

Achtergrond bij de integrale vereenvoudiging voor belastingen en toeslagen (fiche 6)

1. Inleiding

Het belasting- en toeslagenstelsel is in de loop der jaren steeds complexer geworden. Het kent een groot aantal regelingen, die in veel gevallen specifiek gericht zijn op bepaalde (inkomens)groepen. De regelingen kennen overlap en werken soms op elkaar in, maar verschillen soms sterk van elkaar op het gebied van de uitvoering. Heffingskortingen worden vaak automatisch toegekend, terwijl aftrekposten en met name toeslagen veel meer acties van burgers vragen. Doordat veel heffingskortingen en toeslagen (sterk) inkomensafhankelijk zijn, komen terugvorderingen en nabetalingen regelmatig voor.

Het stelsel is dus complex, zowel voor burgers als voor de uitvoering. Dit onderzoek richt zich op een vergaande vereenvoudiging van inkomstenbelasting (box 1) en toeslagen. Er wordt een stelsel onderzocht waarin alle heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen (uitgezonderd kinderopvangtoeslag, maar inclusief kinderbijslag) afgeschaft worden. In plaats daarvan gelden alleen nog een arbeidskorting en een aantal vaste toelages, die niet afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen.

Behalve een grote vereenvoudiging voor zowel burger als uitvoering kent een dergelijk stelsel meer voordelen. Ten eerste zullen terugvorderingen veel minder vaak voorkomen, omdat de vaste toelages inkomensafhankelijk zijn. Ten tweede komen pieken in de marginale druk boven 60% niet meer voor, waardoor belastingplichtigen altijd meer dan 40% overhouden van extra inkomen. Regelingen worden namelijk niet meer afgebouwd met inkomen, waardoor ook geen stapeling meer optreedt van afbouwpaden die meer werken minder aantrekkelijk maken. In het huidige stelsel kunnen door die stapeling pieken in de marginale druk van meer dan 90% voorkomen. Ten derde zorgt dit stelsel voor een gelijkere fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen, zoals bepleit in de commissie Regulering van Werk. Ten vierde komt er een einde aan de 'in de kern ondoelmatige eigenwoningregeling'¹, door afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Tot slot komt verzilveringsproblematiek in dit vereenvoudigd stelsel niet meer voor en worden ook de verschillen in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners kleiner.

Het grote nadeel van een dergelijk vereenvoudigd stelsel is dat inkomensondersteuning veel minder gericht is. Als toelages niet gekoppeld zijn aan de hoogte van het (huishoud)inkomen, leidt dat ertoe dat ook de hoogste inkomens er recht op hebben. De vraag is of inkomensondersteuning in zo'n stelsel nog in voldoende mate en tegen acceptabele kosten geboden kan worden. Ook het stimuleren van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen (zoals ouders met jonge kinderen) is moeilijker. Daarnaast gaat een ingrijpende wijziging van het stelsel altijd gepaard met inkomenseffecten: sommige huishoudens profiteren ervan, andere huishoudens gaan erop achteruit. Hoe groter de (negatieve) inkomenseffecten, hoe kleiner de kans wordt op voldoende draagvlak voor deze vereenvoudiging. De onderzoeksvraag luidt daarom:

'In welke mate kunnen de inkomenseffecten van een integrale vereenvoudiging van toeslagen en inkomstenbelasting beperkt worden?'

Om deze vraag te onderzoeken, wordt in hoofdstuk 2 eerst afgebakend welke aspecten van het huidige stelsel meegenomen worden voor de vergelijking met het nieuwe stelsel. De structuur van het nieuwe stelsel wordt geïntroduceerd in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 wordt hier een concrete invulling aan gegeven, door de hoogte van de parameters vast te stellen voor drie verschillende varianten. Hier worden ook de inkomenseffecten van de drie varianten beschreven. In hoofdstuk 5 worden een aantal aanvullende vragen beantwoord, onder andere over hoe een dergelijk stelsel geïntroduceerd zou kunnen worden. Bovenstaande hoofdvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6.

¹ 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel – Belasten van vermogen', Ministerie van Financiën, mei 2020

2. Huidig stelsel

Het uitgangspunt voor de vergelijking vormt het huidige stelsel van inkomstenbelasting in box 1 en toeslagen. Het recht op toeslagen wordt vastgesteld op basis van het huishoudinkomen, terwijl in box 1 arbeidsinkomen en uitkeringen op individueel niveau worden belast. Belastingplichtigen hoeven hierbij alleen belasting te betalen over hun belastbaar inkomen: het inkomen na aftrek van aftrekposten. De belasting die zij hierover verschuldigd zijn wordt verminderd met de heffingskortingen waarop zij recht hebben.

Aangezien toeslagen op huishoudniveau toegekend worden, zal een vergelijking tussen het huidige en het nieuwe stelsel ook op huishoudniveau moeten plaatsvinden. Voor de keuzes van de huishoudensdefinitie is aangesloten bij huishoudens zoals deze ook in de koopkrachtplaatjes worden meegenomen. Dit betreft adreshuishoudens. Dat wil zeggen dat de huishouddefinitie niet altijd aansluit bij de definitie die voor belastingen en de meeste toeslagen² wordt gehanteerd (fiscaal huishouden). Zo wordt een gezin bestaande uit twee ouders en een meerderjarige thuiswonend kind dan als 1 huishouden meegenomen, terwijl in het huidige stelsel van belastingen en toeslagen de ouders en het meerderjarig kind als twee aparte huishoudens gezien worden (behalve voor de huurtoeslag, daarvoor vormen ze één huishouden).

De twee stelsels worden met elkaar vergeleken op basis van de gemiddelde druk. De gemiddelde druk is een percentage waarin de per saldo betaalde belasting afgezet wordt tegen de hoogte van het huishoudinkomen. Door dit percentage als afhankelijke variabele te nemen, wordt gewaarborgd dat een procent verandering in de gemiddelde druk voor alle huishoudens hetzelfde gewicht heeft in de vergelijking. De keuze om de gemiddelde druk van het huidige stelsel te benaderen, komt overeen met de keuze om de inkomenseffecten te minimaliseren³.

De gemiddelde druk wordt als volgt berekend:

Gemiddelde druk = (betaalde inkomstenbelasting box 1 – toeslagen & andere tegemoetkomingen) / huishoudinkomen

De andere tegemoetkomingen in deze definitie betreffen de tegemoetkoming arbeidsongeschiktheid, de uitbetaling specifieke zorgtegemeetkoming en de kinderbijslag.

Bij de toeslagen is de kinderopvangtoeslag buiten beschouwing gelaten omdat deze regeling zich kenmerkt door hoge bedragen voor een beperkte groep⁴. Deze regeling kan daarom niet door generieke, eenvoudige instrumenten worden vervangen zonder dat dit leidt tot grote negatieve inkomens- of budgettaire effecten. Dit wordt geïllustreerd in een analyse in hoofdstuk 5.

Aangezien deze analyse zich niet richt op kapitaalinkomen, zijn inkomen hieruit en de belasting in box 2 en box 3 niet meegenomen. Ook vallen de gemaakte keuzes binnen de financiering van de zorg buiten deze analyse en daarom zijn de zorgkosten (nominale premie, eigen betalingen, inkomensafhankelijke bijdrage) niet meegenomen en dus ongewijzigd gelaten⁵.

Om de twee stelsels eerlijk te vergelijken, wordt het nieuwe stelsel budgettair neutraal vormgegeven. Dit betekent dat het saldo van inkomsten en uitgaven in beide stelsels gelijk is. De opbrengst van het afschaffen van alle regelingen in het huidige stelsel is berekend met het CPB-simulatieprogramma Mimosi⁶. Hierbij is het jaar 2025 als uitgangspunt genomen. De budgettaire opbrengst van het afschaffen van de diverse regelingen bedraagt € 102,6 miljard (zie tabel 1).

² De fiscale huishoudens en toeslaghuishoudens sluiten grotendeels aan, alleen voor huurtoeslag geldt het adreshuishoudens als basis.

³ Inkomenseffecten betreffen immers de verandering in het besteedbaar inkomen in een gegeven jaar en dat wordt in een gegeven jaar volledig verklaard door veranderingen in belastingen en toeslagen

⁴ Ter vergelijking: het aantal toeslagen was in 2018 633 dzd bij kinderopvangtoeslag (budgettair € 2,6 mld) en 4,7 mln bij zorgtoeslag (budgettair € 4,7 mld), zie IBO Toeslagen deelonderzoek 1, 2019.

⁵ Behalve dat het vervallen van de aftrekposten en de wijzigingen in de AOW doorwerken in de inkomensafhankelijke bijdrages voor de zorg van zelfstandigen en gepensioneerden

⁶ Zie <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergronddocument-30mrt2016-mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loon.pdf> ...

Tabel 1 - Budgettaire effecten afschaffen regelingen op basis van het stelsel in 2025, doorgerekend op de stand MEV2021⁷

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

⁷ De budgettaire effecten zijn weergegeven in de volgorde waarin regelingen zijn afgeschaft. De budgettaire effecten kunnen anders zijn wanneer een andere volgorde wordt gehanteerd, doordat regelingen soms doorwerken op de budgettaire omvang van andere regelingen. Zo is de budgettaire omvang van de toeslagen anders wanneer deze als eerste worden afgeschaft in plaats van als laatste, zoals in deze doorrekening gedaan is.

