

32 140 Herziening Belastingstelsel

Nr. 279 Brief van de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2025

In deze brief wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Timmermans c.s.¹ zoals ingediend bij de Algemene Politieke Beschouwingen op 18 september 2025. Hierin wordt de regering verzocht de Kamer te informeren over de effecten van de wijzigingen in de inkomstenbelasting voor lage inkomens, en wordt verzocht opties uit te werken om de gevolgen van de wijzigingen terug te draaien.

Hieronder wordt eerst uitgelegd wat de wijzigingen in de inkomstenbelasting inhouden. Daarna wordt stilgestaan bij het koopkrachtbeeld als geheel. Tenslotte worden twee varianten uitgewerkt voor specifieke lastenverlichting in de richting van de inkomensgroep waaraan in de motie wordt gerefereerd.

Technische uitleg van de wijzigingen in de inkomstenbelasting

Het vorig jaar aangenomen Belastingplan 2025 bevat een pakket met maatregelen in de inkomstenbelasting. Onderdeel van dit pakket is een verlaging van de algemene heffingskorting (AHK) met € 335. Daar staat tegenover dat het tarief in de eerste schijf in box 1 is verlaagd met ongeveer 1,2%-punt. Hier heeft de Tweede Kamer op 14 november 2024 mee ingestemd. De inkomenseffecten van deze maatregelen in isolatie zijn voor de meeste belastingplichtigen per saldo een voordeel. Voor belastingplichtigen met een inkomen tot ongeveer € 26.000 is het nadeel van de lagere AHK groter dan het voordeel van het lagere tarief eerste schijf. Het voltijd wettelijk minimumloon ligt hoger dan dit bedrag (bruto € 28.756 op jaarbasis in 2025). Belastingplichtigen met een dergelijk inkomen werken dus in deeltijd. Zonder de maatregelen mee te nemen die het demissionaire kabinet genomen heeft voor

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 800, nr. 19.

de koopkracht, zoals de verhogingen van het kindgebonden budget en de huurtoeslag, kan dit specifieke nadeel oplopen tot € 185 per jaar.

De meeste parameters in de inkomstenbelasting worden jaarlijks geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor. De tabelcorrectiefactor wordt vastgesteld op basis van de afgeleide consumentenprijsindex van het CBS en beweegt dus mee met de inflatie. De wijze waarop de indexatie plaatsvindt is wettelijk vastgelegd en al jaren hetzelfde. Deze reguliere indexatie gebeurt om de belastingheffing in reële termen ongeveer gelijk te houden. Als dat niet zou gebeuren, zouden door loongroei op termijn alle inkomens het toptarief betalen en zouden middeninkomens steeds minder recht hebben op de algemene heffingskorting en arbeidskorting. De indexatie zorgt er dus voor dat onder andere de schijfgrenzen en heffingskortingen jaarlijks iets hoger worden. Ook de arbeidskorting wordt zodoende jaarlijks geïndexeerd. Voor de hoogte van de arbeidskorting bij de verschillende knikpunten gebeurt de indexatie met de tabelcorrectiefactor. Zo groeit de hoogte van de arbeidskorting mee met de inflatie. De inkomensniveaus waarop de knikpunten zich bevinden groeien daarentegen mee met de ontwikkeling van het minimumloon dat is de beste benadering van de loongroei. Dit zorgt ervoor dat mensen die een gemiddelde loongroei kennen op hetzelfde punt in de opbouw van de arbeidskorting blijven. De indexering van de inkomensgrenzen van de arbeidskorting ligt vast in artikel 10.7 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Bij de introductie van deze wet hing de keuze voor koppeling aan het minimumloon samen met de wens de arbeidskorting zodanig vorm te geven dat daarvan een maximale stimulerende werking uitgaat om mensen in een uitkeringssituatie volledig toe te laten treden tot de arbeidsmarkt. De arbeidskorting kent meerdere opbouwtrajecten om (meer) werken lonender te maken. Werkenden met een inkomen tussen de € 12.739 en € 27.519 in 2026 betalen daardoor weinig belasting over elke euro die zij meer verdienen. In de praktijk stijgen de meeste inkomens op dit niveau gemiddeld genomen jaarlijks mee met de indexering van de knikpunten in de arbeidskorting, zodat de arbeidskorting zo veel mogelijk gelijk blijft. Indien de individuele loonstijging in enig jaar lager is dan de indexatie van de arbeidskorting, ontstaat er een lager recht op arbeidskorting. In jaren dat de individuele loonstijging hoger is dan de indexatie van de arbeidskorting, ontstaat er juist een hoger recht op arbeidskorting.

