Position Paper Belangenbehartiger voor SER advies "Vereenvoudiging inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel"

1. Inleiding

Het inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel is onoverzichtelijk geworden. Belastingplichtigen hebben geen zicht meer op de gevolgen van allerlei handelingen. Wat zijn de consequenties van trouwen, scheiden, meer of juist minder gaan werken? De maatschappelijke kosten van die onduidelijkheid zijn hoog. Het is belangrijk te komen tot een integrale herijking van allerlei individuele regelingen en de onderlinge samenhang daarvan te verbeteren. Dan krijgt de individuele burger meer inzicht in zijn financiële rechten en verplichtingen. In combinatie met meer voorlichting over zo'n nieuw stelsel kunnen burgers worden geactiveerd en zijn zij hopelijk ook bereid flexibeler deel te nemen aan het arbeidsproces en bereid bij te scholen om de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt bij te benen. De bedrijvigheid en concurrentiekracht van Nederland zijn daarmee gediend. In gezamenlijkheid draagt dit bij aan de brede welvaart.

Een goed stelsel dat inzichtelijk is en bijdraagt aan het activeren van burgers, draagt bij aan het grondwettelijk geborgde recht op bestaanszekerheid (artikel 20 Grondwet). Goede voorlichting, een inzichtelijke uitvoering en vooral een samenhangende uitvoering zijn belangrijk. Daarom pleiten wij er concreet voor om de inkomensafhankelijke regelingen en inkomensondersteuning onder één politieke eigenaar/bewindspersoon te brengen, die één steunloket en eenduidige definities nastreeft en waarbij uniforme grondslagen gelden die de inzichtelijkheid voor de burger vergroten. De huidige situatie waarbij meerdere departementen (soms tegenstrijdige) doelen nastreven, verschillende steunroutes en definities hanteren en waarbij verschillen ontstaan in de grondslagen die dienen ter bepaling van de rechten en verplichtingen van burgers, is onwenselijk. Burgers verdwalen dan in de regelingen en in steuninitiatieven. Hierna gaan wij meer en detail in op enkele belangrijke aandachtspunten. Eerst geven wij evenwel onze belangrijkste aanbevelingen.

Er ligt een kans voor meer samenhang door sanering van ingewikkelde en negatief beoordeelde fiscale regelingen tot een optimaler geheel met terugsluis via lagere generieke tarieven.[1] Eenvoud kan bijvoorbeeld worden bereikt door bepaalde heffingskortingen te integreren in de schijftarieven. Daarbij ishet vanuit het perspectief van de burger van belang de arbeidskorting niet meer in te zetten als regeling om koopkrachtbeleid te voeren. Daardoor ontstaan namelijk uitstralingseffecten naar andere regelingen waardoor de inzichtelijkheid van het fiscale stelsel voor de burger afneemt. Om die reden raadt de BBT dan ook nadrukkelijk inzet als koopkrachtmaatregel af. Onbedoelde verstorende effecten (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt) worden dan voorkomen.

In diezelfde context is het verstandig de kinderbijslag en het kindgebonden budget samen te voegen tot één inkomensonafhankelijke kindregeling. Ook dat draagt bij aan een transparant stelsel waarin gerechtigden zicht hebben op de hun toekomende bijdragen.

Op basis van de ervaringen gedurende de korte periode van het bestaan van de BBT zien wij dat veel problemen betrekking hebben op soms onbedoelde detailconsequenties. Onderzoeken naar en beleidsvoornemens voor een nieuw stelsel zijn vaak gebaseerd op stelselbenadering die voornamelijk de hoofdlijnen in aanmerking nemen en waarbij details onvoldoende in beeld komen. Pas bij de gedetailleerde vormgeving van regelingen komen dergelijke knelpunten in beeld en soms pas na de invoering in de uitvoeringspraktijk. Het is daarom temeer belangrijk in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht te krijgen in die mogelijke knelpunten voor de burger. Graag zien wij daarbij ook een rol voor de BBT weggelegd om actueel te kunnen inspelen op mogelijke knelpunten. Eventuele mogelijke systeemaanbevelingen kunnen daarbij ook worden aangereikt. Behalve voor de burger, biedt dit ook mogelijkheden om toekomstige procedures voor de uitvoeringsorganisaties te voorkomen.

Wij bepleiten derhalve een robuust stelsel waarbij het netto-inkomen is geborgd en waarbij de noodzaak voor compenserende maatregelen in de vorm van inkomensafhankelijke regelingen aan de achterkant afneemt. Dat voorkomt complexiteit en vermindert de afhankelijkheid van een veelheid aan regelingen. Daarbij is een experpanel wenselijk om vanuit het perspectief van de burger vooraf problemen te onderkennen en zoveel mogelijk weg te nemen. Tot slot menen wij dat het zinvol is bij beleidsvoorstellen een kwalitatieve toelichting te geven, waarbij gevolgen voor andere regelingen worden geïdentificeerd.

[1] Ministerie van Financiën (2025), Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel, zie: https://open.overheid.nl/documenten/12107662-a040-436b-81c0-adcd34dfd202/file.

2. Legitimatie stelselingreep en aanleidingen van complexiteit die aandacht vragen

CPB onderzoek bepleit een heldere probleemanalyse ten behoeve van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor adviezen om tot een vereenvoudiging te komen.[2] Zonder een goed verhaal waarbij de vinger (beter dan via de bestaande rapporten) op de zere plek wordt gelegd, blijft politiek draagvlak voor vereenvoudiging moeilijk.

Behalve aan die heldere probleemanalyse besteden wij in deze position paper aandacht aan complexiteitsoorzaken die tot nog toe wat minder aan bod zijn gekomen. Benoemen en waar mogelijk normeren wat complexiteitsoorzaken zijn nodig, anders groeit een vereenvoudigd stelsel snel weer dicht. Inzicht in complexiteitsoorzaken werkt normerend De Wet inkomstenbelasting 2001 illustreert de gevolgen van gebrek aan inzicht in complexiteitsoorzaken.[3] Zie figuur 1 op de volgende pagina.