3. Structuur nieuw stelsel

Het doel van het nieuwe stelsel is het zo goed mogelijk benaderen van de gemiddelde druk in het huidige stelsel met zo min mogelijk variabelen. Hierbij is altijd een afweging noodzakelijk tussen eenvoud enerzijds en het minimaliseren van inkomenseffecten anderzijds. Met oneindig veel variabelen kunnen namelijk precies de huidige inkomenseffecten gerepliceerd worden, maar wordt het stelsel niet vereenvoudigd. Als het hele stelsel wordt teruggebracht tot slechts één belastingtarief en één vast bedrag is dat een zeer eenvoudig stelsel, maar zijn de inkomenseffecten groot.

Bij de afweging welke variabelen wel en niet op te nemen in het nieuwe stelsel zijn een aantal criteria leidend geweest. Ten eerste is dat in welke mate de variabele kan bijdragen aan het repliceren van huidige inkomenseffecten. Daarnaast is meegenomen dat het stelsel zo begrijpelijk en eenvoudig mogelijk moet zijn en de kans op terugvorderingen zo klein mogelijk moet maken. Ook is er voor gekozen om geen aparte regeling voor zelfstandigen toe te voegen, in lijn met ingezet beleid om de zelfstandigenaftrek te verlagen en met advies van de commissie Regulering van Werk om de fiscale verschillen tussen zelfstandigen en werknemers te beperken.

Uiteindelijk bestaat het nieuwe stelsel uit een individueel belastingdeel met daarin vier belastingschijven en een arbeidskorting. Daarnaast wordt een beperkt aantal toelages geïntroduceerd, die niet afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen en alleen gebaseerd worden op eenvoudige huishoudkenmerken zoals leeftijd, alleenstaand/paar en het aantal kinderen. Hierdoor vindt belastingheffing volledig plaats op individueel niveau, waardoor de prikkels voor mensen om zichzelf te ontwikkelen maximaal zijn. Inkomensondersteuning via de nieuwe toelages vindt vooral op het niveau van het huishouden plaats. Het inkomen dat mensen onder aan de streep overhouden wordt in het nieuwe stelsel van veel minder factoren afhankelijk.

De parameters in het nieuwe stelsel worden geïntroduceerd in tabel 2.

Tabel 2 – Definitie parameters nieuwe stelsel

| Belastingen (individueel) | Definitie |
|--|---|
| Schijf 1: 0 tot 25dzd | Vier schijven met tarieven op basis van persoonlijk inkomen. Als één persoon € 60.000 verdient, valt dat in schijf 1, 2 en 3. Als twee personen ieder € 30.000 verdienen valt dat in schijf 1 en 2. |
| Schijf 2: 25 dzd tot 50 dzd | |
| Schijf 3: 50 dzd tot 75 dzd | |
| Schijf 4: vanaf 75 dzd | Het inkomen bestaat uit loon, winst, freelance inkomen, uitkeringen (incl. IOAOW) en ontvangen partneralimentatie. De aftrek pensioenpremies en bijtelling auto van de zaak blijven behouden. Het eigenwoningforfait vervalt. |
| Arbeidskorting vanaf 15 dzd | Elk individu met een arbeidsinkomen van minimaal € 15.000 heeft recht op een arbeidskorting (vast bedrag) |
| Arbeidskorting opbouw tot 15 dzd | Individen met een arbeidsinkomen lager dan € 15.000 hebben recht op een percentage van dat inkomen als arbeidskorting |
| Toelages (huishouden) | Definitie |
| Toelage per huishouden | Een vast bedrag per adreshuishouden per jaar |
| Toelage per volwassene | Een vast bedrag per huishoudlid vanaf 18 jaar |
| Toelage per kind 0 t/m 17 jaar | Een vast bedrag per huishoudlid tot 18 jaar |
| Additionele toelage per alleenstaande ouder | Een additioneel vast bedrag (bovenop de overige toelages) voor alleenstaande ouders met ten minste één inwonend kind tot 18 jaar |
| Additionele toelage per gepensioneerde | Een additioneel vast bedrag (bovenop de toelage per volwassene) per huishoudlid dat de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt |
| Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde | Een additioneel vast bedrag (bovenop de overige toelages) voor alleenstaanden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt |

Verhoging bijstand per huishouden⁸

Een netto verhoging van de bijstand voor huishoudens die minimaal € 5.000 per jaar aan bijstand ontvangen

De invulling is zo gekozen dat het inkomensafhankelijke deel volledig via de belastingheffing loopt. Dat betekent voor werkenden in loondienst en uitkeringsgerechtigden dat veelal de loonheffing ook de definitieve heffing zal zijn. Men hoeft dan geen aangifte te doen. De werkgever, voor wie het arbeidsinkomen bekend is, kan namelijk de arbeidskorting met de loonheffing verrekenen⁹. De toelages zijn onafhankelijk van het inkomen en hangen af van eenvoudige kenmerken die veelal in de Basisregistratie Personen (BRP) te vinden zijn. In het voorgestelde stelsel kan inkomensafhankelijkheid dus volledig via belastingen lopen en kunnen de inkomensafhankelijke toelages apart uitgekeerd worden, bijvoorbeeld via de SVB. Andere vormgeving is ook mogelijk, waarbij als randvoorwaarde geldt dat mensen de vaste bedragen altijd uitgekeerd krijgen, onafhankelijk van de hoogte van de verschuldigde belasting.

De hoogte van de parameters is in eerste instantie bepaald met behulp van een meervoudige lineaire regressie. Hierin is de gemiddelde druk de afhankelijke variabele. Door met dit relatieve niveau te rekenen wordt een procentuele stijging van het bruto inkomen voor alle inkomensniveaus gelijk gewogen¹⁰. Het inkomen (per schijf) en de huishoudkenmerken, geschaald met huishoudinkomen, vormen de onafhankelijke variabelen. De benodigde gegevens voor deze regressie zijn afkomstig van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS, dat ook de basis vormt voor het microsimulatieprogramma Mimosi. Dit programma wordt gehanteerd om de budgettaire effecten van de regressie-uitkomsten door te rekenen. Ook wordt hiermee het effect van de netto-netto-koppeling meegenomen: door veranderende belastingtarieven wijzigt het netto wettelijk minimumloon, wat doorwerkt in de hoogte van de uitkeringen.

Uiteindelijk worden drie varianten van het nieuwe stelsel doorgerekend. De eerste variant is puur gebaseerd op de uitkomsten van de regressie-analyse, met alleen een correctie van de hoogte van de tarieven om de variant budgettair neutraal te maken. Bij de tweede en derde variant is handmatig bijgestuurd. Reden voor die bijsturing is het nastreven van twee doelen die niet met enkel het toepassen van regressie bereikt kunnen worden. Voor variant twee is dat doel een zo evenwichtig mogelijke koopkrachtontwikkeling tussen de verschillende aandachtsgroepen (werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden), terwijl voor variant drie het doel is om het aantal huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat te minimaliseren.

⁸ Het betreft een netto verhoging die geldt bij een bijstandsinkomen vanaf €5.000, wat betekent dat men minimaal 3 tot 4 maanden per jaar bijstandsgerechtigd moet zijn om hiervoor in aanmerking te komen. Hiermee wordt voorkomen dat de verhoging ook ten deel valt aan huishoudens die maar zeer kort bijstand ontvangen, maar het risico bestaat dat dit een prikkel geeft om net wat langer in de bijstand te blijven of om minder snel tijdelijk werk te accepteren. Daar zou nog een passende oplossing voor moeten komen.

⁹ In geval van meerdere werkgevers, moet hier, net als in de huidige situatie met de arbeidskorting, worden aangegeven bij welke werkgever men deze wil laten verrekenen

¹⁰ Doordat 1% extra inkomen voor een laag inkomen eenzelfde gewicht heeft als 1% extra inkomen voor een hoog inkomen, heeft in de regressie een extra euro voor een laag inkomen meer waarde dan een extra euro voor een hoog inkomen.

4. Resultaten

Tabel 3 laat de uitkomsten van de hierboven beschreven regressie zien. In deze regressie dient de 'intercept' geïnterpreteerd te worden als het toptarief (in schijf 4) en de coëfficiënten voor schijf 1 tot en met 3 als de correcties ten opzichte van dat toptarief. De tarieven per schijf worden op basis van deze regressie dus respectievelijk 21,0%; 45,6%; 43,1% en 49,9%. Alle variabelen in het model zijn sterk significant en de R² bedraagt 89,3%.

Tabel 3 - Uitkomsten regressie

| | Coëfficiënt | Standaardfout | Significantie |
|---|-------------|---------------|---------------|
| (Intercept) | 49,91% | 0,28% | 0,001 |
| Schijf 1 | -28,94% | 0,30% | 0,001 |
| Schijf 2 | -4,35% | 0,30% | 0,001 |
| Schijf 3 | -6,79% | 0,48% | 0,001 |
| Schijf 4 | NA | NA | NA |
| Bedrag per volwassene | 1.886 | 15,6 | 0,001 |
| Bedrag per huishouden | 1.300 | 27,4 | 0,001 |
| Bedrag per gepensioneerde | 4.152 | 22,3 | 0,001 |
| Bedrag per kind | 2.337 | 10,2 | 0,001 |
| Arbeidskorting | 2.311 | 22,8 | 0,001 |
| Bedrag per alleenstaande ouder | 4.447 | 29,1 | 0,001 |
| Bedrag per alleenstaande gepensioneerde | 1.181 | 26,9 | 0,001 |
| Verhoging bijstand | 1.699 | 26,9 | 0,001 |

Voor variant 1 zijn ten opzichte van de uitkomsten van de regressie alleen de tarieven aangepast om de doorrekening budgettair neutraal te maken. Het gaat om een tekort van € 8,5 miljard, waarvoor alle tarieven met 1,68%-punt zijn verhoogd¹¹. In varianten twee en drie zijn de parameters handmatig bijgestuurd en deze varianten vormen daarmee twee hoekpunten. Afhankelijk van de gewenste inkomensverdeling kan er meer of minder richting een bepaald hoekpunt gestuurd worden. Variant 2 richt zich op een meer gelijkmatigere verdeling van de inkomenseffecten tussen groepen en variant 3 minimaliseert de groep die er meer dan 5% op achteruit gaat. Ook variant 2 en 3 zijn budgettair neutraal ten opzichte van het huidige stelsel.

