

Vergaderjaar 2023–2024

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 185

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2024

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, het evaluatierapport van de heffingskortingen en tariefstructuur in de inkomstenbelasting, opgesteld door CentERdata (hierna: het rapport). Het rapport geeft gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de fiscale regelingen op grond van Regeling periodiek evaluatieonderzoek¹. Dit is de eerste keer dat de heffingskortingen in de inkomstenbelasting apart zijn geëvalueerd. Mede in het licht van het grote budgettaire belang van de kortingen (€ 71 miljard in 2024) is het belangrijk dat deze op doelmatige wijze bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen.

In deze brief licht ik allereerst de verschillende heffingskortingen toe. Vervolgens vat ik de belangrijkste conclusies uit het rapport samen. Tot slot benoem ik de aanbevelingen van de onderzoekers.

Invoering van de heffingskortingen in 2001

De heffingskortingen zijn ingevoerd als onderdeel van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) ter vervanging van de belastingvrije sommen en het arbeidskostenforfait uit de Wet inkomstenbelasting 1964. De belangrijkste reden voor het omzetten van de belastingvrije sommen in heffingskortingen was het kunnen voeren van een gericht inkomensbeleid aan de onderkant van het loongebouw.

In 2005 is de Wet IB 2001 als geheel geëvalueerd.² Uit de evaluatie van 2005 bleek dat met de heffingskortingen inderdaad gericht inkomensbeleid mogelijk was. Wel wezen de onderzoekers op twee nadelen. Ten eerste wezen zij erop dat niet alle belastingplichtigen alle kortingen volledig kunnen verzilveren. Ten tweede laakten zij de toegenomen

¹ Rijksbegrotingsvoorschriften 2022, Model 4.55 – Toetsingskader fiscale regelingen, blz. 190

² Kamerstuk 30 375, nr. 2.

complexiteit: «Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien.»

De heffingskortingen en de tariefstructuur

Een heffingskorting is een korting op de te betalen inkomstenbelasting. Iedere korting heeft specifieke beleidsdoelen. In het voorliggende onderzoek heb ik CentERdata gevraagd om de verschillende heffingskortingen, alsmede de manier waarop die onderdeel zijn van de tariefstructuur, te toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook heb ik hen gevraagd om het Toetsingskader Fiscale Regelingen voor iedere heffingskorting in te vullen. Het gaat om de volgende kortingen en maatregelen.

Algemene heffingskorting (AHK)

Op deze korting heeft iedere belastingplichtige recht. Het doel van de AHK is het geven van gerichte inkomensondersteuning. De korting bedraagt maximaal € 3.362 voor belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd³. Tussen een inkomen van € 24.813 en € 75.515 bouwt de korting af naar nihil. In 2024 heeft de AHK een geraamd budgettair belang van € 28,0 miljard.

Arbeidskorting (AK)

Op deze korting hebben alleen belastingplichtigen die arbeid verrichten recht. De korting heeft meerdere doelen. Ten eerste is de AK bedoeld als gerichte inkomensondersteuning voor werkenden. Ten tweede beoogt de AK de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te vergroten. Aanvankelijk was de arbeidskorting – als opvolger van het arbeidskostenforfait – ook bedoeld als forfaitaire vergoeding voor arbeidskosten. Het maximumbedrag is in de loop der jaren gestegen van € 803 in 2001 naar € 5.532 in 2024 voor belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd. De AK heeft een opbouwtraject tot een arbeidsinkomen van € 39.958 met drie verschillende opbouwpercentages. Tussen arbeidsinkomens van € 39.958 en € 124.935 bouwt de AK af naar nihil. In 2024 heeft de AK een geraamd budgettair belang van € 34,9 miljard.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

Op deze korting hebben alleen werkende minstverdienende partners en alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 jaar recht. Het doel van de IACK is het vergroten van de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren van ouders met jonge kinderen. Het maximumbedrag bedraagt € 2.950 euro. De korting kent een opbouwtraject bij arbeidsinkomens tussen de € 6.074 en de € 31.838. De IACK heeft een geraamd budgettair belang van € 1,9 miljard in 2024. Anders dan de andere kortingen, wordt de IACK pas verrekend na het doen van aangifte. Vanaf 2027 wordt de IACK over een periode van 9 jaren geleidelijk afgeschaft.

