

Vergaderjaar 2025–2026

36 812

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2026)

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2025

De afgelopen weken hebben we meermaals gesproken over de koopkrachtmaatregelen die zijn opgenomen in het Belastingplan 2025.¹ Deze hebben, in combinatie met de reguliere indexatie van de arbeidskorting, tot vragen geleid bij uw Kamer. Er kan sprake zijn van negatieve inkomensgevolgen voor een groep belastingplichtigen met een laag inkomen die tevens in deeltijd werken, en waarbij de lonen minder zijn toegenomen dan de algemene loonontwikkeling. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen is een motie aangenomen die het kabinet oproept deze inkomensgevolgen voor 2026 ongedaan te maken.

Het kabinet vindt het allereerst belangrijk nogmaals te benadrukken dat de koopkracht van alle inkomensgroepen, dus ook van de laagste inkomens, positief is voor 2025 en 2026. Bij berekeningen wordt gekeken naar de optelsom van al het fiscale en inkomensbeleid, inclusief de algemene ontwikkelingen binnen de economie zoals de gemiddelde loongroei en inflatie. Ondanks deze algemene positieve trend in de koopkracht, kan het altijd zo zijn dat er gevallen bestaan die dit niet herkennen. Bijvoorbeeld omdat zij werken in een sector waar nog geen nieuwe CAO is afgesloten.

¹ Het Belastingplan 2025 bevat een pakket met maatregelen in de inkomstenbelasting. Onderdeel van dit pakket is een verlaging van de algemene heffingskorting (AHK) met € 335. Daar staat tegenover dat het tarief in de eerste schijf in box 1 is verlaagd met ongeveer 1,2%-punt. Voor de meeste belastingplichtigen betekenen deze twee maatregelen per saldo een voordeel. Voor belastingplichtigen met een inkomen tot ongeveer € 26.000 is het nadeel van de lagere AHK groter dan het voordeel van het lagere tarief eerste schijf. Zonder naar alle maatregelen te kijken die het kabinet genomen heeft voor de koopkracht heeft, kan dit specifieke nadeel oplopen tot € 185 per jaar. Om ervoor te zorgen dat mensen die een gemiddelde loongroei kennen op hetzelfde punt in de opbouw van de arbeidskorting blijven, worden de inkomensgrenzen van de arbeidskorting jaarlijks geïndexeerd met het minimumloon. Indien de individuele loonstijging in enig jaar lager is dan de indexatie van de arbeidskorting, ontstaat er een lager recht op arbeidskorting. In jaren dat de individuele loonstijging hoger is dan de indexatie van de arbeidskorting, ontstaat er juist een hoger recht op arbeidskorting.

Het is lastig om beleid te maken voor alle individuele gevallen. Een aanpassing ten voordele van de een kan nadelige gevolgen hebben voor de ander.

Het kabinet heeft de zorgen van uw Kamer gehoord, en het breed gedragen voorstel van uw Kamer uitgewerkt. Met de nota van wijziging (Kamerstuk 36 812, nr. 18) die u bij deze brief aantreft, wordt het Belastingplan 2026 gewijzigd zodat op budgettair evenwichtige wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Klaver en Kouwenhoven.² Het kabinet ziet dat de bijzondere samenloop van maatregelen en omstandigheden heeft geleid tot de situatie waarvoor in uw Kamer aandacht is gevraagd. In de toekomst zal dit voor deze specifieke groep gemonitord worden.

Daarnaast is in uw Kamer gesproken over het structureel aanpassen van de indexatie van de arbeidskorting. In deze brief is uitgewerkt wat de consequenties hiervan zijn, waaruit blijkt dat de prikkel voor een deel van de mensen met een deeltijdbaan om meer te gaan werken aanzienlijk verslechtert op termijn, en de belastingdruk voor modale inkomens stijgt. Het kabinet vindt het structureel aanpassen van de indexatie daarom onwenselijk, en licht dat graag in deze brief nader toe.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op de inhoud van de nota van wijziging en de gevolgen van het structureel anders indexeren van de arbeidskorting. Ten slotte zijn alternatieve dekkingsopties voor het verzoek in de motie opgenomen. Met deze alternatieve dekkingsopties voldoet het kabinet tevens aan de toezegging die is gedaan aan de heer Grinwis. Deze brief wordt verstuurd mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inhoud nota van wijziging