Tabel 4 - Invulling parameters per variant

| Belastingen | Variante 1 | Variante 2 | Variante 3 |
|---|------------|------------|------------|
| Schijf 1: € 0 tot € 25.000 | 22,65% | 29,70% | 23,30% |
| Schijf 2: € 25.000 tot € 50.000 | 47,24% | 51,00% | 51,00% |
| Schijf 3: € 50.000 tot € 75.000 | 44,80% | 43,00% | 48,00% |
| Schijf 4 : vanaf € 75.000 | 51,59% | 43,00% | 48,00% |
| Arbeidskorting bij inkomen vanaf € 15.000 | 2.312 | 3.400 | 2.544 |
| Arbeidskorting opbouw inkomens tot € 15.000 | 15,4% | 22,7% | 17,0% |

| Toelages | Variante 1 | Variante 2 | Variante 3 |
|--|------------|------------|------------|
| Toelage per huishouden | 1.300 | 2.600 | 1.900 |
| Toelage per volwassene | 1.886 | 1.800 | 1.886 |
| Toelage per kind 0 t/m 17 jaar | 2.338 | 2.600 | 2.338 |
| Additionele toelage per alleenstaande ouder | 4.448 | 4.500 | 4.448 |
| Additionele toelage per gepensioneerde | 2.266 | 2.000 | 2.014 |
| Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde | 1.182 | 2.400 | 2.182 |
| Verhoging bijstand per huishouden | 1.699 | 1.100 | 1.300 |

¹¹ Bij de budgettaire opbrengst van het tarief in de hoogste schijf is daarbij rekening gehouden met een weglek voor het deel van het inkomen boven € 100.000.

In variant 1 ontvangt ieder huishouden per jaar € 1.300 en daarnaast € 1.886 per volwassene. Gepensioneerden ontvangen daarbovenop een extra bedrag van € 2.266 per gepensioneerde en als ze alleenstaand zijn ook nog € 1.182. Een huishouden met kinderen tot 18 jaar ontvangt € 2.338 per kind en alleenstaande ouders ontvangen daarbovenop nog € 4.448. Huishoudens met bijstand ontvangen € 1.699 netto extra wanneer zij minimaal € 5.000 bijstand¹² in het jaar ontvangen.

Merk op dat het tarief in de 3^e schijf lager ligt dan het tarief in de 2e schijf. Dit hangt samen met de afbouw van de toeslagen in het huidige stelsel, die veelal plaatsvindt in het inkomenstraject tussen € 25.000 en € 50.000, gelijk aan het traject van de nieuwe 2e schijf.

Inkomenseffecten

Tabel 5 - Inkomenseffecten variant 1, 2025

| | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | geen effect | 0 tot 2% | 2 tot 5% | >5% | Totaal | Mediaan | Aandeel |
|---------------------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| Inkomensgroepen | | | | | | | | | | |
| 1e (<=114% WML) | 39% | 10% | 7% | 0% | 6% | 13% | 24% | 100% | -1,8% | 20% |
| 2e (114-180% WML) | 11% | 11% | 12% | 0% | 14% | 21% | 31% | 100% | 2,4% | 20% |
| 3e (180-272% WML) | 9% | 10% | 14% | 0% | 18% | 28% | 21% | 100% | 2,0% | 20% |
| 4e (272-403% WML) | 12% | 13% | 16% | 0% | 20% | 26% | 13% | 100% | 1,0% | 20% |
| 5e (>403% WML) | 18% | 17% | 17% | 0% | 22% | 20% | 6% | 100% | -0,1% | 20% |
| Inkomensbron¹ | | | | | | | | | | |
| werkenden | 16% | 12% | 14% | 0% | 18% | 26% | 14% | 100% | 0,9% | 63% |
| uitkeringsontvangers | 23% | 9% | 7% | 0% | 8% | 12% | 41% | 100% | 2,9% | 8% |
| gepensioneerden | 21% | 13% | 13% | 0% | 14% | 16% | 22% | 100% | 0,4% | 27% |
| Huishoudtype | | | | | | | | | | |
| tweeverdieners | 12% | 13% | 14% | 0% | 18% | 23% | 20% | 100% | 1,2% | 50% |
| alleenstaanden | 23% | 12% | 13% | 0% | 14% | 21% | 17% | 100% | 0,3% | 46% |
| alleenverdieners | 18% | 10% | 8% | 0% | 11% | 19% | 33% | 100% | 2,4% | 4% |
| Kinderen² | | | | | | | | | | |
| met kinderen | 18% | 15% | 14% | 0% | 16% | 19% | 17% | 100% | 0,3% | 21% |
| zonder kinderen | 16% | 11% | 12% | 0% | 17% | 25% | 18% | 100% | 1,3% | 52% |
| Woningeigendom | | | | | | | | | | |
| eigenwoningbezitters | 14% | 15% | 17% | 0% | 20% | 20% | 13% | 100% | 0,4% | 58% |
| huurders | 23% | 9% | 7% | 0% | 10% | 24% | 27% | 100% | 2,1% | 42% |
| Alle huishoudens | 18% | 12% | 13% | 0% | 16% | 22% | 19% | 100% | 0,9% | 100% |

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

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

In variant 1 gaan huishoudens er in doorsnee 0,9 % op vooruit. Van alles huishoudens gaat 57% erop vooruit en 43% erop achteruit. Voor ruim een derde van de huishoudens is het inkomenseffect groot: zij gaan er meer dan 5% op vooruit (19% van de huishoudens) of meer dan 5% op achteruit (18%).

De laagste inkomensgroep ondervindt het meeste nadeel. Het afschaffen van de toeslagen betekent voor hen het verlies van een significant onderdeel van hun inkomsten. De forse vereenvoudigingen in het nieuwe stelsel, betekenen ook een minder gerichte toedeling van de inkomensondersteuning en dat raakt vooral deze groep. Zij gaan er in doorsnee 1,8% op achteruit en voor 39% van hen is het negatieve inkomenseffect zelfs groter dan 5%.

Als we verder inzoomen op de huishoudens met een inkomenseffect van -5% of meer (zie bijlage 1) dan valt op dat zelfstandigen flink oververtegenwoordigd zijn: zij vormen 7% van de totale

¹² Uitgegaan is van 5000 euro per jaar, dat is 3 maanden bijstand voor een paar en 4 maanden bijstand voor een alleenstaande.

populatie, maar 25% van de populatie die er het meest op achteruit gaat. Er is in dit onderzoek de keuze gemaakt om geen aparte regeling voor zelfstandigen in te voeren. Dit sluit aan bij reeds ingezet beleid om de zelfstandigenaftrek te beperken en ook bij het advies van de commissie Borstlap (commissie Regulering van Werk) om niet langer onderscheid te maken tussen werknemers en zelfstandigen.

Ook gepensioneerden en met name alleenstaande gepensioneerden met inkomen tot € 25.000 zijn oververtegenwoordigd in de groep met een -5% inkomenseffect of slechter. Hetzelfde geldt voor huurders, terwijl werkenden juist relatief weinig voorkomen in deze groep. Tot slot geldt (conform verwachting) dat hoe hoger het totaal aan toeslagen of aftrekposten, hoe groter de kans om er meer dan 5% op achteruit te gaan. Zo krijgt bijvoorbeeld 14% van de totale populatie meer dan € 4.000 toeslag per jaar (excl. kinderopvangtoeslag), maar binnen de groep die er het meest op achteruit gaat is dit aandeel 45%. Opvallend is dat huishoudens met recht op hypotheekrenteaftrek juist licht ondervertegenwoordigd zijn in deze groep (44%, t.o.v. 52% in de totale populatie).

Deze analyse is gebruikt als input om bij te sturen in variant 2 en (met name) variant 3.