In de motie en in een recent ESB-artikel² wordt gesproken over 800.000 mensen (werknemers en zelfstandigen) die meer inkomstenbelasting zijn gaan betalen. Het kabinet herkent dit beeld niet. De in het ESB-artikel genoemde groep van 800.000 mensen betreft iedereen met een arbeidsinkomen tussen de € 10.000 en € 22.800. Het overgrote deel van deze groep ervaart het theoretische nadeel van een lagere arbeidskorting niet, omdat hun arbeidsinkomen is gestegen. Ten eerste is het wettelijk minimumloon de afgelopen jaren sterk is gestegen, met cumulatief circa 10% over de periode 2024-2026.³ Iemand die 20 uur werkt op 120% van het wettelijk minimumloon, dat automatisch meestijgt, ontvangt in 2026 (nominaal) € 55 meer arbeidskorting dan in 2024⁴. Ten tweede is in alle afgesloten CAO's in 2024 en 2025 een loonstijging afgesproken. Onder die afgesloten CAO's zijn ook de CAO's voor schoonmakers⁵, thuiszorgmedewerkers⁶ en winkelpersoneel⁷, de groepen waar in de motie naar wordt verwezen. Zelfstandigen met een inkomen onder WML, die voldoen aan de ureneis voor de zelfstandigenaftrek, betalen feitelijk geen inkomstenbelasting en hebben daarom geen nadeel van de maatregelen. Daarnaast is ook marktconforme verhoging van de tarieven voor deze groep aannemelijk.

Dat laat onverlet dat er individuele gevallen bestaan die geen inkomensstijging hebben gekend omdat in hun sector geen CAO is afgesloten of omdat ze minder uren zijn gaan werken. Het is onwenselijk en ondoenlijk om beleid te maken op alle individuele gevallen. Het kabinet staat voor een belastingstelsel waarbij in algemene zin (meer) werken loont.

Koopkrachtontwikkeling - een pakket als geheel

² Inkomstenbelasting voor lagere inkomens stijgt onder kabinet-Schoof - ESB

³ 2026 betreft een raming op basis van CPB-cijfers.

⁴ Hierbij is geen rekening gehouden met inflatie; daarom is het beter te kijken naar de koopkrachtontwikkeling, hierbij wordt het effect van inflatie meegenomen.

⁵ O.a. CAO schoonmaak- en glazenwassersbedrijf

⁶ CAO VVT

⁷ O.a. CAO grootwinkelbedrijven (levensmiddelen)

Het bovenstaande toont aan dat er niet geïsoleerd gekeken moet worden naar de hoogte van de heffingskortingen bij een bepaald inkomen. Wanneer we het hebben over de koopkracht van huishoudens, kijken we naar het totaal van beleidsmaatregelen, zoals aanpassingen in de toeslagen, en macro-economische omstandigheden, waaronder loonstijging en inflatie. Hierin zijn de geïsoleerde inkomenseffecten van de AHK, de indexatie van de AK en het tarief eerste schijf verwerkt. In koopkrachtbesluitvorming wordt er altijd naar de effecten voor totale bevolking en verschillende inkomensgroepen gekeken. Deze analyse betreft de statische koopkracht, om het effect van de economie en beleid te kunnen beoordelen. Dynamische effecten, zoals het maken van promotie, meer uren gaan werken of een verandering in woonsituatie, worden dus niet meegenomen in de analyse.

De koopkracht van alle inkomensgroepen, dus ook van de laagste inkomens, is positief voor 2025 en 2026. De koopkrachtontwikkeling voor 2026 komt voor zowel de laagste inkomensgroep als voor de groep werkenden in de mediaan uit op +1,2%. Daarbij geldt voor beide groepen dat de koopkrachtontwikkeling positief is voor 95% van de huishoudens in deze groep.