Conform de wens van de Kamer wordt in de nota van wijziging de indexatie van de eerste twee inkomensgrenzen van de arbeidskorting per 2026 zo aangepast dat deze uitkomen op het bedrag wanneer geïndexeerd zou zijn met de volledige tabelcorrectiefactor in 2025 en 2026. Hierdoor krijgen werkenden met een laag inkomen meer recht op arbeidskorting in 2026 ten opzichte van de standaardsituatie waarin de inkomensgrenzen met het minimumloon zouden zijn geïndexeerd. De inkomensgrens bij het eerste knikpunt is daardoor per 2026 € 11.965 en bij het tweede knikpunt € 25.845. Dit is een verlaging van respectievelijk € 774 en € 1.674. Deze aanpassing kost initieel jaarlijks circa € 600 miljoen. De geleidelijke afbouw van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) zorgt ervoor dat een deel van de huishoudens op termijn een groter deel van de arbeidskorting kan verzilveren. Hierdoor lopen de kosten van de aanpassing na 2030 op tot € 734 miljoen in 2035 (en zijn vanaf dan structureel).

Om deze budgettaire derving te kunnen dekken, wordt de voorgenomen verhoging van het bedrag van de arbeidskorting uit het Belastingplan 2026 alternatief ingezet. Het ging hier om een verhoging bij het tweede knikpunt met € 25 en derde knikpunt met € 27. Dat levert een bedrag van € 185 miljoen op. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van de leden Van Hijum en Bikker waarin het kabinet wordt verzocht om het terugdraaien van de verhoging van de arbeidskorting.³

² Kamerstuk 36 800 IX, nr. 35.

³ Kamerstuk 36 800, nr. 30.

Ook wordt het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting minder verlaagd met ingang van 2026. Het tarief in de eerste schijf wordt initieel met 0,05%-punt minder verlaagd, waardoor het in 2026 op 35,75% uitkomt.⁴ Om de structurele kosten op te vangen, wordt het tarief na 2030 in geleidelijke stapjes nog minder verlaagd, tot 0,09%-punt minder in 2035. Dit zorgt voor een opbrengst van € 189 miljoen in 2026 oplopend naar € 311 miljoen in 2035. Tot slot wordt het aangrijpingspunt van het toptarief met € 711 minder verhoogd in 2026 waardoor het op € 78.426 uitkomt. Dat levert de resterende budgettaire dekking van € 236 miljoen op in 2026.

Tabel 1 – Budgettaire gevolgen nota van wijziging (prijzen 2025, in mln euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Verlagen knikpunten AK volgens motie	- 604	- 611	- 608	- 611	- 612	- 734
Terugdraaien verhogingen AK uit BP	185	185	185	185	185	185
Verhogen TES	189	191	192	192	196	311
Verlagen ATT met € 711	236	234	234	232	230	227
Totaal	6	- 1	4	- 1	0	- 11

* Totaal is berekend met niet-afgeronde getallen

Onderstaande tabel 2 toont de mediane inkomenseffecten van de maatregelen uit de nota van wijziging. De inkomensgevolgen van de nota van wijziging zijn evenwichtig verdeeld over de verschillende groepen. Hiermee doet het kabinet ook de toezegging tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen aan het lid Van Eijk gestand.

Tabel 2 – Mediane inkomenseffecten nota van wijziging

Inkomensgroep	Mediaan inkomenseffect
1° (<=106% WML)	0,0%
2° (106-173% WML)	- 0,1%
3° (173-256% WML)	- 0,1%
4° (256-378% WML)	- 0,1%
5° (>378% WML)	- 0,1%
Inkomensbron	
Werkenden	- 0,1%
Uitkeringsgerechtigden	0,0%
Gepensioneerden	0,0%
Huishoudtype	
Tweeverdieners	- 0,1%
Alleenstaanden	- 0,1%
Alleenverdieners	- 0,1%
Kinderen	
Huishoudens met kinderen	- 0,1%
Huishoudens zonder kinderen	- 0,1%
Alle huishoudens	- 0,1%

