorheen) bij midden- en hogere inkomens. Naast gevolgen voor arbeidsdeelname zal de wijziging ook effect hebben op de inkomensverdeling.

Variant A.3: verlaging budgettair beslag artikel 1 door hervorming van het opbouwtraject in de arbeidskorting

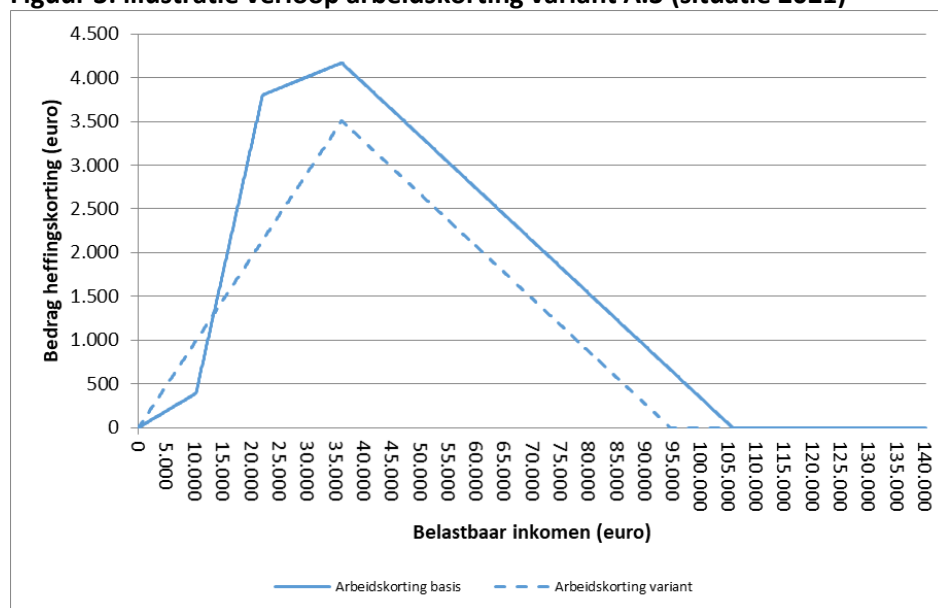
Binnen de arbeidskorting kan het saldo van uitgaven en ontvangsten met circa € 5,8 mld verbeterd worden in 2024 door het opbouwtraject te hervormen.

Gevolgen variant A.3

Het ombuigen van € 5,8 mld in de arbeidskorting in 2024 via hervorming van het opbouwtraject leidt tot negatieve inkomenseffecten voor de meeste werkenden, met name voor personen met een inkomen tot modaal. De hervorming betekent een (beperkte) versimpeling van de arbeidskorting waar negatieve participatie-effecten en een verlaagde stimulering tot meer uren werken tegenover staan.

In deze variant wordt het budgettair beslag van de arbeidskorting met circa € 5,8 mld verlaagd door het opbouwtraject in de arbeidskorting te hervormen. In plaats van drie opbouwtrajecten met elk een afwijkend opbouwpercentage (circa 3,9%, 29,1% en 2,7%) resteert één uniform opbouwpercentage (9,7%). De wijziging resulteert in een (beperkte) versimpeling van de vormgeving van de arbeidskorting, waar verschuivingen in de marginale druk en (voor de meeste werkenden) een lagere arbeidskorting tegenover staan.

Figuur 3: illustratie verloop arbeidskorting variant A.3 (situatie 2021)



Door de wijziging neemt de arbeidskorting voor de meeste werkenden af, met een maximaal effect in euro's gezien rond het minimumloon. Het mediane inkomenseffect voor de groep werkenden ligt op $-1,8\%$. Bij inkomensgroepen rond modaal leidt de wijziging tot negatieve, mediane inkomenseffecten tussen $-1,3\%$ en $-1,6\%$. Inkomenseffecten zijn negatiever bij werkenden met een lager inkomen omdat de arbeidskorting die zij ontvangen zowel absoluut als relatief veel zakt.¹ Het verlagen van de arbeidskorting leidt ertoe dat de gemiddelde belastingdruk voor de meeste herintreders op de arbeidsmarkt toeneemt, dit verlaagt de prikkel om te gaan werken. Omdat de meeste werkenden een lagere arbeidskorting krijgen neemt voor hen de marginale druk toe, waardoor het minder loont om meer uren te werken dan voor de wijziging.

