

Rapport van de Commissie Draagkracht

Samenvatting

De opdracht aan de commissie was om te kijken naar het draagkrachtbeginsel in het Nederlandse belastingstelsel en daarbij te reflecteren op verschillende visies op dit beginsel bij de belastingen op arbeid¹ en het toeslagenstelsel. Daarmee stelt het rapport in tegenstelling tot de jaarlijkse koopkrachtplaatjes niet de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen² van huishoudens centraal, maar kijkt het naar de huidige stand van het besteedbaar inkomen en het belastingstelsel. Meer specifiek: de commissie concentreert zich op draagkracht in relatie tot de belasting- en premieheffing in box 1 en de toeslagen. Vraagstukken omtrent zelfstandigen en vermogens worden in dit rapport niet behandeld.

In de analyse van de commissie staat de draagkracht van een huishouden als geheel centraal. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste huishoudens dat zij financieel een eenheid vormen en ook bij de systematiek van de toeslagen die gebaseerd is op het gezamenlijke inkomen. De grondslag voor de belasting- en premieheffing in box 1 is daarentegen het individuele arbeidsinkomen. Dit heeft voordelen met het oog op de arbeidsparticipatie (met name van vrouwen) en uitvoerbaarheid, maar sluit minder goed aan bij de draagkracht op huishoudniveau.

De commissie onderscheidt een aantal elementen die van invloed zijn op de draagkracht van een huishouden: het inkomen en de capaciteit om inkomen te verwerven, de feitelijke belastingdruk en de beschikbare inkomensondersteuning, de noodzakelijke uitgaven, de samenstelling van het huishouden en de financiële weerbaarheid van het huishouden in geval van kleine of grote tegenslagen.

De draagkracht binnen het huidige belastingen- en toeslagenstelsel wordt geanalyseerd door allereerst te kijken naar casussen rondom het sociaal minimum, en deze te vergelijken met noodzakelijke basisbehoeften. Vervolgens wordt er gekeken naar de verschillen in besteedbaar inkomen bij huishoudens met een gelijk inkomen, maar met een andere huishoudsamenstelling of arbeidsverdeling. Daarbij komen zowel concrete casussen als verschillende inkomensgroepen aan bod. Ook worden aspecten rondom de levensloop en financiële weerbaarheid van huishoudens in kaart gebracht.

Draagkracht is echter niet de enige maatstaf om een belastingstelsel mee te beoordelen. Onder andere het stimuleren van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, inkomenshervreiding en de uitvoerbaarheid en eenvoud van een stelsel zijn criteria om rekening mee te houden. De balans tussen deze verschillende doelstellingen vergt politieke weging. De commissie gaat daarom ook apart in op deze doelen. Tot slot geeft de commissie een aantal handvatten voor beleidsopties die vanuit het perspectief van draagkracht te overwegen zijn. Deze opties moeten echter ook worden afgezet tegen andere doelstellingen van belastingheffing. Hieronder komen eerst de belangrijkste conclusies uit de analyse aan bod, en worden vervolgens de mogelijke beleidsopties besproken.

Belastingbeleid van de afgelopen jaren

De afgelopen vijftien jaar zijn er twee trendmatige ontwikkelingen in het belastingbeleid te identificeren. De eerste trend is dat het belastingbeleid het meest gunstig is geweest voor werknemers met lage tot middeninkomens. Dit diende om de inkomensongelijkheid na belastingen stabiel te houden terwijl de primaire inkomens steeds verder uit elkaar groeiden. De toegenomen hervreiding heeft echter als gevolg gehad dat een aanzienlijk deel van de huishoudens met lage inkomens per saldo geen inkomstenbelasting meer betaalt en daardoor niet meer kunnen profiteren van nieuwe belastingverlagingen. Naast de grotere hervreiding is ook bewust geprobeerd de arbeidsdeelname van bepaalde groepen te stimuleren. Zo is het lonender gemaakt om vanuit een uitkering te gaan werken en wordt de arbeidsdeelname van vrouwen gestimuleerd,

¹ Waar in dit rapport wordt gesproken over belastingheffing of belastingstelsel, wordt mede de premieheffing volksverzekeringen bedoeld.

² Het bruto-inkomen plus toeslagen minus onder andere belastingen, premies, zorgkosten en kinderopvangkosten

die veel vaker dan in andere landen en veel vaker dan mannen in deeltijd werken. Ook is het voor alleenstaande ouders lonender gemaakt om (meer) te gaan werken.

De grotere herverdeling en stimulering van arbeidsdeelname zorgen ook voor de tweede trend: een groter verschil tussen alleen- en tweeverdieners, ten nadele van alleenverdieners. Zo is het verschil in belastingdruk de afgelopen jaren sterk gegroeid als gevolg van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de gerichte verhoging van de arbeidskorting, de grotere inkomensafhankelijkheid in de heffingskortingen en de verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Het is daarom belangrijk om in de beleidsvorming te beseffen dat arbeidsdeelname, herverdeling en het verschil in belastingdruk tussen alleen- en tweeverdieners nauw met elkaar samenhangen.

Draagkracht lage inkomens

Uit de analyse van concrete casussen blijkt dat fulltime werk tegen het minimumloon voor verschillende typen huishoudens toereikend is om te voorzien in de noodzakelijke basisbehoeften. Ook het bijstandsniveau is in principe toereikend, al kunnen sommige huishoudens in specifieke omstandigheden niet rondkomen. Wel hebben huishoudens met lage inkomens en onzekere arbeidscontracten vaker moeite met het opbouwen van voldoende financiële buffers, waardoor ze kwetsbaar zijn voor financiële tegenvallers. Dit wordt versterkt doordat deze huishoudens voor een groot deel van hun inkomen afhankelijk zijn van toeslagen, die weliswaar het inkomen ondersteunen, maar de onzekerheid vaak vergroten en daarmee een extra beroep doen op de financiële weerbaarheid.

Progressie in belastingdruk en bestedingsindex

Bij huishoudens met een laag inkomen gaat een belangrijk deel van het besteedbaar inkomen naar noodzakelijke uitgaven. Hoewel de (netto) druk van belastingen minus toeslagen voor hen gemiddeld aanzienlijk lager ligt dan voor huishoudens met een hoger inkomen, hebben deze huishoudens maar een beperkt deel van hun bruto-inkomen vrij te besteden. Dit is met name een gevolg van de woonlasten, die bij lagere inkomens relatief zwaarder op het huishoudinkomen drukken. Dit vrij besteedbare deel van het bruto-inkomen, dus na aftrek van (netto) belastingen en noodzakelijke uitgaven, wordt weergegeven met een in dit rapport geïntroduceerde bestedingsindex. Deze index geeft net als de gemiddelde belastingdruk een beeld van de progressie in het stelsel: bij een lager inkomen geldt een lagere belastingdruk en een hogere bestedingsindex. Het verschil tussen beide zit in de noodzakelijke kosten die worden meegenomen en dit verandert de mate van progressie. Door het meenemen van de woonlasten als onderdeel van de noodzakelijke uitgaven, is de mate van progressie gezien vanuit de bestedingsindex beduidend kleiner dan gezien vanuit de gemiddelde druk.

Belastingdruk afhankelijk van huishoudsamenstelling: alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden

In de casusposities worden huishoudens waar een van beiden werkt (alleenverdieners), beiden werken (tweeverdieners) en alleenstaanden vergeleken. Hieruit komt naar voren dat alleenverdieners na belastingen en toeslagen bij een vergelijkbaar huishoudinkomen minder besteedbaar inkomen overhouden dan tweeverdieners. Dit is ook het geval als er wordt gekeken naar de (netto) druk van belastingen en toeslagen of naar de bestedingsindex. Deze situatie kan worden verklaard doordat kabinetten door de jaren heen toenemend belang zijn gaan hechten aan het stimuleren van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Het belang van economische zelfstandigheid wordt geïllustreerd doordat vrouwen die niet economisch zelfstandig zijn, na een eventuele scheiding vaker aangewezen zijn op inkomensondersteuning door de overheid. Meerpersoonshuishoudens, zowel alleen- als tweeverdieners, houden minder vrij besteedbaar inkomen over dan alleenstaanden. Dit verschil is het grootst bij huishoudens met kinderen. Tweeverdieners met jonge kinderen betalen veel aan kinderopvangkosten en ontvangen tegelijkertijd veel kinderopvangtoeslag. Hierdoor vallen de netto kosten van kinderopvang mee, maar liggen daar grote inkomsten- en uitgavenstromen onder. De mogelijkheid van terugvorderingen bij toeslagen zorgt daarmee voor een grote mate van onzekerheid bij een belangrijk deel van het inkomen en de bestedingen van huishoudens.

Werkenden en gepensioneerden

De analyse laat zien dat gepensioneerden met eenzelfde huishoudinkomen lager worden belast dan werkenden. Dit komt vooral doordat gepensioneerden geen AOW-premie betalen. Natuurlijk hebben zij in de jaren voor hun pensioering wel AOW-premie betaald. Maar de verdeling van overheidsuitgaven en -inkomsten tussen werkenden en pensioengerechtigden blijft over de jaren niet altijd constant, mede door de veranderende verhouding tussen de aantallen werkenden en pensioengerechtigden. Hierdoor kan het zo zijn dat de ene generatie meer profiteert van de AOW dan een andere. Kanttekening is wel dat ouderen niet in staat zijn om – indien de belastingdruk meer gelijk wordt getrokken – meer te gaan werken om een bepaald inkomen te bereiken. Dit kan een reden zijn om een eventuele transitie geleidelijk vorm te geven.

De kosten van kinderen

In hoeverre de overheid de kosten van kinderen moet vergoeden is een politieke vraag. In Nederland wordt vooral voor huishoudens met een laag inkomen een groot deel van de kosten van kinderen vergoed door de overheid. Dit komt met name door de kinderbijslag en het kindgebonden budget, waarvan de laatste afneemt met het inkomen. Paren met een bijstandsinkomen of een inkomen op het minimumloon krijgen een groot deel van de kosten van kinderen vergoed. Het hebben van kinderen in een huishouden vermindert de draagkracht, maar bij lage inkomens is dit effect relatief beperkt. De kosten van kinderen worden overigens alleen vergoed ingeval er sprake is van kinderen jonger dan 18 jaar. Voor kinderen boven die leeftijd zijn er voorzieningen voor het kind zelf, maar niet voor de ouders.

Belastingstelsel dient meerdere doelen

Een evenwichtige verdeling van lasten naar draagkracht is niet het enige doel van een belastingstelsel. Zo is het systeem er ook op gericht om – naast het ophalen van voldoende inkomsten - de negatieve effecten van belastingheffing op arbeidsparticipatie te beperken en tegelijkertijd een eenvoudig en transparant stelsel te hanteren. Ook is er een groot aantal specifieke doelen zoals het bevorderen van woningbezit, ondernemerschap of duurzaamheid. De verschillende doelen liggen niet altijd in elkaars verlengde. Zo is het voor arbeidsdeelname belangrijk om in het belastingstelsel rekening te houden met verschillen in gevoeligheid voor financiële prikkels, en het sociaal minimum niet te hoog in te stellen. Dit terwijl het vanuit draagkracht gezien juist weer wenselijk kan zijn huishoudens met een gelijk inkomen zoveel mogelijk gelijk te belasten en een hoger sociaal minimum in te stellen. Aanpassingen in het beleid leiden tot andere afruilen tussen de verschillende doelstellingen.

Beleidsopties

De analyse mondt uit in een aantal beleidsopties, gemotiveerd door draagkracht(verschillen). Deze beleidsopties impliceren verschillende keuzes in de afruil tussen de doelstellingen. De commissie maakt daarin geen keuze maar brengt mogelijkheden in kaart, de beleidsopties zijn dus nadrukkelijk geen aanbevelingen.

Mogelijke visies vanuit draagkracht zijn:

1. Naar een gelijkere belastingdruk voor alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden
Hier is een eerste optie het afbouwen of breder beschikbaar maken van de IACK voor alle huishoudens met kinderen. Ook kan de arbeidskorting worden verlaagd en niet meer afgebouwd, waardoor werken voor vooral lage en middeninkomens minder wordt gestimuleerd en tweeverdieners minder profiteren van deze heffingskorting. Tot slot kan er bij het belastingstelsel ook meer worden uitgegaan van huishoudens door bijvoorbeeld de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting terug te draaien of een splitsingsstelsel te introduceren. Voor deze opties bestaat er een uitruil tussen gelijkere belastingdruk en stimulering van arbeidsdeelname, bij voornamelijk vrouwen.
2. Naar een gelijkere belasting van gepensioneerden en niet-gepensioneerden
Om gepensioneerden en werkenden met eenzelfde huishoudinkomen gelijk te belasten, kan de AOW worden gefiscaliseerd. Door de koppelingssystematiek blijft de netto AOW gelijk, maar voor het aanvullend pensioen gaat de belastingdruk omhoog.

3. Naar meer financiële ruimte voor lage inkomens
Het herverdelen via het belastingstelsel loopt tegen de grenzen aan. Zo zijn belastingvoordelen niet altijd meer verzilverbaar voor lage inkomens en laat de toeslagproblematiek zien dat het uitkeren van middelen aan lage inkomens veel onzekerheid en schuldenproblematiek met zich meebrengt.³ De meest voor de hand liggende maatregel is daarom om het minimumloon te verhogen. Dit zal naar verwachting een beperkt negatief effect hebben op de arbeidsdeelname, omdat arbeid duurder wordt. Een andere mogelijkheid is een inkomensonafhankelijke uitkering. Doordat dit instrument generiek is, kan dit wel relatief kostbaar zijn.
4. Naar een hogere belastingdruk voor hoge inkomens
Een optie om de progressie in het belastingstelsel te vergroten, via een verhoging van de belastingdruk voor hoge inkomens, is het invoeren van een extra toptarief boven de 108.000 euro. Dit bedrag markeert het einde van het afbouwtraject van de arbeidskorting, waar het effectieve marginale tarief nu dus afneemt. Andere opties zijn (nog) hogere tarieven vanaf 70.000 en 108.000 euro. Door hogere tarieven betalen hoge inkomens een groter deel van de belastingen. Dit kan wel negatieve effecten hebben op de arbeidsdeelname en het verschil tussen alleen- en tweeverdieners vergroten. Andere opties liggen in het woondomein, zoals de fiscale behandeling van het eigen huis. Deze zijn te vinden in BMH Wonen⁴ en Bouwstenen voor een beter belastingstelsel⁵.
5. Naar een gelijkere belastingdruk voor huishoudens met en zonder kinderen
Op dit moment wordt vooral voor lage inkomens een groot deel van de kosten van kinderen vergoed door de overheid. Hogere inkomens krijgen ook een vergoeding, maar die ligt een stuk lager. Hierdoor hebben huishoudens met kinderen over de gehele linie een lagere belastingdruk dan huishoudens zonder kinderen. Daar staan wel de kosten voor kinderen tegenover. Indien het doel is om het verschil in belastingdruk te verkleinen, kan ervoor worden gekozen om de kinderbijslag of het kindgebonden budget te verlagen. Aanvullend zou men binnen de groep van huishoudens met kinderen een meer uniforme tegemoetkoming voor kinderen kunnen geven, omdat de tegemoetkoming voor huishoudens met lage inkomens en kinderen nu relatief hoog ligt. Deze maatregelen hebben een licht positief effect op het arbeidsaanbod (huishoudens worden geprikkeld om voor de lagere inkomensoverdrachten te compenseren) en een negatief inkomenseffect voor met name huishoudens met een laag inkomen. Aangezien vooral eenoudergezinnen veel vergoed krijgen zou ook de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget verlaagd kunnen worden.
6. Naar een gelijkere bestedingsruimte voor huishoudens met en zonder kinderen
Uit de bestedingsindex blijkt dat huishoudens met kinderen na aftrek van de kosten van kinderen minder vrij te besteden hebben dan huishoudens zonder kinderen (omdat voor de meeste inkomens niet alle kosten worden vergoed). Indien het doel is om dit meer gelijk te trekken kan de overheid een groter deel van de kosten van kinderen op zich nemen, bijvoorbeeld door een verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget. Een alternatieve intensivering in het kinddomein is om iedereen toegang te geven tot vier dagen gratis kinderopvang. In de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen⁶ zijn hiervan ook de effecten op de arbeidsdeelname, de ontwikkeling van kinderen en de uitvoering in kaart gebracht.

³ Vanwege de afhankelijkheid van actuele gegevens, waaronder inkomensgegevens

⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 32359, nr. 4

⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 32140, nr. 71

⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 31322, nr. 424

Inhoud

Samenvatting	2
Leeswijzer	8
1 Wat is draagkracht?	9
1.1 Eenheid van analyse en afbakening van het rapport	9
1.2 Elementen van draagkracht.....	10
1.3 Belastingbeleid van afgelopen jaren en relatie met draagkracht	13
1.4 Conclusies.....	15
2 Niveau van het besteedbaar inkomen en sociaal minimum.....	17
2.1 Basisbehoeften en inkomen uit werk.....	17
2.2 Toereikendheid sociaal minimum	20
2.3 Conclusies.....	22
3 Vergelijking tussen verschillende soorten huishoudens	23
3.1 Beschrijving van verschillende huishoudens.....	23
3.2 Vergelijking van casussen	24
3.3 Gemiddelde druk voor verschillende inkomens.....	28
3.4 Nieuw: Bestedingsindex	31
3.5 Kosten kinderen.....	35
3.6 Conclusies.....	38
4 Levensloop en weerbaarheid	39
4.1 Levensloop en levensgebeurtenissen	39
4.2 Buffers	41
4.3 Economische zelfstandigheid	44
4.4 Conclusies.....	45
5 De (overige) doelen van het belastingbeleid.....	46
5.1 Bekostiging publieke voorzieningen	46
5.2 Bevorderen arbeidsdeelname en emancipatie	46
5.3 Andere specifieke doelen bij belastingheffing	47
5.4 Transparantie en eenvoud.....	47
5.5 Conclusies.....	48
6 Visies en beleidsopties	49
6.1 Visie 1: Naar een gelijkere belastingdruk voor alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden.....	49
6.2 Visie 2: Naar een gelijkere belasting van gepensioneerden en niet-gepensioneerden	51
6.3 Visie 3: Naar meer financiële ruimte voor lage inkomens	52
6.4 Visie 4: Naar een hogere belastingdruk voor hoge inkomens	53
6.5 Visie 5: Naar een gelijkere belastingdruk voor huishoudens met en zonder kinderen	54
6.6 Visie 6: Naar een gelijkere bestedingsruimte voor huishoudens met en zonder kinderen	55
Bijlage 1 Fiches.....	57
Bijlage 2 Definitie begrippen.....	77
Bijlage 3 Beschrijvende statistieken	81

Bijlage 4 Meer inzicht in gemiddelde druk.....	83
Bijlage 5 Meer inzicht in de bestedingsindex	87
Bijlage 6 Kosten van kinderen inclusief kinderopvangkosten	89
Bijlage 7 Overzicht stelsel van belastingen en toeslagen 2021.....	90
Bijlage 8 Taakopdracht.....	93
Bijlage 9 Deelnemers	94

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt allereerst afgebakend waar de commissie zich over heeft gebogen, en welke aspecten van draagkracht er buiten beschouwing zijn gelaten. Vervolgens worden in 1.2 de verschillende elementen van draagkracht toegelicht die verder in het rapport aan bod komen. Paragraaf 1.3 geeft een overzicht van trends in het belastingbeleid van de afgelopen jaren en de relatie met draagkracht.

In hoofdstuk 2 wordt tegen het licht gehouden of er na belastingen en toeslagen voldoende overblijft om rond te komen (de draagkracht in absolute zin). Er is speciale aandacht voor draagkracht op bijstandsniveau, in paragraaf 2.2.

In hoofdstuk 3 wordt de relatieve draagkracht van verschillende typen huishoudens bekeken. Na een korte beschrijving van de populatie in 3.1, worden in 3.2 verschillende casussen met elkaar vergeleken. Hieruit volgt een aantal conclusies (p. 27), die vervolgens in 3.3 getoetst worden op basis van een analyse van de gemiddelde belastingdruk. In paragraaf 3.4 introduceert de commissie een nieuw begrip: de bestedingsindex. Hierbij wordt behalve met de toeslagen, ook rekening gehouden met de noodzakelijke kosten waarvoor deze toeslagen een tegemoetkoming zijn (zoals huur, de kosten van kinderen). Paragraaf 3.5 gaat in op de kosten die het hebben van kinderen met zich meebrengt en de mate waarin de kindvoorzieningen deze kosten vergoeden⁷.

In de voorgaande hoofdstukken is draagkracht steeds geanalyseerd vanuit de statische situatie van verschillende huishoudens. In werkelijkheid veranderen huishoudens met de tijd van samenstelling en inkomen en vinden allerlei levensgebeurtenissen plaats, wat potentieel een grote impact heeft op het (materiële) welvaartsniveau. Dit wordt toegelicht in paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 gaat dieper in op de buffers van huishoudens. De hoogte van deze buffers is immers bepalend om onverwachte tegenvallers te kunnen dragen. Voor de weerbaarheid van huishoudens is ook relevant in hoeverre individuen economisch zelfstandig zijn, dit wordt toegelicht in paragraaf 4.3.

In hoofdstuk 5 komen een aantal andere doelen van belastingbeleid aan bod die niet eerder in het rapport zijn behandeld, zoals de bekostiging van publieke voorzieningen (5.1), het bevorderen van arbeidsdeelname en emancipatie (5.2) en transparantie en eenvoud (5.4).

Hoofdstuk 6 presenteert de beleidsopties aan de hand van zes visies. Deze visies borduren voort op de uitkomsten van de voorgaande analyse. Zo worden de effecten van deze beleidsopties op zowel de absolute als relatieve draagkracht en op de weerbaarheid gepresenteerd. Ook wordt er bij de beleidsopties in kaart gebracht wat de effecten zijn op andere doelen van belastingbeleid.

⁷ Zoals verzocht in de motie Stoffer, Slootweg en Bruins

1 Wat is draagkracht?

Dit hoofdstuk introduceert de relevante elementen bij het bepalen van draagkracht en bakent vervolgens af op welke van deze elementen het rapport nader ingaat en welke buiten de scope van het onderzoek vallen. Vervolgens worden de factoren die onderzocht zijn in dit rapport nader geïntroduceerd en wordt de relatie met het begrip draagkracht inzichtelijk gemaakt. Ook biedt dit hoofdstuk een beknopt overzicht van het belastingbeleid van de afgelopen jaren en de manieren waarop dit draagkracht beïnvloed heeft.

1.1 Eenheid van analyse en afbakening van het rapport

De eerste vraag bij het beoordelen van draagkracht is wat de relevante eenheid van analyse is. Het huidige stelsel onderscheidt belastingheffing op basis van individuele draagkracht en inkomensondersteuning op basis van de draagkracht op huishoudniveau. Belastingheffing vindt plaats op individueel niveau aangezien de belastingplichtige voor de inkomstenbelasting is gedefinieerd als natuurlijk persoon.⁸ Het individuele inkomen is daarmee het uitgangspunt voor de draagkrachtbepaling. Slechts in bepaalde gevallen wordt rekening gehouden met huishoudelementen, zoals bijvoorbeeld bij de berekening van niet aftrekbare drempels bij specifieke zorgkosten en giften. De belastingheffing is mede zo vormgegeven omdat het de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid stimuleert. Inkomensondersteuning wordt daarentegen vormgegeven door in de eerste plaats uit te gaan van draagkracht op huishoudniveau. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de draagkrachtbepaling bij de toeslagen waar het inkomen van de belanghebbende en dat van zijn eventuele partner tezamen (het huishoudinkomen) relevant is.⁹

De gedragsreacties van huishoudens zijn in veel gevallen afhankelijk van wie van de partners die verandering in het inkomen doormaakt.¹⁰ Het maakt dus uit wie binnen het huishouden meer of minder inkomen ontvangt. Huishoudens geven echter wel in meerderheid aan naar eigen beleving financieel een eenheid te vormen.¹¹ Dit wijst erop dat de meerderheid van de burgers draagkracht op het niveau van een huishouden ervaart. De beoordeling van draagkracht op individueel niveau zou er bovendien toe leiden dat leden van huishoudens waar het gezamenlijke verzamelinkomen hoog is, maar die zelf niet of slechts beperkt inkomen vergaren, niet als draagkrachtig bestempeld zouden kunnen worden. Alles overziend neemt deze commissie in dit rapport draagkracht op huishoudniveau als uitgangspunt.

Dit rapport beziet draagkracht in het belastingstelsel. Beleidsopties die uit de analyse in dit rapport naar voren komen, kennen in veel gevallen afruilen met andere doelen van het belastingstelsel. De commissie presenteert in dit rapport daarom geen advies over te verkiezen maatregelen, maar presenteert een set aan mogelijke maatregelen vanuit verschillende visies op draagkracht. Daarin wordt ook inzichtelijk gemaakt welke afruilen deze maatregelen met andere doelen van het belastingstelsel kennen. In lijn met de opdracht¹² concentreert de commissie zich op draagkracht in relatie tot de belasting- en premieheffing in box 1 en de toeslagen¹³.

De focus op belasting- en premieheffing in box 1 en toeslagen betekent dat het inkomen uit arbeid centraal staat. Voor de beoordeling van draagkracht zijn inkomen uit vermogen en de omvang van het vermogen ook van belang. Deze elementen blijven in dit rapport echter grotendeels buiten beschouwing. De diverse fiscale en economische aspecten van (inkomen uit) vermogen en hun relatie tot draagkracht kennen een eigen complexiteit en vereisen een studie op zichzelf, die verder reikt dan de opdracht aan de commissie strekt. Dit betekent niet dat de commissie deze niet belangrijk vindt. Zo laat het rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel¹⁴ zien dat

⁸ Artikel 2.1 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁹ Artikel 7 lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

¹⁰ Cherchye, L., De Rock, B. & Vermeulen F. (2012) Married with children: a collective labor supply model with detailed time use and intrahousehold expenditure information.

¹¹ Gubbels (2011) Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en in de schenk- en erfbelasting

¹² Zie bijlage 8 voor de taakopdracht

¹³ Zie bijlage 7 voor een overzicht van belasting- en premieheffing en toeslagen in 2021

¹⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 23140, nr. D

vermogen zeer scheef is verdeeld, op verschillende manieren wordt belast in box 1, 2 en 3, en dat er in box 2 veel mogelijkheden zijn voor arbitrage en uitstel. Hierbij is ook de studie van het CBS¹⁵ interessant waarin de vermogensongelijkheid inclusief de pensioenvermogens in kaart is gebracht. Vermogensvraagstukken raken ook aan het beleid rond het eigenwoningbezit en de verschaffing van al dan niet risicodragend kapitaal. Om deze reden gaat dit rapport ook niet in op verschillen tussen huurders en woningeigenaren. Bij de bestedingsindex worden de woonlasten wel meegenomen als element van de noodzakelijke kosten van een huishouden.

Een ander vraagstuk dat in dit rapport niet wordt meegenomen is de fiscale behandeling van ZZP'ers en ondernemers. Dit vraagstuk raakt niet alleen aan de belastingheffing bij ondernemingen in brede zin, maar ook aan het verschil in sociale zekerheid tussen werknemers en zelfstandigen. Er wordt in de analyse van draagkracht niet gekeken naar verschillen tussen werknemers en ondernemers en tussen ondernemers onderling. Voor een analyse van de ondernemersbelastingen verwijst de commissie naar Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Daarnaast heeft de commissie Regulering van Werk¹⁶ onlangs gekeken naar het verschil in behandeling en het onderscheid tussen verschillende typen werkenden en zelfstandigen.

Tot slot betekent de focus op box 1 en toeslagen dat de analyse van de gevolgen van indirecte belastingen op draagkracht buiten de scope van dit rapport vallen. De feitelijke bestedingsmogelijkheden van een huishouden worden niet alleen bepaald door het besteedbaar inkomen, maar ook door hoe uiteindelijk de consumptie wordt belast. Indirecte belastingen kennen in tegenstelling tot de inkomstenbelasting geen progressieve tarieven. Het CPB heeft gekeken naar de effecten van het lage versus het hoge btw-tarief¹⁷, en laat zien dat – als gekeken wordt naar het aandeel in de bestedingen – hogere inkomens relatief iets sterker profiteren van het lagere btw-tarief. Naast de btw worden bepaalde bestedingen ontmoedigd of gestimuleerd, bijvoorbeeld via accijnzen of energiebelastingen. Ook dit zijn aspecten die een rol spelen bij de inrichting van het belastingstelsel en, gelet op uitgaven van huishoudens, gevolgen kunnen hebben voor de draagkracht.

1.2 Elementen van draagkracht

De fiscale literatuur biedt voor draagkracht de beeldspraak van een brug die eerst haar eigen gewicht moet kunnen dragen, alvorens ook andere lasten te kunnen torsen¹⁸. Draagkracht wordt met andere woorden bepaald door het bruto-inkomen, na aftrek van de kosten die nodig zijn om in een minimumbestaan te kunnen voorzien. Daarmee vereist een analyse van draagkracht informatie over een drietal elementen: het inkomen binnen een huishouden (of het vermogen een inkomen te verwerven), de - in meer of mindere mate noodzakelijke - uitgaven die een huishouden kent en de bijbehorende belastingdruk. Deze paragraaf schetst de verschillende elementen die ten grondslag liggen aan dit rapport.

Inkomen

Een voor draagkracht eerste bepalend element is het inkomen van een huishouden. Een hoger huishoudinkomen betekent een grotere draagkracht. Het daadwerkelijke inkomen van een huishouden is daarbij niet per definitie gelijk aan het potentiële inkomen (de verdien capaciteit). Een hoge verdien capaciteit kan immers, indien er gekozen wordt voor meer vrije tijd of vrijwilligerswerk, samengaan met een beperkt inkomen. Een dergelijk huishouden zou dan evenwel als draagkrachtig bestempeld kunnen worden. Deze invalshoek is echter moeilijk in de praktijk toe te passen. Zo is de verdien capaciteit binnen een huishouden niet goed vast te stellen en is de deelname aan betaalde arbeid binnen een huishouden in veel gevallen niet een (volledig) vrije keuze, maar bijvoorbeeld ook afhankelijk van zorgtaken of arbeidsongeschiktheid. Nog bredere definities van draagkracht, die bijvoorbeeld kijken naar de welvaart die huishoudens ontleen aan inkomen uit werk en vrije tijd, zijn nog moeilijker te objectiveren en te meten.

¹⁵ CBS (2020) Pensioenvermogen en vermogensongelijkheid

¹⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 29544, nr. 970

¹⁷ CPB (2014) Bouwstenen voor een modern btw

¹⁸ Cohen Stuart, 'Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting' 1889.

In de praktijk grijpen politiek en beleid daarom snel naar financiële indicatoren, zoals het bruto-inkomen. Dit vormt ook het vertrekpunt van de analyses in dit rapport. Hierbij moet steeds in het achterhoofd worden gehouden dat aan huishoudinkomens zowel keuzes (over vrije tijd en consumptie) als omstandigheden (rond bijvoorbeeld zorgtaken, gezondheid of economische omstandigheden) ten grondslag liggen.

Uitgaven

Een tweede element dat van invloed is op de draagkracht van huishoudens zijn de noodzakelijke uitgaven. De mogelijkheid van een huishouden om aanvullende lasten te dragen is naast het beschikbare inkomen verbonden met het uitgavenpatroon dat een huishouden kent. Een visie op draagkracht die hierbij aansluit leidt tot de wens om te waarborgen dat huishoudens een zeker minimum aan noodzakelijke uitgaven kunnen betalen. De omvang van deze minimale noodzakelijke uitgaven hangt samen met politieke vraag welke uitgaven moeten worden betrokken bij de beoordeling van de draagkracht van een huishouden. In hoofdstuk 3 worden de kosten onder andere inzichtelijk gemaakt via de bestedingsindex.

Bij het bepalen van de omvang van noodzakelijke uitgaven voor verschillende huishoudsamenstellingen is de aanwezigheid van kinderen relevant. Op dit moment wordt een deel van de kosten van kinderen collectief gedragen. Zo zijn verschillende vormen van inkomensondersteuning afhankelijk van de aanwezigheid van kinderen (het kindgebonden budget en de kinderbijslag), en bestaan er regelingen gericht op het faciliteren van de combinatie van werk en kinderen (IACK en kinderopvangtoeslag). Deze regelingen passen binnen een visie op draagkracht waarin de kosten van kinderen in belangrijke mate noodzakelijke kosten zijn die de draagkracht belasten, maar ook binnen een visie waarin ouders met kinderen gestimuleerd moeten worden om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

De samenstelling van het huishouden is relevant voor de omvang van de noodzakelijke uitgaven van een huishouden. Eenzelfde inkomen op huishoudniveau betekent – rekening houdend met de noodzakelijke uitgaven – immers iets anders voor verschillende gezinssamenstellingen. Waar een éénpersoonshuishouden makkelijk kan rondkomen van een bepaald inkomen, is datzelfde inkomen voor een meerpersoonshuishouden met kinderen wellicht niet toereikend. Naast bovengenoemde kosten van kinderen en andere leden van een huishouden dient daarbij ook rekening gehouden te worden met de schaalvoordelen van een gemeenschappelijke huishouding. Een meerpersoonshuishouden kan immers bepaalde kosten delen, denk bijvoorbeeld aan huur of hypotheek, licht en verwarming of een televisie- of internetaansluiting. Daaruit volgt dat verschillen in draagkracht tussen huishoudens niet in absolute termen beoordeeld dienen te worden, maar dat deze moeten worden gezien in samenhang met de huishoudsamenstelling.

Belastingdruk

Bovenstaande beeldspraak van een brug die eerst haar eigen gewicht moet kunnen dragen, alvorens ook andere lasten te kunnen torsen sluit aan bij het idee dat de draagkracht wordt bepaald door het bruto-inkomen, na aftrek van een bedrag dat nodig is om in een minimumbestaan te kunnen voorzien. Dit komt in de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: IB 2001) terug als de aftrekposten voor draagkrachtverminderende factoren zoals ziektekosten maar ook de algemene heffingskorting (de opvolger van de onder de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 gehanteerde 'belastingvrije som').

Hoe een rechtvaardige verdeling van belastingdruk tussen verschillende huishoudens eruit ziet, is een politieke vraag. Horizontale gelijkheid betekent dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De fiscale literatuur vertaalt dit als het uitgangspunt dat gelijke inkomens hetzelfde worden belast¹⁹. Over de relevante eenheid van analyse bestaat discussie. Indien het huishoudinkomen als vergelijkingsmaatstaf wordt genomen – zoals de commissie in dit rapport ook verkiest – volgt hier een zekere leefvormneutraliteit uit: huishoudens met gelijke inkomens dienen ongeacht de samenstelling hetzelfde te worden belast.²⁰ Er is vanuit draagkracht gezien geen aanleiding om

¹⁹ N.C.G. Gubbels, Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting (FM nr. 136) 2011

²⁰ Wordt echter als eenheid van analyse het individuele niveau verkozen, dan is sprake van horizontale gelijkheid wanneer twee *individuen* met gelijke inkomens gelijk worden belast.

huishoudens van dezelfde omvang en met een gelijk inkomen fiscaal anders te behandelen, enkel omdat bijvoorbeeld het huishoudinkomen in een verschillende verdeling door leden van het huishoudinkomen wordt ingebracht. Hierbij past wel de eerdergenoemde kanttekening dat het niet mogelijk is om de verdien capaciteit te observeren. Zo is een arbeidsinzet van beide huishoudleden een indicatie dat de verdien capaciteit lager ligt dan een huishouden met een gelijk inkomen waar maar één persoon werkt. Een arbeidsinzet van twee huishoudleden kan er namelijk op wijzen dat er harder moet worden gewerkt om op een bepaald inkomen uit te komen. Het ontbreken van inzicht in de verdien capaciteit is daarom een belangrijke kanttekening bij het vergelijken van gelijke huishoudinkomens.

Om de horizontale gelijkheid in de belastingheffing in beeld te brengen worden in dit rapport *relatieve* verschillen in draagkracht tussen groepen vergeleken. De vraag die daartoe wordt gesteld is in hoeverre bij eenzelfde bruto-inkomen het besteedbaar inkomen van huishoudens met verschillende samenstellingen van elkaar afwijkt.

Met name aan de onderkant van de inkomensverdeling, daar waar de noodzakelijke uitgaven van huishoudens relatief hoog zijn ten opzichte van het bruto-inkomen op huishoudniveau, kan de draagkracht snel beperkt zijn. Naast een relatieve vergelijking van draagkracht wordt bij de analyses in dit rapport ook *absolute* draagkracht betrokken. De vraag die gesteld wordt is hoeveel bruto-inkomen een huishouden, gelet op de werking van het belasting- en toeslagenstelsel, moet vergaren om in de veronderstelde noodzakelijke uitgaven te kunnen voorzien.

Draagkrachtbeginsel en fiscaal instrumentalisme

Naast horizontale gelijkheid, oftewel het principe dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld is verticale gelijkheid een leidende gedachte waar de huidige Wet op de inkomstenbelasting op steunt. Dit blijkt met name uit het progressieve karakter van de inkomstenbelasting. Het principe van verticale gelijkheid stelt dat ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld naar de mate waarin zij onderling verschillen. Volgens deze logica worden dan ook verschillende inkomens verschillend in de belastingheffing betrokken. Het *draagkrachtbeginsel*, dat ook wel wordt verwoord met de stelling dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen²¹, geeft invulling aan verticale gelijkheid. Bij een hogere draagkracht dient volgens het draagkrachtbeginsel een grotere bijdrage geleverd te worden aan de collectieve middelen dan bij een lagere draagkracht.

Het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting komt onder andere tot uiting in een belastingtarief dat progressief verloopt, zodat van een hoger inkomen een groter percentage moet worden afgedragen. In Nederland gelden voor het inkomen in box 1 nu twee tarieven: 37,1% tot een inkomen van € 68.508 en 49,5% voor het inkomen daarboven²². Daarnaast dragen de heffingskortingen bij aan de progressiviteit, waardoor over de eerste duizenden euro's inkomen helemaal geen belasting hoeft worden betaald. Door diverse aftrekposten, heffingskortingen en toeslagen kan de feitelijke belastingdruk evenwel lager uitvallen, zoals in hoofdstuk 3 zal blijken.

Naast de toepassing van dit draagkrachtbeginsel (volgend uit verticale gelijkheid) en het principe dat gelijke inkomens gelijk in de belastingheffing worden betrokken (volgend uit horizontale gelijkheid), spelen er ook andere afwegingen in de belastingheffing. Een striktere toepassing van horizontale en verticale gelijkheid, door een sterkere onafhankelijkheid van verkozen leefvorm in de belastingheffing of een hoge progressie van tarieven in het belastingstelsel, kan botsen met (instrumentele) doelen van het belastingbeleid, zoals het bevorderen van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Zo leidt een sterke toepassing van het draagkrachtbeginsel, wanneer hoge inkomens een zeer groot deel van het inkomen moeten afdragen, ook tot gedragseffecten. Hun arbeidsparticipatie kan teruglopen of dit geeft een prikkel tot alternatieve belastingconstructies. Evenzo stellen de uiteenlopende doelen van belastingheffing, zoals het bevorderen van economische zelfstandigheid van partners binnen een huishouden of het bevorderen van eigenwoningbezit, grenzen aan de toepassing van het draagkrachtbeginsel en de

²¹ Stevens, Inkomstenbelasting 2001 (Fiscale Handboeken nr. 2) 2020, paragraaf 1.2

²² Dit geldt voor iedereen geboren na 1-1-1946

neutraliteit van belastingheffing tussen verschillende leefvormen²³. Recent wordt daarnaast meer aandacht gevraagd voor eenvoud, uitvoerbaarheid en aansluiting op het doenvermogen van de burger in de belastingheffing. Paragraaf 5.4 van dit rapport gaat verder in op deze doelen van het belastingstelsel.

Weerbaarheid

Bovenstaande elementen zijn van belang om de draagkracht in statische zin te beoordelen: hoe draagkrachtig zijn huishoudens, gegeven hun verzamelinkomen, samenstelling en noodzakelijke uitgaven en hoe werkt het belasting- en toeslagenstelsel hierin door? De draagkracht van veel huishoudens komt echter met name in het gedrang wanneer er zich schokken voordoen. Denk bijvoorbeeld aan een verandering van de gezinssamenstelling of verlies van werk en inkomen. De weerbaarheid tegen de financiële consequenties van dergelijke schokken is een laatste, dynamisch, element dat bepalend is voor de draagkracht van huishoudens.

Naast bovengenoemde verdien capaciteit spelen buiten de sociale zekerheid ook financiële buffers, en dus sparen, een belangrijke rol om huishoudens weerbaar te maken tegen dergelijke schokken. Ook een tweede inkomen heeft een grote invloed op weerbaarheid. Een inkomensdaling wordt substantieel gedempt wanneer binnen het huishouden ook een partner inkomen vergaart.²⁴ Economische zelfstandigheid van beide partners kan belangrijk zijn om verlies van inkomen binnen het huishouden op te vangen, bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, maar ook bij verandering van de gezinssituatie, door bijvoorbeeld een echtscheiding of overlijden. Naast (veelal structurele) oorzaken als een laag inkomen, positie op de arbeidsmarkt of woonsituatie, die het voor een deel van de huishoudens lastig maakt voldoende buffers op te bouwen, hangt de omvang daarvan ook samen met financiële bewustwording.

1.3 Belastingbeleid van afgelopen jaren en relatie met draagkracht

In Bouwstenen voor een beter belastingstelsel²⁵ is een analyse gegeven van het belastingbeleid van de afgelopen jaren. Daarin zijn twee relevante trendbewegingen zichtbaar die hieronder kort worden toegelicht.