2.1 De beleidscyclus

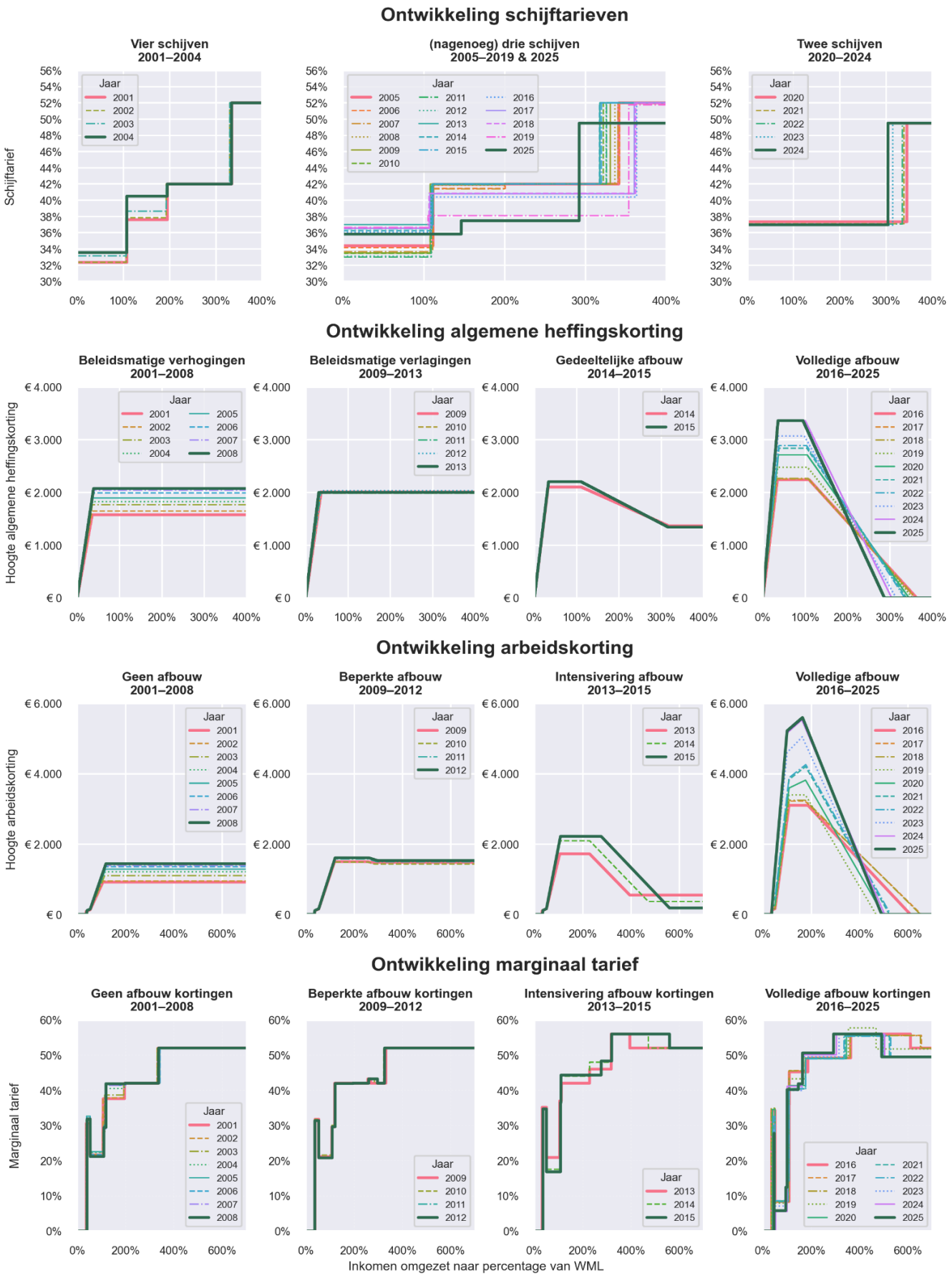
Gerichtheid in regelingen beoogt te leiden tot doelmatige herverdeling, maar in de beleidspraktijk is het eerder een sturingsinstrument om koopkrachtplaatjes te optimaliseren. Zo worden toeslagen en heffingskortingen jaarlijks fijnmazig bijgesteld om zichtbare verliezers te vermijden of om specifieke doelgroepen te bedienen.[4] Het Instituut voor Publieke Economie omschrijft dit treffend: "*Om 'perfecte' koopkrachtplaatjes te kunnen presenteren, hebben kabinetten jarenlang intensief en gedetailleerd geknutseld aan belastingen en toeslagen. Dat goedbedoelde beleid is uitgemond in een complex en fragiel stelsel met veel op- en afbouwpaden.*"[5]

Het CPB is transparant over de methode en de beperkingen achter de koopkrachtplaatjes. De plaatjes worden met MIMOSI geraamd en zijn gestileerd en statisch van aard.[6] Desondanks domineren in de media en de politiek de gestileerde uitkomsten per huishoudenstype (koopkracht, Gini-coëfficiënt, armoedepercentage), terwijl vermogen, kansengelijkheid, uitvoerbaarheid en complexiteit in de statistieken soms onderbelicht raken. Illustratief voor ons stelsel is dat de inkomensongelijkheid in Nederland (relatief) laag is en over de tijd beperkt verandert.[7] Tegelijkertijd bestaat veel kritiek tegen de vermogensongelijkheid die in een internationale vergelijking hoog uitvalt voor Nederland.[8] Omdat de vermogensongelijkheid ook leidt tot kansenongelijkheid, bestaat daarvoor veel aandacht. Die aandacht doet soms afbreuk aan de meer gelijke inkomensverdeling en een en ander vergt een genuanceerde benadering die het belang van kansengelijkheid onderkent, maar tegelijkertijd voorkomt dat te sterk wordt ingegrepen in de bestaande gelijkere inkomensverdeling

