


Evaluatie Heffingskortingen en Tariefstructuur

**Onderzoek in opdracht van Ministerie van
Financiën**



Datum 10 april 2024
Auteurs drs. Boukje Cuelenaere
dr. Roxanne van Giesen
drs. Marcia den Uijl
met medewerking van dr. Jan Dirk Vlasblom
Versie 1.0

Uitgave

Centerdata
info@centerdata.nl
www.centerdata.nl

Contact

Boukje Cuelenaere
boukje.cuelenaere@centerdata.nl

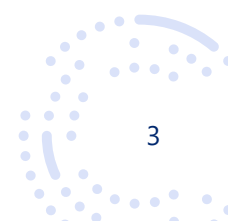
© Centerdata, Tilburg, 2024

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



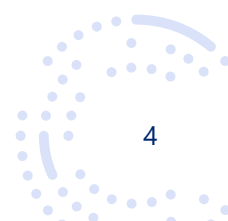
Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Onderzoek evaluatie heffingskortingen	5
Gerichte inkomensondersteuning	5
Doeltreffendheid	5
Doelmatigheid	6
Arbeidsaanbod stimuleren	7
Doeltreffendheid	7
Doelmatigheid	8
Afschaffing overdraagbaarheid heffingskortingen	9
Toetsingskader fiscale regelingen	9
Aandachtspunten en alternatieven	10
Zichtbaarheid heffingskortingen verbeteren	11
Eenvoudiger systematiek	11
1 Inleiding	13
1.1 Onderzoek heffingskortingen en tariefstructuur	13
1.2 Doelstellingen onderzoek	13
1.3 Onderzoeksvragen	14
1.4 Leeswijzer	15
2 Onderzoeksopzet	17
2.1 Kwalitatieve analyse van de heffingskortingen op basis van literatuur	17
2.2 Vragenlijstonderzoek en experiment in LISS panel	18
2.3 Kwantitatieve analyse op basis van microdata van het CBS	19
3 Financiële beleidsdoelen	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Algemene heffingskorting (AHK)	20
3.3 Arbeidskorting (AK)	23
3.4 Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	25
3.5 Ouderenkorting (OUK)	26
3.6 Alleenstaandeouderenkorting (AOK)	27
3.7 Jonggehandicaptenkorting (JGK)	29
3.8 Systeem van tariefstructuur en heffingen	30
3.9 Conclusie effect heffingskortingen en tariefstructuur op financiële doelen	32
4 Beleidsdoel arbeidsparticipatie	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Redenen om (meer of minder) te werken	34
4.3 Kennis van heffingskortingen	35
4.4 De werking van heffingskortingen en marginale druk	37
4.5 Prikkelwerking IACK op arbeidsparticipatie?	39
4.6 Experiment brief met informatie over gevolgen van meer werken	40
4.7 Analyse arbeidsparticipatie op basis van CBS microdata	42
4.8 Conclusie effect AK, IACK en overdraagbaarheid op arbeidsaanbod	44





5	Mogelijke alternatieven	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Aanpassingen binnen de bestaande systematiek	47
5.3	Naar een nieuwe systematiek?	49
	Bibliografie	52





Managementsamenvatting

Onderzoek evaluatie heffingskortingen

De ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben Centerdata opdracht gegeven onderzoek te doen naar de heffingskortingen en de tariefstructuur in box 1 van de inkomstenbelasting. De belangrijkste vragen daarbij zijn of deze op een doelmatige wijze bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Dat is allereerst het doel van gerichte inkomensondersteuning. Het tweede doel is het stimuleren van arbeidsmarktparticipatie en het stimuleren van het aantal gewerkte uren door het geven van een (financiële) incentive.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt:

1. Literatuuronderzoek en algemene toetsing van maatregelen, zowel binnen als buiten fiscaliteit;
2. Longitudinaal vragenlijstonderzoek (incl. experiment) in het LISS panel;
3. Kwantitatieve analyse op basis van microdata van het CBS.

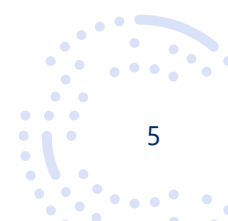
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2023 – februari 2024.

Gerichte inkomensondersteuning

Doeltreffendheid

Heffingskortingen zijn verminderingen op de belastingafdracht, en daarmee dus een geschikt instrument om inkomensbeleid mee te voeren. In grote lijnen zijn de heffingskortingen doeltreffend voor het geven van gerichte inkomensondersteuning. Wel wordt de doeltreffendheid beperkt door de verzilveringsproblematiek waardoor niet iedereen gebruik kan maken van de volledige heffingskortingen. Hier bespreken we per heffingskorting de doeltreffendheid.

- de Algemene Heffingskorting (*AHK*) is doeltreffend: bij iedereen die een inkomen ontvangt onder een (politiek) vastgestelde grens wordt deze korting toegepast. Er is beperkt sprake van verzilveringsproblematiek.
- de Arbeidskorting (*AK*) is doeltreffend: bij werkenden wordt een korting toegepast. De AK is in 20 jaar fors verhoogd en kent vanaf 2009 een afbouwtraject voor hogere inkomens. Door de hoogte van de AK is er sprake van verzilveringsproblematiek voor mensen die minder dan € 10.697 (2023) verdienen. Dit beperkt de doeltreffendheid enigszins, al is het zo dat deze groep geen belasting hoeft te betalen. Hoewel de doelgroep voor het doel inkomensondersteuning niet verder gedefinieerd is dan werkenden, is wel duidelijk dat de inkomensondersteuning sterker gerealiseerd wordt voor inkomens tot modaal dan daarboven.
- de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (*IACK*) heeft geen directe financiële doelstellingen, maar is gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie. De IACK verhoogt de netto inkomsten van betaald werk voor minstverdienende partners en alleenstaande ouders doordat zij minder belasting moeten betalen. Bij de IACK speelt de verzilveringsproblematiek voor ongeveer de helft van de rechthebbenden.





- de Ouderenkorting (*OUK*) is deels doeltreffend: de groep ontvangers is duidelijk afgebakend, en wordt bereikt. Wel wordt de doeltreffendheid beperkt door de verzilveringsproblematiek. Zo'n 40% van de rechthebbenden kan de OUK niet, of maar ten dele verzilveren.
- de Alleenstaande Ouderenkorting (*AOK*) is deels doeltreffend: de groep ontvangers is duidelijk afgebakend, maar ook hier is er sprake van verzilveringsproblematiek, waarbij ongeveer een kwart van de rechthebbenden deze korting niet, of maar ten dele, kan verzilveren.
- de Jonggehandicaptenkorting (*JGK*) is doeltreffend voor de niet-werkende Wajongers en grotendeels doeltreffend voor de werkende Wajongers. Voor deze laatste groep bestaat het risico op niet-gebruik omdat zij bij hun belastingaangifte deze korting moeten aanvragen (door het juiste vinkje te zetten). Deze complexiteit in de uitvoering van de JGK, waarbij de JGK niet altijd automatisch verrekend wordt, beperkt de doeltreffendheid.

Voor alle heffingskortingen geldt dat het lastig is om een harde conclusie over de doeltreffendheid te trekken in termen van de gerealiseerde inkomensondersteuning. Bij alle regelingen geldt namelijk dat het doel niet is gespecificeerd in termen van de beoogde (inkomens)groep en de hoogte van de ondersteuning: er is dus geen mogelijkheid om te bepalen of de ondersteuning ook in voldoende mate terecht komt bij de beoogde doelgroep.

De belangrijkste kanttekening is dat vanwege de verzilveringsproblematiek de doelgroep niet overal bereikt wordt. Dit beperkt de doeltreffendheid van het systeem van heffingskortingen. Als het inkomen zo laag is dat de te betalen belasting lager is dan de relevante heffingskorting, dan kan de heffingskorting niet verzilverd worden. Bij de OUK gaat het om een groot deel van de gerechtigden die deze inkomensondersteuning niet volledig kan benutten. Een verhoging van de heffingskortingen leidt dan niet 'vanzelf' tot een verdere inkomensondersteuning bij de groep met de laagste inkomens. Daarmee moet dus geconcludeerd worden dat voor de groep laagstverdienenden de heffingskortingen op zijn best 'beperkt' doeltreffend zijn. En ook dat een verdere verhoging van de kortingen, zonder een oplossing voor de verzilveringsproblematiek, de regeling steeds minder doeltreffend maakt vanuit het beleidsdoel inkomensondersteuning.

Doelmatigheid

Voor alle hier onderzochte regelingen die gerichte inkomensondersteuning als doel hebben (AHK, AK, OUK, AOK, JGK) geldt dat er geen, of slechts beperkt, concrete doelen zijn gesteld over de te bereiken (inkomens)groep en de te ontvangen inkomensondersteuning. Het is dus maar beperkt te beoordelen of de regeling heeft geleid tot 'voldoende' steun en bij de juiste personen tegen de laagst mogelijke kosten en met zo min mogelijk neveneffecten. Tegelijk hebben we geconstateerd dat er geen reden is om te concluderen dat er ondersteuning terechtkomt bij niet-beoogde groepen.

Voor de AK geldt dat de sterke verhoging in de loop van de jaren als effect heeft dat deze korting tot een groot verschil tussen mensen met een inkomen uit een uitkering en een inkomen uit werk leidt. Een neveneffect is dat wanneer werkenden terugvallen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering de inkomensachteruitgang daardoor (nog) groter is dan deze alleen al is vanwege de systematiek waarbij de WIA uitkering het laatstverdiende loon slechts gedeeltelijk vervangt.

Wel kan geconcludeerd worden dat heffingskortingen doelmatiger zijn dan de belastingvrije som zoals die voor 2001 in het tariefstelsel opgenomen was. Van een systeem met een belastingvrije som





profiteren alle inkomens, en in absolute termen juist de hoge inkomens meer, waarmee het budgettaire beslag toeneemt, zonder dat de beoogde doelgroep daar meer uit ontvangt. Doordat de beoogde doelgroep bereikt wordt zonder dat budget gaat naar mensen buiten de doelgroep (hoge inkomens), zijn de heffingskortingen kosten efficiënter en dus doelmatiger dan het systeem met een belastingvrije som.

Arbeidsaanbod stimuleren

Naast het geven van gerichte inkomensondersteuning heeft de heffingskorting AK, net als de IACK, tot doel om het arbeidsaanbod te stimuleren, zowel in termen van de arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren, in het bijzonder van alleenstaande ouders en minstverdienende partners.

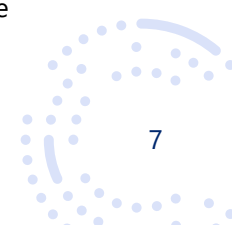
Doeltreffendheid

Heffingskortingen zijn verminderingen op de belastingafdracht. Omdat de twee kortingen waar het hier over gaat een opbouwtraject kennen, leiden deze heffingskortingen tot een lager effectief marginaal tarief (immers: de korting stijgt naarmate het inkomen stijgt). Verlaging van de marginale druk geeft een prikkel om meer te gaan werken. Wanneer mensen de beslissing nemen om te gaan werken betekenen deze kortingen dat mensen voor het eerste deel van hun inkomen geen belasting hoeven te betalen. De prikkelwerking is daarmee tweeledig: door het geven van een belastingkorting wordt het inkomensverschil tussen werken en niet-werken groter gemaakt. Dat geeft een duidelijke incentive tot participatie. De vormgeving van het opbouwtraject (dat leidt tot een verlaging van het marginaal tarief) geeft daarnaast ook een incentive om te kiezen voor een groter aantal uren dan men zou kiezen zonder dit opbouwtraject.

In ons onderzoek zien we dat de AK in de praktijk (beperkt) doeltreffend is voor de arbeidsaanbodbeslissing. Beperkt doeltreffend, omdat we enerzijds zien dat mensen aangeven zich te laten leiden door financiële prikkels, maar er tegelijkertijd blijkt van geven maar beperkte (en soms onjuiste) kennis te hebben van de in belastingsystematiek aanwezige prikkels. Of, en in hoeverre, er hierbij verschil is tussen de participatiebeslissing en de urenbeslissing laat zich op basis van ons onderzoek niet concluderen. Voor de IACK is niet duidelijk hoe doeltreffend de regeling is voor de participatiebeslissing. Slechts een klein deel van de ouders geeft aan de IACK expliciet te hebben meegewogen in de arbeidsaanbodbeslissing. Wel zien we voor de urenbeslissing een klein maar significant effect op het aantal gewerkte uren, wanneer we mensen die geraakt zijn door de verandering van de opbouw van de IACK in 2019 vergelijken met mensen die daar niet door geraakt werden. De doelgroep van de IACK is dus wel gevoelig voor deze financiële prikkels maar waarschijnlijk zou de doeltreffendheid groter kunnen zijn door de IACK zichtbaarder te maken op het moment dat de arbeidsaanbodafwegingen door ouders gemaakt worden.

Wij zien twee belangrijke aspecten die de arbeidsaanbodbeslissingen van mensen raken, en daarmee de doeltreffendheid van de AK en de IACK beperken.

1. Bekendheid met de belastingtarieven. Onze vragenlijst laat zien dat mensen slechts in grote lijnen hun marginaal tarief kennen. Slechts 1 op de 3 mensen kan een redelijke inschatting van het voor hem/haar geldende tarief geven. Zeker de lagere inkomensgroepen lijken hun marginale tarief (sterk) te overschatten. Uit ander onderzoek is bekend dat deze onbekendheid ook de





schijftarieven zelf betreft. Daarmee is niet alleen het marginale effect, maar ook het gemiddelde effect van de heffingskortingen voor mensen niet of moeilijk in te schatten.

2. Randvoorwaarden voor een hoger arbeidsaanbod. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat een financiële prikkel belangrijk is als het gaat om de arbeidsaanbodbeslissing, maar er zijn meer zaken die meegewogen worden. Er moet (goed) werk beschikbaar zijn, werk en privé moeten passen, en de gezondheid moet het toelaten.

Deze beide conclusies laten zien dat de theoretische effecten van de heffingskortingen op het arbeidsaanbod, en daarmee de ex-ante inschatting van hun doeltreffend wel eens te rooskleurig geweest kunnen zijn: omdat de lagere inkomensgroepen hun marginale tarief overschatten, is de ervaren prikkel dus juist in de beoogde doelgroep 'te laag', en blijft waarschijnlijk zonder, of met te weinig effect.

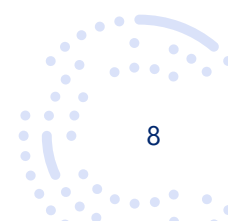
De IACK is vanwege de mindere zichtbaarheid minder doeltreffend. Ouders houden bij hun participatiebeslissing of de beslissing om het aantal uren dat zij werken aan te passen, nauwelijks rekening met de IACK. Bij de geboorte van een kind zegt 8% de IACK mee te wegen bij de keuze om meer/minder te gaan werken of te stoppen met werken. Wanneer het financiële voordeel van de IACK expliciet wordt voorgerekend, zeggen beduidend meer ouders dat ze hier rekening mee zouden houden als ze dit zouden weten. Hier gaat het om ouders met jonge kinderen: juist voor hen is de balans tussen werk en privé (al dan niet in combinatie met formele kinderopvang) een belangrijke randvoorwaarde die de effectiviteit van een financiële prikkel sterk kan verminderen. Onderzoek op de microdata van het CBS laat wel een klein effect zien van de wijzigingen van de IACK op het aantal gewerkte uren.

Wat de doeltreffendheid van de IACK nog verder onder druk zet, is het feit dat er aangifte inkomstenbelasting gedaan moet worden om te zien wat het feitelijke effect is. Ofwel: de beslissing om te gaan werken of om het aantal gewerkte uren te verhogen moet gerealiseerd zijn om exact te zien wat het marginale tarief is. De kans dat mensen dat vooraf uit kunnen/zullen zoeken is gering: ons gedragsexperiment laat zien dat globale informatie, en een verwijzing naar een rekentool niet tot zichtbare veranderingen in de afwegingen leiden. Bovendien is de bereidheid en het vermogen om zelf de benodigde informatie op voorhand te zoeken niet bij iedereen aanwezig.