Tabel 6 - Inkomenseffecten variant 2, 2025

| | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | geen effect | 0 tot 2% | 2 tot 5% | >5% | Totaal | Mediaan | Aandeel |
|---------------------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| Inkomensgroepen | | | | | | | | | | |
| 1e (<=114% WML) | 27% | 15% | 8% | 0% | 7% | 9% | 34% | 100% | 0,1% | 20% |
| 2e (114-180% WML) | 10% | 9% | 10% | 0% | 13% | 28% | 29% | 100% | 2,8% | 20% |
| 3e (180-272% WML) | 12% | 15% | 17% | 0% | 17% | 23% | 16% | 100% | 0,7% | 20% |
| 4e (272-403% WML) | 18% | 18% | 17% | 0% | 18% | 18% | 10% | 100% | -0,4% | 20% |
| 5e (>403% WML) | 16% | 18% | 17% | 0% | 17% | 15% | 16% | 100% | -0,2% | 20% |
| Inkomensbron¹ | | | | | | | | | | |
| werkenden | 14% | 15% | 15% | 0% | 16% | 20% | 19% | 100% | 0,7% | 63% |
| uitkeringsontvangers | 30% | 11% | 7% | 0% | 8% | 13% | 30% | 100% | 0,3% | 8% |
| gepensioneerden | 18% | 17% | 14% | 0% | 12% | 17% | 21% | 100% | 0,1% | 27% |
| Huishoudtype | | | | | | | | | | |
| tweeverdieners | 17% | 17% | 16% | 0% | 16% | 18% | 16% | 100% | 0,0% | 50% |
| alleenstaanden | 17% | 13% | 12% | 0% | 13% | 20% | 25% | 100% | 1,2% | 46% |
| alleenverdieners | 18% | 9% | 10% | 0% | 11% | 15% | 37% | 100% | 2,4% | 4% |
| Kinderen² | | | | | | | | | | |
| met kinderen | 17% | 16% | 13% | 0% | 14% | 17% | 23% | 100% | 0,6% | 21% |
| zonder kinderen | 16% | 14% | 14% | 0% | 16% | 20% | 20% | 100% | 0,7% | 52% |
| Woningeigendom | | | | | | | | | | |
| eigenwoningbezitters | 16% | 18% | 17% | 0% | 17% | 17% | 15% | 100% | -0,1% | 58% |
| huurders | 18% | 11% | 10% | 0% | 11% | 22% | 29% | 100% | 2,0% | 42% |
| Alle huishoudens | 17% | 15% | 14% | 0% | 14% | 19% | 21% | 100% | 0,6% | 100% |

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

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

In variant 2 is vooral gestuurd op een gelijkmatige verdeling van de mediane inkomenseffecten bij werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. Ten opzichte van variant 1 is vooral het bedrag per huishouden, per alleenstaande gepensioneerde en per kind verhoogd, net als de arbeidskorting (zie tabel 4). De verhoging van de bijstand is in deze variant juist beperkt. Het tweede schijftarief is fors verhoogd en het derde en vierde schijf tarief zijn verlaagd.

Tabel 6 laat zien dat werkenden er net iets meer op vooruit gaan dan uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden, maar de verschillen zijn beperkt. Binnen de inkomensgroepen gaan alleen de hoogste inkomensgroepen er licht op achteruit. Hierbij valt vooral de tweede inkomensgroep op, die er 2,8% op vooruit gaat. Deze groep ontvangt in het huidige stelsel maar beperkt toeslagen, waardoor het afschaffen daarvan hen minder raakt. Daarentegen vormen de geïntroduceerde inkomensonafhankelijke bedragen voor hen een substantieel inkomensdeel, waardoor zij er relatief

veel op vooruit gaan. Dit is deels afgeroomd door het tweede schijf tarief flink te verhogen (naar 51%) en de derde en vierde schijf te verlagen (naar 43%). We achten een verdere verhoging van de tweede schijf onwenselijk, maar als daarvoor gekozen wordt is het beperkt mogelijk om de positieve effecten van deze inkomensgroep nog wat verder af te romen.

Tabel 7 - Inkomenseffecten variant 3, 2025

| | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | geen effect | 0 tot 2% | 2 tot 5% | >5% | Totaal | Mediaan | Aandeel |
|---------------------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| Inkomensgroepen | | | | | | | | | | |
| 1e (<=114% WML) | 24% | 13% | 9% | 0% | 8% | 9% | 37% | 100% | 1,0% | 20% |
| 2e (114-180% WML) | 8% | 7% | 9% | 0% | 10% | 23% | 42% | 100% | 4,1% | 20% |
| 3e (180-272% WML) | 9% | 11% | 15% | 0% | 17% | 25% | 22% | 100% | 1,6% | 20% |
| 4e (272-403% WML) | 15% | 16% | 18% | 0% | 19% | 22% | 9% | 100% | 0,1% | 20% |
| 5e (>403% WML) | 21% | 19% | 18% | 0% | 20% | 16% | 6% | 100% | -0,9% | 20% |
| Inkomensbron¹ | | | | | | | | | | |
| werkenden | 16% | 13% | 15% | 0% | 17% | 21% | 17% | 100% | 0,7% | 63% |
| uitkeringsontvangers | 21% | 9% | 8% | 0% | 9% | 12% | 42% | 100% | 3,0% | 8% |
| gepensioneerden | 14% | 14% | 14% | 0% | 11% | 16% | 31% | 100% | 1,4% | 27% |
| Huishoudtype | | | | | | | | | | |
| tweeverdieners | 15% | 15% | 16% | 0% | 17% | 19% | 19% | 100% | 0,6% | 50% |
| alleenstaanden | 16% | 12% | 13% | 0% | 13% | 19% | 27% | 100% | 1,3% | 46% |
| alleenverdieners | 18% | 9% | 10% | 0% | 11% | 20% | 32% | 100% | 2,3% | 4% |
| Kinderen² | | | | | | | | | | |
| met kinderen | 19% | 16% | 15% | 0% | 15% | 18% | 17% | 100% | 0,1% | 21% |
| zonder kinderen | 15% | 12% | 14% | 0% | 16% | 21% | 22% | 100% | 1,1% | 52% |
| Woningeigendom | | | | | | | | | | |
| eigenwoningbezitters | 15% | 16% | 18% | 0% | 18% | 18% | 15% | 100% | 0,0% | 58% |
| huurders | 16% | 9% | 8% | 0% | 10% | 21% | 35% | 100% | 2,9% | 42% |
| Alle huishoudens | 16% | 13% | 14% | 0% | 15% | 19% | 23% | 100% | 1,0% | 100% |

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

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

In variant 3 wordt vooral gestuurd op het beperken van het aantal huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat. In deze variant is vooral het bedrag van de alleenstaande gepensioneerde verhoogd en daarnaast zijn het bedrag per huishouden en de arbeidskorting licht verhoogd. Daarentegen zijn de bijstand en het bedrag per gepensioneerde wat verlaagd. Het verschil tussen de tarieven in schijf 2 (51%) en de hogere schijven (48%) is wat kleiner dan in variant 2.

Tabel 7 laat zien dat de groep die er meer dan 5% op achteruit gaat in deze variant gedaald is naar 16% (t.o.v. 18% in variant 1). Binnen de laagste inkomensgroep is dit percentage gedaald van 39% naar 24%. Het verkleinen van de groep met een inkomenseffect van meer dan -5% gaat gepaard met een minder evenwichtige verdeling van de mediane inkomenseffecten dan in variant 2. Het zijn vooral de onderste twee inkomensgroepen en uitkeringsgerechtigden die van de gemaakte aanpassingen profiteren, waardoor de medianen hier relatief gunstig worden ten opzichte van andere groepen.

5. Aanvullende analyses

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gemiddelde druk en marginale druk in het nieuwe stelsel, de mogelijkheid van een volledig individueel stelsel en de mogelijkheid om ook de kinderopvangtoeslag in het stelsel te integreren. Vervolgens wordt gedemonstreerd hoe negatieve inkomenseffecten beperkt kunnen worden middels lastenverlichting. Tot slot wordt ingegaan op een mogelijke tussenstap bij de invoering van een nieuw stelsel, die eenvoudiger is om op korte termijn te realiseren en die de stap naar integrale vereenvoudiging kleiner maakt. Een nadere analyse van onder meer arbeidsaanbodeffecten en de Gini is opgenomen in bijlage y van het CPB.

Bij deze aanvullende analyses is (behalve bij het individuele stelsel) ervoor gekozen om variant 2 als uitgangspunt te nemen, omdat deze variant de meest evenwichtige inkomenseffecten over de verschillende groepen kent. Voor de analyse over marginale druk zijn in bijlage 2 ook de figuren te vinden die betrekking hebben op variant 1 en 3.

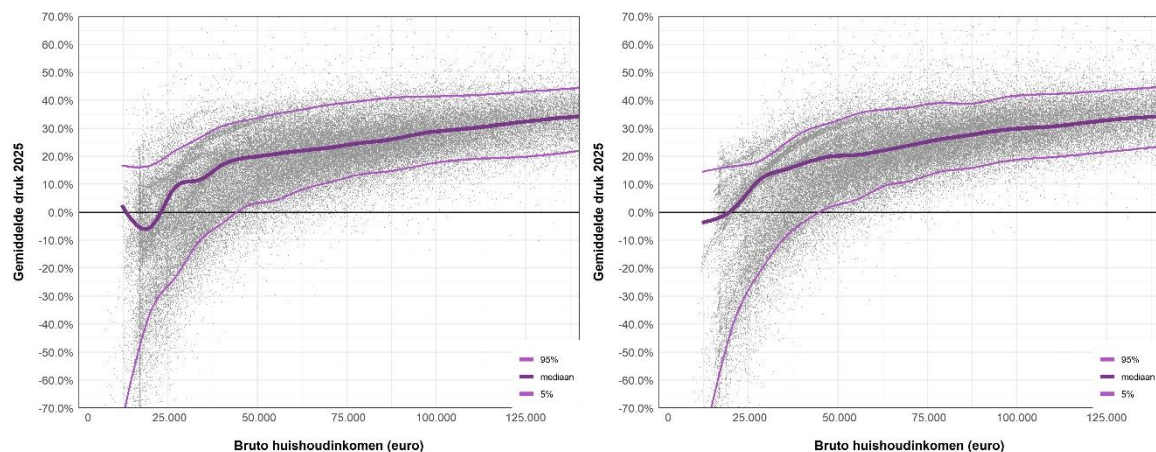
Gemiddelde druk

Zoals hierboven beschreven is bij het bepalen van het niveau van de parameters gestuurd op het minimaliseren van de verschillen in gemiddelde druk en daarmee op het minimaliseren van de inkomenseffecten. De gemiddelde druk wijzigt dan ook nauwelijks bij overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel (zie tabel 8 en figuur 1). In beide stelsel geldt dat de gemiddelde druk toeneemt met inkomen, waarbij de toename het grootst is bij lage inkomens en afvlakt voor hogere inkomens.