---

[2] CPB, De politieke economie van belastinghervormingen, CPB Policy Brief 2016/08, zie https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-08-De-politieke-economie-van-belastinghervormingen.pdf.
[3] De belastingherziening in 2001 beoogde vereenvoudiging via een boxenstelsel, de vervanging van de belastingvrije som door heffingskortingen en de vier schijven. Het steeds verder inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen heeft de complexiteit al snel teruggebracht.
[4] Instituut voor Publieke Economie, Nederland kan uit het toeslagenweb ontsnappen, zie: https://www.instituut-pe.nl/highlights/ontsnappen-uit-toeslagenweb.
[5] Instituut voor Publieke Economie, Het einde van toeslagen, zie: https://static1.squarespace.com/static/62096977df64021ea6e3d494/t/64355da87ac5eb0ab16e4c6c/1681219004556/IPE-het-einde-van-de-toeslagen-spread.pdf.
[6] CPB, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, zie: https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/publicaties/download/cpb-achtergronddocument-30mrt2016-mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loon.pdf.
[7] Mede door stelselingrepen.
[8] CPB, Ongelijkheid en herverdeling in Nederland, zie: https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Policy-Brief-Ongelijkheid-en-herverdeling.pdf.

Figuur 1: hoe een versimpelde tariefstructuur binnen de Wet IB 2001 al snel complex werd[9]



Bron: A.T.H. van der Linden, microsimulatiemodel inkomstenbelasting en toeslagen

[9] Aangenomen is dat het belastbare inkomen gelijk is aan het arbeidsinkomen. Dat betekent geen aftrekposten. Ook zijn alleen de standaardheffingskortingen bij werkenden toegepast.

2.2 Noodzaak voor een stelselingreep

De omvang van het toeslagenstelsel groeit hard. Eigenlijk harder dan ooit. Volgens een 2025-raming zullen ruim 6 miljoen huishoudens zo'n 8,3 miljoen toeslagen ontvangen. Dat is budgettair goed voor bijna € 22 miljard.[10] Volgens het CBS kent Nederland 8,4 miljoen huishoudens; dat betekent dat ruwweg 70 procent van de Nederlandse huishoudens minimaal één toeslag ontvangt.[11] Deze cijfers zijn exclusief niet-gebruik.[12] Ondanks deze schaal van inkomensondersteuning concludeert de Commissie Sociaal Minimum dat veel huishoudens qua inkomen onder het sociaal minimum uitkomen.[13] Gemeenten vullen het tekort op verschillende manieren aan met ingewikkelde postcodeafhankelijke lokale regelingen.[14] De voorspelbaarheid en inzichtelijkheid staat daarbij onder druk door het grote aantal regels, jaarlijkse wijzigingen en tegenstrijdige beleidsdoelen. Dit geldt niet alleen voor de rechthebbende huishoudens, maar ook voor uitvoerders en werkgevers.[15]

Ten aanzien van de van toeslagen zijn twee aspecten van belang. Zo is de doelgroepafbakening aan de ene kant niet scherp genoeg in het licht van bestaanszekerheid. Grote groepen mensen komen nog steeds tekort ten opzichte van het sociaal minimum.[16] Aan de andere kant is de doelgroepafbakening te breed en komt steun ook terecht waar die niet strikt nodig is. Daardoor ontvangt een te grote groep inkomensondersteuning. Bij die groep wordt de marginale druk verhoogd en dat kan een rem zetten op (meer) werken.[17]

3 Versimpeling van de inkomstenbelasting

De samenloop tussen heffingskortingen en schijftarieven bepaalt de feitelijke hoogte van het inkomstenbelastingtarief. Zoals volgt uit figuur 1 zijn heffingskortingen veel inkomensafhankelijker geworden. Het gevolg is dat het uiteindelijke marginale inkomstenbelastingtarief voor vrijwel iedereen ondoorgrondelijk is geworden. Onderzoek toont aan dat werknemers in de standaardsituatie[18] te maken krijgen met maximaal negen verschillende samengestelde tarieven over het arbeidsinkomen, vijf over het eigenwoningforfait en vijf over de hypotheekrenteaftrek. Het tweeschijvenstelsel, en het drieschijvenstelsel vanaf 2025, hebben de facto daarom nooit bestaan. Datzelfde geldt voor het uniforme aftrektarief. Daar komt nog bij dat het marginale toptarief juist is gestegen naar 56,01% door de samenloop met de afbouw van de arbeidskorting, in plaats van gedaald naar 49,50% zoals vaak wordt gesteld.[19] In figuur 2 op de volgende pagina is dat grafisch weergegeven.

Daarnaast heeft de gewijzigde tariefstructuur belangrijke gevolgen voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst. De sterk gedifferentieerde tariefstructuur maakt mensen die met meer inhoudingsplichtigen te maken krijgen (meer werkgevers of een aanvullend pensioen) kwetsbaar voor onverwachte bijbetalingen op de aanslag inkomstenbelasting. In die situaties sluit de door individuele inhoudingsplichtigen ingehouden loonheffing vaak niet aan op de uiteindelijk verschuldigde bedragen.[20] Hierdoor is de doelstelling dat de loonbelasting voor veel werknemers zonder aftrekposten materieel als eindheffing fungeert, in belangrijke mate uit beeld geraakt.[21] Dit leidt tot een aanzienlijke toename van het aantal aangiften en tevens tot bezwaarschriften van burgers over deze onverwachte bijbetalingen.