Ouderenkorting (OUK)

De ouderenkorting is een korting voor alle AOW-gerechtigden, met als doel het geven van gerichte inkomensondersteuning aan ouderen. Het

³ AOW'ers hebben recht op een lagere AHK en arbeidskorting. De heffingskortingen kennen een premiedeel en een belastingdeel. Omdat AOW'ers geen AOW-premie betalen hebben zij geen recht hebben op het AOW-premiedeel van de heffingskortingen. Daar staat tegenover dat zij recht hebben op ouderenkorting.

maximumbedrag bedraagt € 2.010. Tussen verzamelinkomens van € 44.770 en € 58.170 bouwt de korting af naar nihil. De ouderenkorting heeft een geraamd budgettair belang van € 5,3 miljard in 2024.

Alleenstaandouderenkorting (AOK)

De AOK is een korting voor alle alleenstaande AOW-gerechtigden, met als doel het geven van inkomensondersteuning aan alleenstaande ouderen. De korting bedraagt in 2024 een vast bedrag van € 524. De AOK heeft een geraamd budgettair belang van € 0,7 miljard in 2024.

Jonggehandicaptenkorting (JGK)

De JGK is een korting voor alle niet-AOW-gerechtigden die recht hebben op een Wajong-uitkering. De korting heeft als doel het geven van inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. In 2024 bedraagt de korting een vast bedrag van € 898. Het budgettaire belang is geraamd op € 220 miljoen.

Systeem van heffingskortingen (SYS HEF)

Naast de beoordeling van afzonderlijke heffingskortingen, richt het onderzoek zich ook op het systeem van de tariefstructuur en heffingskortingen. In 2001 zijn met de invoering van de Wet IB 2001 de heffingskortingen ingevoerd als vervanging van de belastingvrije sommen en het arbeidskostenforfait. Het doel van deze aanpassing was primair het kunnen voeren van een gerichter inkomensbeleid.

Afschaffing van de overdraagbaarheid van heffingskortingen (AFSCH OHK)

Tussen 2009 en 2023 is de overdraagbaarheid van heffingskortingen aan de partner geleidelijk afgeschaft, behalve voor belastingplichtigen geboren vóór 1 januari 1963. Deze afbouw had tot doel om de arbeidsdeelname van minstverdienende partners, in het bijzonder van vrouwen, te vergroten.

Bevindingen van de onderzoekers

De onderzoekers hebben de heffingskortingen geëvalueerd op basis van literatuuronderzoek en econometrische data-analyse. Daarnaast hebben zij ook twee uitgebreide vragenlijsten laten invullen door een representatief panel van ruim 2.000 personen (het LISS-panel). In de enquêtes zijn onder andere de kennis en het begrip van de heffingskortingen getoetst en is gevraagd naar de motivaties en mogelijkheden van mensen om (meer of minder) te gaan werken. De conclusies van de onderzoekers zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 1: De conclusies samengevat. «Deels» doeltreffend betekent hier dat het instrument werkt, maar slechts een deel van de doelgroep volledig bereikt. «Beperkt» doeltreffend/doelmatig betekent dat er enige doeltreffendheid/doelmatigheid is, maar minder dan beoogd.

Instrument	Doel	Doeltreffend?	Doelmatig? ¹
AHK	Gerichte inkomensondersteuning	Ja, doeltreffend	Onbekend
AK	Gerichte inkomensondersteuning werkenden	Ja, doeltreffend	Beperkt doelmatig
	Verhogen arbeidsparticipatie	Beperkt doeltreffend	Beperkt doelmatig
	Verhogen aantal gewerkte uren Vergoeding arbeidskosten	Nee, doel impliciet vervallen	N.v.t.