Overigens geldt hier dat de verzilveringsproblematiek die de doeltreffendheid van de inkomensdoelen onder druk zet, juist leidt tot een veel grotere prikkel op het urenaanbod: zolang er sprake is van een inkomen waarbij verzilveringsproblematiek speelt, is er namelijk sprake van een marginaal tarief van 0%.

Doelmatigheid

Ten aanzien van de doelmatigheid concluderen we dat de doelmatigheid van beide heffingskortingen hooguit 'beperkt' is. Sowieso geldt dat er voor zowel de AK als de IACK voor de beoogde arbeidsmarktprikkel geen concrete doelen zijn gesteld over de te bereiken doelgroep, en de daarin te realiseren effecten, waardoor een conclusie dat de kortingen volledig doelmatig zijn eigenlijk niet te trekken valt.





Daarnaast geldt dat de bekendheid van de AK beperkt is en het dus maar de vraag is in hoeverre deze direct meespeelt in de beslissing om (meer) te gaan werken. Toch wordt de AK wel direct verrekend via werkgever en de inkomstenbelasting. Omdat enerzijds geen concrete doelen zijn gesteld, en anderzijds niet goed is vast te stellen hoeveel extra arbeidsaanbod er door de heffingskortingen is gerealiseerd, valt niet goed te beoordelen of deze derving aan inkomstenbelasting in verhouding staat tot de gewenste effecten op de arbeidsparticipatie. Deze beoordeling wordt overigens nog gecompliceerd door het feit dat de regeling ook een inkomensdoel kent: het budgettair beslag kan niet opgedeeld worden tussen beide doelen, waardoor ook een beoordeling op beide doelen afzonderlijk gecompliceerd wordt.

Voor de IACK concluderen we dat er sprake is van een beperkte doelmatigheid. Dit komt vooral omdat het effect van de IACK pas achteraf bij de belastingaangifte zichtbaar wordt en dus de doeltreffendheid beperkt is.

Beide conclusies gelden voor de systematiek als zodanig, maar geven ook aan dat beide heffingskortingen waarschijnlijk maar beperkt van nut kunnen zijn om een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie te realiseren: de niet- of minder-werkenden geven aan dat er aan randvoorwaarden voldaan moet zijn om verdere verhoging van het arbeidsaanbod te kunnen/willen realiseren. Daarmee ligt het voor de hand om te veronderstellen dat er andere, en wellicht doelmatiger manieren zijn om het arbeidsaanbod te verhogen.

Afschaffing overdraagbaarheid heffingskortingen

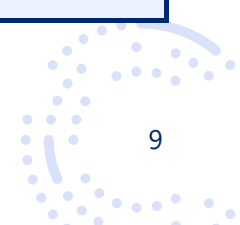
De overdraagbaarheid van de heffingskortingen is in de loop van de jaren (gedeeltelijk) afgeschaft. Met als doel het arbeidsaanbod van de minstverdienende partner verder te stimuleren. Deze maatregel is deels doeltreffend geweest. Onze analyses lieten een samenhang zien tussen de veranderingen in de overdraagbaarheid van de heffingskortingen en zowel de arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren. Dat effect was zichtbaar bij de groep die het meest direct geraakt is door de afschaffing. Er was daarbij wel sprake van een klein effect: een verschil in jaarlijkse gewerkte uren van ongeveer 20 tussen de groep die wel recht had op overdraagbaarheid, en een vergelijkbare groep die geen recht had op overdraagbaarheid. Over de doelmatigheid van deze maatregel kunnen we op basis van ons onderzoek geen uitspraken doen.

Toetsingskader fiscale regelingen

Onderdeel van dit onderzoek was het toetsen van de verschillende heffingskortingen aan het Toetsingskader fiscale regelingen. De vaste vragen van dit toetsingskader zijn hier weergegeven.

Zeven vragen van het Toetsingskader fiscale regelingen

1. Is er sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?





Leggen we de bevindingen langs het fiscale toetsingskader, dan lijkt het erop dat voor alle heffingskortingen in grote lijnen dezelfde conclusies getrokken kunnen worden.

Voor alle kortingen is er sprake van een heldere probleemstelling: het aanpassen van de belastingsystematiek, om gerichte inkomenspolitiek te kunnen voeren, en de juiste (in ieder geval geen onjuiste) arbeidsmarktprikkel te geven. De omschrijving van het te bereiken doel kan echter wat scherper (SMART) geformuleerd worden, in die zin dat de beoogde effecten (hoeveel inkomenssteun, aan welke inkomensgroepen, en hoe groot is het beoogde arbeidsmarkteffect) eigenlijk nergens gekwantificeerd zijn. Dat maakt het lastig om te beoordelen of de beoogde effecten behaald zijn.

Er kan worden aangetoond waarom een financiële interventie in de vorm van een heffingskorting nodig is, alhoewel de keuze over de omvang van de interventie een in hoge mate politiek bepaalde afweging is.

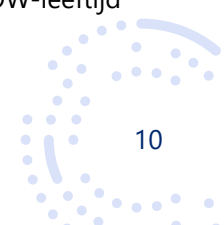
Bij de vierde vraag gaat het er om of het niet beter zou zijn om degenen die niet tot de doelgroep behoren extra te belasten in plaats van de doelgroep te subsidiëren. Bij inkomensondersteuning, een belangrijk doel van de heffingskortingen, is dat duidelijk niet aan de orde. Bij het stimuleren van werken wél: je zou bijvoorbeeld ook de bijstand kunnen verlagen. Dit heeft echter als neveneffect dat het aantal mensen in armoede toeneemt.

Het antwoord op de vijfde vraag, of er kan worden aangetoond of een fiscale subsidie te verkiezen valt boven een directe subsidie is niet eenduidig vast te stellen. In grote lijnen werkt het systeem van de heffingskortingen goed waarbij de meeste heffingskortingen verrekend worden via de werkgever of de uitkerende instantie. Het nadeel van de fiscale regeling is echter de verzilveringsproblematiek. Om de volledige heffingskorting te realiseren is eerst een inkomen nodig waarmee voldoende belasting betaald wordt. Niet iedereen heeft een inkomen dat die grens passeert. Met name ouderen met een laag inkomen kunnen de OUK en de AHK bij elkaar niet verzilveren, maar ook partners met een laag inkomen kunnen de combinatie van AHK, AK en IACK lang niet altijd verzilveren. Dit nadeel zou wel opgeheven kunnen worden door een directe subsidie zoals een toeslag. De bekendheid van de toeslagen bleek in het vragenlijstonderzoek ook beduidend hoger dan die van de heffingskortingen, waardoor mensen zich wellicht in hun gedrag eerder zullen laten leiden door een toeslag.

De evaluatie van de heffingskortingen is onder meer met de uitvoering van onderhavig onderzoek gerealiseerd. Tot slot is voor geen enkele heffingskorting een horizonbepaling opgenomen. Gezien de aard van het instrument heffingskortingen en de doelen die hiermee voorzien zijn, ligt een dergelijke, immers tijdgebonden, bepaling ook niet voor de hand.

Aandachtspunten en alternatieven

Alles overziend kennen we in Nederland een belastingstelsel met een relatief eenvoudige schijvensystematiek aangevuld met een complex geheel van heffingskortingen waardoor mensen minder belasting moeten betalen. De heffingskortingen bieden duidelijk inkomensondersteuning tot een bepaald inkomensniveau. Dit werkt goed voor de groep mensen met inkomens vanaf het punt dat de heffingskortingen volledig verzilverd kunnen worden (€ 10.697 voor mensen tot de AOW-leeftijd





zonder recht op IACK) tot de inkomens waarvoor de heffingskortingen naar € 0 zijn afgebouwd. Voor de groep laagste inkomens werkt dit systeem enerzijds ook goed omdat zij door de heffingskortingen in het geheel geen belasting hoeven te betalen, maar anderzijds werkt dit minder goed omdat zij nog meer inkomensondersteuning zouden kunnen krijgen wanneer zij de volledige heffingskorting zouden ontvangen (zouden kunnen verzilveren).

Zichtbaarheid heffingskortingen verbeteren

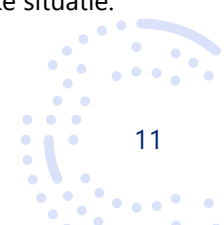
Burgers hebben weinig kennis van heffingskortingen en van de tariefstructuur. Voor de grootste groep is dit niet problematisch en raakt het de doeltreffendheid niet omdat de processen voor het toekennen van de heffingskorting geautomatiseerd zijn, ofwel via de salarisbetaling van de werkgever, ofwel via de verrekening door de SVB of UWV. Door dit automatische proces ontvangen mensen wel waar zij recht op hebben maar zijn mensen zich hier maar beperkt bewust van, al ervaren ze natuurlijk wel hoeveel inkomen hun werk oplevert. Bij een deel van de burgers gaat deze verrekening niet automatisch en dan is het van belang om alert te zijn op het ontvangen van de juiste belastingkorting. Dit gaat onder meer om ouders van kinderen onder de 12 jaar die alleenstaande ouder zijn of een partner hebben die meer verdient. Zij moeten belastingaangifte doen waarna de IACK automatisch wordt toegepast. Maar het gaat ook om AOW-gerechtigden met een klein aanvullend pensioen bij wie de heffingskortingen volledig via de SVB lopen waardoor zij niet de volledige OUK ontvangen en zij aangifte moeten doen om dit wel te ontvangen. Ook jonggehandicapten die naast hun Wajong uitkering werken moeten nog zelf aangifte doen om de JGK te ontvangen. Om zowel de heffingskortingen explicieter mee te nemen in de afweging om (meer) te gaan werken als om mensen ervan bewust te maken dat ze belastingaangifte moeten doen om minder belasting te betalen, kan de bekendheid en de zichtbaarheid van de heffingskortingen op verschillende manieren verbeterd worden. Zo is het mogelijk om het taalgebruik in de communicatie over heffingskortingen beter te laten aansluiten bij dagelijks taalgebruik. Ook zou informatie over heffingskortingen beter aangeboden kunnen worden op plaatsen waar de verschillende doelgroepen komen en op momenten (life-events) wanneer dit relevant is.

Eenvoudiger systematiek

Om de beleidsdoelen gerichte inkomensondersteuning en het stimuleren van arbeidsaanbod te bereiken, komt uit dit onderzoek dat het systeem begrijpelijker en eenvoudiger zou moeten zijn dan het huidige systeem van de heffingskortingen. Hier geven we suggesties hoe een eenvoudiger systeem vormgegeven kan worden. Een manier om de gerichte inkomensondersteuning eenvoudiger te maken is het introduceren van een nieuwe eerste belastingschijf met een 0% tarief. Daarnaast kan de verzilveringsproblematiek opgelost worden door het invoeren van bonussen voor specifieke groepen.

Een mogelijkheid om de juiste inkomensondersteuning meer inzichtelijk te realiseren, is het verwerken van zoveel mogelijk heffingskortingen in een eerste belastingschijf van 0%. Dit voorstel is deels vergelijkbaar met het idee om de eerste belastingschijf in drie schijven te splitsen, waaronder een 0% schijf, waardoor er 4 belastingschijven komen, wat inzichtelijker is (Memorie van Toelichting Belastingplan 2023). De afbouw van de AK en de AHK zou middels een extra schijf geïmplementeerd kunnen worden.

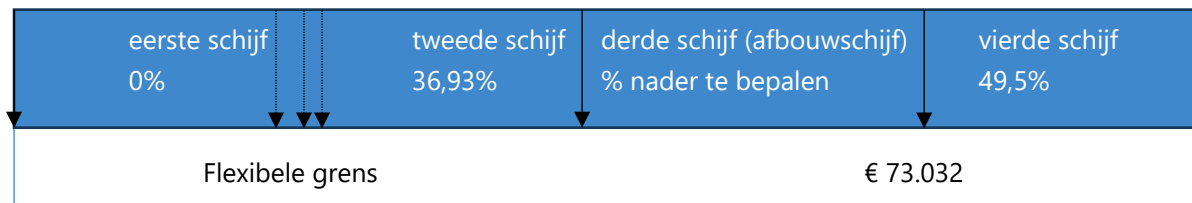
De lengte van de voorgestelde eerste schijf van 0% zou afhankelijk zijn van de persoonlijke situatie:





- Werkend of niet werkend
- Werkend met jonge kinderen
- AOW-gerechtigde leeftijd
- Alleenstaande in de AOW-gerechtigde leeftijd
- Jonggehandicapte

Figuur 0.1 Alternatieve belastingschijven waarbij heffingskorting omgezet is naar 0% tarief en afbouwtraject in aparte schijf plaatsvindt



De verzilveringsproblematiek van een deel van de AOW-gerechtigden en een deel van de werkende ouders zou opgeheven kunnen worden door de invoering van een bonus: een (al dan niet van uren of inkomen afhankelijk) bedrag dat uitgekeerd wordt aan de groep rechthebbenden. Mits de uitkerende instantie voldoende inzicht heeft in de rechten, is dit doeltreffender omdat het niet afhangt van de vraag of mensen al dan niet aangifte inkomstenbelasting doen.

Dit systeem maakt de marginale druk makkelijker inzichtelijk voor mensen. Een belangrijke vraag bij dit alternatief is hoeveel verschillende flexibele inkomensgrenzen mogelijk zijn die het onderscheid tussen belasting van het inkomen tegen het 0% tarief en belasting tegen het tarief van de tweede schijf markeren. Hoe minder varianten hiervan mogelijk zijn, hoe beter uitvoerbaar dit is. Met deze systematiek is zonder meer duidelijk tot welk (arbeidsinkomen) er geen belasting betaald wordt. De prikkelwerking wordt daarmee duidelijker zichtbaar. Het gebrek aan doeltreffendheid van de inkomensondersteuning voor de laagste groepen wordt opgeheven door de invoering van specifieke bonussen. De combinatie van aanpassing van nieuwe belastingschijven met een 0% schijf en een systematiek van aanvullende bonussen, kan de transparantie van het systeem verbeteren en de verzilveringsproblematiek opheffen waardoor de doeltreffendheid versterkt wordt. Overigens geldt natuurlijk wel dat iedere aanpassing van het systeem dat beoogt de verzilveringsproblematiek te verminderen in beginsel gepaard gaat met een verhoging van het budgettair beslag.





1 Inleiding

1.1 Onderzoek heffingskortingen en tariefstructuur

Anno 2023 heeft Nederland te maken met een krappe arbeidsmarkt. Verschillende sectoren kampen met tekorten en veel vacatures worden nauwelijks vervuld. Voor de Rijksoverheid is de vraag actueel welk instrumentarium benut kan worden om het arbeidsaanbod te vergroten. De heffingskortingen, als onderdeel van het inkomensbeleid, hebben onder andere als doel om de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te stimuleren. De ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben nu behoefte aan onderzoek naar de tariefstructuur en heffingskortingen. De belangrijkste vragen daarbij zijn of deze op een doelmatige wijze bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Dat is allereerst het doel van gerichte inkomensondersteuning. Het tweede doel is het stimuleren van het arbeidsaanbod door het geven van een (financiële) incentive.

Dit onderzoek is aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda van de Miljoenennota 2023 naar aanleiding van de afspraken in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) over de periodieke evaluatie van beleid. Afgezien van deze formele reden is er ook wel wat aan de hand op het terrein van heffingskortingen. De heffingskortingen zijn onderdeel van het inkomensbeleid en veranderen voortdurend. Er gaan steeds meer vragen op of de heffingskortingen hun doel nog wel bereiken en of het belastingstelsel niet te complex is geworden waardoor het voor burgers steeds lastiger wordt om in te schatten hoeveel werken nu echt loont. Ook wordt aandacht gevraagd voor de hoge marginale druk die optreedt vanaf het inkomensniveau waarop heffingskortingen en toeslagen worden afgebouwd.

Een heffingskorting is een bedrag waarmee de te betalen belasting verminderd wordt. Heffingskortingen zorgen er dus voor dat mensen minder belasting hoeven te betalen. Onderstaand kader geeft zeer globaal weer over welke heffingskortingen het in dit onderzoek gaat en voor wie deze zijn bedoeld. In de betreffende paragrafen in dit rapport wordt de exacte vormgeving van elke heffingskorting afzonderlijk verder toegelicht.