Tabel 8 Gemiddelde per inkomensgroep van de gemiddelde druk, in huidige stelsel en nieuwe stelsel(variant 2), 2025

| bruto inkomen | huidig | nieuw |
|----------------|--------|-------|
| 20.000-30.000 | 2,0% | 2,0% |
| 30.000-40.000 | 11,7% | 11,6% |
| 40.000-50.000 | 17,8% | 17,7% |
| 50.000-60.000 | 20,5% | 20,8% |
| 60.000-70.000 | 22,4% | 23,1% |
| 70.000-80.000 | 24,6% | 25,5% |
| 80.000-90.000 | 26,3% | 27,2% |
| 90.000-100.000 | 28,3% | 29,3% |
| >100.000 | 33,3% | 33,8% |

Figuur 1 gemiddelde druk: links in huidige stelsel en rechts in nieuwe stelsel (variant 2), 2025



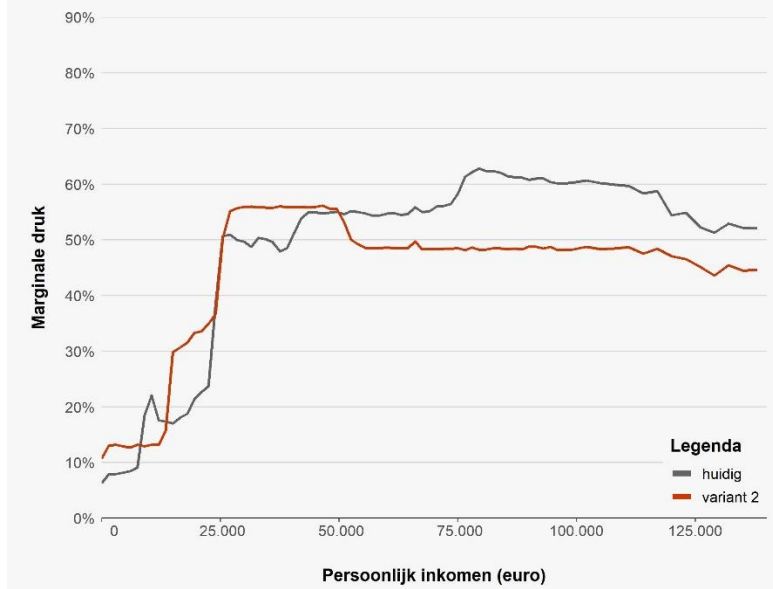
Marginale druk

De marginale druk bepaalt hoeveel een belastingplichtige overhoudt van extra inkomen: hoe hoger de marginale druk, hoe minder diegene netto overhoudt van het extra inkomen. De marginale druk zegt vooral iets over de prikkel om meer inkomen te vergaren. Of huishoudens erop vooruit of achteruit gaan is met de marginale druk niet te zeggen, daarvoor dienen de inkomenseffecten uit het vorige hoofdstuk en de gemiddelde druk die hierboven beschreven is.

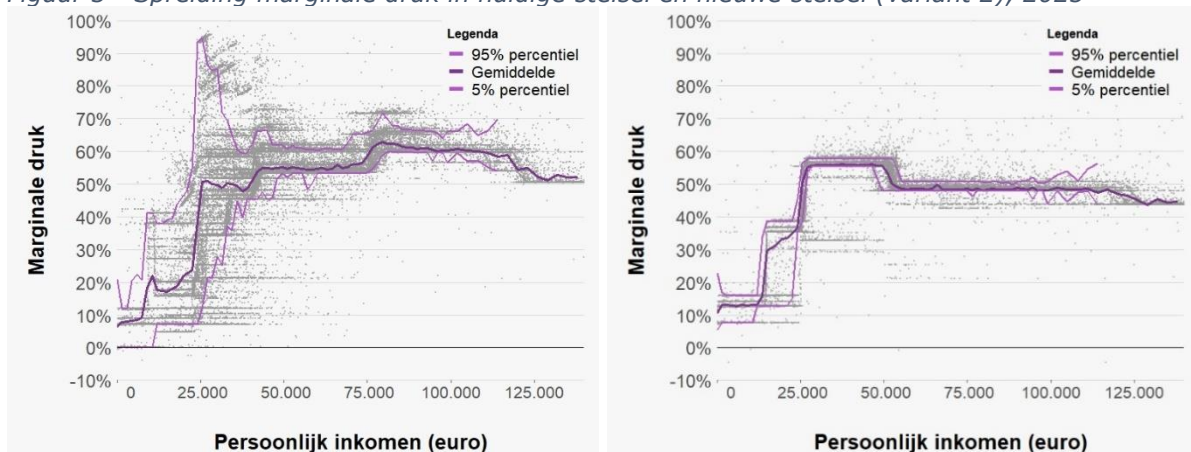
Uit figuur 2 blijkt dat de gemiddelde marginale druk hoger ligt voor inkomens tussen circa € 15.000 en € 40.000 en lager voor inkomens vanaf circa € 50.000. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat het tarief in de nieuwe tweede schijf (51%) fors hoger ligt dan het huidige basistarief (37%), terwijl het toptarief juist daalt van 49,5% naar 43%. Hogere inkomens hebben ook niet meer te maken met de afbouw van de algemene heffingskorting en arbeidskorting.

Figuur 3 laat zien dat de spreiding van de marginale druk fors afneemt bij overgang op het nieuwe stelsel. In het huidige stelsel kan iemand met een inkomen van € 30.000 zowel een marginale druk van minder dan 10% als meer dan 90% ervaren: een bandbreedte van 85%. In het nieuwe stelsel bedraagt die bandbreedte slechts 5%. De lagere spreiding is het gevolg van het vervallen van de (inkomensafhankelijkheid van de) meeste regelingen, waardoor de verschillen in marginale druk tussen huishoudens met een zelfde inkomen vele malen kleiner zijn. De marginale druk blijft in (vrijwel) alle gevallen onder de 60%.

Figuur 2 – Vergelijking gemiddelde marginale druk in huidige en nieuwe stelsel, 2025



Figuur 3 - Spreiding marginale druk in huidige stelsel en nieuwe stelsel (variant 2), 2025



Volledig individueel stelsel

Vanuit eenvoud en uitvoeringsperspectief kan een volledig individueel stelsel (nog) aantrekkelijker zijn. In dat geval zijn de samenstelling van het huishouden en dus ook eventuele wijzigingen daarin niet relevant, waarmee het ook eenvoudiger zou zijn om de toelages te integreren in de fiscaliteit. In zo'n stelsel gelden alleen de individuele belastingtarieven, de individuele arbeidskorting, de individuele (leeftijdsafhankelijke) vaste bedragen, het bedrag per kind en de verhoging van de bijstand. De toelage per huishouden en de aanvullende toelages voor alleenstaande ouders en alleenstaande gepensioneerden vervallen.

Een regressie met deze beperktere set aan variabelen leidt ertoe dat een aantal parameters significant wijzigt. In dit geval is een vergelijking met variant 1 het meest zuiver, omdat ook daarbij geen handmatige bijsturing heeft plaatsgevonden (alleen een correctie voor budgetneutraliteit). Bij de belastingen valt met name op dat het tarief in de eerste schijf daalt en het tarief in de tweede schijf stijgt. Bij de toelages zijn vooral het bedrag per kind en de verhoging van de bijstand toegenomen.

Tabel 9– Invulling parameters voor individueel stelsel, ten opzichte van variant 1

| Belastingen | Variante 1 | Individueel stelsel |
|---|-------------------|----------------------------|
| Schijf 1: € 0 tot € 25.000 | 22,65% | 17,17% |
| Schijf 2: € 25.000 tot € 50.000 | 47,24% | 53,21% |
| Schijf 3: € 50.000 tot € 75.000 | 44,80% | 44,18% |
| Schijf 4 : vanaf € 75.000 | 51,59% | 52,29% |
| Arbeidskorting bij inkomen vanaf € 15.000 | 2.312 | 2.365 |
| Arbeidskorting opbouw inkomens tot € 15.000 | 15,4% | 15,8% |

| Toelages | Variante 1 | Individueel stelsel |
|--|-------------------|----------------------------|
| Toelage per huishouden | 1.300 | 0 |
| Toelage per volwassene | 1.886 | 1.902 |
| Toelage per kind 0 t/m 17 jaar | 2.338 | 3.148 |
| Additionele toelage per alleenstaande ouder | 4.448 | 0 |
| Additionele toelage per gepensioneerde | 2.266 | 2.563 |
| Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde | 1.182 | 0 |
| Verhoging bijstand per huishouden | 1.699 | 2.748 |

Het repliceren van de inkomenseffecten van het huidige stelsel is met deze beperktere set aan variabelen moeilijker. Het mediane inkomenseffect is negatief voor de laagste inkomensgroep (- 3,0%), de hoogste inkomensgroep (- 0,2%), gepensioneerden (- 1,5%) en alleenstaanden (- 2,4%). Het aandeel huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat is ook hoger dan in variant 1, namelijk 23% in plaats van 18%, met uitschieters voor de laagste inkomensgroep (43%), alleenstaanden (36%) en gepensioneerden (34%).