De aanpassing van de inkomensgrenzen in de arbeidskorting heeft vooral een positief effect voor deeltijdwerkers met een uurloon op of rond het minimumloon, maar dat is in tabel 2 niet goed terug te zien. Dat komt doordat de groep die baat heeft bij de maatregel slechts een klein deel van het totaal aantal mensen beslaat, waardoor het effect van de maatregel niet terug is te zien in de mediane inkomenseffecten. Onderstaande tabel 3 toont de verandering in euro's van de maatregelen in de nota van wijziging voor verschillende inkomensniveaus. Het maximale voordeel loopt op tot circa € 450 voor inkomens rond het nieuwe tweede knikpunt van de arbeidskorting (€ 25.845). Ter vergelijking: het inkomen

⁴ Dat is het percentage inclusief de premies voor de volksverzekeringen. Het belastingdeel bedraagt 8,10%.

van iemand die voltijds op wml-niveau werkt is naar verwachting ruim € 30.000 in 2026.

Tabel 3 – microvoorbeelden in euro's

bruto inkomen	netto 2026	netto na nvw	verschil
10.000	9.748	9.748	0 ¹
12.500	11.903	12.008	105
15.000	14.065	14.330	265
17.500	16.346	16.651	305
20.000	18.626	18.973	347
22.500	20.907	21.294	387
25.000	23.188	23.616	428
27.500	25.469	25.658	189
30.000	27.281	27.271	– 10
40.000	32.950	32.909	– 41
50.000	38.209	38.146	– 63
60.000	42.861	42.789	– 72
70.000	47.512	47.432	– 80
80.000	52.164	52.075	– 89
90.000	56.458	56.327	– 131
100.000	60.581	60.450	– 131

¹ onverzilverde heffingskortingen van 442

Indexatiesystematiek arbeidskorting

Tijdens de Algemene Financiële beschouwingen is aan de heer Klaver toegezegd nog nader in te gaan op de mitsen en maren van het structureel wijzigen van de indexatie van de arbeidskorting. Hiermee voldoet het kabinet aan deze toezegging. De arbeidskorting kent een opbouw- en een afbouwtraject en heeft daarom verschillende inkomensgrenzen en daarmee samenhangende bedragen. De bedragen die horen bij de inkomensgrenzen en de hoogte van de arbeidskorting worden jaarlijks geïndexeerd. Voor de hoogte van de inkomensgrenzen gebeurt dat aan de hand van het wettelijk minimumloon (wml). Voor de hoogte van de arbeidskorting gebeurt dat met de tabelcorrectiefactor die gebaseerd is op de afgeleide inflatie.

Door de hoogte van de arbeidskorting bij de verschillende inkomensgrenzen jaarlijks te indexeren met de tabelcorrectiefactor groeit de hoogte van de arbeidskorting mee met de inflatie. De inkomensniveaus waarop de inkomensgrenzen zich bevinden groeien daarentegen mee met de lonen en worden geïndexeerd met de ontwikkeling van het minimumloon die is gekoppeld aan de gemiddelde loonontwikkeling. In het debat is de vraag gesteld of het zinvol zou zijn om de inkomensgrenzen binnen de arbeidskorting structureel te indexeren met de tabelcorrectiefactor in plaats van de loonontwikkeling.