Welke heffingskortingen zijn er?

AHK = algemene heffingskorting, voor alle belastingplichtigen tot een bepaald inkomen

AK = arbeidskorting, voor alle werkenden, vanaf en tot een bepaald inkomen

IACK = inkomensafhankelijke combinatiekorting, voor werkende alleenstaande ouders en minstverdienende ouders van kinderen jonger dan 12 jaar

OUK = ouderenkorting, voor alle AOW-gerechtigden, tot een bepaald inkomen

AOK = Alleenstaandeouderenkorting, voor alle alleenstaande AOW-gerechtigden, onafhankelijk van inkomen

JGK = Jonggehandicaptenkorting, voor alle Wajonggerechtigden, onafhankelijk van inkomen.

1.2 Doelstellingen onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de heffingskortingen en tariefstructuur in box 1 te analyseren. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek geeft de volgende toelichting op deze begrippen:



- Doeltreffend is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleidsinstrument wordt gerealiseerd.
- Doelmatig is de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Daartoe dienen de hieronder gespecificeerde onderzoeksvragen te worden beantwoord.

Doel van het onderzoek is om naast het verkrijgen van een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid ook inzicht te krijgen in eventuele mogelijkheden om deze te vergroten. Daarnaast vereist de RPE dat fiscale regelingen aan de hand van het Toetsingskader fiscale regelingen worden getoetst. De vaste vragen van dit toetsingskader zijn in het volgende kader weergegeven.

Zeven vragen van het Toetsingskader fiscale regelingen

1. Is er sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Het onderzoek heeft zodoende de volgende drie doelstellingen:

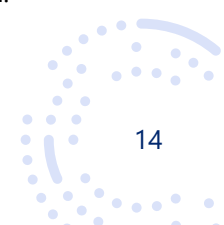
1. Verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de heffingskortingen en de tariefstructuur in box 1.
2. Verkrijgen van inzicht in mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de heffingskortingen en de tariefstructuur in de toekomst te vergroten.
3. Toetsing van de heffingskortingen aan de hand van het Toetsingskader fiscale regelingen.

1.3 Onderzoeksvragen

De tariefstructuur en de heffingskortingen kennen zowel financiële beleidsdoelen als doelen direct gericht op arbeidsparticipatie. Het ministerie formuleert de volgende drie beleidsdoelen van de heffingskortingen en tariefstructuur:

1. Het bereiken van de politiek gewenste belastinginkomsten en verdeling van belastingdruk en van besteedbare inkomens (doel van de heffingsstructuur inclusief alle heffingskortingen).
2. Het kunnen sturen op de jaarlijkse koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen. Dit is een doel van alle heffingskortingen.
3. Het stimuleren van de arbeidsparticipatie en het uitbreiden van het aantal gewerkte uren. Dit is een (expliciet) doel van de AK en de IACK.

Het eerste doel, het bereiken van de politiek gewenste belastinginkomsten, belastingdruk en inkomensverdeling, wordt per definitie bereikt. Dit doel hangt samen met het tweede doel, het sturen op de koopkrachtontwikkeling. Dit onderzoek gaat niet in op de vraag in hoeverre de huidige inkomensverdeling rechtvaardig is. Voor dit onderzoek wordt aangenomen dat de huidige situatie gewenst is. Dit betekent dat het onderzoek zich richt op de vraag in hoeverre de doelen inkomensbeleid (koopkrachtontwikkeling) en stimuleren van arbeidsparticipatie gerealiseerd worden en of dit met minder middelen of op een andere manier net zo goed of beter zou kunnen.





Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het huidige systeem van heffingskortingen de tariefstructuur een doelmatige manier om de huidige belastingdruk en de huidige verdeling van besteedbare inkomens te bewerkstelligen?
2. Per heffingskorting: is de heffingskorting een *doeltreffend* instrument geweest om gerichte *inkomensondersteuning* mee te bewerkstelligen?
3. Per heffingskorting: is de heffingskorting een *doelmatig* instrument geweest om gerichte *inkomensondersteuning* mee te bewerkstelligen?
4. Per heffingskorting: zou het ten behoeve van het inkomensbeleid doeltreffender en/of doelmatiger zijn om deze korting op een andere manier vorm te geven, bijvoorbeeld buiten de fiscaliteit om?
5. Zijn de AK en de IACK *doeltreffende instrumenten* geweest om het *arbeidsaanbod* te *vergroten*? In hoeverre is dat naar verwachting nog het geval voor verdere verhogingen?
6. Zijn de AK en de IACK *doelmatige instrumenten* geweest om het *arbeidsaanbod* te *vergroten*? In hoeverre is dat naar verwachting nog het geval voor verdere verhogingen?
7. Zou de arbeidsaanbodprikkel op een doelmatigere en/of doeltreffendere manier, bijvoorbeeld buiten de fiscaliteit om, vormgegeven kunnen worden?

De eerste vier vragen hebben betrekking op de financiële beleidsdoelen, sturen op koopkrachtontwikkeling (gerichte inkomensondersteuning) en de laatste drie vragen gaan over het arbeidsaanboddoel. Deze laatste drie vragen betreffen alleen de AK en de IACK omdat alleen deze heffingskortingen arbeidsparticipatie als doel hebben. Hoofdstuk 3 richt zich op de vragen over de financiële beleidsdoelen en hoofdstuk 4 gaat in op de vragen naar het realiseren van het beleidsdoel arbeidsparticipatie.

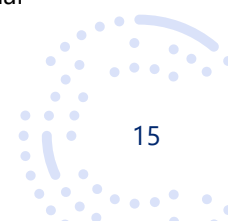
1.4 Leeswijzer

De volledige rapportage over dit onderzoek bestaat uit voorliggend hoofdrapport en het bijlagenrapport. In het bijlagenrapport zijn de resultaten van de verschillende deelonderzoeken weergegeven:

- kwalitatieve analyse van de heffingskortingen op basis van literatuur (bijlage 1)
- analyse fiscaal toetsingskader voor elke heffingskorting afzonderlijk (onderdeel van bijlage 1, hoofdstuk 3.10)
- analyse resultaten vragenlijst en experiment in het LISS panel (bijlage 2)
- aanvullende analyse microdata CBS (bijlage 3)

De synthese in dit hoofdrapport is gebaseerd op de onderliggende bijlagen.

Het hoofdrapport bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen op hoofdlijnen zonder hierbij op alle details in te gaan. Het rapport bestaat na deze inleiding en de beschrijving van de onderzoeksopzet in hoofdstuk 2, uit vier hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen beantwoord worden. In hoofdstuk 3, gaat het om de financiële beleidsdoelen. Dit zijn het realiseren van de huidige belastinginkomsten, de huidige verdeling van de belastingdruk en het kunnen geven van gerichte inkomensondersteuning aan verschillende groepen. In hoofdstuk 4 gaat het om het doel de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te vergroten. Hoofdstuk 5 gaat in op mogelijke alternatieven voor de huidige systematiek van tarieven en heffingskortingen. De resultaten van de analyses van het fiscaal





toetsingskader zijn niet apart in dit hoofdrapport opgenomen, maar zijn wel in de managementsamenvatting opgenomen. In dit hoofdrapport zijn geen statistische toetsen weergegeven; deze zijn opgenomen in de bijlagen. Dit hoofdrapport bevat op een enkele uitzondering na geen verwijzingen naar bronnen. Wel is de volledige bibliografie opgenomen waar een groot deel van de analyses op gebaseerd is. De verwijzingen naar deze bronnen zijn opgenomen in de bijlagen.





2 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt:

1. Kwalitatieve analyse van de heffingskortingen op basis van literatuur
2. Longitudinaal vragenlijstonderzoek (incl. experiment) in het LISS panel
3. Kwantitatieve analyse op basis van microdata van het CBS

Hier geven we per onderzoeksmethode een korte toelichting.

2.1 Kwalitatieve analyse van de heffingskortingen op basis van literatuur

Het literatuuronderzoek is gebaseerd op zowel wetenschappelijke literatuur als wetteksten, onderzoeksrapportages en beleidsdocumentatie. De vragen van het Toetsingskader fiscale regelingen zijn ook op basis van deze analyse beantwoord.

In het literatuuronderzoek zijn relevante studies naar de dimensies waarop we de heffingskortingen en alternatieven toetsen in beeld gebracht en zijn (mogelijke) kwetsbare groepen gesignaleerd van wie het perspectief op de tariefstructuur en heffingskortingen nog onvoldoende is onderzocht.

Met het literatuuronderzoek beoogden we verder voor de AK en de IACK de beoordelingscriteria¹ te evalueren. Dit zijn:

1. Uitvoerbaarheid:
 - a. Is het de verwachting dat de maatregel complex is en daarmee tot hoge uitvoeringskosten leidt bij burgers, de Belastingdienst en/of ketenpartners?
2. Doeltreffendheid:
 - a. Geeft de belastingmaatregel een prikkel die gewenst gedrag stimuleert of ongewenst gedrag vermindert?
 - b. Is de gedragsverandering groot genoeg om de beoogde uitkomst van de maatregel te bereiken?
3. Doelmatigheid:
 - a. Is de verwachte opbrengstderiving of lastenverzwaring acceptabel vergeleken met gedragseffect en te bereiken doel?
 - b. Zijn onbedoelde gedragsreacties voldoende beperkt in relatie tot het doel?
4. Budgettaire impact:
 - a. Wat is het verwachte verlies aan belastinginkomsten?
 - b. Is het de verwachting dat de maatregel tot verzilveringsproblemen leidt waardoor de maatregel slechts gedeeltelijk benut kan worden?
5. Begrijpelijkheid:
 - a. Is het de verwachting dat de maatregel voldoende transparant en begrijpelijk is voor burgers?
 - b. Zijn de hogere marginale druk voor sommige groepen en de verschillen in belastingdruk tussen verschillende huishoudtypes met hetzelfde inkomen uitlegbaar?
6. Fiscale toetsingskader: de bijbehorende vragen zijn in hoofdstuk 1 opgenomen.

¹ Gebaseerd op Hamelink e.a. (2023).





2.2 Vragenlijstonderzoek en experiment in LISS panel

Voor het beantwoorden van de vragen over de arbeidsmarktprikkels is onderzoek uitgevoerd op basis van twee vragenlijsten in het door Centerdata beheerde representatieve LISS panel met daarin een online experiment.

LISS panel

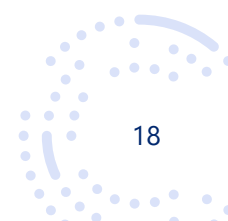
Het LISS panel bestaat sinds 2007 en is speciaal opgezet voor wetenschappelijk, maatschappelijk en beleidsrelevant onderzoek. Het bestaat uit ongeveer 5.000 huishoudens en ruim 7.000 individuele panelleden die elke maand een of meer vragenlijsten beantwoorden. Het panel is geworven op basis van een aselechte steekproef die door het CBS is getrokken. Bij de werving zijn mensen zowel telefonisch als face-to-face benaderd met een verzoek om deelname. Het LISS panel is een representatief panel waarbij panelleden zichzelf niet kunnen aanmelden. Panelleden ontvangen een vooraf vastgestelde financiële vergoeding. Aangezien mensen zich niet spontaan bij het LISS panel kunnen aanmelden, treedt er geen vertekening op door zelfselectie. Het is onze ervaring dat het aantal afgebroken vragenlijsten sterk wordt verminderd door de belofte van een uit te keren vergoeding bij volledige invulling van de vragenlijst. De respons op de uitgezette vragenlijsten is doorgaans hoog (70% of hoger).

In juli 2023 is de eerste vragenlijst afgenomen in het LISS panel. De eerste vragenlijst werd voorgelegd aan een steekproef die representatief is voor de Nederlandse bevolking van 18 jaar tot 65 jaar, met uitzondering van panelleden die (1) vrijgesteld zijn van werk zoeken; (2) studeren of naar school gaan; (3) met pensioen zijn; of (4) (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn. De invulduur van deze eerste vragenlijst was ongeveer 4 minuten (mediaan). In totaal vulden 2.590 respondenten (74% van de bruto steekproef) de vragenlijst volledig in.

In augustus 2023 werd dezelfde groep respondenten uitgenodigd voor een tweede vragenlijst. 2.044 respondenten vulden de tweede vragenlijst volledig in (78,9% van de eerste meting). De invulduur van de tweede vragenlijst was ongeveer 15 minuten (mediaan). De analyses zijn uitgevoerd op de groep respondenten die zowel de eerste als de tweede vragenlijst volledig hebben ingevuld ($n = 2.044$; tenzij anders aangegeven).

Met een briefinterventie is onderzocht of het geven van meer informatie over de arbeidskorting helpt om mensen te stimuleren (meer) te werken. In de eerste vragenlijst ontving een deel van de respondenten een brief, het andere deel niet. Alle respondenten kregen vragen voorgelegd waarmee we achterhaalden of zij meer of minder wilden werken en hoeveel kennis ze hadden van verschillende heffingskortingen.

In het experiment werden respondenten willekeurig toegewezen aan één van de twee briefcondities of de controlegroep. De controlegroep ontving geen (digitale) brief. Respondenten die aan een briefconditie toegewezen werden kregen óf een brief *mét een geeltje* te zien, of een brief zonder dit geeltje. Op de gele post-it stond “Voor veel werkenden is een betere **beloning** de belangrijkste reden om meer te gaan werken”. Dit was bedoeld als een extra trigger om meer werken te overwegen. In de brief kregen zij uitleg over de inkomstenbelasting en arbeidskorting. Het was een brief die het Ministerie van Financiën ook zou kunnen versturen. Respondenten hadden de mogelijkheid om de link in de brief aan te klikken of de QR-code te scannen en zo naar een pagina te gaan waarop ze konden berekenen hoeveel extra inkomen werken zou kunnen opleveren. Vervolgens ontvingen zij vragen over de brief. Van de respondenten die een brief te zien kregen, klikte 12,4% op de link in de brief en 7,9% scande de QR-code.





De resultaten van het vragenlijstonderzoek en het experiment zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

2.3 Kwantitatieve analyse op basis van microdata van het CBS

Om een beeld te krijgen van het effect van de AK en de IACK op arbeidsparticipatie is gebruik gemaakt van een analyse van microdata van het CBS. Ook hebben we gekeken naar het effect van de afbouw van de overdraagbaarheid van de heffingskortingen op de arbeidsparticipatie.

Tussen 2009 en 2023 is de uitbetaling van de AHK, AK en IACK aan fiscale partners met een laag inkomen afgebouwd als zij geboren zijn na 1962. Doel hiervan was het vergroten van het arbeidsaanbod van de minstverdienende partner. In de microdata is gekeken of de arbeidsparticipatie van personen geboren in 1963 in de loop der jaren inderdaad duidelijk (sneller) is toegenomen c.q. veel minder snel is gedaald dan die van personen geboren in 1962, in het bijzonder is gekeken naar de positie van personen die weinig of niet werkten, maar wel een werkende partner hadden.

Voor de AK hebben we gekeken of er een verband te leggen is tussen verhogingen van de AK in de loop der jaren en het verloop van de arbeidsparticipatie. Het bleek niet mogelijk om het effect van de veranderingen in de AK te isoleren van andere veranderingen op de arbeidsmarkt.

Voor het effect van de IACK is gekeken naar aanpassing van de opbouw in 2019. De afschaffing van de vaste voet in de IACK in 2019 vergroot de prikkel om meer uren te gaan werken. We keken daarom of het arbeidsinkomen en de gewerkte uren van ontvangers van de IACK na de afschaffing van de vaste voet (2019) meer gestegen zijn dan die van personen die de IACK niet ontvangen.

De resultaten van (beperkte) analyses van de CBS microdata zijn opgenomen in paragraaf 7 van hoofdstuk 4.



3 Financiële beleidsdoelen

3.1 Inleiding

De tariefstructuur en de heffingskortingen kennen de volgende financiële beleidsdoelen:

- Het bereiken van de huidige belastinginkomsten en de huidige verdeling van de belastingdruk en van besteedbare inkomens;
- Gerichte inkomensondersteuning.