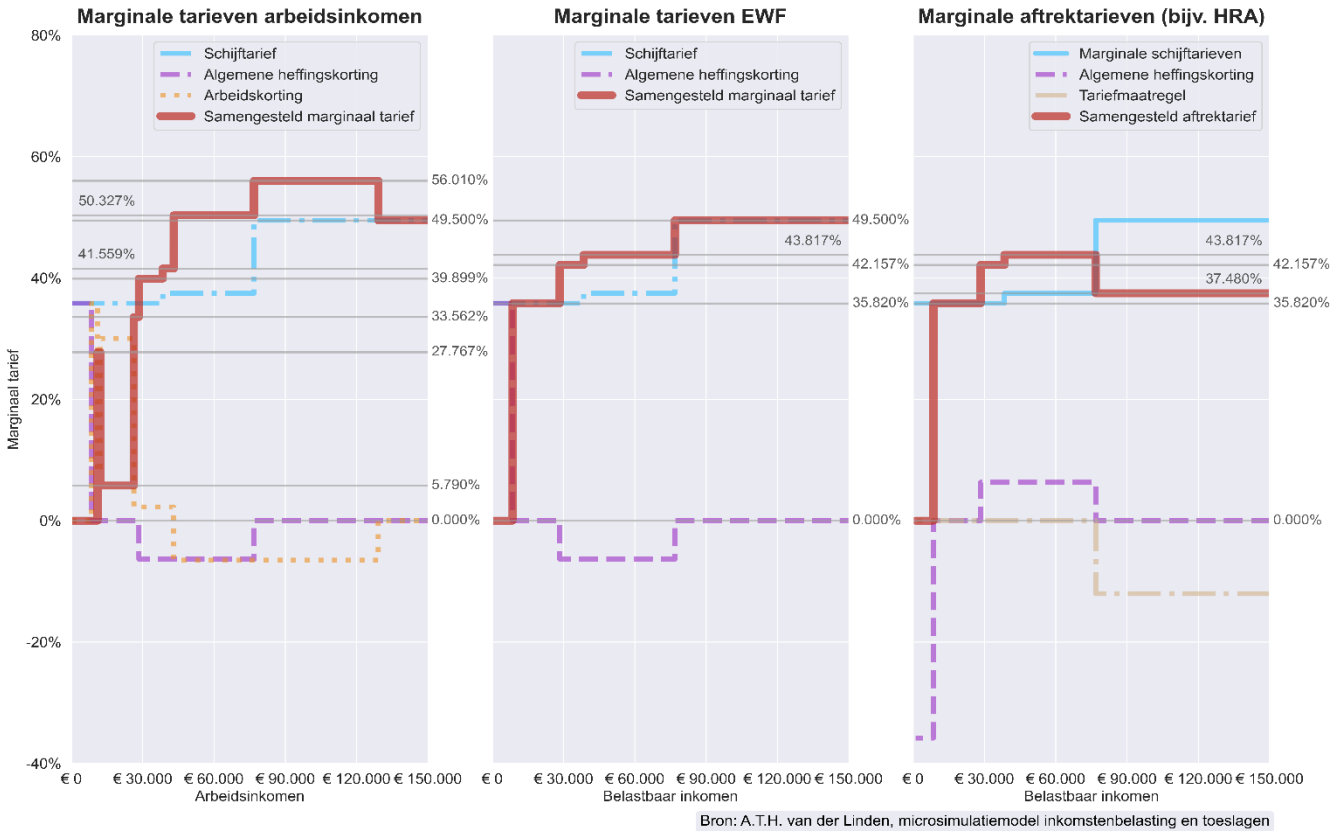
Al met al pleiten wij voor een eenvoudiger tariefstructuur die beter aansluit bij het draagkrachtbeginsel. Eenvoud kan bijvoorbeeld worden bereikt door bepaalde heffingskortingen te integreren in de schijftarieven.[22] Voor de algemene heffingskorting is naar verwachting geen

---

[10] Dienst Toeslagen, Aantallen en bedragen, zie: https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/aantallen-en-bedragen.
[11] CBS, Huishoudens nu, zie https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-nu. Dit zou een overschatting kunnen zijn door samengestelde studentenhuishoudens die op kamers wonen.
[12] CPB, Onbenut recht: het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget, zie: https://www.cpb.nl/onbenut-recht-het-niet-gebruik-van-huur-en-zorgtoeslag-en-het-kindgebonden-budget.
[13] Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II), zie: https://open.overheid.nl/documenten/a434ffdd-2aca-4a04-846e-127f3b62d525/file.
[14] Instituut voor Publieke Economie, Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid, zie: https://static1.squarespace.com/static/62096977df64021ea6e3d494/t/67af00c2acd4624164f005b9/1739522247286/20250214+Armoedebeleid+-+Rapport+-+Webversie.pdf.
[15] Rijksoverheid, Belastingen in maatschappelijk perspectief, zie: https://open.overheid.nl/documenten/9986e65a-66ec-457e-9fd1-1e949249cccb/file.
[16] Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II), zie: https://open.overheid.nl/documenten/a434ffdd-2aca-4a04-846e-127f3b62d525/file.
[17] Vergelijk A. Gerritsen, Belastingen op arbeidsinkomen: Lessen uit de optimale belastingleer (in: Belastingen vanuit een economische invalshoek), Geschriften van de vereniging voor belastingwetenschap nr. 262, Vereniging voor Belastingwetenschap: 2023.
[18] Er zijn geen situatie-afhankelijke heffingskortingen van toepassing, zoals bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke combinatiekorting.
[19] A.T.H. van der Linden, Niet iedereen heeft een microsimulatiemodel (maar wel nodig), WFR 2022/220. Ook te raadplegen via: https://doi.org/10.5463/thesis.711.
[20] Daarvoor moet inhoudingsplichtige A het exacte inkomen bij inhoudingsplichtige B weten en andersom. Vergelijk Kafka Brigade, Belasting onbekend, zie: https://open.overheid.nl/documenten/fff3284f-3043-4f4f-9ee0-06b1f9698726/file.
[21] "Om zoveel mogelijk te voorkomen dat werknemers met een aanslag inkomstenbelasting worden geconfronteerd, is een optimale aansluiting van de loonbelasting op de inkomstenbelasting wenselijk." Zie Kamerstukken II 2001/02, 28371, nr. 3.
[22] A.T.H. van der Linden, Niet iedereen heeft een microsimulatiemodel (maar wel nodig), WFR 2022/220. Ook te raadplegen via: https://doi.org/10.5463/thesis.711.

aanvullende budgettaire dekking nodig. Een dergelijke wijziging kan bovendien positieve gedragseffecten hebben, wat gunstig kan uitpakken voor het arbeidsaanbod.[23]

Figuur 2: de samengestelde inkomstenbelastingtarieven over drie type inkomen[24]