Integratie kinderopvangtoeslag

Bij het uitwerken van de varianten is ervoor gekozen om de kinderopvangtoeslag buiten beschouwing te laten, omdat deze regeling niet door generieke, eenvoudige instrumenten kan worden vervangen zonder dat dit leidt tot grote negatieve inkomens- of budgettaire effecten. Deze analyse laat zien wat het toch betrekken van deze toeslag in de integrale vereenvoudiging betekent.

Het afschaffen van de kinderopvangtoeslag levert € 3,2 miljard op. Het vaste bedrag per kind tot 18 jaar kan met deze opbrengst met € 1.000 verhoogd worden. Ouders die geen of weinig gebruik maken van kinderopvang zullen hiervan profiteren, maar ouders die nu kinderopvangtoeslag ontvangen gaan er (flink) op achteruit.

Dit blijkt ook uit een doorrekening van deze variant. Ten opzichte van variant 2 stijgt het mediane inkomenseffect van de circa 1,6 miljoen huishoudens met kinderen: van 0,6% naar 1,9%. Ook het mediane inkomenseffect van de gehele populatie neemt toe, van 0,6% naar 0,8%. De groep

ontvangers van kinderopvangtoeslag (circa een half miljoen huishoudens) gaat er echter flink op achteruit. Het mediane inkomenseffect voor deze groep is - 6,7%. Een kwart van deze groep gaat er meer dan 14% op achteruit en één op de twintig huishoudens zelfs meer dan 32%. Het negatieve inkomenseffect is het grootst voor de laagste inkomensgroepen.

Varianten met lastenverlichting

Als de restrictie van budgetneutraliteit losgelaten wordt, kunnen de inkomenseffecten voor huishoudens gunstiger worden. Ter illustratie worden hieronder beknopt de uitkomsten weergegeven van drie varianten met een lastenverlichting van € 5 miljard. In deze varianten wordt de lastenverlichting generiek vormgegeven: via tariefsverlaging (circa -1%) in alle schijven, via een hoger bedrag per persoon (circa € 340 extra) en via een hoger bedrag per huishouden (circa € 590 extra). In de praktijk zijn uiteraard combinaties van deze opties mogelijk (ook met andere parameters) en kan ook gekozen worden voor een andere maatvoering van de totale lastenverlichting.

De basis voor de lastenverlichting is variant 2, waarin de mediane inkomenseffecten per groep de minste spreiding kennen. Tabel 10 laat zien dat een verlaging van de tarieven in doorsnee iets gunstiger is voor werkenden en hogere inkomens, terwijl verhogingen van het bedrag per persoon en (met name) per huishouden juist gunstiger zijn voor lagere inkomens en uitkeringsgerechtigden. Bij een lastenverlichting van € 5 miljard daalt het aantal huishoudens dat erop achteruit gaat naar circa 35% (t.o.v. 46% in variant 2). Uit tabel 11 blijkt dat ook het aandeel huishoudens dat er meer dan 5% op achteruit gaat daalt, maar ook dat nog steeds meer dan 1 op de 10 huishoudens een dergelijk inkomenseffect ondervindt. Bij een verhoging van het vaste bedrag per huishouden is deze groep het kleinst.

Tabel 10 - Mediane inkomenseffecten varianten lastenverlichting

| Inkomensgroep | Variant 2 | € 5 miljard lastenverlichting via: | | |
|-----------------------------|------------------|---|---------------------------|------------------------------|
| | | <i>Tarieven</i> | <i>Bedrag per persoon</i> | <i>Bedrag per huishouden</i> |
| 1e (<=114% WML) | 0,1% | 1,0% | 1,9% | 2,9% |
| 2e (114-180% WML) | 2,8% | 4,0% | 4,4% | 4,7% |
| 3e (180-272% WML) | 0,7% | 1,9% | 1,9% | 2,0% |
| 4e (272-403% WML) | -0,4% | 0,9% | 0,8% | 0,6% |
| 5e (>403% WML) | -0,2% | 1,1% | 0,7% | 0,4% |
| Inkomensbron | | | | |
| Werkenden | 0,7% | 1,9% | 1,8% | 1,8% |
| Uitkeringsgerechtigden | 0,3% | 1,4% | 2,0% | 2,5% |
| Gepensioneerden | 0,1% | 1,2% | 1,5% | 1,8% |
| Huishoudtype | | | | |
| Tweeverdieners | 0,0% | 1,2% | 1,3% | 1,0% |
| Alleenstaanden | 1,2% | 2,4% | 2,3% | 3,0% |
| Alleenverdieners | 2,4% | 3,6% | 4,2% | 3,6% |
| Kinderen | | | | |
| Huishoudens met kinderen | 0,6% | 1,7% | 1,7% | 1,6% |
| Huishoudens zonder kinderen | 0,7% | 2,0% | 1,9% | 2,0% |
| Alle huishoudens | 0,6% | 1,8% | 1,8% | 1,9% |

Tabel 11 - Aandeel huishoudens met inkomenseffect lager dan -5% bij varianten lastenverlichting

| Inkomensgroep | Variant 2 | € 5 miljard lastenverlichting via: | | |
|-----------------------------|------------------|---|---------------------------|------------------------------|
| | | <i>Tarieven</i> | <i>Bedrag per persoon</i> | <i>Bedrag per huishouden</i> |
| 1e (<=114% WML) | 27% | 22% | 19% | 15% |
| 2e (114-180% WML) | 10% | 8% | 7% | 7% |
| 3e (180-272% WML) | 12% | 9% | 9% | 8% |
| 4e (272-403% WML) | 18% | 13% | 13% | 14% |
| 5e (>403% WML) | 16% | 11% | 13% | 14% |
| Inkomensbron | | | | |
| Werkenden | 14% | 11% | 11% | 11% |
| Uitkeringsgerechtigden | 30% | 27% | 24% | 21% |
| Gepensioneerden | 18% | 14% | 12% | 11% |
| Huishoudtype | | | | |
| Tweeverdieners | 17% | 12% | 12% | 13% |
| Alleenstaanden | 17% | 13% | 12% | 10% |
| Alleenverdieners | 18% | 15% | 13% | 15% |
| Kinderen | | | | |
| Huishoudens met kinderen | 17% | 13% | 13% | 13% |
| Huishoudens zonder kinderen | 16% | 12% | 12% | 11% |
| Alle huishoudens | 16,6% | 12,7% | 12,2% | 11,6% |

Tussenstap integrale vereenvoudiging

Een integrale vereenvoudiging van inkomstenbelasting en toeslagen is een forse systeemwijziging die gepaard gaat met flinke inkomenseffecten. Het kan wenselijk zijn om eerst een tussenstap te nemen, waarin reeds een aantal regelingen afgeschaft of aangepast worden. Daarmee wordt de uiteindelijke stap naar integrale vereenvoudiging kleiner en zijn de inkomenseffecten voor die laatste stap beperkter. Een tussenstap die genomen zou kunnen worden is het afschaffen van de zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en hypotheekrenteaftrek, waarbij daarnaast de huurtoeslag uitgekeerd wordt op basis van een normhuurbedrag in plaats van de daadwerkelijk betaalde huur.

In deze analyse onderzoeken we hoe groot de inkomenseffecten van integrale vereenvoudiging nog zijn als eerst deze tussenstap is genomen. Hiertoe is eerst een nieuw basispad opgesteld, waarin de vier eerder genoemde regelingen zijn aangepast of afgeschaft. De budgettaire opbrengst daarvan is ingezet om de tarieven in alle schijven met 2,4%punt te verlagen. Daarmee ontstaat een budgettair neutraal nieuw basispad dat iets eenvoudiger is dan het huidige stelsel.

Vervolgens zijn ten opzichte van dit nieuwe basispad dezelfde stappen doorlopen. Eerst zijn de overige aftrekposten en alle heffingskortingen en toeslagen (behalve KOT) ook afgeschaft. Daarna is middels een regressie bepaald hoe hoog de parameters moeten zijn om de inkomenseffecten te minimaliseren. Tot slot zijn de parameters nog bijgesteld om te komen tot een zo evenwichtig mogelijke koopkrachtontwikkeling tussen de verschillende aandachtsgroepen, conform de methodiek van variant 2.

Tabel 12 – Invulling parameters bij tussenstap, ten opzichte van variant 2

| Belastingen | Variante 2 | Met tussenstap |
|---|------------|----------------|
| Schijf 1: € 0 tot € 25.000 | 29,70% | 25,79% |
| Schijf 2: € 25.000 tot € 50.000 | 51,00% | 49,44% |
| Schijf 3: € 50.000 tot € 75.000 | 43,00% | 44,69% |
| Schijf 4 : vanaf € 75.000 | 43,00% | 51,34% |
| Arbeidskorting bij inkomen vanaf € 15.000 | 3.400 | 2.279 |
| Arbeidskorting opbouw inkomens tot € 15.000 | 22,7% | 15,19% |

| Toelages | Variante 2 | Met tussenstap |
|--|------------|----------------|
| Toelage per huishouden | 2.600 | 2.501 |
| Toelage per volwassene | 1.800 | 2.054 |
| Toelage per kind 0 t/m 17 jaar | 2.000 | 2.117 |
| Additionele toelage per gepensioneerde | 2.600 | 1.616 |
| Additionele toelage per alleenstaande gepensioneerde | 2.400 | 1.205 |
| Additionele toelage per alleenstaande ouder | 4.500 | 4.939 |
| Verhoging bijstand per huishouden | 1,100 | 1.129 |

In tabel 13 worden de inkomenseffecten gepresenteerd van deze nieuwe variant, ten opzichte van het nieuwe basispad. Deze inkomenseffecten kunnen het best vergeleken worden met die van variant 2, waarbij ook gestuurd is op de verdeling van de inkomenseffecten over werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. Ten opzichte van die variant valt op dat het doorsnee inkomenseffect een stuk lager is: 0,1% in plaats van 0,6%. Dit heeft er mee te maken dat het afschaffen van specifieke regelingen en de opbrengst daarvan generiek terugsluizen vaak leidt tot inkomenseffecten waarvan de mediaan positief is. In variant 2 wordt dit zichtbaar in de inkomenseffecten, terwijl het in deze nieuwe variant al onderdeel is van het basispad.