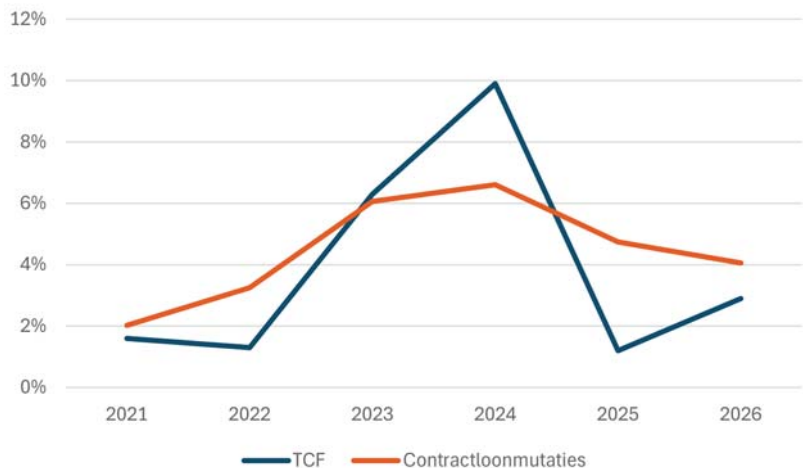
Het kabinet is van mening dat het onwenselijk is om de inkomensgrenzen van de arbeidskorting te indexeren met de tabelcorrectiefactor. Dat de inkomensgrenzen meegroeien met de lonen heeft een goede reden en hangt samen met een van de doelen van de arbeidskorting; mensen stimuleren (meer) te gaan werken. Dit wordt bereikt door middel van een steil opbouwtraject over het inkomen tot € 27.519⁵ (circa een voltijds minimumloon, exclusief vakantiegeld). Werkenden in dit opbouwtraject betalen daardoor weinig belasting over elke euro die zij meer gaan verdienen. Dit zorgt ervoor dat het voor mensen met een uitkering loont om de stap naar werk te zetten, en het voor mensen met een deeltijdbaai en een laag inkomen loont om meer uren (of voltijds) te gaan werken. Het is daarmee belangrijke stimulans voor mensen om volledig toe te treden

⁵ Dit is voor de nota van wijziging

tot de arbeidsmarkt en daarmee zelfstandig in hun inkomen te kunnen voorzien. De verdere opbouw van de arbeidskorting over inkomen tot ongeveer een modaal inkomen zorgt er voor dat werken ook voor middeninkomens meer loont. Door de inkomensgrenzen op een andere manier te indexeren wordt de koppeling met het minimumloon doorbroken en wordt deze stimulans ondergraven.

Bij een inflatieschok kunnen problemen ontstaan wanneer gekozen wordt voor indexatie met de tabelcorrectiefactor. Wanneer de inkomensgrenzen met de inflatie zouden meestijgen, is in tijden van een plotseling en onverwachte inflatie sprake van een flinke achteruitgang in arbeidskorting voor de laagste inkomens. Dit komt doordat lonen vertraagd meestijgen met inflatie. Dit effect zou in het recente verleden zijn opgetreden, ten tijde van de piek in de inflatie (zoals te zien in figuur 1), als de inkomensgrenzen met de inflatie mee waren bewogen.

Figuur 1 – jaarlijkse mutatie tabelcorrectiefactor en contractlonen



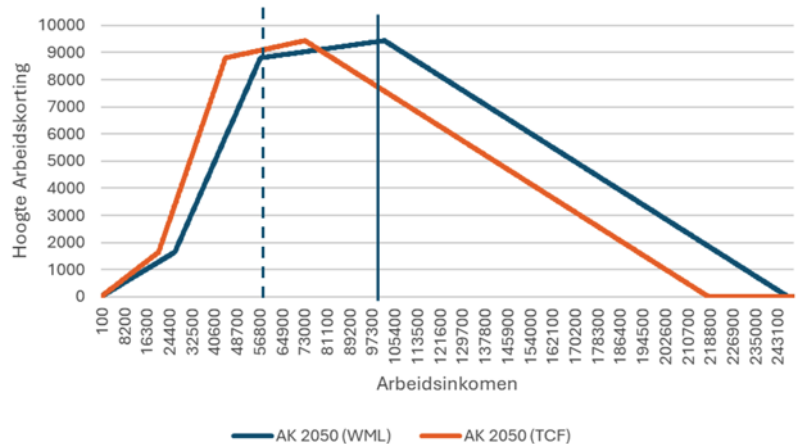
Structureel stijgen de lonen gemiddeld sneller dan de prijzen. Dit komt voornamelijk door de groei van de productiviteit en daarmee samenhangende grotere welvaart. Dit is ook een gebruikelijke aanname voor de lange termijn. Als de inkomensgrenzen binnen de arbeidskorting zouden worden geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor, zal de ontwikkeling van die grenzen op termijn achter lopen op de lonen. Dit betekent dat het opbouwtraject bij relatief lagere lonen stopt en de arbeidskorting bij relatief minder hoge lonen volledig is afgebouwd. Per saldo zou indexatie met de tabelcorrectiefactor op lange termijn geld opleveren voor de overheid, wat neerkomt op een lastenverzwaring voor werkenden.