Trend 1: meer herverdeling in belastingstelsel

De eerste trend is dat het belastingbeleid de afgelopen jaren het meest gunstig is geweest voor werknemers met een laag inkomen. Dit hangt samen met de stijging van ongelijkheid in de primaire inkomens (het verdiende inkomen inclusief de werknemers- en werkgeversbijdrage in de premies voor de sociale verzekeringen). Zo is de primaire inkomensongelijkheid (dus vóór belastingen) toegenomen, maar is de inkomensongelijkheid door een sterkere herverdeling via uitkeringen, premies en belastingen nagenoeg gelijk gebleven.²⁶ De stijging in primaire inkomensongelijkheid komt onder andere door de vergrijzing en door een hoger aandeel hoogopgeleiden en tweeverdieners.²⁷ Als reactie op de ontwikkeling in de primaire inkomens is de overheid meer gaan herverdelen.

Om dit te bewerkstelligen zijn de heffingskortingen de afgelopen jaren verhoogd en sterk inkomensafhankelijk gemaakt. Samen met de introductie en verhoging van de zorgtoeslag (als gevolg van hogere zorgpremies) leidt dit tot een grotere herverdeling ten gunste van lage inkomens. Deze grotere herverdeling heeft een aantal gevolgen. Allereerst betekent dit inkomensbeleid dat de marginale druk voor middeninkomens hoger is geworden, omdat de regelingen daar afbouwen. Dit vermindert de financiële stimulans voor deze groep om (meer) te gaan werken. Daarnaast profiteert een aanzienlijk deel van de huishoudens met lage inkomens niet meer volledig van een verdere verhoging van heffingskortingen omdat ze per saldo geen inkomstenbelasting betalen. Dit wordt de verzilveringsproblematiek genoemd. Het is daardoor niet

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 4, onderdeel 5.

²⁴ De Nardi, M., Fella G., Knoef, M., Paz-Pardo, G., & Van Ooijen R. (2020). Family and government insurance: Wages, earnings, and income risks in the Netherlands and the U.S.

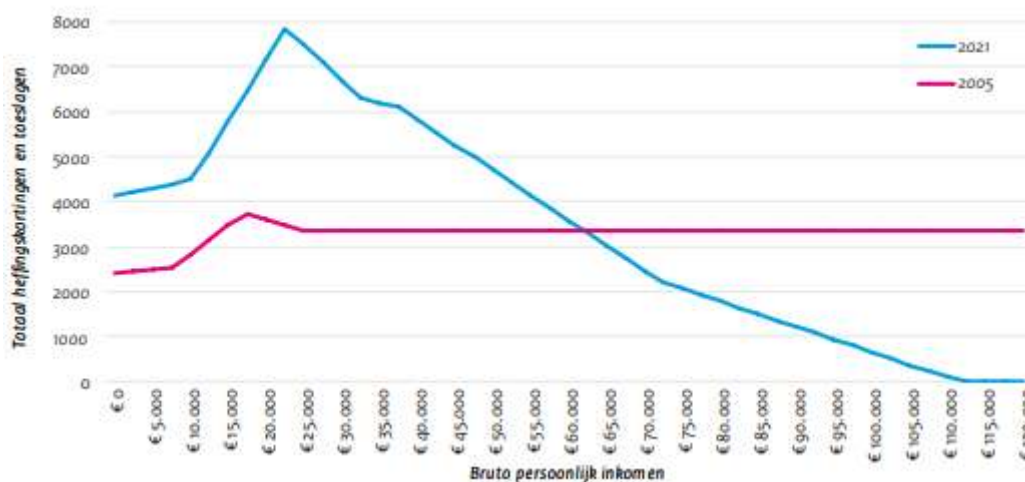
²⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 32140 nr. D

²⁶ CBS Inkomensongelijkheid en herverdeling 2001-2015

²⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 24515 nr. 482

altijd meer mogelijk om via de inkomstenbelasting het besteedbaar inkomen van lage inkomens te verhogen. Verder lijkt het verder verhogen van de arbeidskorting een weinig effectief instrument om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Zo is het door het hogere opleidingsniveau en de hogere participatiegraad moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie via fiscale prikkels nog verder te verhogen, en kunnen moeders die nog een relatief grote gevoeligheid voor financiële prikkels hebben, niet meer goed bereikt worden met een verdere verhoging van heffingskortingen. Tot slot toont de toeslagenproblematiek aan dat er ook significante nadelen zitten aan het herverdelen via de actuele inkomensafhankelijke toeslagen.

Figuur 1.1 Totaal aan heffingskortingen en zorgtoeslag voor een werkende alleenstaande



Bron: Synthesestudie *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*

Trend 2: groter verschil belastingdruk tussen alleen- en tweeverdieners

De tweede trend is dat het verschil in belastingdruk tussen alleen- en tweeverdieners sterk is gegroeid. Uit onderstaand figuur blijkt dat dit komt door de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de verhoging van de arbeidskorting, de grotere progressie door het inkomensafhankelijk maken van de heffingskortingen (zie ook voorgaande alinea) en de verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze maatregelen zijn vooral genomen om de arbeidsdeelname te stimuleren en – zoals hiervoor beschreven – gericht lagere inkomens te ondersteunen. Dit heeft geleid tot een groter verschil tussen alleen- en tweeverdieners.

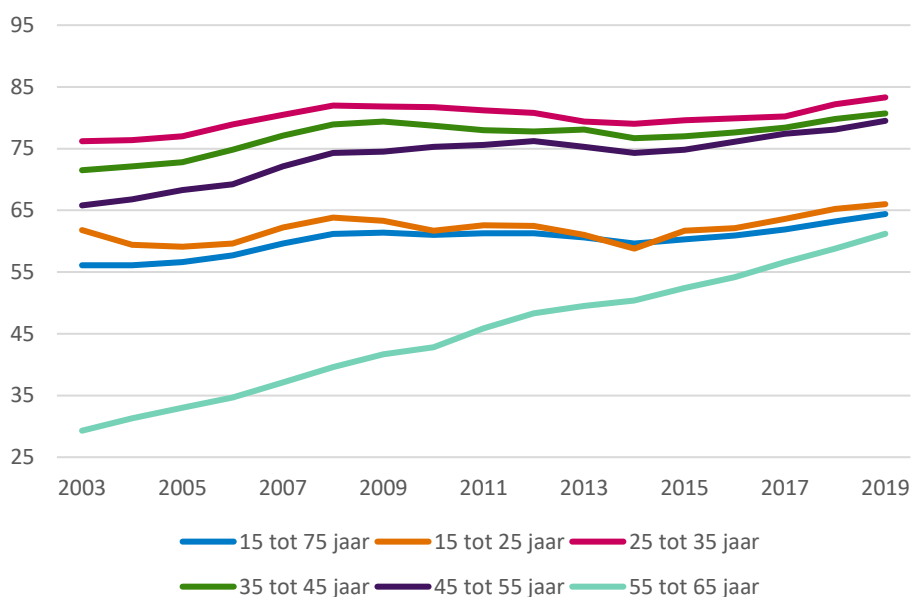
Figuur 1.2 Verschil in belastingdruk tussen alleenverdiener/tweeverdiener met een inkomen van 60.000 tussen 2005-2021



Bron: Synthesestudie *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*

Het beleid om de arbeidsdeelname te stimuleren is vooral gericht op de minstverdienende partner. Uit het IBO Deeltijd en een cohortstudie tussen 1992 en 2005²⁸ blijkt dat deze groep vooral in deeltijd werkt. Uit IBO Deeltijd blijkt ook dat de minstverdienende partners—en dan vooral vrouwen met jonge kinderen—het sterkst reageren op financiële prikkels. In de afgelopen twee decennia nam het aandeel van de vrouwen tussen 15 en 75 jaar die werken toe van 56,6 procent tot 64,4 procent (in 2019). Binnen deze groep valt op dat de afgelopen jaren vooral oudere vrouwen (door cohorteffecten en de verhoging van de AOW-leeftijd) en moeders meer zijn gaan werken. Vrouwen zijn ook gemiddeld meer uren gaan werken, met een hoger percentage voltijd- en grote deeltijdbanen, en een duidelijke daling van het aantal kleine deeltijdbanen (minder dan 20 uur per week). Desondanks is het onbenut arbeidspotentieel in Nederland in Europees perspectief op dit moment groot. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het lage gemiddeld aantal gewerkte uren van zowel mannen als vrouwen. Sinds 2015 is het voor alleenstaande ouders lonend om te gaan werken door de introductie van de alleenstaande-ouderkop bij het kindgebonden budget in 2015, die een vergelijkbare kop bij de bijstand verving.

Figuur 1.3 Arbeidsparticipatie vrouwen



Bron: CBS

1.4 Conclusies

Een belangrijk element van draagkracht is het inkomen, na aftrek van de kosten die nodig zijn om in een minimumbestaan te kunnen voorzien. De commissie kiest als vertrekpunt het bruto-inkomen op huishoudniveau. In lijn met de opdracht concentreert de commissie zich op draagkracht in relatie tot de belasting- en premieheffing in box 1 en de toeslagen. Daarmee zijn het bruto-inkomen op huishoudniveau, noodzakelijke uitgaven van huishoudens en belastingdruk bepalende elementen in de navolgende analyses. Daarbij is de notie van belang dat draagkracht van huishoudens vooral in het gedrang komt bij schokken, bijvoorbeeld in het inkomen, de uitgaven of de huishoudsamenstelling. Draagkracht is daarmee niet enkel een statisch, maar ook een dynamisch vraagstuk dat samenhangt met de financiële weerbaarheid van huishoudens.

De analyses van draagkracht zijn opgebouwd vanuit twee leidende gedachten, zijnde horizontale en verticale gelijkheid. Horizontale gelijkheid impliceert dat gelijke gevallen (hier: huishoudens met gelijke inkomens) zoveel mogelijk gelijk dienen te worden belast. Er is vanuit draagkracht gezien dan ook geen aanleiding twee huishoudens van gelijke omvang en met een gelijk inkomen anders

²⁸ Bosch, Deelen en Euwals (2008). Is Part-time Employment Here To Stay? Evidence from the Dutch Labour Force Survey 1992–2005

te behandelen. Verticale gelijkheid impliceert dat ongelijke gevallen (hier: verschillende inkomens) juist ongelijk dienen te worden belast. Dit laatste wordt gevat in het *draagkrachtbeginsel*, de leidende gedachte waar de huidige Wet op de inkomstenbelasting op steunt en die een grotere bijdrage van huishoudens met een hogere draagkracht vraagt dan van huishoudens met een lagere draagkracht.

Andere instrumentele doelen in het belastingstelsel, waaronder het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid kunnen op gespannen voet staan met horizontale en verticale gelijkheid. Dit blijkt ook uit een analyse van trends in het belastingbeleid van de afgelopen jaren, waarbij bovendien duidelijk wordt dat het bereiken van deze doelen via belastingbeleid soms tegen de grenzen aanloopt. Zo heeft het inkomensbeleid geleid tot een hogere marginale druk, verzilveringsproblematiek bij lage inkomens en een afname van de effectiviteit in fiscale prikkels om de arbeidsparticipatie te verhogen. Ook is het verschil in belastingheffing tussen alleen- en tweeverdieners vergroot. Dit alles heeft overigens ook tot gevolg dat het voor specifieke groepen zoals de minstverdienende partner en alleenstaande ouders tegenwoordig lonend(er) is om (meer) te gaan werken.

De toegenomen herverdeling in de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat de stijging van ongelijkheid in primaire inkomens is tegengegaan en de inkomensongelijkheid na toeslagen, premies en belastingen daardoor nagenoeg gelijk is gebleven. Het stelsel lijkt ook hier echter tegen een grens aan te lopen. Zo nemen door het ondersteunen van lage inkomens in een individueel belastingstelsel verschillen in belastingheffing tussen alleen- en tweeverdieners toe, is het niet altijd meer mogelijk om belastingvoordelen bij een laag inkomen te verzilveren en zitten er ook significante nadelen aan de huidige wijze van herverdeling via de toeslagen.

2 Niveau van het besteedbaar inkomen en sociaal minimum

In dit hoofdstuk wordt gezien welk bruto-inkomen een werkend huishouden moet vergaren om aan een pakket aan basisbehoeften te kunnen voldoen, en in hoeverre werk tegen het wettelijk minimumloon een huishouden hiertoe in staat stelt. Deze analyse geeft hiermee inzicht in de *absolute* draagkracht van huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling. Om de basisbehoeften voor werkenden in kaart te brengen wordt het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het SCP gebruikt. Een huishouden met een inkomen dat aan dit criterium voldoet zou in zijn basisbehoeften moeten kunnen voorzien en daarnaast nog voldoende overhouden voor enige ontspanning en sociale participatie (zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting). Vervolgens wordt gezien in hoeverre het sociaal minimum voor niet-werkende huishoudens toereikend is om in de basisbehoeften te voorzien. Voor deze huishoudens wordt het besteedbaar inkomen vergeleken met het niet-veel-maar-toereikend-criterium, maar ook met het meer sobere basisbehoeftencriterium.

2.1 Basisbehoeften en inkomen uit werk

Tabel 2.1 laat zien hoeveel uur een huishouden zonder kinderen moet werken tegen het wettelijk minimumloon (WML) om een besteedbaar inkomen te genereren dat voldoet aan het niet-veel-maar-toereikend (nvmt) criterium van het SCP. Hieruit blijkt dat bij fulltime werken op WML-niveau alle bestudeerde huishoudtypes een besteedbaar inkomen hebben dat voldoet aan het nvmt-criterium.

Tabel 2.1 Bruto en besteedbaar inkomen zonder kinderen

	Alleenstaande	Alleenverdiener	Tweeverdiener
Aantal uren werk tegen WML	25	37	37 (25+12)
Bruto-inkomen niet-veel-maar-toereikend	€ 13.958	€ 20.183	€ 20.002
<i>Pensioen- en VUT-premie werknemer</i>	€ -389	€ -562	€ -557
<i>Belastingen + premies</i>	€ -5.034	€ -7.279	€ -7.214
<i>Heffingskortingen</i>	€ 4.296	€ 6.416	€ 6.526
Netto inkomen	€ 12.831	€ 18.757	€ 18.757
<i>Kosten zorg</i>	€ -1.653	€ -3.305	€ -3.305
<i>Zorgtoeslag</i>	€ 1.288	€ 2.484	€ 2.484
<i>Huurtoeslag</i>	€ 2.899	€ 3.577	€ 3.577
Besteedbaar inkomen niet-veel-maar-toereikend	€ 15.366	€ 21.513	€ 21.513
Equivalentiefactor	1,00	1,40	1,40
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	€ 15.366	€ 15.366	€ 15.366
Aantal huishoudens totaal (x1000)	1582	150	1467
Aantal huishoudens met bruto-inkomen rond niet-veel-maar-toereikend (x1000)*	40	2	6

*gerekend met een marge van 10% rondom het bruto-inkomen.

Voor een alleenstaande ligt het nvmt-inkomen in 2021 op ongeveer € 15.366. Het besteedbare inkomen van paren moet een factor 1,4 hoger liggen, dus op ongeveer € 21.513, om aan het nvmt-criterium te voldoen. Zie bijlage 2 voor een toelichting op deze zogenaamde equivalentiefactor. Tabel 2.1 laat zien dat het bijbehorende bruto-inkomen voor paren ook ongeveer 1,4 keer zo groot is; bij dit inkomensniveau is er nauwelijks verschil tussen alleen- en tweeverdieners in het bruto-nettotraject. Wel is het zo dat paren een voordeel hebben ten opzichte van de alleenstaande: doordat een paar slechts 1,4 keer zoveel inkomen nodig heeft om in de basisbehoeften te kunnen voorzien, hoeven zij gemiddeld – per persoon – minder uren te werken dan een alleenstaande.

Opvallend is dat voor deze huishoudtypes het besteedbare inkomen hoger is dan het bruto-inkomen uit arbeid. Deze huishoudens ontvangen dus per saldo inkomen uit het stelsel van

belastingen en toeslagen. De huishoudens in dit voorbeeld betalen weliswaar een bedrag aan inkomstenbelasting (na aftrek van heffingskortingen), maar dit wordt ruimschoots "gecompenseerd" door de toeslagen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze bevinding volgt uit de gekozen definitie van besteedbaar inkomen, waarbij huren het besteedbaar inkomen niet verlagen, maar de huurtoeslag wel het besteedbaar inkomen verhoogt. Als ook de huren in aftrek worden gebracht bij de berekening van het besteedbaar inkomen, ligt het resulterende besteedbaar inkomen ruim onder het bruto-inkomen.

Tot slot geven de laatste twee regels van de tabel het aantal huishoudens weer per huishoudtype. Zo zijn er ongeveer 1,5 miljoen alleenstaanden en tweeverdieners zonder kinderen, terwijl er ongeveer 150 duizend alleenverdieners zonder kinderen zijn. Het aantal werkende huishoudens met een bruto-inkomen rondom het bedrag dat nodig is om aan het nvmt-criterium te voldoen is laag: bij alleenstaanden gaat het om 2,5%, bij alleenverdieners 1,3% en bij tweeverdieners 0,4%.

Hoewel uit de analyse blijkt dat voltijds werken aan het WML voldoende is om het nvmt-budget te verdienen, kunnen er knelpunten ontstaan wanneer huishoudens meer kwijt zijn aan vaste lasten dan de voorbeeldbedragen. Dit kan voorkomen als er geen passende huurwoning beschikbaar is. Een hogere huur dan de kwaliteitskortingsgrens (ca. € 450) wordt immers slechts deels gecompenseerd door een hogere huurtoeslag. Bij het berekenen van de casussen is gebruikt gemaakt van de referentiehuren van het SCP.²⁹

De referentiehuren in het nvmt-budget van het SCP worden berekend door een huurprijs af te leiden van enkele kwaliteitscriteria voor een woning (waaronder oppervlakte en staat van de woning). Merk op dat deze schatting uitgaat van de bestaande woningvoorraad en huidige huurcontracten. Daarmee wordt geen rekening gehouden met de huidige beschikbaarheid van dergelijke woningen tegen dergelijke huren. Zeker in specifieke regio's kan gelet op de prijsontwikkeling en wachtlijsten in de sociale huursector een dergelijke woning niet altijd beschikbaar zijn. In de praktijk blijkt dat iets meer dan de helft van de alleenstaande huurders met een laag inkomen in een woning woont met een huur die hoger is dan de referentiehuur. Huishoudens kunnen ook een huur rond het referentiebedrag betalen, maar daarbij wel concessies doen aan de kwaliteitscriteria van de woning ten opzichte van de referentiewoning. Het kan tegelijk in gevallen ook een bewuste keuze zijn — bijvoorbeeld vanwege de locatie — om een hogere huur te accepteren, ten koste van andere uitgaven uit het (nvmt-) budget.

Uit onderzoek van het Nibud³⁰ en het Economisch Instituut voor de Bouw³¹ blijkt dat het risico op betaalbaarheidsproblemen samenhangt met het inkomensniveau. Betaalbaarheidsproblemen komen verder vaker voor onder huurders dan onder woningeigenaren, en vaker onder alleenstaanden en eenoudergezinnen. Gepensioneerden hebben veel minder vaak te maken met hoge woonlasten. In paragraaf 3.4 betrekken we om deze reden dan ook de daadwerkelijke woonlasten bij de analyse.

Knelpunten kunnen verder ontstaan wanneer een huishouden hoge zorgkosten heeft of niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van lokale lasten. Voor individuele huishoudens kan dit betekenen dat de bruto-inkomens in tabel 2.1 alsnog ontoereikend zijn om aan het nvmt-criterium te voldoen. Bij alleenstaanden en tweeverdieners komt, gelet op het aantal gewerkte uren dat voor hen nodig is om aan het nvmt-criterium te voldoen, bij fulltime werken tegen WML de toereikendheid van het inkomen minder snel in het gedrang dan bij alleenverdieners.

Tabel 2.2 geeft de situatie weer voor dezelfde huishoudens, maar dan met twee kinderen. Vanwege de vergelijkbaarheid met de analyse van de commissie Inkomstenbelasting en toeslagen³² is er

²⁹ Bij de berekening van de huurtoeslag is uitgegaan van een huurbedrag van € 500 voor alleenstaanden, € 587 voor een paar zonder kinderen, € 635 voor een alleenstaande met twee kinderen en € 671 voor een paar met twee kinderen.

³⁰ Hoe gaan mensen om met hoge woonlasten?, Verberk, Waarnaar, Bos, 2019

³¹ Betaalbaarheid op de woningmarkt, EIB, 2020

³² Naar een activerender belastingstelsel, Eindrapport commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 2013

voor gekozen om uit te gaan van kinderen met een leeftijd tussen de 6 en 11 jaar.³³ De besteedbare inkomens die nodig zijn om aan het nvmt-criterium te voldoen liggen door de hogere equivalentiefactor nu aanzienlijk hoger dan in de situatie zonder kinderen. Daar staat tegenover dat een relatief lager bruto-inkomen nodig is dan in de situatie zonder kinderen. Een alleenstaande heeft zelfs in absolute zin een lager bruto-inkomen nodig en paren hebben maar ongeveer 13% extra bruto-inkomen nodig voor een besteedbaar inkomen dat 35% hoger ligt.

Tabel 2.2 Bruto en besteedbaar inkomen met twee kinderen tussen 6 en 11 jaar

	Alleenstaande	Alleenverdiener	Tweeverdiener
Aantal uren tegen WML	22	40	41 (27+14)
Bruto-inkomen niet-veel-maar-toereikend	€ 11.887	€ 22.118	€ 22.219
<i>Pensioen- en VUT-premie werknemer</i>	€ -331	€ -626	€ -618
<i>Belastingen + premies</i>	€ -4.287	€ -7.974	€ -8.014
<i>Heffingskortingen</i>	€ 4.287	€ 6.927	€ 7.206
Netto inkomen	€ 11.556	€ 20.446	€ 20.793
<i>Kosten zorg</i>	€ -1.653	€ -3.305	€ -3.305
<i>Zorgtoeslag</i>	€ 1.288	€ 2.484	€ 2.484
<i>Huurtoeslag</i>	€ 3.955	€ 4.237	€ 4.237
<i>Kinderbijslag</i>	€ 2.186	€ 2.186	€ 2.186
<i>Kindgebonden budget</i>	€ 5.468	€ 2.226	€ 2.226
<i>Kosten kinderopvang</i>	€ -13.011	€ -	€ -8.674
<i>Kinderopvangtoeslag</i>	€ 12.491	€ -	€ 8.327
Besteedbaar inkomen	€ 22.281	€ 28.274	€ 28.274
Equivalentiefactor	1,45	1,84	1,84
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	€ 15.366	€ 15.366	€ 15.366
# huishoudens totaal (x1000)	207	108	1225
# met bruto-inkomen rond niet-veel-maar-toereikend (x1000)*	2	4	7

*gerekend met een marge van 10% rondom het bruto-inkomen.

Uit de vergelijking met de situatie zonder kinderen valt vooral op dat de alleenstaande ouder relatief gunstig af is. De verklaring hiervoor ligt bij het kindgebonden budget. Door de alleenstaande-ouderkop ligt het maximale bedrag van het kindgebonden budget voor een alleenstaande ruim € 3.000 hoger dan voor een paar. In termen van het aantal uren dat gewerkt moet worden tegen WML verdwijnt het verschil tussen alleenstaanden en paren grotendeels: zowel alleenstaanden als paren moeten nu – per persoon – ruim 20 uur werken tegen WML om aan het nvmt-criterium te voldoen. In de situatie zonder kinderen moest een alleenstaande nog 25 uur werken, tegenover gemiddeld ruim 18 uur per persoon bij paren.

Net als in de situatie zonder kinderen is er weinig verschil tussen alleen- en tweeverdieners. Bij de tweeverdiener heeft de minstverdienende partner weliswaar recht op IACK, maar deze heffingskorting begint pas op te bouwen vanaf een inkomen van ruim € 5.000. Bij de bruto-inkomens in deze voorbeelden is het voordeel van de IACK dan ook klein. Bovendien heeft de alleenverdiener in dit voorbeeld een hogere arbeidskorting dan de gezamenlijke arbeidskorting van het tweeverdienershuishouden. De reden hiervoor is dat de arbeidskorting pas vanaf een inkomen van ruim € 10.000 sterk oploopt. De reden dat de tweeverdiener alsnog iets meer profiteert van de

³³ Aangenomen is dat kinderen van een alleenstaande drie dagen gebruik maken van buitenschoolse opvang (bso), terwijl kinderen van een tweeverdiener twee dagen naar de bso gaan. Kinderen van een alleenverdiener maken geen gebruik van de bso. De uitkomsten variëren met de leeftijd van de kinderen. Kinderen tot 4 jaar gaan naar de opvang, wat hogere kosten met zich meebrengt dan de bso. Als het jongste kind ouder is dan 12 jaar heeft de minstverdiener of alleenstaande ouder bovendien geen recht meer op de IACK. Daar staat tegenover dat het kindgebonden budget hoger is voor oudere kinderen. Voor wat betreft de relatieve verschillen tussen de leefvormen maakt de leeftijd van de kinderen echter niet veel verschil.

heffingskortingen dan de alleenverdiener is dat de niet-werkende partner in het alleenverdienershuishouden een groot deel van de algemene heffingskorting niet kan verzilveren.

De laatste twee regels van tabel 2.2 geven het aantal huishoudens per type en het aantal huishoudens met een bruto-inkomen rondom het bedrag dat nodig is om aan het nvmt-criterium te voldoen. Uit deze cijfers volgt dat het aantal werkende huishoudens met kinderen dat een inkomen heeft rondom dit niveau beperkt is, zowel in absolute als in relatieve zin.

Merk tenslotte op dat de huishoudens die gebruik maken van kinderopvang als gevolg van de toeslagensystematiek aan de ene kant betalen voor kinderopvang, terwijl ze aan de andere kant via de toeslag bijna het gehele bedrag weer terugkrijgen. Deze systematiek heeft tot gevolg dat huishoudens te maken hebben met grote geldstromen bij een relatief laag inkomen. Wanneer deze huishoudens te maken krijgen met terugvorderingen, bijvoorbeeld doordat wijzigingen niet goed zijn doorgegeven, kan het - afgezet tegen het bruto-inkomen - al snel gaan om aanzienlijk bedragen. Dit brengt het risico met zich mee dat huishoudens de teveel ontvangen toeslag niet (tijdig) terug kunnen betalen en in feite financieel niet voldoende weerbaar zijn om deze risico's te kunnen dragen.

2.2 Toereikendheid sociaal minimum

Het wettelijk bestaansminimum komt overeen met de hoogte van een bijstandsuitkering en met de hoogte van de AOW-uitkering (vanaf de AOW-leeftijd). De hoogte van het wettelijk bestaansminimum of 'sociaal minimum' is gekoppeld aan de hoogte van het nettominimumloon. Ook is het afhankelijk van de samenstelling van het huishouden, waardoor rekening wordt gehouden met schaalvoordelen.³⁴ Voor jongvolwassenen tot 21 jaar is de bijstandshoogte lager (de jongerennorm).

De bijstand uit de Participatiewet vormt het vangnet van de sociale zekerheid. Het uitgangspunt van de bijstand is dat het een tijdelijk vangnet biedt, tot iemand weer in staat is zelf in zijn inkomen te voorzien.³⁵ De bijstand is sober, waarmee er een balans wordt gezocht tussen inkomenszekerheid, prikkels tot arbeidsparticipatie (en onderwijs in het geval van jongeren) en het binnen de perken houden van de overheidsuitgaven. Ook wordt soberheid gezien als voorwaarde voor draagvlak van de sociale zekerheid. De AOW vormt het vangnet voor gepensioneerden, en ligt hoger dan een bijstandsuitkering. In de hoogte van de AOW spelen prikkels tot arbeidsparticipatie geen rol meer. Ook heeft het AOW-pensioen een langdurig karakter. Daarnaast fungeert het basispensioen van de AOW als fundament voor het gehele pensioenstelsel. Het stelsel als geheel heeft als doel te voorkomen dat mensen na pensionering met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd.

Hoewel het sociaal minimum is bedoeld om te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften, is er in de bepaling van de hoogte geen directe link met onvermijdbare uitgaven. Tabel 2.3 laat zien hoe het zich verhoudt tot het nvmt-budget, maar ook tot de minimaal noodzakelijke kosten die het SCP hanteert in zijn basisbehoeftenbudget. Dit is krappere dan het niet-veel-maar-toereikend criterium, omdat de vermijdbare kosten voor sociale participatie niet tot de minimaal noodzakelijke kosten worden gerekend.

Tabel 2.3 laat zien dat het sociaal minimum voor de meeste voorbeeldhuishoudens voldoende is om aan het nvmt-criterium te voldoen. Voor paren in de bijstand (met name paren met kinderen) blijft echter niet voldoende over voor sociale participatie. Hun inkomen voorziet wel in het basisbehoeftebudget, maar niet in het nvmt-budget. Hiervoor zijn zij nu afhankelijk van het gemeentelijke minimabeleid. In recent onderzoek wijst het Nibud aanvullend nog op een aantal andere huishoudtypen dat niet rond kan komen: paren in de bijstand met twee of meer kinderen

³⁴ De bijstandshoogte is via de netto-netto-koppeling gekoppeld aan het netto referentieminimumloon, rekeninghoudend met de belastingheffing voor belastingplichtigen die niet werken.

³⁵Zie bijvoorbeeld Memorie van Toelichting van Invoeringswet Wet Werken Naar Vermogen (p.3), https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120201/memorie_van_toelichting/document3/f=/viwmfo4wd2x9.p df

van 12 jaar of ouder, mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten, mensen met een flexibel inkomen en jongeren tot 21 jaar met een minimumjeugdloon of een bijstandsuitkering³⁶. Voor de laatste groep is de relatief lage jongerennorm van de bijstand en het relatief lage minimumjeugdloon de oorzaak dat zij niet rond kunnen komen. De beleidsoverweging achter deze lage niveaus is dat hierdoor jongeren gestimuleerd worden een opleiding te volgen en daarmee te werken aan perspectief op de arbeidsmarkt. Bij de bijstand speelt ook dat ouders een onderhoudsplicht hebben voor hun kinderen die jonger dan 21 jaar zijn. In uitzonderlijke gevallen is maatwerk mogelijk om de jongerennorm in de bijstand aan te vullen.³⁷

Vergelijkbaar met het onderzoek van het Nibud, blijkt uit tabel 2.3 dat paren met twee kinderen, en in mindere mate paren zonder kinderen, met een bijstandsuitkering niet aan het nvmt-criterium kunnen voldoen. Het grote verschil met de situatie van alleenstaande ouders in de bijstand ontstaat door de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget. Huishoudens in de bijstand hebben doorgaans wel voldoende middelen om in de minimale basisbehoeften te kunnen voorzien.

Tabel 2.3 *Besteedbaar inkomen met een minimumuitkering (bijstand en AOW) t.o.v. niet-veel-maar-toereikend en basisbehoeftebudget, op jaarbasis*³⁸

	Bijstand				AOW	
	Alleenst. >21	Alleenst. ouder, 2 kinderen	Paar	Paar, 2 kinderen	Alleenst.	Paar
Netto inkomen (bijstand/AOW)	€ 12.912	€ 12.912	€ 18.446	€ 18.446	€ 15.459	€ 21.193
<i>Kosten zorg</i>	€ 1.724	€ 1.724	€ 3.449	€ 3.449	€ 1.786	€ 3.572
<i>Zorgtoeslag</i>	€ 1.288	€ 1.288	€ 2.484	€ 2.484	€ 1.288	€ 2.396
<i>Huurtoeslag^a</i>	€ 2.899	€ 3.955	€ 3.577	€ 4.237	€ 2.927	€ 3.627
<i>Kinderbijslag</i>	€ 0	€ 2.186	€ 0	€ 2.186		
<i>Kindgebonden budget</i>	€ 0	€ 5.468	€ 0	€ 2.226		
Besteedbaar inkomen	€ 15.375	€ 24.085	€ 21.058	€ 26.131	€ 17.888	€ 23.644
Equivalentiefactor	1	1,45	1,4	1,84	1	1,4
<i>Basisbehoeftebudget</i>	€ 14.068	€ 20.398	€ 19.695	€ 25.884	€ 14.068	€ 20.398
Verschil besteedbaar inkomen en basisbehoefte	€ 1.307	€ 3.687	€ 1.363	€ 247	€ 3.820	€ 3.246
<i>Nvmt-budget</i>	€ 15.366	€ 22.281	€ 21.512	€ 28.273	€ 15.366	€ 21.512
Verschil besteedbaar inkomen en nvmt	€ 9	€ 1.805	-€ 454	-€ 2.143	€ 2.522	€ 2.131

^a Op basis van een maandelijkse huur van € 500 voor alleenstaanden, € 635 voor alleenstaande ouders, € 587 voor paren zonder kinderen en €671 voor paren met kinderen.

Naast bovenstaande voorbeelden kunnen er ook knelpunten ontstaan als de lasten in de voorbeeldbudgetten in de praktijk niet kunnen worden gerealiseerd. Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven kan dat het geval zijn als er geen passende huurwoning beschikbaar is, of als een huishouden hoge zorgkosten heeft. Zij zijn dan eveneens aangewezen op maatwerk van de

³⁶ Nibud (2020), Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan. Een bestudering van vijf jaar armoedebeleid bij tachtig gemeenten, via <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Rapport-analyse-5-jaar-armoedebeleid-80-gemeenten.pdf>

³⁷ Nibud (2020), Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan. Een bestudering van vijf jaar armoedebeleid bij tachtig gemeenten, via <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Rapport-analyse-5-jaar-armoedebeleid-80-gemeenten.pdf>

³⁸ Ter indicatie van de aantallen in de bijstand naar leefvorm: in totaal waren er in Q3 van 2020 361.625 huishoudens met een bijstandsuitkering, waarvan 240.615 alleenstaanden, 68.130 alleenstaande ouders en 52.755 gehuwden en samenwonenden. Van een klein aantal is de leefvorm onbekend. Bron: CBS Bijstandsuitkeringenstatistiek.

gemeente. Het Nibud concludeert echter op basis van ruim 80 minimaeffectrapportages³⁹ dat het gemeentelijk budget in de praktijk onvoldoende is om alle groepen ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Gemeenten moeten immers keuzes maken met schaarse middelen. Er ontstaan daardoor gemeentelijke verschillen in welke typen huishoudens rond kunnen komen. Ook kan niet-gebruik van gemeentelijke regelingen ervoor zorgen dat huishoudens niet rond kunnen komen.

2.3 Conclusies

Uit de analyse van de casussen blijkt dat fulltime werken op het niveau van het wettelijk minimumloon in principe toereikend is om aan het niet-veel-maar-toereikend criterium te voldoen. Deze conclusie geldt voor zowel alleenstaanden als voor paren. Daarnaast blijkt dat het sociaal minimum toereikend is om te voorzien in de noodzakelijke basisbehoeften. Voor de meeste huishoudens is het sociaal minimum ook voldoende om aan het nvmt-criterium te voldoen. Dit geldt echter niet voor paren, met name paren met kinderen. Bij langdurige afhankelijkheid van de bijstand hebben deze huishoudens niet voldoende middelen om sociaal en maatschappelijk mee te doen.

Bij deze conclusies zijn echter wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo moeten paren met kinderen meer uren op WML-niveau werken om aan het nvmt-criterium te voldoen in vergelijking met paren zonder kinderen, terwijl alleenstaande ouders juist minder uren hoeven te werken vergeleken met alleenstaanden zonder kinderen. Knelpunten ontstaan wanneer de begrote lasten van huishoudens in de voorbeeldbudgetten niet kunnen worden gerealiseerd. Mensen zijn in veel gevallen dan aangewezen op ondersteuning en maatwerk van de gemeente. Nibud stelt dat het gemeentelijk budget in de praktijk onvoldoende is om alle groepen de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben.

³⁹ Met de minima-effectrapportages geeft het Nibud gemeenten inzicht in de koopkracht van hun inwoners met een laag inkomen en/of extra zorgkosten.

3 Vergelijking tussen verschillende soorten huishoudens

De vorige sectie beziet draagkracht in absolute zin: welk bruto-inkomen heeft een werkend huishouden nodig om in de basisbehoeften te kunnen voorzien. Deze sectie beziet draagkracht in *relatieve* zin, en stelt de vraag in hoeverre bij eenzelfde bruto-inkomen het besteedbaar inkomen van huishoudens met verschillende samenstellingen van elkaar afwijkt. Daartoe worden allereerst huishoudens met een modaal en twee keer modaal inkomen in verschillende samenstellingen en met en zonder kinderen vergeleken. Vervolgens worden gepensioneerde huishoudens vergeleken. De conclusies die volgen uit de specifieke casussen worden vervolgens in paragraaf 3.3 getoetst door te kijken naar de gemiddelde druk van verschillende huishoudtypen.

Bij het berekenen van de gemiddelde druk worden ook ontvangen toeslagen meegenomen. Deze toeslagen zijn echter een tegemoetkoming voor specifieke kosten die een huishouden maakt, denk aan zorg, huur of kinderopvang. Deze worden niet in rekening gebracht in de gemiddelde druk. Omdat deze kosten van belang zijn voor draagkracht introduceert de commissie in paragraaf 3.4 een nieuw begrip, de bestedingsindex. Deze index laat zien welk deel van het bruto-inkomen vrij te besteden is en geeft, net als de gemiddelde belastingdruk, een beeld van de progressie in het stelsel.

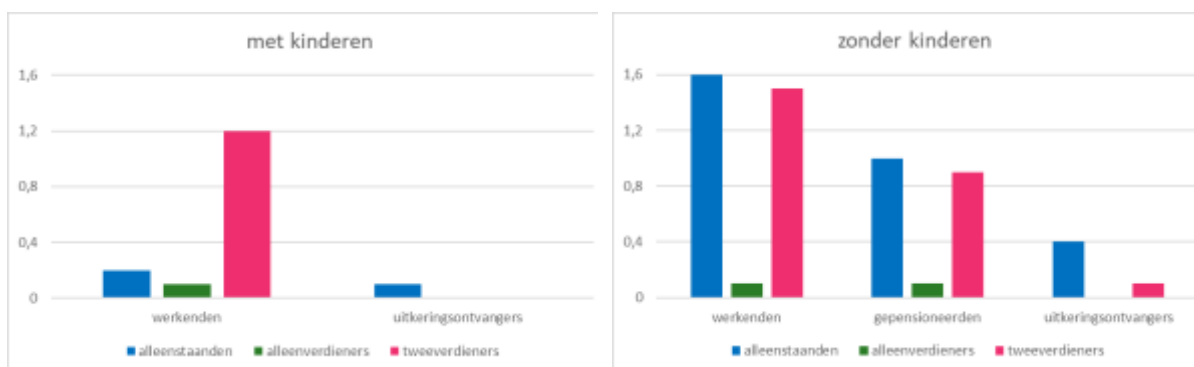
Tenslotte gaat dit hoofdstuk in paragraaf 3.5 nader in op de kosten die gepaard gaan met het hebben van kinderen. Ook wordt voor verschillende huishoudtypen en inkomensniveaus bekeken in welke mate deze kosten worden vergoed door de kindregelingen.

3.1 Beschrijving van verschillende huishoudens

Huishoudens met kinderen zijn in veruit de meeste gevallen paren (1,2 miljoen huishoudens) waarbij beide partners inkomen hebben en arbeidsinkomen de belangrijkste inkomensbron is. Volgens de gehanteerde definitie in MIMOSI hoeft dat inkomen niet volledig uit arbeidsinkomen te bestaan. Een paar bestaande uit een werkende partner en een partner met een uitkering wordt ook als tweeverdiener geïnclassificeerd, zolang het arbeidsinkomen de belangrijkste inkomensbron is voor het huishouden. De groep alleenstaanden met kinderen bevat ongeveer 200.000 huishoudens, terwijl alleenverdieners met kinderen ongeveer 100.000 keer voorkomen. Deze groepen zijn daarmee klein in vergelijking met de groep tweeverdieners met kinderen.

In de groep zonder kinderen zitten 1,6 miljoen werkende alleenstaanden en 1,5 miljoen werkende tweeverdieners. Daarnaast is er een grote groep gepensioneerde alleenstaanden en tweeverdieners van in totaal 1,9 miljoen huishoudens. Verder zien we in de groep zonder kinderen relatief veel uitkeringsontvangers (0,5 miljoen) in vergelijking met de groep huishoudens met kinderen (0,1 miljoen). Net als in de groep huishoudens met kinderen is het aandeel alleenverdieners relatief klein. In bijlage 3 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de verschillende huishoudens.

Figuur 3.1 – aantal huishoudens (in miljoenen) met en zonder kinderen naar inkomensbron en huishoudtype (Bron: MIMOSI)



3.2 Vergelijking van casussen

In deze paragraaf worden verschillende huishoudtypen vergeleken bij hetzelfde bruto-inkomen: modaal (€ 36.500). Het gevolg hiervan is wel dat we naar voorbeelden kijken die niet per definitie representatief zijn voor de verschillende huishoudtypen. Zo zijn er naar schatting bijna 1,5 miljoen tweeverdieners, maar slechts 67 duizend van deze huishoudens hebben een huishoudinkomen dat lager is dan modaal. Bij alleenverdieners geldt ook dat een groot deel van de huishoudens een inkomen heeft dat ruim boven modaal ligt. Voor alleenstaanden is het modaal inkomen wel behoorlijk representatief: er zijn ongeveer evenveel alleenstaanden met een inkomen boven modaal als onder modaal. Om die redenen worden bij de vergelijking ook alleen- en tweeverdieners met een inkomen van twee keer modaal meegenomen.