Instrument	Doel	Doeltreffend?	Doelmatig? ¹
IACK	Verhogen arbeidsparticipatie ouders met jonge kinderen Verhogen aantal gewerkte uren ouders met jonge kinderen	Beperkt doeltreffend	Beperkt doelmatig
OUK	Gerichte inkomensondersteuning ouderen	Deels doeltreffend	Ja, doelmatig
AOK	Inkomensondersteuning alleenstaande ouderen	Deels doeltreffend	Ja, doelmatig
JGK	Inkomensondersteuning jonggehandicapten	Grotendeels doeltreffend	Ja, doelmatig
SYS HEF	Het kunnen voeren van gerichter inkomensbeleid	Doeltreffend	Doelmatiger, maar wel complex
AFSCH OHK	Verhogen arbeidsaanbod minstverdienende partners	Beperkt doeltreffend	Onbekend

¹ De onderzoekers geven aan dat voor alle regelingen geldt dat de gestelde doelen over de te bereiken (inkomens)groep en de te ontvangen inkomensondersteuning in de parlementaire stukken vaak weinig concreet zijn gemaakt. Daardoor is minder goed te beoordelen of de regelingen voldoende doelmatig zijn voor het doel inkomensondersteuning.

De onderzoekers onderschrijven de conclusie uit de evaluatie van de Wet IB 2001 dat met de kortingen een gerichter inkomensbeleid mogelijk is dan met de vroegere belastingvrije sommen. Voor de afschaffing van de overdraagbaarheid vonden zij een klein significant effect op het arbeidsaanbod van gemiddeld 34 extra gewerkte uren per jaar bij de doelgroep. Zij plaatsen echter belangrijke kanttekeningen bij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de kortingen zelf.

Dat veel mensen geen belasting betalen vermindert de doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het doel (gerichte) inkomensondersteuning wordt verminderd doordat veel mensen al geen belasting betalen. Het recht op heffingskortingen is dan hoger dan het bedrag dat diegene (zonder de kortingen) aan belasting zou moeten betalen. De belastingplichtige «verzilvert» dan niet de volledige korting. Vooral mensen met een lager inkomen betalen vaak geen belasting en profiteren daardoor niet van het maximale bedrag aan heffingskortingen. Van een verhoging van een heffingskorting hebben zij in het geheel geen voordeel; ze betalen immers al geen belasting.^{4, 5} Met name belastingplichtigen die IACK, OUK of AOK ontvangen, betalen vaak per saldo geen belasting en kunnen dus niet alle kortingen volledig verzilveren.⁶

Heffingskorting	Aandeel gerechtigden dat geen belasting betaalt in 2024 ¹
Algemene heffingskorting	29%
Arbeidskorting	20%
IACK	51%
Ouderenkorting	39%
Alleenstaandeouderenkorting	27%

⁴ In de koopkrachtplaatjes die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CPB produceren wordt hier uiteraard rekening mee gehouden. Het is dus niet zo dat mensen een bedoeld of beloofd financieel voordeel mislopen.

⁵ Hierop is een uitzondering: bijstands- en AOW-gerechtigden profiteren wel van een verhoging van de AHK als zij deze niet volledig kunnen verzilveren. De reden is dat de AHK via de netto-nettokoppeling doorwerkt in hoogte van de bijstandsuitkering en de AOW.

⁶ Bij de AHK speelt de onvolledige verzilvering voornamelijk in combinatie met andere heffingskortingen, zoals de OUK.

Heffingskorting	Aandeel gerechtigden dat geen belasting betaalt in 2024 ¹
Jonggehandicaptenkorting	7%

¹ Het aandeel personen met recht op de heffingskorting, dat geen belasting betaalt en dus niet alle kortingen volledig kan verzilveren. Bron: berekeningen Ministerie van Financiën.

Gebrek aan kennis en begrip beperkt effect op arbeidsaanbod

Wat betreft het effect op het arbeidsaanbod blijkt dat de beslissing om (meer) te werken niet alleen op financiële gronden wordt gemaakt: mensen geven aan dat de beschikbaarheid van werk, de balans tussen werk en privé en de eigen gezondheid ook belangrijke(re) redenen zijn om al dan niet (meer) te gaan werken. Daarnaast wordt de beslissing om meer of minder te werken vaak gemaakt rondom *life events*, bijvoorbeeld na geboorte van een kind, wanneer het kind naar school gaat of na een scheiding.