Door cumulatie wordt dit effect op de lange termijn steeds verder versterkt. In figuur 2 is de opbouw van de arbeidskorting geïndexeerd op twee manieren. Zo wordt duidelijk hoe indexatie aan de hand van de tabelcorrectiefactor zich in 2050 verhoudt tot indexatie aan de hand van het minimumloon. Hierdoor is het tweede knippunt in 2050 niet meer 99,95% van het minimumloon, maar slechts 78%, dus ruim voor het minimumloon. De opbouw van de arbeidskorting stopt niet ver daar voorbij. Dit vermindert sterk de prikkel om meer te gaan werken. Dit zou betekenen dat een deeltijdwerker die 78% van het minimumloon verdient minder wordt gestimuleerd om voltijd te werken lemand die vier dagen in de week werkt tegen minimumloon, gaat er dus minder op vooruit als deze persoon besluit vijf dagen te gaan werken. Met de huidige indexatie is de vooruitgang € 4.600 in prijzen van 2025. Wanneer de inkomensgrenzen in de arbeidskorting worden geïndexeerd met de tabelcorrectie-

factor, dan daalt deze inkomensvoortgang met € 500 naar € 4.100 in prijzen van 2025. Met andere woorden: het wordt minder aantrekkelijk om meer te gaan werken.

Daarnaast zorgt de indexatie van de grenzen met de tabelcorrectiefactor ervoor dat het afbouwpad van de arbeidskorting ook naar een lager inkomen verschuift. Dit betekent dat middeninkomens er op termijn fors op achteruit gaan, doordat zij eerder te maken krijgen met de afbouw van de arbeidskorting. Iemand die nu de maximale arbeidskorting ontvangt (ongeveer bij een modaal inkomen), zou bij indexatie met de tabelcorrectiefactor in 2050 circa 20% van de arbeidskorting verliezen. In prijzen van 2026 betekent dit een verlies van circa € 1.000 per jaar. Dit betekent een aanzienlijke lastenverzwaring voor mensen met een modaal inkomen.

Figuur 2 – arbeidskorting tot 2050 met tabelcorrectiefactor geïndexeerd¹, de verticale lijnen laten zien waar het minimumloon en modale inkomen zich bevinden



¹ Op basis van de middellangetermijnramingen voor inflatie en loongroei van het CPB.

Alternatieve dekkingsopties

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen heb ik – onder andere naar aanleiding van vragen van de heer Grinwis – uw Kamer toegezegd om de inkomenseffecten te laten zien van een aantal alternatieve dekkingmaatregelen voor het voorstel in de motie van de leden Klaver en Kouwenhoven.⁶ De eerste dekkingvariant, variant A, toont daarom de inkomenseffecten bij volledige dekking in de arbeidskorting. Daarnaast is er een tweede alternatief opgenomen, variant B, waarin de resterende dekking wordt gehaald uit het verder verlagen van het aanvangspunt toptarief in plaats van dekking via het tarief in de eerste schijf.

Variant A dekt de maatregel volledig binnen de arbeidskorting door de verhogingen van de arbeidskorting uit het Belastingplan 2026 terug te draaien en de hoogte van het derde knikpunt extra te verlagen met € 83 in 2026. Tussen 2030 en 2035 wordt dit geleidelijk nog verder verlaagd, zodat het pakket ook structureel dekkend. Hierdoor blijft de totale budgettaire omvang van de arbeidskorting gelijk. De hierna opgenomen tabellen laten de budgettaire effecten en de inkomenseffecten zien van de aanpassing van de eerste twee knikpunten in de arbeidskorting met alternatieve dekking. Tabel 1 toont het mediane inkomenseffect voor alle huishoudens. De maatregel heeft echter niet voor alle huishoudens gevolgen. Gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden ontvangen bijvoorbeeld geen arbeidskorting. Binnen de groep die arbeidskorting ontvangt, zullen

⁶ Kamerstuk 36 800 IX, nr. 35.

hogere middeninkomens een iets groter negatief effect ondervinden van de vormgeving van deze dekking ten opzichte van het voorstel in de nota van wijziging.

