

# Het einde van de toeslagen

Een robuust belastingstelsel  
voor inkomen uit werk



Jasper J. van Dijk  
Yrla van de Ven

Instituut  
voor

Publieke  
Economie



# Het einde van de toeslagen

Een robuust belastingstelsel  
voor inkomen uit werk

12 april 2023

# Het rapport in één oogopslag

## Het einde van de toeslagen

Het huidige stelsel van toeslagen en belastingen op werk is een complex web waar burgers, beleidsmakers en de Belastingdienst in verstrikt raken



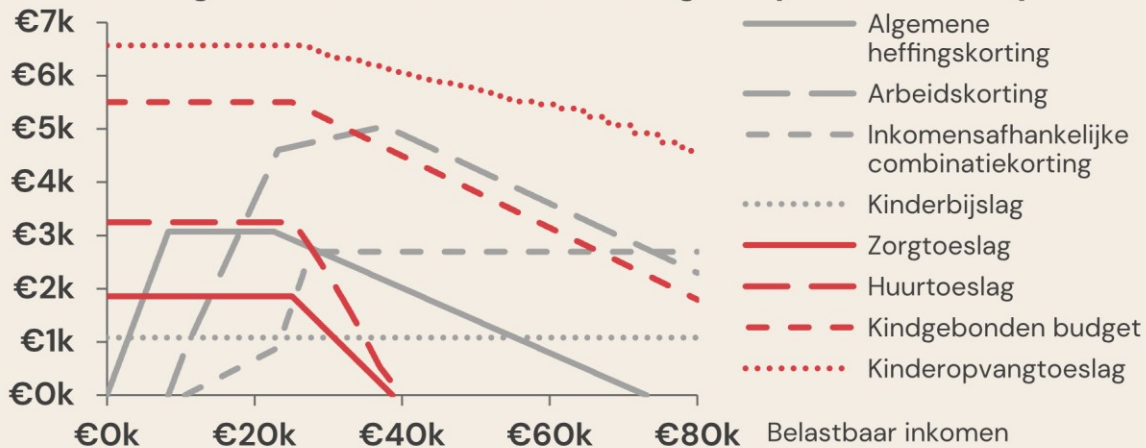
De uitkomsten van het stelsel zijn moeilijk te begrijpen en voorspellen voor burgers

De consequenties van herverdelingen van inkomen zijn moeilijk te overzien voor beleidsmakers



Het innen en betalen van belastingen en toeslagen is slecht uitvoerbaar voor de belastingdienst

## Het huidige stelsel is zo complex door de vele regelingen, elk met eigen voorwaarden en een eigen op- en afbouwpad



## Ons voorstel: Vervang de toeslagen en heffingskortingen door één inkomensafhankelijke huishoudtoelage

Houd de mogelijkheden om te herverdelen voor beleidsmakers zo veel mogelijk in stand

Blijf zo dicht mogelijk bij de inkomensherverdeling van het huidige stelsel

Versimpel het verband tussen het geld dat de werkgever betaalt, en het geld dat de werknemer kan uitgeven

### Vaste toelage per huishouden



Extra geld per volwassene



Extra geld per kind



Extra geld voor alleenstaande ouders

### Verwerk de effecten op de marginale druk van alle op- en afbouwpaden in de belastingschijven

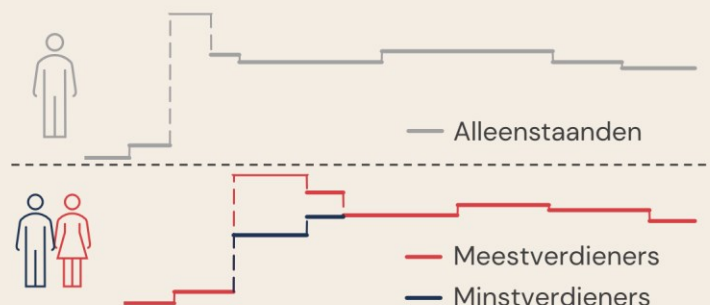


— Alleenstaanden



— Meestverdieners

— Minstverdieners



# Samenvatting

Het belastingstelsel in Nederland is te complex en moet worden vereenvoudigd. Het is een ingewikkeld web van toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten, waar burgers, beleidsmakers en de Belastingdienst in verstrikt raken. Wij beogen de complexiteit van het huidige systeem te ontleden en te laten zien waar er geknipt kan worden in de regelingen.

De complexiteit leidt ertoe dat sommige mensen het gevoel hebben dat meer werken niet loont. Aan de andere kant besluiten mensen meer te werken en kostbare tijd met hun gezin op te geven, zonder door te hebben dat ze hier bijna niets extra aan overhouden. Toeslagen worden daarnaast vanwege onzekerheid over eventuele terugvorderingen niet aangevraagd.

De complexiteit is ook terug te zien bij de uitvoering. De Belastingdienst geeft alarmsignalen af dat de computersystemen de complexiteit niet meer aan kunnen. Ook alle uitvoeringsorganisaties samen hebben al eens een noodkreet geslaakt over alle complexiteit.

Ten slotte lijdt de besluitvorming onder de complexiteit. Het gevaar is dat het publieke debat zich alleen nog focust op de elementen die nog wél eenvoudig te begrijpen zijn, zoals de belastingschijven. Het verband tussen het verhogen en afbouwen van toeslagen aan de ene kant en de gedragseffecten voor de burger aan de andere kant raken hierdoor onderbelicht.

Het Nederlandse belastingstelsel is zo complex omdat verschillende kabinetten jarenlang intensief en gedetailleerd hebben geknutseld aan de belastingen en toeslagen. Dat goedbedoelde beleid is uitgemond in een complex en fragiel stelsel met veel op- en afbouwpaden voor heffingskortingen en een heel arsenaal aan

inkomenstoeslagen. Een alleenstaande werkende ouder met een huurhuis valt bijvoorbeeld onder zeven verschillende inkomensafhankelijke regelingen.

Wij stellen voor om het stelsel grondig te versimpelen. De toeslagen worden vervangen door één inkomensafhankelijke huishoudtoelage. De afbouw van de toeslagen wordt samen met de heffingskortingen versmolten in de tariefschijven.

Door de bestaande regelingen te verwerken in de belastingschijven wordt voor burgers, politici en beleidsmakers duidelijker wat de inkomens- en herverdelingseffecten zijn. Dit vereenvoudigt ook het aanvragen van de inkomensafhankelijke toelage en vermindert de kans op onverwachte terugbetalingen aan de Belastingdienst. Tegelijkertijd blijft de mogelijkheid tot herverdeling, waar het huidige stelsel veel mogelijkheden toe heeft, grotendeels intact. Om de versimpeling van ons belastingstelsel politiek zo haalbaar mogelijk te maken, blijven we waar dat kan dicht bij de herverdeling die het huidige stelsel onder de streep bewerkstelligt.

Ons voorstel kan gezien worden als een startpunt voor het denken over een nieuw belastingstelsel. We voegen een aantal nieuwe ideeën toe aan de bestaande voorstellen, zoals belastingtarieven die kunnen afhangen van de huishoudsamenstelling. Maar de belangrijkste waarde van dit rapport zit in de structurele manier waarop we de huidige systematiek ontleden. Wij roepen politieke partijen en beleidsmakers op om met dit rapport in de hand de discussie te starten over een nieuw stelsel voor de belasting op inkomen uit werk. Dat het huidige stelsel onhoudbaar is, is inmiddels breed in Den Haag doorgedrongen. Nu is het tijd om door te pakken.

# Dankwoord

Dit rapport is mogelijk gemaakt door de steun van vele betrokkenen die ons gedurende het traject van waardevolle expertise en inzichten hebben voorzien. We willen hen op deze plek graag hartelijk bedanken. Wij noemen de onderstaande personen graag in het bijzonder:

**prof. dr. Barbara Baarsma**

hoogleraar toegepaste economie UvA

**dr. Wimar Bolhuis**

directeur strategie & beleid TNO

**Hans Borstlap**

voorzitter Commissie Regulering van Werk

**prof. dr. Koen Caminada**

hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving Universiteit Leiden

**Jasper H. van Dijk**

onderzoekslider Instituut voor Publieke Economie

**prof. dr. Bas Jacobs**

hoogleraar economie en overheidsfinanciën VU Amsterdam

**Julia van Rijn**

stagiaire Instituut voor Publieke Economie

**prof. dr. Coen Teulings**

universiteitshoogleraar Universiteit Utrecht

**prof. dr. Bas ter Weel**

directeur SEO Amsterdam Economics

**dr. Vinzenz Ziesemer**

directeur Instituut voor Publieke Economie

# Inhoudsopgave

Samenvatting	3	4 Koopkracht en marginale druk zijn onlosmakelijk verbonden	23
Dankwoord	4	5 Naar een eenvoudiger belastingstelsel	31
1 Waarom een rapport over belasting op werk?	7	6 Startpunt om werk doelmatiger te belasten	45
2 Een moeilijk te begrijpen stelsel	11	Bronnen	48
3 Het voorbeeld van Lucas	17		





# 1 Waarom een rapport over belasting op werk?

Het huidige belastingstelsel voor inkomen uit werk is door de complexiteit onhoudbaar. Met dit rapport willen we de versimpeling versnellen. Ondanks eerdere voorstellen en ambities lijkt een nieuw stelsel ver weg, maar een vereenvoudiging van het huidige stelsel is volgens ons onverminderd urgent én haalbaar.

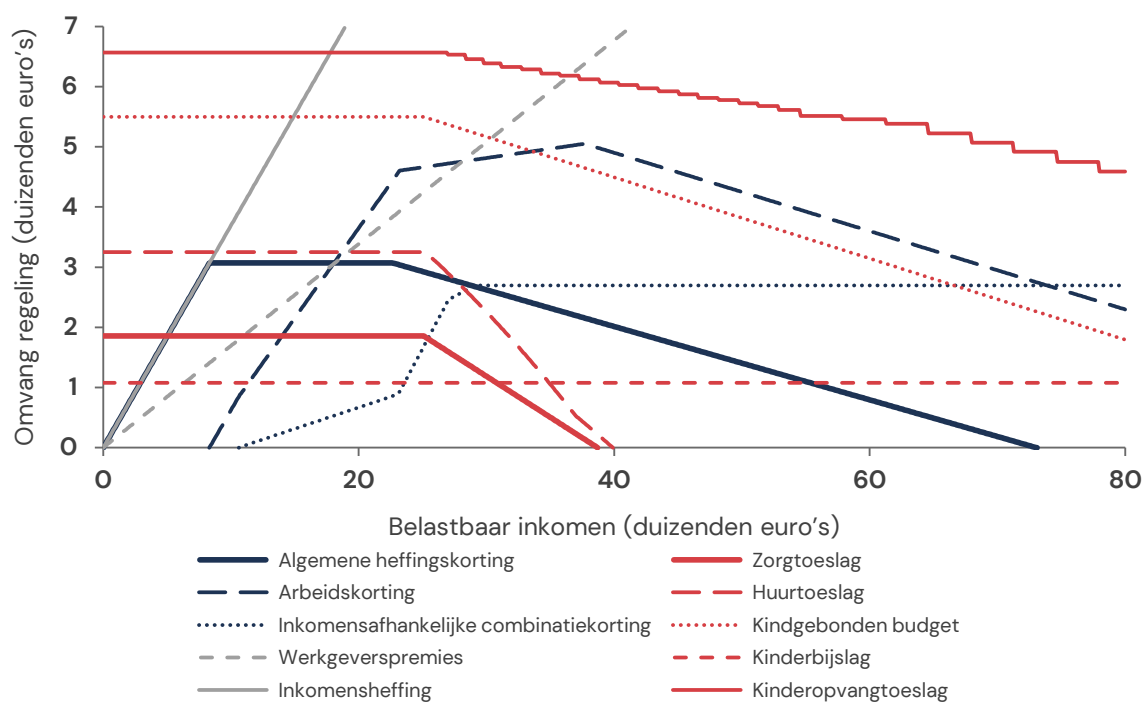
## Complex web

De belastingen op inkomen uit werk bestaan uit een complex web van toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten. Niet alleen burgers, maar ook beleidsmakers en de Belastingdienst raken hierin verstrikt. Het systeem pakt voor steeds meer burgers desastreus uit.<sup>1</sup> Politici zien door de bomen het bos niet meer, waardoor een scherp debat over het stelsel onmogelijk is.<sup>2</sup> De computersystemen bij de Belastingdienst piepen en kraken onder het gewicht van alle regelingen.<sup>3</sup> En een kabinet viel door een affaire met toeslagen.

Om perfecte koopkrachtplaatjes te kunnen presenteren hebben kabinetten jarenlang intensief en gedetailleerd geknutseld aan de belastingen en toeslagen. Dat goedbedoelde beleid is uitgemond in een complex en fragiel stelsel met veel op- en afbouwpaden voor heffingskortingen en een heel arsenaal aan inkomensvoelers (Figuur 1).<sup>4</sup> Het bestaande stelsel brengt in de praktijk hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Het zorgt voor onzekerheid bij de burger; die overziet niet meer wat de gevolgen voor diens netto besteedbaar inkomen zijn als die overweegt meer of minder uren te gaan werken. Het stelsel brengt verder hoge uitvoeringskosten mee, terwijl een deel van de doelgroep niet wordt bereikt. De enige uitweg is flink snoeien in alle regelingen om te komen tot een robuust belastingstelsel.

**Figuur 1. Complex stelsel door heffingskortingen en inkomensvoelers**

Bedragen afgezet tegen belastbaar inkomen voor een alleenstaande ouder met een huur van 520 euro



Noot: Een deel van de opbouw van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt veroorzaakt doordat deze niet verzilverbaar zijn. Bron: IPE-analyse.

### *Momentum*

Er liggen veel voorstellen op tafel om het stelsel te vereenvoudigen. De afgelopen jaren zijn veel boeken en rapporten over dit onderwerp verschenen. Met uitgewerkte opties zoals het verwerken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in de belastingschijven<sup>5</sup>, het samenvoegen van alle toeslagen tot één alomvattende toeslag<sup>6</sup>, of deze te vervangen door één heffingskorting<sup>7</sup>. Eind 2020 kwam het kabinet met de eindrapportage *Alternatieven voor het toeslagenstelsel*. Eén van de beleidsopties in deze eindrapportage is alle aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen af te schaffen en deze regelingen te vervangen door één inkomensafhankelijke uitkering.<sup>8</sup> Ook in het coalitieakkoord staan plannen om het stelsel te versimpelen: door de huurtoeslag onafhankelijk te maken van de huur en door de kinderopvangtoeslag (KOT) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) af te schaffen.

Dit is het moment om door te pakken. Grote hervormingen zullen altijd tot weerstand leiden, maar dit doet niet af aan de noodzaak nu de kansen en het momentum te grijpen. De politiek heeft de toeslagenaffaire vers in het geheugen, dit schrikbeeld versterkt de wil om te veranderen. Ambtenaren dringen met steeds meer kracht aan op hervormingen.<sup>9</sup> Zelfs de Belastingdienst – met al haar ICT-problemen – is optimistisch over het invoeren van versimpelingen vanaf 2026.<sup>10</sup> Dat lijkt misschien nog ver weg, maar er moet nu hard worden gelopen om op tijd een politiek akkoord te hebben, zodat de Belastingdienst aan de slag kan.

### *Ontleden*

Door de inkomensheffing en toeslagen in stappen te ontleden willen wij zichtbaar maken hoe complex het stelsel is en wat er mogelijk is om het te versimpelen. Wij willen met ons rapport laten zien waar er geknipt kan worden in de huidige regelingen. Wij beginnen bij het huidige stelsel, brengen in kaart wat de effecten zijn van de

verschillende regelingen en laten stap voor stap zien hoe deze regelingen geschrapt kunnen worden. We voegen een aantal nieuwe ideeën toe aan de bestaande voorstellen, zoals belastingtarieven die kunnen afhangen van de huishoudsamenstelling. De belangrijkste waarde van dit rapport zit echter in de structurele manier waarop we de huidige systematiek ontleden. Daarnaast helpt het dat wij als denktank een brug kunnen slaan tussen ambtenaren, wetenschappers en politici. Veel van de bestaande rapporten komen bij één van deze groepen vandaan, maar niet uit een samenwerking.