Variant B.1: verlaging budgettair beslag artikel 1 door hervorming van de opbouwtrajecten in de arbeidskorting en de IACK

Het saldo van uitgaven en ontvangsten in artikel 1 wordt met circa € 5,8 mld verbeterd door de opbouwtraject in de arbeidskorting en IACK te hervormen.

Gevolgen variant B.1

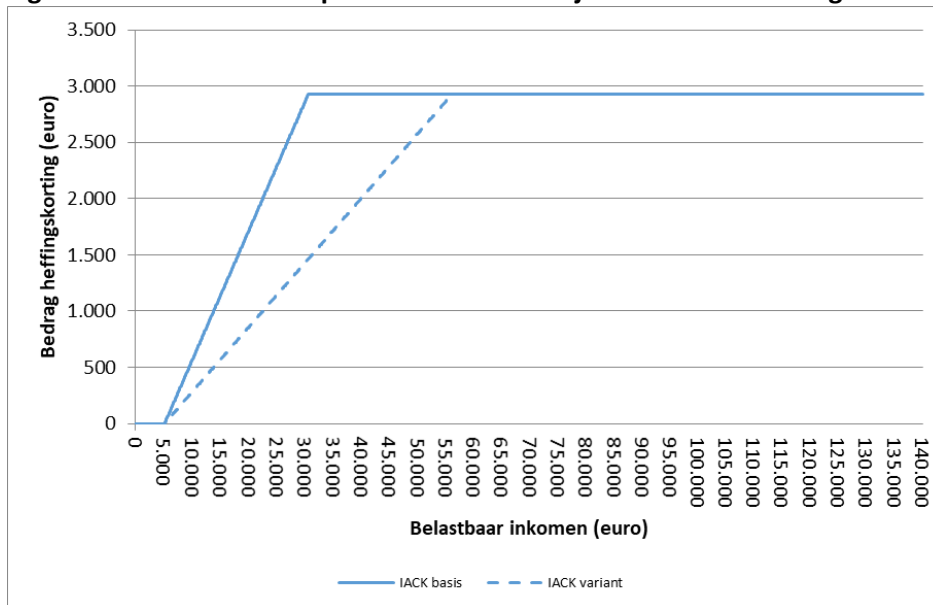
Het ombuigen van € 5,8 mld in artikel 1 in 2024 via hervorming van de opbouwtrajecten in de arbeidskorting en IACK leidt tot negatieve inkomenseffecten voor de meeste werkenden, met name voor personen met een inkomen tot modaal en huishoudens van werkenden met kinderen. De hervorming betekent een (beperkte) versimpeling van de arbeidskorting waar negatieve participatie-effecten en een verlaagde stimulering tot meer uren werken tegenover staan. De aanpassing in de IACK heeft effect op huishoudens van werkenden (m.u.v. alleenverdieners) met kinderen tot 12 jaar, waarbij van belang is dat tweede verdiemers in hun participatie- en urenkeuze sterker reageren op financiële prikkels.

In deze variant wordt het budgettair beslag van de arbeidskorting met circa € 5,8 mld verlaagd door de opbouwtrajecten in de arbeidskorting (opbrengst € 5 mld) en de IACK (opbrengst € 0,8 mld) te

¹ Dit is echter niet zichtbaar in het mediane inkomenseffect voor de eerste twee inkomensgroepen, omdat deze groepen relatief veel uitkeringsgerechtigden en AOW'ers bevatten die geen recht hebben op arbeidskorting.

hervormen. Het opbouwpercentage in de IACK wordt gehalveerd tot 5,725% (figuur 3), waardoor deze minder snel opbouwt.

Figuur 4: illustratie verloop inkomensafhankelijke combinatiekorting variant B.1 (situatie 2021)



Het lagere opbouwpercentage in de IACK leidt tot negatieve inkomenseffecten bij huishoudens van werkenden met kinderen (alleenstaande ouders en tweeverdieners) en een inkomen tot circa € 55.000. Het mediane inkomenseffect voor huishoudens met kinderen van de aanpassingen in de arbeidskorting en IACK tezamen is $-1,8\%$. De wijziging in de IACK heeft geen gevolgen voor alleenverdieners, zij hebben geen recht op IACK. Tot slot maakt de verlaging van de IACK dat de verzilveringsproblematiek van dit instrument vermindert.