Variant A: Aanpassing inkomensgrenzen arbeidskorting met dekking volledig in arbeidskorting

Tabel 4 – Budgettaire gevolgen variant A (prijzen 2025, in mln. euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Verlagen inkomensgrenzen 1° en 2° knikpunt AK	- 604	- 611	- 608	- 611	- 612	- 734
Terugdraaien verhogingen bedragen 2° en 3° knikpunt AK uit BP	185	185	185	185	185	185
Extra verlagen hoogte 3° knikpunt AK	417	417	417	417	417	546
Totaal	- 1	- 8	- 6	- 8	- 9	- 3

* Totaal is berekend met niet-afgeronde getallen

Tabel 5 – Mediane inkomenseffecten variant A

Inkomensgroep	Mediaan inkomenseffect
1° (<=106% WML)	0,0%
2° (106–173% WML)	0,0%
3° (173–256% WML)	- 0,1%
4° (256–378% WML)	- 0,2%
5° (>378% WML)	- 0,1%
Inkomensbron	
Werkenden	- 0,1%
Uitkeringsgerechtigden	0,0%
Gepensioneerden	0,0%
Huishoudtype	
Tweeverdieners	0,0%
Alleenstaanden	0,0%
Alleenverdieners	- 0,1%
Kinderen	
Huishoudens met kinderen	- 0,1%
Huishoudens zonder kinderen	- 0,1%
Alle huishoudens	0,0%

Daarnaast is er een tweede alternatief opgenomen, variant B. In deze variant wordt de resterende dekking gehaald uit het verder verlagen van het aanvangspunt toptarief. Ook in variant B wordt een deel van dekking gevonden door de verhogingen van de arbeidskorting uit het Belastingplan 2026 terug te draaien. Daarnaast wordt het aanvangspunt toptarief verlaagd met € 1.253 in 2026. Tussen 2030 en 2035 wordt dit geleidelijk nog verder verlaagd, zodat het pakket ook structureel dekkend is. De hierna opgenomen tabellen bij variant B laten de budgettaire effecten en inkomenseffecten zien bij deze maatregel in 2026. Tabel 4 toont het mediane effect van de maatregel met alternatieve dekking. Hogere inkomens ondervinden een iets groter negatief effect van de vormgeving van deze dekking ten opzichte van het voorstel in de nota van wijziging.

Variant B: Aanpassing inkomensgrenzen arbeidskorting met dekking via aangrijpingspunt toptarief

Tabel 6 – Budgettaire gevolgen variant B (prijzen 2025, in mln. euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Verlagen inkomensgrenzen 1° en 2° knikpunt AK	- 604	- 611	- 608	- 611	- 612	- 734

	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Terugdraaien verhogingen 2° en 3° knikpunt AK uit BP	185	185	185	185	185	185
Verlagen aanvangspunt toptarief	419	415	416	413	409	549
Totaal	1	- 10	- 7	- 13	- 18	0

* Totaal is berekend met niet-afgeronde getallen

Tabel 7 – Mediane inkomenseffecten variant B

Inkomensgroep	Mediaan inkomenseffect
1° (<=106% WML)	0,0%
2° (106–173% WML)	0,0%
3° (173–256% WML)	- 0,1%
4° (256–378% WML)	- 0,1%
5° (>378% WML)	- 0,2%
Inkomensbron	
Werkenden	- 0,1%
Uitkeringsgerechtigden	0,0%
Gepensioneerden	0,0%
Huishoudtype	
Tweeverdieners	- 0,1%
Alleenstaanden	0,0%
Alleenverdieners	- 0,1%
Kinderen	
Huishoudens met kinderen	- 0,1%
Huishoudens zonder kinderen	- 0,1%
Alle huishoudens	0,0%

Afsluitend

Met deze nota van wijziging geeft het kabinet invulling aan de wens van de Tweede Kamer om de inkomensgrenzen binnen de arbeidskorting per 2026 aan te passen.

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

De Minister van Financiën,
E. Heinen