Omdat momentum zo belangrijk is, bouwen wij voort op de afspraken uit het regeerakkoord. We nemen aan dat de herverdeling die volgt uit de kabinetsplannen al heeft plaatsgevonden wanneer onze voorstellen worden ingevoerd. Op dit moment is onzeker of de voorstellen voor de KOT en de huurtoeslag de parlementaire eindstreep zullen halen. Mochten de plannen van het kabinet sneuvelen, dan kan ons voorstel nog steeds worden ingevoerd. Maar het gat tussen ons voorstel en de huidige situatie is dan navenant groter.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk twee laten we zien hoe het huidige stelsel zo ingewikkeld geworden is en wat hier de nadelige effecten van zijn. Vervolgens illustreren we die complexiteit met een voorbeeld in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier laten we zien hoe de sturing op koopkracht en de ontwikkeling van de marginale druk met elkaar samenhangen. In het vijfde hoofdstuk doen we een voorstel voor een voorlopig stelsel, waarin we dicht in de buurt blijven van de herverdelingseffecten van het huidige stelsel. In hoofdstuk zes laten we zien dat ons voorstel als startpunt kan dienen naar een optimaler stelsel. Op de gekleurde pagina's in de verschillende hoofdstukken geven we extra context.

### **Er is meer dan alleen inkomen uit werk**

We hebben dit rapport geschreven vanuit het perspectief van de belastingen en toeslagen voor werkenden (box 1). Het gaat niet over de inkomsten uit vermogen (box 2 en 3), erfenissen of schenkingen. Ook zijn er miljoenen mensen met een uitkering of een aanvullend pensioen die te maken hebben met box 1. Hun situatie blijft in dit rapport buiten beschouwing.

Voor mensen die recht hebben op de AOW en gestopt zijn met werken gelden veel andere belastingregels dan voor mensen die jonger zijn en werken. Drie voorbeelden: (1) ze hebben geen recht op de arbeidskorting, (2) ze krijgen wel een ouderenkorting, en (3) ze hebben drie belastingschijven, waarbij het tarief van de eerste schijf een stuk lager ligt. Het is mogelijk al deze verschillen te verwerken in de belastingtarieven en zo tot een los stelsel met schijven komen voor mensen met recht op een AOW-uitkering, zoals wij in dit rapport voor werkenden zullen laten zien. We kunnen er ook voor kiezen om gepensioneerden en werkenden in de toekomst hetzelfde te behandelen en eventueel de AOW hierop aan te passen. Dit kan door de hoogte van de AOW te veranderen, maar ook door te kijken naar de fiscale behandeling. Op dit moment hoeft er over de AOW-uitkering namelijk geen belasting betaald te worden.

Mensen met een andere uitkering hebben ook geen recht op een arbeidskorting. Als de arbeidskorting wordt verwerkt in de belastingschijven – zoals we later in het rapport voorstellen – is dit voordelig voor deze groep. Er moet hier dus ook een keuze gemaakt worden. De arbeidskorting kan in stand worden gehouden, er kunnen aparte schijven komen voor mensen met een uitkering of de hoogte van de uitkeringen moet worden aangepast op dit nieuwe belastingvoordeel. Als de arbeidskorting in stand wordt gehouden kan deze bijvoorbeeld worden opgenomen in de toelage die we zullen voorstellen. Dan is deze toelage hoger voor werkenden. Er kan zelfs voor worden gekozen om de hoogte van deze toelage afhankelijk te maken van het aantal gewerkte uren, maar dit introduceert meer complexiteit (die bij de kinderopvangtoeslag net wordt geschrapt).



## 2 Een moeilijk te begrijpen stelsel

Opvolgende kabinetten streefden naar het 'perfecte' koopkrachtplaatje. Dit heeft geleid tot een stelsel met veel belastingen en toeslagen die van verschillende huishoudelijke en individuele kenmerken afhangen. Dit hoofdstuk toont hoe complex het stelsel is geworden en wat daarvan de consequenties zijn.

### *Vele 'knoppen' voor de politiek*

Het Centraal Planbureau (CPB) rekent elk jaar uit hoeveel de meeste mensen in Nederland kunnen kopen met hun geld. Dit noemen we de koopkracht. Het CPB rekent voor verschillende typen huishoudens uit hoeveel de koopkracht zal stijgen of dalen ten opzichte van het vorige jaar. Bijvoorbeeld voor huishoudens met een hoog of een laag inkomen, huishoudens die werken, een uitkering hebben of met pensioen zijn en huishoudens met of zonder kinderen.

Het kabinet wil graag sturen op het **besteedbaar inkomen van verschillende soorten huishoudens**. Kabinetten willen dat de koopkrachtplaatjes een rooskleurig beeld geven. In het bijzonder vinden kabinetten het belangrijk dat de besteedbare inkomens door het voorgenomen beleid niet te veel uit elkaar groeien en dat hooguit slechts een heel kleine groep erop achteruitgaat.<sup>4</sup> Daarom maken kabinetten vaak aanpassingen in hun beleid om dit koopkrachtbeeld bij te kleuren. Dat kost de overheid geld. Om de kosten te beteugelen en het geld zo gericht mogelijk uit te geven, kan de overheid veel specifieke eisen stellen aan een aanpassing. Dit maakt het belastingstelsel wel ingewikkelder. De complexe combinatie van inkomstenbelasting, premies voor de volksverzekeringen en toeslagen is de zure vrucht van jarenlang gestapelde bijsturing.

**Kabinetten willen dat de koopkrachtplaatjes een rooskleurig beeld geven**

De overheid kan aan veel 'knoppen' draaien om het besteedbare inkomen van werkende mensen te beïnvloeden (Figuur 2). De overheid kan de koopkracht verhogen voor:

- Iedereen door verhoging van de zorgtoeslag of de huurtoeslag of verlaging van het tarief van de eerste belastingschijf.
- Lage en middeninkomens door de algemene heffingskorting (AHK) en de arbeidskorting te verhogen; omdat deze heffingskortingen individueel zijn hebben huishoudens met twee werkende partners hier extra voordeel bij.
- Ouders door verhoging van de kinderbijslag (niet in de figuur).
- Tweeverdieners en alleenstaanden met kinderen en een laag of middeninkomen door verhoging van de IACK, het kindgebonden budget (KGB) en de KOT.
- Hoge inkomens door het tarief van de tweede belastingschijf te verlagen.

**Complexiteit verstrikt burgers, beleidsmakers en de Belastingdienst**

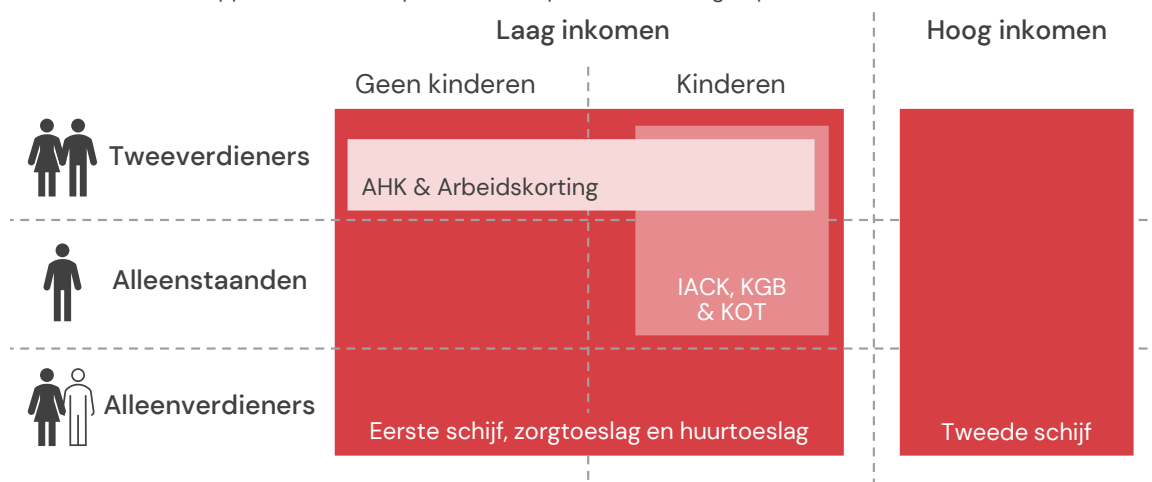
Burgers, beleidsmakers en de Belastingdienst raken verstrikt in de complexiteit van het huidige stelsel van belastingen en toeslagen. Een te complex stelsel brengt in de praktijk hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Het maakt een scherp debat over het belastingstelsel onmogelijk,

verstoort de beslissing om (meer) te werken en veroorzaakt onbedoelde ongelijkheid. Ook zijn er hoge uitvoeringskosten.

**Complexiteit verstoort de beslissingen van burgers.** Binnen het huidige stelsel is het voor de meeste werkenden ondoorzichtig hoeveel een loonsverhoging of een dag extra werken netto oplevert. Hierdoor kunnen mensen niet goed inschatten hoeveel of wat voor werk financieel ideaal zou zijn. Een cynische econoom zou hierbij opmerken dat al deze onduidelijkheid voor de maatschappij positief uitpakt.<sup>11</sup> Als mensen zouden weten hoeveel belasting ze in feite betalen zouden ze wellicht minder gaan werken, en dat is voor de maatschappij als geheel ongunstig. Maar dit lijkt ons een onethische motivatie voor een complex belastingstelsel. Het is aan mensen zelf om te bepalen hoeveel ze in hun situatie moeten werken, en daarbij is het heel redelijk dat ze de belastingen die ze betalen meewegen. Een voorbeeld is de WerkUrenBerekenaar van *Het Potentieel Pakken*, het NIBUD en *WOMEN Inc.* die iedereen binnen 10 minuten laat zien wat meer (of minder) werken onder de streep betekent. Het feit dat deze tool nodig is om een beeld te krijgen van het netto inkomen spreekt boekdelen.

**Figuur 2. Toeslagen en inkomensheffing complex door vele 'knoppen' voor de politiek**

Overzicht van de knoppen waarmee de politiek de koopkracht van doelgroepen kan beïnvloeden



Noot: De uitkeringen, de jonggehandicaptenkorting, de (alleenstaande) ouderenkorting en de kinderbijslag zijn buiten beschouwing gelaten in deze figuur. Bron: IPE-analyse.

### Waar hangen belasting en toeslagen allemaal van af?

De belastingen en toeslagen die iemand betaalt en ontvangt hangen af van kenmerken van individuen en hun huishouden. Bijvoorbeeld het eigen inkomen, het inkomen van de partner, of iemand werkt, of iemands partner werkt, de leeftijd, de leeftijd van de partner, of ze kinderen hebben en hoe oud deze kinderen zijn. Dit zijn allemaal kenmerken die zowel invloed hebben op de hoogte van de toeslagen als op de belasting die over het inkomen uit werk wordt betaald.

Voor de belasting op werk en de werkgeverspremies is daarnaast van belang of iemand recht heeft op een Wajong-uitkering voor jonggehandicapten, of iemand een vast of flexibel contract heeft en het aantal medewerkers van de werkgever. Ook worden de waarde van de woning en de uitgaven aan hypotheekrente, alimentatie, giften aan goede doelen, reiskosten voor woon-werkverkeer, specifieke zorgkosten en kosten voor tijdelijk thuisverblijf van ernstig gehandicapte personen meegenomen.

Voor de toeslagen maakt het daarnaast nog uit hoe hoog iemands vermogen en dat van diens partner is en hoeveel huur er wordt betaald. Voor kinderopvang is het aantal uur opvang per kind van belang, net als het uurtarief en het soort opvang.

Er is duidelijk grote verwevenheid van individuele en huishoudelijke kenmerken die een rol spelen bij zowel de belastingen op inkomen uit werk als de toeslagen. Deze verwevenheid veroorzaakt grote complexiteit.

**Tabel 1.** Kenmerken die een rol spelen bij belasting en toeslagen

Toeslagen	Inkomensheffing
Belastbaar inkomen (van de partner)	
Werkzaamheid (van de partner)	
Leeftijd (van de partner)	
Aantal kinderen en hun leeftijd	
Vermogen (van de partner)	Recht Wajong-uitkering
Huur	Soort arbeidscontract
Aantal bewoners	Aantal collega's
Aantal uren opvang per kind	Woningwaarde
Soort en uurtarief opvang	Specifieke uitgaven

Complexiteit zorgt voor onbedoelde ongelijkheid, omdat huishoudens zelf veel toeslagen en sommige kortingen moeten aanvragen. Ongeveer 10 procent van de huishoudens die recht hebben op zorgtoeslag maakte hier in 2015 geen gebruik van.<sup>12</sup> Naar schatting laten 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag liggen. Het niet-gebruik kan komen doordat huishoudens niet weten dat de toeslag bestaat, niet weten hoe ze de toeslag moeten aanvragen of de toeslag niet durven aan te vragen vanwege onzekerheid over het inkomen. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid bespreekt deze kloof uitgebreid in hun rapport 'Weten is nog geen doen'.<sup>13</sup> Interviews op straat laten zien dat de laatste reden het belangrijkste is.<sup>14</sup> Doordat het recht op toeslag gebaseerd is op het actuele jaarinkomen kan het bedrag gedurende het jaar wijzigen als iemand meer of minder gaat werken. Jaarlijks komen naar schatting 300.000 terugvorderingen van toeslagen in de fase van dwanginvordering.<sup>15</sup> De mentale druk van een complex stelsel komt vooral bij de laagste inkomens terecht.

Complexiteit hindert het politieke debat over belastingen. Het gevaar is dat het

publieke debat zich alleen nog maar focust op de elementen die nog wél eenvoudig te begrijpen zijn, zoals de belastingschijven. Terwijl voor de beslissing om te werken juist het gehele plaatje belangrijk is, inclusief de impact van alle heffingskortingen en toeslagen. En als politici een aanpassing van een specifieke regeling doorvoeren (bijvoorbeeld het verlagen van de arbeidskorting), doorzien burgers de effecten niet en kunnen zij politici daar niet op afrekenen.

**Complexiteit verhoogt de uitvoeringskosten.** Alleen al aan de uitvoering van de toeslagen werken bij de Belastingdienst circa 1.500 voltijdmedewerkers (fte), waarvan 900 bij de Belastingdienst/Toeslagen en de rest bij de Belastingdienst ICT en inning. In 2015 waren de structurele jaarlijkse uitvoeringskosten van de toeslagen bij elkaar 242 miljoen euro.<sup>12</sup> Daarnaast geeft de Belastingdienst steeds meer alarmsignalen af dat de computersystemen de complexiteit niet meer aan kunnen.<sup>3</sup> Ook alle uitvoeringsorganisaties samen hebben al eens een noodkreet geslaakt over deze complexiteit.<sup>16</sup>

*"De wens om zo gericht en actueel mogelijk te werken is een legitieme wens, maar vormt tegelijkertijd een fuik. Doorzwemmen in die fuik leidt tot alsmaar toenemende complexiteit. Een complexiteit die veel vraagt, niet alleen van de uitvoerder, maar ook en vooral van de burger waar het allemaal voor bedoeld was. Zeker in de huidige arbeidsmarkt waarin flexibele inkomens steeds vaker voorkomen is die complexiteit in zichzelf al een probleem."*

*- Ministerie van Financiën, 'IBO-toeslagen deel 2', 2020*







### 3 Het voorbeeld van Lucas

We gaan door het stelsel heen aan de hand van een voorbeeld: Lucas. Een alleenstaande vader van 37 jaar die samen met zijn zoon Sem van 3 jaar in een huurhuis woont. Hij betaalt 520 euro huur per maand. Hij heeft een vast contract voor vier dagen per week bij een grote supermarktketen en verdient daar bruto 30.000 euro per jaar. Opa en oma passen twee dagen per week op Sem, de andere twee dagen gaat Sem naar de kinderopvang.