Hoewel het mediane inkomenseffect dus een stuk lager is dan in variant 2, zijn er in deze nieuwe variant toch veel minder huishoudens die er meer dan 5% op achteruit gaan: 4% in plaats van 17%. In variant 2 zijn er namelijk veel huishoudens met winstinkomen, een hoge hypotheek of een hoge huurtoeslag die flink nadeel ondervinden van het afschaffen van de hieraan gerelateerde aftrekposten of toeslagen. Die groep is in deze nieuwe variant een stuk kleiner.

Tabel 13 - inkomenseffecten bij integrale vereenvoudiging na nemen tussenstap, 2025

| | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | 0 tot 2% | 2 tot 5% | >5% | Totaal | Mediaan | Aandeel |
|---------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| Inkomensgroepen | | | | | | | | | |
| 1e (<=112% WML) | 11% | 27% | 26% | 15% | 9% | 11% | 100% | -1,2% | 20% |
| 2e (112-178% WML) | 6% | 14% | 27% | 35% | 15% | 4% | 100% | 0,2% | 20% |
| 3e (178-269% WML) | 2% | 8% | 19% | 41% | 29% | 2% | 100% | 0,7% | 20% |
| 4e (269-400% WML) | 1% | 9% | 34% | 48% | 8% | 0% | 100% | 0,3% | 20% |
| 5e (>400% WML) | 0% | 9% | 51% | 35% | 3% | 2% | 100% | -0,2% | 20% |
| Inkomensbron¹ | | | | | | | | | |
| werkenden | 4% | 11% | 33% | 40% | 10% | 2% | 100% | 0,1% | 63% |
| uitkeringsontvangers | 9% | 18% | 23% | 18% | 22% | 11% | 100% | 0,1% | 8% |
| gepensioneerden | 3% | 18% | 29% | 26% | 18% | 6% | 100% | 0,0% | 27% |
| Huishoudtype | | | | | | | | | |
| tweeverdieners | 2% | 8% | 27% | 42% | 19% | 3% | 100% | 0,5% | 50% |
| alleenstaanden | 6% | 18% | 37% | 27% | 7% | 5% | 100% | -0,5% | 46% |
| alleenverdieners | 10% | 18% | 32% | 34% | 4% | 2% | 100% | -0,3% | 5% |
| Kinderen² | | | | | | | | | |
| met kinderen | 6% | 17% | 30% | 33% | 10% | 3% | 100% | -0,1% | 22% |
| zonder kinderen | 4% | 10% | 33% | 40% | 12% | 3% | 100% | 0,1% | 52% |
| Woningeigendom | | | | | | | | | |
| eigenwoningbezitters | 2% | 10% | 36% | 40% | 11% | 2% | 100% | 0,1% | 58% |
| huurders | 7% | 18% | 25% | 28% | 15% | 7% | 100% | 0,0% | 42% |
| Alle huishoudens | 4% | 13% | 31% | 35% | 13% | 4% | 100% | 0,1% | 100% |

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

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

6. Conclusies

Integrale vereenvoudiging van inkomstenbelasting in box 1 en toeslagen kent een aantal aansprekende voordelen. Zo'n eenvoudig stelsel is beter te begrijpen voor burgers, makkelijker uit te voeren en leidt tot veel minder correcties achteraf dan het huidige stelsel. Daarnaast zorgt het ervoor dat de marginale druk veel minder spreiding kent en niet meer boven de 60% uitkomt, dat verzilveringsproblematiek niet meer speelt en dat het verschil tussen een- en tweeverdieners kleiner wordt. Ook kan afschaffing van een aantal regelingen economisch wenselijke effecten hebben op de woningmarkt en op het verkleinen van verschillen tussen zelfstandigen en werknemers.

De vraag is echter of in zo'n eenvoudig stelsel nog voldoende inkomensondersteuning geboden kan worden en of de inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel niet te groot zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat het mediane inkomenseffect voor alle huishoudens positief is (tussen 0,6% en 1,0%) en redelijk evenwichtig verdeeld over de verschillende groepen. De spreiding van deze inkomenseffecten is echter groot: circa 45% van de huishoudens kent een negatief inkomenseffect, waarbij één op de zes huishoudens er meer dan 5% op achteruitgaat.

Aanvullende analyses laten zien dat als de stelselwijziging gepaard gaat met een lastenverlichting van € 5 miljard het aantal huishoudens dat erop achteruit gaat beperkt kan worden tot circa 35%. In dat geval gaat nog ongeveer één op de negen huishoudens er meer dan 5% op achteruit. De inkomenseffecten van de overgang naar een vereenvoudigd stelsel kunnen kleiner zijn als eerst een tussenstap wordt genomen, waarin huurtoeslag gebaseerd wordt op normhuur en zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en hypotheekrenteaftrek afgeschaft worden. Na zo'n tussenstap kan overgegaan worden op een vereenvoudigd stelsel waarbij – zonder dat lastenverlichting nodig is – slechts 9% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruitgaat.

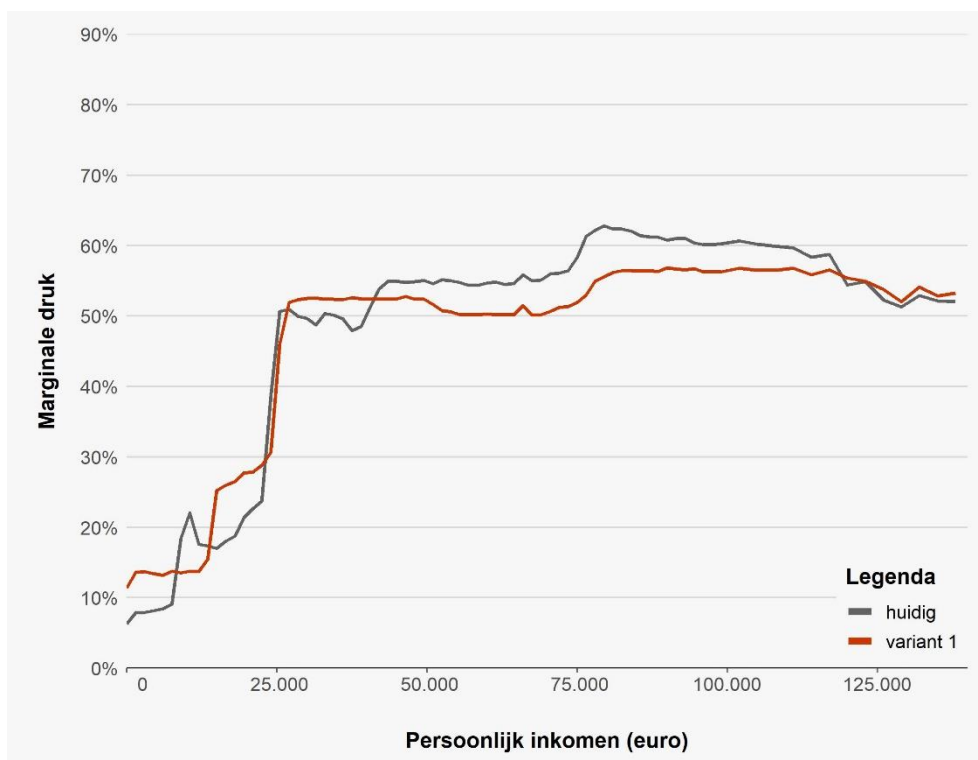
Bijlage 1: Analyse inkomenseffecten variant 1