In dit hoofdstuk kijken we naar de eerste vier onderzoeksvragen. We gaan per heffingskorting na of deze doeltreffend en doelmatig is om gericht inkomensbeleid mee te voeren en of het wellicht doeltreffender of doelmatiger zou zijn om deze heffingskorting anders vorm te geven (vragen 2,3 en 4). De paragrafen 3.2 tot en met 3.7 bevatten deze analyse voor de verschillende heffingskortingen. In paragraaf 3.8 bespreken we de tariefstructuur en de overdraagbaarheid van de heffingskortingen. De marginale druk wordt in hoofdstuk 4 besproken omdat deze sterker samenhangt met het beleidsdoel arbeidsparticipatie. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op de vraag of de vormgeving van de tariefstructuur met heffingskortingen een doelmatige manier is om de huidige belastingdruk en de huidige verdeling van besteedbare inkomens te bewerkstelligen (de eerste onderzoeksvraag).

3.2 Algemene heffingskorting (AHK)

De algemene heffingskorting (AHK) is in 2001 ingevoerd ter vervanging van de belastingvrije som. Iedere belastingplichtige in Nederland heeft recht op de algemene heffingskorting. De hoogte van de AHK bedroeg in 2023 € 3.070. Voor AOW-gerechtigden is dit bedrag lager. Omdat zij geen AOW-premie meer betalen, ontvangen zij ook niet het "AOW-premie-deel" van de AHK. De hoogte van de AHK voor AOW-gerechtigden bedraagt in 2023 € 1.583. De AHK wordt voor veel mensen direct bij de uitbetaling van het loon of de uitkering verrekend in de loonheffing.

Het geraamde budgettair belang van de algemene heffingskorting is tussen 2018 en 2023 toegenomen van € 19.813 miljoen in 2018 tot € 25.777 miljoen in 2023. Hiermee is het na de arbeidskorting de heffingskorting met het grootste financieel beslag.

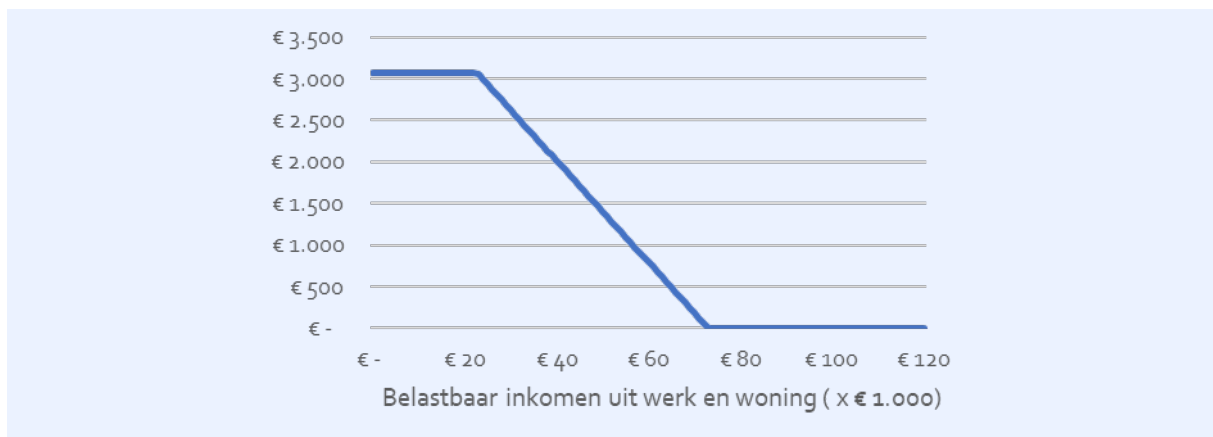
Het doel van de algemene heffingskorting is inkomensondersteuning. Sinds 2014 is de hoogte van de AHK inkomensafhankelijk, waarbij deze vanaf 2016 afgebouwd wordt naar nul voor hoge inkomens. Omdat de AHK voor AOW-gerechtigden ongeveer de helft is van die voor niet-AOW gerechtigden is ook het afbouwtraject voor AOW-gerechtigden ongeveer de helft van dat van jongere belastingplichtigen. Het inkomen waar de AHK volledig is afgebouwd, is gelijk voor AOW-gerechtigden en voor niet-AOW-gerechtigden. De algemene heffingskorting is in 2019, 2020 en 2021 verhoogd om lagere inkomens te laten profiteren van lastenverlichting (Memorie van Toelichting Belastingplan 2019). De afbouw van de AHK begint in 2023 bij € 22.661 en deze heffingskorting is volledig afgebouwd bij een belastbaar inkomen uit werk en woning van €73.031, het startpunt van het toptarief. Bij inkomens die met deze afbouw te maken hebben, de inkomens tussen de € 22.661 en € 73.031 wordt een AHK toegepast ter waarde van € 3.070 verminderd met 6,095% van het inkomensdeel boven de € 22.661.





Figuur 3.2.1 laat de hoogte van de AHK in 2023 zien en het afbouwtraject.

Figuur 3.2.1 Hoogte van de algemene heffingskorting in 2023.



Bron: eigen berekeningen op basis van Wet Inkomstenbelasting 2001 geldend op 1 januari 2023.

De afbouw van de AHK is gebaseerd op het inkomen uit werk en woning. Vanaf 2025 wordt de afbouw van de AHK gebaseerd op het verzamelinkomen, waardoor ook de inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2) en inkomen uit sparen en beleggen (box 3) meegenomen worden. Hierdoor vindt de afbouw van de AHK voor iedere belastingplichtige met hetzelfde verzamelinkomen op gelijke wijze plaats, ongeacht de samenstelling van het verzamelinkomen (Memorie van Toelichting Belastingplan 2023). Voor belastingplichtigen met een inkomen uit werk en woning boven de circa € 73.000 (2023) heeft deze wijziging geen effect omdat zij al geen AHK ontvangen. Het afbouwtraject heeft wel tot gevolg dat de marginale tarieven hoger zijn voor de hogere inkomens. Dat heeft geen directe invloed op het bereiken van gerichte inkomensondersteuning, maar zou wel effect kunnen hebben op de arbeidsaanbod-incentives van de regeling.

De AHK geeft de overheid de mogelijkheid om de belastingafdracht te verminderen voor individuen met bepaalde (verzamel)inkomens. Hiermee kan gericht op inkomen gestuurd worden. De overheid heeft de mogelijkheid om de volgende elementen aan te passen:

- het niveau van de heffingskorting;
- de mate waarin de hoogte afneemt met het inkomen (steilheid);
- het inkomen vanaf waar de AHK afgebouwd wordt.

Omdat het doel gerichte inkomensondersteuning niet verder specifiek is gemaakt, is de doeltreffendheid niet eenduidig te bepalen. De AHK biedt per definitie inkomensondersteuning en is daarmee dus per definitie doeltreffend. Gerichte inkomensondersteuning is een breed doel dat gespecificeerd zou kunnen worden door de doelgroep te benoemen, individueel niveau of huishoudniveau, of een bepaalde inkomensgroep.

Door de inkomensafhankelijkheid van de AHK, hebben mensen met (verzamel)inkomens boven de € 22.660 (2023) minder, dan wel geen voordeel van de AHK. Het netto inkomensverschil tussen mensen met hoge en lage inkomens wordt hierdoor kleiner. Aan de kant van de lage inkomens is er





wel sprake van verzilveringsproblematiek. Bij een inkomen onder de circa € 8.315 (2023)² kan de algemene heffingskorting niet volledig verzilverd worden. De te betalen belasting is dan lager dan de algemene heffingskorting. Belastingplichtigen met lage inkomens ontvangen daardoor geen hogere inkomensondersteuning bij verdere verhogingen van de AHK.³

Door de aanpassing van de grondslag van de AHK naar verzamelinkomen in 2025, wordt een complexiteit geïntroduceerd. Mensen moeten wellicht de direct door de werkgever verrekenende korting op een later moment terugbetalen wanneer op basis van het verzamelinkomen recht op minder AHK bestaat. Deze complexiteit raakt echter niet de doeltreffendheid, omdat rechthebbenden nog steeds de AHK direct verrekend krijgen met hun inkomen of uitkering.

Conclusie: de algemene heffingskorting is doeltreffend voor geven van gerichte inkomensondersteuning
De AHK is een doeltreffende maatregel om te sturen op inkomen voor individuen. Doordat de hoogte afhangt van het verzamelinkomen kan gericht gestuurd worden op mensen in specifieke inkomensgroepen. Wel is het zo dat de overheid geen additionele inkomensondersteuning kan bieden aan mensen met lage inkomens omdat zij nauwelijks of geen belasting hoeven te betalen. Een verhoging van de AHK heeft vanwege de netto-nettokoppeling met de uitkeringen ook impact op de bijstand en de AOW-uitkering. De doeltreffendheid zou verbeterd kunnen worden door het doel specifieker te maken. Zo is het onduidelijk of het doel is om te sturen op individuele inkomens of op huishoudinkomen en voor welke groepen de inkomensondersteuning precies bedoeld is.

Conclusie: doelmatigheid AHK niet goed te bepalen

Er zijn geen doelen gesteld welke groepen gerichte ondersteuning nodig hebben en wanneer de gerichte inkomensondersteuning toereikend is. Omdat de doelen niet nader zijn vastgesteld kan niet worden vastgesteld of de AHK het beoogde doel bereikt tegen de laagst mogelijke kosten. Vergeleken met het systeem met een belastingvrije som is inkomensondersteuning door de AHK veel gericht mogelijk. In het systeem met belastingvrije som ontvingen hogere inkomens immers meer voordeel dan lager inkomens en dat is niet het geval bij de AHK. . Daarmee is de regeling dus doelmatiger dan een belastingvrije som, waar ook de hogere inkomens veel profiteren. Wel zien we dat het financieel belang van de AHK beperkt wordt door de afbouw van de hoogte van de heffingskorting naar nul voor hogere inkomens. Door het hogere marginale tarief voor deze groep ontstaat een negatieve incentive op met name de urenbeslissing, met mogelijke gevolgen voor het arbeidsaanbod en de belastinginkomsten. De opbrengstderiving wordt vanaf 2025 verder beperkt door de grondslag te baseren op het verzamelinkomen, waardoor niet alleen het inkomen uit arbeid meetelt, maar ook dat uit vermogen en overige inkomensbronnen.

² Als iemand recht heeft op meerdere heffingskortingen ligt het inkomen vanaf waar de heffingskortingen volledig verzilverd kunnen worden hoger.

³ Belastingplichtigen geboren voor 1963 kunnen hun korting mogelijk overdragen aan hun partner.





3.3 Arbeidskorting (AK)

Na de AHK is de arbeidskorting (AK) de heffingskorting waar de meeste mensen mee te maken hebben. De arbeidskorting (AK) is ingevoerd in 2001 ter vervanging van het arbeidskostenforfait. De hoogte van de AK is enkel afhankelijk van het arbeidsinkomen. Het is een gerichte inkomensondersteuning voor werkenden. Doordat de AK alleen ontvangen wordt over inkomen uit arbeid, wordt het netto verschil tussen inkomen uit arbeid en een uitkering vergroot, waardoor zowel mensen met een inkomen uit een uitkering als mensen met een laag inkomen uit arbeid geprikkeld worden om (meer) te werken.

Sinds de invoering van de AK kent deze heffingskorting de financiële beleidsdoelen zoals die in de inleiding genoemd zijn:

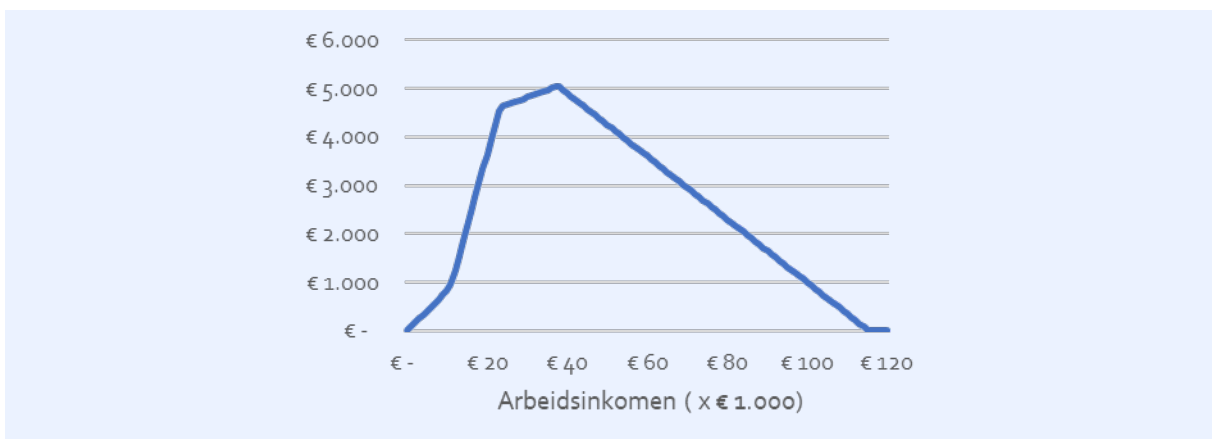
- Het bereiken van de huidige belastinginkomsten en de huidige verdeling van de belastingdruk en van besteedbare inkomens;
- Het geven van gerichte inkomensondersteuning voor werkenden

Daarnaast diende de AK als vervanging van de forfaitaire arbeidskostenaf trek en had ze als doel de beroepskosten te vergoeden. Naast deze financiële doelen heeft de AK tot doel het arbeidsaanbod te stimuleren. Hier kijken we naar de doelen die betrekking hebben op inkomensbeleid. In hoofdstuk 4 worden de effecten op het doel arbeidsparticipatie en de gewerkte uren besproken.

Doeltreffendheid AK voor gerichte inkomensondersteuning

Het belang van de AK is sterk toegenomen. In 2018 bedroeg dit € 19.756 miljoen, in 2023 bedroeg dit € 31.760 miljoen, waarmee het financieel belang van de AK in vijf jaar met 61% gestegen is. De maximale arbeidskorting is sinds 2001 gestegen van € 803 naar € 5.052 in 2023. De hoogte van de AK is inkomensafhankelijk en kent vanaf 2009 een afbouwtraject voor hogere inkomens. Vanaf 2016 is de afbouw naar nihil voor de hoogste inkomens. Daarmee is impliciet afscheid genomen van het doel om arbeidskosten te vergoeden. Figuur 3.3.1 laat zien wat de hoogte van de arbeidskorting is bij verschillende inkomens. De maximale korting wordt bereikt bij een inkomen van € 37.619 en bedraagt dan € 5.052.

Figuur 3.3.1 Hoogte van de arbeidskorting in 2023



Bron: eigen berekeningen op basis van Wet Inkomstenbelasting 2001 geldend van 1 januari 2023 tot en met 3 juli 2023.





De overheid heeft de mogelijkheid om het niveau van de AK te verhogen of te verlagen voor bepaalde inkomensgroepen en kan daarmee gericht sturen op de lastendruk van bepaalde inkomensgroepen.

De overheid heeft de mogelijkheid om de volgende elementen aan te passen:

- De hoogte van de AK;
- de mate waarin de hoogte toe- en afneemt met het inkomen (steilheid);
- het startpunt en het inkomenspunt waarop de AK volledig afgebouwd is en eventuele andere knikpunten.

Mensen met een arbeidsinkomen tot € 10.697 (2023). kunnen de AK niet volledig verzilveren.⁴ Vanaf dit inkomen kan de volledige belastingkorting van AK en AHK benut worden. Dit remt het stimulerende effect van de maatregel.

De AK is een gerichte fiscale prikkel, die direct verrekend wordt door de werkgever bij de salarisbetaling. Hiermee is de AK voor de beoogde doelgroep niet complex in zijn uitvoering. De systematiek met op- en afbouwtrajecten maken de systematiek wel complex in de zin van 'het kunnen beoordelen wat de effecten van meer of minder inkomen zullen zijn'. Het effect op het inkomen is groot. Voor mensen met een inkomen net onder modaal (€ 37.700 euro in 2023) is de AK maximaal met ongeveer € 420 netto per maand (2023).