De inkomensheffing en toeslagen van Lucas ontleden we in vijf stappen. Figuur 3 begint bij de arbeidskosten voor de werkgever van Lucas en eindigt bij het bedrag dat Lucas – na aftrek van de belastingen op zijn consumptie – *reëel* aan goederen en diensten kan besteden. De vijf stappen maken de kloof tussen arbeidskosten voor Lucas' werkgever en Lucas' consumptie van goederen en diensten inzichtelijk. *Online bijlage A werkt het voorbeeld verder uit.*

#### Werkgeverspremies

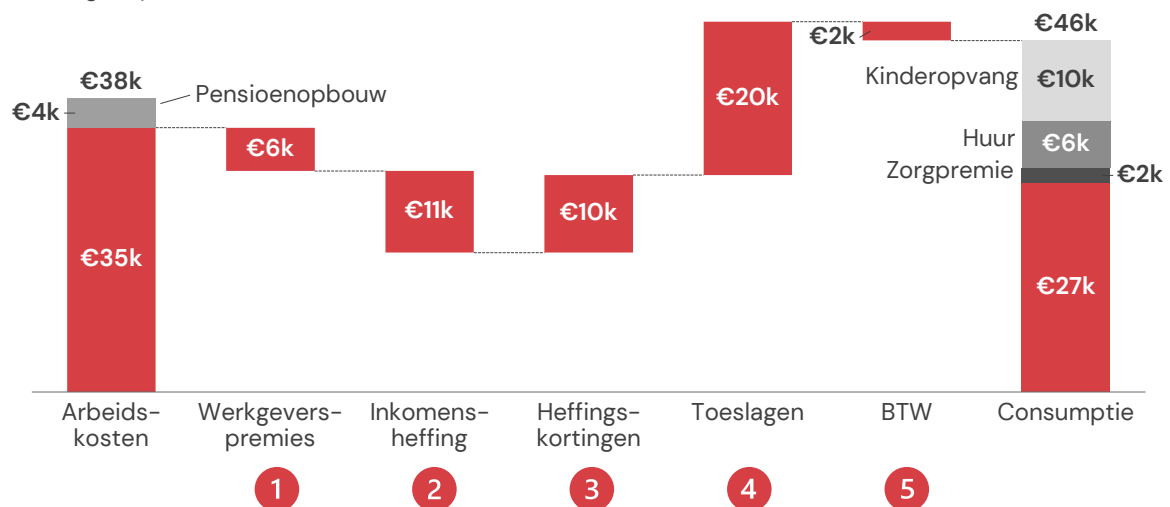
De supermarktketen is in totaal 38.331 euro kwijt om Lucas in te huren. Deze arbeidskosten zijn opgebouwd uit het brutoloon van Lucas (30.000 euro), de werkgevers-

bijdrage aan de pensioenverzekering van Lucas (2.666 euro) en de werkgeverspremies (5.665 euro). De werkgever draagt deze premies af voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering (met een algemene opslag voor de kinderopvang), en Lucas' zorgverzekering. Daarnaast zal de werkgever een reservering moeten maken voor de doorbetaling van het loon van Lucas, in het geval van ziekte. Het alternatief is dat de werkgever het risico van loondoorbetaling bij ziekte onderbrengt bij een particuliere verzekeraar. In dit rapport laten we andere werkgeverspremies (de gedifferentieerde premie Werkhervattingskas en de premie voor het uitvoeringsfonds voor de overheid) buiten beschouwing.

Lucas ziet op zijn salarisstrook dat hij 30.000 euro verdient en dat hij hiervan 1.143 euro opzijzet voor zijn pensioen (de werknemersbijdrage). Hij kan niet weten dat hij dit jaar nog 8.331 euro verdient, die zijn werkgever in de vorm van diverse premies afdraagt. Deze premies staan namelijk niet op zijn salarisstrook.

**Figuur 3. Inkomensheffing en toeslagen van Lucas in vijf stappen**

Belastingen op arbeid voor een alleenstaande ouder in loondienst met een huur van 520 euro



Noot: De uitkeringen, de jonggehandicaptenkorting en de (alleenstaande) ouderenkorting zijn buiten beschouwing gelaten. Bron: IPE-analyse.

### Inkomensheffing

Lucas moet inkomensheffing betalen over zijn belastbaar inkomen. De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting plus de premies voor drie volksverzekeringen. Lucas legt zelf ook een bijdrage voor zijn pensioen in. Hij mag die pensioenpremie aftrekken van zijn brutosalaris. Andere aftrekposten – zoals betaalde hypotheekrente – heeft hij niet. Zijn belastbaar inkomen (28.857 euro) – het bedrag waarover hij inkomensheffing moet betalen – is dus gelijk aan zijn brutoloon min de werknemerspremie voor zijn pensioen.

Het tarief dat over het belastbare inkomen dient te worden betaald, hangt af van de hoogte van het inkomen. Het tarief van de inkomensheffing kent twee 'schijven'. Over het inkomen in de eerste schijf (tot 73.031 euro) wordt 36,93 procent belasting betaald. Ligt het inkomen hoger, dan wordt over het meerdere 49,5 procent belasting betaald in de tweede schijf. Naast inkomstenbelasting worden in de startschijf over de eerste 37.149 euro premies voor drie volksverzekeringen betaald: De Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Voor de eerste 37.149 euro is de hoogte van de inkomstenbelasting zo

verlaagt dat de belastingen en premies samen nog steeds optellen tot 36,93 procent.

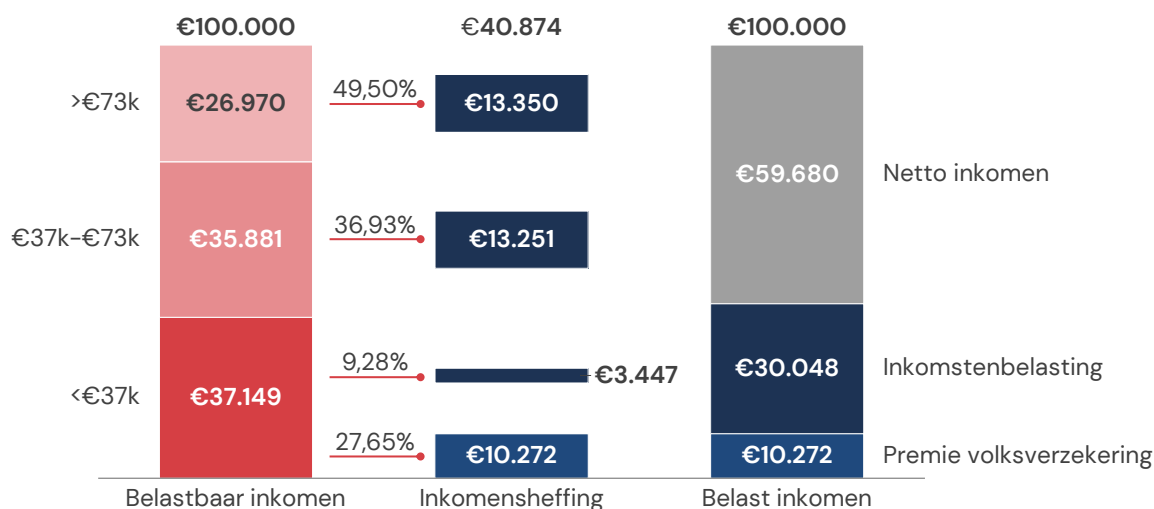
Er is een uitzondering voor mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt, zij hoeven niet langer AOW-premie te betalen. Deze groep heeft in feite met een drieschijven-tarief te maken. Bij alle hierna gepresenteerde voorbeelden is het uitgangspunt dat iemand de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt. In dit rapport zullen we de termen inkomstenbelasting en inkomensheffing dan ook door elkaar gebruiken. Op basis van deze tarieven zou Lucas 10.657 euro aan inkomensheffing moeten betalen. Dit is 36,93 procent van zijn belastbare inkomen van 28.857 euro.

Om de werking van de verschillende tariefschijven te illustreren geeft Figuur 4 een voorbeeld van iemand met een belastbaar inkomen van 100.000 euro. Die betaalt 40.320 euro aan belasting, ofwel 40,3 procent van diens inkomen. Dat betekent dat diens *gemiddelde belastingdruk* 40,3 procent is. Gaat deze persoon één euro extra verdienen dan wordt hiervan 49,5 procent weg belast. Dit is diens *marginale belastingdruk*: het percentage dat die kwijt is van de stijging van het inkomen.

Een hoge marginale druk verlaagt volgens de economische theorie de prikkel om

**Figuur 4.** Iemand met een inkomen van €100.000 betaalt een inkomensheffing van 40%

Berekening inkomstenbelasting bij inkomen van €100.000 (voor de toepassing van heffingskortingen)



Bron: IPE-analyse.

meer te gaan werken. Maar een hoge marginale druk betekent niet per se dat iemand ook veel belasting betaalt over diens gehele inkomen. Voor de herverdeling is daarom de gemiddelde druk van belang: de betaalde belasting als percentage van het inkomen. Iemand kan een hoge marginale druk hebben, en toch veel geld ontvangen van de overheid.

### *Heffingskortingen*

Gelukkig voor Lucas hoeft hij de zojuist berekende belasting niet volledig te betalen. Hij heeft namelijk recht op verschillende heffingskortingen, die hij eerst mag wegstrepen tegen de verschuldigde inkomensheffing. Lucas kan net als iedereen met een inkomen aanspraak maken op de Algemene Heffingskorting (AHK). Omdat hij werkt, heeft hij ook recht op arbeidskorting en omdat hij een alleenstaande is met een kind heeft hij recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Lucas heeft geen recht op een (alleenstaande) ouderenkorting of een jonggehandicaptenkorting. Uiteindelijk hoeft Lucas maar 516 euro aan inkomensheffing te betalen.

Iedereen met inkomen heeft in principe recht op de algemene heffingskorting van 3.070 euro. Mensen met een laag inkomen, die minder dan 3.070 euro belasting hoeven te betalen, krijgen een kleinere AHK, omdat het niet mogelijk is geld toe te krijgen. De korting – voor zover hoger dan de verschuldigde belasting – is niet ‘verzilverbaar’. De korting wordt vervolgens verlaagd voor mensen met een inkomen vanaf 22.661 euro, waarbij iedere extra verdiende euro de AHK doet afnemen met 6,095 cent. Door deze afbouw bestaat vanaf een belastbaar inkomen van 73.031 euro niet langer aanspraak op de AHK (dit valt samen met de start van de tweede schijf). De marginale druk van 36,93 procent is dus voor mensen

in het kortingstraject – met een inkomen tussen 22.661 en 73.031 euro – in feite 43,025 procent.

De arbeidskorting is bedoeld voor mensen met een arbeidsinkomen<sup>17</sup> en wordt in mindering gebracht op de te betalen inkomensheffing. Het oorspronkelijke doel van deze regeling was het compenseren van kosten die werkenden hebben, maar tegenwoordig wordt deze heffingskorting ingezet om mensen te verleiden om te gaan werken. Net als de AHK is de arbeidskorting niet ‘verzilverbaar’. De arbeidskorting neemt eerst toe tot een inkomen van 37.690 euro, en bedraagt dan 5.052 euro. Zij bouwt daarna af met een percentage van 6,51 procent per extra verdiende euro, zodat vanaf een belastbaar inkomen van 115.295 euro geen aanspraak op arbeidskorting gemaakt kan worden. Deze afbouw van de arbeidskorting verhoogt de marginale druk voor mensen met een belastbaar inkomen tussen 37.690 en 115.295 euro met 5,86 procent.

De inkomensafhankelijke combinatiekorting bestaat sinds 2015 en is bedoeld voor ouders met jonge kinderen. Deze regeling is in het leven geroepen zodat het voor de minstverdienende partner in het huishouden en voor alleenstaanden financieel aantrekkelijk blijft om te werken, ook als er kinderen zijn. De IACK start bij een belastbaar inkomen van 5.547 euro en loopt op met 11,45 procent van het additionele inkomen tot een maximumkorting van 2.694 euro. Voor kinderen geboren na 1 januari 2025 kan geen aanspraak meer worden gemaakt op de IACK.

### *Toeslagen*

Lucas heeft recht op zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag (KOT), een kindgebonden budget (KGB) en kinderbijslag.

**De algemene heffingskorting verhoogt voor veel mensen de marginale druk van 37 naar 43 procent**

Hij heeft hier recht op omdat hij een huis huurt met een huur onder de norm van de huurtoeslag, omdat hij een kind heeft en omdat zijn kind naar de kinderopvang gaat terwijl hij werkt.

De zorgtoeslag is een maandelijkse financiële tegemoetkoming voor mensen met een laag en midden inkomen. In 2023 is de maximale zorgtoeslag voor het hele jaar 1.858 euro. De zorgtoeslag is 3.182 euro voor een tweepersoonshuishouden. Kinderen tellen niet mee voor deze toeslag, want die zijn gratis meeverzekerd voor de zorgverzekering. Vanaf een huishoudinkomen van 25.070 euro wordt de zorgtoeslag afgebouwd met 13,61 procent per extra verdiende euro.

Met de huurtoeslag kunnen gericht huishoudens van huurders die minder verdienen dan het sociaal minimum (ongeveer de hoogte van een bijstandsuitkering) worden bereikt. Daarna bouwt de huurtoeslag snel af. Deze afbouw is afhankelijk van de huurprijs, de leeftijd van de huurder en het aantal personen in het huishouden.

De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming voor de kosten die ouders maken voor kinderopvang. Van ieder uur kinderopvang wordt 33 tot 96 procent vergoed, afhankelijk van het gezamenlijke inkomen van de ouders. Deze vergoeding is wel beperkt tot een maximaal uurtarief. Er wordt geen toeslag uitgekeerd voor het deel van het uurtarief dat boven dit maximum ligt. Het maximaal aantal uren dat per jaar wordt vergoed hing in 2022 af van het aantal uren dat de minstverdienende partner werkt. Per 1 januari 2023 is die eis afschaft, en is het voldoende als beide ouders werken. Het kabinet is van plan om de KOT per 1 januari 2025 af te schaffen. Vanaf dat moment betalen alle ouders ongeacht hun inkomen nog maar 4 procent van de kosten van de kinderopvang, mits beide ouders werken.

Het maximale kindgebonden budget bedraagt 5.501 euro voor een alleenstaande

ouder met één kind jonger dan twaalf jaar. Ouders met meer kinderen krijgen een hoger maximaal budget en ouders met een toeslagpartner krijgen minder (Tabel 2). Ten slotte is de hoogte van het KGB ook afhankelijk van de leeftijd van ieder kind. Het maximale budget wordt met 251 euro verhoogd voor elk kind van 12 t/m 15 jaar en met 447 euro voor elk kind van 16 en 17 jaar. Voor alleenstaande ouders begint de afbouw van het KGB bij een inkomen van 25.070 euro, voor ouders met een toeslagpartner bij een gezamenlijk inkomen van 42.310 euro. Daarboven neem het budget met 6,75 cent af voor elke extra verdiende euro.