De analyse waarbij bruto-inkomens constant worden gehouden maakt inzichtelijk hoe het stelsel van belastingen en toeslagen uitpakt voor verschillende huishoudtypen bij een gegeven inkomen. Tabel 3.1 laat zien hoe een modaal bruto-inkomen tot verschillende besteedbare netto-inkomens leidt. Daarbij valt op dat tweeverdieners een groot belastingvoordeel hebben ten opzichte van alleenstaanden en alleenverdieners, door een veel hoger recht op heffingskortingen. Dit komt enerzijds doordat tweeverdieners twee keer de arbeidskorting ontvangen en anderzijds door de afbouw van de algemene heffingskorting vanaf een inkomen van ruim € 20.000. Verder blijkt uit de tabel dat alleenverdieners in 2021 nog een klein belastingvoordeel hebben ten opzichte van een alleenstaande als gevolg van de uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting. Vanaf 2023 is dit voordeel verdwenen en hebben alleenverdieners en alleenstaanden hetzelfde recht op heffingskortingen. Tot slot hebben alleenverdieners en tweeverdieners een voordeel ten opzichte van alleenstaanden doordat zij nog zorgtoeslag ontvangen bij een modaal huishoudinkomen. Wel betalen zij uiteraard tweemaal de zorgpremie en het eigen risico, waardoor hier de netto kosten voor zorg op huishoudniveau alsnog hoger zijn voor paren dan voor alleenstaanden.

Bij de vergelijking van deze huishoudens tot huishoudens met een huishoudinkomen van twee keer modaal komt de progressiviteit van het stelsel tot uiting. Het besteedbare inkomen van tweeverdieners met een inkomen van twee keer modaal is minder dan twee maal dat van een tweeverdiener met een modaal inkomen (maar een factor 1,73 hoger). Voor een alleenverdiener met een dubbel modaal inkomen is die factor 1,64 ten opzichte van een alleenverdiener met een modaal inkomen. Bij een dubbel modaal inkomen wordt het verschil in fiscale behandeling tussen alleenverdieners en tweeverdieners nog scherper zichtbaar. De tweeverdiener heeft een netto-inkomen dat bijna € 10.000 hoger ligt dan dat van de alleenverdiener als gevolg van een hoger recht op heffingskortingen. Bij een modaal inkomen is het verschil in netto-inkomen tussen de tweeverdiener en alleenverdiener nog ruim € 4.000.

Tabel 3.1 Bruto en besteedbaar inkomen zonder kinderen

	Alleenstaande modaal	Alleenverdiener modaal	Tweeverdiener Modaal (2/3 – 1/3)	Alleenverdiener 2x modaal	Tweeverdiener 2x modaal (2/3 – 1/3)
Bruto-inkomen	€ 36.500	€ 36.500	€ 36.500	€ 73.000	€ 73.000
<i>Pensioen en VUT- premie werknemer</i>	€ -1.706	€ -1.706	€ -1.131	€ -4.447	€ -3.412
<i>Belastingen + premies</i>	€ -12.909	€ -12.909	€ -13.122	€ -25.439	€ -25.817
<i>Heffingskortingen</i>	€ 6.197	€ 6.575	€ 10.365	€ 2.609	€ 11.494
Netto inkomen	€ 28.083	€ 28.461	€ 32.612	€ 45.723	€ 55.265
<i>Kosten zorg*</i>	€ -1.653	€ -3.305	€ -3.305	€ -3.305	€ -3.305
<i>Zorgtoeslag</i>	€ 0	€ 724	€ 646	€ 0	€ 0
Besteedbaar inkomen	€ 26.430	€ 25.880	€ 29.953	€ 42.418	€ 51.960
Equivalentiefactor	1,00	1,40	1,40	1,40	1,40
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	€ 26.430	€ 18.485	€ 21.395	€ 30.299	€ 37.114

*Gemiddelde zorgkosten (zorgpremie + eigen betalingen) voor een werkende. Dit bedrag ook aangenomen bij de niet-werkende partner in het alleenverdienershuishouden.

Tabel 3.2 geeft de besteedbare inkomens voor dezelfde huishoudtypen als in Tabel 3.1, maar nu in de situatie dat het huishouden twee kinderen heeft tussen de 6 en 11 jaar. Dit zorgt voor hogere besteedbare inkomens, omdat de aanwezigheid van kinderen doorwerkt in hogere heffingskortingen, kinderbijslag en toeslagen. Daarbij valt op dat alleenstaanden met kinderen relatief meer inkomensondersteuning ontvangen ten opzichte van andere huishoudtypes. Wat de belastingen betreft zit het verschil in de heffingskortingen: alleenstaanden en tweeverdieners met kinderen hebben recht op de IACK, die oploopt tot maximaal een kleine € 3.000 in 2021. Daarnaast hebben alle huishoudtypen recht op de kinderbijslag en geldt bij de gekozen inkomens ook nog dat er recht bestaat op kindgebonden budget. Met name voor de alleenstaande ouder is het kindgebonden budget een fors bedrag (ruim 12% van het bruto-inkomen). Daarnaast hebben alleenstaanden en tweeverdieners recht op kinderopvangtoeslag, maar staan hier ook de kosten van buitenschoolse opvang tegenover.

Uit een vergelijking van de gestandaardiseerde inkomens volgt echter een ander beeld. In de onderste regel van tabel 3.1 en tabel 3.2 zijn de besteedbare inkomens gestandaardiseerd met behulp van equivalentiefactoren. Door deze standaardisering is het mogelijk om een zinvolle vergelijking te maken tussen huishoudens van verschillende omvang en samenstelling. Uit die vergelijking volgt dat de gestandaardiseerde inkomens van huishoudens met kinderen juist lager zijn dan voor huishoudens zonder kinderen. Huishoudens met kinderen leveren dus materiële welvaart in om de kosten van kinderen te betalen op deze inkomensniveaus. Ook binnen de groep huishoudens met kinderen zien we opvallende verschillen. Zo heeft een alleenstaande ouder met een modaal inkomen ongeveer hetzelfde gestandaardiseerde inkomen als een alleenverdiener met een bruto-inkomen dat twee keer zo hoog ligt.

Tabel 3.2 Bruto en besteedbaar inkomen met twee kinderen tussen 6 en 11 jaar

	Alleenstaande modaal	Alleenverdiener modaal	Tweeverdiener Modaal (2/3 – 1/3)	Alleenverdiener 2x modaal	Tweeverdiener 2x modaal (2/3 – 1/3)
Bruto-inkomen	€ 36.500	€ 36.500	€ 36.500	€ 73.000	€ 73.000
<i>Pensioen en VUT- premie werknemer</i>	€ -1.706	€ -1.706	€ -1.131	€ -4.447	€ -3.412
<i>Belastingen + premies</i>	€ -12.909	€ -12.909	€ -13.122	€ -25.439	€ -25.817
<i>Heffingskortingen</i>	€ 9.012	€ 6.575	€ 10.958	€ 2.609	€ 13.599
Netto inkomen	€ 30.898	€ 28.461	€ 33.206	€ 45.723	€ 57.370
<i>Kosten zorg</i>	€ -1.653	€ -3.305	€ -3.305	€ -3.305	€ -3.305
<i>Zorgtoeslag</i>	€ -	€ 724	€ 646	€ -	€ -
<i>Kinderbijslag</i>	€ 2.186	€ 2.186	€ 2.186	€ 2.186	€ 2.186
<i>Kindgebonden budget</i>	€ 4.593	€ 2.226	€ 2.226	€ 221	€ 151
<i>Kosten kinderopvang</i>	€ -13.011	€ -	€ -8.674	€ -	€ -8.674
<i>Kinderopvangtoeslag</i>	€ 12.042	€ -	€ 8.028	€ -	€ 7.135
Besteedbaar inkomen	€ 35.055	€ 30.292	€ 34.312	€ 44.826	€ 54.863
Equivalentiefactor	1,45	1,84	1,84	1,84	1,84
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	€ 24.176	€ 16.463	€ 18.648	€ 24.362	€ 29.817

Tabel 3.3 laat zien hoe de gestandaardiseerde besteedbare inkomens uit Tabel 3.1 en 3.2 zich verhouden tot die van een alleenstaande met een modaal inkomen. Omdat huishoudens deze gestandaardiseerde besteedbare inkomens in principe vrij kunnen besteden aan goederen en diensten, wordt dit in tabel 3.3 aangeduid met de term materiële welvaart. Ter vergelijking zijn ook de percentages opgenomen zoals die voor 2013 zijn berekend door de commissie Inkomstenbelasting en toeslagen.

Voor huishoudens zonder kinderen blijkt uit de vergelijking over de tijd dat de alleenverdiener met een modaal inkomen er in verhouding op achteruit is gegaan, terwijl de situatie voor de tweeverdiener met een modaal inkomen ongeveer gelijk is gebleven. Dit reflecteert de beleidskeuzes van de afgelopen jaren om participatie te bevorderen en arbeid lonend te maken, zoals bijvoorbeeld de afbouw van de uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting.

Tweeverdieners met een inkomen van twee keer modaal zijn er ten opzichte van 2013 in verhouding op achteruit gegaan ten opzichte van de alleenstaande met een modaal inkomen.

Uit tabel 3.3 blijkt dat de verschillende leefvormen bij een modaal inkomen acht à tien procentpunt materiële welvaart inleveren bij de aanwezigheid van twee kinderen. Bij een inkomen van twee keer modaal is dat ongeveer 25 procentpunt. Net als in de situatie zonder kinderen is de ontwikkeling van de materiële welvaart voor alleenverdieners sinds 2013 het minst gunstig geweest. De materiële welvaart van alleenverdieners met kinderen is in verhouding ongeveer gelijk gebleven, terwijl tweeverdieners met kinderen er relatief op vooruit zijn gegaan sinds 2013. De verhogingen van de arbeidskorting en de IACK spelen hierbij een belangrijke rol.

Tabel 3.3 Verschil in materiële welvaart voor verschillende huishoudtypes ten opzichte van referentiecategorie in 2013 en 2021

		Materiële welvaart 2013		Materiële welvaart 2021	
		Referentiecategorie		Referentiecategorie	
Zonder kinderen	Modaal	Alleenstaande			
		Alleenverdiener	-24%	-30%	
		Tweeverdiener	-18%	-19%	
	2x modaal	Alleenverdiener	n.b.	+15%	
Tweeverdiener		+46%	+40%		
Met kinderen	Modaal	Alleenstaande	-17%	-9%	
		Alleenverdiener	-37%	-38%	
		Tweeverdiener	-36%	-29%	
	2x modaal	Alleenverdiener	n.b.	-8%	
		Tweeverdiener	+6%	+13%	

Voor AOW-gerechtigden wijkt het stelsel van belastingen en toeslagen op een aantal punten af van het stelsel voor belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd. Zo betalen AOW-ers geen AOW-premie (17,9% tot een inkomen van ongeveer € 35.000). Doordat voor hen dus een lager starttarief geldt is hun recht op algemene heffingskorting ook navenant kleiner. Voor de volgende casussen zijn we er bovendien vanuit gegaan dat het inkomen alleen uit AOW en pensioenen komt, waardoor er geen recht op arbeidskorting bestaat. Hier staat tegenover dat AOW-gerechtigden recht hebben op de ouderenkorting en in geval van een alleenstaande AOW-er ook de alleenstaandeouderenkorting. Verder betalen AOW-gerechtigden de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw vanuit hun bruto-inkomen. Werkgevers dragen deze lasten voor werkenden, waardoor de Zvw-bijdrage niet terugkomt in het bruto-netto traject van een werkende.

Tabel 3.4 laat het bruto-netto traject voor gepensioneerden met een modaal inkomen zien. Door de berekeningen te laten zien voor een modaal inkomen is een betere vergelijking met de casussen voor werkenden mogelijk. Ten opzichte van de alleenstaande AOW-er heeft het AOW-paar meer dan twee keer zoveel recht op heffingskortingen bij hetzelfde huishoudinkomen. Dit komt doordat beide partners van het paar recht hebben op de volledige algemene heffingskorting, terwijl de alleenstaande AOW-er zich bij dit inkomen op het afbouwtraject van de algemene heffingskorting bevindt. Daar staat tegenover dat de alleenstaande AOW-er recht heeft op de alleenstaandeouderenkorting. Het AOW-paar heeft verder nog recht op een kleine € 500 aan zorgtoeslag, terwijl de alleenstaande AOW-er in dit voorbeeld geen recht op toeslagen heeft. Het gestandaardiseerd besteedbare inkomen voor een AOW-paar met een modaal inkomen ligt – net als bij werkenden – aanzienlijk lager dan dat van een alleenstaande AOW-er bij een modaal huishoudinkomen.

Tabel 3.4 Bruto en besteedbaar inkomen gepensioneerden met aanvullend pensioen

	Alleenstaande AOW-er modaal	AOW-paar Modaal (1/2 – 1/2)
Bruto-inkomen	€ 36.500	€ 36.500
<i>Belastingen + premies</i>	€ -7.108	€ -7.008
<i>Heffingskortingen</i>	€ 3.136	€ 6.342
<i>Inkomensafhankelijke bijdrage Zvw</i>	€ -2.081	€ -2.081
Netto inkomen	€ 30.448	€ 33.754
<i>Kosten zorg*</i>	€ -1.786	€ -3.572
<i>Zorgtoeslag</i>	€ -	€ 492
Besteedbaar inkomen	€ 28.661	€ 30.674
Equivalentiefactor	1,00	1,40
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	€ 28.661	€ 21.910
# huishoudens (x1000)	1.017	8.67
# met lager bruto-inkomen	849	313
# met hoger bruto-inkomen	168	554

*Voor een alleenstaande AOW-er komt dit neer op een AOW-uitkering plus een aanvullend pensioen van ruim € 20.000. Voor een AOW-paar komt dit neer op een AOW-uitkering plus voor beide partners een aanvullend pensioen van ruim € 7.000.

In deze paragraaf hebben we het bruto-netto traject voor verschillende voorbeeldhuishoudens in beeld gebracht. We hebben gezien dat belastingen en premies en kosten voor zorg en kinderopvang het besteedbaar inkomen verlagen, terwijl toeslagen het besteedbaar inkomen verhogen. Per saldo resulteert het stelsel van belastingen en toeslagen in een gemiddelde belastingdruk die sterk wisselt afhankelijk van inkomen, huishoudtype, leeftijd en het al dan niet hebben van kinderen. Tabel 3.5 geeft een overzicht van de gemiddelde druk voor de verschillende casussen in deze paragraaf. De gemiddelde druk is hierbij gedefinieerd als het deel van het bruto-inkomen dat niet in het besteedbaar inkomen terechtkomt.

Uit deze tabel kunnen een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot het stelsel van belastingen en toeslagen:

- Tweeverdieners hebben een relatief lage belastingdruk in vergelijking met alleenstaanden en alleenverdieners;
- Huishoudens met kinderen hebben over de gehele linie een lagere belastingdruk dan huishoudens zonder kinderen;
- Het verschil tussen huishoudens met en zonder kinderen is relatief groot bij alleenstaanden;
- De belastingdruk voor gepensioneerden ligt – bij een modaal inkomen – lager dan de belastingdruk van werkende huishoudens zonder kinderen. Het verschil is 6 procentpunt bij alleenstaanden en 2 procentpunt bij tweeverdieners;
- De belastingdruk loopt op tussen een modaal en twee keer modaal inkomen voor in samenstelling vergelijkbare huishoudens, hetgeen een zekere progressie van het belastingstelsel laat zien.

Tabel 3.5 Gemiddelde druk casussen, 2021

Bruto-inkomen	Type	Zonder kinderen	Met kinderen
Modaal (€ 36.500)	Alleenstaande	27,6%	4,0%
	Alleenverdiener	29,1%	17,0%
	Tweeverdiener	17,9%	6,0%
	Alleenstaande AOW-er	21,5%	n.v.t.
	AOW-paar	16,0%	n.v.t.
2x modaal (€ 73.000)	Alleenverdiener	41,9%	38,6%
	Tweeverdiener	28,8%	24,8%

3.3 Gemiddelde druk voor verschillende inkomens

In de vorige paragraaf is de gemiddelde belastingdruk voor een aantal voorbeeldhuishoudens gegeven. Een van de conclusies is dat de belastingdruk lijkt op te lopen met inkomen, in lijn met het draagkrachtbeginsel. In deze paragraaf kijken we naar de gemiddelde druk van huishoudens uit een steekproef van echte huishoudens⁴⁰ en toetsen we de conclusies voor de casussen uit voorgaande paragraaf. Zoals in de voorgaande paragraaf gesteld laat de gemiddelde druk⁴¹ zien welk deel van het bruto-inkomen niet in het besteedbaar inkomen terecht komt vanwege het belastingstelsel. De gemiddelde druk laat daarmee zien hoe het belastingstelsel rekening houdt met draagkracht en in hoeverre het draagkrachtbeginsel leidend is in de belastingheffing en de toeslagen. Afzonderlijke regelingen in het stelsel houden vaak rekening met draagkracht, maar in de optelling van het totale stelsel kan dit minder goed zichtbaar zijn. Dat komt doordat regelingen ook met andere kenmerken zoals kinderen en een eigen woning rekening houden.

De gemiddelde druk wordt berekend met de volgende formule⁴²:

$$\text{gemiddelde druk} = \frac{\text{bruto inkomen} - \text{besteedbaar inkomen}}{\text{bruto inkomen}}^{43}$$

Hoe lager de gemiddelde druk, hoe kleiner het verschil tussen het besteedbaar en bruto-inkomen. De gemiddelde druk is negatief als het besteedbaar inkomen hoger is dan het bruto-inkomen (bijvoorbeeld door toeslagen), zoals we zagen in tabel 2.1 en 2.2.

In bijlage 4 wordt meer inzicht gegeven in de componenten van de gemiddelde druk.

We gaan hier kijken naar de gemiddelde druk van echte huishoudens. De plaatjes hieronder geven per bruto-inkomensniveau tussen € 15.000 en € 150.000 de mediaan⁴⁴ voor ieder inkomensniveau van de gemiddelde druk. De verdeling van huishoudens over de bruto-inkomensniveaus is niet gelijkmatig. Ruim de helft van de huishoudens heeft een huishoudinkomen tot € 50.000 en slechts 1% van de huishoudens heeft een huishoudinkomen boven € 100.000.

We gaan nu de conclusies (a) tot en met (e) die aan het eind van paragraaf 3.2 getrokken zijn voor de casussen toetsen op de uitkomsten voor de echte huishoudens.

De plaatjes in figuur 3.3 laten zien hoe de gemiddelde druk verdeeld is over de inkomensgroepen (de figuur linksboven) en binnen deze inkomensgroepen over de alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners (de andere 3 figuren). In alle figuren is zichtbaar dat voor de laagste inkomens de gemiddelde druk negatief is. Deze huishoudens ontvangen meer aan toeslagen dan zij in totaal betalen aan belastingen, premies, kinderopvangkosten⁴⁵ en zorg. Dit is eveneens in lijn met de bevindingen uit tabel 2.1 en 2.2.

⁴⁰ Deze steekproef is representatief voor de Nederlandse bevolking. Zie ook bijlage 2.

⁴¹ De term "gemiddelde" verwijst hier naar het gemiddelde van de belastingdruk over het totale inkomen. Dit in tegenstelling tot de marginale druk, die de verandering in de belastingdruk aan de marge geeft bij een kleine inkomensstijging. De marginale en gemiddelde druk kunnen derhalve ook verschillen.

⁴² Dit is een eenvoudige formule, maar toch is de berekeningswijze van het CPB (die de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën ook volgen) anders dan van het CBS. Dit komt vooral doordat de invulling van bruto-inkomen verschillend is. In dit rapport wordt de invulling van gemiddelde druk van CPB aangehouden. Deze invulling sluit qua bruto- en besteedbaar inkomensbegrip aan bij de berekening en presentatie van de koopkrachtcijfers door CPB die de ministeries ook aanhouden.

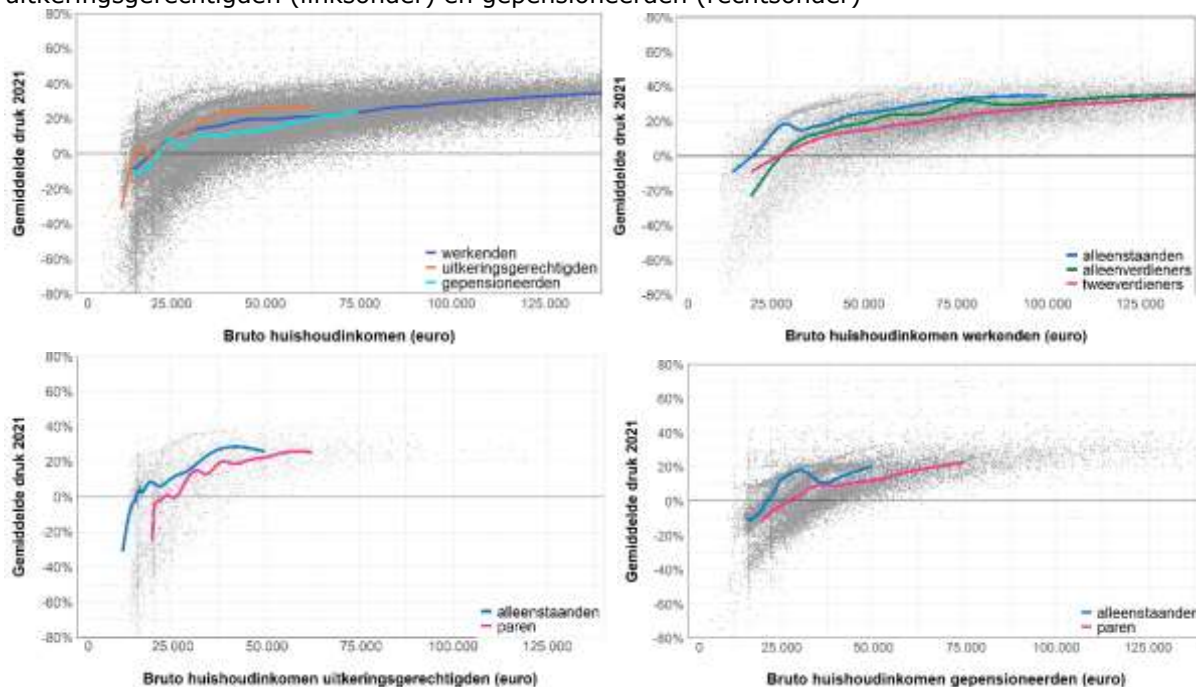
⁴³ De exacte invulling van bruto en besteedbaar inkomen voor de gemiddelde druk is te vinden in een overzichtstabel in bijlage 2.

⁴⁴ De mediaan is het midden van de verdeling: de helft van de huishoudens heeft een gelijke of lagere gemiddelde druk en de helft heeft een hogere gemiddelde druk.

⁴⁵ Het gaat hier om het totaal van verschillende posten. Als alleen de kinderopvang in ogenschouw genomen wordt, geldt dat de kinderopvangtoeslag altijd lager is dan de kinderopvangkosten. Ook de laagste inkomens krijgen een (klein) deel van de kinderopvangkosten niet vergoed.

Uit de figuur linksboven blijkt dat uitkeringsgerechtigden op vrijwel alle inkomensniveaus de hoogste belastingdruk hebben. Dit komt doordat zij – in tegenstelling tot werkenden – geen recht hebben op arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Hier staat echter tegenover dat een uitkering geen primair inkomen is en ook als een toeslag gezien zou kunnen worden, wat de vergelijking met werkenden onzuiver maakt. Het is daarom lastig om hier conclusies aan te verbinden. In hoofdstuk 1 concludeerden we dat draagkracht met name in het gedrang kan komen bij dynamische schokken van bijvoorbeeld werk en inkomen. Hier geldt dan ook dat voor huishoudens die bijvoorbeeld door baanverlies overgaan van de groep werkenden naar de groep uitkeringsgerechtigden, het inkomensverlies extra groot kan zijn door het verschil in gemiddelde druk. Bij baanverlies is de bruto werkloosheidsuitkering weliswaar 70% van het laatst verdiende loon, maar door het verlies van de arbeidskorting blijft er van het lagere bruto-inkomen nog minder besteedbaar inkomen over. Voor gepensioneerden ligt de gemiddelde druk tot een niveau van ruim € 60.000 nog lager dan voor werkenden. Dit is in lijn met conclusie d) voor de casussen. Dat komt vooral doordat AOW-gerechtigden geen AOW-premie betalen in de (voormalige) eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting.

Figuur 3.3 Gemiddelde druk naar inkomensbron (linksboven), voor werkenden (rechtsboven), uitkeringsgerechtigden (linksonder) en gepensioneerden (rechtsonder)



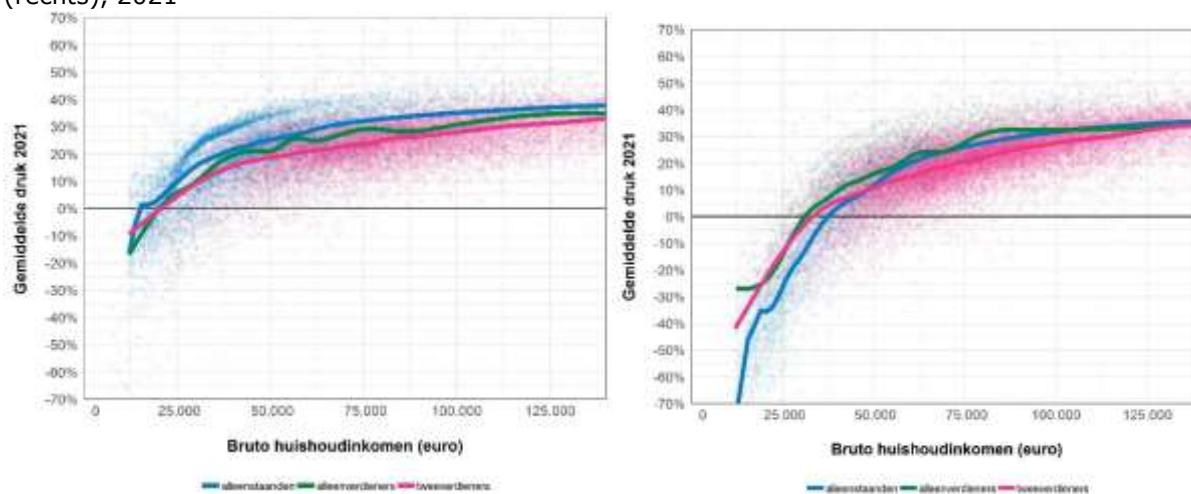
Uit de figuren voor werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden hierboven blijkt dat alleenstaanden ongeacht de inkomensbron (werkenden/uitkeringsgerechtigden /gepensioneerden) bij vrijwel alle inkomensniveaus een hogere gemiddelde druk ervaren dan alleen- en tweeverdieners. Bij werkenden hebben tweeverdieners vanaf een huishoudinkomen van € 30.000 een lagere druk dan alleenverdieners. De verklaring hiervoor is dat (werkende) tweeverdieners twee keer recht hebben op de arbeidskorting en daarnaast de minstverdienende partner ook nog recht heeft op IACK wanneer er sprake is van kinderen onder de 12 jaar. Deze bevinding sluit aan bij bevinding a) uit de casussen.

In figuur 3.4 worden de werkenden met en zonder kinderen apart in beeld gebracht. Daar wordt de conclusie b), dat huishoudens met kinderen een lagere gemiddelde druk hebben dan de huishoudens zonder kinderen, bevestigd. Ook is te zien dat alleenstaanden zonder kinderen van de drie huishoudtypes de hoogste gemiddelde druk hebben. Alleenstaanden met kinderen hebben juist de laagste gemiddelde druk. Dit bevestigt conclusie c) dat voor alleenstaanden het verschil in gemiddelde druk tussen de groep met en zonder kinderen relatief groot is. Daarmee zijn alle conclusies uit de casussen bevestigd door de gemiddelde druk plaatjes voor echte huishoudens. De conclusie dat alleenstaanden de hoogste gemiddelde druk hebben (figuur 3.3 rechtsboven) gaat

dus samen met de conclusie dat alleenstaanden met kinderen de laagste gemiddelde druk hebben. De hogere gemiddelde druk voor de hele groep alleenstaanden wordt extra versterkt doordat het aandeel van de groep met kinderen, de groep met een lagere gemiddelde druk, bij de werkende alleenstaanden klein is (12%). Bij de andere twee groepen is dit aandeel circa 45%. Hierdoor wordt het gemiddelde van werkende alleenstaanden vrijwel volledig bepaald door de groep met de hogere gemiddelde druk: de groep zonder kinderen. Bij de twee- en alleenverdieners daarentegen hebben de groepen met en zonder kinderen ongeveer evenveel effect op het totale beeld.

Tenslotte bevestigen de figuren ook conclusie e), namelijk dat de gemiddelde belastingdruk overwegend oploopt in het inkomen voor in samenstelling vergelijkbare huishoudens⁴⁶. Dat laat zien dat het huidige belastingstelsel een zekere mate van progressie kent.

Figuur 3.4 Gemiddelde druk werkenden zonder kinderen (links) en werkenden met kinderen (rechts), 2021



Bij het vergelijken van huishoudens bij eenzelfde bruto huishoudinkomen zoals in deze figuren wordt gedaan, zijn enige kanttekeningen te plaatsen. Enerzijds zal het totaal aantal uren dat tweeverdieners samen werken om eenzelfde bruto huishoudinkomen te vergaren als een alleenverdiener/alleenstaande doorgaans hoger zijn. Dat betekent dat het uurloon van de tweeverdieners lager ligt. Verder wordt in deze wijze van vergelijken geen rekening gehouden met equivalentiefactoren. Stel dat een gelijk bruto-huishoudinkomen voor alle huishoudvormen een gelijk besteedbaar inkomen zou opleveren, dan is bij een gegeven bruto huishoudinkomen de materiële welvaart van een alleenstaande hoger dan die van de andere huishoudvormen. Dat kan als rechtvaardigingsargument gezien worden voor een hogere gemiddelde belastingdruk voor alleenstaanden. Wanneer we rekening houden met het verschil in huishoudomvang zien we inderdaad dat de belastingdruk voor alleenstaanden niet hoger is dan voor alleenverdieners (zie figuur 6 in de bijlage 4). Tot slot is de verdeling van het bruto-inkomen verschillend voor de verschillende huishoudvormen: tweeverdieners hebben gemiddeld genomen een hoger huishoudinkomen dan alleenverdieners en alleenstaanden (zie bijlage 3 figuur 2). Dat kan reden zijn in de vergelijking van de huishoudvormen ook rekening te houden met de achterliggende inkomensverdeling.

⁴⁶ Vooral voor alleenverdieners is het verloop van de mediaan van de gemiddelde druk per inkomensniveau soms wat hobbelig. Dat komt doordat het aantal alleenverdieners beperkt is: het verloop van de mediaan met inkomen is dan wat grilliger. Het aantal alleenstaanden en tweeverdieners is veel groter, waardoor deze lijnen een gladder verloop hebben. Anderzijds geldt hoe gelijkjer de kenmerken van de groep, hoe beperkter de hobbels: deze worden vaak veroorzaakt door verschillen binnen de groep. Een verdere afbakening van een groep zorgt daardoor weliswaar voor een gladder verloop, maar door het kleinere aantal ook voor een grilliger verloop. Daarnaast kan een hobbel ook ontstaan door een verandering in de samenstelling van de groep, zoals de overgang in de woonsituatie van voornamelijk huur naar voornamelijk koop bij toename van het inkomen.

3.4 Nieuw: Bestedingsindex

Figuren van de gemiddelde druk, zoals opgenomen in de vorige paragraaf, zijn een gangbare manier om in beeld te brengen wat huishoudens overhouden na het betalen van belastingen en premies volksverzekeringen. De interpretatie die doorgaans wordt gegeven aan een gemiddelde druk van 20% is dat de overige 80% van het bruto-inkomen door huishoudens zelf kan worden besteed. Ook ontvangen toeslagen worden meegenomen in deze plaatjes. Dat verklaart de negatieve gemiddelde druk van huishoudens met lage inkomens. Zij ontvangen per saldo meer van de overheid dan dat zij betalen. Deze toeslagen zijn echter een tegemoetkoming voor specifieke kosten die een huishouden maakt, denk aan zorg, huur of kinderopvang. Van deze kosten worden de betaalde huren en de kosten van kinderen (buiten de kosten voor kinderopvang) echter niet meegenomen in de berekening van de gemiddelde druk. Aangezien de tegemoetkomingen vanuit de overheid in de vorm van de kinderbijslag en het kindgebonden budget wel zijn meegenomen, bemoeilijkt dat de interpretatie van figuren met de gemiddelde druk, omdat niet voor alle groepen duidelijk is wat hun daadwerkelijke vrije bestedingsruimte is.

Om in beeld te brengen wat huishoudens daadwerkelijk vrij te besteden hebben wordt in deze paragraaf een nieuw begrip geïntroduceerd: de bestedingsindex. Deze index brengt in beeld welk deel van het bruto-inkomen een huishouden overhoudt om te besteden.

In formulevorm:

$$\text{bestedingsindex} = \frac{\text{vrij besteedbaar inkomen}}{\text{bruto inkomen}}$$

Waar gemiddelde druk kijkt naar welk deel van het bruto-inkomen door het belastingstelsel niet in de eigen portemonnee terecht komt, kijkt de bestedingsindex juist naar hoeveel inkomen er na het belastingstelsel resteert. Daarbij wordt in de gemiddelde druk het besteedbaar inkomen gebruikt en bij de bestedingsindex het *vrij* besteedbaar inkomen. Hierbij is gekozen voor een invulling van het vrij besteedbaar inkomen waarbij specifieke kosten die direct samenhangen met toeslagen, zoals zorgkosten, kinderopvangkosten, kosten voor kinderen en de huur verrekend worden met het bruto-inkomen. In de gemiddelde druk worden wel de zorg- en kinderopvangkosten meegenomen, maar niet de kosten voor kinderen en de huur. Door in het vrij besteedbaar inkomen niet alleen de toeslagen, maar ook alle specifieke kosten die daarbij horen mee te nemen, houden we rekening met de voorwaarden die gelden voor de toeslagen: als deze kosten niet gemaakt worden is er ook geen recht op toeslag.

Door de kosten die horen bij de huurtoeslag, namelijk de huur, mee te nemen zijn de woonlasten van huurders nagenoeg volledig in beeld. Voor de vergelijkbaarheid van huurders en woningeigenaren maken we in de bestedingsindex de woonlasten van huurders compleet en nemen we ook voor woningeigenaren de woonlasten⁴⁷ mee (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting bij de woonlasten). De bestedingsindex geeft vervolgens weer hoeveel van het bruto-inkomen resteert voor bestedingen buiten de woonlasten en de aan toeslagen gebonden kosten⁴⁸.

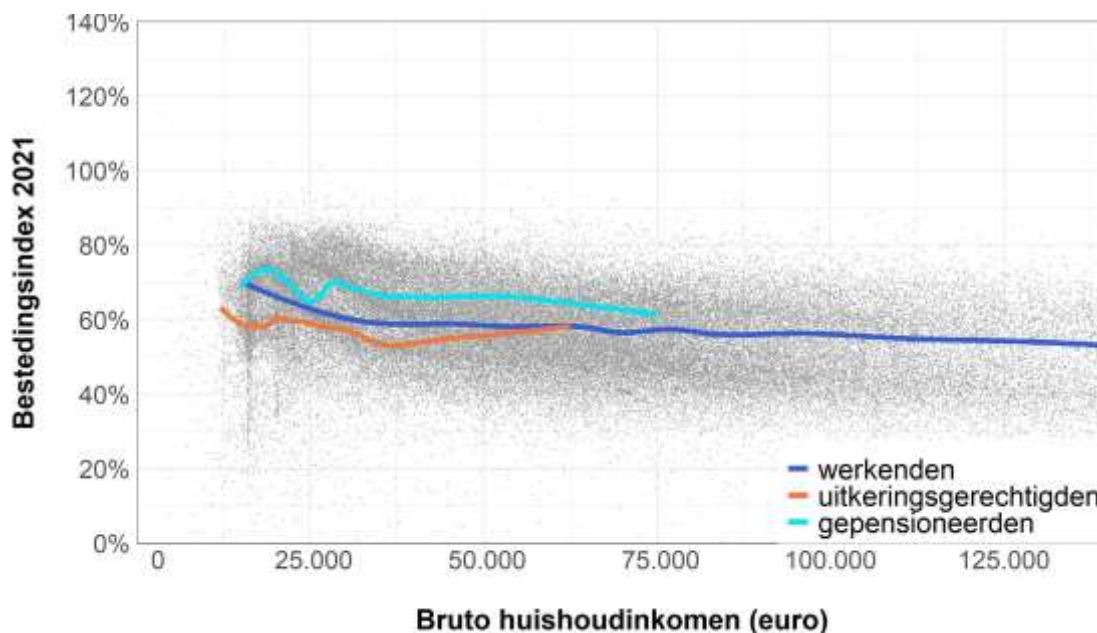
Hieronder is de bestedingsindex voor werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden weergegeven. Het algemene beeld is vergelijkbaar met het beeld van de gemiddelde druk: de groepen met de laagste gemiddelde druk, oftewel het hoogste aandeel besteedbaar inkomen,

⁴⁷ Het verschil met de gemiddelde druk qua woonlasten is dat in de gemiddelde druk voor huurders de huur en servicekosten niet meegenomen worden en voor woningeigenaren de eigenaarskosten niet meegenomen worden en de netto huurwaarde van de eigen woning juist wel. Deze laatste ontbreekt in de bestedingsindex. Een volledige overzichtstabel van de onderdelen van de beide indices is te vinden in bijlage 2.

⁴⁸ Hiermee blijven kosten als gas, water, licht en vervoer buiten beeld. Het Nibud kijkt in [Nibud-Factshete-Vaste-Lasten-maart-2019.pdf](#) naar de vaste lasten waaronder ook deze posten vallen en laat zien hoeveel inkomen daarmee gemoeid is. Voor de bestedingsindex is gekozen om, buiten de kosten gebonden aan toeslagen en wonen, zoveel mogelijk kosten toe te rekenen aan de bestedingen en dus niet in de bestedingsindex te verrekenen. Daarmee blijft de vergelijkbaarheid tussen besteedbaar inkomen en het vrij besteedbaar inkomen groot en is goed uitlegbaar wat de verschillen verklaart. In toekomstig onderzoek zou een volgende stap gemaakt kunnen worden door ook andere kosten zoals de vaste lasten met het vrij besteedbaar inkomen te verrekenen.

kennen de hoogste bestedingsindex, oftewel het hoogste aandeel *vrij* besteedbaar inkomen. De gepensioneerden hebben de laagste gemiddelde druk en dus de hoogste bestedingsindex. Voor uitkeringsgerechtigden geldt hier het omgekeerde: zij hebben de hoogste gemiddelde druk en de laagste bestedingsindex. De samenhang van de bestedingsindex met het inkomen is echter veel beperkter dan bij de figuren met gemiddelde druk. Tussen de laagste en hoogste inkomens daalt de bestedingsindex van 70% naar 55% (zie figuur 3.5), terwijl de gemiddelde druk negatief begint en oploopt tot 35% voor de hoogste inkomens (zie figuur 3.3). Het belastingstelsel kent dus een zekere mate van progressie, maar wanneer ook woonlasten en kosten van kinderen betrokken worden, is deze wel beperkter dan zou blijken uit een analyse die deze uitgaven niet meeneemt.

Figuur 3.5 Bestedingsindex naar inkomensbron (2021)



Om beter inzicht te krijgen in het verloop van de bestedingsindex, is voor de werkenden in figuur 3.6 en 3.7 het bruto-inkomen opgesplitst in onderdelen. Het vrij besteedbaar inkomen is het deel van het bruto-inkomen dat resteert nadat de andere onderdelen verrekend zijn met het bruto-inkomen: de belastingen en premies, de woonlasten, de kind- en kinderopvangkosten⁴⁹ en de overige kosten. De overige kosten omvatten de zorgkosten, de pensioenpremies van werknemers en kleinere posten als alimentatie en auto van de zaak.

De post overig⁵⁰ is op verschillende inkomensniveaus negatief. Binnen deze post is het specifiek de auto van de zaak die de negatieve waarde geeft. De auto van de zaak verlaagt het vrij besteedbaar inkomen niet, maar verhoogt het juist. Dat komt doordat het geen onderdeel is van het bruto-inkomen, maar wel van het vrij besteedbaar inkomen.