Door de vormgeving levert de AK directe inkomensondersteuning op voor bijna alle werkenden (in loondienst en IB-zelfstandigen) doordat de belasting die een belastingplichtige moet betalen daalt. Het volledige voordeel van de AK ontstaat pas vanaf een inkomen vanaf € 10.697. Voor lagere inkomens is de AK niet volledig te verzilveren. Deze werkenden missen dus een deel van het belastingvoordeel. De inkomensondersteuning wordt afgebouwd vanaf een inkomen dat iets onder modaal ligt. De groep boven modaal tot een inkomen van € 115.000 ontvangt nog wel belastingkorting, maar steeds minder naarmate men meer verdient.

AK doeltreffend voor tegemoetkoming arbeidskosten?

Het doel vergoeding van forfaitaire arbeidskosten is in de loop van de tijd minder relevant geworden en werd onderdeel van het doel inkomensondersteuning. Sinds 2016 wordt de AK naar nul afgebouwd voor de hoogste inkomens waardoor deze inkomensgroep in ieder geval geen vergoeding voor arbeidskosten via de AK meer ontvangt.

Conclusie AK doeltreffend voor gerichte inkomensondersteuning

Bij de AK gaat het om een substantiële belastingkorting gericht op een grote groep. De AK leidt voor werkenden tot een duidelijke vermindering van de te betalen belasting en is daarmee een belangrijke vorm van inkomensondersteuning. Met de verhogingen van de arbeidskorting in de afgelopen twintig jaar is het doel gerichte inkomensondersteuning voor werkenden verder gerealiseerd. Gecombineerd met de invoering van het afbouwtraject (in 2009) bereikt de AK tot ongeveer een modaal inkomen de meeste inkomensondersteuning. Vanaf een modaal inkomen biedt de arbeidskorting minder inkomensondersteuning. Op deze manier is de AK heel doeltreffend in het verlagen van de lastendruk voor een grote groep werkenden. De AK is in 20 jaar fors verhoogd en kent vanaf 2009 een afbouwtraject voor hogere inkomens. Door de hoogte van de AK is er sprake van verzilveringsproblematiek voor mensen die minder dan € 10.697 (2023) verdienen. Dit beperkt de

⁴ Deze inkomensgrens ligt hoger wanneer er ook recht bestaat op IACK.





doeltreffendheid enigszins, al is het zo dat deze groep geen belasting hoeft te betalen. Hoewel de doelgroep voor het doel inkomensondersteuning niet verder gedefinieerd is dan werkenden, is wel duidelijk dat de inkomensondersteuning sterker gerealiseerd wordt voor inkomens tot modaal dan daarboven. Deze laatste groep kan zelf beter in het eigen inkomen voorzien. Het specifieke doel vergoeding van forfaitaire arbeidskosten is in de loop der jaren onderdeel geworden van het doel inkomensondersteuning.

Conclusie: doelmatigheid AK voor realiseren financiële doelen beperkt

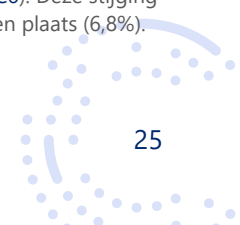
Bij de AK gaat het om een substantiële belastingkorting gericht op een grote groep. Deze belastingkorting legt een beslag van € 31.730 miljoen op de staatskas. Of deze besteding doelmatig is, kan niet los gezien worden van de toename van arbeidsparticipatie die hiermee bereikt wordt. De beleidstheorie is immers dat de AK leidt tot een toename van het arbeidsaanbod waardoor de belastinginkomsten stijgen. Het blijkt echter lastig te zijn, om na te gaan of en in hoeverre de AK bijgedragen heeft aan de stijging van de het arbeidsaanbod in de afgelopen jaren.⁵ Wel is het zo dat de AK een niet complexe regeling is omdat deze direct door de werkgever wordt verrekend, hetgeen de doelmatigheid bevordert. Het opbouw- en afbouwtraject maken de regeling daarentegen minder transparant, wat weer ten nadele van de doelmatigheid werkt.

De AK geeft met name in de opbouwfase een prikkel om meer te werken doordat werken meer loont. De relatief hoge en in de afgelopen jaren verhoogde AK heeft ook een keerzijde. Werkenden die arbeidsongeschikt of werkloos worden, krijgen te maken met een forse inkomensdaling. Dit is immers niet alleen de daling van het inkomen naar een uitkering van maximaal 70% van het laatstverdiende loon, maar ook het verlies van de korting op de te betalen belasting. Aan de ene kant ondersteunt de AK de beslissing om vanuit een uitkeringssituatie betaald werk aan te nemen, voor zover iemand fysiek en mentaal in staat is deze beslissing te nemen. Aan de andere kant wordt het verlies van werk financieel nog zwaarder. Ook kan opgemerkt worden dat, vanwege het afbouwtraject, er een incentive bestaat voor de groep werkenden in de afbouwfase om minder te werken. Het mogelijk verlies aan arbeidspotentieel (en belastinginkomsten) als gevolg daarvan dragen ook niet bij aan de doelmatigheid van deze heffingskorting.

3.4 Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

De IACK en zijn voorgangers (zie paragraaf 4.5) hebben als doelen het verhogen van het arbeidsaanbod van alleenstaande ouders en minstverdienende partners met jonge kinderen. Hiermee kent de IACK alleen indirect financiële beleidsdoelen. De IACK verhoogt de netto inkomsten van betaald werk voor minstverdienende partners en alleenstaande ouders doordat zij minder belasting moeten betalen. De IACK kent een opbouwtraject: tot een inkomen van € 29.076 (in 2023), stijgt de IACK met 11,45% van het extra inkomen. Vanaf het maximale inkomen blijft de hoogte van de IACK € 2.694. In tegenstelling tot de arbeidskorting, wordt de IACK niet afgebouwd wanneer het inkomen verder stijgt. Bij lagere inkomens kunnen de gecombineerde heffingskortingen AHK, AK en IACK niet volledig verzilverd worden. Door de verhoging van de heffingskortingen en met name de arbeidskorting in de afgelopen jaren is het inkomen waarbij volledige verzilvering van de IACK mogelijk is hoger geworden. Arbeidsinkomens tot ongeveer € 28.000 kunnen in 2023 de IACK niet

⁵ CBS Statline, Arbeidsdeelname, kerncijfers (<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85264NED/table?dl=9F1C6>). Deze stijging van 4,2 procentpunt betekende een toename van 6%. Deze stijging vond zowel bij mannen (5,3%) als bij vrouwen plaats (6,8%).





volledig verzilveren in combinatie met de AHK en de AK. Dit is een grote groep gerechtigden. Berekeningen van het ministerie van Financiën komen op een percentage van 51% van de IACK gerechtigden die de korting in 2024 niet volledig kunnen verzilveren. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de IACK voor het beleidsdoel arbeidsparticipatie worden in hoofdstuk 4 verder besproken.

3.5 Ouderenkorting (OUK).

De ouderenkorting (OUK) is in 2001 ingevoerd ter vervanging van de ouderenaftrek. Het doel van de OUK is gerichte inkomensondersteuning aan ouderen. De OUK is voor iedereen die de AOW-leeftijd heeft bereikt. Tot 2019 bestond een hoge en een lage OUK (respectievelijk € 1.418 en € 72 in 2018). Wanneer het verzamelinkomen boven de grens van destijds € 36.346 kwam, verviel de hoge ouderenkorting en had men alleen recht op de lage OUK. Dit leidde tot een scherpe inkomensdaling bij een geringe toename van het inkomen boven die grens. Vanaf 2019 wordt de OUK wanneer het verzamelinkomen boven het grensinkomen komt, geleidelijk afgebouwd met 15%. In 2023 vindt de afbouw plaats vanaf een inkomen van € 40.889 tot een inkomen van € 53.122. Door deze wijziging leidt een kleine stijging van het inkomen niet langer meteen tot het bijna volledige verlies van de ouderenkorting. Figuur 3.5.1 laat deze afbouw zien.

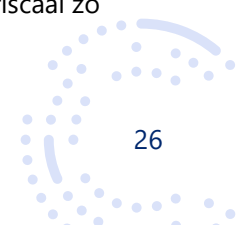
Figuur 3.5.1 Hoogte van de ouderenkorting in 2023.



Bron: eigen berekeningen op basis van Wet Inkomstenbelasting 2001 geldend van 1 januari 2023 tot en met 3 juli 2023.

Doeltreffendheid OUK voor inkomensbeleid

De OUK verhoogt het inkomen van ouderen en daarmee kan de overheid de koopkrachtontwikkeling van ouderen sturen. Door de afbouwsystematiek komt de korting niet terecht bij de hogere inkomens. De OUK is een korting die op individuele inkomens verleend wordt en niet overdraagbaar is aan de fiscale partner. De korting is afhankelijk van het verzamelinkomen van ouderen, waardoor alle ouderen met een gelijk verzamelinkomen gelijk belast worden, ongeacht de inkomensbron. Om de OUK volledig te kunnen benutten is in 2023 een verzamelinkomen van minimaal € 17.970 nodig. Voor AOW-gerechtigden met een partner betekent dit dat zij minimaal een aanvullend inkomen van € 450 bruto per maand moeten hebben. Is het inkomen lager dan kan de OUK niet volledig verzilverd worden. Berekeningen van het ministerie van Financiën laten zien dat 39% van de mensen in de AOW leeftijd de OUK niet volledig kunnen verzilveren. Het gaat daarbij om grote aantallen mensen, en om soms relatief grote bedragen. Wanneer het huishouden over vermogen beschikt, kan dit fiscaal zo





verdeeld worden dat ook de partner die individueel niet boven de inkomensgrens voor het benutten van de OUK uit komt, deze wel kan benutten. Verder is het zo dat de OUK automatisch verrekend wordt door de Sociale Verzekeringsbank bij de AOW waardoor mensen met een klein aanvullend pensioen zelf belastingaangifte moeten doen om de volledige OUK te kunnen verzilveren. Om het gewenste effect op de koopkrachtontwikkeling van ouderen te realiseren is dus extra aandacht nodig voor de noodzaak om belastingaangifte te doen om de OUK volledig te kunnen verzilveren.

Conclusie: OUK gedeeltelijk doeltreffend

De OUK bereikt het doel inkomensondersteuning doordat een groot deel van de AOW-gerechtigden hierdoor minder belasting hoeft te betalen. Hoewel de doelgroep van de OUK alleen op basis van leeftijd is gedefinieerd, lijkt de OUK door de afbouw voor hogere inkomens vooral bedoeld voor lagere tot middeninkomens. De AOW-gerechtigden met de laagste inkomens kunnen de OUK echter niet volledig benutten waardoor het doel slechts gedeeltelijk bereikt wordt.

Doelmatigheid OUK voor inkomensbeleid

Het budgettair belang van de OUK bedraagt € 4.825 miljoen euro in 2023. De opbrengstderving wordt beperkt doordat de doelgroep beperkt is (alleen mensen met de AOW-gerechtigde leeftijd) en doordat de OUK afgebouwd wordt voor hoge inkomens.

Een alternatief voor de OUK is het verhogen van de AOW, waarmee ook inkomensondersteuning geboden wordt. Echter, doordat de AOW niet inkomensafhankelijk is, zou het budgettair belang dan groter zijn en zou deze inkomensondersteuning ook terecht komen bij de hogere inkomens die dit niet nodig hebben. Wanneer de OUK in de AOW zou worden opgenomen, dan levert dit ook een probleem op voor mensen die geen recht op volledige AOW hebben. Cijfers van de SVB laten zien dat dit in 2023 om 19% van alle AOW-gerechtigden gaat. Hierdoor is het voor ouderen eenvoudiger om zicht te krijgen op het effect van belastingheffing op hun inkomen en hun netto inkomen uit te rekenen. Het nadeel hiervan is dat de OUK dan gebaseerd zou zijn op het inkomen uit box 1, waar het nu gebaseerd is op het verzamelinkomen. Een andere optie is het verzilverbaar maken van de heffingskorting. Dit alternatief komt direct terecht bij de doelgroep die dit nodig heeft en zal de doeltreffendheid vergroten. De doelmatigheid zal er niet door verminderen (immers: de toegenomen uitgaven zullen terechtkomen bij de beoogde groep). Wel neemt uiteraard het budgettair beslag van de regeling toe.

Conclusie: OUK doelmatig

De OUK is een doelmatig instrument: hoewel de regeling een afbouwtraject kent, en dus wellicht eenvoudiger zou kunnen worden vormgegeven, lijkt deze complexiteit voor de meeste gebruikers niet actueel omdat verrekening automatisch plaatsvindt bij de AOW-betaling door de SVB. Net als bij de andere heffingskortingen geldt dat de regeling doelmatiger is dan een belastingvrije som omdat dit voorkomt dat een deel van het budgettair beslag terecht komt bij ouderen met een groot aanvullend pensioen (die relatief meer baat hebben bij een belastingvrije som).

3.6 Alleenstaandeouderenkorting (AOK)

De AOK is in 2001 ingevoerd ter vervanging van de aanvullende ouderenaftrek. Het doel van de AOK is het sturen op de koopkracht van alleenstaande ouderen door een gerichte inkomensondersteuning.





De AOK is een vast bedrag van € 478 in 2023 voor iedereen die recht heeft op een AOW voor alleenstaanden en is niet afhankelijk van het (verzamel)inkomen.

Doeltreffendheid AOK voor inkomensbeleid

Het beoogd effect is om de koopkracht van alleenstaande ouderen op peil te houden. Door verzilveringsproblemen kunnen ouderen met een laag inkomen de combinatie van heffingskortingen waar zij recht op hebben niet volledig verzilveren. De drie kortingen waar alleenstaande ouderen recht op hebben, de OUK, de AOK en de AHK, kunnen vanaf een inkomen van € 20.471 volledig verzilverd worden. Dat staat gelijk aan de AOW voor alleenstaanden plus een aanvullend inkomen van € 250 bruto per maand. Volgens het ministerie van Financiën kan 27% van de alleenstaande ouderen het recht op de AOK niet volledig verzilveren.

Conclusie: AOK deels doeltreffend voor gerichte inkomensondersteuning

De AOK bereikt het doel gerichte inkomensondersteuning voor alleenstaande ouderen voor ouderen met een inkomen vanaf € 20.471 en is daarmee doeltreffend. Voor de groep met een lager inkomen is dit echter niet het geval. Deze groep, ruim een kwart van de rechthebbenden, kan de AOK niet volledig verzilveren.

Doelmatigheid AOK voor gerichte inkomensondersteuning

Het geraamd budgettaire belang van de AOK bedraagt € 611 miljoen in 2023. De opbrengstderving wordt beperkt doordat de doelgroep beperkt is. De AOK kan pas vanaf een inkomen van € 20.471 verzilverd worden en levert dan een netto voordeel van € 478 per jaar op.

Als alternatief voor de AOK zou de AOW voor alleenstaanden verhoogd kunnen worden. De verhoging van de AOW voor alleenstaanden met het bedrag van de AOK zou geen toename van het budgettaire beslag met zich meebrengen ondanks het feit dat deze verhoging uitbetaald moet worden aan alle AOW-ontvangers, ook aan hen die een inkomen hebben dat hoog genoeg is om de AOK volledig te kunnen verzilveren.⁶ Hierdoor leidt dit alternatief tot een zeker cadeau-effect. Het voordeel is dat een deel van de verzilveringsproblematiek bij de laagste inkomensgroepen die nu geen gebruik kunnen maken van de AOK wordt opgelost. Aan de andere kant komt dat voordeel niet toe aan mensen met een onvolledige AOW, terwijl dit deels ook een kwetsbare inkomensgroep is. Het toevoegen van de AOK aan de AOW beperkt de mogelijkheden van de overheid voor gerichte inkomensondersteuning voor alleenstaande ouderen buiten de AOW om. Het is dus maar de vraag of een dergelijke oplossing doelmatiger zal zijn dan het huidige systeem.

Ook voor de AOK geldt, evenals voor de OUK, dat een andere optie is om over te gaan op een systematiek van verzilverbare heffingskortingen. Dit alternatief komt direct terecht bij de doelgroep die dit nodig heeft en zal niet leiden tot extra uitgaven die buiten de beoogde doelgroep terecht komen.