**Tabel 2. Maximaal bedrag KGB in 2023**

Huishoudsamenstelling	Bedragen
Eerste kind	€ 1.653
Verhoging vanaf 2 <sup>e</sup> kind	€ 1.532
Alleenstaande ouderkop	€ 3.848

De kinderbijslag helpt om (een deel van) de kosten van kinderen te betalen. Dit bedrag wordt per kwartaal uitgekeerd, waarbij het bedrag hoger is voor oudere kinderen. Voor kinderen tot en met 5 jaar gaat het om 1.079 euro per jaar. Voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar betreft het 1.310 euro per jaar. En voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar is het bedrag 1.541 euro per jaar.

### *Consumptiebelastingen*

Uiteindelijk heeft Lucas een besteedbaar inkomen van 47.368 euro. Hij is hiervan 6.240 euro kwijt aan zijn huur, ten minste 10.434 euro aan de kinderopvang, en ongeveer 1.889 euro voor zijn zorgverzekering. Hij houdt dus 28.805 euro over die hij kan besteden (of sparen). Over de producten en diensten die hij koopt betaalt hij 0, dan wel 9 of 21 procent omzetbelasting (btw). Als we ervan uitgaan dat het gemiddelde btw-tarief van zijn aankopen 9 procent is, betaalt hij 2.378 euro aan btw en kan hij uiteindelijk voor 26.427 euro goederen en diensten consumeren. Energiebelasting en accijns nemen we in dit voorbeeld niet mee.







## 4 Koopkracht en marginale druk zijn onlosmakelijk verbonden

Alle regelingen en toeslagen die onderdeel van het stelsel zijn, hebben invloed op hoeveel mensen overhouden als zij meer of minder gaan werken. De complexiteit van het stelsel maakt het voor velen moeilijk grip te krijgen op de marginale druk waaraan zij worden blootgesteld. Dit gebrek aan inzicht kan hun keuzes op de arbeidsmarkt beïnvloeden.

### *Inkomensafhankelijkheid*

Als de overheid het inkomen van een specifieke groep via inkomensafhankelijke regelingen verhoogt, dan wordt ook de ervaren marginale belastingdruk voor die groep verhoogd. Laten we de zorgtoeslag als voorbeeld nemen. De overheid wil graag mensen met een laag inkomen ondersteunen met deze toeslag, maar niet mensen met een hoog inkomen. Figuur 5 laat zien dat de overheid er daarom voor heeft gekozen om de zorgtoeslag geleidelijk af te bouwen. Er is dus een groep mensen die nog wel zorgtoeslag krijgt, maar niet het volledige bedrag. Als iemand in deze groep een euro extra gaat verdienen, dan gaat de zorgtoeslag met 13,64 cent omlaag. Dit betekent dat deze persoon een marginale druk van 13,64 procent boven op het tarief van de eerste belastingschijf ervaart.

Het is niet mogelijk een inkomensafhankelijke regeling in te voeren zonder de marginale druk te beïnvloeden. De overheid bepaalt op basis van de hoogte van het inkomen welke groep wel en welke groep niet in aanmerking komt voor de zorgtoeslag. Er is dan een overgang nodig tussen deze twee groepen. Deze overgang beïnvloedt de marginale druk.

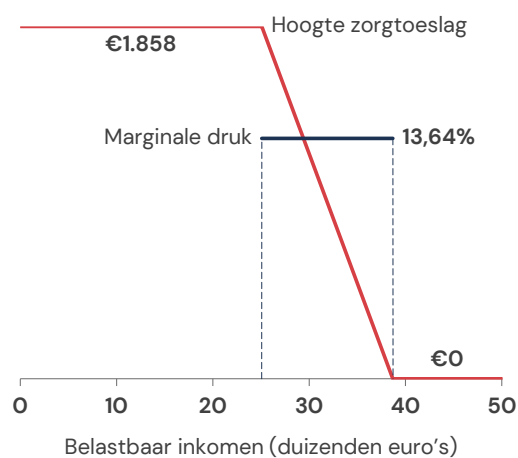
De simpelste oplossing is een harde grens. Iedereen die minder dan het minimumloon verdient krijgt een toeslag en de rest niet. Het nadeel van een harde grens is dat de marginale druk op deze grens oneindig

hoog is. Mensen die iets meer dan het minimumloon verdienen zullen onderhandelen voor een lager inkomen, omdat het extra loon hen minder oplevert dan de toeslag die ze kwijt raken. Daarom kiest de overheid ervoor om de toeslagen geleidelijk af te bouwen.

Een meer geleidelijke afbouw van een toeslag verlaagt de marginale druk. Maar er zijn dan wel *meer* huishoudens die recht hebben op een geleidelijk slinkende toeslag, waardoor hun marginale druk omhooggaat. De groei van het aantal huishoudens met een toeslag betekent ook dat de overheid *meer* geld kwijt is. Het langzamer afbouwen van de toeslag zorgt voor een plattere en langere schuine lijn in Figuur 5.

**Figuur 5. Toeslagen verhogen marginale druk**

Verloop van de zorgtoeslag en de resulterende (extra) marginale druk voor een alleenstaande



Bron: IPE-analyse.

Het aanpassen van de hoogte van een toeslag heeft ook effect op de marginale druk. Als het kabinet bijvoorbeeld de zorgtoeslag wil verhogen, zonder dat er meer mensen recht krijgen op zorgtoeslag, dan moet de zorgtoeslag sneller worden afgebouwd. Voor veel mensen betekent het verhogen van de zorgtoeslag dus niet alleen meer geld, maar ook een hogere marginale druk.

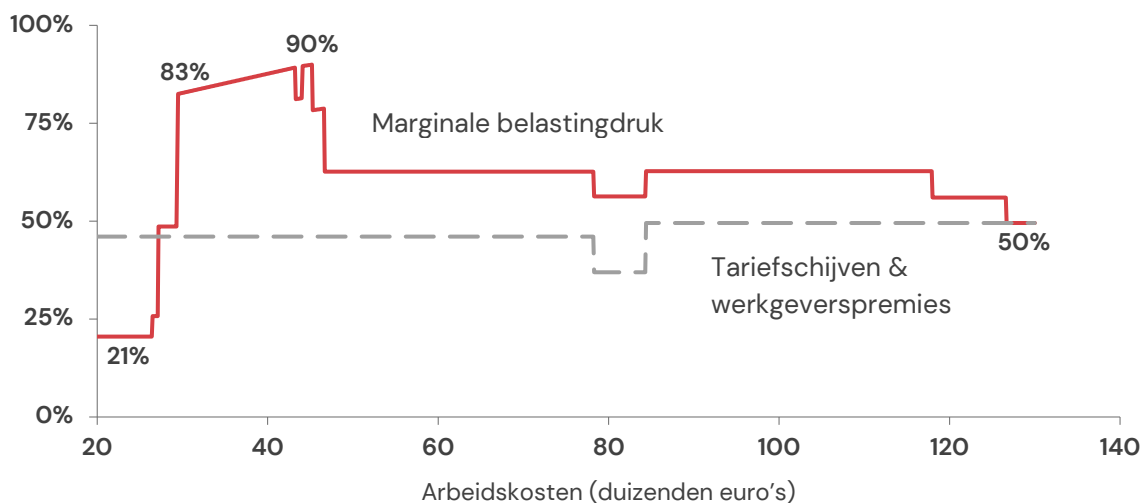
De verbinding tussen de marginale druk en de verschillende inkomensafhankelijke regelingen is door de grote complexiteit van het stelsel slecht zichtbaar. Het is de vraag of dit samenspel door de huidige complexiteit van het stelsel politiek voldoende wordt meegewogen. Dan ontstaat de situatie waarin iemand zowel de opvatting heeft dat "het kindgebonden budget (KGB) niet terecht mag komen bij ouders met hoge inkomens, omdat dit oneerlijk is" als de opvatting dat "het oneerlijk is om de marginale druk voor ouders met een laag inkomen te verhogen". Zonder zich te realiseren dat deze opvattingen tegenstrijdig zijn.

### Marginale druk

In Nederland zijn de marginale tarieven het hoogst voor mensen met een inkomen tussen het minimumloon en een modaal inkomen. Dit kunnen we opnieuw laten zien aan de hand van de situatie waarin Lucas verkeert. In Figuur 6 tellen we de marginale druk die wordt veroorzaakt door veranderingen in de werkgeverspremies, de inkomensheffing, de algemene heffingskorting (AHK), de arbeidskorting, de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het KGB bij elkaar op. We doen dit voor iemand in de situatie van Lucas, waarbij we de arbeidskosten voor de werkgever geleidelijk laten oplopen van 20.000 naar 130.000 euro. De marginale druk is het laagste bij een laag inkomen, schiet omhoog voor de middeninkomens en zakt weer iets terug bij een hoog inkomen. We laten de kinderopvangtoeslag (KOT) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) buiten beschouwing, omdat het kabinet van plan is om deze af te schaffen. *Zie online bijlage B voor een verdere uitwerking.*

**Figuur 6. Marginale druk wijkt sterk af van de schijftarieven**

Marginale druk voor alleenstaande ouder in loondienst met een uur van 520 euro



Bron: IPE-analyse.

### Een verborgen belastingverhoging

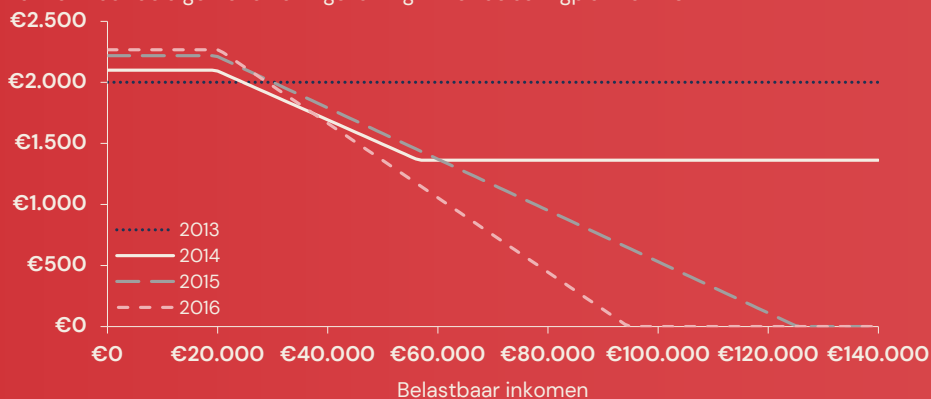
Het is 2012. De VVD en de PvdA regeren samen in het kabinet-Rutte II. Het kabinet heeft extra inkomsten nodig en wil dit ophalen via de belasting op inkomen uit werk. Er zijn op dat moment vier belastingschijven, waarbij het tarief in de tweede en de derde schijf gelijk is aan 42 procent. Dat tarief zou het kabinet graag verhogen, maar er is een probleem. Tijdens de verkiezingen was beloofd dat de lasten juist omlaag zouden gaan. Dan komt er een plan: de sleutel ligt bij de in 2001 ingevoerde algemene heffingskorting (AHK).

De AHK is een bedrag dat iedereen in mindering mag brengen op diens inkomstenbelasting. Tot nu toe was dit bedrag voor iedereen gelijk, maar het plan is als volgt: Voor iedere euro inkomen die binnen de tweede of derde schijf valt, gaat de AHK met twee cent omlaag (Figuur 7). Het effect is precies hetzelfde als het verhogen van de belasting met twee procentpunt, maar de schijftarieven blijven ongewijzigd. Het voorstel komt zonder al te veel debat door de Kamer en wordt in 2015 verder uitgebreid zodat de heffingskorting helemaal kan worden afgebouwd voor de hogere inkomens.

De politiek wil met zo min mogelijk politieke pijn de lasten verhogen of zo goedkoop mogelijk het koopkrachtbeeld oppoetsen. De aanpassing van de AHK is daar één voorbeeld van. De belasting op inkomen ging nu toch omhoog, maar dan op een ondoorzichtige manier. Juist bij politiek gevoelige beslissingen is het belangrijk om transparant te zijn. Alleen als burgers de gevolgen van beslissingen kunnen begrijpen, kunnen zij politici verantwoordelijk houden voor de gemaakte keuzes, zoals de bedoeling is in een democratische rechtstaat.

Figuur 7. Afbouw algemene heffingskorting van 2013 t/m 2017

Plannen voor de algemene heffingskorting in het belastingplan van 2014



Bron: Belastingplan 2014.

De marginale druk loopt in ons voorbeeld op tot 90 procent. De totale marginale belastingdruk is het hoogste – 83 tot 90 procent – wanneer de arbeidskosten tussen de 30 en 45 duizend euro liggen. Dan heeft de werknemer een belastbaar inkomen tussen 26 en 38 duizend euro.

De opbouw van de marginale druk begint bij de premies voor de werkgever van Lucas. Bij een brutoloon van 38.000 euro, moet de supermarktketen door de werkgeverspremies in totaal 44.433 euro betalen. Wanneer de supermarktketen hier één euro bij doet gaat Lucas' brutoloon met 86 cent omhoog.

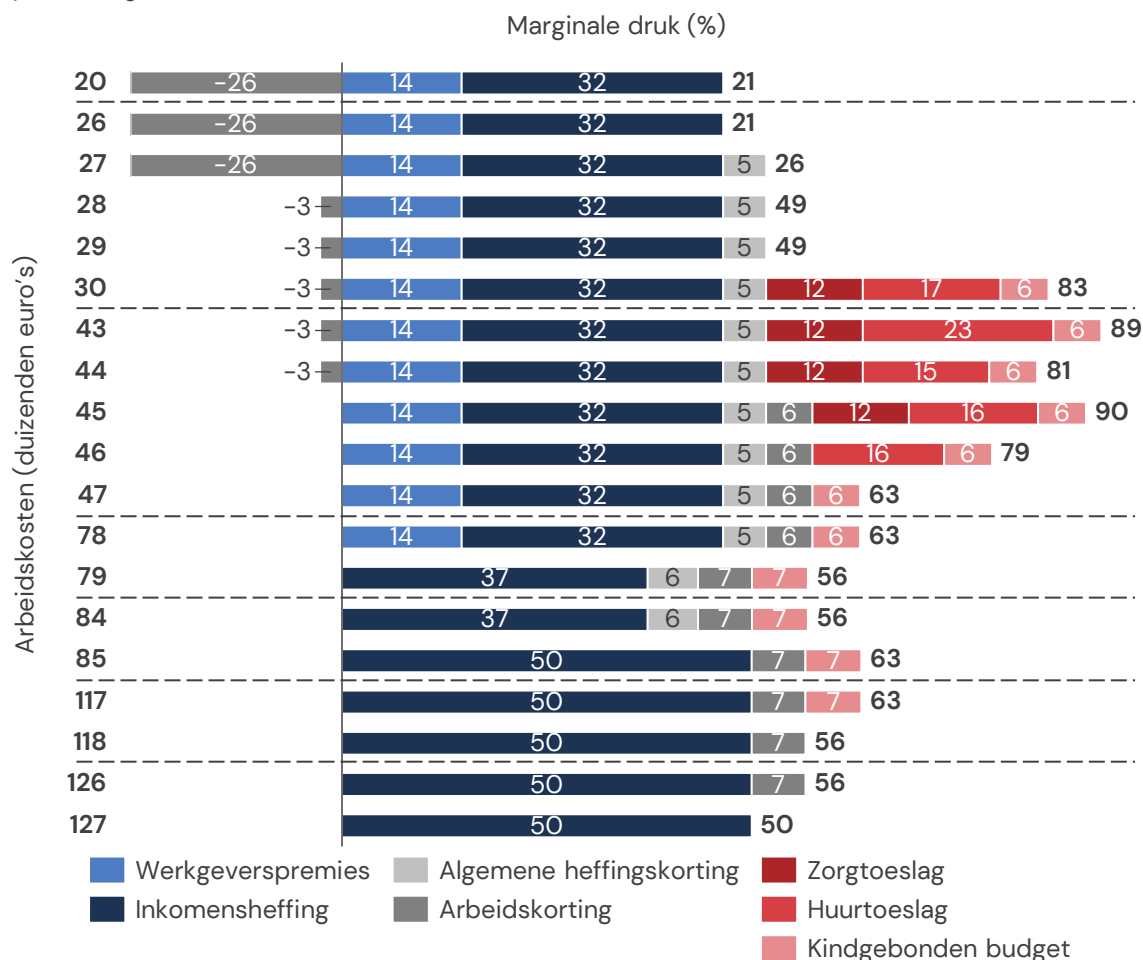
Over een loonverhoging van 86 cent moet Lucas 32 cent inkomensheffing betalen. Daarnaast gaat zijn AHK en arbeidskorting

met 5 en 6 cent omlaag. Zijn zorgtoeslag, huurtoeslag en KGB nemen af met 12, 16 en 6 cent. Uiteindelijk houdt Lucas van de extra euro die zijn werkgever betaalt slechts 10 cent over.