Door de aanpassing in de IACK hoeft op het budgettaire beslag van de arbeidskorting minder bespaard te worden dan in variant A.3, hetgeen leidt tot een iets sterke opbouw in de arbeidskorting (10%). Dit zorgt ten opzichte van variant A.3 voor enige demping van het negatieve inkomenseffect bij werkenden zonder kinderen, of met kinderen een inkomen hoger dan circa € 30.000. Variant B.1 leidt naar verwachting niet tot wezenlijk andere arbeidsmarkteffecten dan variant A.3, met dien verstande dat de marginale druk voor huishoudens van werkenden met kinderen en IACK sterker toeneemt. Omdat tweede verdieners in hun participatie- en urenkeuze sterker reageren op financiële prikkels kan dit tot minder participatie en gewerkte uren leiden.

Variant B.2: verlaging budgettaire beslag artikel 1 door verlagen leeftijdsgrens in IACK en hervorming van het opbouwtraject in de arbeidskorting

Het saldo van uitgaven en ontvangsten in artikel 1 wordt met circa € 5,8 mld verbeterd door de opbouwtraject in de arbeidskorting en IACK te hervormen.

Gevolgen variant B.2

Het ombuigen van € 5,8 mld in artikel 1 in 2024 via hervorming van het opbouwtraject in de arbeidskorting en terugbrengen van het aantal huishoudens met recht op IACK leidt tot negatieve inkomenseffecten voor de meeste werkenden, met name voor personen met een inkomen tot modaal en huishoudens met kinderen tussen 6 en 12 jaar. De hervorming betekent een (beperkte) versimpeling van de arbeidskorting waar negatieve participatie-effecten en een verlaagde stimulering tot meer uren werken tegenover staan. De aanpassing in de IACK heeft effect op

huishoudens van werkenden (m.u.v. alleenverdieners) met kinderen tot vanaf 6 jaar, waarbij de verwachting is dat in deze huishoudens de participatiekeuze reeds goeddeels gemaakt is.

In deze variant wordt het budgettair beslag van de arbeidskorting met circa € 5,8 mld verlaagd door het aantal huishoudens met recht op IACK te verkleinen (opbrengst € 1,1 mld) en het opbouwtraject in de arbeidskorting te hervormen (opbrengst € 4,7 mld). Huishoudens van werkenden met kinderen hebben na de wijziging recht op IACK als zij minimaal één kind hebben dat jonger dan 6 jaar oud is. Met de wijziging vervalt het recht op IACK voor jongste kinderen vanaf 6 jaar maar jonger dan 12 jaar. De wijziging in de IACK heeft geen gevolgen voor alleenverdieners, zij hebben geen recht op IACK.

Door de aanpassing in de groep huishoudens met recht op IACK hoeft op het budgettair beslag van de arbeidskorting minder bespaard te worden dan in variant A.3, hetgeen leidt tot een licht hogere opbouw in de arbeidskorting (10%). Dit zorgt voor enige demping van het negatieve inkomenseffect bij werkenden zonder kinderen. Variant B.2 leidt naar verwachting niet tot wezenlijk andere arbeidsmarkteffecten dan variant A.3.

Hoewel het vervallen van het recht op IACK heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatiekeuze van ouders, blijkt in de praktijk dat de keuze van de meeste ouders omtrent arbeidsparticipatie en het aantal uren dat gewerkt wordt weinig verandert vanaf het moment dat het jongste kind naar school gaat (over het algemeen vanaf 4 jaar). Door het verlagen van de leeftijdsgrens in de IACK wordt hier beter bij aangesloten, in de verwachting dat ouders die reeds werken over het algemeen niet zullen uittreden van de arbeidsmarkt als hun jongste kind 6 jaar wordt en het recht op IACK vervalt.

Variant C: besparing op uitgaven Lage Inkomensvoordeel (LIV)

Ter dekking van de temporisering van de AOW-leeftijd is reeds besloten het LIV met ingang van 2020 te verlagen van maximaal 2000 per jaar naar maximaal 1000 per jaar (budgettair effect in 2021) en het jeugd-LIV per 2024 af te schaffen (budgettair effect in 2025).

Aanvullend op bovenstaande besparing zou een besparing kunnen worden gerealiseerd door het LIV af te schaffen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met hetgeen in het kader van het pensioenakkoord is afgesproken over het structureel maken van het loonkostenvoordeel (LKV) in het kader van de Banenafpraak. Afschaffing van het LIV is mogelijk per 2024 en de resterende LIV-gelden leveren een besparing op van circa 250 mln vanaf 2025. Het afschaffen van het LIV zal op korte termijn de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt met 0,0 tot 0,2 procentpunt doen dalen. Na verloop van tijd kan dit negatieve effect groter uitvallen (zie p. 61 van de beleidsdoorlichting).