| | In totale populatie | Binnen groep met ink. effect <-5% | Delta t.o.v. totale populatie |
|---|--|---|----------------------------------|
| werkenden (ex. zelfstandigen) | 56,3% | 31,9% | -24,4% |
| uitkeringsontvangers | 8,2% | 10,8% | 2,6% |
| gepensioneerden | 26,6% | 31,7% | 5,1% |
| zelfstandigen | 7,1% | 24,8% | 17,7% |
| overig | 1,8% | 0,8% | -1,0% |
| eigen woning | 57,9% | 45,3% | -12,6% |
| huurwoning | 42,1% | 54,7% | 12,6% |
| huur tot kwaliteitskorting | 3,5% | 2,6% | -0,9% |
| huur tot aftopping | 25,0% | 38,6% | 13,6% |
| huur tot liberalisatie | 7,7% | 10,8% | 3,1% |
| huur vanaf liberalisatie | 5,8% | 2,6% | -3,2% |
| koop woz tot 150.000 | 1,3% | 0,7% | -0,6% |
| koop woz tot 250.000 | 10,3% | 5,9% | -4,4% |
| koop woz tot 400.000 | 26,0% | 18,0% | -8,0% |
| koop woz vanaf 400.000 | 20,4% | 20,8% | 0,4% |
| niet gepensioneerd | 73,4% | 68,3% | -5,1% |
| pensioen + aanv. inkomen <10.000 | 10,4% | 21,9% | 11,5% |
| pensioen + aanv. inkomen >10.000 | 16,1% | 9,8% | -6,3% |
| Gepensioneerden (inkomen in dzd) | In totale groep gepensioneerden | Binnen groep gepens. met ink. effect <-5% | |
| alleenstaanden - (tot 15) | 0,4% | 0,5% | 0,1% |
| alleenstaanden - (15,20) | 10,7% | 30,5% | 19,8% |
| alleenstaanden - (20,25) | 13,2% | 29,5% | 16,3% |
| alleenstaanden - (25,30) | 9,3% | 4,9% | -4,4% |
| alleenstaanden - (30,35) | 7,3% | 1,7% | -5,6% |
| alleenstaanden - (35,40) | 4,1% | 2,1% | -2,0% |
| alleenstaanden - (40,45) | 2,4% | 2,1% | -0,3% |
| alleenstaanden - (45,50) | 1,6% | 1,7% | 0,1% |
| alleenstaanden - (boven 50) | 4,5% | 3,0% | -1,5% |
| alleenverdieners - (alle ink) | 3,3% | 6,4% | 3,1% |
| tweeverdieners - (tot 15) | 0,1% | 0,1% | 0,0% |
| tweeverdieners - (15,20) | 0,2% | 0,1% | -0,1% |
| tweeverdieners - (20,25) | 1,3% | 1,2% | -0,1% |
| tweeverdieners - (25,30) | 3,5% | 3,4% | -0,1% |
| tweeverdieners - (30,35) | 5,5% | 1,8% | -3,7% |
| tweeverdieners - (35,40) | 5,2% | 0,6% | -4,6% |
| tweeverdieners - (40,45) | 4,8% | 0,3% | -4,5% |
| tweeverdieners - (45,50) | 4,1% | 0,2% | -3,9% |
| tweeverdieners - (50,55) | 3,3% | 0,4% | -2,9% |
| tweeverdieners - (55,60) | 3,0% | 0,5% | -2,5% |
| tweeverdieners - (60,65) | 2,0% | 0,8% | -1,2% |
| tweeverdieners - (65,70) | 1,6% | 0,7% | -0,9% |
| tweeverdieners - (70,75) | 1,2% | 0,7% | -0,5% |
| tweeverdieners - (75,80) | 1,3% | 0,7% | -0,6% |
| tweeverdieners - (boven 80) | 6,0% | 6,1% | 0,1% |

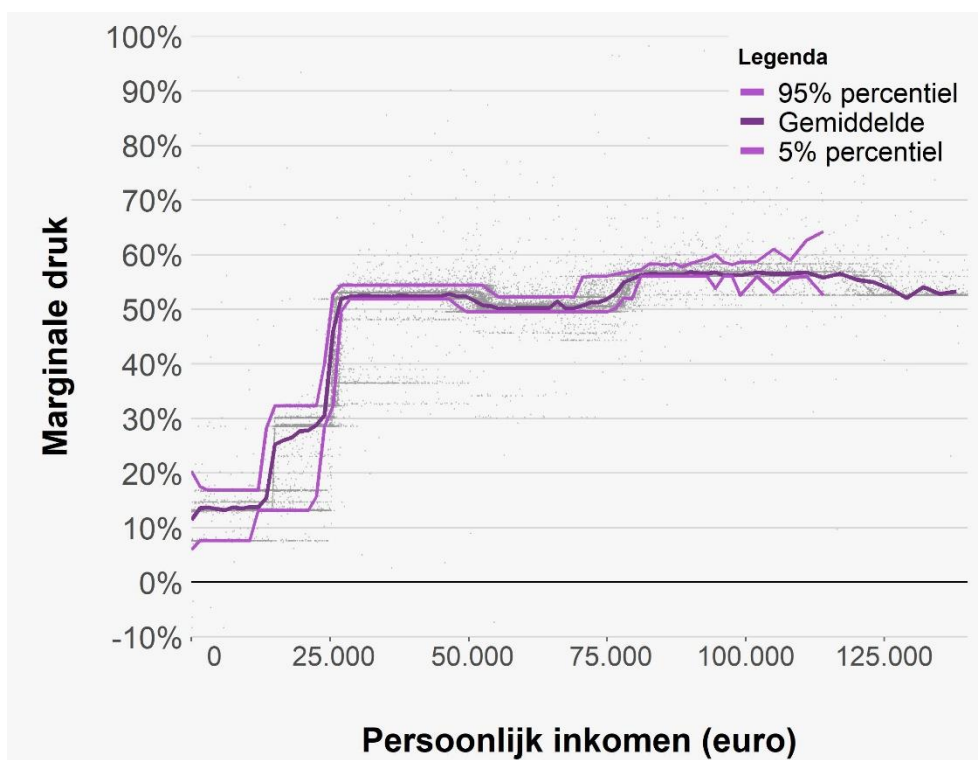
| | In totale populatie | Binnen groep met ink. effect <-5% | Delta t.o.v. totale populatie |
|--|---------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| Recht op: | | | |
| Zorgtoeslag | 48,2% | 66,3% | 18,1% |
| Huurtoeslag | 18,7% | 49,4% | 30,7% |
| Kinderopvangtoeslag | 6,3% | 7,8% | 1,5% |
| Kindgebonden budget | 12,0% | 13,3% | 1,3% |
| Totaal recht op toeslagen (excl. kov) | | | |
| Minimaal € 1 per jaar | 54,3% | 70,9% | 16,6% |
| Minimaal € 2000 per jaar | 23,2% | 55,5% | 32,3% |
| Minimaal € 4000 per jaar | 13,5% | 45,2% | 31,7% |
| Minimaal € 6000 per jaar | 4,0% | 10,2% | 6,2% |
| Recht op: | | | |
| Persoonsgebonden aftrekposten | 16,5% | 21,3% | 4,8% |
| Zelfstandigenaftrek | 8,3% | 28,9% | 20,6% |
| MKB-winstvrijstelling | 9,3% | 28,8% | 19,5% |
| Hypotheekrente aftrek | 52,2% | 44,3% | -7,9% |
| Totaal recht op bovenstaande aftrekposten | | | |
| Minimaal € 1 per jaar | 63,4% | 65,1% | 1,7% |
| Minimaal € 2000 per jaar | 50,9% | 57,7% | 6,8% |
| Minimaal € 5000 per jaar | 32,2% | 52,2% | 20,0% |
| Minimaal € 10.000 per jaar | 14,3% | 40,4% | 26,1% |
| Minimaal € 15.000 per jaar | 7,8% | 28,3% | 20,5% |
| Totaal recht op aftrekposten en toeslagen | | | |
| Beide minimaal € 1 | 29,8% | 36,2% | 6,4% |
| Beide minimaal € 2000 | 6,1% | 13,9% | 7,8% |

Bijlage 2: Figuren marginale druk variant 1 en variant 3

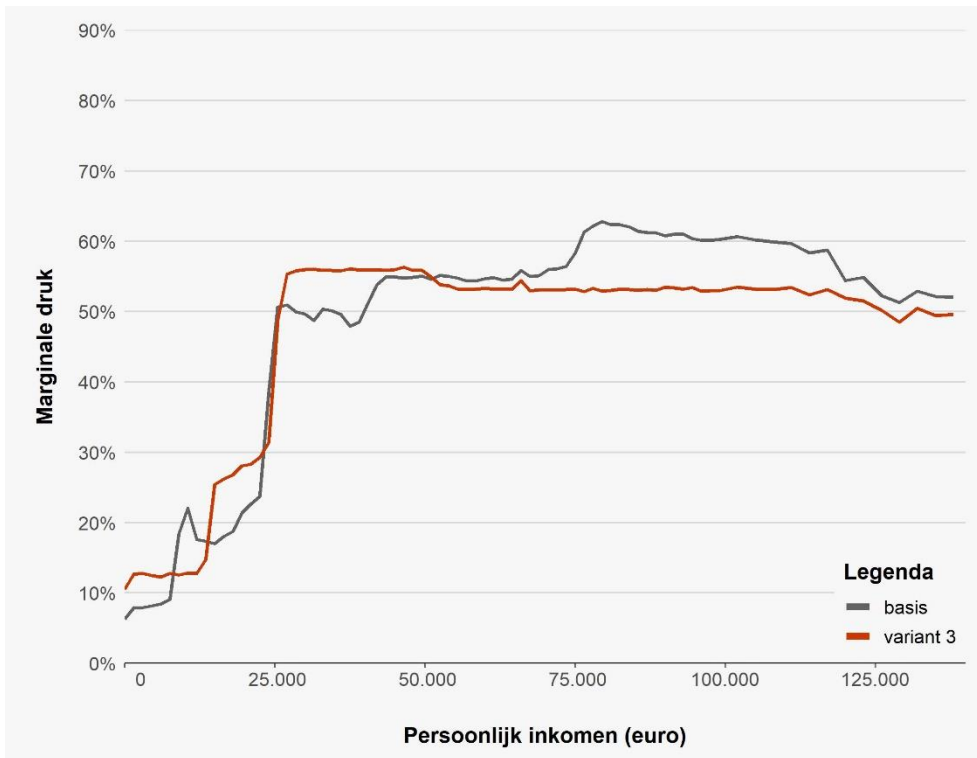
Figuur 4 – Gemiddelde marginale druk variant 1 ten opzichte van huidige stelsel, 2025



Figuur 5 - Spreiding marginale druk variant 1, 2025



Figuur 6 – Gemiddelde marginale druk variant 3 ten opzichte van huidige stelsel, 2025



Figuur 7 - Spreiding marginale druk variant 3, 2025