Met name door de afbouw van de zorg- en de huurtoeslag piekt de marginale druk bij de lagere middeninkomens. Figuur 8 laat zien hoe de marginale druk uit Figuur 6 is opgebouwd. In het begin is de marginale druk laag doordat de heffingskortingen nog niet volledig gebruikt worden. Bij arbeidskosten van 30 tot en met 45 duizend euro is de marginale druk het hoogst, een derde wordt veroorzaakt door de afbouw van de zorg- en huurtoeslag. Voor de hoogste inkomens zijn de schijftarieven dominant bij het bepalen van de marginale druk.

**Figuur 8. Afbouw zorg- en huurtoeslag verhoogt piek marginale druk**

Opbouw marginale druk voor alleenstaande ouder in loondienst met een huur van 520 euro



Bron: IPE-analyse.



Een analyse vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op ons verzoek laat een vergelijkbare piek zien voor alle alleenstaanden en alleenverdieners. De situatie van Lucas is vrij specifiek en heel geschikt om alle regelingen in kaart te brengen, maar hij geldt voor slechts een klein deel van de Nederlanders. Daarom gaan we nu over naar grotere groepen Nederlanders. Figuur 9 heeft betrekking op stellen waar beide partners een inkomen hebben (tweeverdieners), stellen waarbij één van de partners een inkomen heeft (alleenverdieners) en alleenstaanden. Bij tweeverdieners maken we daarnaast onderscheid tussen de meest- en de minstverdienende partner. En voor alle huishoudens kijken we naar de situatie met en zonder kinderen. Alleenstaanden en alleenverdieners met een inkomen tussen het minimumloon en modaal hebben te maken met hogere marginale tarieven dan stellen waarvan beide partners werken.

Het is belangrijk om te vermelden dat Figuur 9 en Figuur 6 niet rechtstreeks zijn te vergelijken. Figuur 9 kijkt naar het persoonlijk inkomen in 2022 en is gebaseerd op een gemiddelde over alle huishoudens, waarbij allerlei combinaties van bijvoorbeeld toeslagen mogelijk zijn en de werkgeverspremies niet worden meegenomen. Terwijl Figuur 6 naar de arbeidskosten in 2023 kijkt voor een hele specifieke situatie, waarbij de KOT en de IACK niet worden meegenomen, maar de werkgeverspremies wel. Desalniettemin illustreren beide analyses een piek in de marginale druk bij alleenstaanden met een inkomen tussen het wettelijk minimumloon en een modaal inkomen.

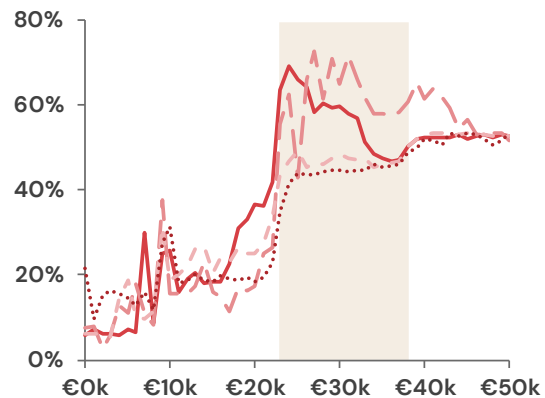
### Werk

De hoogte van de marginale druk kan de keuze om meer of minder te gaan werken beïnvloeden. Doordat een deel van het inkomen afdragen moet worden aan de Belastingdienst, worden andere keuzes gemaakt over werk dan wanneer men het bruto-inkomen helemaal zou mogen houden om zelf te besteden en te sparen. Bij

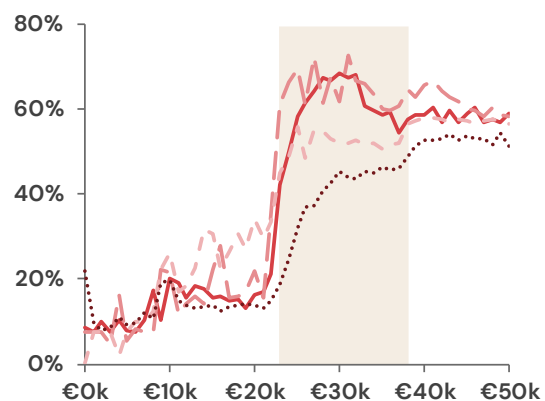
een hoge marginale druk levert een hoger bruto-inkomen – omdat er meer uur gewerkt wordt – minder op dan bij een lage marginale druk. Hoe groot het effect is op deze keuze hangt af van de hoogte van het inkomen en van de situatie. Mensen met een partner die veel verdient, zijn waarschijnlijk gevoeliger voor de hoogte van hun belastingen.<sup>18</sup>

**Figuur 9. Hogere marginale druk voor alleenstaanden en alleenverdieners**

Gemiddelde marginale druk per persoonlijk inkomen voor huishoudens zonder kinderen



Gemiddelde marginale druk per persoonlijk inkomen voor huishoudens met kinderen



- Alleenstaanden
- - Alleenverdieners
- ... Meestverdieners
- ... Minstverdiener

Noot: Persoonlijk inkomen omvat het bruto-inkomen uit arbeid, uitkeringen en inkomen uit vermogen.

Bron: MinSZW.

### **Verschillen in marginale tarieven**

In het huidige stelsel zijn de marginale tarieven voor tweeverdieners lager dan die van alleenstaanden en alleenverdieners. Deze verschillen in marginale tarieven tussen huishoudtypen kunnen om twee redenen gelegitimeerd zijn. Ten eerste kan het zijn dat tweeverdieners sterker reageren op arbeidsmarktprikkels dan alleenverdieners en alleenstaanden, wat het efficiënt maakt om daarin onderscheid te maken. Ten tweede kan het onderscheid te maken hebben met politieke voorkeuren.

Er kan verschil zijn tussen een- en tweeverdieners in hun arbeidsaanbodelasticiteit. Als de arbeidsaanbodelasticiteit van de minstverdienende partner hoger is dan van andere groepen, reageren zij sterker op prijsprikkels en verstoren belastingen hun keuze tussen werk en vrije tijd meer. De optimale belastingen zijn dan lager voor de minstverdienende partners dan voor groepen met een lagere arbeidsaanbodelasticiteit. Voor mannen in stellen is de arbeidsaanbodelasticiteit in Nederland erg laag. Voor vrouwen in stellen is deze hoger, maar nog steeds niet hoog.<sup>18</sup> Vrouwen met jonge kinderen hebben de hoogste arbeidsaanbodelasticiteit. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), gericht op de minstverdienende partner met jonge kinderen, kan dus helpen.

De politiek kan meer waarde hechten aan de inkomens van tweeverdieners ten opzichte van alleenverdieners en alleenstaanden. Bijvoorbeeld omdat politici gezinsvorming belangrijk vinden en tegelijkertijd ook de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner willen stimuleren om economische zelfstandigheid te bevorderen. Alleenverdieners worden in ons belastingstelsel minder ondersteund dan tweeverdieners, ook als alleenverdieners een lager netto-inkomen hebben dan tweeverdieners. De relatief hoge belastingen op alleenverdieners kunnen niet helemaal verklaard worden door efficiëntie, het heeft dus ook te maken met politieke voorkeuren.





## 5 Naar een eenvoudiger belastingstelsel

Om de versimpeling van ons belastingstelsel politiek zo haalbaar mogelijk te maken, blijven we waar dat kan dicht bij de herverdeling die het huidige stelsel onder de streep bewerkstelligt. Daarnaast accepteren we dat de politieke behoefte om op koopkrachtplaatjes te sturen zal blijven bestaan. Waar dat kan blijven de knoppen hiervoor intact en maken we deze transparant. Het resultaat kan als startpunt dienen om verder in de richting van een ideaal stelsel te werken.

### *Meer inzicht in inkomen*

Het doel van ons voorstel is om het verband tussen de arbeidskosten van de werkgever en het geld dat de werknemer kan uitgeven eenvoudiger en begrijpelijker te maken. Voor de burger, voor de Belastingdienst en voor beleidsmakers. Het veelvoud aan voorwaarden en afhankelijkheden is de belangrijkste bron van complexiteit in het huidige stelsel. We willen het aantal afhankelijkheden beperken, maar deze versimpeling politiek haalbaar maken. Daarom proberen we de herverdelende werking van het huidige stelsel grotendeels intact te laten. Daarnaast accepteren we dat de politieke behoefte blijft bestaan om op koopkracht-

plaatjes te sturen. Dus zorgen we dat de politiek de mogelijkheid behoudt om te sturen op basis van inkomensniveau en gezinssamenstelling. Wel proberen wij het sturingsproces transparanter te maken.

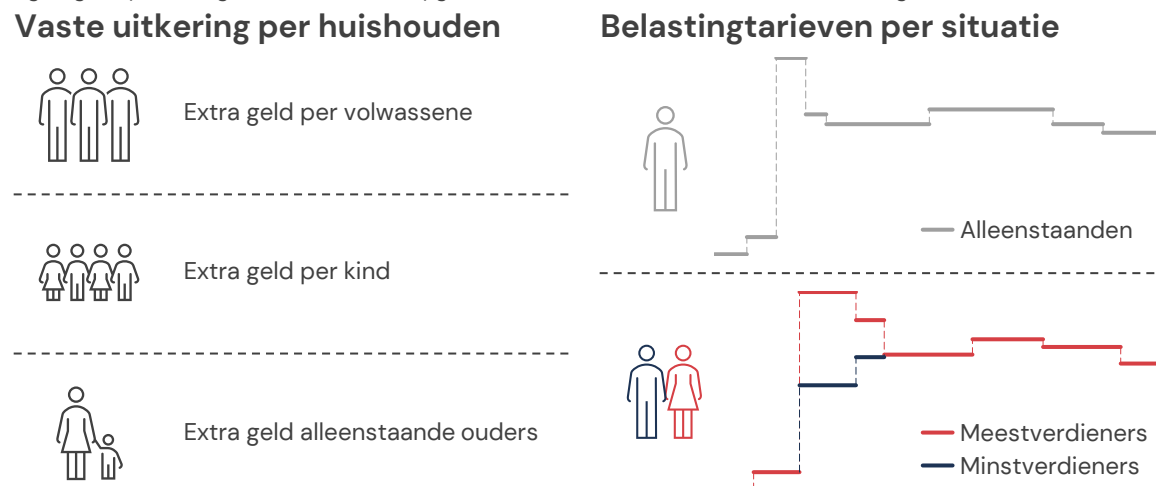
Het fundament onder ons voorstel is een sterke scheiding tussen regelingen voor het individu en het huishouden, zie Figuur 10. Er bestaat consensus dat het belastingstelsel veel simpeler kan als alle regelingen op individuele personen worden toegepast, of juist alles gericht is op het huishouden. Maar de keuze tussen deze beide alternatieven is sterk politiek en ideologisch bepaald. Daarom is het huidige stelsel een complexe mix van belastingen en toeslagen op individueel en huishoudniveau. Naar verwachting is géén van de twee extremen politiek haalbaar. Daarom doen wij een tussenvoorstel om de huidige kluwen aan voorwaarden – zoals beschreven in hoofdstuk 2 – te ontwarren.

### *Inkomensonafhankelijke huishoudtoelage*

Het uitgangspunt is dat toeslagen niet langer afhankelijk mogen zijn van het inkomen. Ook de andere voorwaarden om voor toeslagen in aanmerking te komen versimpelen

**Figuur 10. Nieuw stelsel met één inkomensonafhankelijke toelage**

Ieder huishouden krijgt een inkomensonafhankelijke toelage en de effecten van de huidige regelingen op de marginale druk worden opgenomen in de tarieven van de inkomensheffing



Bron: IPE-analyse.

we zoveel mogelijk. Al met al worden alle toeslagen vervangen door één inkomensafhankelijke toelage. Deze toelage hangt alleen nog af van de samenstelling en het vermogen van een huishouden. Dit betekent dat de overheid veel minder informatie nodig heeft om deze regeling uit te voeren. En doordat ieder huishouden recht heeft op deze toelage, is het niet langer nodig om de toelage aan te vragen. Iemand hoeft de instantie die deze toelage uitkeert alleen nog te informeren wanneer de samenstelling van het huishouden wijzigt. Ook neemt het risico op terugvorderingen af. Dit heeft wat weg van een basisinkomen maar is het niet, omdat de toelage onder het bestaansminimum ligt en geen vervanging is van de bijstand.

In ons voorstel is er geen mogelijkheid meer om rechtstreeks het huishoudinkomen te belasten, al houden de belastingschijven wel rekening met de huishoudsamenstelling. Als dit politiek niet acceptabel blijkt, zou men de huishoudtoelage toch kunnen laten afhangen van de hoogte van het huishoudinkomen. Dit kan de ervaren rechtvaardigheid van het nieuwe stelsel vergroten,<sup>19</sup> maar de complexiteit en het risico op terugvorderingen neemt toe. Er moet dan verder worden onderzocht wat het behoud van deze complexiteit betekent voor de uitvoering. Dit kan worden afgewogen tegen het effect op de arbeidsmarkt, de herverdeling en de overheidsfinanciën.

### *Belastingtarieven*

De inkomensafhankelijkheden worden ondergebracht in de belastingschijven. De effecten van de op- en afbouw van de huidige regelingen verwerken wij in de tariefschijven van de inkomensheffing. Dit kan niet zonder herverdelingseffecten, omdat de afbouw van de toeslagen momenteel afhangt van het huishoudinkomen en de inkomensheffing uitgaat van het individuele inkomen. Maar deze aanpassing maakt het belastingstelsel wel een stuk begrijpelijker. Ook houdt de politiek een hoop ruimte om te bepalen hoe deze herverdelingseffecten worden verdeeld of gecompenseerd. We ruimen ook de heffingskortingen op, door deze te vertalen naar hun effect op het tarief. Om de gerichtheid van het huidige stelsel te behouden maken we in het nieuwe stelsel onderscheid tussen de belastingschijven voor (1) alleenstaanden, (2) de meestverdienende partner en alleenverdieners, en (3) de minstverdienende partner.

Het onderscheid tussen verschillende belastingschijven zorgt voor extra complexiteit ten opzichte van het alternatief met dezelfde belastingschijven voor iedere werkende. Wij hebben hiervoor gekozen omdat deze groepen in het huidige stelsel ook grote verschillen in marginale druk ervaren en we deze verdeling als uitgangspunt hebben genomen. Wanneer er een politiek haalbare inkomensherverdeling is, die het mogelijk maakt om de belastingschijven voor deze groepen gelijk te stellen, wordt de uitvoerbaarheid van ons voorstel verder vergroot.