Het kabinet streeft naar een evenwichtig koopkrachtbeeld. De maatregelen waar in de motie op wordt gedoeld zijn dus slechts één onderdeel van het pakket aan maatregelen dat het kabinet neemt om dit evenwichtige beeld te bewerkstelligen. Naast de wijzigingen in de inkomstenbelasting zijn er vorig en dit jaar ook andere maatregelen genomen die juist positief uitpakken voor lage inkomens, zoals de verhoging van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarnaast stijgen de lonen, wat ook positief is voor de portemonnee. De loonstijging voor 2025 wordt geraamd op +4,9% en voor 2026 op +4,2%. Specifiek voor de genoemde groep is ook de ontwikkeling van het minimumloon relevant. Die wordt geraamd op respectievelijk +5,6% en +4,5%.

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling zien in het besteedbaar inkomen en de koopkracht van een voorbeeldhuishouden, namelijk een alleenstaande met een 20-urige werkweek die binnen het specifieke inkomensinterval valt en de ontwikkeling van het

minimumloon volgt. De koopkrachtkrachtontwikkeling van dit voorbeeld is positief, net als de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen.

Tabel 1 Uitgesplitst inkomen voorbeeld, alleenstaande met 20 uur werk op 120% WML (min = negatief). Hierbij is gerekend met een huur per maand van € 498 in 2024.

		2024	2025	2026	Verschi 2024 / 2025	Verschi 2025 / 2026
Bruto inkomen	(1)	18.157	19.170	20.026	1.013	855
Pensioenpremie	(2)	-552	-590	-629	-38	-40
Totaal inkomstenbelasting	(3)	-6.509	-6.656	-6.925	-147	-269
Algemene heffingskorting	(4)	3.362	3.068	3.115	-294	47
Arbeidskorting	(5)	2.890	2.905	2.946	15	40
Te betalen inkomstenbelasting	(6 = 3+4+5)	-256	-682	-864	-426	-181
Netto inkomen	(7 = 1+2+6)	17.349	17.899	18.533	550	634
Zorgpremie	(8)	-1.747	-1.876	-1.908	-129	-32
Eigen risico	(9)	-197	-194	-196	2	-2
Zorgtoeslag	(10)	1.483	1.573	1.574	90	1
Huurtoeslag	(11)	3.528	3.697	3.953	169	256
Besteedbaar inkomen	(12=7+8+9+10+11)	20.416	21.098	21.956	682	857
Koopkrachtontwikkeling			-0,1%	1,1%		

Het kabinet heeft daarnaast oog gehad voor de gevolgen van de maatregelen binnen het koopkrachtpakket van 2025, toen de AHK en het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting werden verlaagd. Voor de mensen met een arbeidsbeperking die bij sociaal ontwikkelbedrijven in dienst zijn geldt dat zij in 2025 nog geen nieuwe cao hadden. De Kamer heeft toen in het amendement Van

Kent⁸, ruimte gemaakt voor een loonsverhoging voor deze groep voor 2025. In het verlengde van het amendement Van Kent maakt het kabinet voor deze groep werkenden tot en met 2028 extra middelen vrij.

Varianten opheffen wijzigingen in de inkomstenbelasting

Op basis van de bovenstaande overwegingen is het kabinet niet van mening dat aanpassing van het staande beleid wenselijk is. De indexering van (de knikpunten) in de arbeidskorting zorgt er namelijk juist voor dat mensen die een gemiddelde loongroei kennen op hetzelfde punt in de opbouw van de arbeidskorting blijven. Dit voorkomt onbedoelde koopkrachteffecten in plaats van dat deze worden veroorzaakt.