Op basis van de uitsplitsingen in figuur 3.6 en 3.7 kan geconcludeerd worden dat de verklaring voor de beperkte progressie in de bestedingsindex ligt in de sterke afname van de woonlasten met het inkomen: deze doet de progressie in de belastingen en premies voor een groot deel teniet. Waar het belasting- en premiedeel oploopt van 7% bij een inkomen van € 20.000 tot 25% bij € 100.000, nemen de netto woonlasten af van 20% bij € 20.000 tot 7% bij € 100.000. Het aandeel woonlasten in het bruto-inkomen van lage inkomens is op basis van deze analyse haast drie keer zo groot als dat van hoge inkomens. Dit verschil in woonlasten compenseert bijna volledig de progressie van 7% naar 25% van de belastingen en premies. Bij een inkomen van € 20.000 huren

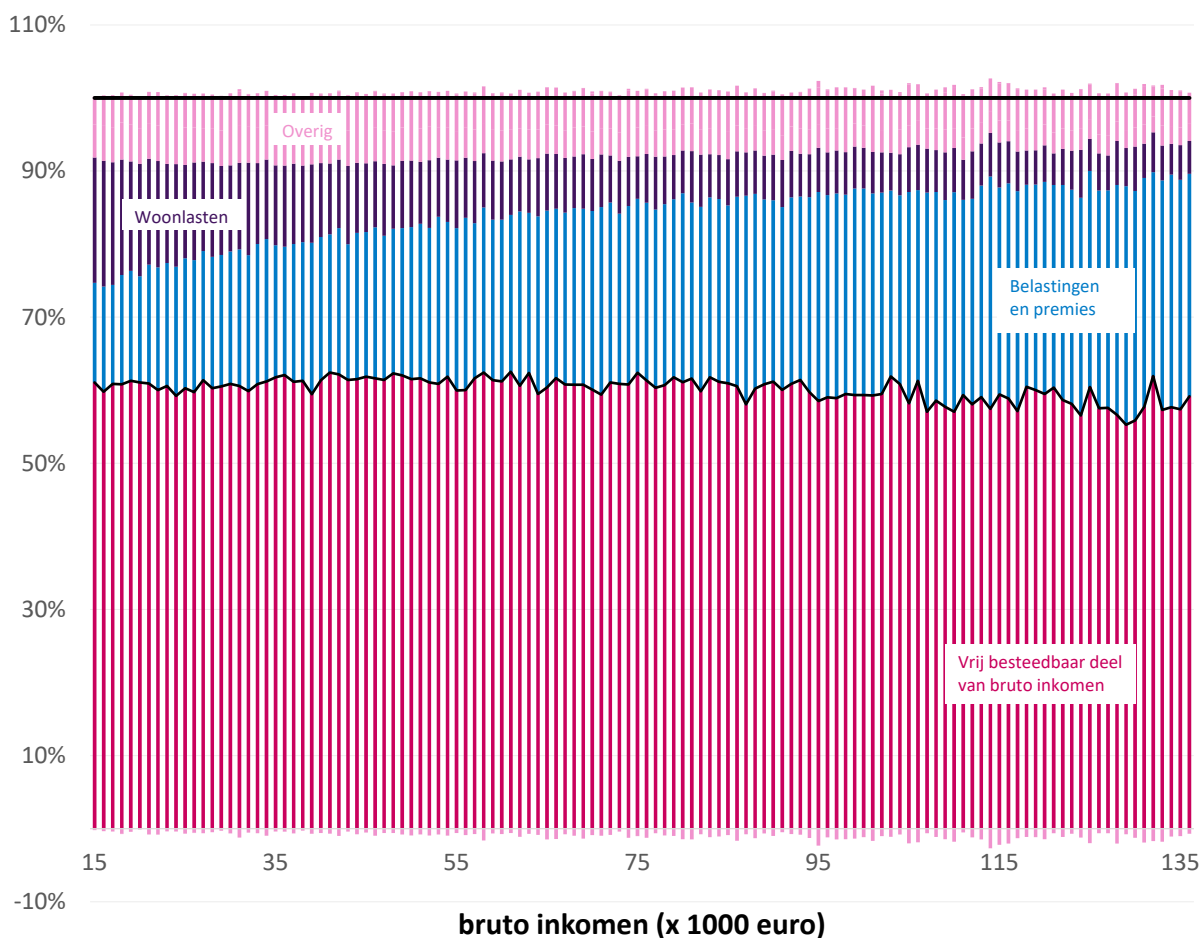
⁴⁹ Het betreft de netto kosten: de kosten van kinderen plus de kinderopvangkosten minus de bijbehorende toeslagen (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en kinderbijslag

⁵⁰ In bijlage 5 wordt de post 'overig' verder uitgesplitst

de meeste huishoudens en bestaan de netto woonlasten uit huurkosten minus huurtoeslag. Hierbij zijn de daadwerkelijke huurkosten gebruikt⁵¹. Deze kunnen vanwege preferenties, maar ook vanwege krapte op de woningmarkt, relatief hoog uit vallen, zowel ten opzichte van het inkomen als ten opzichte van de referentiehuren uit de casussen. De huurkosten kunnen ook lager uitvallen vanwege preferenties, maar bijvoorbeeld ook als huishoudens al lang in hetzelfde huis wonen. Van lagere huren zijn de voordelen echter beperkt, omdat tot de kwaliteitskortingsgrens (ca. € 450) een lagere huur volledig wegvloeit in een lagere huurtoeslag. Bij de hoge inkomens domineren kopers het gemiddelde. De netto woonlasten bestaan dan uit de betaalde hypotheekrente, belasting over het eigenwoningforfait, onderhoudskosten, onroerendzaakbelasting en opstalverzekering minus het voordeel van de hypotheekrenteaftrek⁵².

Voor huishoudens met kinderen (figuur 3.7) brengen de kosten van kinderen wat meer progressie in de bestedingsindex doordat deze netto kosten van kinderen en kinderopvang procentueel toenemen met het inkomen. De bruto kosten van kinderen blijven weliswaar procentueel gelijk met het inkomen (zie ook volgende paragraaf), maar de vergoedingen (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) nemen procentueel af met inkomen, wat per saldo een stijging van de netto kosten met inkomen geeft. Ondanks de grotere progressie in de bestedingsindex voor huishoudens met kinderen is deze nog veel beperkter dan bij de gemiddelde druk. De bestedingsindex daalt van 65% naar 45% voor werkenden met kinderen.

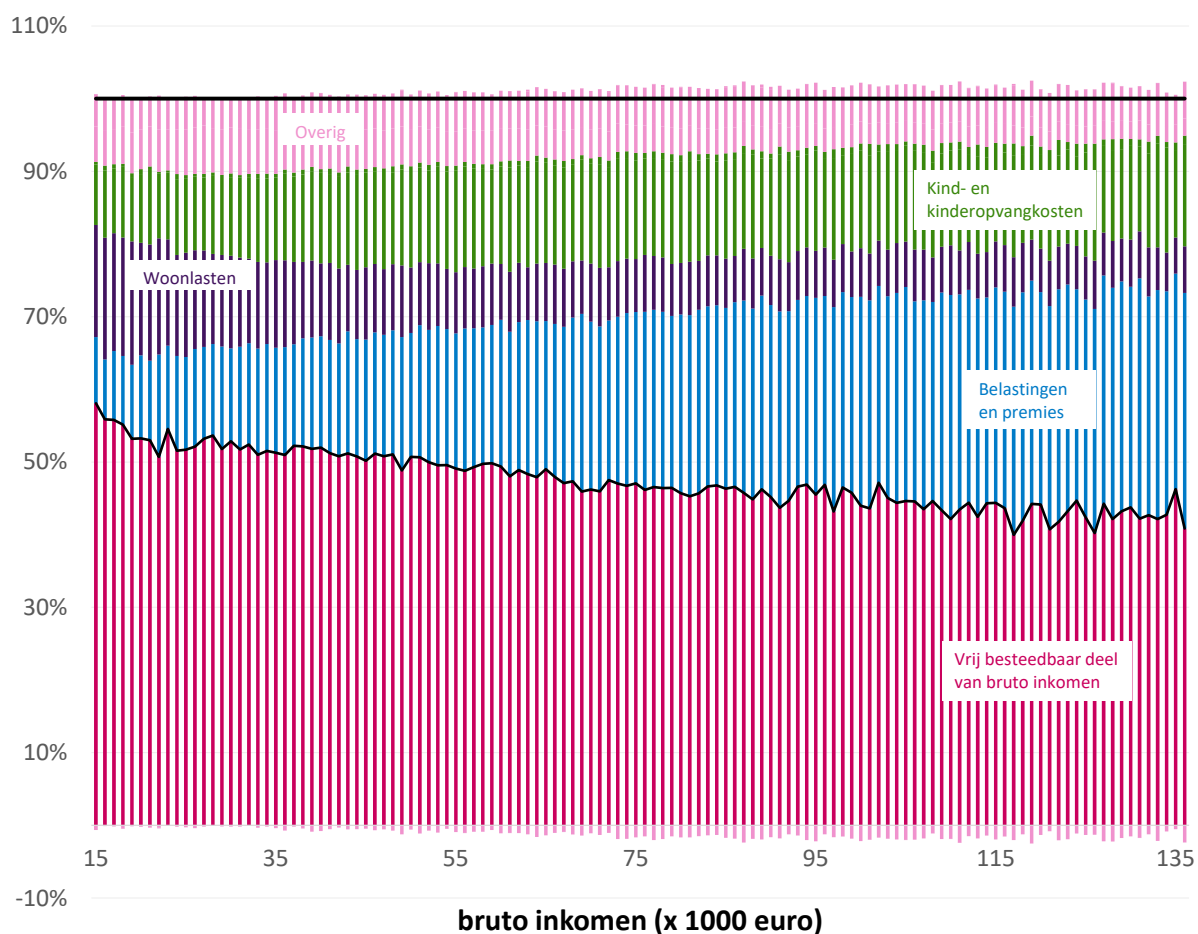
Figuur 3.6 Bestedingsindex werkenden zonder kinderen op huishoudniveau, 2021



⁵¹ Voor huurders zonder huurtoeslag zijn de huren bijgeschat.

⁵² De aflossing op de hypotheek valt niet onder de woonlasten: dit kan gezien worden als een vorm van vermogensopbouw en valt daarmee net als bijv. sparen buiten het bestedingsinkomen

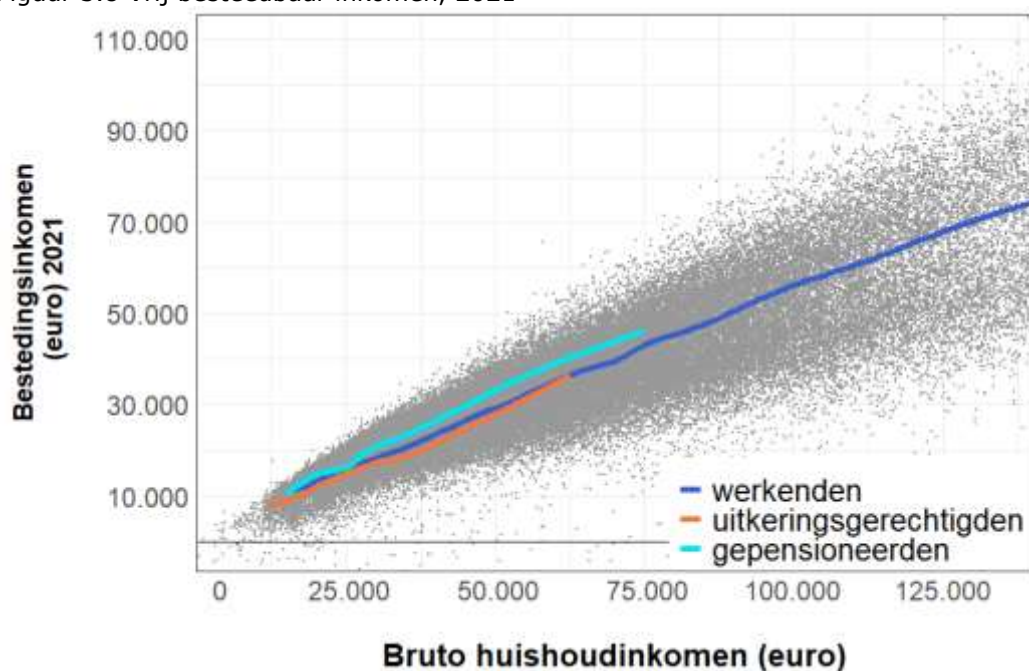
Figuur 3.7 bestedingsindex werkenden met kinderen op huishoudniveau, 2021



Op basis van de uitsplitsingen concluderen we dat er progressie zit in belastingen en premies en dat dit voor huishoudens met kinderen nog wordt versterkt door de netto kosten van kinderen. Deze progressie wordt echter grotendeels tenietgedaan door de sterke afname van de woonlasten met het inkomen: de lage inkomens zijn bijna drie keer zoveel van hun bruto-inkomen kwijt aan wonen als de hoge inkomens. Hierdoor is de progressie in de bestedingsindex beperkt.

De bestedingsindex ligt voor de laagste inkomens iets onder 70%. Dus van hun bruto-inkomen houden ze bijna 70% vrij besteedbaar over. In figuur 3.8 hoeveel huishoudens in euro's overhouden nadat kosten voor wonen, zorg en kinderen zijn betaald. Voor de laagste inkomens blijft er circa € 9.000 vrij besteedbaar inkomen over, oplopend naar €55.000 voor inkomens van €100.000. Hoofdstuk 2 is nader ingegaan op de toereikendheid van dit vrij besteedbare inkomen voor met name de laagste inkomens.

Figuur 3.8 Vrij besteedbaar inkomen, 2021



3.5 Kosten kinderen

In deze paragraaf worden de kosten van kinderen en kostendekkendheid van kindregelingen verder geanalyseerd vanuit de feitelijk waargenomen uitgaven van verschillende huishoudtypen. Hiervoor zijn enkele maatwerktabellen bij het CBS uitgevraagd.⁵³ Aandachtspunt bij deze benadering is dat de waarneming van gemaakte kosten niet zegt of dit toereikend is. Het kan immers zo zijn dat om rond te kunnen komen de keuze is gemaakt om zaken die wel nodig worden geacht niet te kopen.

Tabel 3.5 Procentuele kosten van kinderen naar leeftijd en huishoudtype

Procentuele kosten kinderen bij paren en eenoudergezinnen, 2015 ¹⁾²⁾							
	Totaal	Leeftijd oudste minderjarige kind			Totaal naar huishoudtype		
		0 t/m 5	6 t/m 11	12 t/m 15	16 t/m 17	Alleenverdiener	Tw eeverdiener
% (gemiddeld)							
Paren							
Met 1 kind	16	17	14	16	20	15	17
Met 2 kinderen	27	28	25	26	29	25	27
Met 3 kinderen	32	34	31	32	33	32	32
Met 4 kinderen ³⁾	39	40	39	39	41	39	39
Eenoudergezinnen							
Met 1 kind	24	23	20	24	29		
Met 2 kinderen	33	34	30	34	34		
Met 3 kinderen ³⁾	39	40	39	39	41		
Met 4 kinderen ³⁾	45	46	45	45	47		

Bron: CBS

- 1) Bestedingen ten behoeve van kinderen als percentage van de totale bestedingen.
- 2) Hoofdkostw inner jonger dan 65 jaar.
- 3) Geschat op basis van extrapolatie, vanw ege te lage steekproef aantallen.
- 4) De kosten van minderjarige kinderen zijn eerder gepubliceerd.

⁵³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/04/kosten-van-kinderen-naar-inkomensklassen-2015> en [Kosten van kinderen naar één- en tweeverdieners, 2015 \(cbs.nl\)](#)

Bovenstaande tabel presenteert de waargenomen uitgaven aan kinderen, inclusief kinderopvangkosten⁵⁴ voor verschillende gezinstypen, als percentage van de totale bestedingen van huishoudens. Uit tabel 3.5 blijkt dat de uitgaven aan kinderen toenemen als zij de middelbare schoolleeftijd bereiken en dat de kosten verder stijgen op het moment dat zij 16 worden. Verder valt af te lezen dat er schaalvoordelen optreden als er meer kinderen in het gezin komen. Voor paren kost het eerste kind gemiddeld 16% van de totale bestedingen, het tweede kind kost 11%-punt extra (27%-16%) en het derde kind 5%-punt extra. Dat geldt in nog grotere mate voor alleenstaande ouders. Het verschil tussen alleen- en tweeverdieners is beperkt: bij een of twee kinderen zijn de kosten voor tweeverdieners 2%-punt hoger, bij meer kinderen zijn de kosten gelijk.

Tabel 3.6 presenteert de procentuele kosten van kinderen exclusief kinderopvangkosten naar inkomensklassen. Hieruit blijkt dat de kosten van kinderen procentueel nauwelijks variëren met het inkomen. Ouders besteden dus ongeacht hun inkomen ongeveer een gelijk deel van hun inkomen aan hun kinderen. In absolute bedragen geven lage inkomens dus wel minder uit aan hun kinderen dan hogere inkomens. In bijlage 6 bij het rapport is ook de tabel opgenomen inclusief de (netto) kosten aan kinderopvang. Daaruit blijkt dat de kosten van kinderen inclusief opvangkosten oplopen met het inkomen. Hogere inkomens besteden naar verhouding dus meer aan kinderopvang. Dat komt onder andere door de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag.

Tabel 3.6 Procentuele kosten van kinderen naar inkomen en huishoudtype

Procentuele kosten van kinderen (excl. kinderopvangkosten) bij paren en eenoudergezinnen naar inkomensklassen, 2015¹⁾²⁾⁴⁾

	Oudste kind minderjarig	Gestandaardiseerd inkomen (euro)			
		T/m 17 500	17 501 t/m 25 000	25 001 t/m 32 500	32 501 en meer
<i>% (gemiddeld)</i>					
Paren					
Met 1 kind	14	14	14	14	15
Met 2 kinderen	24	24	24	24	25
Met 3 kinderen	30	31	30	30	31
Met 4 kinderen ³⁾	38	39	38	38	39
Eenoudergezinnen					
Met 1 kind	23	23	23	24 ⁵⁾	24 ⁵⁾
Met 2 kinderen	31	31	31	32 ⁵⁾	32 ⁵⁾
Met 3 kinderen ³⁾	38	38	38	39	39
Met 4 kinderen ³⁾	44	44	44	45	45

Bron: CBS

- 1) Bestedingen ten behoeve van kinderen als percentage van de totale bestedingen.
- 2) Hoofdkostw inner jonger dan 65 jaar.
- 3) Geschat op basis van extrapolatie, vanwege te lage steekproef aantallen.
- 4) De kosten van minderjarige kinderen zijn eerder gepubliceerd.
- 5) Lage steekproef aantallen.

Ouders hoeven de kosten van kinderen niet volledig zelf te dragen. De kinderbijslag en het kindgebonden budget bieden een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. In hoeverre de kosten van kinderen door deze regelingen gedekt worden, verschilt per type huishouden, het aantal en de leeftijd van de kinderen en bijvoorbeeld het inkomen. Om een beeld te krijgen in hoeverre ouders de kosten van kinderen dragen, is in de beleidsdoorlichting uit 2018 van artikel 10 van de SZW-begroting de kostendekkendheid van de kinderbijslag (AKW) en het kindgebonden budget (WKB) in kaart gebracht.⁵⁵ Met de kostendekkendheid wordt bedoeld welk deel van de

⁵⁴ Het betreft de netto kinderopvangkosten, dus na aftrek van de kinderopvangtoeslag

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 982, nr. 46. Bijlage 866852

kosten van kinderen wordt gedekt door de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Dit is te vergelijken met het groen gearceerde deel van Figuur 3.7, dat het aandeel van de kosten van kinderen na aftrek van kindregelingen in het inkomen weergeeft.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de kosten voor kinderen van 16-17 jaar relatief meer stijgen dan de verhoging in het kindgebonden budget (in de kinderbijslag is geen verhoging vanaf 16 jaar).

Onderstaande tabel 3.7 herhaalt de analyse uit de beleidsdoorlichting voor het jaar 2021. Uit de tabel blijkt dat de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor alleenstaande ouders fors hoger zijn dan voor alleenverdieners en tweeverdieners. Het totale bedrag aan tegemoetkomingen kan voor alleenstaande ouders met een laag inkomen hoger uitkomen dan de kosten van kinderen; een kostendekkendheid van meer dan 100%. Dit is een gevolg van de Wet hervorming kindregelingen die in 2015 is ingevoerd, waarbij de alleenstaande-oudercomponent in de bijstand werd vervangen door een alleenstaande-ouderkop op het kindgebonden budget.

Tabel 3.7 Kostendekkendheid AKW/WKB naar aantal kinderen en huishoudsituatie (2021)

	Tweeverdiener	Alleenverdiener	Alleenstaande ouder
Bijstand			
1 kind (6-11 jaar)	83%		162%
2 kinderen (6-11 jaar)	88%		131%
3 kinderen (6-11 jaar)	93%		118%
4 kinderen (6-11 jaar)	90%		112%
Minimumloon			
1 kind (6-11 jaar)	75%	75%	111%
2 kinderen (6-11 jaar)	80%	80%	93%
3 kinderen (6-11 jaar)	85%	86%	86%
4 kinderen (6-11 jaar)	83%	84%	84%
Modaal			
1 kind (6-11 jaar)	50%	58%	73%
2 kinderen (6-11 jaar)	55%	63%	65%
3 kinderen (6-11 jaar)	60%	69%	63%
4 kinderen (6-11 jaar)	60%	68%	63%
2 x modaal			
1 kind (6-11 jaar)	14%	18%	26%
2 kinderen (6-11 jaar)	18%	23%	30%
3 kinderen (6-11 jaar)	26%	32%	33%
4 kinderen (6-11 jaar)	29%	36%	36%

Paren met een bijstandsinkomen of een inkomen op het minimumloon krijgen circa 80-90% van de kosten van kinderen vergoed door kinderbijslag en kindgebonden budget. Paren met een modaal inkomen krijgen circa 50%-60% van de kosten van kinderen vergoed, paren met een inkomen van 2x modaal ongeveer 20%.

Ook laat de tabel zien dat bij alleenstaande ouders de kostendekkendheid van de kinderbijslag en het kindgebonden budget afneemt naarmate er meer kinderen in het gezin zijn. Bij paren met een hoger inkomen geldt dat zij, naarmate er meer kinderen in het gezin komen en het basisbedrag van het kindgebonden budget hoger wordt, alsnog recht krijgen op kindgebonden budget. Hierdoor neemt de kostendekkendheid van de kindregelingen juist toe naar mate er meer kinderen zijn. Dit komt onder andere door de verhoging van de kindbedragen vanaf het derde kind in het kindgebonden budget € 297 naar € 919 per jaar vanaf 2021.

Belangrijke kanttekening bij voorgaande analyse van de kostendekkendheid van kindregelingen is dat de werkelijke uitgaven aan kinderen als uitgangspunt zijn genomen. In absolute bedragen geeft een ouder in de bijstand veel minder uit aan zijn of haar kinderen dan een ouder met een

hoog inkomen. De tegemoetkoming vanuit het kindgebonden budget daarentegen neemt af met het inkomen. Een ouder met een laag inkomen krijgt dus een hogere tegemoetkoming dan een ouder met een hoog inkomen. Daaruit volgt dus per definitie een hogere kostendekkendheid voor lage dan voor hoge inkomens. Wel kan uit de analyse worden geconcludeerd dat de overheid voor de meeste ouders de kosten van kinderen niet volledig vergoed. Het vrij besteedbaar inkomen van gezinnen met kinderen lijkt dus lager dan van huishoudens zonder kinderen⁵⁶. Dat blijkt ook uit analyse in paragraaf 3.2, waar de gestandaardiseerde inkomens van huishoudens met kinderen lager zijn dan voor huishoudens zonder kinderen. Ook paragraaf 2.1 bevestigt dit beeld voor alleen- en tweeverdieners aan de onderkant van de inkomensverdeling. Zij moeten bij de aanwezigheid van kinderen meer uren tegen WML werken om aan het nvmt-criterium te voldoen. De uitzondering betreft hier alleenstaande ouders in de bijstand. Zij geven gemiddeld minder uit voor hun kinderen dan dat zij als vergoeding ontvangen van de overheid. Paragraaf 2.1 laat datzelfde zien voor alleenverdieners aan de onderkant van de inkomensverdeling, die bij de aanwezigheid van kinderen met (beperkt) minder uren tegen WML aan het nvmt-criterium kunnen voldoen.

3.6 Conclusies

Uit de casussen valt op dat alleenverdieners van een modaal inkomen minder overhouden dan tweeverdieners. Hierbij zijn echter een aantal belangrijke kanttekeningen te maken. Zo blijkt uit de beschrijving van huishoudens dat er maar een kleine groep alleenverdieners in Nederland is, en dat er bijna geen tweeverdieners zijn die samen niet meer dan een modaal inkomen verdienen. Het vergelijken van een alleenverdiener en een tweeverdienend paar met een modaal inkomen is daarom vaak geen representatieve vergelijking. Daarbij betekent een vergelijking van deze huishoudens bij eenzelfde inkomen doorgaans dat het tweeverdienende paar een lager uurloon heeft dan de alleenverdiener. Uit de analyse van de gemiddelde-druk blijkt het verschil tussen alleen- en tweeverdieners ook te bestaan wanneer het inkomen toeneemt. Verder valt op dat het verschil tussen alleen- en tweeverdieners groter is bij paren zonder kinderen. Alleenstaanden houden meer over van eenzelfde inkomen dan zowel alleen- als tweeverdieners. Daarnaast valt uit de analyse van de gemiddelde druk op te maken dat gepensioneerden met eenzelfde huishoudinkomen lager worden belast dan werkenden. Dit komt vooral doordat gepensioneerden geen AOW-premie betalen.

De analyse van gemiddelde druk laat zien dat het belastingstelsel progressief is, en het draagkrachtbeginsel derhalve een richtinggevend principe lijkt te zijn: hoe hoger het inkomen bij een gelijke huishoudsamenstelling, hoe hoger de belastingdruk. Uit de analyse van de bestedingsindex blijkt echter ook dat de progressie in het stelsel afneemt als ook rekening wordt gehouden met lasten verbonden aan de inkomensondersteuning, zoals woonlasten en de kosten van kinderen. De kosten van kinderen verhogen de progressie nog licht, maar de woonlasten nemen zo sterk af met het inkomen, dat deze de progressie in het belastingstelsel voor een deel tenietdoen. Lage inkomens zijn, zo blijkt uit deze analyse, gemiddeld drie keer zoveel van hun bruto-inkomen kwijt aan woonlasten als de hoge inkomens.

Tot slot blijkt dat vooral voor huishoudens met een laag inkomen een groot deel van de kosten van kinderen wordt vergoed door de overheid. Dit komt met name door de tegemoetkoming via de kinderbijslag en het kindgebonden budget, waarvan de laatste afneemt als het inkomen stijgt. De consequenties van het hebben van kinderen zijn voor de draagkracht bij lage inkomens daardoor relatief beperkt. Wel is het zo dat huishoudens met kinderen minder vrij te besteden hebben dan huishoudens zonder kinderen. Dit laatste geldt overigens niet voor alleenstaanden, waar voor lage inkomens gemiddeld meer wordt vergoed via de kindregelingen dan hun uitgaven aan hun kinderen.

⁵⁶ Hierbij is geabstraheerd van de IACK en het gebruik van formele kinderopvang inclusief kinderopvangtoeslag

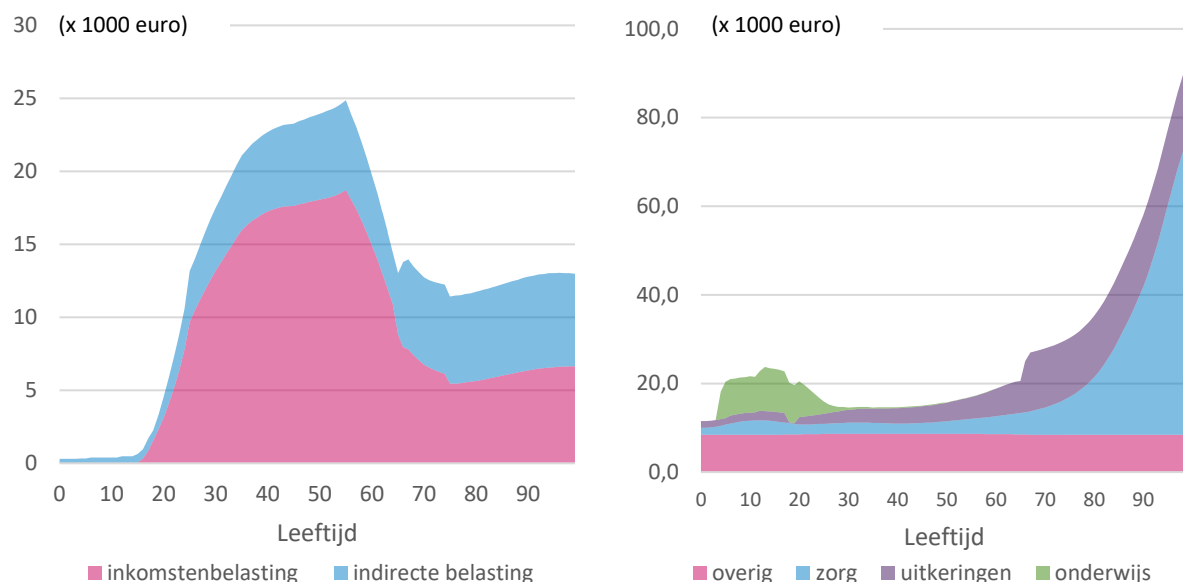
4 Levensloop en weerbaarheid

In de voorgaande hoofdstukken is draagkracht steeds geanalyseerd vanuit de statische situatie van verschillende huishoudens. In werkelijkheid veranderen huishoudens in de loop van tijd van samenstelling en inkomen en vinden allerlei levensgebeurtenissen plaats, wat potentieel een grote impact heeft op het (materiële) welvaartsniveau. Daarom wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij een aantal belangrijke levensgebeurtenissen. De draagkracht van een huishouden wordt mede bepaald door het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen. Deze zullen zich altijd voordoen bij een deel van de huishoudens. Het is daarom van belang dat huishoudens voldoende buffers (kunnen) opbouwen om tegen onverwachte uitgaven en inkomensverlies bestand te zijn. Omdat paren niet altijd samenblijven is ook economische zelfstandigheid een element om mee te wegen.

4.1 Levensloop en levensgebeurtenissen

In een levensloop maken huishoudens afwisselende situaties mee, waardoor ook draagkracht en belastingafdrachten variëren. Tussen de 20 en 55 jaar dragen huishoudens in stijgende mate inkomstenbelasting af door stijgende participatie en stijgende lonen. Boven de 55 jaar gaan mensen minder werken en daalt de inkomstenbelasting. Boven de AOW-leeftijd daalt het inkomen verder en betalen AOW-gerechtigden bovendien geen AOW-premie meer. Dit resulteert voor huishoudens (en individuen) in een veranderend patroon van bijdragen aan de algemene middelen van de overheid. Hiertegenover staan de baten – zoals onderwijs of zorg - die huishoudens ontvangen (die ook uit de vennootschapsbelasting en overige inkomsten betaald worden).

Figuur 4.1 Gemiddelde afdracht per leeftijd in duizend euro (links) en overheidsbaten (rechts)



Bron: *Zorgen om morgen, vergrijzingsstudie CPB 2019, leeftijdsprofielen voor 2020*

Belastingen en toeslagen zijn voor huishoudens onder de AOW-leeftijd onafhankelijk van de leeftijd. De situatie van huishoudens verandert wel gedurende de levensloop, waarmee ook de belastingdruk verandert. Gemiddeld stijgt het bruto-inkomen gedurende de carrière. Vanaf de pensioenleeftijd daalt het bruto-inkomen en daarmee het besteedbaar inkomen. Die daling wordt doorgaans gematigd door lagere belastingen na pensionering.

Huishoudens die gedurende hun leven een eigen woning kopen en/of kinderen krijgen ervaren daarbij wel opvallende schommelingen in het vrij besteedbare inkomen. Tijdens de levensloop wordt het besteedbaar inkomen beïnvloed door allerlei factoren, zoals kosten van kinderopvang, aflossing van hypotheek en studieschuld. Het zijn veelal jonge huishoudens die een huis kopen en de hypotheek aflossen. Ook de kosten van kinderen vinden logischerwijs grotendeels plaats tussen de dertig en vijftig jaar. Voor een huishouden met een koophuis geldt dat het besteedbaar inkomen bij afbetaling van de hypotheek een flinke opwaartse sprong maakt. Bovendien bouwen zij via

aflossing van de eigen woning en eventuele waardestijging van deze woning veel vermogen op gedurende de levensloop.

Door deze levenscycluseffecten zijn de effecten van beleidswijzigingen voor individuen vaak heel anders op lange termijn dan op korte termijn. Dit is met name het geval bij beleid gericht op bepaalde leeftijdsgroepen. Een verlaging van de AOW-uitkering, bijvoorbeeld, gecombineerd met een algemene lastenverlaging zorgt ervoor dat jongeren er op korte termijn op vooruit gaan. Als ze zelf met pensioen gaan worden ze echter geconfronteerd met het nadeel van de uitkeringsverlaging. Twee variabelen spelen daarbij een belangrijke rol. Het inkomensniveau bepaalt in veel gevallen het belang van uitkeringen en kortingen in het beschikbaar inkomen. Het andere is het geboortjaar, dat bepaalt hoe lang huishoudens bepaalde voor- dan wel nadelen ondervinden. Hieronder worden kort een aantal beslissingen besproken met potentieel een groot effect op belastingen en toeslagen.

Samenwonen en verdeling van arbeid

Beslissingen over samenwonen beïnvloeden de draagkracht van huishoudens. Aan de ene kant zijn er positieve aspecten, zoals dat samenwonen in veel gevallen leidt tot schaalvoordelen, en dus lagere vaste lasten ten opzichte van de gezamenlijke verdien capaciteit. Aan de andere kant kunnen, omdat inkomenssteun op huishoudniveau wordt toegekend, beslissingen over samenwonen hierop groot effect hebben. Beslissingen over samenwonen kunnen impact hebben door de inkomensafhankelijkheid en/of vermogensafhankelijkheid van de meeste regelingen. Zeker voor groepen waar toeslagen en andere steun een groot deel van het besteedbaar inkomen uitmaken kan dit een significant verschil maken. Voor alleenstaande ouders heeft het wegvallen van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget (€ 3242 per jaar) wanneer zij gaan samenwonen bijvoorbeeld grote gevolgen.

De beslissing over de verdeling van arbeid wordt met name beïnvloed door de progressie in het belastingstelsel, de algemene heffingskorting (niet overdraagbare deel), de arbeidskorting en de IACK. In het geval van twee werkende partners hebben beiden recht op de arbeidskorting, terwijl de IACK toekomt aan minstverdienende partners en alleenstaanden met thuiswonende kinderen tot 12 jaar.

Aanschaf woning

De hoogte van woonlasten is relevant voor de draagkracht. De beslissing en mogelijkheid om een woning te kopen heeft hier veel invloed op. Eigen woningbezit is in veel gevallen bevorderend voor de draagkracht. Zowel huizenkopers als huurders hebben te maken met inkomensnormen die hun woonuitgaven begrenzen (hoewel in het geval van vrije huur niet wettelijk verankerd). In de praktijk zorgen deze eisen ervoor dat startende huurders bij aanvang van hun contract min of meer vergelijkbare maandlasten hebben als startende kopers (in procenten van hun inkomen). Huurders zijn dan echter op termijn meer geld kwijt, omdat de maandlasten van kopers deels uit aflossingen (en dus vermogensopbouw) bestaan. Het is duidelijk dat het resulterende gespaarde eigen vermogen in het huis (in combinatie met de eventuele waardestijging van het huis) bijdraagt aan de draagkracht van het huishouden. Het drukt de woonlasten ten opzichte van wonen in hetzelfde huis als huurder of met volledige hypotheekfinanciering. Als huurders maandelijks hetzelfde bedrag zouden sparen als het bedrag dat kopers aflossen, ervaren zij bovendien als extra nadeel dat zij – indien ze boven het heffingsvrij vermogen uitkomen - hierover meer belasting betalen. Vermogen in de eigen woning wordt immers niet in box 3 belast maar vermogen daarbuiten wel. De belasting op het opgebouwde vermogen in het huis (in feite op de daaraan verbonden vermogensinkomsten) is mede daardoor relatief laag: het huurwaardeforfait is 0,5% van de totale woningwaarde tot 1,11 miljoen euro, en wordt belast in box 1. Voor de resterende hypotheek zijn de rentelasten bovendien aftrekbaar (zij het in afnemende mate). Dit alles maakt kopen fiscaal voordeliger dan huren.

Krijgen van kinderen

Paren met een bijstandsinkomen of een inkomen op het minimumloon krijgen circa 70-80% van de kosten van kinderen vergoed door de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Paren met een modaal inkomen krijgen circa 50% van de kosten van kinderen vergoed, paren met een inkomen

van twee keer modaal ongeveer 15%. Paragraaf 3.5 heeft een meer gedetailleerde beschrijving van de kosten van kinderen en kindregelingen gegeven.

Scheiding

De gevolgen van een echtscheiding voor de draagkracht hangen af van de situatie binnen het huishouden en van de regeling die wordt getroffen. Fiscaliteit speelt daarbij een rol. Beide partners ontvangen de IACK als zij minstens twee kinderen hebben en ervoor kiezen om als co-ouders verder te gaan (mits zij voldoende arbeidsinkomsten genieten). De verdeling van arbeid voor scheiding heeft gevolgen voor de draagkracht (zie paragraaf 4.3 over economische zelfstandigheid).

De beschikbaarheid van een betaalbare woning voor beide ex-partners speelt een belangrijke rol. Een nieuwe woning kopen is niet altijd mogelijk, en de wachtlijsten voor een sociale huurwoning zijn vaak lang. Voor goedkopere huurwoningen (tot een huurgrens van ongeveer €700) wordt dit deels gecompenseerd door de huurtoeslag, die wel inkomens- en vermogensafhankelijk is. Voor duurder huurwoningen is er geen faciliteit, ook niet bij een laag inkomen. Dit kan ertoe leiden dat voor sommigen een betaalbare woning buiten bereik ligt (meteen) na de scheiding.

Een eventuele alimentatieregeling ziet op woonlasten (extra kosten door echtscheiding), maar ook kosten van levensonderhoud. Deze kan hoog zijn bij een hoog inkomen van de meestverdienende partner en een hoge levensstandaard. De kosten van levensonderhoud van een niet- of weinig verdienende partner spelen een grotere rol bij ex-partnerschap dan bij partnerschap. De betaalde alimentatie is een fiscale aftrekpost; de ontvangen alimentatie is inkomen waarmee de ontvanger de AHK (deels) te gelde kan maken.

Pensioen

De waarde van een opgebouwd pensioen heeft vóór pensionering geen impact op draagkracht via de fiscaliteit. Als iemand eenmaal met pensioen is wordt de maandelijkse pensioenuitkering wel belast, in box 1. Om te voorkomen dat ouderen zonder aanvullend pensioen in armoede terecht komen is er de AOW. De belastingdruk neemt over het algemeen af na het pensioen, onder andere doordat het inkomen daalt en er geen AOW-premie meer moet worden betaald. Het feit dat gepensioneerden lager belast worden leidt niet noodzakelijk tot een herverdeling tussen generaties. Iedereen die met pensioen gaat, is immers ook ooit werkend geweest. Daarbij geldt wel dat de premies en uitkeringen niet gelijk blijven over de tijd, waardoor er verschillen ontstaan tussen generaties, bijvoorbeeld als gevolg van de vergrijzing. Ook kunnen werkenden vroegtijdig overlijden, waarbij zij wel in de lasten hebben gedeeld maar niet in het profijt. Daarnaast verschillen groepen binnen generaties in de mate waarin ze profijt hebben van de lagere belastingdruk. Niet alleen door verschillen in inkomensniveau, maar bijvoorbeeld ook doordat hoger opgeleiden gemiddeld significant langer leven dan lager opgeleiden.

4.2 Buffers

In hoofdstuk 1 wordt het belang van buffers benadrukt voor het opvangen van schokken die grote gevolgen voor de draagkracht van huishoudens kunnen hebben. Naast de inkomsten en uitgaven is immers ook van belang in hoeverre huishoudens beschikken over buffers en daardoor kunnen omgaan met financiële tegenslagen. Een kwart van de Nederlanders had in mei 2020⁵⁷ (naar eigen zeggen) onvoldoende buffers om een onverwachte uitgave van €2.000 op te brengen. Deze rapportage strookt met CBS-cijfers⁵⁸ over liquide middelen; ruim 20% (1,6 miljoen) van alle huishoudens heeft minder dan €2.500 aan liquide middelen beschikbaar. Uit een studie van DNB⁵⁹ (op basis van enquêtedata) blijkt dat ongeveer een op de zeven respondenten niet in staat is om €2.000 bij elkaar te brengen in geval van nood (ook niet via informele kanalen als familie en vrienden).

⁵⁷ Flitspeiling financiële kwetsbaarheid, Wijzer in geldzaken

⁵⁸ Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens, AFM, 2020 (op basis van CBS microdata)

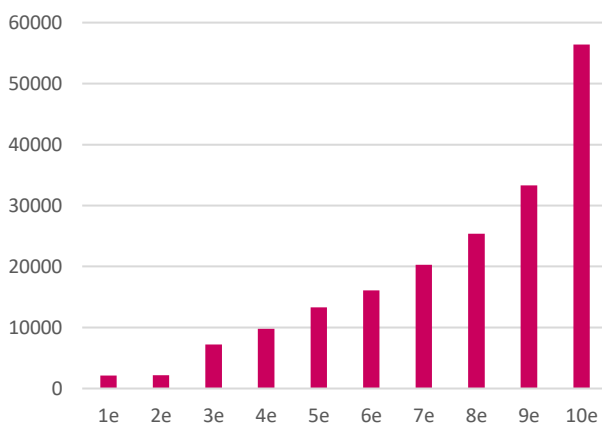
⁵⁹ Skating on thin ice: New evidence on financial fragility, Wiersma et al., 2020

Als de sociale zekerheid wordt meegerekend (en huidige noodmaatregelen als de Tozo) kan de meerderheid van de Nederlandse huishoudens zijn vaste en strikt noodzakelijke lasten blijven betalen na het wegvallen van het inkomen van de hoofdkostwinner. Dit blijkt uit de stresstest die door het CPB en de AFM is gedaan voor Nederlandse huishoudens⁶⁰. Maar ook met overheidssteun kunnen naar schatting 106 duizend huishoudens (1,4% van het totaal) slechts een half jaar overbruggen, 73 duizend huishoudens hebben na drie maanden te weinig financiële middelen over om hun maandlasten nog te dragen.