**Deze aanpassing maakt het belastingstelsel een stuk begrijpelijker en de politiek houdt een hoop ruimte om te bepalen hoe de herverdelingseffecten worden verdeeld of gecompenseerd**

### **Huishouden of individu**

Voor een simpeler belastingstelsel moeten politici een keuze maken tussen sturen op huishouden of op individu. Box 1 is nu een combinatie van regelingen op inkomensniveau en op huishoudniveau. De belastingen worden geheven op het individuele inkomen, de toeslagen worden uitgekeerd op basis van het huishoudinkomen. En er zijn zelfs kortingen die gelden voor het individuele inkomen maar met een voorwaarde op huishoudniveau, zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Een fundamentele vraag is dus of de politiek niet beter een keuze kan maken tussen óf belasting heffen op huishoudniveau, omdat zij geloven dat de meeste beslissingen op huishoudniveau plaatsvinden, óf op individueel niveau.

Als we het gehele belastingstelsel individualiseren wordt het belastingstelsel een stuk eenvoudiger, want er zijn geen toeslagen meer nodig. Alle herverdeling kan gebeuren via een verzilverbare heffingskorting en de belastingschijven. Maar er zijn ook nadelen. In een progressief belastingstelsel wordt er geld herverdeeld naar de laagste inkomens, in dit geval op individueel niveau. Een deel van de mensen met een laag inkomen heeft een rijke partner en heeft het geld dus niet zo hard nodig. Tegelijkertijd heeft een alleenstaande met kinderen en een hoger inkomen het geld misschien wel heel hard nodig. Die alleenstaande zou in zo'n individueel stelsel mogelijk meer belasting gaan betalen.

Ook als we het belastingstelsel inrichten op huishoudniveau kan het belastingstelsel sterk worden versimpeld. In plaats van allerlei toeslagen en heffingskortingen, kan er één toeslag of korting op huishoudniveau komen, in combinatie met belastingschijven op huishoudniveau. Het nadeel is dat de arbeidsparticipatie van de tweede verdiener dan niet meer fiscaal wordt gestimuleerd. Als alle belastingheffing op huishoudniveau plaatsvindt, maakt het voor huishoudens niet meer uit of één persoon al het inkomen verdient, of twee personen. In het huidige stelsel is het vanwege de individuele heffingskortingen voordeliger om beiden te werken.

Concreet bestaat ons voorstel uit twee onderdelen: (1) de versmelting van de heffingskortingen in de tariefschijven en (2) de fusie van de toeslagen tot één toelage. De eerste stap is de afschaffing van de algemene heffingskorting (AHK) en de arbeidskorting, met een bijbehorende aanpassing van de tariefschijven. Daarna vervangen we de toeslagen door één inkomensafhankelijke toelage, en verwerken we de effecten hiervan eveneens in de tariefschijven.

#### Heffingskortingen in de schijftarieven

De AHK kan worden vervangen door extra tariefschijven. De afbouw van de AHK kan worden teruggedraaid door een deel van de eerste belastingschijf op te hogen met 6,095 procent. Dit is de marginale druk die de afbouw van de AHK nu veroorzaakt.

Voor de arbeidskorting bestaan vergelijkbare mogelijkheden. De opbouw, de afbouw en het feit dat de arbeidskorting niet verzilverd kan worden, kunnen allemaal worden verwerkt in de tariefschijven wanneer we nog vier schijven toevoegen. Als we voor alle werkenden de AHK en de arbeidskorting zouden afschaffen, kunnen we het tarief van de loonheffing vervangen door dat in Tabel 3.

**Tabel 3.** Vertaling huidige AHK en arbeidskorting naar belastingschijven

	Loon op jaarbasis (euro)		Tarief
1	0 t/m	10.697	0 %
2	10.698 t/m	10.740	28,699%
3	10.741 t/m	22.660	7,069%
4	22.661 t/m	23.200	13,164%
5	23.201 t/m	37.690	39,94 %
6	37.691 t/m	73.030	36,93 %
7	73.031 t/m	115.294	56,01 %
8	115.295 of meer		49,5 %

#### Toeslagen afschaffen

De zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget (KGB) kunnen vervangen worden door één inkomensafhankelijke toelage. Hiervoor moeten de voorwaarden voor deze toeslagen worden versimpeld. Figuur 11 laat de voorwaarden in het huidige stelsel zien.

De facto is de zorgtoeslag een tegemoetkoming voor lage inkomens. De belangrijkste voorwaarde is dat iemand een Nederlandse zorgverzekering heeft. In principe heeft iedereen in Nederland deze verzekering, omdat dit verplicht is. Daarom kunnen we de zorgtoeslag vervangen door een toelage per huishouden.

**Figuur 11.** Toeslagen kennen een complexe combinatie aan voorwaarden

Voorwaarden voor de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget



#### Zorgtoeslag

- U hebt een Nederlandse zorgverzekering



#### Huurtoeslag

- U hebt de Nederlandse nationaliteit of bent legaal in Nederland
- Uw vermogen is niet te hoog
- Uw inkomen is niet te hoog
- U bent 18 jaar of ouder
- U woont in Nederland
- U huurt een zelfstandige woonruimte en staat hier ingeschreven
- Uw huur is niet te hoog



#### Kindgebonden budget

- U hebt 1 of meer kinderen die jonger zijn dan 18 jaar en krijgt kinderbijslag

Bron: IPE-analyse.

De belangrijkste voorwaarde voor de huurtoeslag is dat iemand legaal in Nederland in een huurhuis woont. Omdat iedereen ergens moet wonen, zou deze voorwaarde ook losgelaten kunnen worden (zie verderop over het effect voor woningeigenaren). Dan kan het bedrag van de huurtoeslag opgeteld worden bij de inkomensafhankelijke toelage per huishouden. Bij het bepalen van de inkomensafhankelijke toelage gaan we uit van de huurtoeslag voor mensen met een huur van 520 euro per maand. Dit in het kader van het kabinetsvoorstel dat met ingang van 1 januari 2024 de huurtoeslag niet langer baseert op de werkelijke huur, maar een fictief vast huurbedrag van 520 euro. Als is het niet zeker dat dit voornemen uit het regeerakkoord het Staatsblad haalt.

We voegen het kindgebonden budget en de kinderbijslag ook toe aan de toelage per huishouden, door deze op te hogen voor (alleenstaande) ouders. Deze ophoging maken we eenvoudiger dan het KGB door een vast tarief per kind en een verhoging voor alleenstaande ouders te hantieren. De leeftijd van het kind en het aantal broertjes of zusjes spelen dan geen rol meer.

Gecombineerd met het voornemen van het kabinet om de kinderopvangtoeslag af te schaffen zijn dan alle toeslagen meegenomen. De verschillende vermogens-eisen van de oude toeslagen worden vervangen door één uniforme vermogens-eis voor de inkomensafhankelijke toelage. Ieder huishouden dat onder deze vermogensgrens zit ontvangt de toelage. De hoogte hangt alleen nog af van het aantal volwassenen en het aantal kinderen in het huishouden.

We kiezen de bedragen voor de huishoudtoelage die zo dicht mogelijk in de buurt blijven van de huidige toeslagen. Ieder huishouden krijgt dan een maandelijkse uitkering op basis van Tabel 4. Een alleenstaande krijgt bijvoorbeeld 425 euro per maand, en een stel met twee kinderen 1.037

euro. Zie online bijlage C voor de berekening hiervan.

**Tabel 4. Hoogte maandelijkse toelage**

Huishoudsamenstelling	Toelage
Basistoelage voor ieder huishouden	€ 315,28
Toelage per volwassene	€ 110,31
Toelage per kind van 0 tot en met 17 jaar	€ 250,68
Additionele toelage alleenstaande ouders	€ 320,66

#### *Afbouwtrajecten in schijftarieven*

Het verwerken van de afbouwtrajecten van de toeslagen is vrij eenvoudig voor alleenstaanden en alleenverdieners. Voor deze personen is het huishoudinkomen namelijk gelijk aan het individuele inkomen. De afbouw van de toeslagen in het huidige stelsel zorgt ervoor dat werkenden van een extra euro inkomen netto minder overhouden en verhoogt dus de marginale druk. Wanneer deze marginale druk voor een alleenstaande of een alleenverdiener wordt opgeteld bij het percentage van de belastingschijven, dan blijft het besteedbaar inkomen onder de streep hetzelfde. Omdat de afbouwtrajecten voor stellen anders zijn dan voor alleenstaanden, betekent dit wel dat we ook bij de belastingschijven onderscheid moeten maken. Zo kunnen we de verdelingseffecten van het huidige stelsel beter benaderen.

Bij een tweepersoonshuishouden is de vertaling naar de belastingschijven complexer. Dit komt doordat de toeslagen afbouwen op basis van het gezamenlijke inkomen van het huishouden. Dus het maakt niet uit wie van de partners meer gaat verdienen. Omdat we een koppeling leggen met de individuele inkomensheffing gaat het uitmaken wie er binnen een huishouden meer gaat verdienen. Daarom is een onderscheid nodig tussen de tariefschijven voor de meestverdienende en de minstverdienende partner. Het is een belangrijke politieke keuze hoe de marginale druk

veroorzaakt door de afbouw van de toeslagen hierin wordt verwerkt. Er zijn eindeloos veel mogelijkheden, zoals de marginale druk volledig bij beide partners aanpassen, bij beide partners voor een deel meenemen, of alleen de marginale druk van de meestverdienende partner verhogen.

De vertaling naar de individuele belastingtarieven heeft effecten op de arbeidsmarkt, de herverdeling en de overheidsfinanciën. Politieke partijen verschillen van mening over het gewicht dat ze aan verschillende doelen toekennen. Partijen die bijvoorbeeld het gezin belangrijk vinden, willen waarschijnlijk hogere tarieven voor de minstverdienende partners, omdat dit voordelig uitwerkt voor alleenverdieners. Partijen die de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner willen stimuleren, houden deze tarieven juist laag. In dit rapport werken we het voorbeeld uit waarbij de op- en afbouw van de zorg- en huurtoeslag alleen in de belastingschijven van de meestverdienende partner worden verwerkt. Bij de minstverdienende partner veranderen de tarieven alleen doordat we corrigeren voor het afschaffen van de – individuele – AHK en de arbeidskorting. We verhogen de belastingschijven niet met de marginale druk die door de afbouw van de toeslagen wordt veroorzaakt. We kiezen ervoor om de tariefschijven van de meestverdienende partner gelijk te stellen aan die van de alleenverdiener (die is per slot van rekening ook de meestverdienende partner).

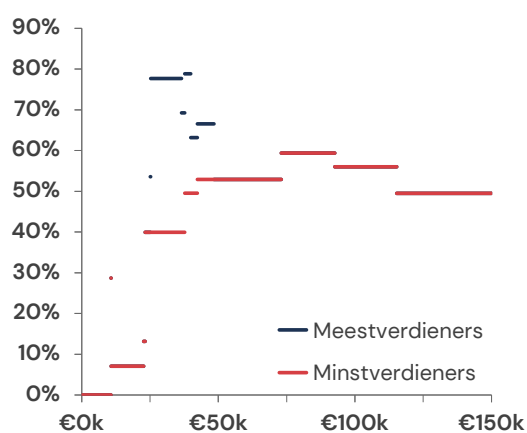
Het kindgebonden budget veroorzaakt alleen een marginale druk bij mensen met kinderen. Daarom zouden we nu verschillende belastingschijven voor mensen met en zonder kinderen kunnen introduceren, maar voor de eenvoud doen we dat niet. Daarom moeten we voor het KGB iets afwijken van de aanpak voor de zorgtoeslag en de huurtoeslag hierboven. Voor de eenvoud gaan we tussen de marginale druk voor mensen met en zonder kinderen in zitten, dus we verhogen de tariefschijven voor

iedereen (alleenverdieners, meest- en minstverdienende partners) met de helft van de marginale druk van het KGB.

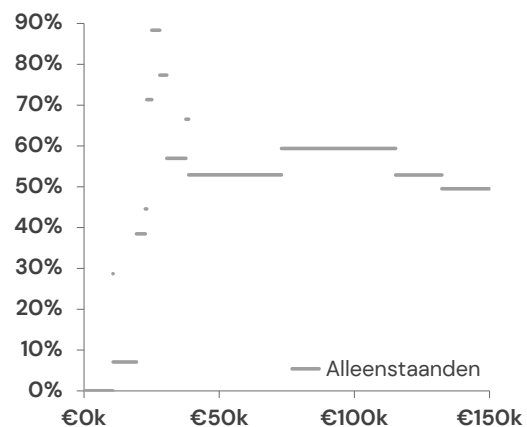
**Figuur 12** laat het totaal zien van het verwerken van al deze op- en afbouwtrajecten in de schijftarieven. Nu de marginale druk van de heffingskortingen en toeslagen in de belastingschijven zijn verwerkt, zijn deze een stuk complexer. Deze complexiteit zat altijd al in het systeem, maar is nu zichtbaar en kan worden aangepakt.

**Figuur 12.** Verwerking van heffingskortingen en toeslagen in de tariefschijven laat zien hoe complex het huidige stelsel is

Schijftarieven voor *stellen* na optelling marginale druk heffingskortingen en toeslagen



Schijftarieven voor *alleenstaanden* na optelling marginale druk heffingskortingen en toeslagen



Bron: IPE-analyse.

### *Keuzes voor de uitvoering*

Er moeten ook keuzes gemaakt worden die in het bijzonder relevant zijn voor de uitvoering. We staan hier stil bij de omgang met veranderingen, de uitkeerbaarheid en de exporteerbaarheid bij de nieuwe toelage.

Voorlopig stellen wij voor om aan te sluiten bij de huidige regels voor een verandering in de situatie van een huishouden, zoals een geboorte of een scheiding. We zouden samen met de Belastingdienst verder moeten onderzoeken hoe dit onderscheid vorm kan krijgen binnen de geldende beperkingen op het gebied van IT en privacy wetgeving. Het onderscheid kan voor de meeste mensen gemaakt worden doordat ze bij hun werkgever aangeven welke situatie van toepassing is. Die voor een alleenstaande, de meestverdienende partner of de minstverdienende partner. Uitkeringsinstanties en pensioenfondsen kunnen gebruik maken van een andere set met tariefschijven. Een scheiding of huwelijk wordt in ons voorstel doorgegeven aan de werkgever, in verband met het onderscheid in belastingschijven voor meest- en minstverdieners. De werkgever kan mensen eraan herinneren de wijziging ook door te geven voor de inkomensonafhankelijke toelage. Door het

verminderen van het aantal loketten en voorwaarden en de toevoeging van de werkgever als extra poortwachter neemt het risico op terugbetaling van het huidige toeslagenstelsel flink af. Er kan ook worden onderzocht hoe dit simpeler kan. Bijvoorbeeld door wijzigingen in een lopend jaar altijd in het voordeel van de burger uit te laten pakken.

In ons voorstel wordt de huishoudtoelage aan ieder huishouden uitgekeerd. Dit heeft administratieve voordelen, omdat de instantie die deze toelage verstrekt dan niet het inkomen van ieder huishouden hoeft bij te houden. Er kan ook worden gekozen voor een verzilverbare heffingskorting. In dat geval wordt de toelage verrekend met de verschuldigde belasting en krijgen mensen met een hoger inkomen dus niks uitgekeerd. Dit is lastiger in de uitvoering, maar voorkomt het rondpompen van geld.

Ten slotte is er nog de vraag over de exporteerbaarheid. Mogen mensen in het buitenland de toelage ook ontvangen? Hier hebben wij op dit moment nog geen antwoord op. Deze en andere uitvoeringsvragen willen wij – zoals eerder aangegeven – samen met de Belastingdienst verder onderzoeken.

**Een vermindering van het aantal loketten en voorwaarden en de toevoeging van de werkgever als extra poortwachter vermindert het risico op terugbetaling**

### *Herverdelingseffecten*

We hebben met ons voorstel geprobeerd om dichtbij de marginale druk in het huidige belastingstelsel te blijven. Toch ontkomen we door de voorgestelde versimpelingen niet aan een aantal herverdelingseffecten. Dit betreft met name herverdelingseffecten voor stellen. Dit komt doordat de toeslagen afhangen van het gezamenlijke inkomen en we deze in het nieuwe stelsel proberen te benaderen vanuit de individuele tariefschijven. Voor alleenstaanden en alleenverdieners maakt dit weinig uit, omdat hun individuele inkomen gelijk is aan het huishoudinkomen. Bij tweeverdieners moet er een onderlinge verdeling worden bedacht voor de afbouw van de toeslagen. Deze keuze zal een belangrijke rol spelen bij de herverdelingseffecten.