3.1 De arbeidskorting

De aanspraak op de arbeidskorting is beperkt tot het arbeidsinkomen van werkenden. De ontwikkeling die de arbeidskorting heeft doorgemaakt, zet het draagkrachtbeginsel binnen de inkomstenbelasting volgens de Raad van State onder druk.[25] Dit geldt zowel voor werkenden als voor niet-werkenden. Het verschil in belastingdruk tussen werkenden en niet-werkenden is niet alleen steeds moeilijker uitlegbaar[26], maar heeft indirect ook bijgedragen aan een oplopende gemiddelde inkomstenbelastingdruk onder uitkeringsgerechtigden. Dat leidt tot een lager netto-inkomen bij uitkeringsgerechtigden (bij eenzelfde inkomen). Dit wordt vervolgens deels gecompenseerd met hogere toeslagen voor alle Nederlanders om armoede niet te laten oplopen.[27] Het stelsel wordt daarmee afhankelijker van reparaties via toeslagen, wat de transparantie en stabiliteit van het draagkrachtbeginsel ondergraaft. Figuur 3 op de volgende pagina toont de ontwikkeling van de gemiddelde inkomstenbelastingdruk voor uitkeringsgerechtigden, werkenden en het verschil daartussen in de tijd.

Vanuit de BBT is de ontwikkeling van de arbeidskorting en de daardoor opgeroepen onduidelijkheid in de marginale belastingdruk voor werkenden een reden om te pleiten voor herijking langs de volgende vier sporen:

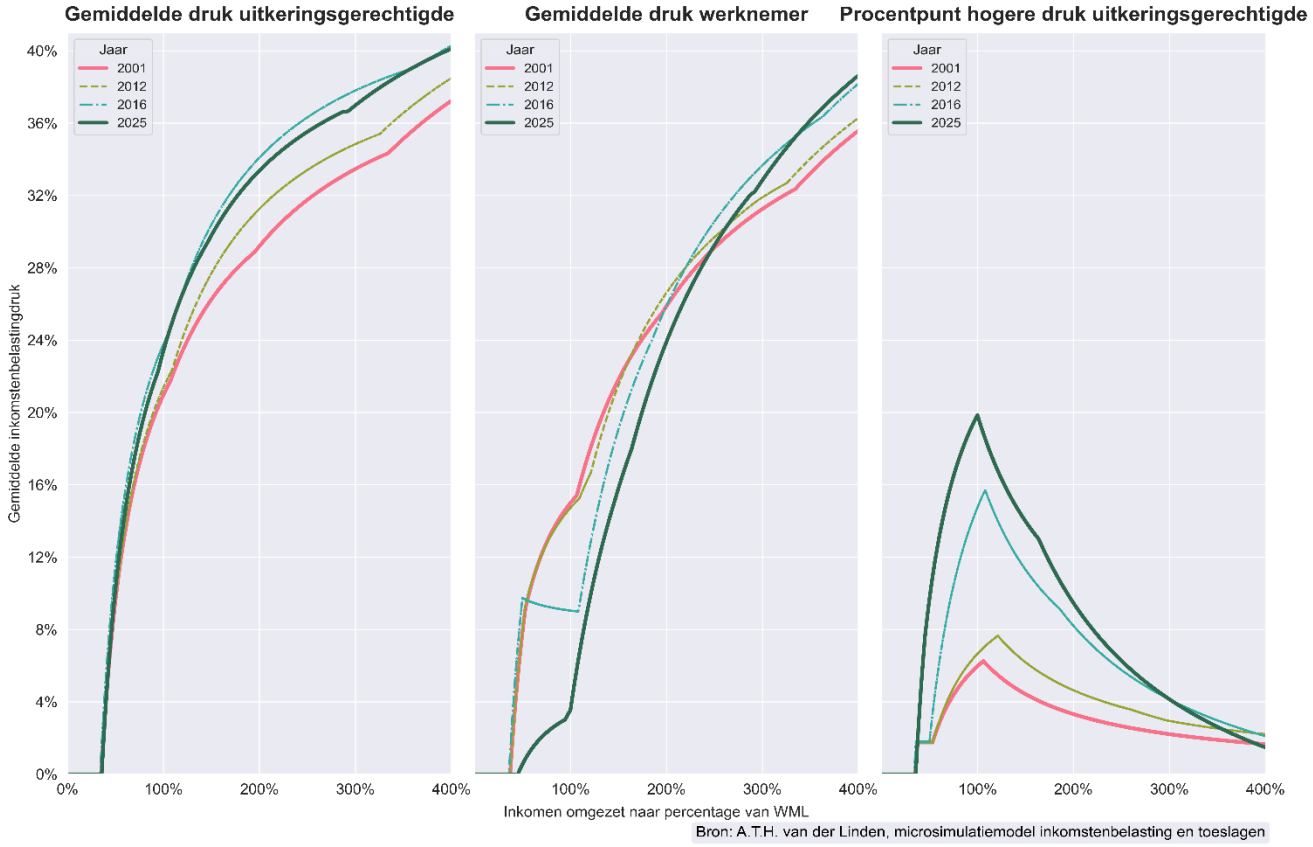
- *Spoor 1*: idealiter wordt de arbeidskorting inkomensonafhankelijker door de afbouwfase te herzien. Tariefprogressie moet zoveel mogelijk volgen uit de schijftarieven. Daarmee sluit de arbeidskorting weer aan bij het oorspronkelijke doel om rekening te houden met de verwervingskosten van inkomen. Tegelijkertijd neemt de mogelijkheid af om koopkrachtplaatjes gericht te optimaliseren, omdat een inkomensonafhankelijke arbeidskorting het duurder maakt om specifiek bij de mediane Nederlander bij te sturen. Zo bereikt de arbeidskorting in 2025 de maximale hoogte bij een arbeidsinkomen van € 43.071, terwijl het geraamde mediane inkomen in dat jaar € 46.000 bedraagt.[28] Deze keuze raakt daarmee direct aan de vraag of de arbeidskorting