Conclusie: AOK doelmatig voor gerichte inkomensondersteuning

⁶ In september 2023 telde Nederland 1.339.854 personen met recht op een AOW voor alleenstaanden. Wanneer al deze personen een verhoging van € 478 op jaarbasis zouden ontvangen, komt dit neer op een bedrag van € 640 miljoen. Wanneer we echter rekening houden met 19% die geen recht hebben op een volledige AOW uitkering, dan komt het feitelijke bedrag lager uit, en daarmee dichterbij de huidige budget voor de AOK.





De AOK lijkt een doelmatige regeling te zijn: er zijn geen voor de hand liggende alternatieven die vergelijkbaar zijn in (beperkte) complexiteit en uitvoerbaarheid die leiden tot een grotere impact bij gelijk budgettair belang, of tot een vergelijkbare uitkomst bij een lager budgettair belang.

3.7 Jonggehandicaptenkorting (JGK)

De jonggehandicaptenkorting (JGK) is in 2001 ingevoerd ter vervanging van de jonggehandicaptenaftrek. Het doel van de JGK is het verbeteren van inkomenspositie van jonggehandicapten (Wajong-gerechtigden). Alle Wajong-gerechtigden hebben recht op een vaste korting van € 820 in 2023. De JGK kan zowel door werkende als door niet-werkende Wajongers benut worden. Voor jonggehandicapten die alleen een Wajong uitkering hebben of naast hun Wajong uitkering een WIA of WAZ uitkering, verreken UUV de korting. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen en met werk kan de korting door de werkgever verrekend worden of kan de korting bij de belastingaangifte aangevraagd worden.

Doeltreffendheid JGK gerichte inkomensondersteuning

De doelstellingen van het jonggehandicaptenbeleid, waar het ministerie van SZW verantwoordelijk voor is, zijn arbeids- en inkomensondersteuning (begroting Sociale Zaken 2021). Omdat de JGK zowel voor werkende als voor niet-werkende Wajongers geldt, is het belangrijkste doel de inkomensondersteuning. Met de jonggehandicaptenkorting kan gericht gestuurd worden op de koopkrachtontwikkeling van een specifieke doelgroep die kwetsbaar is en die maar zeer beperkte mogelijkheden heeft om zelf voor een verhoging van hun inkomen te zorgen. Wel geldt dat werkende Wajongers naast JGK ook recht hebben op AHK en AK, waardoor niet iedereen de JGK kan verzilveren. Voor een deel van de doelgroep geldt dat zij een laag inkomen hebben omdat zij werken met loondispensatie. Ook deze groep kan de heffingskortingen niet volledig verzilveren. Volgens berekeningen van het ministerie van Financiën speelt verzilveringsproblematiek voor ongeveer 7% van de JGK-gerechtigden, al is dit percentage relatief onzeker.

Verder bestaat er bij werkende Wajongers een risico op niet-gebruik van de JGK. De werkende Wajonger moet zelf in de gaten houden of zijn werkgever de JGK verreken en dit anders zelf via zijn belastingaangifte aanvragen. Ook wanneer de werkgever de JGK verreken moet de Wajonger die belastingaangifte doet wel aanvinken dat hij recht heeft op een Wajong uitkering. Ook wanneer er sprake is van een slapende Wajong uitkering, moet iemand wel het recht op Wajong aanvinken op het aangifteformulier omdat anders de JGK niet verrekend zal worden. Dit is de situatie waarin de betrokkene meer verdient meer dan het minimumloon waardoor hij geen uitkering ontvangt maar wel een Wajong recht, en dus een JGK-recht, heeft. Er zijn geen schattingen bekend over dit niet-gebruik van de JGK-regeling.

Voor werkende Wajongers zijn alternatieven denkbaar die met de inzet van vergelijkbare middelen een groter deel van de doelgroep inkomensondersteuning bieden, zoals de teruggave van de niet-verzilverde JGK en het verder automatiseren van de verrekening van de JGK door de Belastingdienst.

Conclusie: JGK doeltreffend voor niet-werkende Wajongers en deels doeltreffend voor werkende Wajongers





Het doel gerichte inkomensondersteuning voor jonggehandicapten wordt voor niet-werkende Wajongers bereikt door de verrekening van de JGK door UWV. Een deel van de werkende Wajongers en zeker degenen die met loondispensatie werken, kunnen de JGK niet verzilveren. Ook vraagt de JGK een extra handeling of op zijn minst een alertheid van de werkende Wajonger waardoor het risico op niet-gebruik bestaat en de JGK zodoende een deel van de doelgroep niet bereikt.

Doelmatigheid JGK gerichte inkomensondersteuning

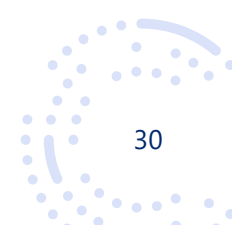
De doelgroep voor de jonggehandicaptenkorting is heel specifiek en goed af te bakenen. De inkomenssteun komt daardoor goed terecht bij de beoogde doelgroep. In 2023 is het budgettair belang € 198 miljoen en dat is vergeleken met de jaren ervoor nauwelijks gestegen. Door het beperken van de instroom in de Wajong vanaf 2015 neemt de omvang van de doelgroep ook af waardoor het budgettair belang op termijn zal afnemen. Vanwege de verzilveringsproblematiek voor een deel van de werkende Wajongers en de kans op niet-gebruik, kan naar alternatieven worden gekeken. Een doelmatig alternatief zou met vergelijkbare kosten de gehele groep werkende Wajongers moeten bereiken. Een dergelijk alternatief lijkt niet voorhanden. Het verhogen van de Wajong-uitkering lost het verzilveringsprobleem op (en wellicht ook een deel van de verzilveringsproblematiek van de AHK en de AK) van de werkende Wajongers. Het vergroot daarentegen het probleem van het niet-gebruik van de mensen met een slapend Wajong-recht: omdat zij geen uitkering uitbetaald krijgen, raken zij door een verschuiving van een heffingskorting naar een (extra) uitkering hun inkomenssteun kwijt. Een mogelijk alternatief zou zijn de uitbetaling van de niet-verzilverde JGK. Om de kans op niet-gebruik verder te beperken, zou de koppeling tussen gegevens van UWV en de belastingdienst verder verbeterd kunnen worden zodat de JGK automatisch bij de belastingaangifte meegenomen wordt, ook in het geval van een slapende Wajong uitkering. Aan deze laatste optie zijn uitvoeringskosten in de vorm van automatiseringskosten verbonden.

Conclusie: JGK doelmatig

De JGK is een doelmatige regeling omdat de juiste doelgroep bereikt wordt en het een regeling is die voor niet-werkende Wajongers en de meeste werkende Wajongers niet complex en zeer goed uitvoerbaar is.

3.8 Systeem van tariefstructuur en heffingen

Naast de specifieke beoordeling van de heffingskortingen op doeltreffendheid en doelmatigheid, richt dit onderzoek zich ook op de algemene beoordeling van het systeem van de tariefstructuur en heffingskortingen. We maken een vergelijking tussen de heffingskortingen enerzijds en de belastingvrije som anderzijds. Met de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de belastingvrije som omgezet in heffingskortingen. De belastingvrije som werd in mindering gebracht op het inkomen waarna belasting afgedragen werd. Heffingskortingen worden daarentegen in mindering gebracht op de belasting die betaald wordt. Heffingskortingen waren bij invoering net als de belastingvrije som overdraagbaar aan de partner. De heffingskortingen verhogen de netto inkomens voor alle belastingplichtigen. De mate waarin het inkomen verhoogd wordt, hangt van verschillende factoren af zoals leeftijd, inkomensbron en hoogte van het inkomen. Doordat de heffingskortingen van veel factoren afhangen kan de overheid gericht inkomens sturen.





Aanpassing belastingschijven en tarieven

De hoogte van de belastingtarieven en de lengte van de belastingschijven zijn de onderdelen van de tariefstructuur waarmee de overheid op inkomens kan sturen en belastinginkomsten kan genereren. Tussen 2001 en 2020 is het aantal schijven verminderd van 4 schijven naar 2 schijven voor mensen tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Voor mensen vanaf de AOW-leeftijd bestaan vanaf 2020 nog drie schijven omdat zij over het eerste deel van hun inkomen geen AOW premie betalen. In diezelfde periode zijn de belastingtarieven gedaald. Het hoogste belastingtarief is in die 20 jaar gedaald van 52% naar 49,5%. Over het inkomen daaronder werd in 2001 nog 42% belasting geheven over een deel van het inkomen (de derde schijf), terwijl dit in 2021 naar 37,05% is gedaald. Het tarief van de eerste schijf is wel gestegen van 32,35% naar 37,3%, maar de lengte van deze eerste schijf is sterk toegenomen met de invoering van twee schijven in plaats van vier in 2020.

Doeltreffendheid heffingskortingen voor inkomensbeleid

Het systeem van heffingskortingen kent de mogelijkheid tot het inzetten van op- en afbouwtrajecten. Hierdoor kan er doeltreffend gestuurd worden op inkomens van specifiek gedefinieerde inkomensgroepen. Dit is een duidelijk verschil met het eerdere systeem met de belastingvrije som. Omdat de heffingskortingen gedefinieerd zijn in absolute bedragen, wordt voorkomen dat de inkomensgroepen die minder ondersteuning nodig hebben wel relatief veel voordeel ontvangen, zoals bij een systeem met belastingvrije sommen het geval is. Daarbij wordt gestuurd op individuele inkomens en niet op huishoudinkomens. Vanaf het eind van de vorige eeuw is het financiële beleid en daarbinnen het belastingstelsel gericht op het stimuleren van economische zelfstandigheid van vrouwen, vaak de niet-verdienende of minstverdienende partner.⁷ In dat kader is vanaf 2009 ook de overdraagbaarheid van de heffingskortingen beperkt. De heffingskortingen zijn op zich een doeltreffende maatregel voor gerichte inkomensondersteuning op individueel niveau. De doeltreffendheid wordt geremd door verzilveringsproblemen voor de lagere inkomens, die kunnen voorkomen tot ongeveer de helft van de rechthebbenden (bij de IACK). Het is niet duidelijk welke groep de heffingskortingen precies beogen te bereiken met de gerichte inkomensondersteuning. Dat maakt het lastig om de doeltreffendheid van de heffingskortingen precies te bepalen. De heffingskortingen zijn in zoverre doeltreffend dat zij inkomensondersteuning bieden aan een (grote) groep belastingplichtigen waarbij deze ondersteuning meer terecht komt bij lagere en middeninkomens dan bij hogere inkomens. Een snellere afbouw van de heffingskortingen zou leiden tot het sterker richten van de inkomensondersteuning op lagere inkomens. Dit kan wel het doel arbeidsparticipatie van minstverdienende partners raken wanneer de marginale druk voor deze groep verhoogd wordt door een snellere afbouw van de heffingskortingen.

Doelmatigheid heffingskortingen voor inkomensbeleid

Het systeem van heffingskortingen is doelmatiger dan het voorheen gebruikte systeem van de belastingvrije som doordat het voordeel voor hoge en lage inkomens bij heffingskortingen in euro's gelijk is. Met hetzelfde budgettaire beslag ontvangen lage inkomens daardoor meer voordeel en hoge inkomens minder voordeel dan bij de belastingvrije som. Tegelijkertijd constateren we dat het systeem complex is en dat mensen moeite hebben om hun marginale druk goed in te schatten. Hierdoor verwachten mensen of meer over te houden van (extra uren) werken of juist minder dan in werkelijkheid het geval is. Deze foutieve inschattingen verstoren de stimulerende werking van de heffingskortingen AK en IACK op arbeidsparticipatie (ook in gewerkte uren).

⁷ Zie bijvoorbeeld: SER (1998) 98/07, *Naar een robuust belastingstelsel*. Den Haag: 1998.





Afschaffen overdraagbaarheid heffingskortingen

In het belastingplan 2008 werd de overdraagbaarheid van de AHK vanaf 2009 afgebouwd. Voor de AK en de IACK is dat het geval vanaf 2020. Vanaf 2023 is er geen overdraagbaarheid van heffingskortingen meer mogelijk voor iedereen geboren na 1962. Voor de afschaffing van de overdraagbaarheid van de AK en de IACK is het doel het bevorderen van arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner. In 4.7 gaan we in op de vraag of we op basis van de analyses van CBS microdata aanwijzingen zien dat dit doel gerealiseerd is. Hier gaat het om de financiële beleidsdoelen. De afschaffing van de overdraagbaarheid van alle heffingskortingen raakt wel de koopkrachtontwikkeling van de huishoudens die tot nu toe van de overdraagbaarheid gebruik maakten. Dit betreft met name huishoudens waarin een van de partners niet werkt of een kleine baan heeft. Deze partners konden voorheen twee keer de AHK verzilveren en dat is nu nog maar een keer. Dat scheelt deze huishoudens dus € 3.070 op jaarbasis. Dit is het directe gevolg van het politieke streven naar economische zelfstandigheid van beide partners en het niet langer financieel ondersteunen van huishoudens waar minder betaalde arbeid verricht wordt.

Ook vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd kan het verlies aan koopkracht door het afschaffen van de overdraagbaarheid van de AHK vóórkomen. Momenteel zijn er nog geen AOW-gerechtigden die hiermee te maken hebben, omdat de overdraagbaarheid van de heffingskortingen is afgeschaft voor de groep geboren na 31 december 1962. Vooral voor de groep minstverdienende partners in de AOW-leeftijd is een relatief hoog aanvullend (pensioen)inkomen nodig om het gemis van bijna € 1.000 heffingskorting goed te maken. Ook voor enkele andere jongere groepen kan het afschaffen van de overdraagbaarheid tot een fors inkomensverlies leiden. Hiermee wordt de (politieke) vraag actueel of de beperkte stimulering van de arbeidsparticipatie van minstverdienende partners in evenwicht is met het feit dat tegelijkertijd wel de inkomenspositie van enkele groepen huishoudens hierdoor verslechtert.

3.9 Conclusie effect heffingskortingen en tariefstructuur op financiële doelen

Het huidige systeem van tariefstructuur en heffingskortingen realiseert per definitie de huidige verdeling van de belastingdruk en van besteedbare inkomens. Hier hebben we daarom alleen gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de heffingskortingen op gerichte inkomensondersteuning van verschillende groepen.

Het doel gerichte inkomensondersteuning wordt gerealiseerd door het bestaan van de heffingskortingen op zich waardoor de overheid de mogelijkheid heeft jaarlijks bij te sturen. Met name het effect van de AK is groot en kan oplopen tot ongeveer € 420 netto per maand (2023). De doeltreffendheid van de verschillende heffingskortingen voor de financiële doelen lijkt groot. De doelmatigheid van het systeem met heffingskortingen wordt beperkt doordat het effect van een heffingskorting voor mensen zelf soms onbekend of lastig in te schatten is. Dit betekent dat met een minder complexe vormgeving waarschijnlijk met een vergelijkbaar budget een sterker gedragseffect te behalen is. Verder is vraag of gerichte inkomensondersteuning misschien doelmatiger gerealiseerd kan worden ook deels een politieke keuze. Wanneer een beperktere groep geïdentificeerd zou worden voor wie de gerichte inkomensondersteuning noodzakelijk is, dan kan hetzelfde doel met minder middelen bereikt worden. Dit betekent wel een inkomensachteruitgang voor midden en hogere inkomens en daarmee een aantasting van de huidige inkomensverdeling. Er is, ook naar aanleiding van





dit onderzoek, geen aanleiding om de doelmatigheid van de heffingskortingen op deze manier te vergroten.

De noodzaak om een oplossing te vinden voor de verzilveringsproblematiek is groter. Bij de IACK, maar ook bij de OUK gaat het om een groot deel van de gerechtigden die deze inkomensondersteuning niet volledig kan benutten. Een verhoging van de heffingskortingen leidt dan niet 'vanzelf' tot een verdere inkomensondersteuning bij de groep met de laagste inkomens. Daarmee moet dus geconcludeerd worden dat voor de groep laagstverdienenden de heffingskortingen op zijn best 'beperkt' doeltreffend zijn. En ook dat een verdere verhoging van de kortingen, zonder een oplossing voor de verzilveringsproblematiek, de regeling steeds minder doeltreffend maakt vanuit het beleidsdoel inkomensondersteuning.