Zoals het voorstel nu is beschreven zijn de herverdelingseffecten voor alleenstaande werkenden en alleenverdieners relatief beperkt. Het vervangen van de zorgtoeslag heeft voor deze groep geen effect. Het afschaffen van de AHK en de arbeidskorting

heeft alleen een beperkt effect voor mensen die aftrekposten gebruiken in hun belastingaangifte.

**Mensen met een laag inkomen en een koophuis gaan er – zonder aanvullende maatregelen – flink op vooruit.** In het huidige stelsel hebben mensen die in een koophuis wonen geen recht op huurtoeslag. In het nieuwe stelsel krijgen ze wel de hogere toelage. Omdat de meeste mensen in deze inkomensgroep huren, gaat het maar om een relatief kleine groep die dit voordeel heeft. Deze aanpassing kan gecombineerd worden met extra lasten voor huiseigenaren, om hun voordeel te compenseren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verhoging van het eigenwoningforfait (dit is het inkomen dat iemand 'geniet' vanuit diens eigen huis en wordt bij de belastingaangifte deels in mindering gebracht op de hypotheekrenteaftrek). Hier pleiten onder andere Coen Teulings en Bas Jacobs al langer voor, ook los van een aanpassing van de toeslagen.<sup>20</sup>

**De voordelen voor huiseigenaren kunnen gecompenseerd worden met een verhoging van het eigenwoningforfait**



### **Aftrekposten**

De meeste werkenden hebben een bruto-inkomen waarover ze belasting moeten betalen in box 1. Soms kan er aanspraak gemaakt worden op een regeling waardoor er over een stukje van dit inkomen toch geen belasting betaald hoeft te worden. Dit zijn de zogenoemde aftrekposten. Dit zijn bedragen die van het bruto-inkomen afgetrokken mogen worden om bij het belastbare inkomen uit te komen. Een bekend voorbeeld is de hypotheekrenteaftrek.

Het effect van deze aftrekposten is dat een stukje van het bruto-inkomen niet wordt meegeteld. Dat betekent niet alleen dat iemand minder inkomstenbelasting betaalt, maar ook dat de toeslagen of heffingskortingen hoger blijven. Deze bouwen immers af op basis van het *belastbare* inkomen.

Tegenwoordig zit er een beperking op hoeveel belasting iemand via deze aftrekposten kan besparen. Iemand kan maximaal 36,93 procent via aftrekposten aan belasting terugkrijgen. Dit is gelijk aan het tarief van de eerste belastingsschijf. Als iemand in de tweede schijf belasting betaalt zou deze persoon – zonder het ingestelde maximum – 49,50 procent terugkrijgen. Het voordeel van de hogere toeslagen blijft wel bestaan.

In ons voorstel verdwijnt het voordeel van de hogere toeslagen, omdat onze huishoudtoelage inkomensonafhankelijk wordt. Dit wordt gecompenseerd met meer schijven met hogere tarieven. Aftrekposten worden hierdoor meer waard. Hier kan niet van worden geprofiteerd als het maximumtarief van 36,93 procent aan belastingvoordeel via aftrekposten in stand blijft. Dat heeft dus negatieve herverdelingseffecten voor sommige mensen die aftrekposten gebruiken. Als alternatief zou deze maximering afschaft kunnen worden. Dan gaan mensen die aftrekposten gebruiken er juist op vooruit.

## Het kabinet heeft aangekondigd om de huurtoeslag te bepalen op basis van een normhuur

Alleenstaande ouders gaan – zonder aanvullende compensatie – erop achteruit in ons voorstel. De huurtoeslag bouwt langzamer af voor meerpersoonshuishoudens dan voor éénpersoonshuishoudens. Dit is een van de redenen waarom de tariefschijven voor alleenstaanden en alleenverdieners in ons voorstel van elkaar verschillen. Een alleenstaande ouder heeft in het huidige systeem een meerpersoonshuishouden, maar betaalt in het nieuwe stelsel de heffingstarieven van een alleenstaande. Daardoor gaat een deel van de alleenstaande ouders er in inkomen op achteruit. Dit kan in het nieuwe stelsel worden gecompenseerd door alle alleenstaande ouders een hogere toelage te geven of door voor alle alleenstaanden de marginale tarieven tussen 19.000 en 28.000 euro te verlagen.

Het vervangen van de huurtoeslag heeft ook herverdelingseffecten doordat we de

afbouw van de huurtoeslag lineair benaderen, omdat het niet lukt om de parabolische afbouw van de huurtoeslag te vangen in tariefschijven. Wij hebben ervoor gekozen om dit te doen met één rechte lijn, waarbij het start- en eindpunt van de afbouw onveranderd zijn. Hierdoor gaan sommige huurders er tot 200 euro per jaar op achteruit. Er kan hier ook een net iets andere keuze gemaakt worden, waardoor er minder huishoudens of zelfs niemand op achteruit gaat en sommige huishoudens erop vooruit gaan. Maar dat levert vanzelfsprekend extra kosten op voor de overheid.

De herverdelingseffecten zijn niet afhankelijk van de hoogte van de huur. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangekondigd om de huurtoeslag te bepalen op basis van een normhuur. In ons voorbeeld sluiten we hierop aan door de hoogte van onze toelage mede te bepalen op basis van de huurtoeslag bij een huur van 520 euro. De herverdelingseffecten hiervan hebben wij niet opnieuw geanalyseerd.

Alleenstaanden en alleenverdieners zonder kinderen gaan door de afschaffing van het kindgebonden budget meer belasting betalen. Voor alleenstaanden en alleenverdieners *met* kinderen is dit juist tegenovergesteld. Dit kan deels worden gecorrigeerd via de toelage per kind en een verlaging van de tariefschijven voor stellen. Omdat we voor het bedrag per kind geen onderscheid meer maken op basis van de leeftijd of het totaal aantal kinderen zal het bedrag dat ouders ontvangen net iets hoger of lager zijn dan bij het KGB.

Tweeverdieners gaan er in dit specifieke voorbeeld op vooruit. Maar er is ruimte om hier andere politieke keuzes te maken. Door het verschil in de tariefschijven tussen de meestverdienende en de minstverdienende partner te verkleinen wordt het voordeel voor tweeverdieners ten opzichte van alleenstaanden en alleenverdieners kleiner. In het versimpelde stelsel zijn nog steeds een hoop configuraties mogelijk. Als de marginale druk van de afbouw van de

zorgtoeslag en de huurtoeslag alleen terecht komt bij de meestverdienende partner gaan tweeverdieners erop vooruit. Het inkomen van de minstverdienende partner speelt hierbij geen rol meer, terwijl deze wel meetelde bij de afbouw van de toeslagen. Voor twee partners die precies hetzelfde verdienen kan dit voordeel oplopen tot ruim 6.000 euro per jaar. Dit kan worden gecompenseerd door de belastingschijven voor de meest- en/of minstverdienende partner te verhogen. Een reden om wel een (klein) verschil tussen de meest- en minstverdienende partner te laten bestaan is het stimuleren van de minstverdienende partner om meer te werken. Dit kan de economische onafhankelijkheid (van vrouwen) in Nederland versterken. Dit zou de door het kabinet voorgestelde afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting kunnen vervangen.

Het afschaffen van het kindgebonden budget heeft net als bij de alleenstaanden een positief effect op het inkomen van stellen met kinderen en een negatief effect voor stellen zonder kinderen. Dit komt doordat de helft van de marginale druk die door het KGB wordt veroorzaakt zowel bij de mensen zonder als de mensen met kinderen wordt opgenomen in de belastingtarieven. Omdat we de marginale druk in dit

geval opnemen in de belastingtarieven van zowel de meestverdienende als de minstverdienende partner, neemt het voordeel voor stellen met kinderen af wanneer het inkomen van de minstverdienende partner toeneemt.

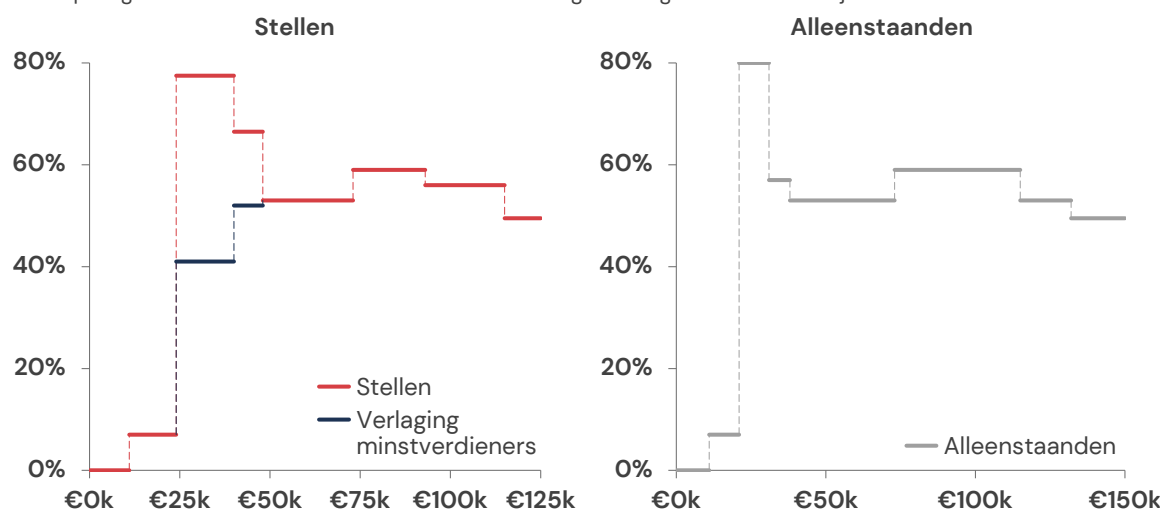
Voor zowel de invulling van de huishoudtoelage als de belastingschijven geldt dat de effecten op de arbeidsmarkt, de herverdeling en de overheidsfinanciën nog verder uitgewerkt moeten worden. Pas dan kan de politieke keuze tussen deze effecten en de uitvoering gewogen worden gemaakt. Daarom willen we kijken of het mogelijk is om verschillende varianten van ons voorstel te onderzoeken samen met de Belastingdienst en het Centraal Planbureau.

#### *Een eenvoudiger stelsel*

In het nieuwe stelsel krijgt ieder huishouden een maandelijkse inkomensafhankelijke toelage op basis van Tabel 4. Daarnaast betaalt iedereen individueel belasting over diens inkomen uit werk via een grote uitbreiding van de belastingschijven. Figuur 12 laat een groot aantal kleine en korte stapjes zien. Om het nieuwe systeem beter behapbaar te maken halen we deze eruit. De resulterende acht schijven zijn zichtbaar in Figuur 13.

**Figuur 13. Tariefschijven als startpunt voor het nieuwe stelsel**

Versimpeling van het nieuwe stelsel door de tarieven terug te brengen naar acht schijven

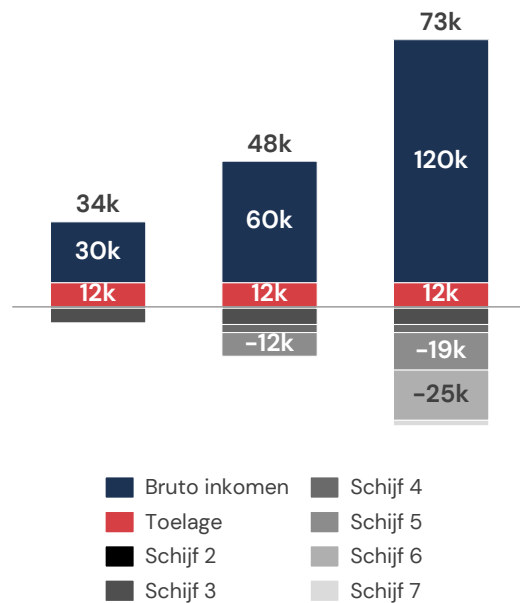


Bron: IPE-analyse.

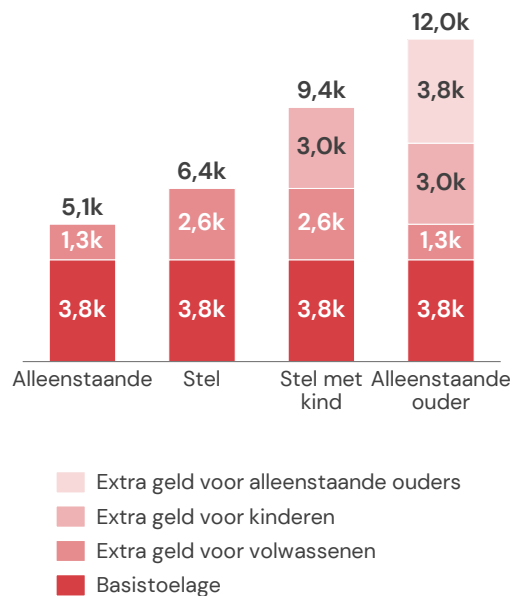
Lucas gaat er zonder aanvullende maatregelen 848 euro per jaar op achteruit. Dit komt doordat wij voor alleenstaande ouders hetzelfde afbouwpad voor de huurtoeslag hebben verwerkt als voor alle andere alleenstaanden (zie pagina 41). Een compensatie hiervoor hebben wij nog niet opgenomen. Als alleenstaande ouder krijgt hij de basistoelage van ieder huishouden (3.783 euro), één keer de toelage voor een volwassene (1.324 euro), één keer de toelage voor een kind (3.008 euro) en de additionele toelage voor alleenstaande ouders (3.848 euro). Dus hij ontvangt een inkomensafhankelijke toelage van 11.963 euro per jaar. Zijn belastbare inkomen (28.857 euro) wordt verdeeld over drie schijven. Over de eerste 10.999 euro betaalt hij geen inkomensheffing, over de volgende 10.000 euro betaalt hij 7 procent en over de rest betaalt hij 80 procent belasting. In totaal betaalt hij dus 6.986 aan de Belastingdienst en is zijn nettoloon 21.871 euro. Samen met zijn toelage heeft hij dan 33.834 euro. Hier halen we zijn huur (6.240 euro), zijn zorgverzekering (1.889 euro) en zijn eigen betaling voor de kinderopvang (417 euro) vanaf. Hij houdt dus 25.288 euro over die hij kan besteden (of sparen). Dit is ongeveer 3.500 euro minder dan in het huidige stelsel. De belangrijkste reden hiervoor is het voornemen van het kabinet om de inkomensafhankelijke combinatiekorting af te schaffen. Dit leverde Lucas in het huidige stelsel 2.669 euro op. Het resterende verschil van 848 euro komt door onze voorgestelde aanpassingen.

Om gevoel te krijgen voor het nieuwe stelsel laten we in Figuur 14 zien wat het effect van verschillende bruto-inkomens is voor iemand in de situatie van Lucas en hoe de huishoudtoelage varieert voor verschillende gezinssamenstellingen.

**Figuur 14. Uitkomsten nieuwe stelsel**  
Besteedbaar inkomen alleenstaande ouders in euro's



Voorbeeldtoelagen in euro's per jaar



Bron: IPE-analyse.