[23] A.T.H. van der Linden, Evaluatie 'Heffingskortingen en Tariefstructuur': interessant en teleurstellend, MBB 2024/46.
[24] Dit betreft een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Aangenomen is dat het verzamelinkomen gelijk is aan het belastbare inkomen (dat wil zeggen geen inkomen in box 2 of box 3) en geen additionele heffingskortingen van toepassing zijn. De bovengrens van het 0% 'aftrektarief' is tot slot afhankelijk van de hoogte van het arbeidsinkomen. De getoonde bovengrens is het minimum. Verder gaat het om de aftrektarieven waarvoor de tariefmaatregel geldt.
[25] Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 4, p. 7-9 (op pagina 9 is de kabinetsreactie te vinden).
[26] Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 180, blg-1128735, p. 71.
[27] Zie uitgebreider A.T.H. van der Linden, De uitruil tussen arbeidsparticipatie en armoederisico voor uitkeringsgerechtigden in de IB, WFR 2024/116.
[28] Artikel 8.11 Wet IB 2001 en CPB, Kerngegevens MEV 2026, zie: https://www.cpb.nl/cijfers/kerngegevens-mev-2026.

primair als stelselcomponent of als koopkrachtinstrument wordt ingezet. De BBT lijkt het vanuit het perspectief van de burger verstandig de arbeidskorting niet als koopkrachtinstrument in te zetten. Belangrijkste reden daarvoor is dat deze leidt tot allerlei onwenselijk neveneffecten of compenserende maatregelen in andere regelingen. Dit komt de inzichtelijkheid van het stelsel niet ten goede en dat schaadt de belangen van de burger.

- *Spoor 2*: als de arbeidskorting inkomensonafhankelijk(er) wordt, is het van belang verder te kijken dan alleen de herverdelingseffecten ten opzichte van de huidige situatie. De tendens is dat werkenden tot circa 250% van het WML hun gemiddelde inkomstenbelastingdruk zien dalen, terwijl inkomens daarboven hun gemiddelde druk juist zien stijgen (zie middenpaneel van figuur 3). Dit kan volgens de optimale belastingtheorie als ondoelmatig worden gezien.[29] Zo wordt relatief veel budget ingezet voor verdere verlaging van de gemiddelde druk aan de onderkant van het inkomensgebouw (grote groep), wat bij hogere inkomens (kleine groep) steeds verder ten koste gaat van de prikkel om meer te werken.
- *Spoor 3*: expliciteer dat bij beleidsvoorstellen een kwalitatieve toelichting wordt verwacht, waarbij gevolgen voor andere regelingen worden geïdentificeerd. Deze expliciete kwalitatieve duiding helpt om beleidsopties beter te wegen en onbedoelde doorwerkingen in andere regelingen te voorkomen. Onderzoek naar het Belastingplan 2024, waarin is getoetst in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, toont bijvoorbeeld aan dat de vier gestelde doelen mede door doorwerkingen in andere regelingen niet of slechts in beperkte mate worden behaald.[30]

Figuur 3: ontwikkeling van de gemiddelde inkomstenbelastingdruk bij en tussen werkenden[31]



4 Huurtoeslag

De afgelopen jaren is de huurtoeslag hervormd en vereenvoudigd. De toeslag is minder afhankelijk geworden van de huishoudsamenstelling en zal per 2026 een voorspelbaarder afbouwpad kennen. De kans op terugvorderingen neemt daardoor af.[32] Dat is een goede stap in de juiste richting.

Vanuit de BBT kijken wij daarnaast kritisch naar een andere ontwikkeling inzake de huurtoeslag. Sinds 2023 wordt de huurtoeslag steeds explicieter ingezet als instrument in de armoedebestrijding.

---

[29] P. Diamond, Optimal Income Taxation: An Example with a U-shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates, 1998, The American Economic Review, Vol. 88, No. 1, p. 86, 92-93.
[30] A.T.H. van der Linden, Belastingplan 2025 getoetst: de kabinetsdoelstellingen versus de realiteit, WFR 2025/56, zie: https://www.inview.nl/document/id114beab8cc934131a3c18ebf48e41e0e/weekblad-fiscaal-recht-belastingplan-2025-getoetst-de-kabinetsdoelstellingen-versus-de-realiteit.
[31] Er is sprake van een constante gemiddelde reële bruto-draagkracht van bruto-inkomens in verhouding tot het WML. Zie uitgebreider A.T.H. van der Linden, De uitruil tussen arbeidsparticipatie en armoederisico voor uitkeringsgerechtigden in de IB, WFR 2024/116, zie: https://repository.tilburguniversity.edu/server/api/core/bitstreams/48f449d0-ff0a-4b04-82d5-664f26e17bcf/content.
[32] Kamerstukken 2022/23, 36311, nr. 3.

Exemplarisch voor het in paragraaf 2.2 beschreven richten van koopkrachtplaatjes is dat het taakstellingsbedrag (oorspronkelijk bedoeld om de volgens de regeling berekende eigen bijdrage in de rekenhuur te verhogen) nu een negatieve waarde heeft gekregen om de berekende eigen bijdrage te verlagen.[33] Voorstanders van deze maatregel zullen aanvoeren dat het verhogen van de huurtoeslag volgens CPB-ramingen een kosteneffectieve armoedebestrijdingsmaatregel is. Die kosteneffectiviteit hangt echter sterk samen met de hoge correlatie tussen sociale huurwoningen en uitkeringsgerechtigdheid, in combinatie met het gegeven dat uitkeringsgerechtigden verhoudingsgewijs veel vaker in armoede leven (ten tijde van de maatregel in 2023 circa 22%) dan werkenden (toen ruim 3%). Het is positief dat dit herleidbaar is uit de CPB-toelichting. Daar richt onze kritiek zich niet tegen. Wij vinden de inzet van de huurtoeslag als armoedebestrijdingsmaatregel en de gevolgen daarvan voor het netto-inkomen van de gerechtigden bezwaarlijk.[34]