Voor zover mensen zich wel door financiële prikkels laten leiden, concluderen de onderzoekers dat de arbeidskorting en de IACK minder bijdragen aan het arbeidsaanbod dan dat het geval zou zijn wanneer belastingplichtigen de kortingen zouden kennen en begrijpen. Belastingplichtigen blijken de kortingen slecht te kennen en slecht te begrijpen. Dat is met name een probleem wanneer beoogd wordt om het gedrag van die belastingplichtigen te sturen. Het gevolg hiervan is dat mensen de kortingen beperkt meenemen in hun beslissingen om (meer of minder) te werken. De onderzoekers concluderen dat dit leidt tot een budgettair beslag dat vanuit de arbeidsaanboddoelstelling wellicht te groot is. Een systeem met een zichtbaardere prikkel zou bij een gelijkblijvend budgettair beslag volgens hen een groter effect sorteren. De resultaten leiden volgens de onderzoekers tot de vraag of flankerend arbeidsmarktbeleid niet een groter effect zou kunnen hebben op de arbeidsaanbodbeslissing van mensen dan een financiële prikkel via de inkomstenbelasting.

Het is niet zo dat er geen effect is: werkenden merken het effect van de AK maandelijks, omdat zij als gevolg van de korting een aanzienlijk hoger netto salaris krijgen overgemaakt van hun werkgever dan het geval zou zijn zonder AK. Dat heeft ongetwijfeld enig effect op de arbeidsparticipatie; de onderzoekers hebben dit echter niet gekwantificeerd. Tegelijkertijd blijkt 40% van de geënquêteerden zich niet bewust van het bestaan van de arbeidskorting; van de niet-werkenden in de enquête had de helft geen juist idee van de werking van de AK.

Bij de IACK concluderen de onderzoekers dat ouders bij de beslissing om (meer uren) te werken nauwelijks rekening houden met deze korting. Belastingplichtigen krijgen de IACK niet maandelijks uitgekeerd, maar pas na het doen van belastingaangifte in het volgende jaar. Uit de data-analyse kwam een klein positief effect op het arbeidsaanbod naar voren kwam. Uit de enquête bleek dat slechts 8% van de personen rekening heeft gehouden met de IACK bij de beslissing om te gaan werken na het krijgen van een kind; als zij wel van het voordeel van de IACK af hadden geweten, zegt 32% er rekening mee te houden. Van de rechthebbenden zegt de helft de IACK niet te kennen of niet te weten of ze er recht op hebben.

Het opbouwtraject in de IACK en het driedelige opbouwtraject in de arbeidskorting beogen het aantal gewerkte uren te stimuleren door de marginale druk te verlagen. De onderzoekers hebben getest of dit werkt

door belastingplichtigen hun eigen marginale druk (op basis van belasting en toeslagen) te laten inschatten. Die inschatting vergeleken zij vervolgens met hun daadwerkelijke marginale druk. Daaruit bleek dat belastingplichtigen in hun schattingen nauwelijks rekening houden met op- en afbouwtrajecten van heffingskortingen, vermoedelijk opnieuw vanwege een gebrek aan kennis en begrip. Het gevolg is dat mensen met een lager inkomen hun marginale druk doorgaans overschatten, terwijl mensen met een hoger inkomen de marginale druk juist onderschatten. De opbouwtrajecten lijken dus weinig doeltreffend voor het arbeidsaanboddoel (al dragen ze wel bij aan de gerichtheid van de inkomensondersteuning). Aan de andere kant zijn de afbouwtrajecten vermoedelijk minder schadelijk voor het arbeidsaanbod dan gedacht.

Het gebrek aan kennis en begrip bij belastingplichtigen wordt door de onderzoekers gelinkt aan de complexiteit van het stelsel als geheel, als gevolg waarvan belastingplichtigen – om de evaluatiecommissie van de Wet IB 2001 te parafaseren – door de bomen het bos niet meer zien.