### Figuur 15. De politiek kan in het nieuwe stelsel nog steeds gericht inkomensbeleid voeren

Voor alle verschillende groepen uit de koopkrachtplaatjes zijn er gerichte instrumenten

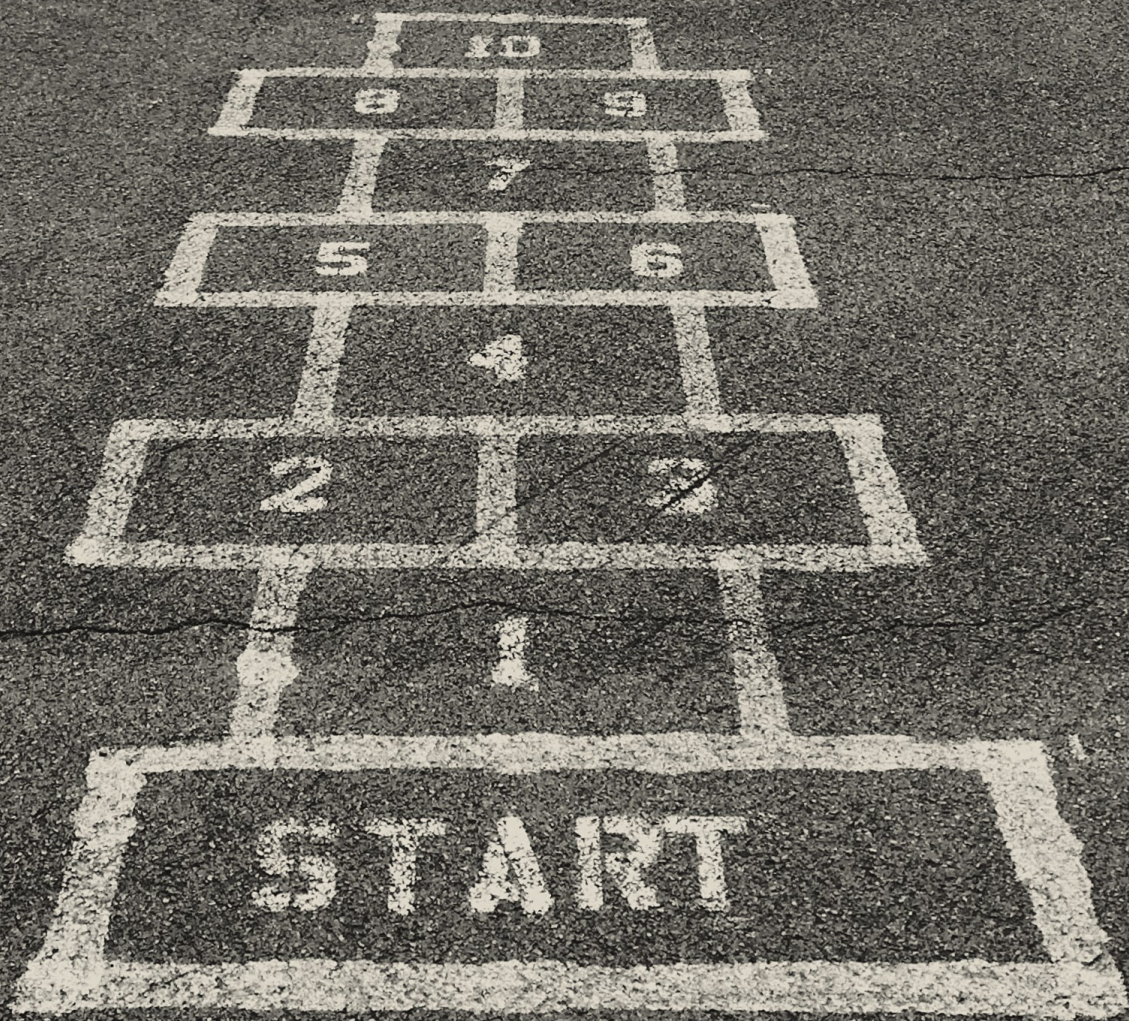


Bron: IPE-analyse.

Figuur 15 laat zien dat het kabinet via de nieuwe tariefschijven kan blijven herverdelen tussen hogere of lagere inkomens, en tussen alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners. Mensen met lage inkomens, alleenstaanden en ouders kunnen rechtstreeks bereikt worden via de inkomensafhankelijke toelage. Als het kabinet bijvoorbeeld alleenstaande ouders met een laag inkomen wil ondersteunen kan ze de toelage voor alleenstaande ouders verhogen en tegelijkertijd de tariefschijven voor alleenstaande verhogen bij de hogere inkomens. Het blijft zelfs (beperkt) mogelijk om onderscheid te maken tussen woningbezitters en huurders. Dit kan met het verhogen of verlagen van het eigenwoningforfait, eventueel in combinatie met een aanpassing van de basistoelage. Veel van de gerichtheid uit het oude stelsel blijft dus overeind in dit nieuwe stelsel, alleen zijn de effecten beter zichtbaar.

Een opvallende consequentie van dit voorstel is dat een piloot die 200.000 euro per jaar verdient in die nieuwe stelsel dezelfde toelage krijgt als een verpleegkundige die 20.000 euro per jaar verdient. Dit voelt oneerlijk, want de piloot heeft dit geld helemaal niet nodig. Maar het afbouwen van deze toelage is niet nodig om geld

te verdelen van rijk naar arm. Als we de belastingen voor deze piloot verhogen met hetzelfde bedrag als de hoogte van diens toelage, dan houdt die onder de streep net zoveel over als wanneer die geen toelage had gekregen. Wanneer we dit onterechte gevoel van oneerlijkheid loslaten kunnen we ontsnappen uit het doolhof van toeslagen met elk een eigen afbouw.



## 6 Startpunt om werk doelmatiger te belasten

In dit rapport stellen we voor om het belastingstelsel grondig te vereenvoudigen. Voordat dit stelsel kan worden ingevoerd moet wel nog een aantal (politieke) keuzes gemaakt worden. Ook is er verdere uitwerking nodig op het gebied van uitvoering en effecten op de arbeidsmarkt en overheidsfinanciën.

In dit rapport schetsen wij een manier om werk te belasten en het voor werkenden transparanter te maken wat hun besteedbare inkomen is, hoeveel belasting ze moeten betalen en wat het effect is van een hoger uurloon of meer uren werk. In ons voorstel zijn de belastingschijven namelijk grotendeels gelijk aan de marginale tarieven. Dit is niet alleen prettig voor de burger, maar ook voor politici en beleidsmakers. Het is veel directer duidelijk wat de inkomens- en herverdelingseffecten zijn wanneer een belastingschijf of toelage wordt aangepast, zodat de discussie hier inhoudelijk over kan gaan. Alleen de werkgeverspremies, aftrekposten, (alleenstaande) ouderenkorting, de jonggehandicaptenkorting en een aantal specifiekere (gemeentelijke) regelingen resteren nog.

In ons voorbeeld worden de risico's op onverwachte terugbetalingen aan de Belastingdienst voor burgers ook kleiner. In de nieuwe situatie is het aanvragen van de inkomensafhankelijke toelage eenvoudig. De overheid kan zelf bepalen hoeveel volwassenen en kinderen samenwonen. Dit is voldoende om de hoogte van de toelage te bepalen. De huidige regels voor de toeslagen kunnen als uitgangspunt dienen voor de fiscale verwerking van veranderingen binnen het huishouden, zoals een geboorte of scheiding. Daarnaast is er een grotere betrokkenheid van de werkgever die bij ingrijpende veranderingen als extra poortwachter kan fungeren. Hierdoor zal het aantal keren dat burgers door fouten in de

problemen komen flink kunnen worden teruggebracht.

### *Vergezicht voor het stelsel*

Zoals aangegeven bij het begin van dit rapport hebben we ons vrij specifiek op een aantal onderdelen van de belastingen en ondersteuning op het inkomen uit werk gericht. Om uiteindelijk tot beleid te komen, moet dit in een bredere context geplaatst worden. Hierbij kan onder andere aan de volgende keuzes worden gedacht.

## Om tot beleid te komen moet ons voorstel in een bredere context geplaatst worden

Er kan nog verder worden nagedacht over het afschaffen van aftrekposten en de overgebleven heffingskortingen. Dit gaat dan om de (alleenstaande) ouderenkorting, jonggehandicapten-korting, hypotheek-renteaftrek, eigenwoningforfait, 'Wet Hillen', zelfstandigenaftrek, MKB-winstvrijstelling en overige aftrekposten. Die laten wij in ons voorstel in stand. Het voordeel van deze aanvullende versimpelingen is dat veel minder mensen een aanslag inkomstenbelasting krijgen na afloop van het jaar, omdat het juiste bedrag via de loonheffing kan worden geïnd. Het voert voor dit rapport te ver om op de afschaffing van elk afzonderlijke onderdeel in te gaan, maar hier liggen belangrijke politieke keuzes aan ten grondslag.

Als ook het aantal schijven wordt vermindert naar vier om de eenvoud te vergroten en vervolgens de bedragen en tarieven zo worden aanpast dat de hervorming budgetneutraal is met zo klein mogelijke herverdelingseffecten, dan komen we de facto uit bij de derde variant *Integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen* uit de *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel* uit 2020.

We gaan bewust niet in op de hoogte van de marginale tarieven in het huidige stelsel en dus de resulterende belastingschijven in ons voorstel, omdat het debat onder wetenschappers over de optimale belastingen op arbeid nog lang niet is besloten. Zo is er discussie of de marginale tarieven aan de onderkant hoog moeten zijn.<sup>21</sup> Maar waar economen het wel over eens zijn, is dat hogere belastingtarieven niet altijd in hogere belastinginkomsten resulteren. Op een gegeven moment wordt het effect op gedrag dominant. Zo kunnen marginale tarieven van hoger dan 100 procent nooit effectief zijn. Zulke hoge tarieven maken het zo onaantrekkelijk om meer uren te werken of meer te gaan verdienen, dat de overheid meer geld had kunnen ophalen met lagere tarieven. Ons voorstel zou deze tarieven direct inzichtelijk maken, zodat er hierop gericht beleid gevoerd kan worden.

Ten slotte gaat dit rapport niet over de hoogte van het minimumloon en de belastingen voor mensen die met pensioen zijn of een andere uitkering hebben. Hier moeten ook belangrijke keuzes worden gemaakt, die sterk samenhangen met ons voorstel. Een verhoging van het minimumloon kan bijvoorbeeld de afhankelijkheid van toeslagen voor werkenden fors verminderen.

Om ons startpunt tot leven te laten komen schetsen we als afsluiting van ons rapport een vergezicht waarin ook het minimumloon en de uitkeringen worden betrokken. Er is een variant denkbaar waarin dezelfde belastingschijven voor iedereen (werkenden en niet-actieven, stellen en

alleenstaanden) gelden. De herverdelings-effecten worden in deze variant grotendeels gecompenseerd via de hoogte van het minimumloon, de verschillende uitkeringen en de (alleenstaande) ouderenkorting. Hierdoor hebben mogelijk alleen nog mensen met inwonende kinderen een toeslag nodig. Op deze manier worden de belastingen op inkomen uit werk weer robuust en hanteerbaar.

### *Doorrekening van onze plannen*

Een hervorming van het belastingstelsel op werk zal effect hebben op de arbeidsmarkt, de herverdeling en de overheidsfinanciën. Wat deze effecten zijn hangt af van politieke keuzes. De hoogte van de belastingschijven en inkomensonafhankelijke toelagen hebben effecten op de inkomensverdeling en begroting. Daarnaast is er een keuze om een versimpeling budgetneutraal in te vullen of om bij de hervormingen extra geld vrij te maken, zodat er minder mensen op achteruit gaan. Het geld kan bijvoorbeeld worden opgehaald door de belasting op vermogen te verhogen. Wij willen aan de hand van ons rapport met verschillende belanghebbenden in gesprek om zo tot een aantal concrete varianten te komen. Politieke partijen kunnen voor de doorrekening van hun variant terecht bij het Centraal Planbureau, dat in staat is om voor deze varianten te bepalen wat de effecten zijn op de arbeidsmarkt, de overheidsfinanciën en de herverdeling. In deze varianten kunnen we ook concreter worden over de belastingen voor niet-actieven, en de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon.



### **Er zijn meer instrumenten dan alleen belastingen en toeslagen**

Het belastingbeleid wil de arbeidsparticipatie stimuleren. Dit doel kan ook langs andere wegen worden bevorderd, bijvoorbeeld door het aanbieden van goedkope of gratis kinderopvang, het stimuleren van een eerlijke beloning voor vrouwen, verhoging van het wettelijk minimumloon en het beïnvloeden van sociale normen over genderspecifieke rolpatronen.

Ook andere doelen kunnen buiten het belastingstelsel om worden nagestreefd. Denk aan bevordering van betaalbaar wonen door directe subsidies voor woningexploitanten in plaats van de huurtoeslag voor bewoners. Of afschaffing van de zorgtoeslag, in combinatie met verlaging van de nominale premie voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en een grotere rol voor financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten via de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw.

Een belangrijke reden dat veel mensen toeslagen nodig hebben is omdat ze – zelfs als ze fulltime werken – niet voldoende verdienen om bijvoorbeeld hun zorgkosten en hun huur volledig uit eigen zak te betalen. Aanpassingen buiten het belastingstelsel kunnen de afhankelijkheid van toeslagen voor een grote groep mensen veel kleiner maken en zijn daarom een waardevolle aanvulling op een versimpeling van het stelsel. Deze aanpak dempt namelijk de herverdelingseffecten van het afschaffen van de toeslagen.

# Bronnen

- 1 Het Parool, 2023, Onderzoekers UvA en HvA: hele systeem van toeslagen pakt de-sastreus uit.
- 2 Institute for Fiscal Studies, 2011, Tax by Design.
- 3 NRC, 2023, Overheidsfinanciën in gevaar door sterk verouderde ICT van Belasting-dienst.
- 4 CPB, 2018, Beschouwing Centraal Econo-misch Plan.
- 5 Ministerie van Financiën, 2020, Belasten van inkomsten in box 1.
- 6 Koot & Gielen, 2019, Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen. In: Ont-werp voor een beter belastingstelsel.
- 7 Weyenberg, 2020, Naar een stelsel zon-der toeslagen.
- 8 Ministerie van Financiën, 2020, Alterna-tieven voor het toeslagenstelsel.
- 9 Reiding et al., 2023, Pak belastingcon-structies aan via groot onderhoud van hui-dig belastingstelsel.
- 10 Het Financiële Dagblad, 2023, Volgend kabinet kan belasting hervormen als 'insla-gen' voor fiscus uitblijven.
- 11 Chetty, 2013, Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Un-cover the Impacts of the EITC
- 12 Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2019, Eenvoud of maatwerk: Uitrusten bin-nen het bestaande toeslagenstelsel.
- 13 WRR, 2017, Weten is nog geen doen.
- 14 Simonse et al., 2023, Waarom mensen geen gebruik maken van sociale voorzie-ningen.
- 15 Interdepartementaal beleidsonderzoek , 2020, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.
- 16 De Telegraaf, 2023, Uitvoerders manen politiek Den Haag: 'hou de regels simpel'.
- 17 De Belastingdienst geeft op haar [web-site](#) een definitie van arbeidsinkomen.
- 18 De Boer et al., 2018, Tax-benefit reforms and structural models for labour supply.
- 19 Jacobs, 2020, Ronde tafel gesprek – Alternatieven voor het toeslagenstelsel
- 20 Teulings, 2023, Verwachtingen vermo-gensheffing zijn te hoog, pauzeknop is de enige uitweg; Cnossen & Jacobs, 2021, Be-last alle werkelijke vermogensopbrengsten, net als andere landen.
- 21 Saez, 2002, Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses.



Instituut voor Publieke Economie  
Kalvermarkt 53  
2511CB Den Haag

[www.instituut-pe.nl](http://www.instituut-pe.nl)  
[info@instituut-pe.nl](mailto:info@instituut-pe.nl)  
[@instituut-pe](https://www.instagram.com/instituut-pe)