4 Beleidsdoel arbeidsparticipatie

4.1 Inleiding

Naast de financiële beleidsdoelen hebben de heffingskortingen AK en IACK ook tot doel om het arbeidsaanbod te stimuleren, zowel door stimuleren van arbeidsparticipatie op zich als door het stimuleren van een toename van het aantal gewerkte uren, in het bijzonder van alleenstaande ouders en minstverdienende partners. In dit hoofdstuk richten we ons op de onderzoeksvragen die hierover gaan:

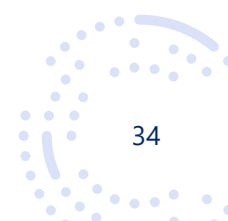
- Zijn de AK en de IACK doeltreffende instrumenten geweest om het arbeidsaanbod te vergroten? In hoeverre is dat naar verwachting nog het geval voor verdere verhogingen?
- Zijn de AK en de IACK doelmatige instrumenten geweest om het arbeidsaanbod te vergroten? In hoeverre is dat naar verwachting nog het geval voor verdere verhogingen?
- Zou de arbeidsaanbodprikkel op een doelmatigere en/of doeltreffendere manier, bijvoorbeeld buiten de fiscaliteit om, vormgegeven kunnen worden?

Om deze vragen te onderzoeken zijn een vragenlijst en een experiment uitgezet in het LISS panel en zijn aanvullende analyses uitgevoerd op CBS microdata.

Om een goed beeld te krijgen van het effect van de heffingskortingen AK en IACK op arbeidsparticipatie kijken we in paragraaf 4.2 eerst naar arbeidsmarktgedrag en naar motieven voor arbeidsparticipatie. Willen de heffingskortingen überhaupt effect hebben op arbeidsmarktgedrag, dan zullen mensen een beeld moeten hebben van het effect hiervan. Daarom kijken we in paragraaf 4.3 naar de kennis van de heffingskortingen en naar hoe mensen de hoogte van hun netto inkomen berekenen. In paragraaf 4.4 gaan we verder in op de werking van heffingskortingen en marginale druk. Specifiek voor de IACK kijken we in paragraaf 4.5 of deze de beoogde arbeidsparticipatiedoelen bereikt. Ook uit eerder onderzoek bleek dat de kennis van het effect van heffingskortingen beperkt is. Daarom hebben we een experiment uitgevoerd waarbij een deel van de mensen een brief met informatie over de heffingskortingen ontving en een deel niet. In paragraaf 4.6 kijken we of deze aanvullende informatie samenhangt met de intentie om meer te gaan werken. Naast wat mensen zelf antwoorden op vragen over hun arbeidsmarktgedrag en intenties, zijn ook enkele analyses uitgevoerd op CBS-microdata. In paragraaf 4.7 kijken we of er een verschil in arbeidsparticipatie is tussen mensen voor wie de IACK nog wel en voor wie de IACK niet meer gold en of het mogelijk is op basis van deze data ook iets te zeggen over het effect van de arbeidskorting op arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren. In paragraaf 4.8 geven we de conclusies over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de AK en IACK voor het doel arbeidsparticipatie weer.

4.2 Redenen om (meer of minder) te werken

Met de heffingskortingen wordt de hoogte van het inkomen beïnvloed. Om zicht te krijgen op het effect van de heffingskortingen op het arbeidsaanbod, is het van belang te weten in hoeverre inkomen een reden is om (meer) te werken. Een kleine 40% gaf in de vragenlijst aan dat er een (kleine) kans was dat ze binnen nu en twee jaar meer gaan werken. Deze groep geeft echter aan dat er meer aspecten zijn die een rol spelen bij hun arbeidsaanbodbeslissing:





- leuk of uitdagend werk;
- goede gezondheid;
- meer inkomen verdienen.

Daarbij zijn er enkele verschillen tussen mannen en vrouwen in de genoemde factoren. Vrouwen benadrukken meer dan mannen de randvoorwaarden voor participatie:

- het combineren van werk en privé is of wordt makkelijker;
- het makkelijk vinden van een baan met meer uren bij de huidige werkgever of elders;
- de mogelijkheid hebben om (deels) vanuit thuis te werken.

Voor mannen is, meer dan voor vrouwen, belangrijk dat het in de hun sociale omgeving gewoon is om te werken. Voor mensen met kinderen onder de 12 jaar is een belangrijke randvoorwaarde voor het vergroten van hun arbeidsaanbod dat ze gebruik kunnen maken van kinderopvang. Redenen om niet meer uren te gaan werken zijn vooral dat men tijd voor zichzelf, hobby's of (klein)kinderen zou willen hebben en al genoeg geld heeft.

De beslissing om wel of niet meer te gaan werken of om meer of minder uren te gaan werken, hangt vaak samen met belangrijke gebeurtenissen in iemands leven. Belangrijke life events waarna veel mensen *meer* gaan werken zijn afronding van de studie, beëindiging van een relatie, het naar de middelbare school gaan van hun kind(eren) en het uit huis gaan van hun kind(eren). Veel mensen gaan *minder* werken bij het krijgen van een kind, wanneer iemand in de omgeving ernstig ziek wordt of bij het bereiken van de pensioenleeftijd. Bij de geboorte van een kind zijn vrouwen méér dan mannen geneigd om te stoppen met werken of minder te gaan werken. Als men overweegt om meer of minder te gaan werken of te stoppen met werken dan overlegt men deze keuze vaak met de partner of anderen in de omgeving. Ook maakt bijna driekwart van de respondenten die overwogen om het aantal gewerkte uren aan te passen een berekening of inschatting van veranderingen in het nettoloon.

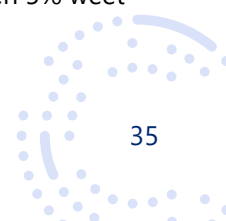
Ofwel Inkomen is een van de factoren die mensen drijft in hun arbeidsaanbodbeslissing a, maar er zijn veel factoren en randvoorwaarden die de prikkelwerking van financiële prikkels kunnen verminderen (of ondersteunen). .

Voor degenen die nu niet werken (een kleine 10% van de respondenten) is inkomen een belangrijke drijfveer. De respondenten die nu niet werken maar dit wel overwogen geven als belangrijkste redenen om wél te gaan werken dat ze meer inkomen zouden willen en/of niet genoeg inkomen hebben om van te leven en dat de gezondheid het weer toe laat.

4.3 Kennis van heffingskortingen

In het algemeen weten mensen dat een heffingskorting betekent dat men minder belasting hoeft te betalen. De kennis van de afzonderlijke heffingskortingen is lastiger te meten.

Voor de heffingskortingen JGK, OUK en AOK geldt dat niemand in de steekproef hier recht op heeft. In de steekproef zijn geen jonggehandicapten aanwezig en alleen mensen jonger dan 65 jaar geselecteerd. Voor deze specifieke heffingskortingen zegt 18% tot 19% dat zij daar nooit van gehoord hebben. Bij de OUK weet 12% niet of zij er recht op hebben, terwijl 68% wel weet dat zij er geen recht op hebben. Bij de AOK en de JGK, denkt ongeveer driekwart er geen recht op te hebben en 5% weet





het niet. Voor deze drie heffingskortingen lijkt het begrip dus voldoende, al kunnen we ons voorstellen dat de 12% die niet weet of zij recht hebben op de ouderenkorting in verwarring zijn vanwege de naamgeving van de korting. Ouderenkorting kan verward worden met ouderkorting, alsof het een heffingskorting is voor ouders. Het is echter niet bekend of dit inderdaad speelt.

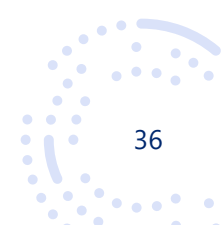
Belangrijker is het begrip van de AHK en vooral van de AK en de IACK. Deze laatste twee beogen immers ook (arbeidsmarkt)gedrag te beïnvloeden. Ondanks dat iedereen recht heeft op de algemene heffingskorting wist 30% van de respondenten niet of ze er recht op hebben, en had 9% van deze respondenten hier nog nooit van gehoord. Het kan goed zijn dat de automatische verrekening van de AHK door de werkgever of de uitkeringsinstantie ertoe leidt dat mensen zich niet bewust zijn van het bestaan hiervan. Dit kan ook spelen bij de AK. Van de respondenten die betaald werk verrichten en dus (mogelijk) recht hebben op de arbeidskorting wist 33% van de mensen met betaald werk niet of ze er recht op hebben en had 9% hier nog nooit van gehoord. Ook de AK wordt direct bij de salarisbetaling verrekend. Een kleine 14% van de werkenden denkt dat er alleen recht op AK bestaat bij voltijd werken. Van de mensen zonder betaald had ongeveer de helft een juist idee van de AK, namelijk dat je hier recht op hebt als je werkt.

Als iemand een kind jonger dan 12 jaar heeft dan heeft hij/zij of de partner recht op de IACK als zij beide werken. De alleenstaande ouder of de partner die het minst verdient ontvangt deze heffingskorting. Hiervoor moet iemand belastingaangifte doen want deze korting wordt niet direct bij de salarisbetaling verrekend. Het inkomen uit arbeid moet hoger zijn dan bruto € 5.548 per jaar (2023). Door deze korting hoeft men tot bijna € 2.700 per jaar (2023) minder belasting te betalen. Van de respondenten met een kind onder de 12 jaar wist 35% niet of ze recht hebben op de IACK en 19% had hier nog nooit van gehoord. Het merendeel kende wel één van de juiste voorwaarden voor het recht op IACK, maar slechts 3% van de respondenten met een kind onder de 12 jaar gaf het volledige goede antwoord. Zij gaven correct aan dat aan drie voorwaarden voldaan moet zijn.⁸

Speelt kennis van IACK mee bij arbeidsaanbodbeslissing?

We vroegen ook of mensen bij de keuze om meer of minder te gaan werken of te stoppen met werken toen zij kinderen kregen of toen hun kind(eren) naar de basisschool of middelbare school ging(en), rekening hebben gehouden met de IACK. Het blijkt dat 8% hier rekening mee heeft gehouden. Het overgrote deel heeft hier echter geen rekening mee gehouden. Verder is aan mensen met een partner gevraagd om zich voor te stellen dat zij wisten dat hun partner tot ruim € 2.500 minder belasting hoefde te betalen dankzij de IACK. Wanneer het effect zo expliciet voorgerekend wordt zegt zo'n 32% hier (zeker) wel rekening mee te houden bij de keuze om meer of minder te gaan werken, maar zo'n 42% zou hier alsnog (zeker) geen rekening mee houden. Het voorrekenen van het effect van de IACK heeft duidelijk invloed op (het voornemen om hier rekening mee te houden bij) de participatiebeslissing en het aantal te werken uren. Nu zegt 8% rekening te houden met het effect van de IACK en na een voorgelegde berekening is dat 32%.

⁸ Namelijk: (1) kind tot 12 jaar, (2) werkend alleenstaand of minstverdienend paarlid en (3) inkomen boven 5548 euro.





4.4 De werking van heffingskortingen en marginale druk

Met de AK heeft de overheid een instrument waarmee het de inkomensverschillen tussen werken en niet-werken kan vergroten. Hiermee geeft de overheid een financiële prikkel om te werken. De AK verhoogt namelijk de baten van betaald werk voor alle werkenden (in loondienst en IB-zelfstandigen) met een arbeidsinkomen tot circa € 115.000 doordat de belasting die een werkende moet betalen daalt. Hierdoor wordt werken gestimuleerd ten opzichte van niet-werken. Het belastingvoordeel verandert de afweging tussen de financiële baten die arbeidsparticipatie opleveren en de bijkomende kosten van arbeidsparticipatie. Daarnaast geeft de AK door het opbouwtraject een incentive op het aantal gewerkte uren, omdat het de marginale belastingtarieven verlaagt. Hierdoor worden mensen geprikkeld om een hoger aantal uren te participeren dan zij in een situatie zonder dit opbouwtraject zouden doen.

Bij de keuze om al dan niet te gaan werken (participatiebeslissing), reageren mensen vooral sterk op financiële prikkels (CPB, 2020). CPB analyses van simulatiemodellen suggereren dat een aanpassing van het tarief van de eerste schijf relatief weinig doet voor de arbeidsparticipatie (CPB, 2020). Een groter effect kan bereikt worden met door het verhogen van de AK met een totaal beslag van € 1,5 miljard of een verhoging van de AK voor lage inkomens voor in totaal € 1,5 miljard. Dit leidt volgens de modellen van het CPB beiden tot een stijging van het arbeidsaanbod met 0,1%.

Voor werkenden is het soms lastig om inzicht te hebben in de omvang van deze financiële prikkel en te weten hoeveel iemand uiteindelijk *extra* op zijn of haar bankrekening krijgt als iemand meer zou gaan werken. We vroegen respondenten hoe ze zouden berekenen hoeveel ze overhouden als ze (meer) gaan werken. We vroegen ook hoe makkelijk of moeilijk ze denken dat het is om zo'n berekening te maken. Bijna de helft van de respondenten zou zelf informatie opzoeken of een rekentool op internet zoeken om te berekenen wat men overhoudt bij (meer) werken. Wel verwachten mensen dat het ingewikkeld is om dit uit te zoeken. Ruim de helft heeft er desondanks wel vertrouwen in dat ze dit kunnen uitzoeken, maar een kwart denkt niet dat hen dit zou lukken.

Marginale druk

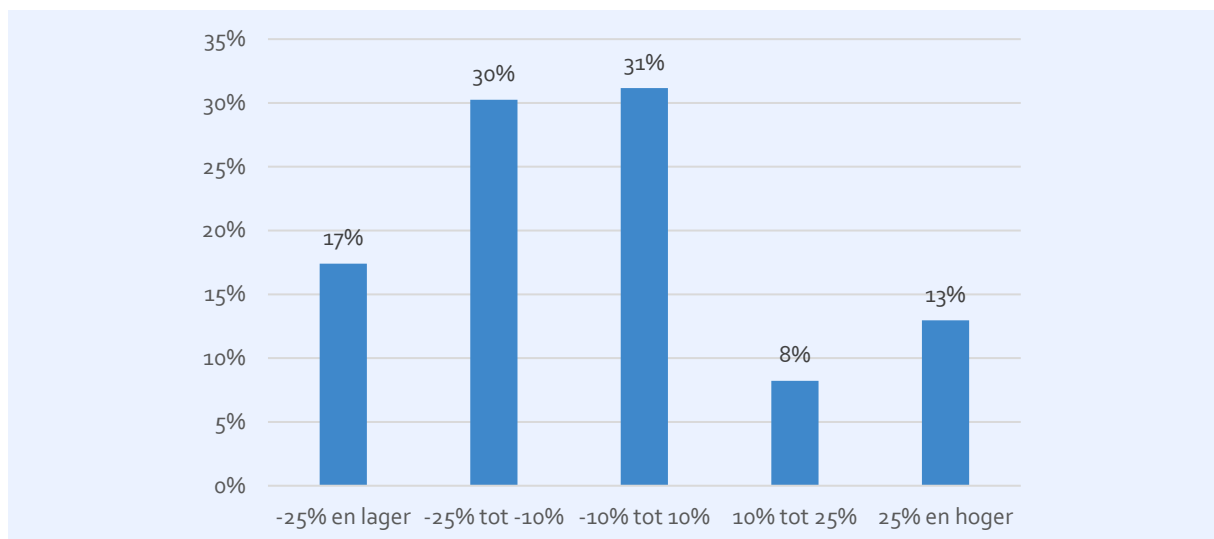
Los van een concrete berekening is mensen gevraagd wat zij denken netto over te houden als zij € 1.000 meer zouden verdienen. Op die manier is de gepercipieerde marginale druk vastgesteld. Vervolgens is door het ministerie van Financiën op basis van bekende gegevens van de panelleden benaderd wat de reële marginale druk van elk panellid in de steekproef zou zijn.⁹ Figuur 4.4.1 laat het verschil zien tussen de gepercipieerde en de reële marginale druk. Bijna de helft onderschat de marginale druk en verwacht dus meer over te houden dan zij in werkelijkheid zullen overhouden. Iets meer dan 30% komt met een schatting enigszins in de buurt van de reële marginale druk (minder dan 10 procentpunt verschil) en ruim 20% denkt juist dat zij minder overhouden dan ze in werkelijkheid zullen overhouden.