Uit een analyse van de AFM⁶¹ blijkt dat de helft van de Nederlandse huishoudens te weinig buffers aanhoudt voor onverwachte uitgaven, vergeleken met de referentiebuffer van het Nibud (zie bijlage 2 voor uitleg). Er is met name sprake van een lichte daling rond 35 jaar, wat samenhangt met toenemende financiële verantwoordelijkheden.

Het gebrek aan buffers hangt sterk samen met het inkomen. Dit blijkt uit de cijfers van het CBS, berekeningen van de AFM en de stresstest door CPB/AFM. Volgens berekeningen van de AFM heeft de 40 procent huishoudens met de laagste netto huishoudinkomens geen liquide middelen meer over na aftrek van de Nibud-buffer voor incidentele of onvoorziene uitgaven. Deze relatie is ook zichtbaar als het gaat om de overbruggingstermijn (hoe lang een huishouden de vaste lasten kan blijven betalen uit de buffer). Het mediane beschikbare inkomen is voor werknemers met een relatief lange overbruggingstermijn (> 6 maanden) €32.000, onder werknemers met een korte overbruggingstermijn (< 3 maanden) is dit €26.000 euro.

Figuur 4.2 Financiële bezittingen in euro's, per deciel van het gestandaardiseerd huishoudinkomen



Bron: CBS

Met name jongeren en lage-inkomensgroepen hebben vaak onvoldoende buffers (AFM 2020). Dit hangt samen met de verhouding tussen inkomen en noodzakelijke lasten, waardoor er minder ruimte is (in euro's) voor sparen dan bij hoge inkomens. Dit maakt ook kwetsbaar in geval van inkomensverlies, zo blijkt uit de stresstest van de AFM en het CPB. Van de huishoudens met een korte overbruggingstermijn bij inkomensverlies gaat bij 77 procent in de oorspronkelijke situatie al minstens de helft⁶² van het inkomen op aan vaste lasten. Onder huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst loopt dit op tot 96 procent. Dit kan een reden zijn om lage inkomens meer financiële ruimte te geven. Hierdoor is het inkomen hoger in verhouding tot de noodzakelijke lasten, en is het ook mogelijk om meer buffers op te bouwen.

Onvoldoende buffers kunnen het begin zijn van schuldenproblematiek. Op 1 januari 2018 hadden 650.700 huishoudens (8,3 procent) in Nederland te maken met geregistreerde problematische

⁶⁰ Stresstest huishoudens, AFM/CPB, 2020

⁶¹ Korte termijn financiële weerbaarheid van huishoudens, AFM, 2020

⁶² Volgens het Nibud zijn de vaste lasten idealiter niet meer dan 50% van het inkomen, meer dan 60% wordt gezien als zorgwekkend

schulden⁶³. Tussen 2015 en 2018 was dit aandeel ongeveer stabiel (terwijl de economie zonder onderbreking groeide). Meer dan de helft van deze huishoudens zaten al minstens drie jaar op rij in deze situatie. Problematische schulden komen vaker voor onder laag- en middelbaar opgeleiden, onder alleenstaande ouders en bij huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering. Onder ouderen komt het veel minder vaak voor. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat deze groep door middel van AOW en opgebouwd pensioen een stabiel inkomen heeft.

De zogeheten 'flexibele schil', waaronder flexwerkers (zoals oproep- en uitzendkrachten), freelancers en ZZP'ers vallen, is op meerder manieren extra kwetsbaar voor een crisis: ze lopen een groter risico op werkloosheid (en hebben vaak geen of minder recht op een WW-uitkering), ze lopen een groter risico om na werkloosheid hun lasten niet meer te kunnen betalen uit hun gedaalde inkomen én ze hebben vervolgens minder liquide buffers om op terug te vallen (AFM 2020). Dit hangt samen met het feit dat flexibele en tijdelijke arbeidscontracten vooral voorkomen onder jongeren en lage-inkomensgroepen. Alleenverdieners en alleenstaanden zijn gemiddeld ook wat minder schokbestendig, maar dat komt vooral doordat ze geen ander inkomen hebben om op terug te vallen.

Tot slot laten de ervaringen van de afgelopen jaren met het toeslagenstelsel zien dat het herverdelen naar lagere inkomens via de toeslagen tot veel onzekerheid en schuldenproblematiek bij deze groep burgers kan leiden. Het uitkeren van toeslagen op basis van actuele inkomens zorgt namelijk voor terugvorderingen als achteraf blijkt dat het inkomen toch hoger lag. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid om de juiste informatie op te geven bij de burger, waardoor er een (te) groot beroep wordt gedaan op het doenvermogen van burgers. Deze beperkingen van het toeslagenstelsel beperken ook de verdere mogelijkheden voor herverdeling binnen het belastingstelsel. Doordat een aanzienlijk deel van de lage inkomens per saldo geen inkomstenbelasting betaalt, is het daarbij niet mogelijk om hen via lagere tarieven of hogere heffingskortingen te bereiken.

Box: Andere manieren om sparen makkelijker te maken

De overgrote meerderheid van de Nederlandse huishoudens ziet het belang in van sparen. Bijna acht op de tien Nederlanders zegt dat zij sparen belangrijk vinden, zowel bij de lagere als bij de hogere inkomens (Nibud, 2017⁶⁴). Dat huishoudens minder sparen dan ze zouden willen heeft veel te maken met financiële ruimte, maar ook met andere obstakels. Zo heeft een significant deel van de huishoudens geen spaarrekening, in 2015 17% (Nibud, 2017). Ook hebben financieel kwetsbare huishoudens vaker het idee dat sparen niet mogelijk is, terwijl er ook met een klein inkomen vaak mogelijkheden zijn om wat geld opzij te zetten. Juist voor deze doelgroep is het belangrijk om een buffer op te bouwen, omdat een onverwachte uitgave bij hen vaak direct het begin van een schuld is. Een fiscale prikkel om sparen te bevorderen lijkt aantrekkelijk, maar uit de praktijk is gebleken dat daar vaak weinig gebruik van wordt gemaakt door financieel kwetsbare huishoudens.

Gedragsonderzoek suggereert dat deze financieel kwetsbare groepen vaker gaan sparen als het voor hen makkelijker wordt gemaakt om automatisch te sparen, vaak met kleine bedragen. Zo wordt sparen een vaste vrijwel ongemerkte 'uitgavenpost' in het totale bestedingspatroon. Het zou een optie kunnen zijn om te kijken of een spaarrekening een standaardonderdeel van het betaalpakket kan worden. Huishoudens blijken geld op een spaarrekening immers minder snel uit te geven dan wanneer het op een betaalrekening staat.

Automatisch sparen zou laagdrempelig moeten zijn, ook voor mensen met minder financiële kennis. Uit de gedragswetenschap is ook veel bewijs voor de invloed van standaardopties (ook op het gebied van sparen), deze kunnen gebruikt worden om meer huishoudens ertoe aan te zetten om bijvoorbeeld een vast percentage van hun inkomen opzij te zetten. Er zijn daarnaast nog andere opties die sparen voor mensen 'ongemerkt' maken. Zo bieden sommige banken varianten aan van pinsparen, waarbij er bij iedere betaling ongemerkt ook een klein beetje wordt gespaard.

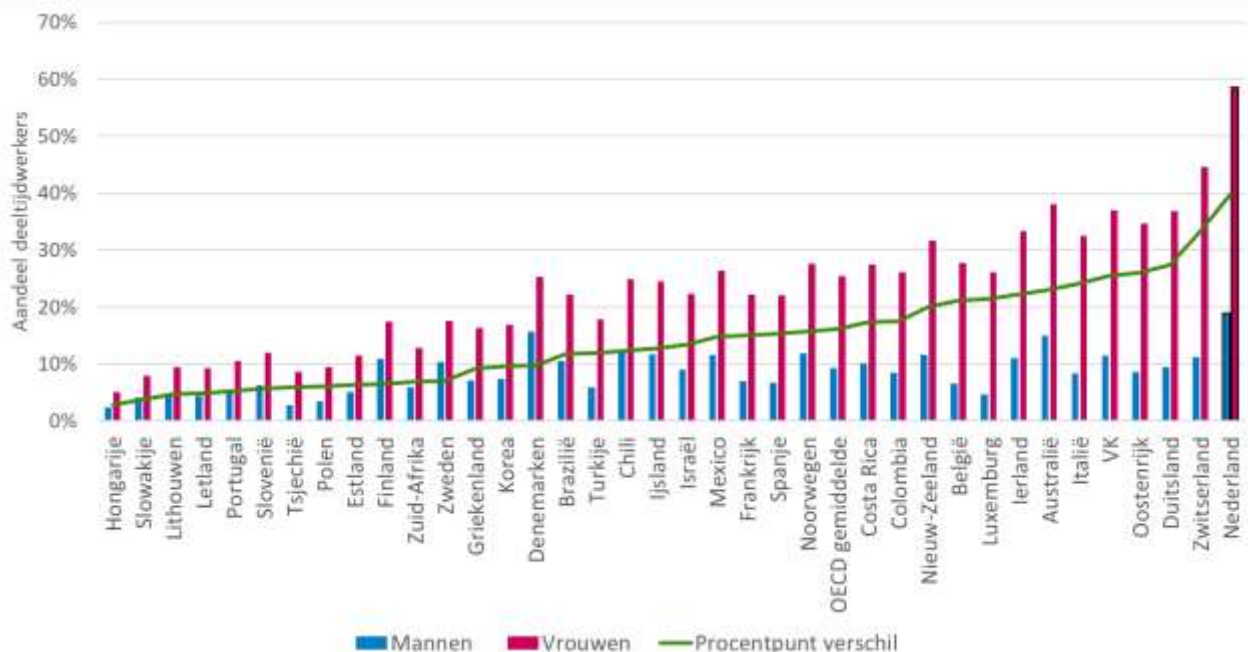
⁶³ Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreeerde problematische schulden, CBS, 2020

⁶⁴ Geld achter de hand makkelijker maken, Nibud-visiedocument over het stimuleren van sparen, 2017

4.3 Economische zelfstandigheid

Voor de weerbaarheid van huishoudens is ook relevant in hoeverre individuen economisch zelfstandig zijn en daarmee tegenslagen kunnen opvangen. Individuen wordt in deze paragraaf als economische zelfstandigheid beschouwd als ze zelf tenminste 70% van het wettelijk minimumloon verdienen. Op dit moment is circa twee op de vijf vrouwen en een op de vijf mannen (excl. scholieren en studenten) economisch onzelfstandig. Om economische zelfstandigheid te bevorderen is beleid met name effectief wanneer het zich richt op niet-werkenden en mensen met kleine deeltijdbanen en relatief lage uurlonen. Vaak komt dit neer op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner binnen een huishouden. Nederland heeft immers een unieke deeltijdcultuur. Nergens ter wereld werken mannen en vrouwen zo vaak in deeltijd, en tegelijkertijd is nergens het verschil in het aandeel deeltijders tussen vrouwen en mannen zo groot. Hierdoor werken Nederlanders vergeleken met mensen in andere landen gemiddeld weinig uren per week. Een uitgebreide analyse is te vinden in het IBO Deeltijdwerk.

Figuur 4.3 Nederlanders werken internationaal gezien vaak in deeltijd



Toelichting: Cijfers gebaseerd op de 30-uursdefinitie van deeltijdwerk. Bron: OESO (2017).

Wie niet economisch zelfstandig is, kan afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen, of loopt een grotere kans dat in de toekomst te worden. Daarnaast belemmert economische afhankelijkheid van een partner of van sociale voorzieningen de carrièreperspectieven en vertaalt het zich op termijn in lagere pensioenen. Hoewel veel partners weinig rekening houden met de mogelijkheid van een scheiding, eindigt bijna vier op de tien huwelijken in een scheiding. Bij een scheiding neemt het aandeel vrouwen dat inkomen ontvangt uit overheidsvoorzieningen toe van 20,4% (een jaar voor scheiding) tot 45,3% (een jaar na scheiding). Dit geldt vooral voor vrouwen tussen 25 en 35 jaar die voor de scheiding niet economisch zelfstandig waren. Dat aandeel is veel hoger dan onder vrouwen die voor de scheiding wel economisch zelfstandig waren (5,2% naar 13,0% voor dezelfde leeftijdsgroep). Bij mannen is de situatie anders. Mannen die voor de scheiding economisch zelfstandig waren, maken na de scheiding vaker gebruik van overheidsvoorzieningen (10,4% naar 16,9% voor mannen tussen 25 en 35). Voor mannen die voor de scheiding niet-economisch zelfstandig waren, is geen vergelijkbare stijging te zien. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de populatie: mannen die voor de scheiding niet economisch zelfstandig zijn, maakten in tegenstelling tot niet-economisch zelfstandige vrouwen vaak al gebruik van overheidsvoorzieningen. Bij het uit elkaar gaan van partners neemt het risico op problematische schulden toe, meer dan bij andere levensgebeurtenissen als baanverlies (mits er sprake is van WW) of ziekte (CBS 2020).

Economische zelfstandigheid doet er ook toe binnen de context van een huishouden. Zo blijkt uit een studie op basis van Nederlandse huishoudens dat het relatieve inkomen van de man versus de

vrouw van invloed is op bestedingskeuzes van het huishouden.⁶⁵ De bestedingskeuzes van het huishoudens zijn meer in lijn met de voorkeuren van de partner met het hogere inkomen. Op deze manier kan het dus ook van belang zijn aan welke partner een belastingvoordeel of -nadeel toegerekend wordt. In tegenstelling tot eerdere internationale literatuur vinden de auteurs geen bewijs dat een groter aandeel van de vrouw in het huishoudinkomen leidt tot een toename van de uitgaven aan, en de gespendeerde tijd met, de kinderen.

4.4 Conclusies

Huishoudens worden over hun levensloop geconfronteerd met keuzes of gebeurtenissen die gepaard kunnen gaan met grote financiële mee- of tegenvallers. Dat het voor een aanzienlijk deel van de huishoudens moeilijk blijkt om uit de schulden te komen, toont het belang van buffers en economische zelfstandigheid aan. Uit de analyse van weerbaarheid en buffers valt op dat vooral lagere inkomens vaak weinig financiële buffers hebben. Zo komt bijna de helft van de laagste inkomens niet aan de referentiebuffer van het Nibud voor incidentele of onvoorziene uitgaven. Daarnaast hangt de grootte van de buffers ook samen met de ratio tussen het inkomen en de vaste lasten. Indien het grootste deel van het inkomen opgaat aan noodzakelijke lasten blijft er minder over voor het opbouwen van buffers. Dit zou een reden kunnen zijn om voor meer financiële ruimte te pleiten bij huishoudens met een laag inkomen. Als bufferopbouw het doel is zou het goed zijn om bij dergelijk beleid ook te kijken naar andere opties die sparen makkelijker kunnen maken, zoals manieren om automatisch sparen aan te moedigen en inzetten op financiële educatie.

Voor de weerbaarheid, en daarmee de draagkracht, is ook relevant in hoeverre individuen economisch zelfstandig zijn en daarmee tegenslagen kunnen opvangen. Paren blijven immers niet altijd samen. Vrouwen zijn twee keer zo vaak economisch onzelfstandig dan mannen. Dit belemmert carrièreperspectieven en verhoogt het risico op afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen en problematische schulden.

Een langetermijnperspectief nuanceert de conclusie uit hoofdstuk 3 dat gepensioneerden een lagere belastingdruk hebben. Veel mensen maken zowel een werkend leven als een pensioenleven mee. Het is daardoor niet volledig te rechtvaardigen om deze groepen een-op-een te vergelijken. Wel is het zo dat – mede door de veranderende verhouding tussen werkenden en pensioengerechtigden – de verdeling van overheidsuitgaven en belastingen tussen werkenden en pensioengerechtigden over de jaren niet altijd constant blijft.

⁶⁵ Married with Children: A Collective Labor Supply Model with Detailed Time Use and Intrahousehold Expenditure Informa, Cherchye et al, 2012

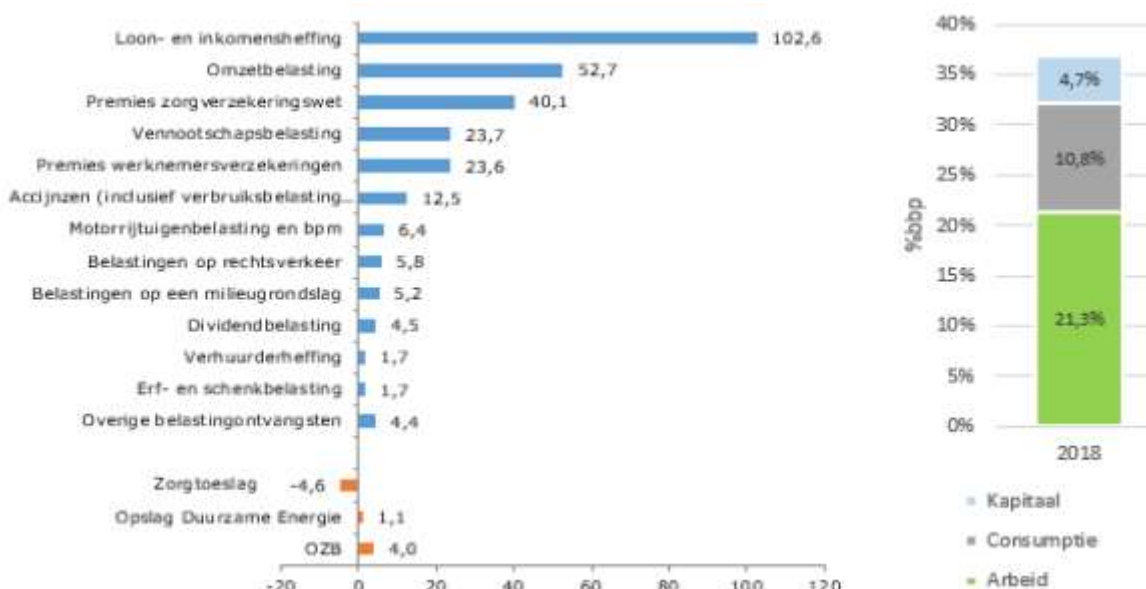
5 De (overige) doelen van het belastingbeleid

In de voorgaande hoofdstukken is geanalyseerd hoe box 1 van het belastingstelsel en de toeslagen zich verhouden tot draagkracht. Het naar draagkracht vormgeven van het belastingstelsel is echter niet het enige doel dat wordt nagestreefd. Zo wordt het stelsel ook gebruikt om arbeidsdeelname en emancipatie te bevorderen en voor een aantal andere specifieke doelen, zoals het bevorderen van eigenwoningbezit. Daarnaast is het van belang dat de vormgeving zo transparant en – vanuit uitvoering en burger bezien – eenvoudig mogelijk is. Maatregelen vanuit een analyse van draagkracht kunnen op gespannen voet staan met deze andere doelen. Een afgewogen oordeel over maatregelen vraagt daarom ook om naar deze andere aspecten te kijken.

5.1 Bekostiging publieke voorzieningen

Het belasten van arbeid dient, net als de meeste belastingen, hoofdzakelijk om de collectieve uitgaven te financieren. Zo'n driekwart van de Nederlandse netto toegevoegde waarde valt toe aan de inzet van arbeid⁶⁶. Belasting op inkomen uit arbeid vormt ook de grootste inkomstenbron voor de overheid.

Figuur 5.1 Belasting- en premieontvangsten 2018 (links) en in percentage bbp (rechts)



Bron: Berekeningen Ministerie van Financiën uit *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*

5.2 Bevorderen arbeidsdeelname en emancipatie

Belastingen op arbeid kunnen de beslissing om (meer) te gaan werken verstoren. Werken levert minder op doordat een deel van de inkomsten moet worden afgedragen aan de overheid. Het is een doel van de inrichting van het belastingstelsel om het negatieve effect op de arbeidsparticipatie te beperken, en de deelname aan betaalde arbeid te stimuleren. In het verlengde daarvan is het ook een doel om de arbeidsdeelname en de economische zelfstandigheid van voornamelijk vrouwen te vergroten. De voordelen hiervan zijn ook beschreven in hoofdstuk 4 en betreffen onder andere een hogere weerbaarheid in het geval van onvoorziene gebeurtenissen zoals arbeidsongeschiktheid of een echtscheiding.

De marginale druk is veelal bepalend voor de mate waarin belastingen het arbeidsaanbod verstoren. Uit het Onderzoek Marginale Druk⁶⁷ - waarin wordt gekeken hoeveel extra verdienen netto oplevert - blijkt dat met name alleenstaanden en alleenverdieners te maken hebben met een

⁶⁶ CPB MEV 2021

⁶⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 35302, nr. 8

hoge marginale druk. Wat hierbij opvalt is dat er ook grote uitschieters zijn. Zo hebben huishoudens die te maken hebben met veel inkomensafhankelijke regelingen een relatief hoge marginale druk. Voor tweeverdieners valt op dat de marginale druk om een halve dag extra te gaan werken relatief hoog is als er gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Hierdoor is het in dat geval maar beperkt lonend om meer te gaan werken, met name voor de minstverdiener. Om de prikkel om meer te gaan werken te vergroten moet de marginale druk worden verlaagd, met name voor de groepen die gevoelig zijn voor financiële prikkels. Om dit te bereiken moeten echter lage inkomens minder inkomen ontvangen en/of hoge inkomens meer inkomen ontvangen. Dit zorgt al snel voor negatieve inkomenseffecten bij lage inkomens, voor extra overheidsuitgaven of voor lagere belastingopbrengsten.

Het stimuleren van de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid staat meestal haaks op het heffen naar draagkracht op huishoudniveau. Om de arbeidsdeelname te stimuleren is het doelmatig om in het belastingstelsel onderscheid te maken tussen personen binnen een huishouden en vervolgens de minstverdienende (die meestal meer gevoelig is voor financiële prikkels) lager te belasten. Dit wordt momenteel bereikt door de keuze voor individuele belastingheffing met een progressief tarief. De stimulans wordt nog versterkt doordat de arbeidskorting voor lage individuele inkomens hoger is dan voor hoge individuele inkomens (waardoor tweeverdieners daar meer profijt van hebben dan een alleenverdiener met een hoger individueel inkomen). Daarnaast stimuleert de inkomensafhankelijke combinatiekorting beide partners om te gaan werken. Deze beleidsmaatregelen stimuleren de arbeidsparticipatie maar hebben als consequentie dat een alleenverdienershuishouden en een tweeverdienershuishouden met dezelfde huishoudsamenstelling en hetzelfde bruto-inkomen verschillend worden belast.

Het stimuleren van arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid raakt ook op andere manieren aan het heffen naar draagkracht. Zo is het voor de arbeidsdeelname belangrijk om in het belastingstelsel rekening te houden met verschillen in gevoeligheid voor financiële prikkels, en het sociaal minimum niet te hoog in te stellen. Een hoog sociaal minimum zorgt er namelijk voor dat het relatief duurder wordt om iemand in dienst te nemen en dat de uitkeringen bij niet-werken hoger zijn.

5.3 Andere specifieke doelen bij belastingheffing

Naast de genoemde doelen van belastingheffing in den brede, zijn er ook fiscale regelingen of toeslagen om specifieke doelen te bereiken. De fiscale regelingen verminderen de belastingopbrengsten en kennen soms zeer specifieke doelen. Zo zijn er vrijstellingen voor de pensioenopbouw, zijn er stimulansen voor het hebben van een eigen woning, zijn er vrijstellingen voor vermogen, is er een zelfstandigenaftrek, zijn er aftrekposten voor innovatie en zijn er vrijstellingen voor duurzaamheid. De doelen zijn niet eenvoudig in te delen in een paar overkoepelende thema's, al concludeert de Algemene Rekenkamer dat de meeste fiscale regelingen zich richten op het bevorderen van arbeidsparticipatie, maatschappelijk belang, inkomens- en vermogensbeleid, duurzaamheid en ondernemerschap.⁶⁸ Wat ook opvalt is dat de fiscale regelingen sterk in omvang variëren. Zo hebben sommige fiscale regelingen een budgettair beslag van miljarden euro's terwijl andere over een paar miljoen euro gaan. Een uitputtende lijst is te vinden in de bijlage van de Miljoenennota⁶⁹.

5.4 Transparantie en eenvoud

Diverse specifieke doelen van belastingbeleid hebben geleid tot een groot aantal regelingen, waardoor de complexiteit van het stelsel is vergroot en de transparantie is beperkt. Het is daardoor voor veel werkenden niet uit de tarieven eenduidig af te lezen hoe een hoger uurloon of een langere werkweek zich vertaalt in extra besteedbaar inkomen. Ingrepen in de belastingdruk kennen daarmee vaak niet de gewenste gedragseffecten. Eenvoud en transparantie over de doelen en uitkomsten van belastingheffing kan ook bijdragen aan een gevoel dat belastingen rechtvaardig geheven worden, en is daarmee van belang voor het draagvlak.

⁶⁸ Algemene Rekenkamer 2017 Zicht op belastingverlichtende regelingen

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570, nr. 2

Daarnaast zorgt de toegenomen complexiteit ervoor dat sommige inkomensregelingen minder makkelijk uitvoerbaar zijn. Een voorbeeld zijn de in omvang toegenomen toeslagen die op basis van actuele informatie inkomensondersteuning bieden aan zeer specifieke groepen. Hierdoor ontstaan er veel terugvorderingen en moeten burgers uit zichzelf veel complexe informatie aanleveren. De WRR heeft hierbij ook inzichtelijk gemaakt dat het niet alleen gaat om weten dat er iets moet gebeuren, maar ook om het zogenaamde doenvermogen van burgers.⁷⁰ Juist burgers in kwetsbare situaties kunnen hierbij op bepaalde momenten niet in staat zijn om bepaalde wijzigingen door te geven. Dit kan uiteindelijk leiden tot schrijnende situaties op het gebied van schuldenproblematiek.

Een eenvoudiger stelsel is niet noodzakelijk een stelsel dat huishoudens met eenzelfde bruto-inkomen op eenzelfde wijze belast. Zo sluit het heffen op individueel niveau aan bij de loonheffing, omdat er alleen wordt uitgegaan van de gegevens waarover de werkgever beschikt (en bijvoorbeeld niet het inkomen van de partner). Dit zorgt daardoor voor minder correcties achteraf en daarmee ook voor minder onzekerheid bij burgers.

Verder zorgen aanvullende werkgelegenheidsstimulansen - zoals een hogere arbeidskorting of inkomensafhankelijke combinatiekorting - ervoor dat het minder transparant is hoeveel belasting huishoudens in verschillende omstandigheden moeten betalen. Het zou hierbij dus niet alleen vanuit het oogpunt van draagkracht, maar ook vanuit de transparantie en eenvoud wenselijk kunnen zijn om dit anders in te richten. Concluderend zijn er dus zowel situaties waarin het heffen naar draagkracht in lijn is met het doel van transparantie en eenvoud als situaties waarin dit niet het geval is.

5.5 Conclusies

Naast het ophalen van inkomsten heeft het belastingbeleid ook andere doelen. Allereerst is er het doel om de druk van de belastingen naar draagkracht te verdelen. Voorgaande hoofdstukken laten zien hoe de belastingdruk verdeeld wordt over huishoudens en inkomensgroepen. Daarnaast zijn er ook de doelen om de arbeidsdeelname te stimuleren en tegelijkertijd een eenvoudige uitvoering en transparante structuur te volgen. Zoals ook aangetoond in de beschrijving van het belastingbeleid van de afgelopen jaren in hoofdstuk 1 staan deze doelen soms haaks op elkaar. Zo kan het voor arbeidsdeelname juist wenselijk zijn om alleenverdieners zwaarder te belasten dan tweeverdieners, en zo de tweede verdiener een financiële prikkel te geven om te gaan werken. Of kan het voor eenvoud juist wenselijk zijn om aan te sluiten bij een individuele loonheffing waarbij er niet op huishoudniveau, maar op individueel niveau wordt belast. Tot slot zijn er ook een groot aantal specifieke doelen zoals het bevorderen van woningbezit, ondernemerschap of duurzaamheid.

⁷⁰ WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid

6 Visies en beleidsopties

Uit de analyse van de draagkracht binnen het belastingstelsel, de verschillende doelen van het belastingbeleid en het belastingbeleid van de afgelopen jaren komen een aantal aandachtspunten naar voren. In hoeverre deze aandachtspunten ook om aanpassingen in beleid vragen, hangt af van maatschappelijke voorkeuren, waarbij ook een weging gemaakt moet worden met het belang van het stimuleren van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, de eenvoud van het stelsel en het effect op de overheidsfinanciën. Deze doelen staan in veel gevallen op gespannen voet met elkaar. Of aan een bepaalde doelstelling in beleid prioriteit gegeven wordt ten opzichte van een andere vraagt daarom een politieke afweging.

In dit hoofdstuk worden de aandachtspunten aan zes politieke visies gekoppeld. Per visie presenteert de commissie bijpassende beleidsopties. De beleidsopties zijn nadrukkelijk geen aanbevelingen, maar geven de mogelijkheden weer die passen bij de verschillende visies. Per visie worden een aantal effecten van de verschillende beleidsopties kwalitatief weergegeven in een tabel. Er wordt gekeken naar het effect op een aantal indicatoren die volgen uit de analyse. Ten eerste wat het effect is op verschillen in belastingen voor huishoudens met een gelijk inkomen, de neutraliteit tussen typen huishoudens (zie paragraaf 3.2). Ten tweede naar het effect op de mate van herverdeling van inkomen tussen huishoudens (zie paragrafen over de bestedingsindex en weerbaarheid). De derde indicator is het effect op arbeidsdeelname en emancipatie (zie paragraaf 5.2). Ook wordt er aangegeven of maatregelen het belastingstelsel eenvoudiger voor de uitvoering maken (zie paragraaf 5.3). Ook de eenvoud en transparantie voor de burger is van belang. Bij het uitwerken van de beleidsopties is hierop geen aparte toets gedaan, maar bij enkele opties waar dit relevant is wordt er wel op ingegaan. Tenslotte wordt ook het effect weergegeven op de overheidsfinanciën (zie paragraaf 5.1). In bijlage 1 staan meer uitgebreide beschrijvingen van de gekozen beleidsopties met de belangrijkste voor- en nadelen.

Bij de uitwerking van deze beleidsopties past de kanttekening dat het niet volledig mogelijk is de uitwerking van beleid in de praktijk te voorspellen. Niet iedereen weet de weg te vinden naar de toeslagen of kortingen waar ze recht op hebben. Huishoudens reageren bovendien niet altijd zoals verondersteld op prikkels. Dit komt onder andere doordat belangrijke levensbeslissingen ook met veel andere factoren samenhangen. Zo heeft de verdeling van arbeid tussen partners ook veel te maken met schooltijden, mantelzorg en sociologische kenmerken van de Nederlandse samenleving.

Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid van de maatregelen zal uiteindelijk ook moeten worden beoordeeld of een maatregel inpasbaar is in de totale opgave waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect daarbij is of de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn, gelet op het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst al moet verrichten om de systemen in stand te houden, deze te vernieuwen en te moderniseren en om andere voorstellen voor wet- en regelgeving te verwerken.

6.1 Visie 1: Naar een gelijkere belastingdruk voor alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden

Uit de analyse komt naar voren dat alleenverdieners met eenzelfde middeninkomen zwaarder worden belast dan tweeverdieners en alleenstaande ouders. Dit verschil is de afgelopen jaren opgelopen. Die toename valt te verklaren vanuit de beleidswens om de arbeidsdeelname en daarmee de economische zelfstandigheid van vooral vrouwen te bevorderen, die zowel internationaal gezien als vergeleken met Nederlandse mannen veel in deeltijd werken. De verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de kinderopvangtoeslag en het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting hebben daaraan bijgedragen. Daarbovenop is de arbeidskorting de afgelopen jaren fors verhoogd om de algehele arbeidsparticipatie, ook vanuit een uitkeringssituatie, te stimuleren en daarmee de economische groei aan te jagen. Daarbij speelt ook mee dat de Nederlandse samenleving vergrijsd waardoor de verhouding tussen actieven en inactieven van toenemend belang is om de stijgende vraag naar collectieve voorzieningen (met name zorg en AOW) te financieren. De grenzen om de arbeidsparticipatie nog verder te verhogen met fiscaal beleid zijn daarbij in zicht gekomen.

Gevolg van dit beleid is wel dat verschillende types huishoudens met hetzelfde huishoudinkomen een andere belastingdruk hebben. Er zijn verschillende beleidsopties uitgewerkt om de belastingdruk tussen verschillende leefvormen – maar bij gelijk huishoudinkomen - meer gelijk te trekken. Gevolg van deze beleidsopties is wel dat deze in meer of mindere mate negatief uitwerken op de arbeidsparticipatie en de bestaande progressie van het stelsel negatief beïnvloeden.

Door het beperken van de faciliteiten voor verschillende types huishoudens kunnen zij gelijker belast worden zonder dat het stelsel ingewikkelder wordt (en wellicht zelfs eenvoudiger kan worden gemaakt). Dit betekent wel dat met name de arbeidsdeelname van de tweede verdieners negatief wordt beïnvloed, omdat die juist gevoeliger zijn voor fiscale prikkels. Een optie is om de fiscale regeling voor alleenstaande ouders en tweeverdieners, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), af te schaffen. Om het negatieve effect op de arbeidsdeelname te beperken kan er ook voor worden gekozen de IACK enkel toegankelijk te maken voor huishoudens met jonge kinderen, tot een leeftijd van 4 jaar in plaats van de huidige 12 jaar. De IACK wordt zo meer gericht op het moment waarop ouders de meest bepalende beslissing maken over hoeveel uren ze gaan werken, kort na de geboorte van het kind⁷¹. Deze varianten betekenen een vereenvoudiging van het belastingstelsel, respectievelijk doordat er een maatregel wordt afgeschaft of doordat de doelgroep beperkt wordt. Het effect op de verdeling van inkomens is niet eenduidig. Doordat de IACK toekomt aan de minstverdienende partner, wordt deze uitgekeerd aan huishoudens met verschillende huishoudinkomens. Op individueel niveau profiteren met name middeninkomens van de IACK.

Andersom is het mogelijk om de regeling ook toegankelijk te maken voor alleenverdieners door deze om te vormen tot een generieke combinatiekorting. Dat betekent dat iedere ouder met kinderen tot 12 jaar, ongeacht het huishoudtype, recht krijgt op deze heffingskorting (mits ze voldoende verdienen). Hierdoor vervalt de eis voor paren dat beide partners werken (en de controle hierop). Dit verkleint het verschil in belastingdruk tussen alleenverdieners met kinderen en alleenstaande ouders. Er zijn twee varianten berekend; een variant waarbij de hoogte van de combinatiekorting overeenkomt met de huidige IACK, en een budgetneutrale variant waarbij het maximale bedrag wordt verlaagd met 2.010 euro naar 958 euro. In het eerste geval verandert er niets aan de prikkel voor alleenstaande ouders, maar voor de niet- of minstverdienende partner wordt het minder aantrekkelijk om te werken omdat de partner netto meer overhoudt. Bij de budgetneutrale optie wordt de korting per individu lager en wordt zowel voor de alleenstaande ouder als voor de minstverdienende partner de prikkel om te gaan werken kleiner.

Een andere optie om de verschillen in belastingdruk tussen alleen- en tweeverdieners te beperken is het verlagen en niet langer afbouwen van de arbeidskorting. Op deze manier maakt het voor het financiële voordeel van de arbeidskorting minder uit of een huishoudinkomen uit twee individuele inkomens of uit één individueel inkomen bestaat. Wel werkt de maatregel denivellerend, omdat hogere inkomens dan ook hetzelfde financieel voordeel krijgen. De arbeidskorting wordt immers inkomensafhankelijk vanaf een inkomen van 37.000 euro. Dit maakt het stelsel eenvoudiger. Door de hogere gemiddelde druk voor middeninkomens is de maatregel negatief voor het arbeidsaanbod.

Het is ook mogelijk om in het belastingstelsel meer uit te gaan van het huishouden. Dit kan bijvoorbeeld door de afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de niet- of weinig verdienende partner terug te draaien, waardoor deze op eenzelfde wijze kan worden benut door alleenverdieners als door tweeverdieners. Naast de negatieve effecten op de arbeidsparticipatie betekent dit dat een vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt teruggedraaid. Het terugdraaien van de afbouw zal door de Belastingdienst uitgevoerd moeten worden en zorgt dat het aantal (voorlopige) aanslagen en klantcontacten zal toenemen. De maatregel heeft geen eenduidig effect op de mate van herverdeling. Een specifieke groep huishoudens profiteert van de maatregel; partners met geen of een laag inkomen waarvan de partner wel voldoende verdiend. Voor lage en middeninkomens kan dit bedrag relatief groot zijn

⁷¹ IBO Deeltijdwerk 2019

(afhankelijk van hoe veel er al verzilverd kan worden). Een deel van de lage inkomens zal de overdraagbaarheid echter niet kunnen verzilveren.

Een verdergaand alternatief is het invoeren van een splitsingsstelsel. Daarin wordt de inkomstenbelasting bepaald op basis van huishoudinkomen in plaats van individueel inkomen, waarbij de belastbare inkomens bij elkaar worden opgeteld en fiscaal gedeeld in twee gelijke delen. Een dergelijke vergaande variant zou nog nadere uitwerking behoeven indien men hier een besluit over zou willen nemen. De gevolgen voor de uitvoering hangen af van de precieze vormgeving, waarbij bij voorbaat complexiteit wordt voorzien bij de premieheffing (indien een van beiden beperkt premieplichtig), internationale problematiek (een van beiden beperkt belastingplichtig), ondernemers (hoe omgaan met verliesverrekening) en bij echtscheiding in het belastingjaar. Voor burgers betekent dit dat zij niet meer individueel aangifte kunnen doen, maar dat altijd tegelijkertijd met de fiscale partner moeten doen. Doordat niet-werkende partners in het splitsingsstelsel de algemene heffingskorting zelf kunnen verzilveren pakt deze maatregel naar verwachting negatief uit op het arbeidsaanbod. Dit wordt versterkt als de maatregel budgetneutraal wordt doorgevoerd, omdat dan ook de belastingtarieven met ruim een procent omhoog moeten. Het effect op de herverdeling hangt af van de vormgeving en is van tevoren niet eenduidig doordat deze maatregel met name effect heeft op specifieke groepen. Voor lage inkomens of partners met een vergelijkbaar inkomen verandert er niets. Huishoudens waarbinnen een van de partners een hoger inkomen heeft kunnen profiteren, afhankelijk van de schijf waar ze in terecht komen na splitsing.

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
1 IACK afschaffen	+	+/-	-	+	-1,9 mld. euro
2 Leeftijdsgrens in de IACK van 12 naar 4 jaar	+	+/-	-	+	-0,9 mld. euro
3 IACK vervangen door combinatiekorting (2 varianten)	+	+/-	-	+	Neutraal of +2,6 mld. euro
4 Arbeidskorting generiek verlagen en niet afbouwen	+	-	-	+	Neutraal
5 Uitbetaalbaarheid algemene heffingskorting herinvoeren	+	+/-	-	-	+0,9 mld. euro
6 Introduceren splitsingsstelsel	+	+/-	-	-	Neutraal

6.2 Visie 2: Naar een gelijkere belasting van gepensioneerden en niet-gepensioneerden

Uit de analyse komt naar voren dat AOW-gerechtigden bij een gelijk inkomen lager worden belast dan niet-AOW-gerechtigden, en meer inkomen vrij te besteden hebben. Dit komt vooral doordat gepensioneerden zijn vrijgesteld van de premieheffing voor de AOW. Indien het uitgangspunt is dat gepensioneerden en niet-gepensioneerden met eenzelfde huishoudinkomen evenveel belasting en premie zouden moeten betalen, zou er kunnen worden gekozen om de AOW te fiscaliseren. Dit houdt in dat de AOW volledig betaald wordt uit de algemene middelen, en niet meer (grotendeels) uit premies. Dit betekent dat we de AOW-premie afschaffen en de inkomstenbelasting verhogen. Door de netto-nettokoppeling aan het sociaal minimum blijft de netto AOW gelijk, maar aanvullende pensioenen worden zwaarder belast. De inkomensverdeling wordt ongelijker doordat de omvangrijke groep met een klein tot gemiddeld pensioen er relatief veel op achteruitgaat. Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd via de tarieven worden de lasten op arbeid verlaagd met als gevolg een positief effect op het

arbeidsaanbod. Overigens wordt de AOW momenteel al gedeeltelijk gefiscaliseerd, als gevolg van de maximering van het AOW-premiepercentage en de beperkte indexatie van de bovengrens van de voormalige tweede schijf⁷².

Het fiscaliseren van de AOW betekent niet dat gepensioneerden en niet-gepensioneerden te maken krijgen met een gelijke belastingdruk. Dat komt door de verschillende kenmerken van deze groepen, waardoor ze met ander regelingen te maken hebben. Zo hebben werkenden (wat veel minder voorkomt onder AOW'ers) recht op de arbeidskorting, en hebben AOW'ers (mits hun inkomen niet te hoog is) recht op de ouderenkorting. Ook betalen gepensioneerden zelf de Zvw-premie, die voor werkenden door de werkgever wordt afgedragen. In de meeste gevallen maakt het voor de Belastingdienst niet uit of AOW-gerechtigden meer belasting gaan betalen/AOW-premie gaan betalen. Alleen in grensoverschrijdende situaties kan het effect hebben (zie fiche 7 in bijlage).