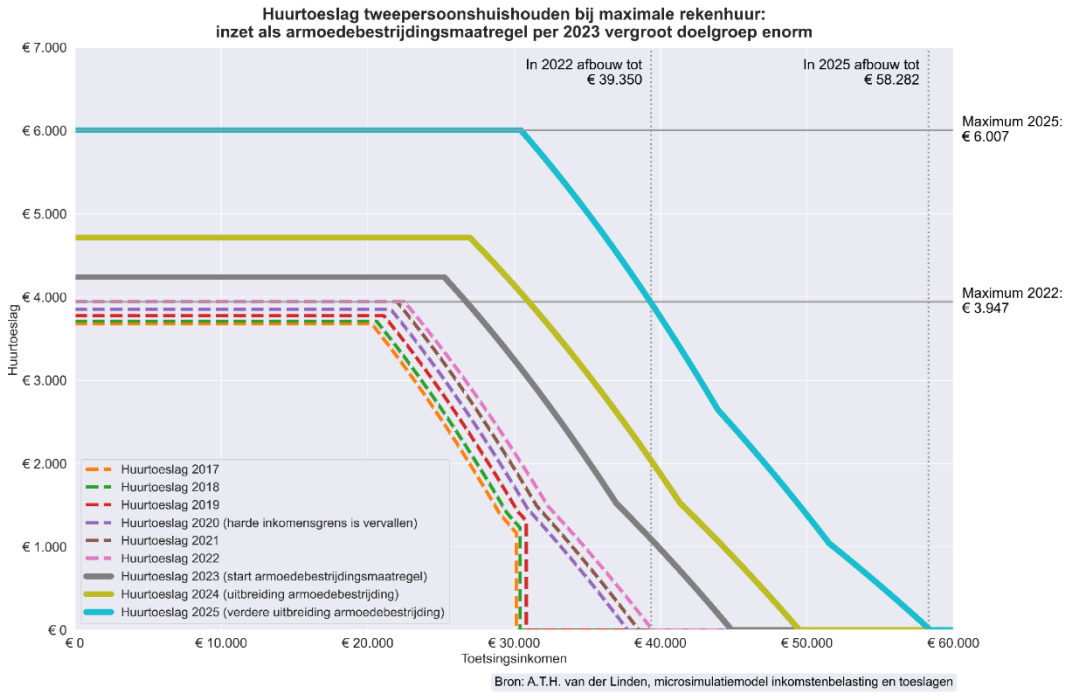
Doordat de gemiddelde inkomstenbelastingdruk over uitkeringen blijft toenemen, staat het netto-inkomen van uitkeringsgerechtigden steeds verder onder druk. Dat draagt bij aan het hoge armoedepercentage binnen deze groep.[35] Hier wordt concreet zichtbaar dat de huurtoeslag fungeert als reparatiemechanisme voor een eerder gecreëerde draagkrachtverstoring in de inkomstenbelasting (waarbij het een aanvullende conclusie kan zijn dat bepaalde bruto-uitkeringen te laag zijn).[36] Deze dynamiek is hardnekkig. Ook in 2025 is de gemiddelde inkomstenbelastingdruk bij uitkeringsgerechtigden opnieuw verhoogd en gecompenseerd via een verhoging van de huurtoeslag om de armoede niet verder te laten oplopen.[37]

De inzet van de huurtoeslag als armoedebestrijdingsmaatregel werkt ook onwenselijke door op de arbeidsmarkt. Door de verhoging van de huurtoeslag neemt de toeslag ook bij hogere inkomens toe, juist ook bij werkenden. Huishoudens kunnen daardoor met minder gewerkte uren toch een vergelijkbaar besteedbaar inkomen behalen, waardoor de prikkel om meer te werken afneemt (inkomenseffect). Daarnaast krijgen meer huishoudens te maken met het verstorende effect van de afbouw van de huurtoeslag. De marginale huurtoeslagdruk is bovendien hoog, al wordt deze in 2026 verlaagd naar circa 22% voor meerpersoonshuishoudens en 27% voor eenpersoonshuishoudens.[38] Dit is ook zichtbaar in de cijfers. Waar het maximale toetsingsinkomen voor enig recht op huurtoeslag in 2022 nog € 39.350 bedroeg, is dat in 2025 gestegen naar € 58.282 (de stijging hangt slechts voor een klein deel samen met de inflatiecorrectie). De gevolgen van de armoedebestrijding voor de hoogte van de huurtoeslag en de afbouwgrenzen is nog nadrukkelijker zichtbaar in figuur 3.

Al met al komen wij vanuit de BBT tot de volgende conclusie. Een robuust stelsel begint wat ons betreft bij het borgen van voldoende netto-inkomen, waardoor de noodzaak voor compenserende situatie-afhankelijke regelingen aan de achterkant afneemt. Compensatie aan de achterkant maakt het stelsel niet alleen nodeloos ingewikkeld en vergroot de afhankelijkheid van een veelheid aan regelingen, maar draagt ook bij aan onbedoelde verstorende effecten (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt) die de houdbaarheid van een goedbedoeld stelsel onder druk zetten.

[33] Artikel 16 Wet op de huurtoeslag jo. Wet van 20 december 2023 tot verlaging eigen bijdrage huurtoeslag (Stb. 2023, 494), artikel 1.
[34] CPB, Ramingsmethodiek armoederaming, zie www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPBPublicatie-Ramingsmethodiek-armoederaming.pdf, p. 11. Het armoedecijfer betreft een raming uit de macro-economische verkenning 2023.
[35] Wie zijn eigen lasten niet kan dragen, hetgeen je kunt concluderen bij een dergelijk hoog armoedepercentage onder uitkeringsgerechtigden (armoede na de gerechtigheid tot toeslagen), heeft per definitie geen draagkracht om inkomstenbelasting te betalen.
[36] Het armoedepercentage onder bijstandsgerechtigden is bijvoorbeeld nog steeds hoog ondanks hoge toeslagen.
[37] A.T.H. van der Linden, Belastingplan 2025 getoetst: de kabinetsdoelstellingen versus de realiteit, WFR 2025/56, zie: https://www.inview.nl/document/id114beab8cc934131a3c18ebf48e41e0e/weekblad-fiscaal-recht-belastingplan-2025-getoetst-de-kabinetsdoelstellingen-versus-de-realiteit.
[38] Wet van 18 december 2024 tot wijziging van de Wet op de huurtoeslag (Stb. 2024, 426), artikel III, onderdeel D.