Conform het verzoek in de motie worden wel opties uitgewerkt voor de groep waaraan in de motie wordt gerefereerd. Lastenverlichting om het genoemde mogelijke effect in de inkomstenbelasting op te heffen kan alleen effectief via de heffingskortingen, omdat de groep waaraan wordt gerefereerd in de motie slechts beperkt profiteert van een verlaging van het schijftarief in box 1. De optie die bij alle inkomens het effect ongedaan maakt, is het verhogen van de algemene heffingskorting (AHK). Een verhoging van € 500 leidt tot een budgettaire derving van € 4.313 miljoen. De tabel hieronder laat zien dat dit met name zorgt voor positieve inkomenseffecten bij de lagere inkomensgroepen, en specifieke bij gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden, als gevolg van door de netto-netto koppeling van de bijstand en de AOW waarin de AHK vaker dan één keer meetelt.

Een alternatief is een verhoging van de arbeidskorting (AK) op het eerste knikpunt van het opbouwtraject, waardoor de AK stijgt voor werkenden met inkomen tot het tweede knikpunt (€ 27.519 in 2026). Een verhoging van € 500 leidt tot een budgettaire derving van € 472 miljoen. In de tabel zijn geen inkomenseffecten te zien. Dit komt omdat de mediane huishoudens van de verschillende groepen geen effect ondervinden van de maatregel. Deze variant zorgt ervoor dat het minder lonend wordt om meer uren te werken op dit inkomenstraject, doordat de AK minder snel stijgt tussen het

⁸ Kamerstukken 2024-25, 36 725 XV, nr. 13.

eerste en tweede knikpunt. Deze variant verlaagt over het genoemde inkomensinterval de betaalde belasting, maar niet bij alle inkomens met het in het ESB-artikel genoemde bedrag. Het maximale voordeel van € 500 geldt voor inkomens op het eerste knikpunt (€ 12.739 in 2026) en neemt af naarmate het inkomen toeneemt.

Voor beide varianten geldt dat deze zouden moeten worden voorzien van structurele dekking, wat (indien de dekking zoals gebruikelijk in hetzelfde domein wordt gezocht) ook gepaard zal gaan met negatieve inkomenseffecten.

Ter illustratie zijn in de derde en vierde kolom van de tabel de inkomenseffecten opgenomen wanneer wordt gekozen voor een dekking via de verhoging van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting (TES).

Tabel 2 Inkomenseffecten verhoging AHK en verhoging eerste knikpunt AK

Inkomensgroep	Verhoging AHK €500	Verhoging AK €500	Verhoging AHK en TES	Verhoging AK en TES
1e (<=106% WML)	2,2%	0,0%	1,3%	-0,1%
2e (106-173% WML)	1,5%	0,0%	0,4%	-0,1%
3e (173-256% WML)	0,8%	0,0%	-0,1%	-0,1%
4e (256-378% WML)	0,9%	0,0%	-0,2%	-0,1%
5e (>378% WML)	0,4%	0,0%	-0,4%	-0,1%
Inkomensbron				
Werkenden	0,8%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Uitkeringsgerechtigden	2,2%	0,0%	1,0%	-0,1%
Gepensioneerden	1,6%	0,0%	0,7%	-0,1%

Huishoudtype

Tweeverdieners	0,9%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Alleenstaanden	1,4%	0,0%	0,3%	-0,1%
Alleenverdieners	0,8%	0,0%	-0,2%	-0,1%

Kinderen

Huishoudens met kinderen	0,6%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Huishoudens zonder kinderen	1,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%

Alle huishoudens	1,1%	0,0%	0,0%	-0,1%
-------------------------	-------------	-------------	-------------	--------------

Overige moties

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen zijn naast de motie Timmermans nog enkele andere moties aangenomen, waaronder de motie van Hijum-Bikker⁹ waarin wordt verzocht om het terugdraaien van de verhoging van de arbeidskorting. Deze motie interacteert enigszins met de thematiek van deze brief, omdat de motie de arbeidskorting juist licht verlaagt op het eerste en tweede knikpunt. Het kabinet stelt voor om deze moties te betrekken bij de behandeling van pakket Belastingplan 2026, waar deze verhoging in is verwerkt. Daarbij is het aan uw Kamer of dit wetsvoorstel wordt ondersteund of wordt geamendeerd.

De minister van Financiën,
E. Heinen

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 36 800, nr. 30.