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
7 Fiscalisering AOW	+	-	+/-	Neutraal	-4 mld. euro

6.3 Visie 3: Naar meer financiële ruimte voor lage inkomens

Uit de analyse komt naar voren dat het sociaal minimum voldoende is om in de basisbehoeften te voorzien. Tegelijkertijd blijkt ook dat vooral lage inkomens weinig ruimte hebben om buffers aan te houden. Uit analyses van de AFM en het CPB blijkt dat huishoudens die weinig buffers aanhouden, zowel voor inkomensverlies als onverwachte uitgaven, ook vaak meer dan de helft van hun inkomen uitgeven aan vaste lasten. Dat is een ongunstige verhouding volgens de aanbevelingen van het Nibud. Uit het overgebleven budget moeten ook nog zaken als voeding en sociale participatie worden bekostigd. Dit kan een reden zijn om lage inkomens meer financiële ruimte te geven. Hierdoor wordt het inkomen hoger in verhouding tot de noodzakelijke lasten en is het ook mogelijk om meer buffers op te bouwen.

Uit de analyse komt echter ook naar voren dat de herverdeling binnen het belastingstelsel tegen zijn grenzen aanloopt. Zo profiteren lage inkomens niet altijd van een verdere verhoging van heffingskortingen omdat een deel van deze groep per saldo geen inkomstenbelasting betaalt. Daarnaast ligt de marginale druk voor middeninkomens hoog en is het verschil tussen alleen- en tweeverdieners toegenomen. Een ogenschijnlijk voor de hand liggende oplossing is om heffingskortingen uitkeerbaar te maken. Dit komt in feite echter neer op het introduceren van een nieuwe actuele inkomensafhankelijke toeslag, waarbij burgers te maken krijgen met de onzekerheid van terugvorderingen. Bovendien wordt een grote groep burgers het (voorlopige) aangifteproces voor de inkomstenbelasting in getrokken. Uitvoering van een uitkeerbare heffingskorting door werkgevers en uitkeringsinstanties ligt niet in de rede, aangezien de huishoudsamenstelling en de hoogte van het totale inkomen relevant is en dit nieuwe problematiek in de relatie tussen overheid, werkgevers/uitkeringsinstanties en burgers oproept. De problematiek omtrent een dergelijke optie staat ook uitgebreid beschreven in de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel⁷³. Mocht er voor een dergelijke uitkeerbare heffingskorting worden gekozen, dan bevelen we aan om deze in ieder geval inkomensafhankelijk te laten zijn en niet afhankelijk van huishoudkenmerken. Dit maakt de uitvoerbaarheid eenvoudiger en verkleint het risico op terugvorderingen voor huishoudens. Bij een dergelijke optie is uitvoering door werkgevers en uitkeringsinstanties wellicht te overwegen.

Een meer gerichte oplossing dan een inkomensafhankelijke uitkering kan worden gevonden buiten het belastingstelsel door het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen te verhogen. Hierdoor gaat het inkomen van lage inkomens erop vooruit zonder dat de herverdeling

⁷² De maximering van het premiepercentage is ingevoerd in 1998; de beperkte indexatie is per 2009 ingevoerd en geldt alleen voor mensen geboren na 1945.

⁷³ Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel verwijzing

in het belastingstelsel verder tegen de bovengenoemde grenzen aanloopt. Uiteraard heeft ook het verhogen van het minimumloon grenzen, en moet ook het effect op de werkgelegenheid in ogenschouw worden genomen. Uit recent onderzoek van het CPB⁷⁴ blijkt wel dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het minimumloon veel minder negatief zijn dan eerder werd gedacht. Deze optie helpt ook om de situatie te verlichten van een aantal kwetsbare groepen (zie paragraaf 2.2) zoals paren in de bijstand met oudere kinderen, mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten en mensen met een flexibel inkomen. Jongeren tot 21 jaar met een minimumjeugdloon of een bijstandsuitkering worden echter bijna niet geholpen, doordat hun rechten op dit vlak beperkter zijn dan die van andere volwassenen.

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
8 Verhogen WML met 5%	Neutraal	+	+/-	Neutraal	+3,2 mld. Euro,
9 Inkomensonafhankelijke uitkering of uitkeerbare heffingskorting	+	+	-	Afhankelijk van vormgeving	Afhankelijk van omvang

6.4 Visie 4: Naar een hogere belastingdruk voor hoge inkomens

Uit de analyse op basis van de bestedingsindex uit paragraaf 3.4 komt naar voren dat, indien rekening wordt gehouden met de kosten waarin de ontvangen toeslagen een tegemoetkoming zijn, de progressie van het belastingstelsel veel minder groot is dan in gangbare presentaties van de gemiddelde druk. Om de progressie te verhogen kunnen belastingtarieven en schijfgrenzen worden aangepast. Een optie is om een nieuw toptarief in te voeren voor inkomens boven de 108.000 euro wat samenvalt met het einde van het afbouwtraject van de arbeidskorting. Zo wordt er tegelijkertijd een einde gemaakt aan de situatie dat topinkomens boven 108.000 euro te maken hebben met een lager marginaal tarief dan inkomens tussen 68.000 euro en 108.000 euro. De hoofdmaatregel is dan ook om het nieuwe toptarief gelijk te stellen aan het effectieve tarief tussen deze twee inkomens, op 55,5 procent. Een eerste variant op deze maatregel is om tegelijkertijd het huidige toptarief van 49,5 procent te verhogen tot 51,5 procent. Hierdoor schuift het nieuwe toptarief mee op naar 57,5 procent. In een tweede variant die is doorgerekend wordt dit nieuwe toptarief verder verhoogd tot 60 procent. In de varianten gaan huishoudens met een inkomen boven ruim 70.000 euro meer belasting betalen. Deze maatregelen werken nivellerend. De grotere progressie in het individuele stelsel leidt er wel toe dat alleenverdieners relatief zwaarder worden getroffen dan tweeverdieners met hetzelfde huishoudinkomen. Het arbeidsaanbodeffect is negatief, maar naar verwachting beperkt, omdat relatief weinig huishoudens geraakt worden.

Een andere mogelijkheid is om te kijken naar de fiscale behandeling van het eigen huis. Zo zorgt vooral het verschil in woonlasten tussen huurders en woningeigenaren ervoor dat de lage inkomens er t.o.v. hoge inkomens minder goed vanaf komen in de bestedingsindex vergeleken met de gebruikelijke weergave waarbij alleen naar belastingen en premies wordt gekeken. Een mogelijke oplossing zou daarom zijn om de belastingvoordelen voor woningeigenaren te verminderen. Het woondomein ligt echter buiten de scope van dit onderzoek. Hiervoor kan wel worden gekeken naar de analyse en opties in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen Wonen en de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.

⁷⁴ Stresstest huishoudens, CPB/AFM, 2020

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
10 Toptarief : -hoofdmaatregel -variant I -variant II	-	+	-	Neutraal	hoofdmaatregel: -0,7 variant I: -1,2 variant II: -1,7 (in mld. euro)

6.5 Visie 5: Naar een gelijkere belastingdruk voor huishoudens met en zonder kinderen

Op dit moment wordt – vooral voor lage inkomens – een groot deel van de kosten van kinderen vergoed door de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Hierdoor hebben huishouden met kinderen over de gehele linie een lagere belastingdruk dan huishoudens zonder kinderen. Uit de bestedingsindex in paragraaf 3.4 blijkt echter dat huishoudens na aftrek van de kosten van kinderen minder vrij te besteden overhouden (omdat niet alle kosten worden vergoed voor de meeste inkomens). Om deze reden is het in de ogen van de commissie, meer dan bij de voorgaande visies, mogelijk om twee kanten op te gaan. Daarom is ervoor gekozen om over de kosten van kinderen twee tegengestelde visies te presenteren.

Het is mogelijk om minder gewicht toe te kennen aan de kosten van kinderen bij het bepalen van draagkracht. Dit kan volgen uit een visie waarin het hebben van kinderen als keuze gezien wordt, en de uitgaven aan kinderen dus in beperktere mate noodzakelijke kosten zijn. In dit geval kan er worden gekozen om de kindregelingen te versoberen. De voor de hand liggende regelingen zijn de kinderbijslag of het kindgebonden budget. Bij de keuze moet worden afgewogen hoe groot de progressie via de kindregelingen moet zijn. Lage inkomens krijgen op dit moment een significant groter deel van de kosten vergoed dan hogere inkomens. Deze maatregelen hebben een aantal neveneffecten. Ze hebben een beperkt positief effect op het arbeidsaanbod, doordat huishoudens geprikkeld worden om meer te werken om te compenseren voor de verminderde inkomensoverdrachten. Omdat met name de minstverdienende partners te prikkelen zijn om meer te gaan werken, draagt dit bij aan een gelijkere verdeling van het inkomen binnen huishoudens en aan economische zelfstandigheid. Deze maatregelen hebben vooral effect op huishoudens met een laag inkomen, waar kindregelingen een relatief groot deel van het inkomen uitmaken. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt daardoor toe als gevolg van deze beleidsopties.

In dit kader kan ook de fiscale subsidie voor alleenstaande ouders, de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget, worden beperkt door deze sneller af te bouwen voor hogere inkomens, of door deze te verlagen. Uit de analyse in paragraaf 3.5 blijkt namelijk dat vooral alleenstaanden met kinderen een lagere belastingdruk hebben dan alleenverdieners. Voor lage inkomens wordt in sommige gevallen meer vergoed dan de kosten. Het is wel zo dat het verdienvermogen van een deel van de alleenstaande ouders beperkt is. De optie om de alleenstaande-ouderkop sneller af te bouwen spaart de laagste inkomens meer, maar doet minder aan de situatie dat er meer vergoed wordt dan de kosten. Door de steilere afbouw neemt de marginale druk wel toe, vooral voor de groep met een inkomen tussen anderhalf en twee keer modaal (een toename met 5 procentpunt), wat mogelijk een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Omdat deze groep relatief klein is valt het effect op het arbeidsaanbod mee. Bij de maatvoering van het verlagen van de alleenstaande-ouderkop moet rekening gehouden worden met het risico op armoede, de alleenstaande-ouderkop is immers een vervanging van de vroegere alleenstaande-oudercomponent in de bijstand.

Het effect op de uitvoering is neutraal, omdat het in alle gevallen om een aanpassing gaat van de parameters van de huidige regelingen.

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
11 Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar	+	-	+	Neutraal	-0,5 mld. euro
12 Verlagen 1e en 2e kindbedrag kindgebonden budget	+	-	+	neutraal	-0,5 mld. euro
13 Steiler afbouwen alleenstaande-ouderkop	+	+	-	neutraal	-0,05 mld. euro
14 Verlagen alleenstaande-ouderkop	+	-	+	neutraal	-0,3 mld. euro

6.6 Visie 6: Naar een gelijkere bestedingsruimte voor huishoudens met en zonder kinderen

De visie kan ook zijn dat de kosten van kinderen in belangrijkere mate noodzakelijke uitgaven zijn en dat hier meer rekening mee moet worden gehouden bij het bepalen van de draagkracht. In dat geval zou de overheid een groter deel van de kosten voor haar rekening kunnen nemen.

Huishoudens met kinderen hebben namelijk – als de kosten van kinderen worden meegenomen – minder vrij te besteden dan huishoudens zonder kinderen. Er zou hiervoor naar de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget kunnen worden gekeken. Zoals uit de analyse blijkt dekken deze wel al een groot deel van de kosten (of in sommige gevallen meer dan de kosten). Daarnaast vermindert het de prikkel om (meer) te gaan werken voor minstverdienende partners. Het kindgebonden budget is daarnaast een toeslag, waardoor het – gezien de actuele problemen rondom de toeslagen - niet voor de hand ligt om deze te verhogen.

Er zou daarom kunnen worden gekozen om – conform het scenario uit de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen⁷⁵ - iedereen toegang te geven tot vier dagen gratis kinderopvang, ongeacht arbeidssituatie of inkomen. Hierbij spelen ook andere argumenten een rol. Zo wordt met kinderopvang de ontwikkeling van kinderen zoveel mogelijk gestimuleerd, is de kinderopvangtoeslag (door de arbeidseis) nu ook een instrument om arbeidsmarktparticipatie te stimuleren en leidt de kinderopvangtoeslag tot forse nabetalingen en terugvorderingen. Deze aspecten worden uitgebreider beschreven in de Scenariostudie. Daarin is ook in kaart gebracht hoe dit kan worden gedekt, door o.a. de IACK af te schaffen. Het grote voordeel van deze variant is dat een uitvoerder verantwoordelijk wordt voor de facturering en betaling van de kinderopvang. Deze uitvoerder is een schakel tussen overheid, gezinnen en kinderopvangorganisaties. De administratieve lasten die gepaard gaan met de huidige voorwaarden (bijvoorbeeld inkomen en gewerkte uren) vallen weg voor huishoudens. Doordat de huidige kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk is, werkt de maatregel denivellerend.

⁷⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 31322, nr. 424

Beleidsopties	Neutraliteit t.a.v. typen huishoudens	Herverdeling	Arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid	Eenvoud voor uitvoering	Overheidsfinanciën (+ is intensivering)
15 Toegang tot 4 dagen gratis kinderopvang	+	-	+	+	+ 5,5 mld. euro
16 Verhogen kinderbijslag	-	+	-	neutraal	+0,5 mld. euro

Bijlage 1 Fiches

Beleidsopties
Visie 1: Naar een gelijkere belastingdruk voor eenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden
1 IACK afschaffen
2 Leeftijdsgrens in de IACK van 12 naar 4 jaar
3 IACK vervangen door combinatiekorting (twee varianten)
4 Arbeidskorting generiek verlagen en niet afbouwen
5 Uitbetaalbaarheid algemene heffingskorting herinvoeren
6 Introduceren splitsingsstelsel
Visie 2: Naar een gelijkere belasting van gepensioneerden en niet-gepensioneerden
7 Fiscalisering AOW
Visie 3: Naar meer financiële ruimte voor lage inkomens
8 Verhogen WML
9 Inkomensonafhankelijke uitkering of uitkeerbare heffingskorting
Visie 4: Naar een hogere belastingdruk voor hoge inkomens
10 Toptarief vanaf 108.000 euro (drie varianten, ook met verhoging huidige toptarief)
Visie 5: Naar een gelijkere belastingdruk voor huishoudens met en zonder kinderen
11 Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar
12 Verlagen 1e en 2e kindbedrag kindgebonden budget
13 Steiler afbouwen alleenstaande-ouderkop kindgebonden budget
14 Verlagen alleenstaande-ouderkop kindgebonden budget
Visie 6: Naar een gelijkere bestedingsruimte voor huishoudens met en zonder kinderen
15 Toegang tot 4 dagen gratis kinderopvang
16 Verhogen kinderbijslag

Bij een aantal fiches staat een bronvermelding. Deze opties zijn overgenomen uit eerdere rapporten. De commissie heeft de effecten van deze maatregelen niet opnieuw gewogen, maar sluit aan bij de eerdere rapportage.

Afkortingen

IV: informatie voorziening

IV dag: een dag die benodigd is om een aanpassing in de regelgeving in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst (inclusief aangiftemiddelen, website etc.) te verwerken

LH: loonheffing

VA: vooraangifte

1 IACK afschaffen	
Omschrijving van de maatregel	De IACK volledig afschaffen. Omdat alleen tweeverdieners met kinderen (en alleenstaande ouders) recht hebben op IACK draagt dit bij aan het verschil in belastingdruk tussen tweeverdieners en alleenverdieners. Met het afschaffen van de IACK worden de verschillen in belastingdruk beperkt tussen één- en tweeverdienershuishoudens met kinderen, en tussen huishoudens met en zonder kinderen.
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Vershil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> de verschillen in belastingdruk tussen één- en tweeverdienershuishoudens met kinderen worden kleiner. Doordat het voor partner minder lonend is om te werken wordt de economische zelfstandigheid van de minstverdienende partner wel minder gestimuleerd.</p> <p><i>Inkomenseffect:</i> Tweeverdienershuishoudens waarvan de minst verdienende partner een arbeidsinkomen heeft van tenminste € 5.153 en alleenstaande ouders met een arbeidsinkomen van tenminste € 5.153, verliezen de IACK. De hoogte van de IACK is 11,45% x (arbeidsinkomen - € 5.153) en is maximaal € 2.815, vanaf een inkomen van € 29.738.</p> <p>Afschaffen van de IACK zorgt voor negatieve inkomenseffecten voor tweeverdieners met kinderen en alleenstaande ouders. Deze huishoudens met een inkomen vanaf modaal gaan er hierdoor circa € 2.800 op achteruit. Voor lagere inkomens is de impact kleiner omdat de IACK een opbouwtraject kent.</p>
Arbeidsparticipatie	De IACK is aan de ene kant effectief; het stimuleert minstverdienende partners met jonge kinderen, die relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels en te prikkelen zijn om meer uren per week te gaan werken. Een potentieel nadeel van de IACK is wel dat de uitbetaling niet zo zichtbaar is (wordt jaarlijks uitbetaald bij belastingaanslag). Het is daardoor de vraag in hoeverre huishoudens dit meenemen in de arbeidsparticipatiebeslissing.
Eenvoud/uitvoering	<p>Het afschaffen van de IACK brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel.</p> <p>De maatregel is een enkelvoudige structuurwijziging met een gemiddelde impact op de IV (250-1000 IV dagen).</p> <p>De maatregel leidt tot een vereenvoudiging van het stelsel namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De afschaffing van de IACK leidt tot minder (verzoeken) voorlopige teruggaven en minder aangiften inkomstenbelasting; - De problematiek met betrekking tot co-ouders wordt hiermee weggenomen. -De check bij tweeverdieners wie de meestverdiener of minstverdiener is komt te vervallen.
Overheidsfinanciën	Het afschaffen van de IACK levert 1,9 miljard euro op.

Bron: Bouwstenen voor een beter belastingbeleid: belasten van inkomsten in box 1

2 Leeftijdsgrens in de IACK van 12 naar 4 jaar	
Omschrijving van de maatregel	Om in aanmerking te komen voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), dient het jongste kind op 1 januari jonger te zijn dan 4 jaar (deze leeftijdsgrens ligt nu op 12 jaar).
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Economische zelfstandigheid:</i> voor veel minstverdienende partners met kinderen wordt extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect') vanaf het moment dat het jongste kind 4 jaar is. Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen in veel gevallen afneemt, waardoor voor behoud van hetzelfde besteedbaar inkomen meer uren gewerkt moet worden ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel ongunstig uit voor economische zelfstandigheid. Voor zover de drempel om te gaan/blijven werken het hoogst is wanneer de kinderen jonger zijn dan 4 jaar en dus nog niet naar school gaan, blijft het nadelige effect op economische zelfstandigheid beperkt. Deze maatregel sluit aan bij de analyse uit het IBO deeltijd dat de keuze voor minder werken vooral gemaakt wordt in het jaar na de geboorte van het kind.</p> <p><i>Inkomenseffect:</i> Deze optie verlaagt het inkomen van huishoudens met ten minste één kind tussen de 4 en 11 jaar oud en een minstverdiener die meer dan 5153 euro per jaar verdient.</p> <p><i>Verskil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, verkleint deze besparing op de IACK het verschil tussen alleen- en tweeverdienershuishoudens.</p>
Arbeidsparticipatie	Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% verkleint (afgerond ongeveer 14.000 arbeidsjaren).
Eenvoud/uitvoering	<p>De maatregel vergt een enkelvoudige structuurwijziging met een geringe impact op de IV (minder dan 250 IV dagen).</p> <p>De maatregel leidt niet tot een vereenvoudiging van het stelsel, maar wel tot een kleinere doelgroep die van de faciliteit gebruik maakt. De uitvoering wordt daardoor ontlast:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minder (verzoeken) voorlopige teruggaven en minder aangiften inkomstenbelasting; - De problematiek met betrekking tot co-ouders wordt hiermee verminderd; -De check bij tweeverdieners wie de meestverdiener of minstverdiener zal minder plaats hoeven vinden.
Overheidsfinanciën	Deze maatregel levert 0,9 miljard euro op.

Bron: IBO Deeltijdwerk

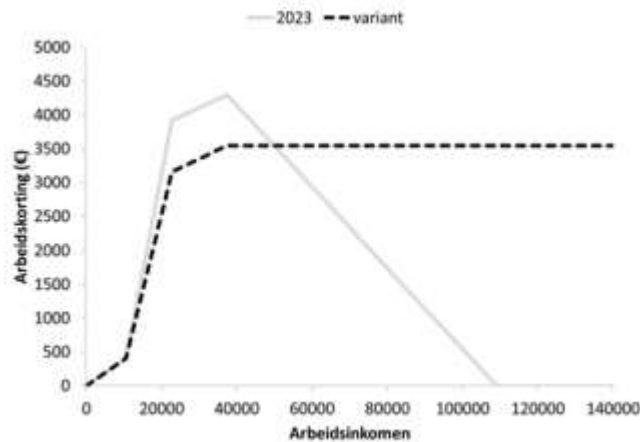
3 IACK vervangen door combinatiekorting voor werkende ouders	
Omschrijving van de maatregel	De IACK die alleen geldt voor tweeverdieners en alleenstaanden met kinderen wordt vervangen door een nieuwe regeling, de combinatiekorting die geldt voor alle werkende ouders, dus ook voor alleenverdieners. Als beide partners werken krijgen ze beiden de combinatiekorting. In dit fiche zijn twee opties uitgewerkt: <ol style="list-style-type: none"> 1. De combinatiekorting komt overeen met de IACK en alleen de voorwaarde van minstverdienende partner in een paar of alleenstaande komt te vervallen. 2. Als optie 1 ,maar de maximale combinatiekorting wordt verlaagd met € 2.010 naar € 958 zodat het geheel budgettair neutraal is.
Effecten	
Draagkracht	<i>Verschil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> omdat alleen tweeverdieners met kinderen (en alleenstaande ouders) recht hebben op IACK verkleint deze maatregel het verschil tussen alleenstaanden en alleenverdieners. Tweeverdienershuishoudens waarvan de minstverdienende partner een arbeidsinkomen van tenminste €5.287 verdient en alleenstaande ouders met tenminste datzelfde inkomen, verliezen de IACK. De hoogte van de IACK is $11,45\% \times$ (arbeidsinkomen - €5.287) en is maximaal €2.968, vanaf een inkomen van €31.208 (bedragen voor 2023 o.b.v. decemberraming 2021). <ol style="list-style-type: none"> 1. De groepen die IACK verliezen krijgen nu combinatiekorting. Voor werkende alleenstaande ouders zijn er geen inkomenseffecten. Tweeverdieners gaan erop vooruit, omdat de meestverdiener nu ook combinatiekorting krijgt en dat zal veelal het maximale bedrag van € 2.968 zijn. Ook alleenverdieners met kinderen gaan erop vooruit en zullen veelal het maximale bedrag krijgen. 2. Ook nu krijgen de groepen die IACK verliezen de combinatiekorting, maar deze is wel € 2.010 lager. De alleenstaande ouder gaat er daarom veel op achteruit. Alleenverdieners met kinderen gaan erop vooruit, omdat zij geen IACK kregen en wel combinatiekorting krijgen. Tweeverdieners gaan er veelal licht op vooruit.
Arbeidsparticipatie	In optie 1 verandert er niets aan de prikkel voor alleenstaande ouders, maar voor de niet- of minstverdienende partner wordt het minder aantrekkelijk om te werken, omdat de partner netto meer overhoudt. In optie 2 wordt de korting per individu lager en wordt zowel voor de alleenstaande ouder als voor de minstverdienende partner de prikkel om te gaan werken kleiner.
Eenvoud/uitvoering	De maatregel vergt een meervoudige structuurwijziging met een middelgrote impact op de IV 250 tot 1000 IV dagen). <p>Als de combinatiekorting wordt gerekend tot de loonheffingskorting, dan is er impact op de LH systemen. Tegelijkertijd betekent dit dat de maatregel dan leidt tot minder VA verzoeken en minder aangiften inkomstenbelasting. Bovendien wordt de problematiek met betrekking tot co-ouders hiermee mogelijk verminderd als door het afbouwtraject minder co-ouders voor de combinatiekorting in aanmerking komen.</p> <p>De check op meest/minstverdiener bij tweeverdieners vervalt, wat de uitvoering eenvoudiger maakt.</p>
Overheidsfinanciën	Optie 1 kost € 2,6 mld. euro en optie 2 is budgettair neutraal.

Bron: Uitgewerkt als onderdeel van de commissie Draagkracht

4 Arbeidskorting generiek verlagen en het afbouwpercentage wordt afgeschaft

Omschrijving van de maatregel

Bij de arbeidskorting wordt zowel het tweede als derde knikpunt verlaagd met 750 euro en tegelijkertijd wordt het afbouwpercentage teruggebracht naar 0% (zie ook hieronder). De arbeidskorting wordt daarmee niet meer afgebouwd voor hogere inkomens.



Effecten

Draagkracht

Verskil in belastingdruk tussen typen huishoudens: de maximale arbeidskorting is sinds 2001 sterk verhoogd en inkomensafhankelijk gemaakt. De verhoging van de arbeidskorting draagt in belangrijke mate bij aan het toegenomen verschil tussen alleen- en tweeverdieners: tweeverdieners ontvangen de arbeidskorting immers twee keer, terwijl alleenverdieners maar een keer de arbeidskorting krijgen. Alleenverdieners hebben daarnaast vaker een hoger inkomen dan de individuele partner in het tweeverdienershuishouden en hebben daarom meer last van de inkomensafhankelijke afbouw van de arbeidskorting.

Inkomenseffect: deze maatregel werkt denivellerend. Het netto-inkomen van hogere inkomens neemt toe door het afschaffen van het afbouwpercentage, terwijl het netto-inkomen voor inkomens tot circa € 50.000 afneemt door het verlagen van de maximale arbeidskorting. De marginale druk daalt met zes procentpunt voor werknemers met een inkomen vanaf ruim € 37.000. Op het tweede opbouwtraject (tussen ruim € 10.000 en tot bijna € 23.000) stijgt de marginale druk juist met iets meer dan zes procentpunt.

Arbeidsparticipatie

Voor werkenden met een inkomen tussen € 23.000 (tweede knikpunt) en € 37.000 (derde knikpunt) verandert de marginale druk niet, maar neemt de gemiddelde druk wel toe door de lagere arbeidskorting. Voor inkomens tussen € 37.000 en € 50.000 neemt de marginale druk af, maar neemt de gemiddelde druk toe. Voor hogere inkomens wordt de prikkel om extra te werken groter door een lagere marginale druk en daalt ook de gemiddelde druk. Aangezien werkenden met hogere inkomens doorgaans minder gevoelig zijn voor deze prikkels, resulteert per saldo een negatief effect op het arbeidsaanbod.

Eenvoud/uitvoering

Het afschaffen van het afbouwpercentage brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel.

De inhouding loonheffing zal beter aansluiten op de daadwerkelijk verschuldigde inkomstenbelasting voor mensen met sterk wisselende inkomens binnen het belastingjaar of met meerdere inhoudingsplichtigen, doordat de arbeidskorting in deze variant niet meer zo sterk afhankelijk is van het arbeidsinkomen.

De maatregel is een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine

	impact op de IV (ongeveer 250 IV dagen).
Overheidsfinanciën	In 2023 kost het ruim 5 miljard euro om de arbeidskorting niet meer af te bouwen. Door de maximale arbeidskorting met € 750 te verlagen bij zowel het tweede als het derde knikpunt wordt de maatregel budgettair neutraal.

Bron: Bouwstenen voor een beter belastingbeleid: belasten van inkomsten in box 1

5 Uitbetaalbaarheid algemene heffingskorting herinvoeren	
Omschrijving van de maatregel	Wanneer een belastingplichtige geen of een laag inkomen heeft en een fiscale partner heeft die voldoende belasting verschuldigd is, dan wordt de algemene heffingskorting (AHK) uitbetaald. Sinds 2009 daalt de uit te betalen fractie van de AHK jaarlijks, tot deze in 2023 in het geheel niet meer wordt uitbetaald. In deze beleidsoptie wordt teruggekeerd naar de situatie van volledige uitbetaling, zoals vóór 2009 het geval was. De afbouw van de overdraagbaarheid van de arbeidskorting en de IACK wordt niet aangepast.
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Vershil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> deze optie verhoogt het inkomen van alleenverdieners en van tweeverdieners waar de minstverdiener een laag inkomen heeft en een fiscale partner die voldoende belasting verschuldigd is. Hierdoor neemt het verschil in gemiddelde druk tussen verschillende huishoudensvormen af.</p> <p><i>Economische zelfstandigheid:</i> uitbetalen van de AHK aan personen zonder of met een gering (arbeids)inkomen maakt voor belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toe, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). Beide effecten maken het minder aantrekkelijk om te gaan werken. Deze maatregel pakt zodoende ongunstig uit voor economische zelfstandigheid.</p>
Arbeidsparticipatie	Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,7% verkleint (afgerond ongeveer 49.000 arbeidsjaren).
Eenvoud/uitvoering	<p>De complete afbouw zoals voorzien zou leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het stelsel. Deze vereenvoudiging vindt dan geen doorgang.</p> <p>Deze maatregel, waarbij de uitbetaling volledig wordt geherintroduceerd zoals deze voor 2009 gold, leidt tot complexiteit in de uitvoering. Het aantal belastingplichtigen dat wordt betrokken in de (voorlopige) aanslagregeling neemt toe. Voor de uitbetaling van de AHK is de verschuldigde belasting van de fiscale partner van belang. Dit leidt tot complexiteit in de systemen en terugvorderingen van ten onrechte uitbetaalde bedragen. Bijvoorbeeld ook ingeval achteraf ten onrechte de uitbetaling heeft plaatsgevonden als het inkomen van de fiscale partner wijzigt door bijvoorbeeld verliesverrekening (CB). In dat geval moet worden nagevorderd bij belastingplichtige.</p> <p>De regeling vraagt bovendien veel communicatieve inspanningen. De maatregel is een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine impact op de IV (minder dan 250 dagen).</p>
Overheidsfinanciën	Deze maatregel kost 0,9 miljard euro.

Bron: IBO Deeltijdwerk

6 Introduceren splitsingsstelsel	
Omschrijving van de maatregel	In een splitsingsstelsel wordt de inkomstenbelasting bepaald op basis van huishoudinkomen in plaats van individueel inkomen. De belastbare inkomens van fiscaal partners worden bij elkaar opgeteld en gedeeld in twee gelijke delen. Dit vormt vervolgens de grondslag voor de (individuele) inkomstenbelasting. Om het splitsingsstelsel budgetneutraal te implementeren moeten de belastingtarieven met ruim 1% omhoog. Uiteraard zijn er vele andere varianten van het splitsingsstelsel denkbaar, bijvoorbeeld door heffingskortingen of tarieven te verhogen of verlagen. Afhankelijk van de gekozen variant verschillen de effecten op de overheidsfinanciën en het arbeidsaanbod.
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Verskil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> deze maatregel zorgt ervoor dat het verschil tussen alleen- en tweeverdieners afneemt. Enerzijds profiteren alleen huishoudens met een hoger inkomen (waar een van de partners belasting betaalt in de bovenste schijf) van een lager belastingtarief. Door het splitsen van inkomens kunnen zij in de onderste schijf terechtkomen. Anderzijds profiteren vooral paren waarvan de minstverdienende/niet-werkende partner profiteert van de betere verzilverbaarheid van de algemene heffingskorting. Voor alleenstaanden heeft dit stelsel in beginsel geen effect op draagkracht aangezien het inkomen niet met een partner kan worden gesplitst.</p> <p><i>Economische zelfstandigheid:</i> het stelsel vermindert de economische zelfstandigheid van tweede verdieners. De prikkel om te werken neemt af in dit stelsel, omdat de tweede verdiener de algemene heffingskorting kan verzilveren zonder zelf te werken en doordat werken minder lonend wordt als gevolg van de hogere belastingtarieven.</p>
Arbeidsparticipatie	Een splitsingsstelsel verlaagt het arbeidsaanbod en daarmee de structurele werkgelegenheid. Dit komt met name doordat niet-werkende partners in het splitsingsstelsel de algemene heffingskorting zelf kunnen verzilveren. Ook wordt werken minder lonend door hogere belastingtarieven. Dit effect wordt versterkt doordat deze tweede verdieners gevoeliger zijn voor fiscale prikkels dan hoofdkostwinners, zeker bij huishoudens met kinderen. In deze variant daalt het arbeidsaanbod met 1,0%.
Eenvoud/uitvoering	<p>Een splitsingsstelsel is een grote structuurwijziging voor de Belastingdienst met een grote impact op de IV (meer dan 2000 dagen).</p> <p>De gevolgen voor de uitvoering hangen af van de precieze vormgeving, waarbij bij voorbaat complexiteit wordt voorzien bij de premieheffing (een van beiden beperkt premieplichtig), internationale problematiek (een van beiden beperkt belastingplichtig), ondernemers (verliesverrekening ook splitsen?) en bij echtscheiding in het belastingjaar.</p> <p>Bij fiscale partners moeten de inkomens worden samengeteld en vervolgens worden gesplitst. Dit kan door fiscale partners 1 gezamenlijke aangifte te laten doen, waar vervolgens 2 individuele aanslagen uit volgen. Een dergelijke verandering leidt mogelijk op onderdelen eveneens tot een vereenvoudiging. De huidige problematiek die verband houdt met de vrije toerekening van inkomensbestanddelen wordt hiermee opgelost.</p> <p>Voor burgers betekent dit dat zij niet meer individueel aangifte kunnen doen, maar dat altijd tegelijkertijd met de fiscale partner moeten doen. Een partner van een ondernemer moet dan bijvoorbeeld wachten met de aangifte, totdat de ondernemer zijn gegevens beschikbaar heeft om aangifte te kunnen doen. De relatie tussen het eigen verworven inkomen en de verschuldigde belasting vervalft.</p> <p>De inhouding loonheffing zal in veel niet meer overeenkomen met de verschuldigde inkomensheffing. Dit kan leiden tot een verschuldigde inkomensheffing bij de ene partner (te weinig ingehouden loonheffing)</p>

	<p>en een teruggaaf bij de andere partner (teveel ingehouden loonheffing). Bovendien zal dit leiden tot meer correcties in de voorlopige aanslagsfeer, waarvoor ook weer beide partner tegelijkertijd een verzoek moeten indienen.</p> <p>Het stelsel wordt niet noodzakelijk eenvoudiger of transparanter. Met name omdat het fiscale inkomensbegrip van het individu afwijkt van het daadwerkelijke verdiende individuele inkomen.</p>
Overheidsfinanciën	Deze variant van het splitsingsstelsel is budgettair neutraal.

Bron: CPB Kansrijk Belastingbeleid 2020

7 Fiscalisering AOW	
Omschrijving van de maatregel	De premieheffing voor de AOW wordt in 18 jaar met stappen van 1%-punt per jaar geleidelijk vervangen door financiering uit algemene middelen met verhoging van het tarief in de voormalige 1e en 2e schijf van de inkomstenbelasting. In die structurele situatie ontstaat ook voor AOW-gerechtigden een tweeschijvenstelsel (waar nu nog een drieschijvenstelsel geldt). Het is ook mogelijk om de AOW gedeeltelijk (met een aantal procentpunten) te fiscaliseren.
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Verschil tussen typen huishouden:</i> door de AOW te fiscaliseren krijgen AOW-gerechtigden dezelfde belastingtarieven als niet AOW-gerechtigden.</p> <p><i>Inkomenseffect:</i> De maatregel raakt AOW'ers met aanvullend pensioen. Zij gaan er op achteruit. Bij geleidelijke invoering wordt dit effect gespreid over meerdere jaren. De hoogte van de AOW blijft netto-netto gekoppeld aan het minimumloon. De inkomensverdeling wordt ongelijker: de Gini-coëfficiënt stijgt na volledige implementatie met 1,7%. Dit komt omdat de omvangrijke groep met een klein tot gemiddeld pensioen er relatief veel op achteruitgaat.</p>
Arbeidsparticipatie	Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken. Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd via de tarieven worden de lasten op arbeid verlaagd met als gevolg een positief effect op het arbeidsaanbod.
Eenvoud/uitvoering	<p>In de meeste gevallen maakt het voor de uitvoering niet uit of AOW-gerechtigden meer belasting gaan betalen, of AOW-premie gaan betalen. Alleen in grensoverschrijdende situaties kan het effect hebben. De belastingheffing en de verzekeringsplicht/premieplicht lopen namelijk niet altijd parallel in grensoverschrijdende situaties. Belastingdienst hoeft bij volledige fiscalisering niet meer het aandeel van de AOW-premie in de voorlopige en definitieve verdeelsleutels van loonheffing, inkomensheffing en premies volksverzekeringen te berekenen en af te rekenen.</p> <p>Er kan cumulatie van heffingen optreden door onderworpenheid aan belasting in Nederland zonder opbouw van AOW en door premieplicht in een ander land waar de betrokkene verzekerd is voor ouderdomspensioen. Dit is niet toegestaan op grond van Europees recht. Dit leidt namelijk tot een ongelijke behandeling in de zin van artikel 11 van de Europese SV-Verordening. Om deze ongelijke behandeling tegen te gaan, moeten de personen die in Nederland niet verzekerd zijn, maar hier wel belasting betalen gecompenseerd worden. Voor dergelijke grensoverschrijdende situaties leidt dit tot een complexe structuuraanpassing van het aangiftebiljet voor deze doelgroep.</p>
Overheidsfinanciën	De opbrengst van deze maatregel voor de schatkist wordt geschat op structureel circa € 4 miljard. Dit betreft een schatting waarin effecten van vergrijzing en de houdbaarheidsbijdrage ('Bosbelasting') op een vrij grove wijze zijn meegenomen. Bij precieze doorrekening van deze maatregel kan de opbrengst hoger of lager dan € 4 miljard uitvallen.

Bron: Bouwstenen voor een beter belastingbeleid: belasten van inkomsten in box 1

8 Verhoging wettelijk minimumloon en daaraan gekoppelde uitkeringen	
Omschrijving van de maatregel	Het WML wordt in deze beleidsoptie met 5% verhoogd.
Effecten	
Draagkracht	<p>Als gevolg van de loonstijging voor lagere inkomens daalt ex ante de inkomensongelijkheid. Door de stijging van gekoppelde uitkeringen en minimumlonen neemt ook de armoede af. De ex-ante toename in de brutoloon som van werknemers is meer dan proportioneel omdat naarmate de minimumloonstijging groter is, er meer mensen door geraakt worden. Bij een 5% minimumloonsverhoging stijgt de brutoloon som met € 0,2 mld. Deze loonsommutatie houdt geen rekening met de negatieve werkgelegenheidseffecten en overloopeffecten. Het is waarschijnlijk dat aangrenzende lonen meestijgen, bijvoorbeeld om verschillen in het loongebouw te bewaren, en deze stijging kan aanzienlijk zijn.</p> <p>Als het WML met 5,0% wordt verhoogd, neemt het aantal personen in armoede af met 4,8% en het tekort in inkomen tot de armoedegrens met 3,8%.</p>
Arbeidsparticipatie	Voor het effect op de werkgelegenheid is de omvang van de stijging belangrijk. Een stijging van het minimumloon met 10% leidt tot een daling van de werkgelegenheid met 0,5%. De doorwerking op de werkgelegenheid is niet lineair, en loopt sneller op naarmate het WML verder verhoogd wordt. Bij een 5% stijging zal de daling van de werkgelegenheid naar verwachting dus iets minder dan de helft van 0,5% zijn, afgerond 0,2%.
Eenvoud/uitvoering	In de variant wordt gebruik gemaakt van het bestaand instrumentarium. Een hoger WML vergt mogelijk betere handhaving/ fraudebestrijding. Implementatie (verhoging bruto-WML) vergt wetswijziging.
Overheidsfinanciën	Het verhogen van het wettelijk minimumloon met behoud van de koppeling aan de uitkeringen leidt tot een ex-ante negatief budgettaire effect. Dit bedrag loopt vrijwel proportioneel op met de grootte van de minimumloonsverhoging. Voor de 5%-variant is dit € 3,2 mld. Het grootste gedeelte daarvan wordt veroorzaakt door toenemende uitgaven aan AOW en (in mindere mate) bijstand, die allebei gekoppeld zijn aan het minimumloon. Ook de kosten van arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/WIA, Wajong), WW, toeslagen (€ 0,3 mld.) en LIV (€ 0,1 mld.) nemen toe. Daarnaast stijgen door een minimumloonsverhoging ook de loonkosten voor de overheid. Een deel van deze kosten is optioneel: er kan bijv. gekozen worden om uitkeringen en AOW niet of beperkt mee te laten stijgen. In het ex-ante budgettaire effect van 3,2 mld. euro is niet meegenomen dat door de hogere uitkeringen ook de belastinginkomsten stijgen met € 0,9 mld. Als hier rekening mee wordt gehouden komen de kosten op € 2,1 mld.