Figuur 4: nominale ontwikkeling van de huurtoeslag ten opzichte van het toetsingsinkomen



5 Werkgroep kindvoorzieningen

Het recht op kindgebonden budget komt toe aan de ouder aan wie voor het kind kinderbijslag wordt betaald (art. 2 lid 1 Wkb). In de praktijk betekent dit dat de overheidsbijdrage in de kosten van kinderen zowel inkomensonafhankelijk (kinderbijslag) als inkomens- en vermogensafhankelijk (kindgebonden budget) is. Het opsplitsen in twee regelingen, met verschillende uitvoerders, definities en voorwaarden, is vooral institutioneel van aard en brengt onnodig hoge uitvoeringskosten met zich mee. Voor ouders resulteert dit in uiteenlopende begrippen, voorwaarden en wijzigingsplichten, terwijl zij het doel ervaren als één bijdrage in de meerkosten van een of meer kinderen. De systeemwereld sluit niet aan bij de leefwereld van de gerechtigden. Dat leidt tot fouten en onzekerheid.

De koppeling tussen beide regelingen werkt bovendien slecht voor moderne gezinsvormen. Doordat het recht op kindgebonden budget formeel is gekoppeld aan de ouder op wiens naam de kinderbijslag staat, kan slechts één ouder de toeslag ontvangen, ook wanneer ouders de zorg en kosten delen (zoals bij co-ouderschap en samengestelde gezinnen). De Nationale ombudsman heeft laten zien dat co-ouders regelmatig (een deel van) het kindgebonden budget mislopen en dat de regeling voor hen moeilijk te doorgronden is.[39]

In het licht van de bredere vereenvoudiging pleiten wij ervoor om beide regelingen samen te voegen tot één kindregeling die bovendien de mogelijkheid in zich bergt deze naar rato aan beide ouders te laten uitbetalen. Daarnaast is de nieuwe regeling wat ons betreft inkomensonafhankelijk. De meerkosten van kinderen nemen namelijk niet af naarmate het inkomen stijgt, terwijl hogere inkomens binnen een goed functionerend belastingstelsel al progressief bijdragen aan de staatskas. Ook neemt de kans op terugvorderingen dan sterk af: circa 97% van de terugvorderingen binnen het kindgebonden budget hangt samen met de vaststelling van het inkomen. In economische termen brengt het krijgen en opvoeden van kinderen daarnaast belangrijke positieve externaliteiten met zich mee, bijvoorbeeld via toekomstige belastingbetalingen en bredere bijdragen aan de economische en maatschappelijke vitaliteit. Een minder voorwaardelijk, beter voorspelbaar stelsel en een duidelijke toedelingssystematiek sluiten goed aan bij inzichten van de WRR over doenvermogen en vertrouwen: beleid en regels moeten aansluiten bij wat mensen in hun dagelijks leven kunnen overzien en uitvoeren, zeker waar het hun bestaanszekerheid en de kosten van kinderen betreft.[40]

5.2 Kinderopvangtoeslag

Vanuit de BBT zien wij de voorgenomen wijzigingen rond het nieuwe financieringsstelsel als een stap voorwaarts. De rechtstreekse financiering aan aanbieders neemt onzekerheid en terugvorderingsrisico's voor ouders grotendeels weg en het hoge vaste vergoedingspercentage maakt

[39] Nationale Ombudsman, Kind van de rekening?, Rapportnummer: 2018/087, zie: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapport%202018087%20Kind%20van%20de%20rekening.pdf.
[40] WRR, Weten is nog geen doen, zie: https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen/R097-Weten-is-nog-geen-doen.pdf.

werken lonender. De kwalificatie van kinderopvang als dienst van algemeen economisch belang is daarbij wat ons betreft cruciaal. Deze kwalificatie voorkomt overcompensatie. Het lijkt zinvol na te denken over mogelijkheden het winststreven van commerciële aanbieders te normeren. Dat kan bijdragen aan transparantie en doelmatigheid en voorkomen dat publieke doelen bijdragen aan bovenmatige winsten van de aanbieders.

Tegelijkertijd pleiten wij voor verdere versterking van de publieke regie. De beoogde marktwerking blijft gebaseerd op vrije tariefvorming, wat de toegankelijkheid onder druk kan zetten.[41] Wij pleiten voor tariefregulering om prijsopdrijving te voorkomen. Op langere termijn verdient het serieuze studie om kinderopvang, met name buitenschoolse opvang, publiek te financieren. Bij voorkeur vindt de publieke financiering in het verlengde van de onderwijstaak plaats, en waar mogelijk met gebruik van bestaande schoolgebouwen. Deze vorm van publieke financiering komt bijvoorbeeld in Scandinavische landen regelmatig voor.[42]

Tot slot wijzen wij op de problematische werking van de arbeidseis voor ouders die niet kunnen werken en geen zorg kunnen dragen voor hun kind(eren). Wanneer een ouder niet voldoet aan de criteria voor een langdurige zorg indicatie (WLZ), valt hij of zij buiten het landelijke systeem en gelden er gemeentelijke noodvoorzieningen. Die gemeentelijke noodvoorzieningen hebben scherpere toelatingscriteria dan de landelijke regelingen (zoals inkomens- en vermogensgrenzen) en zijn veelal tijdelijk van aard. Wij pleiten voor rechtsgelijkheid door de voorwaarden van de gemeentelijke noodvoorzieningen gelijk te trekken aan die van de landelijke voorzieningen.

[41] CPB & SCP, Herziening financieringsstelsel Kinderopvang, zie: https://www.scp.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/06/21/kennisnotitie-ex-ante-evaluatie-kinderopvang/Herziening+financieringsstelsel+kinderopvang.+Maatschappelijke+effecten+van+het+voorgenomen+kabinetsplan.pdf.
[42] Europese Commissie, Childcare services for school age children, https://www.cig.gov.pt/siic/pdf/2014/130910_egge_out_of_school_en.pdf.