Grens bereikt

De onderzoekers concluderen dat verdere verhoging van de heffingskortingen vaak niet meer bij de lage inkomens terecht komt, omdat zij al geen belasting betalen. Bovendien zijn de AK en de IACK volgens hen nog maar beperkt van nut om een verdere verhoging van het arbeidsaanbod te realiseren. Om het arbeidsaanbod te verhogen zijn er volgens hen vermoedelijk doelmatigere manieren.

Deze conclusies zijn in lijn met eerdere rapporten, zoals Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.⁷ Daarin wordt geconcludeerd dat de mogelijkheden om de herverdelende rol van de inkomstenbelasting in het huidige stelsel te versterken beperkt zijn en dat er geen grote verbeteringen meer mogelijk zijn van de mate waarin werken loont.

Steeds grotere verschillen in belastingheffing

De sterke verhoging van de arbeidskorting tussen 2001 en 2024 heeft volgens de onderzoekers ook een keerzijde: het heeft geleid tot een groeiend verschil in belastingheffing tussen werkenden en mensen met een uitkering. Als gevolg hiervan is de netto inkomensachteruitgang bij arbeidsongeschiktheid of verlies van werk in de afgelopen 20 jaar fors gegroeid.

Niet-gebruik

De onderzoekers merken op dat het om de IACK te ontvangen nodig is om belastingaangifte te doen. Ook in sommige gevallen bij de ouderenkorting en de jonggehandicaptenkorting is dit nodig om (de volledige) korting te kunnen krijgen. Omdat niet iedereen belastingaangifte doet, betekent dit dat er vermoedelijk sprake is van niet-gebruik bij sommige belastingplichtigen; de mate van niet-gebruik is door de onderzoekers niet in kaart gebracht.

Aanbevelingen

De onderzoekers doen enkele aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de heffingskortingen en tariefstructuur te verbeteren. Ten eerste raden zij aan om binnen de huidige systematiek de bekendheid en zichtbaarheid van de heffingskortingen te vergroten, bijvoorbeeld door

⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 32 140, nr. 180

de communicatie richting belastingplichtigen meer te focussen op *life events*. Hierdoor kunnen burgers de kortingen explicieter meenemen in de afweging om (meer) te gaan werken en is men zich ervan bewust dat in sommige gevallen belastingaangifte nodig is om minder belasting te betalen.

Desalniettemin concluderen de onderzoekers, ten tweede, dat het stelsel ook in beginsel begrijpelijker en eenvoudiger zou moeten zijn. Daartoe stellen zij voor om de heffingskortingen te vervangen door extra belastingsschijven van 0%.

Ten slotte geven zij, vanwege het grote aandeel mensen dat de heffingskortingen niet volledig kan verzilveren, in overweging om een «aanvullende bonussystematiek» in te voeren, waarbij enkele kortingen worden omgezet in een vorm van een directe subsidie. Uit de beoordeling van het Toetsingskader Fiscale Regelingen kwam naar voren dat niet duidelijk is of een fiscale subsidie wel te verkiezen valt boven een directe subsidie. Ook bleek uit het vragenlijstonderzoek dat de bekendheid van de toeslagen aanmerkelijk hoger was dan van de heffingskortingen.

Deze aanbevelingen vormen een aanvulling op de beleidsopties uit eerdere rapporten. De inkomstenbelasting kan niet geheel los worden gezien van het toeslagenstelsel. Zo concludeert het rapport over de Toekomst van het toeslagenstelsel⁸ dat een brede aanpak nodig is. In zowel het eerder genoemde Bouwstenenrapport als Toekomst Toeslagen worden diverse beleidsopties uitgewerkt voor het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomstenbelasting en het stelsel van inkomensondersteuning in bredere zin. Hierbij zijn zowel mogelijkheden om binnen het huidige stelsel de transparantie en begrijpelijkheid te vergroten als opties voor een simpeler stelsel op de lange termijn onderzocht.

Kabinetsreactie

Gezien de demissionaire status van dit kabinet is het aan een volgend kabinet om de uitkomsten van de evaluatie en de beleidsopties te wegen en te beoordelen of en, zo ja, welke vervolgstappen geboden zijn naar aanleiding van deze evaluatie, en uw Kamer daarover te informeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁸ Kamerstukken II 2023–2024, 31 066, nr. 1340