Bron: Kansrijk Arbeidsmarktbeleid update minimumloonbeleid, 2020

9 Inkomensonafhankelijke uitkering of uitkeerbare heffingskorting	
Omschrijving van de maatregel	<p>Deze maatregel is overgenomen uit de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel, de weging van de effecten sluit aan bij dat rapport. Er wordt een inkomensonafhankelijke uitkering of uitkeerbare heffingskorting op individueel niveau geïntroduceerd.</p> <p>Anders dan de bestaande heffingskortingen wordt de uitkeerbare heffingskortingen uitbetaald als het bedrag aan de betreffende kortingen hoger is dan de verschuldigde belasting vóór toepassing van deze kortingen en na toepassing van de bestaande heffingskortingen. Het voordeel van de uitkeerbare heffingskortingen hangt daardoor per definitie niet af van de hoogte van de verschuldigde belasting. Het zijn in feite uitkeringen die meelopen in het proces van de belastingen. De inkomensonafhankelijke uitkering is per definitie een uitkering.</p>
Effecten	
Draagkracht	<p>De beleidsoptie zorgt dat alle inkomensgroepen in absolute bedragen er evenveel op vooruitgaan. Hierdoor hebben lage inkomens ook meer financiële ruimte om noodzakelijke lasten te betalen en buffers op te bouwen. In beginsel profiteren paren – in absolute termen – meer dan alleenstaanden aangezien zij tweemaal aanspraak kunnen maken op deze heffingskorting.</p>
Arbeidsparticipatie	<p>Het introduceren van een inkomensonafhankelijke uitkering heeft geen effect op de marginale druk, maar kan vanwege het verhogen van een niet-werkgerelateerde uitkering een negatief effect hebben op de werkgelegenheid. Hoe groot dit effect is hangt af van de hoogte van de uitkering. Ook zorgen de extra uitgaven ervoor dat waarschijnlijk de belastingen elders moeten worden verhoogd. Inkomensondersteuning wordt normaliter gebaseerd op het inkomen. Door een inkomensonafhankelijke uitkeerbare heffingskorting wordt het stelsel wel minder gericht en efficiënt qua herverdeling waardoor het duurder wordt. Als dit leidt tot hogere tarieven zal dat verdere negatieve effecten op de werkgelegenheid hebben.</p>
Eenvoud/uitvoering	<p>Een inkomensonafhankelijke uitkering is naar verwachting goed uitvoerbaar, en kan een (gedeeltelijk) alternatief vormen voor toeslagen.</p> <p>Het toevoegen van een nieuw type instrument in de vorm van een uitkeerbare heffingskorting verhoogt op zichzelf de complexiteit. De Belastingdienst geeft aan dat het voor uitkeerbare heffingskortingen in ieder geval essentieel is dat dit inkomensonafhankelijk is en geen huishoudkenmerken kent. Anders wordt de bestaande complexiteit niet opgelost, maar worden de problemen verplaatst naar de uitvoering van de belastingheffing. Overigens staat de uitvoerbaarheid hierbij nog geenszins vast. De Belastingdienst geeft daarnaast ook nog een aantal andere vraagstukken aan omtrent de rol van werkgevers, dat loonheffing na het relevante tijdvak ligt en duidt op de risico's op dubbele aanvragen en handhaafbaarheid bij uitkeerbare heffingskortingen. Er wordt daarom gewezen op het alternatief van een inkomensonafhankelijke uitkering die niet met de betreffende nadelen gepaard gaat. Deze kan rechtstreeks worden uitgekeerd aan de burger.</p> <p>De implementatietermijn voor dit voorstel is naar verwachting lang (5-10 jaar). Het implementeren van deze maatregel is een majeure systeemwijziging in de portfolio's van Toeslagen, gegevens en IH. Gegevenslevering moet tot stand worden gebracht tussen Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen.</p> <p>Als de uitkeerbare heffingskortingen via werkgevers lopen, maakt een deel van de burgers er automatisch gebruik van. Het aanvragen van loonheffingskorting is voor veel personen niet nieuw en zal het niet voor veel problemen moeten zorgen. Omdat een individu meerdere werkgevers of meerdere uitkeringen kan hebben, maar slechts één keer recht heeft op de heffingskortingen, moet een individu bij één</p>

	werkgever/uitkeringsverstrekker verzoeken om de loonheffingskortingen toe te passen. Dit proces is gevoelig voor fouten.
Overheidsfinanciën	Dit zorgt voor een intensivering. De omvang van de intensivering is afhankelijk van de grootte van de uitkering.

Bron: Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel

10 Invoeren van een toptarief vanaf 108.000 euro																								
Omschrijving van de maatregel	<p>In deze maatregel wordt uitgegaan van de invoering van een toptarief van ten minste 55,5% voor inkomens boven de 108.000 euro, het einde van het afbouwtraject van de arbeidskorting. Het belastingstelsel kent dat drie schijven voor belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd. Op deze manier wordt een einde gemaakt aan de situatie dat topinkomens boven 108.000 euro te maken hebben met een lager marginaal tarief (gelijk aan het toptarief van 49,5%) dan inkomens tussen € 70.000 en € 108.000 (feitelijke tarief 55,5% door afbouw arbeidskorting). Met twee varianten kan de progressie van het belastingstelsel nog wat verder versterkt worden. In variant I gaat het huidige toptarief van 49,5% met 2 procentpunt omhoog en wordt een nieuw toptarief van 57,5% ingevoerd voor inkomens vanaf € 108.000. De tweede variant is gelijk aan variant I, maar dan met een toptarief van 60%.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Basispad 2023</th> <th>Hoofd-maatregel</th> <th>Variant I</th> <th>Variant II</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Belastingtarief € 70.000 – € 108.000</td> <td>49,5%</td> <td>49,5%</td> <td>51,5%</td> <td>51,5%</td> </tr> <tr> <td>Effectief tarief werkende € 70.000 – € 108.000</td> <td>55,5%</td> <td>55,5%</td> <td>57,5%</td> <td>57,5%</td> </tr> <tr> <td>Belastingtarief vanaf € 108.000*</td> <td>49,5%</td> <td>55,5%</td> <td>57,5%</td> <td>60,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>*Voor werkenden met een inkomen voorbij het afbouwpoint van de arbeidskorting (€ 108.000 in 2023) is het belastingtarief gelijk aan het effectieve tarief.</p>					Basispad 2023	Hoofd-maatregel	Variant I	Variant II	Belastingtarief € 70.000 – € 108.000	49,5%	49,5%	51,5%	51,5%	Effectief tarief werkende € 70.000 – € 108.000	55,5%	55,5%	57,5%	57,5%	Belastingtarief vanaf € 108.000*	49,5%	55,5%	57,5%	60,0%
	Basispad 2023	Hoofd-maatregel	Variant I	Variant II																				
Belastingtarief € 70.000 – € 108.000	49,5%	49,5%	51,5%	51,5%																				
Effectief tarief werkende € 70.000 – € 108.000	55,5%	55,5%	57,5%	57,5%																				
Belastingtarief vanaf € 108.000*	49,5%	55,5%	57,5%	60,0%																				
Effecten																								
Draagkracht	Hoge inkomens worden hiermee zwaarder belast wat nivellerend werkt. Deze variant raakt maar een relatief kleine groep belastingplichtigen. Voor hen daalt de opbrengst per gewerkt uur. Alleenverdieners worden door grotere progressie in het individuele stelsel relatief zwaarder getroffen dan tweeverdieners met hetzelfde huishoudinkomen.																							
Arbeidsparticipatie	Omdat de marginale druk voor hoge inkomens toeneemt zullen zij iets minder gaan werken. Dit effect is wel beperkt doordat deze groep relatief meer voltijders en mannen bevat, die minder gevoelig zijn voor financiële prikkels.																							
Eenvoud/uitvoering	De maatregel leidt tot de introductie van een extra (derde) schijf. De maatregel is een combinatie van een enkelvoudige structuur- en parameterwijziging. De IV-impact is middelgroot (250 tot 1000 IV dagen).																							
Overheidsfinanciën	De hoofdmaatregel levert 0,7 miljard euro op. Bij variant I is de opbrengst 1,2 miljard euro en bij variant II 1,7 miljard euro. Bij de berekening van de budgettaire opbrengst is rekening gehouden met een gedragseffect van 50% voor inkomens boven de € 100.000.																							

Bron: Uitgewerkt als onderdeel van de commissie Draagkracht

11 Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar	
Omschrijving van de maatregel	De kwartaalbedragen van de kinderbijslag voor 0 tot 5-jarigen en voor 6- tot 11-jarigen (219,97 euro en 267,10 euro per 1 januari 2019) gaan omlaag met respectievelijk circa 53 en 64 euro. Het bedrag voor 12 tot 17-jarigen blijft ongewijzigd.
Effecten	
Draagkracht	<p>Het verlagen van inkomensondersteuning voor ouders vergroot de prikkel om te gaan werken en in het eigen onderhoud te voorzien. Bij een gegeven aantal gewerkte uren neemt het netto-inkomen namelijk af, waardoor meer uren gewerkt moet worden om eenzelfde besteedbaar inkomen te bereiken ('inkomenseffect'). De maatregel bevordert zodoende economische zelfstandigheid.</p> <p>De maatregel genereert een negatief inkomenseffect voor huishoudens met kinderen onder de 12 jaar. De kinderbijslag vormt voor huishoudens met een laag inkomen een groter deel van hun totale inkomen, waardoor deze verlaging relatief een groter effect heeft. Voor ouders met kinderen boven de 12 is er geen inkomenseffect. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt toe door deze maatregel.</p> <p>Uit de beleidsdoorlichting 'Tegemoetkoming ouders' blijkt dat de kosten van oudere kinderen sneller toenemen dan de tegemoetkoming in de kosten. Een bijkomend effect van deze variant is dat de kinderbijslag meer in lijn wordt gebracht met de verschillen in de daadwerkelijke kostenverhouding tussen kinderen van verschillende leeftijd.</p>
Arbeidsparticipatie	Deze maatregel stimuleert het arbeidsaanbod door niet-werkafhankelijke inkomensoverdrachten te verlagen. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% vergroot (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren).
Eenvoud/uitvoering	De maatregel heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid en vergt alleen een verandering van bestaande bedragen. Verlaging vergt een beperkte wetswijziging.
Overheidsfinanciën	Deze maatregel levert een structurele besparing op van 0,5 miljard euro.

Bron: IBO Deeltijdwerk

12 Verlagen 1e en 2e kindbedrag kindgebonden budget	
Omschrijving van de maatregel	Het basisbedrag voor het eerste kind en voor het tweede kind in het kindgebonden budget (in 2019 respectievelijk 1.166 en 989 euro per jaar) gaan beide omlaag met 340 euro. Het afbouwpercentage blijft ongewijzigd.
Effecten	
Draagkracht	<p>De vormgeving is zodanig gekozen dat de bedragen van het kindgebonden budget meer in lijn liggen met de daadwerkelijke kostenverhouding tussen eerste, tweede en volgende kinderen in het gezin.</p> <p><i>Economische zelfstandigheid:</i> het verlagen van de vaste voet in het kindgebonden budget leidt voor een deel van de werkenden tot een lagere marginale druk (namelijk diegenen die geen kindgebonden budget meer ontvangen) en maakt zodoende extra uren werken lonender ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen af, waardoor meer uren gewerkt moet worden om eenzelfde besteedbaar inkomen te bereiken ('inkomenseffect'). Beide effecten zijn een stimulans om meer (uren) te werken. Deze maatregel bevordert zodoende economische zelfstandigheid.</p> <p><i>Inkomenseffect:</i> de inkomenseffecten worden kleiner naar mate het inkomen hoger is. Kindgebonden budget vormt voor huishoudens met een laag inkomen een groter deel van hun totale inkomen, waardoor deze verlaging relatief een groter effect heeft. Voor ouders zonder recht op kindgebonden budget (hogere inkomens) is er geen inkomenseffect. Een deel van de negatieve inkomenseffecten wordt gecompenseerd indien personen door de maatregel (meer uren) gaan werken. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt toe door deze maatregel.</p>
Arbeidsparticipatie	Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% vergroot (afgerond 14.000 arbeidsjaren).
Eenvoud/uitvoering	De maatregel heeft beperkte IV impact en vergt alleen een parameter aanpassing. De maatregel vergt een wetswijziging.
Overheidsfinanciën	De uitkeringslasten kindgebonden budget komen naar schatting 0,5 miljard euro lager uit.

Bron: IBO Deeltijdwerk

13 Kindgebonden budget sneller afbouwen voor alleenstaande ouders	
Omschrijving van de maatregel	In het kindgebonden budget is er voor de alleenstaande ouder een aparte extra toevoeging: de zogenaamde ALO-kop met een maximum bedrag van € 3.328 (2023). Dit bouwt samen met de kindbedragen af met 6,75% vanaf een inkomen van € 22.379 In dit fiche wordt voor alleenstaande ouders de afbouw met 5%-punt verhoogd vanaf een inkomen van € 39.844 (deze grens sluit aan bij de eerste afbouw grens voor paren). Deze hogere afbouw geldt over het totaal van de alleenstaande ouderkop en de losse kindbedragen.
Effecten	
Draagkracht	<i>Vershil in belastingdruk tussentypen huishoudens:</i> het verschil tussen alleenstaande ouders en tweeverdieners of alleenverdieners met kinderen wordt kleiner. Alleenstaande ouders met 2 kinderen tot 12 jaar hebben in 2023 tot een inkomen van € 105.500 euro recht op kindgebonden budget. Door de verhoging met 5%-punt vanaf een inkomen van bijna € 40 dzd wordt dat € 77.200.
Arbeidsparticipatie	De marginale druk voor alleenstaande ouders wordt groter, wat een negatief effect kan hebben op de beslissing om meer/minder te werken.
Eenvoud/uitvoering	De maatregel heeft beperkte IV impact en vergt alleen een parameter aanpassing. De maatregel vergt een wetswijziging.
Overheidsfinanciën	De verhoging van de afbouw levert € 0,05 mld. op.

Bron: Uitgewerkt als onderdeel van de commissie Draagkracht

14 Alleenstaande-ouderkop in kindgebonden budget verlagen	
Omschrijving van de maatregel	De alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget is in 2023 € 3.328. In dit fiche wordt deze met € 1.000 verlaagd. Hiermee blijft de alleenstaande ouder in de bijstand nog ruim € 1.000 boven het nvmt-budget (zie paragraaf 2.2)
Effecten	
Draagkracht	<p><i>Vershil in belastingdruk tussen typen huishoudens:</i> het verschil tussen alleenstaande ouders en tweeverdieners of alleenverdieners met kinderen wordt kleiner. Alleenstaande ouders met 2 kinderen tot 12 jaar hebben in 2023 tot een inkomen van € 105.500 euro recht op kindgebonden budget. Door de verlaging wordt dat € 90.200.</p> <p><i>Inkomenseffect:</i> De verlaging geeft negatieve inkomenseffecten bij alleenstaande ouders. De meeste van hen verliezen € 1.000, alleen de hoogste inkomens verliezen minder. Voor de alleenstaande ouder in de bijstand geeft dit een inkomenseffect van ca- 4%. Naarmate het inkomen hoger ligt is het inkomenseffect kleiner. In doorsnee is het inkomenseffect voor alleenstaande ouders -3%.</p>
Arbeidsparticipatie	De verlaging van de alleenstaande-ouderkop zal naar een verwachting een klein positief effect hebben op de arbeidsparticipatie, doordat een alleenstaande ouder in de bijstand erop achteruit gaat. Dit maakt het aantrekkelijker om te gaan werken.
Eenvoud/uitvoering	De maatregel heeft beperkte IV impact en vergt alleen een parameter aanpassing. De maatregel vergt een wetswijziging.
Overheidsfinanciën	De verlaging levert € 0,3 miljard op.

Bron: Uitgewerkt als onderdeel van de commissie Draagkracht

15 Toegang tot vier dagen gratis kinderopvang	
Omschrijving van de maatregel	Er komt een algemeen toegangsrecht van 4 dagen kinderopvang voor kinderen van 0 tot en met 4 jaar, en 4 middagen voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar. Dit is gratis voor alle gezinnen, ongeacht inkomen of arbeidsstatus. De kinderopvangtoeslag vervalt door de overheidsbijdrage rechtstreeks uit te keren aan de kinderopvang.
Effecten	
Draagkracht	De kinderopvangkosten worden niet langer door individuen, maar door de overheid gedragen.
Arbeidsparticipatie	Doordat het toegangsrecht inkomensonafhankelijk is wordt het voor de minstverdienende ouder aantrekkelijker om meer uren te werken. Het loslaten van de arbeidseis kan niet-werken daarentegen aantrekkelijker maken. Berekeningen van het CPB komen uit op 0,1% extra gewerkte uren.
Eenvoud/uitvoering	<p>In deze variant is een uitvoerder verantwoordelijk voor de correcte facturering en betaling van de kinderopvang. Deze uitvoerder is een schakel tussen overheid, gezinnen en kinderopvangorganisaties. De activiteiten van de uitvoerder wijzigen ten opzichte van de functie die de huidige uitvoerder (de Belastingdienst) op dit moment uitvoert. De financiering van de kinderopvang is niet meer afhankelijk van de gezinssituatie. De administratieve handelingen die samenhangen met de huidige voorwaarden (bijvoorbeeld inkomen en gewerkte uren) zijn niet meer nodig. Wel neemt naar verwachting het aantal klanten toe als gevolg van een toenemend gebruik van de kinderopvang.</p> <p>Een aandachtspunt voor de uitvoerder is het risico op fraude. Fraude in deze context is dat publieke middelen naar kinderopvangorganisaties worden overgemaakt, zonder dat deze aangewend worden voor de levering van de dienst kinderopvang. Aangezien dit in de huidige situatie ook al mogelijk is, lijkt er geen sprake te zijn van een verhoogd risico, maar het risico op fraude blijft bestaan. Adequate controle en handhaving op dit vlak blijft dan ook noodzakelijk.</p> <p>Gezinnen die die meer dan 4 dagen opvang gebruiken, betalen de factuur voor het gebruik boven het gratis toegangsrecht zelf rechtstreeks aan de kinderopvang. Per saldo is dit voorstel een forse vereenvoudiging voor de uitvoerder.</p> <p>Daarnaast zal een onafhankelijke organisatie de taak op zich moeten nemen om periodiek de uurtarieven te berekenen, op basis van de bedrijfsgegevens van kinderopvangorganisaties. Dit betekent een extra uitvoeringstaak. Daar staat tegenover dat de kinderopvangtoeslag wordt uitgefaseerd. Dit zal leiden tot een krimp van de Belastingdienst/Toeslagen als uitvoeringsorganisatie.</p> <p>Kinderopvangorganisaties zijn, net als nu, verantwoordelijk voor de correcte facturering van de afgenomen kinderopvang uren. Deze facturering wordt eenvoudiger, omdat zij dit elektronisch richting de uitvoerder kunnen uitsturen. Hun administratie dient daar wel op ingericht te worden. Per saldo is dit voor kinderopvang organisaties een vereenvoudiging.</p>
Overheidsfinanciën	Deze maatregel kost naar schatting 5,5 miljard euro. In de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen is in kaart gebracht hoe dit kan worden gedekt, door o.a. de IACK af te schaffen.

Bron: Eindrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindregelingen

16 Kinderbijslag verhogen	
Omschrijving van de maatregel	De uitgaven aan kinderbijslag worden verhoogd met 0,5 mld. euro. Het bedrag voor kinderen vanaf 12 jaar wordt met € 180 per jaar verhoogd van € 1322 naar € 1502. Voor kinderen van 0-5 jaar ontvangen ouders 70% van het bedrag van de oudste kinderen en dus € 126 van de verhoging en voor kinderen van 6-11 jaar ontvangen ouders 85% en dus € 153 erbij.
Effecten	
Draagkracht	<i>Inkomenseffect:</i> Hierdoor worden de kosten van kinderen in grotere mate door de overheid gedragen. Een intensivering van 0,5 mld. euro leidt daarnaast tot een daling van 2,3% personen in armoede en de ongelijkheid neemt licht af.
Arbeidsparticipatie	Negatief effect van 0,1% op het arbeidsaanbod.
Eenvoud/uitvoering	De kinderbijslag is (relatief) niet complex, goedkoop in de uitvoering en heeft een lage kans op niet-gebruik en fraude.
Overheidsfinanciën	Een intensivering van 0,5 mld. euro.

Bron: Eigen berekening

Bijlage 2 Definities begrippen

Inkomensbegrip en belastingen

De analyses uit dit rapport hanteren verschillende inkomensbegrippen⁷⁶. In de analyses van casussen in paragraaf 2.2 is het bruto-inkomensbegrip beperkt tot inkomsten in box 1 van de inkomstenbelastingen en wordt aangenomen dat er geen inkomen uit box 2 (aanmerkelijk belang) en box 3 (vermogen) is. Bij tweeverdieners is in de analyse aangenomen dat de meestverdiener 2/3 van het huishoudinkomen vergaart. Voorts is gerekend meteen minimumloon (wml) van € 21.905 (inclusief vakantiegeld) bij een werkweek van 40 uur.

Wat de belastingdruk en inkomensondersteuning betreft is deze analyse beperkt tot de belasting en premie volksverzekeringen, heffingskortingen in box 1 en de toeslagen (inclusief de kinderbijslag). Daarnaast nemen we in de belastingdruk ook de pensioenpremies mee die de werknemer betaalt, omdat deze premies ook het vrij besteedbare inkomen verlagen. Voor AOW-gerechtigden en zelfstandigen maakt de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw onderdeel uit van de belastingdruk, omdat deze groepen die bijdrage betalen vanuit hun bruto-inkomen.

Casussen (2.2)	Gemiddelde druk (2.4 en 3.3)	Bestedingsindex (3.4)
Bruto-inkomen uit loon, uitkering, aanvullend pensioen	Bruto-inkomen uit loon, winst, uitkering, aanvullend pensioen, inkomen uit aanmerkelijke belang, inkomen uit vermogen (rente en dividend)	Bruto-inkomen uit loon, winst, uitkering, aanvullend pensioen, inkomen uit aanmerkelijke belang, inkomen uit vermogen (rente en dividend)
(-) Werknemerspremie pensioen/vut	(+) Inkomen minus uitgaven eigen woning ¹ (+) Ontvangen minus betaalde alimentatie (-) Werknemerspremie pensioen/vut	(-) Uitgaven eigen woning ¹ (+) Ontvangen minus betaalde alimentatie (-) Werknemerspremie pensioen/vut
Belastbaar inkomen	Belastbaar inkomen	Belastbaar inkomen
(-) Inkomensafhankelijke eigen bijdrage ZVW ² (-) Premie volksverzekeringen en belastingen box 1 (+) Heffingskortingen	(-) Inkomensafhankelijke eigen bijdrage ZVW ² (-) Premie volksverzekeringen en belastingen box 1, 2 en 3 (+) Heffingskortingen (-) Fiscale effect aftrekposten	(-) Inkomensafhankelijke eigen bijdrage ZVW ² (-) Premie volksverzekeringen en belastingen box 1, 2 en 3 (+) Heffingskortingen (-) Fiscale effect aftrekposten
Netto inkomen	Netto inkomen	Netto inkomen
(+) Kinderbijslag (+) Toeslagen (huur, zorg, kinderen, kinderopvang) (-) Nominale ziektekostenpremie en betalingen eigen risico (-) Kosten kinderopvang ³	(+) Kinderbijslag (+) Toeslagen (huur, zorg, kinderen, kinderopvang) (+) Tegemoetkoming (specifieke zorgkosten) (-) Nominale ziektekostenpremie en betalingen eigen risico (-) Kosten kinderopvang ³	(+) Kinderbijslag (+) Toeslagen (huur, zorg, kinderen, kinderopvang) (+) Tegemoetkoming (specifieke zorgkosten) (-) Nominale ziektekostenpremie en betalingen eigen risico (-) Kosten kinderopvang ³ (-) Huren, servicekosten E(-) Eigenaarskosten eigen woning. E(-) Kosten kinderen ⁴ (naast kosten kinderopvang)
Nominaal besteedbaar inkomen	Nominaal besteedbaar inkomen	Nominaal vrij besteedbaar inkomen

- (1) De uitgaven eigen woning betreffen de betaalde hypotheekrente en de effecten op de belastingen van de hypotheekrente aftrek en het eigen woning forfait.
- (2) De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt alleen door AOW-gerechtigden en zelfstandigen uit het bruto inkomen betaald. Voor belastingplichtigen in loondienst wordt deze bijdrage door de werkgever afgedragen.
- (3) De kosten kinderopvang uit Mimosi komen uit gegevens van de belastingdienst en bevatten daardoor alleen de kosten voor ouders die kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd. Het deel van het uurtarief boven de maximum uurprijs voor vergoeding is veelal niet bekend bij de belastingdienst en dus niet meegenomen.
- (4) Voor de kosten kinderen is aangesloten bij het budgetonderzoek van het CBS zoals beschreven in paragraaf 3.5

⁷⁶ Met deze keuze wijkt het rapport af van de berekeningen van het CBS, die een breder bruto-inkomensbegrip hanteren, waarin ook gebonden overdrachten, zijnde huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderbijslag, tot het bruto-inkomen gerekend worden. Ook de invulling van het besteedbaar inkomen is bij CBS anders: zowel kinderopvangtoeslag als kinderopvangkosten vallen bij CBS onder bestedingen en dus buiten het bruto netto-traject. Deze verschillen leiden ertoe dat de gemiddelde druk zoals CBS die berekent vooral voor de lagere inkomens hoger uitvalt: het bruto-inkomen is hoger door de gebonden overdrachten en dit verhoogt de marginale druk. Daarentegen is het besteedbaar inkomen hoger doordat de kinderopvangonderdelen niet meetellen. Dit verlaagt de marginale druk, maar dit effect is zeer klein.

Voor de analyses van de gemiddelde druk en de bestedingsindex in paragraaf 2.4 en 2.5 wordt het microsimulatiemodel Mimosi benut. Daarin wordt ook inkomen uit box 2 en box 3 in de berekeningen meegenomen. In deze analyses wordt voor de invulling van het bruto- en besteedbaar inkomensbegrip de berekeningswijze van het CPB gevolgd, schematisch weergegeven in bovenstaande tabel. Zelfstandigen worden in deze analyses ingedeeld bij de groep werkenden. Huishoudens met zeer lage inkomens (onder de beslagvrije voet) worden niet in de analyse meegenomen. Het kan niet verwacht worden dat huishoudens langdurig op een zeer laag of negatief inkomen blijven, zonder ondersteuning die niet naar voren komt in de inkomensstatistiek (bijvoorbeeld: financiële ondersteuning die studenten krijgen van hun ouders). Met deze keuzes wordt de koopkrachtsystematiek gevolgd.

Alle analyses zijn gedaan voor het jaar 2021 tenzij anders is vermeld. De komende jaren zullen er, ook bij ongewijzigd beleid, een aantal zaken veranderen in het belastingstelsel. In het huidige stelsel worden de algemene heffingskorting (AHK), de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) deels uitbetaald aan de minstverdienende partner als die de kortingen niet (volledig) verzilverbaar zijn, mits de meestverdienende partner voldoende belasting betaalt. De uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting wordt sinds 2009 geleidelijk afgebouwd, tot 0% in 2023. Vanaf 2019 is de mate van uitbetaalbaarheid van de arbeidskorting en de IACK in lijn gebracht met die van de AHK. De uitbetaalbaarheid van deze drie kortingen vervalt daarmee binnen 2 jaar.

Voor de bestedingsindex worden bij de berekening van het besteedbaar inkomen voor huurders zowel de huur als de servicekosten in mindering gebracht. Voor woningeigenaren brengen we naast de hypotheekrente en de belastingeffecten van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait ook de eigenaarskosten in mindering: de onderhoudskosten, de onroerendzaakbelasting en de opstalverzekering⁷⁷. Woningeigenaren kennen daarnaast een voordeel wanneer de waarde van hun woning stijgt. Vermogensmutaties worden echter, net als in de koopkrachtberekeningen, niet meegenomen in de bestedingsindex. De inschatting van de kosten van kinderen is gebaseerd op de gegevens van het CBS uit paragraaf 2.6.

Basisbudgetten

Binnen uitgaven van huishoudens is er een onderscheid te maken tussen vermijdbaarheid en noodzakelijkheid. Dit is deels afhankelijk van de gezinssamenstelling en de omstandigheden waar een huishouden zich in bevindt. Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) hanteert een dergelijk onderscheid. Allereerst worden daartoe uitgaven onderscheiden die behoren tot een *basispakket*. Hierin zijn de kosten opgenomen die een huishouden moet maken voor wonen, kleden, voeden, verzekeringen en informatie (telefoon, internet en tv). Het Nibud benadert het basispakket door jaarlijks de kosten van een dergelijk pakket aan goederen en diensten vast te stellen. Het SCP hanteert hiervoor een vergelijkbaar zogenaamd *basisbehoeftebudget*, en beroept zich daarbij grotendeels op gegevens van het Nibud. De omvang van het basispakket verschilt afhankelijk van de huishoudsamenstelling, maar is bij een gelijke huishoudsamenstelling onafhankelijk van het inkomen.

Hoewel bepaalde specifieke uitgaven boven dit basispakket in principe vermijdbaar zijn, ligt het niet in de rede te veronderstellen dat deze gedurende lange tijd vermeden zullen worden. Denk aan de contributie van een vereniging of de kosten van familiebezoek. Het Nibud hanteert daarom een tweede, ruimere definitie van het basispakket. Het SCP vat deze in het *niet-veel-maar-toereikendbudget* (nvmt).

Onderstaande tabel geeft het basisbehoeftebudget en nvmt-budget voor een alleenstaande in 2017. Dit budget voor een eenpersoonshuishouden wordt door middel van indexering (aan de hand van de jaarlijkse (verwachte) stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen) vertaald naar 2021 en — conform de systematiek van het SCP — met behulp van equivalentieschalen (zie ook volgende paragraaf) vertaald naar andere typen huishoudens, met en zonder kinderen.

⁷⁷ Hiermee wordt aangesloten bij de eigenaarskosten die ook in koopkracht worden meegenomen via de inkomsten eigen woning.

Binnen deze budgetten van andere huishoudsamenstellingen is met name het huurbedrag voor de analyse van belang, omdat de huurtoeslag (meegenomen als onderdeel is van het besteedbaar inkomen) hiervan afhangt. Het SCP rekent met een huur van € 443 (in 2017) voor een alleenstaande. Het SCP heeft een afzonderlijke inschatting gemaakt van de huurbedragen voor verschillende huishoudtypes. Deze bedragen, omgerekend naar het prijspeil van 2021, vormen de basis voor de berekening van de huurtoeslag voor verschillende huishoudsamenstellingen.

Het basisbehoeftebudget en het niet-veel-maar-toereikendbudget voor een alleenstaande in 2017 (maandbedragen in euro's)

minimaal noodzakelijke kosten		additioneel pakket sociale participatie en ontspanning	
huur	443	contributies en abonnementen	18,5
gas	60	bezoek ontvangen	19,5
elektriciteit	20	op bezoek gaan	5,5
water	9	vakantie/uitgaan	39
telefoon, televisie en internet	54	vervoer	13,5
verzekeringen	45		
contributies en abonnementen	2		
vervoer	14		
kleding en schoenen	56		
inventaris	74		
onderhoud huis en tuin	24		
voeding	201		
was- en schoonmaakartikelen	6		
persoonlijke verzorging	21		
diversen	10		
totaal minimaal noodzakelijke kosten	1039	totaal sociale participatie en ontspanning	96

Naast de extra kosten die kinderen met zich meebrengen, bestaan ook andere onvermijdbare uitgaven die sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden waarin een specifiek huishouden zich bevindt. Tot dergelijke persoonlijke onvermijdbare uitgaven behoren bijvoorbeeld in geval van een chronische ziekte of handicap specifieke zorgkosten of ondersteuning van familie en behoren in geval van een echtscheiding de kosten van alimentatie. Deze huishoudspecifieke kosten worden in de analyse niet meegenomen.

Equivalentiefactoren

Om het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken wordt het inkomen gestandaardiseerd door besteedbare inkomens van huishoudens te delen door equivalentiefactoren. Deze factoren drukken uit hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is het eenpersoonshuishouden als norm gekozen, daarvoor is de factor gelijk aan 1. Bij elke extra volwassene en bij elk extra minderjarig kind groeit de factor. Naarmate huishoudens groter zijn, groeien de factoren minder snel omdat schaalvoordelen van de gemeenschappelijke huishouding ook steeds groter zijn.

Het CBS bepaalt equivalentiefactoren voor de meest voorkomende groepen huishoudens. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van het Budgetonderzoek. In 2020 heeft het CBS de equivalentiefactoren geactualiseerd op basis van het op dat moment meest recent beschikbare Budgetonderzoek (2015). Ter illustratie: voor een echtpaar zonder kinderen bedraagt de equivalentiefactor 1,40. Een alleenstaande met een besteedbaar inkomen van € 10.000 en een echtpaar met een besteedbaar inkomen van € 14.000 bevinden zich dus op een even hoog welvaartsniveau: het gestandaardiseerde besteedbaar inkomen is voor beide huishoudens € 10.000.

Tabel: Equivalentiefactoren (CBS 2020)

Aantal volwassenen	Aantal kinderen (<18 jaar)				
	0	1	2	3	4
1	1,00	1,32	1,52	1,73	1,93
2	1,40	1,69	1,91	2,09	2,28
3	1,78	2,00	2,16	2,32	2,49
4	2,02	2,19	2,37	2,53	2,68

Bij de berekeningen in hoofdstuk 2 en 3 worden licht afwijkende equivalentiefactoren gebruikt voor huishoudens met kinderen. De reden is dat het CBS voor gezinnen met kinderen rekening houdt met de netto kosten van kinderopvang bij de berekening van de equivalentiefactoren. De netto kosten van kinderopvang maken echter al deel uit van de bruto-netto trajecten in hoofdstuk 2 en 3. Om hier rekening mee te houden heeft het SCP afwijkende equivalentiefactoren berekend voor huishoudens met kinderen. De factoren bedragen 1,45 voor een alleenstaande met twee kinderen en 1,84 voor een paar met twee kinderen.

Waar equivalentiefactoren worden gebruikt om het welvaartsniveau bij een bepaald besteedbaar inkomen te beoordelen kunnen hieruit geen conclusies worden getrokken over de specifieke uitgaven aan kinderen. Het CBS heeft daarom op verzoek van SZW in 2018 de cijfers over de kosten van kinderen geactualiseerd met behulp van het meest recente budgetonderzoek naar de bestedingen van huishoudens.⁷⁸ In het budgetonderzoek hebben huishoudens hun daadwerkelijke kosten bijgehouden over een periode van 4 weken. Die bestedingen van huishoudens zijn door het CBS verdeeld tussen ouder(s) en kinderen. Daaruit volgen de feitelijke uitgaven aan kinderen. Deze uitgaven zijn gerapporteerd als percentage van de totale uitgaven van huishoudens. Paragraaf 2.4 van het rapport gaan hier verder op in.

Buffers

Liquide middelen (bank-, spaar- en beleggingstegoeden) die huishoudens ter beschikking hebben kunnen onverwachte tegenvallers op te vangen. Deze tegenvallers kunnen zowel incidentele/onvoorziene uitgaven betreffen, als een terugval in het inkomen. Voor het vermogen om incidentele/onvoorziene uitgaven op te vangen, wordt de referentiebuffer van het Nibud gehanteerd. Deze is afhankelijk van diverse huishoudeigenschappen, zoals inkomen, woningbezit, de gezinssamenstelling en de leeftijden van kinderen.

Economische zelfstandigheid

Het CBS noemt een persoon economisch zelfstandig wanneer hij of zij een inkomen van ten minste 70% van het wettelijk minimumloon (wml) vergaart, verkregen uit arbeid of eigen onderneming.

⁷⁸ CBS (2015) De kosten van kinderen

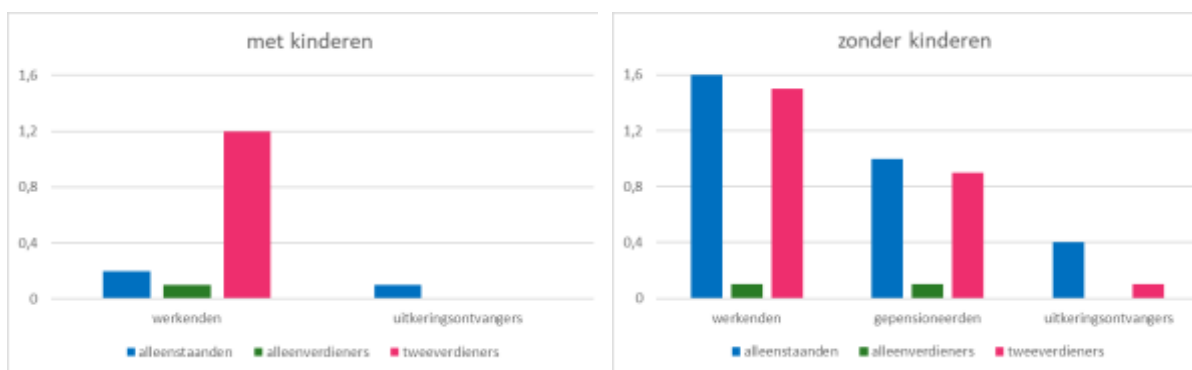
Bijlage 3 Beschrijvende statistieken

Deze bijlage geeft een aantal beschrijvende statistieken over de omvang en het bruto-inkomen van verschillende groepen huishoudens, gebaseerd op cijfers uit MIMOSI.⁷⁹

Uit figuur 1 blijkt dat huishoudens met kinderen in veruit de meeste gevallen paren zijn waarbij beide partners inkomen hebben en arbeidsinkomen de belangrijkste inkomensbron is. Volgens de gehanteerde definitie in MIMOSI hoeft dat inkomen niet volledig uit arbeidsinkomen te bestaan. Een paar bestaande uit een werkende partner en een partner met een uitkering wordt ook als tweeverdiener geïdentificeerd, zolang het arbeidsinkomen de belangrijkste inkomensbron is voor het huishouden. De groep alleenstaanden met kinderen bevat ongeveer 200.000 huishoudens, terwijl alleenverdieners met kinderen ongeveer 100.000 keer voorkomen. Deze groepen zijn daarmee klein in vergelijking met de groep tweeverdieners met kinderen.

In de groep zonder kinderen zitten 1,6 miljoen werkende alleenstaanden en 1,5 miljoen werkende tweeverdieners. Daarnaast is er een grote groep gepensioneerde alleenstaanden en tweeverdieners van in totaal 1,9 miljoen huishoudens. Verder zien we in de groep zonder kinderen relatief veel uitkeringsontvangers (0,5 miljoen) in vergelijking met de groep huishoudens met kinderen (0,1 miljoen). Net als in de groep huishoudens met kinderen is het aandeel alleenverdieners relatief klein.

Figuur 1 – aantal huishoudens (in miljoenen) met en zonder kinderen naar inkomensbron en huishoudtype (Bron: MIMOSI)



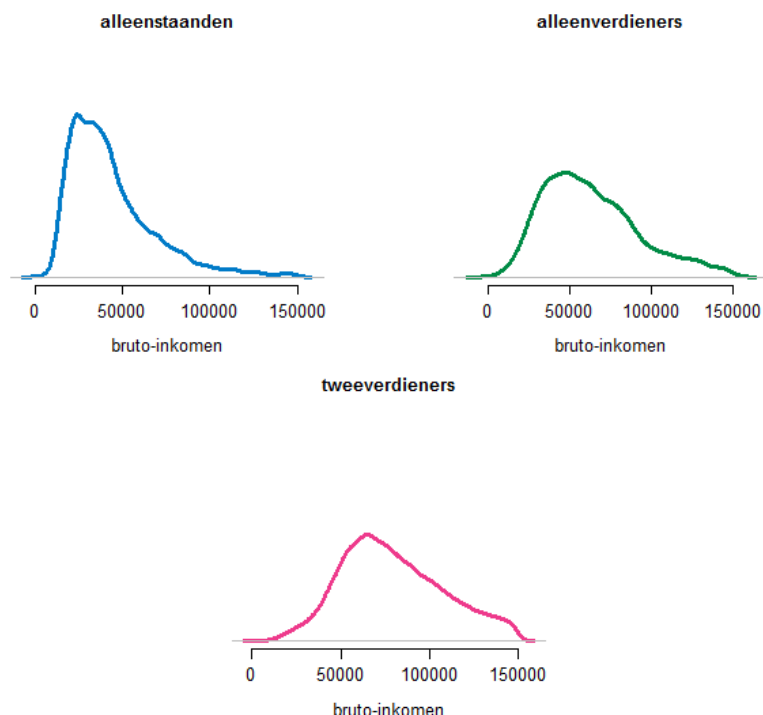
Omdat we de analyse richten op de groep werkenden en gepensioneerden, presenteren we in figuur 2 en figuur 3 de verdeling van de bruto-huishoudinkomens van deze groepen en voor verschillende huishoudtypes. De figuren laten in de eerste plaats zien dat er veel spreiding is in de verdeling van bruto-inkomens. De "typische" alleenstaande, alleenverdiener of tweeverdiener bestaat niet. Deze spreiding wordt bijvoorbeeld gedreven door factoren als opleidingsniveau, aanwezigheid van kinderen, leeftijd en hoogte van aanvullende pensioenen.

Ondanks die spreiding valt wel een algemeen beeld te destilleren. In figuur 2 valt op dat tweeverdieners meer verdienen dan alleenverdieners, en alleenverdieners weer meer dan alleenstaanden. Dit is in lijn met de verwachting: een alleenstaande hoeft alleen in zijn eigen onderhoud en eventueel dat van zijn of haar kinderen te voorzien. Alleenstaanden en tweeverdieners zijn per definitie paren – eventueel met kinderen – en moeten dus een inkomen

⁷⁹ De jaarlijkse koopkrachtberekeningen van het CPB worden ook met MIMOSI gedaan. Voor deze berekeningen zijn huishoudens met een laag inkomen (<63% wml) uitgesloten. Verder zijn samengestelde huishoudens (bijvoorbeeld een paar met inwonende ouders) en huishoudens zonder inkomen niet meegenomen. Deze conventie is aangehouden voor de berekeningen in deze paragraaf. Door deze selectie daalt het aantal huishoudens dat door het resterende deel van de steekproef in Mimosi gerepresenteerd wordt van 8,3 miljoen naar 7,5 miljoen. Het inkomen in box 2 (aanmerkelijk belang) en het inkomen in box 3 (vermogen) is meegenomen in deze definitie van het bruto-inkomen (zie ook de tabel in bijlage 2 voor de definitie van bruto inkomen).

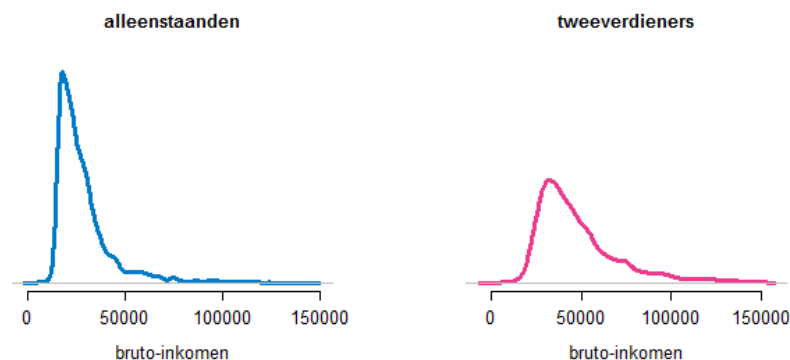
verdiene dat voldoende is voor tenminste twee personen. Bovendien verdienen tweeverdieners dat inkomen met twee personen, waardoor zij in potentie een hoger huishoudinkomen kunnen genereren dan een alleenverdiener.

Figuur 2 – verdeling bruto-huishoudinkomen van werkende huishoudens naar huishoudtype (bron: MIMOSI)



Bij gepensioneerden zien we een vergelijkbaar beeld. De piek van de bruto-inkomensverdeling voor alleenstaande AOW'ers ligt rond een bruto-inkomen van € 18.000. Dit bedrag komt overeen met een AOW-uitkering (ruim € 16.000) aangevuld met een klein aanvullend pensioen. Uit figuur 2.3 blijkt verder dat maar weinig alleenstaande AOW'ers een inkomen van meer dan € 40.000 hebben. Voor AOW-paren zit er meer spreiding in de bruto-inkomensverdeling. De gezamenlijke AOW-uitkering voor een paar bedraagt ruim € 22.000. Uit de bruto-inkomensverdeling van AOW-paren blijkt dus dat een aanzienlijk deel van deze huishoudens nog extra inkomen geniet naast de AOW-uitkering, bijvoorbeeld dankzij een aanvullend pensioen. Hoewel het inkomen in totaal lager ligt dan bij werkenden, hebben gepensioneerden over het algemeen wel een relatief hoog vermogen.⁸⁰

Figuur 3 – verdeling bruto-huishoudinkomen van gepensioneerde huishoudens naar huishoudtype (bron: MIMOSI)



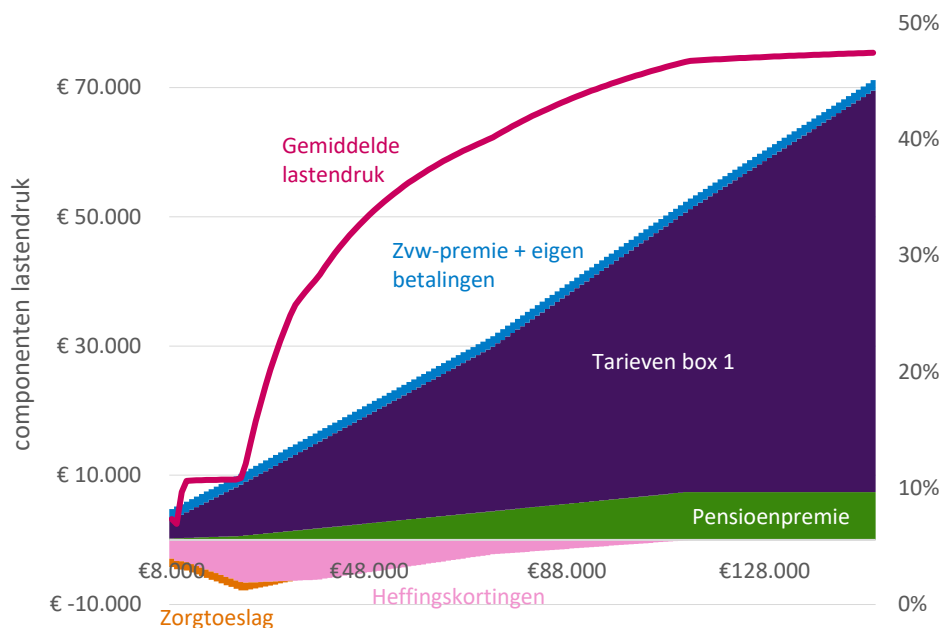
⁸⁰ CBS (2019) Welvaart van gepensioneerden

Bijlage 4 Meer inzicht in gemiddelde druk

1. Opbouw gemiddelde druk

Ter illustratie van de opbouw van de gemiddelde druk, wordt in figuur 4 gekeken naar een eenvoudige casus bij verschillende inkomensniveaus. De casus is een werkende alleenstaande, zonder kinderen en zonder aftrekposten waarbij de woonsituatie niet is meegenomen. In deze eenvoudige situatie spelen voor de gemiddelde druk alleen de belastingen en premies, toeslagen en uitgaven aan zorgkosten (nominale premie en eigen betalingen) een rol. De gemiddelde druk begint in dit geval laag. Tot een bruto-inkomen van € 9.000 vallen de te betalen belastingen weg tegen de heffingskortingen (algemene heffingskorting en arbeidskorting). Vanaf een inkomen van ongeveer € 22.000 begint de zorgtoeslag af te bouwen en neemt de gemiddelde druk snel toe. Uiteindelijk convergeert de gemiddelde druk heel langzaam richting het toptarief van 49,5%.

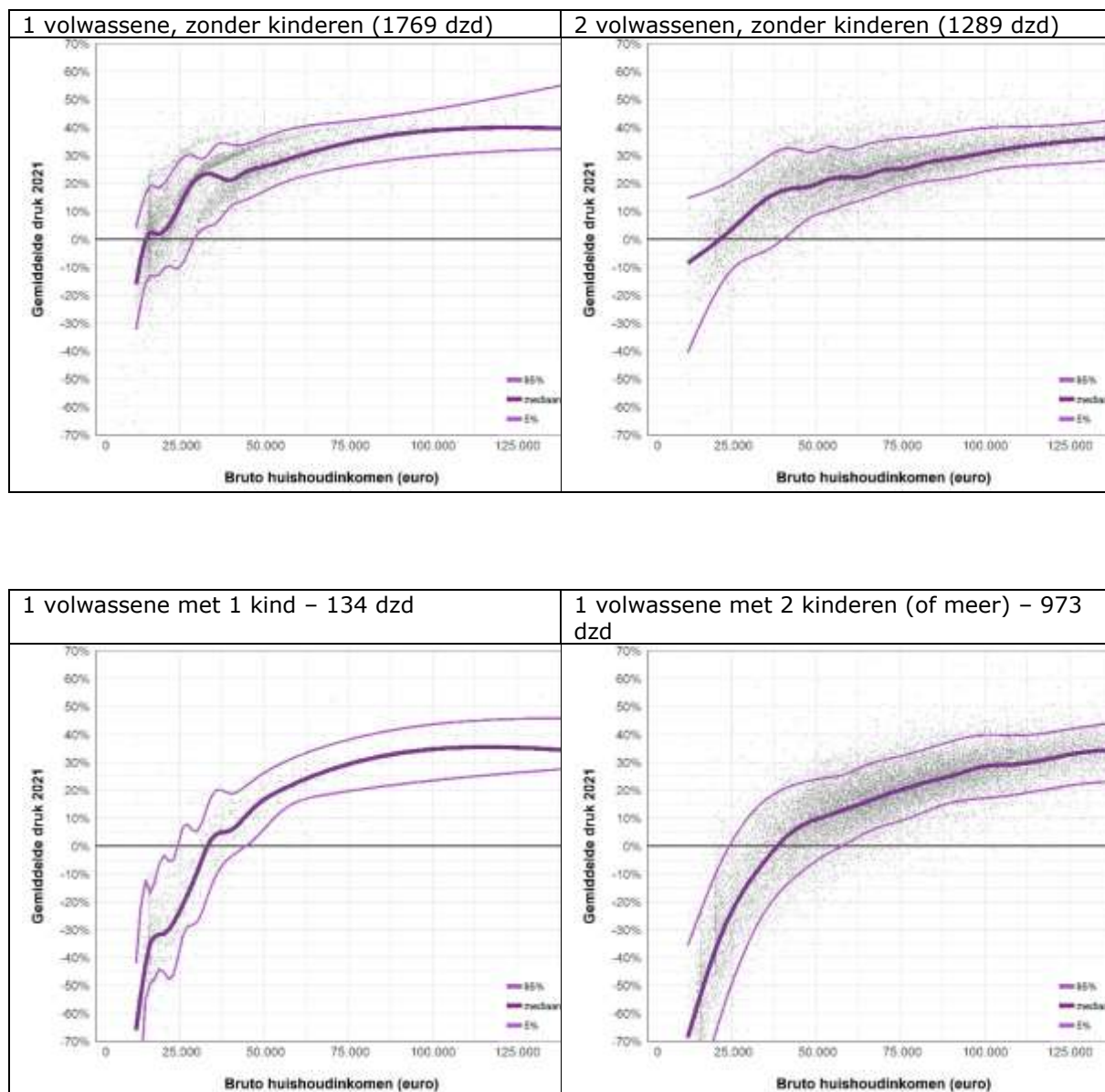
Figuur 4 Gemiddelde druk alleenstaande, zonder kinderen en zonder aftrekposten, 2021

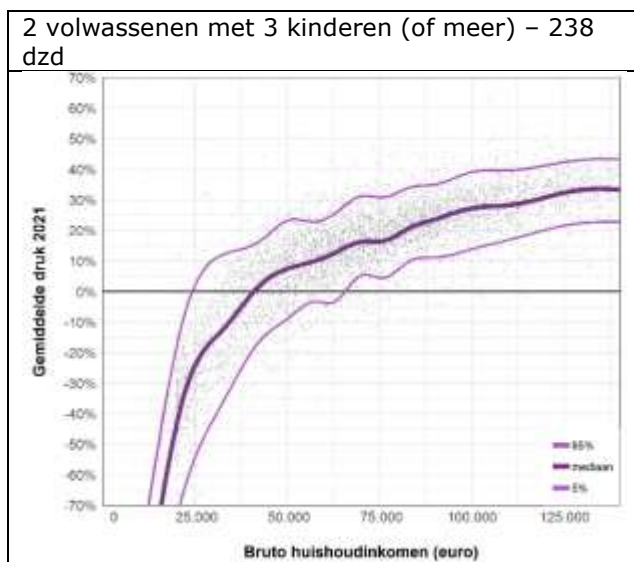
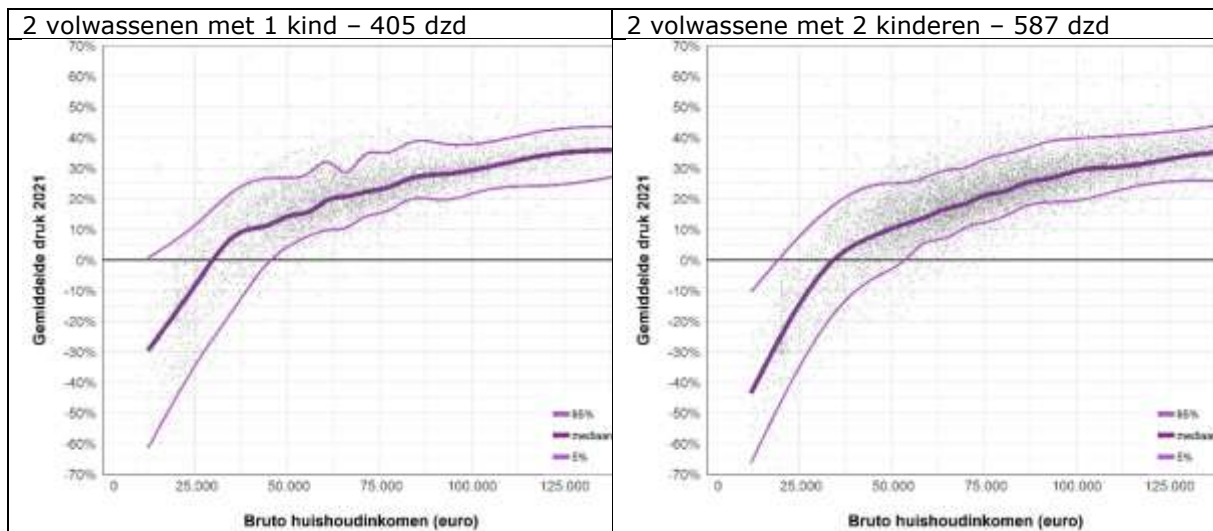


2. Gemiddelde druk voor specifieke groepen huishoudens

In paragraaf 3.3 is de gemiddelde druk voor verschillende groepen echte huishoudens in beeld gebracht. In deze bijlage wordt nader ingezoomd op specifieke groepen, waarbij onderscheid is gemaakt naar het aantal volwassenen en het aantal kinderen.

Figuur 5 gemiddelde druk voor specifieke groepen, met daarbij per groep aantallen huishoudens (2021)



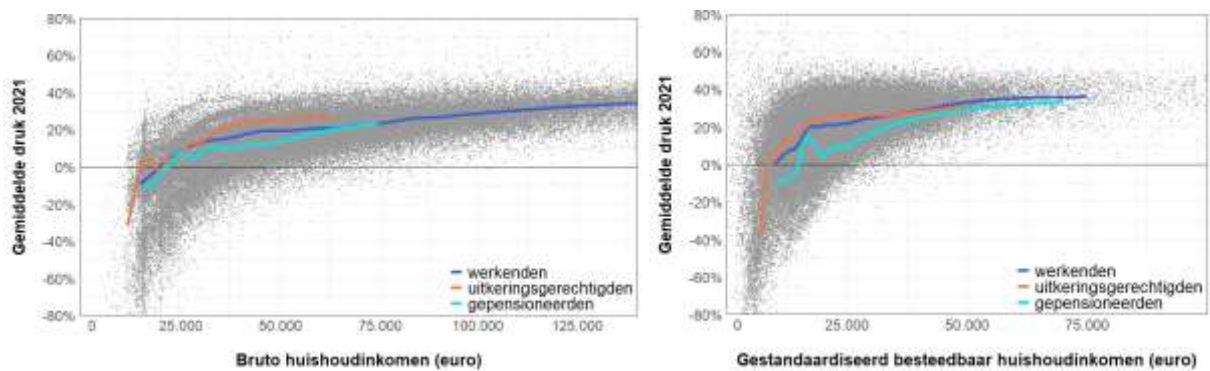


3. Gemiddelde druk afgezet tegen gestandaardiseerd besteedbaar inkomen

In paragraaf 3.4 is beschreven dat er een aantal kanttekeningen te plaatsen zijn bij het vergelijken van de gemiddelde druk bij dezelfde bruto huishoudeninkomens. In deze bijlage is daarom de gemiddelde druk afgezet tegen de gestandaardiseerde besteedbare huishoudinkomens.

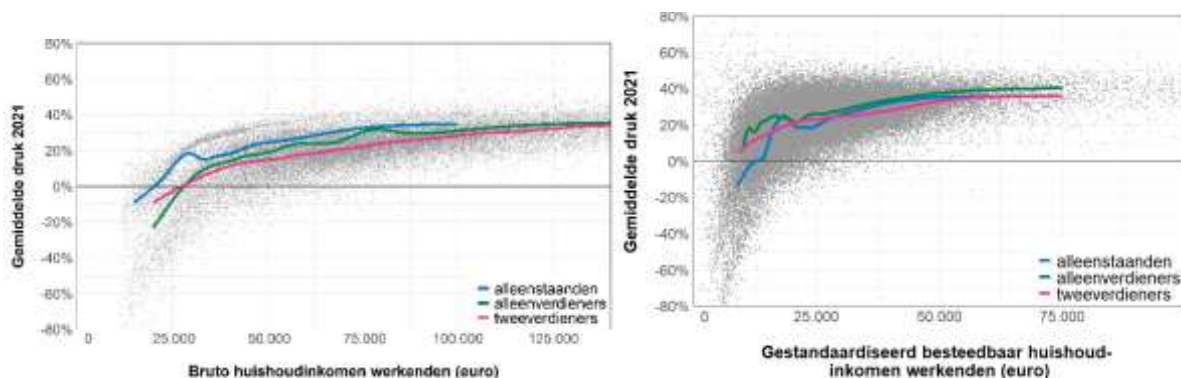
Voor de vergelijking van de gemiddelde druk tussen de inkomensbronnen geldt ook bij indeling naar gestandaardiseerd besteedbaar inkomen dat de uitkeringsgerechtigden de hoogste gemiddelde druk hebben en gepensioneerden de laagste. De huishoudomvang van gepensioneerden is relatief klein omdat zij vaker alleenstaand zijn en geen kinderen in het huishouden hebben. Wanneer we hier rekening mee houden zoals in gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, wordt het verschil in de gemiddelde druk tussen gepensioneerden en werkenden groter (zie figuur 6 rechts).

Figuur 6 Gemiddelde druk afgezet tegen bruto inkomen (links) en gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (rechts), 2021



In de vergelijking van de gemiddelde druk van werkenden bij de verschillende huishoudvormen verandert het beeld meer bij overgang van bruto inkomen op gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (figuur 7). Bij eenzelfde gestandaardiseerd besteedbaar inkomen heeft niet langer de alleenstaande de hoogste gemiddelde druk, maar de alleenverdiener. Dit komt doordat de alleenverdiener het hoogste bruto inkomen nodig heeft om op hetzelfde gestandaardiseerd bruto inkomen uit te komen als alleenstaanden en tweeverdieners. Dit hoogste bruto inkomen resulteert in de hoogste gemiddelde druk voor alleenverdieners bij een gelijk gestandaardiseerd besteedbaar inkomen.

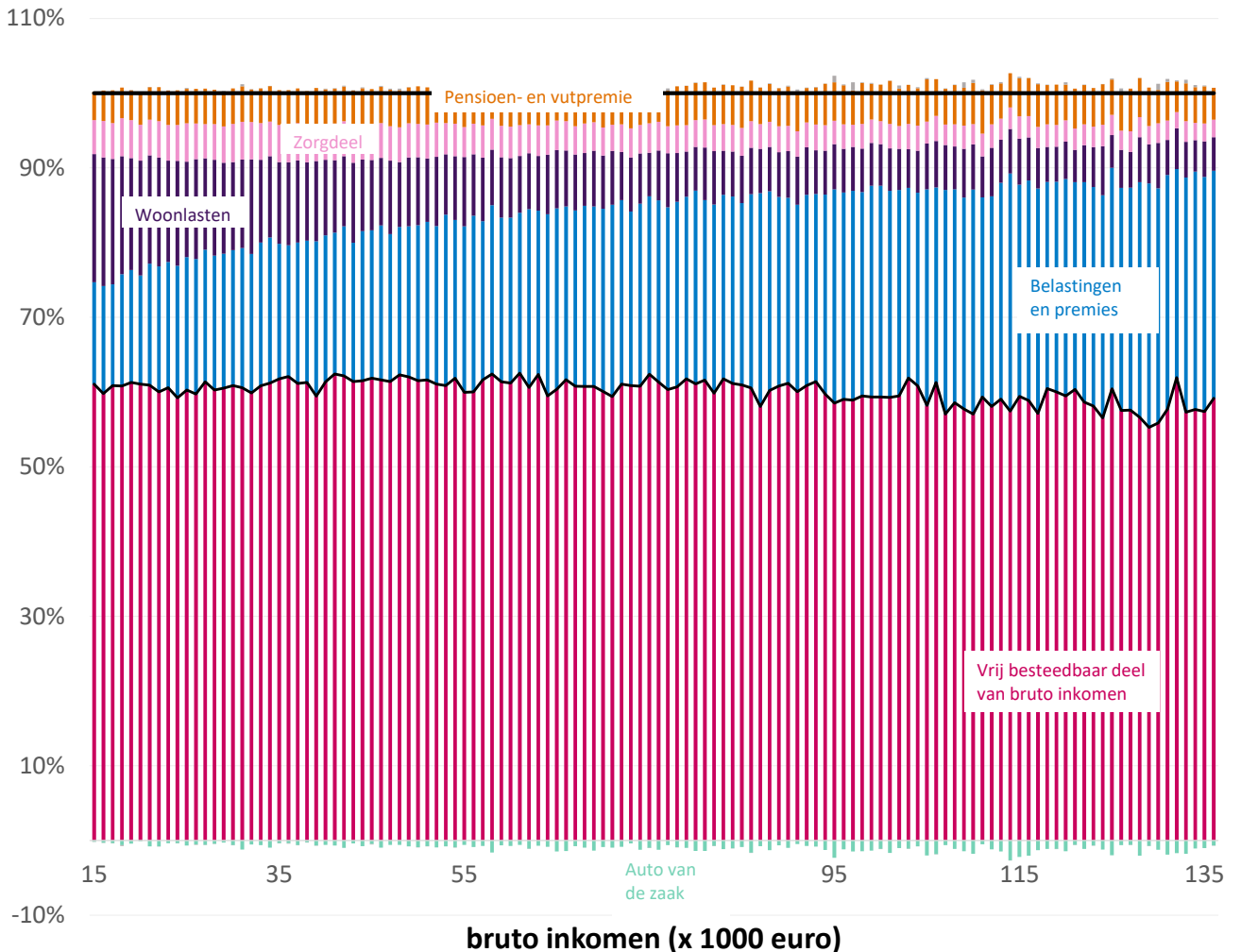
Figuur 7 Gemiddelde druk werkenden afgezet tegen bruto inkomen (links) en gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (rechts), 2021



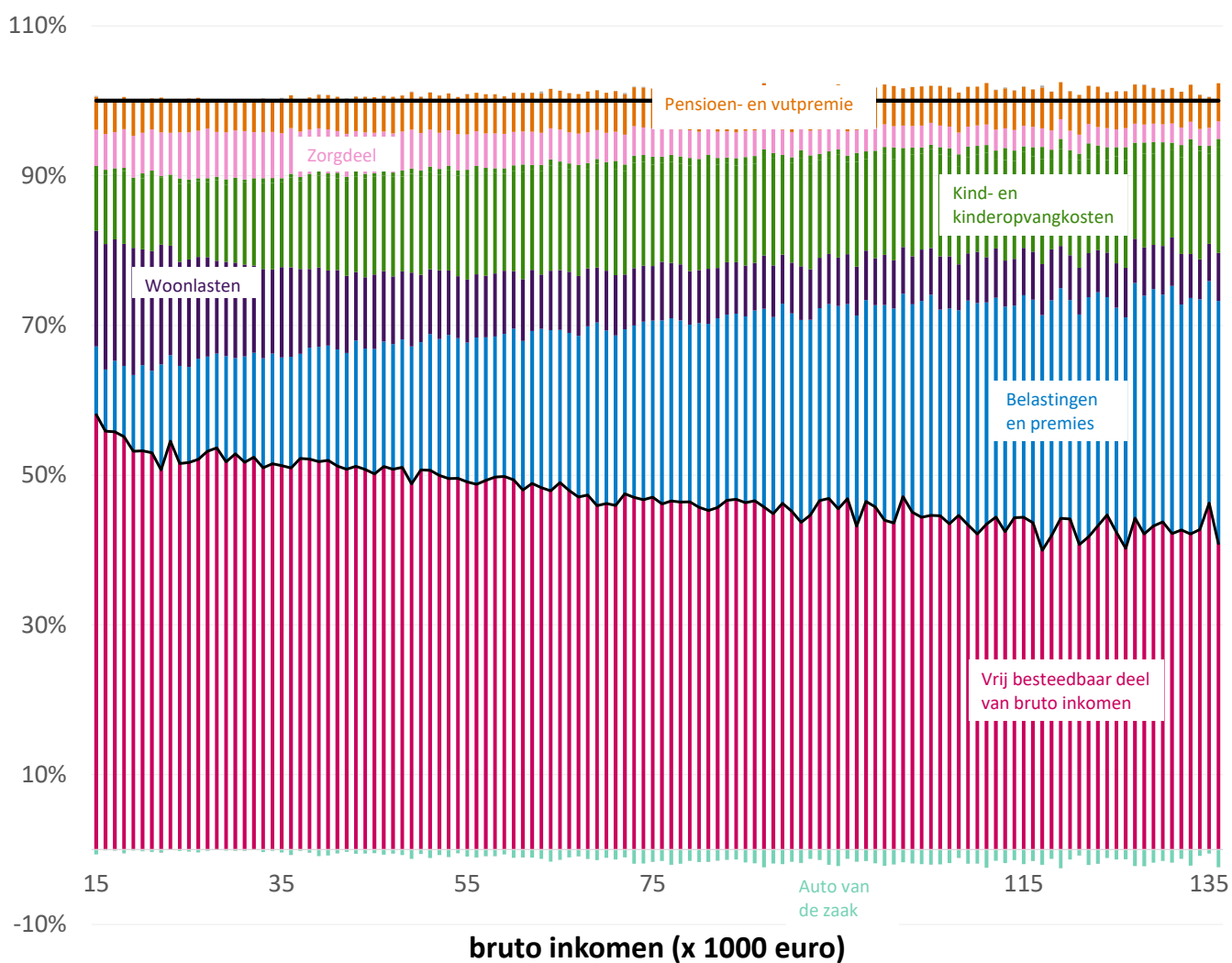
Bijlage 5 Meer inzicht in de bestedingsindex

In paragraaf 3.4 zijn in figuur 3.6 en 3.7 de verschillende onderdelen van de bestedingsindex inzichtelijk gemaakt. In deze bijlage is het onderdeel "overig" hieruit nog verder uitgesplitst om daarmee te laten zien hoe de grootste componenten daarvan, zoals de zorgkosten en de pensioen- en vutpremies zich over het inkomen ontwikkelen. Ook de auto van de zaak is apart inzichtelijk gemaakt, zodat goed zichtbaar is dat de negatieve delen vooral de auto van de zaak betreffen.

Figuur 8 Bestedingsindex werkenden zonder kinderen op huishoudniveau, 2021



Figuur 9 Bestedingsindex werkenden met kinderen op huishoudniveau, 2021



Bijlage 6 Kosten van kinderen inclusief kinderopvangkosten

In paragraaf 3.5 worden de uitgaven aan kinderen voor verschillende inkomensklassen weergegeven als percentage van de totale bestedingen van huishoudens, exclusief de netto kosten aan kinderopvang. Daaruit blijkt dat de kosten van kinderen procentueel nauwelijks variëren met het inkomen. Onderstaande tabel geeft de uitgaven aan kinderen inclusief de netto kosten aan kinderopvang. Uit de tabel blijkt dat hoge inkomens een relatief groter deel van hun totale bestedingen uitgeven aan kinderen. Dat komt door de hogere kosten aan kinderopvang, die samenhangt met de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag die een tegemoetkoming biedt in de kosten van formele kinderopvang.

Procentuele kosten van kinderen bij paren en eenoudergezinnen naar inkomensklassen, 2015¹⁾²⁾⁴⁾

	Oudste kind minderjarig	Gestandaardiseerd inkomen (euro)			
		T/m 17 500	17 501 t/m 25 000	25 001 t/m 32 500	32 501 en meer
<i>% (gemiddeld)</i>					
Paren					
Met 1 kind	16	15	15	16	19
Met 2 kinderen	27	24	26	27	28
Met 3 kinderen	32	32	32	32	33
Met 4 kinderen ³⁾	39	39	39	39	40
Eenoudergezinnen					
Met 1 kind	24	23	24	25 ⁵⁾	25 ⁵⁾
Met 2 kinderen	33	32	33	33 ⁵⁾	33 ⁵⁾
Met 3 kinderen ³⁾	39	39	39	39	40
Met 4 kinderen ³⁾	45	45	45	45	46

Bron: CBS

1) Bestedingen ten behoeve van kinderen als percentage van de totale bestedingen.

2) Hoofdkostwinner jonger dan 65 jaar.

3) Geschat op basis van extrapolatie, vanwege te lage steekproefaantallen.

4) De kosten van minderjarige kinderen zijn eerder gepubliceerd.

5) Lage steekproefaantallen.

Bijlage 7 Overzicht stelsel van belastingen en toeslagen 2021

Het Nederlandse belastingstelsel kent drie boxen waarin verschillende vormen van inkomen worden belast. Deze bijlage geeft een uitgebreid overzicht van de werking van box 1, waarin het inkomen uit werk en woning wordt belast, en het toeslagenstelsel. In box 2 wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang in een vennootschap of coöperatie belast. In box 3 wordt het inkomen uit vermogen op forfaitaire wijze belast.

Inkomsten box 1

In box 1 wordt het inkomen uit werk en woning belast. Zonder een uitputtende lijst van inkomensbronnen te geven betreft dit – naast loon – ook de winsten van IB-ondernemers, uitkeringen en pensioenen. Het inkomen uit eigen woning wordt bepaald aan de hand van het eigen woningforfait. Het inkomen in box 1 wordt verminderd met een aantal aftrekposten, zoals de aftrekbare kosten van de eigen woning, de persoonsgebonden aftrek (o.a. giften, studiekosten, specifieke zorgkosten), de ondernemersaftrek (o.a. zelfstandigenaftrek) en de mkb-winstvrijstelling).

De inkomsten uit werk en woning worden belast volgens een progressief tarief in een stelsel met tweeschijven. Tot € 68.508 geldt het basistarief in box 1 van 37,10%, daarboven is het tarief 49,50%. Tot een bedrag van ruim € 35.000 is het tarief opgebouwd uit de som van belastingen (9,45%) en premie volksverzekeringen (27,65%). Boven dit maximumbedrag voor de premie volksverzekeringen is er alleen nog sprake van belasting. AOW-gerechtigden betalen tot aan de premiegrens geen AOW-premie van 17,90%, waardoor het gecombineerde tarief voor hen 19,20% bedraagt tot aan de premiegrens.

Vanaf 2023 is het aftrektarief voor de belangrijkste aftrekposten gelijk aan het basistarief van het tweeschijvenstelsel. In 2021 geldt nog een aftrektarief van maximaal 43%.

Heffingskortingen

Heffingskortingen zijn kortingen op de totaal verschuldigde belasting in box 1, 2 en 3. Het recht op heffingskortingen hangt af van de persoonlijke situatie van de belastingplichtige. Hieronder bespreken we de vormgeving van de belangrijkste heffingskortingen in 2021:

Algemene heffingskorting (AHK)

- De AHK bedraagt maximaal **€ 2.837** per jaar (voor AOW'ers € 1.469);
- De AHK bouwt af met 6,0% tussen inkomens uit werk en woning van € 21 dzd. en € 69 dzd.;
- Je moet zelf (voldoende) belasting betalen om de korting (volledig) te kunnen verzilveren;
- Als je zelf weinig of geen belasting betaalt maar je partner wel, kan 13% van de AHK uitbetaald worden tegen partnerinkomen (vanaf 2023: 0%).

Arbeidskorting (AK)

- De AK kent drie opbouwtrajecten met uiteindelijk maximaal bedrag van **€ 4.205** per jaar (voor AOW'ers € 2178);
- De AK bouwt af met 6,0% tussen € 35 dzd. en € 106 dzd.;
- De hoogte van de korting hangt af van het arbeidsinkomen. Werknemers en zelfstandigen hebben er recht op, niet-werkenden en uitkeringsgerechtigden niet. Tweeverdieners ontvangen twee keer de arbeidskorting, alleenverdieners een keer.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

- De IACK bedraagt maximaal **€ 2.815** per jaar;
- De hoogte van de IACK hangt af van het arbeidsinkomen. Het opbouwpercentage is 11,5% bij arbeidsinkomens tussen € 5 dzd. en € 30 dzd. en de IACK kent geen afbouw;
- Voorwaarde 1: een kind tot 12 jaar staat ingeschreven op het woonadres;
- Voorwaarde 2: de ouder is minstverdiener in een paar **of** alleenstaand.

Ouderenkorting (OUK) en alleenstaandouderenkorting (ASOUK)

- De OUK bedraagt maximaal **€ 1.703** per jaar;
- De OUK hangt af van de hoogte van het verzamelinkomen en bouwt af met 15,0% tussen € 38 dzd. en € 50 dzd.;
- Alleen AOW-gerechtigden hebben recht op de OUK;
- 40% van de ouderen heeft een te laag inkomen om de OUK volledig te verzilveren. (Deze groep betaalt geen inkomstenbelasting);
- Alleenstaande AOW'ers krijgen aanvullend **€ 443** per jaar (de ASOUK is inkomensonafhankelijk).
-

Jonggehandicaptenkorting (JGK)

- Hoogte: **€ 761** per jaar (inkomensonafhankelijk);
- Voor belastingplichtigen met een Wajong-uitkering (tot de AOW-leeftijd)

Toeslagen + kinderbijslag (per huishouden)

Kinderbijslag (KIB)

- De KIB is onafhankelijk van het inkomen;
- Per kind tussen de 12 en 17 jaar geldt bedrag van **€ 1.290** per jaar. Voor 0-5-jarige kinderen en 6-11-jarige kinderen is de KIB respectievelijk 70% en 85% van dat bedrag.

Zorgtoeslag (ZT)

- De ZT bedraagt maximaal **€ 1.288** per jaar voor een alleenstaande, **€ 2.484** voor een paar.
- De ZT bouwt af met 13,6% vanaf een huishoudinkomen van € 22 dzd.;
- Voor alleenstaanden is de ZT afgebouwd bij € 31 dzd., voor paren bij € 40 dzd.;
- Huishoudens met een vermogen boven ca. € 120 dzd. (alleenstaande) of € 150 dzd. (paar) hebben geen recht op ZT.

Huurtoeslag (HT)

- De HT hangt af van de huishoudsamenstelling en (met name) de hoogte van de huur en het huishoudinkomen;
- Bijvoorbeeld **€ 2.901** per jaar voor een paar met huur van € 500 per maand en laag inkomen, **€ 4.295** bij een huur van € 700 per maand;
- Maximale huur € 752 per maand (€ 443 voor 18- tot 23-jarigen);
- Afbouw vanaf een huishoudinkomen van € 17 dzd. (alleenstaande) of € 22 dzd. (paar). Voor AOW-gerechtigden gelden iets hogere grenzen;
- Afbouwpercentage wisselend, maar doorgaanstussen 20% en 35%;
- Huishoudens met een vermogen boven ca. € 31 dzd. (alleenstaande) of € 62 dzd. (paar) hebben geen recht op HT.

Kindgebonden budget (KGB)

- De hoogte van het KGB hangt af van de huishoudsamenstelling, het inkomen en het aantal/de leeftijd van de kinderen;
- De maximumbedragen zijn:
 - **€ 1.204** per jaar voor het eerste kind;
 - **€ 1.022** per jaar voor het tweede kind;
 - **€ 919** per jaar voor het derde kind en verder;
- Er geldt een verhoging voor 12- tot 15-jarigen van € 247 per jaar en voor 16- en 17-jarigen van € 441 per jaar;
- Voor alleenstaande ouders geldt een extra verhoging van € 3242 per jaar;
- Het recht op KGB bouwt af met 6,8% vanaf een inkomen van € 22 dzd. (alleenstaanden) of € 39 dzd. (paar);
- Huishoudens met vermogen boven ca. € 120 dzd. (alleenstaande) of € 150 dzd. (paar) hebben geen recht op KGB;

Kinderopvangtoeslag

- Afhankelijk van de hoogte van het huishoudinkomen wordt tussen de 33% en 96% (eerste kind) of tussen 68% en 96% (tweede kind en verder) van de kosten kinderopvang vergoed;
- Voor de vergoeding geldt een maximum uurtarief van € 8,46;
- Paren krijgen alleen kinderopvangtoeslag als beide partners werken (of een opleiding, dan wel traject naar werk volgen);
- Het maximum aantal opvanguren waarvoor het huishouden toeslag ontvangt hangt af van het aantal uren dat de minst werkende partner werkt.

Bijlage 8 Taakopdracht

Deze regeling heeft tot doel de instelling van de Commissie Draagkracht in het belastingstelsel. Aanleiding tot het instellen van deze commissie is een toezegging van staatssecretaris Vijlbrief tijdens het plenair debat over de Fiscale Verzamelwet 2021. Deze commissie zal bestaan uit experts, extern en intern waaronder de Belastingdienst, die in maart 2021 een rapport opleveren waarin nader gekeken wordt naar het draagkrachtbeginsel in het Nederlandse belastingstelsel. Voor meer achtergrond wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 november 2020.

De overheid gebruikt het daadwerkelijk verdiende inkomen als belastinggrondslag in box 1 en voor de premieheffing bij werknemers en werkgevers. Belastingen kunnen echter beslissingen om (meer) te gaan werken verstoren. Een nevendoeel van de belastingheffing op arbeid is daarom ook juist om deze vorm te geven met het oog op het verhogen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Het bereiken van een evenwichtige verdeling van het besteedbare inkomen is eveneens een doel. Een gevolg van deze uiteenlopende doelstellingen zijn verschillen in gemiddelde en marginale belastingdruk tussen verschillende huishoudens met hetzelfde primaire inkomen. Daarnaast worden er in het belastingstelsel ook keuzes gemaakt over de belasting van gepensioneerden en werkenden. In onder andere *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, de CPB rapportage *Eenverdieners onder druk* en het eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen is het relatieve verschil in belastingdruk tussen bepaalde groepen al uitgebreid aan de orde gekomen. Ook zijn daar mogelijke opties in kaart gebracht.

De Commissie krijgt de opdracht om hierop voort te bouwen en te reflecteren op verschillende visies op het draagkrachtbeginsel bij de belastingen op arbeid en het toeslagenstelsel, en de manier waarop het Nederlandse belastingstelsel zich verhoudt tot deze visies. Hierbij zal nader worden gekeken naar de verschillen tussen een aantal groepen.

De Commissie zal in ieder geval de volgende onderwerpen behandelen:

- Breng in beeld wat de verschillende bekende mogelijke definities van het begrip draagkracht in relatie tot belastingheffing zijn, waarbij ook wordt gekeken hoe deze zich verhouden tot de verschillende doelstellingen van belastingbeleid (zoals bijvoorbeeld bevorderen arbeidsparticipatie).
- Hoe (het verschil in) de draagkracht tussen verschillende groepen in kaart gebracht kan worden. Hierbij zal in ieder geval naar de volgende groepen gekeken worden: alleen- en tweeverdieners, gepensioneerden, eenpersoonshuishoudens, werkenden en niet-werkenden en huishoudens zonder of met kinderen. Hierbij zal er o.a. worden gekeken naar het sociaal minimum en netto minimuminkomen voor werkenden in verschillende gezinssamenstellingen. Conform de motie Stoffer, Slootweg en Bruins wordt er ook gekeken met welk mate en wat voor soorten van kosten huishoudens met kinderen te maken hebben ten opzichte van huishoudens zonder kinderen.
- Beoordelen hoe het huidige belastingstelsel en de verschillende doelstellingen van belastingbeleid aansluiten bij de verschillende visies op draagkracht. Hierbij wordt er ook gekeken naar het beleid van de afgelopen jaren, waaronder - conform de motie Stoffer - de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.
- Aangeven welke opties voor beleid er mogelijk en uitvoerbaar zijn om belastingheffing beter te laten aansluiten bij draagkracht, en daarbij in kaart te brengen wat de effecten zijn voor de verschillende doelstellingen van belastingbeleid, belastingplichtigen, toeslaggerechtigden en de Belastingdienst.

In maart 2021 zal de Commissie haar rapport opleveren.

Voor de vormgeving en de inrichting van de commissie is voor het overige aangesloten bij de Leidraad instellen externe commissies. De grondslag voor de vergoeding is de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het mede daarop gebaseerde instellingsbesluit voor de commissie.

Bijlage 9 Deelnemers

Naam	Organisatie
<i>Voorzitter</i>	
Henk Don	Zelfstandig adviseur en toezichthouder
<i>Leden</i>	
Arjan Lejour	CPB/Tilburg University
Arjan Vliegenthart	NIBUD
Charles Nysten	Ministerie van Financiën
Elise Splint-Dekker (tot 01/01/2021)	Ministerie van SZW
Marika Knoef	Universiteit Leiden
Marjan Nienhuis	Belastingdienst
Michiel van Goor (vanaf 01/01/2021)	Ministerie van SZW
Rutger Claassen	Universiteit Utrecht
Sander Veldhuizen	Ministerie van Financiën
<i>Secretariaat</i>	
Bas ten Dam	Ministerie van Financiën
Daan van der Linde	Ministerie van EZK
Jesse Hoekstra (tot 30/11/2020)	Ministerie van Financiën
Remco Mocking	Ministerie van Financiën
Miriam Gielen	Ministerie van SZW
Stefan Toonen (tot 31/12/2020)	Ministerie van SZW
Felix Haan (tot 30/11/2020)	Ministerie van SZW
Sam Peepkorn	Ministerie van Financiën
Herwin Riphagen	Ministerie van Financiën
Joyce van der Staaij (vanaf 01/01/2021)	Ministerie van SZW