⁹ Hierbij is rekening gehouden met de heffingskortingen en met de toeslagen, inclusief de kinderopvangtoeslag, waar mensen recht op hebben.





Figuur 4.4.1 Verschil tussen gepercipieerde en reële marginale druk, in procentpunten (n=1643)



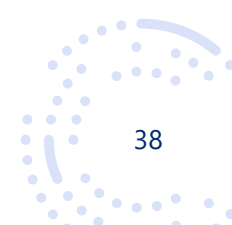
De marginale druk is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, van de huishoudsituatie en van het recht op toeslagen. Voor de AK geldt dat de marginale druk varieert met het inkomen: deze neemt af op het opbouwtraject en juist toe op het afbouwtraject. De inschatting van de marginale druk en het verschil met de reële marginale druk verschilt ook naar inkomen. Uit figuur 4.4.2 blijkt dat hoge inkomens de marginale druk iets hoger inschatten dan lage inkomens. Tegelijkertijd zien we dat lage inkomens de marginale druk te hoog inschatten en hoge inkomens juist te laag. Tot een bruto maandinkomen van € 2.000 denken mensen dat ze minder overhouden dan ze in werkelijkheid zullen overhouden. Dit kan hen ervan weerhouden om meer uren te gaan werken. Bij de inkomens vanaf € 2.000 bruto is de reële marginale druk juist hoger dan mensen denken. Tot en met een inkomen van € 3.500 is het verschil bijna 20%-punt, dus mensen denken dat ze van € 1.000 bijna € 200 meer overhouden dan in werkelijkheid het geval is. Bij de hogere inkomens vanaf € 3.500 wordt het verschil kleiner, maar deze groepen verwachten wel meer over te houden dan in werkelijkheid het geval zal zijn. Al met al lijkt het erop te duiden dat mensen globaal weten dat we een progressief belastingstelsel hebben, maar de exacte tarieven lijken onbekend te zijn, zelfs de schijfgrenzen zijn in de ingeschatte tarieven nauwelijks zichtbaar. De op- en afbouwpaden van heffingskortingen en toeslagen worden door mensen niet meegenomen in hun inschatting van hun marginale druk. Dat maakt het aannemelijk dat de beoogde positieve effecten van het opbouwtraject op de urenbeslissing vermoedelijk beperkt zijn, maar ook dat de neveneffecten van het afbouwtraject eveneens beperkt zijn.

Deze resultaten komen overeen met wetenschappelijk onderzoek uit andere landen. Zo laat Amerikaans onderzoek zien dat mensen hun marginale druk schatten aan de hand van de gemiddelde belastingdruk.¹⁰ Het gegeven dat mensen met een lager inkomen hun marginale druk overschatten zien we ook terug in Duits onderzoek.¹¹ Maar de onbekendheid met de marginale druk wordt nog versterkt omdat uit ander onderzoek blijkt dat deze onbekendheid ook de schijftarieven zelf betreft.¹² Deze uitkomst impliceert wel dat de mogelijkheden tot effectief sturen door aanpassingen in bijvoorbeeld de op- en afbouwtrajecten beperkt zijn. Een oplossing daarvoor ligt overigens ook niet

¹⁰ Rees-Jones A., Taubinsky D. (2019) Measuring 'Schmeduling' in *Review of Economic Studies* (2020) 87, 2399-2438, doi:10.1093/restud/rdz045

¹¹ Blaufus, K., Bob, J., Hundsdoerfer, J. et al. Perception of income tax rates: evidence from Germany. *Eur J Law Econ* 40, 457-478 (2015). <https://doi.org/10.1007/s10657-013-9389-9>

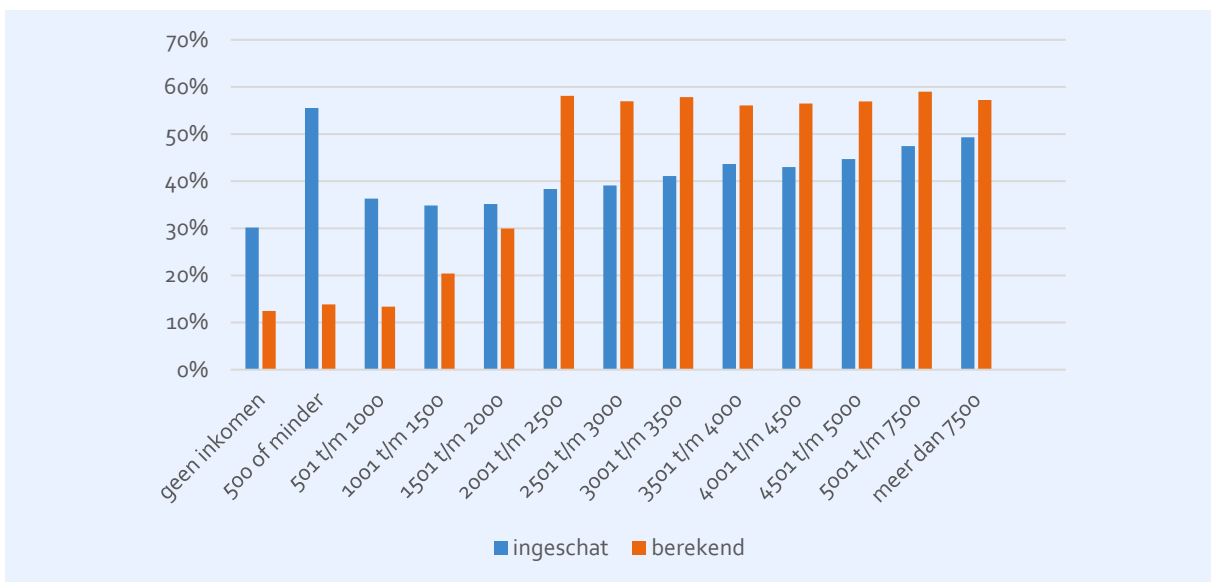
¹² Jansen-de Kruijf en van der Valk (2020)





helemaal voor de hand: het kan zijn dat mensen de marginale tarieven door de complexiteit van het systeem niet kennen, en dus het gemiddelde tarief als benadering gebruiken. In dat geval zou 'extra informatie' helpen om de effectiviteit van het systeem te verhogen. Het kan ook zijn dat mensen de marginale tarieven wel kennen, maar vanwege de complexiteit van bijvoorbeeld het inregelen van werk en privé, er voor kiezen het niet zo vaak exact uit te rekenen, maar om een en ander werkbaar te houden besluiten op basis van een 'best guess' (en daarna de beslissing alleen nog maar te heroverwegen als daar dringende redenen voor zijn).

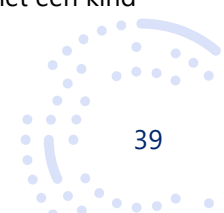
Figuur 4.4.2 Gepercipieerde en reële marginale druk naar categorie bruto inkomen per maand



4.5 Prikkelwerking IACK op arbeidsparticipatie?

Met de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 is ook de combinatiekorting ingevoerd. Deze korting is ingevoerd voor alle werkenden met een inwonend kind jonger dan 12 jaar. Beide ouders hadden recht op de combinatiekorting. Het doel was de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen te bevorderen. In de jaren daarna zijn verschillende veranderingen aangebracht in de combinatiekorting.

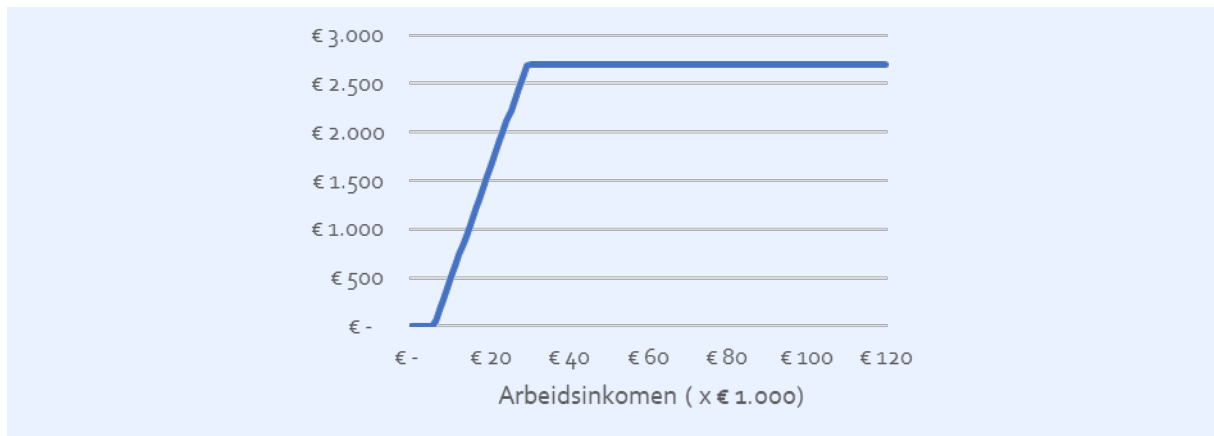
In 2004 is de aanvullende combinatiekorting in het leven geroepen met als doel bevordering van het arbeidsaanbod van de minstverdienende partner. Ook alleenstaande ouders hebben recht op de aanvullende combinatiekorting. Het doel is zowel arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren te verhogen van mensen die werk combineren met zorg voor jonge kinderen. In 2004 is ook de Wet kinderopvang ingevoerd, waarmee de kinderopvangtoeslag in het leven is geroepen. Bij de combinatiekorting worden ouders vrijgelaten in de keuze van kinderopvang, met de kinderopvangtoeslag worden ouders gestimuleerd om gebruik te maken van formele opvang. In 2008 is de aanvullende combinatiekorting inkomensafhankelijk gemaakt met als doel het stimuleren van het gewerkte aantal uren voor vrouwen met jonge kinderen. Door de aanvullende combinatiekorting te laten toenemen met inkomen worden alleenstaande en minstverdienende partners met jonge kinderen geprikkeld om meer uren te gaan werken. (TK 31 205, 2007-2008) Vervolgens is in 2009 de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) ingevoerd ter vervanging van de (aanvullende) combinatiekorting. Alleen werkende alleenstaande ouders en minstverdienende ouders met een kind





jonger dan 12 jaar hebben recht op deze heffingskorting. Het doel van de IACK is meer werken voor alleenstaanden en minstverdienende partners met kinderen te stimuleren door dit financieel aantrekkelijker te maken. Om dit doel te bereiken is de IACK meer inkomensafhankelijk gemaakt. Vanaf 2027 wordt de IACK afgebouwd waarbij het maximumbedrag in 9 stappen omlaag gaat naar uiteindelijk 0.

Figuur 2.5.1 Hoogte van de inkomensafhankelijke combinatiekorting in 2023.



Bron: eigen berekeningen op basis van Wet Inkomstenbelasting 2001 geldend van 1 januari 2023 tot en met 3 juli 2023.

De IACK is expliciet bedoeld om de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen te stimuleren, in het bijzonder van alleenstaande ouders en minstverdienende partners met jonge kinderen. Literatuur laat zien dat alleenstaande en minstverdienende ouders wel een doelgroep zijn die relatief sterk op financiële prikkels reageren (CPB, 2020). Een financiële prikkel kan daardoor de arbeidsmarktparticipatie van deze groepen sterk verhogen.

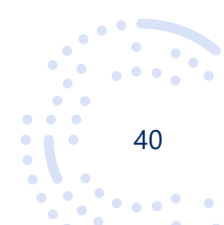
Het empirisch vaststellen van de effecten van de IACK op zowel het arbeidsaanbod op zich als op het aantal gewerkte uren is lastig omdat wijzigingen in de IACK veelal gepaard gingen met andere grootschalige beleidswijzigingen gericht op de arbeidsmarktparticipatie van jonge ouders (Hamelink e.a., 2023). Hierdoor is de stijging van de arbeidsparticipatie niet alleen toe te schrijven aan de IACK.

Om de IACK te ontvangen moet belastingaangifte gedaan worden. Hierdoor wordt voor de IACK beroep gedaan op het doenvermogen van ouders met jonge kinderen. Indien aangifte gedaan wordt, wordt de IACK automatisch verrekend. Ouders van jonge kinderen die geen aangifte doen ontvangen ook geen IACK. Dit in tegenstelling tot andere heffingskortingen.

4.6 Experiment brief met informatie over gevolgen van meer werken

Experiment

Het huidige belastingsysteem is complex voor burgers en mensen kunnen niet altijd de financiële gevolgen overzien van meer of minder werken. In een experiment in het LISS panel is gekeken of het helpt om huishoudens actiever te informeren. Wellicht worden belastingplichtigen meer aangezet tot nadenken over meer gaan werken als ze een informatiebrief over de arbeidskorting ontvangen. In het experiment werden respondenten willekeurig toegewezen aan een briefconditie of een





controleconditie. Respondenten die aan een van de briefcondities toegewezen werden kregen óf een brief mét een geeltje te zien, of zonder dit geeltje. Op het geeltje werd vermeld dat een betere beloning voor veel werkenden de belangrijkste reden is om meer te gaan werken. De introductiezin van de brief luidde: "In deze brief vertellen wij u wat de arbeidskorting is en wat de arbeidskorting betekent voor uw inkomen als u meer gaat werken. U hoeft verder niets te doen."

Brief wordt begrepen

De respondenten geven aan de brief belangrijk en nuttig te vinden. De informatie in de brief wordt goed begrepen. Het begrip van de brief is, zowel subjectief (eigen evaluatie) als objectief (kennisquiz), redelijk hoog. Maar toch heeft nog 30% van de respondenten geen goed beeld van de arbeidskorting.

Brief heeft geen effect op intentie om meer te gaan werken

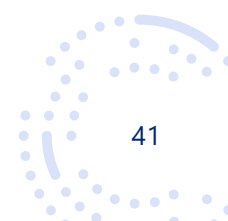
Het idee achter de brief was dat mensen wellicht zouden overwegen om meer te gaan werken als zij beter geïnformeerd zouden zijn over de (positieve) werking van de arbeidskorting op hun inkomen. Daarom is respondenten gevraagd of zij overwegen om meer te gaan werken. Iets meer dan 10% overweegt dit inderdaad. Anders dan verwacht lag dit percentage significant lager voor respondenten die de brief ontvingen (8,6%) dan voor respondenten die geen brief zagen (14,8%). De brief lijkt dus een averechts effect te hebben. Ook in de tweede meting is de vraag gesteld of men overweegt meer te gaan werken. Nu gaf 12,0% aan dit te overwegen. Er was geen significant effect van de brief. 12% van de respondenten overweegt meer te gaan werken onafhankelijk van of zij een maand eerder de brief te zien kregen of niet.

De doorwerking van de arbeidskorting is afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Wanneer we de mensen die al voltijd werken niet meenemen omdat zij nauwelijks de mogelijkheid hebben om meer te gaan werken, en dan kijken naar de verschillende inkomensgroepen, dan nog zien we geen significant effect van de brief. We zien voornamelijk dat de bereidheid om meer te gaan werken hoger is voor mensen met lagere bruto maandinkomens dan voor mensen met hogere inkomens, onafhankelijk van het ontvangen van een brief. Dit kan samenhangen met het feit dat deeltijders vaker een lager bruto inkomen hebben en zij meer de gelegenheid hebben om de omvang van hun werkweek uit te breiden.

Ook andere socio-demografische kenmerken hangen samen met de intentie om meer (of minder) te gaan werken. Mensen met een lager netto inkomen, minder (of geen) uren betaald werk, een lager opleidingsniveau, jongeren en mensen met meer kinderen zijn eerder bereid om meer te gaan werken. Ook blijkt dat mensen die gescheiden zijn of nooit getrouwd zijn eerder bereid zijn meer te gaan werken dan gehuwden. Daarnaast zijn vrouwen eerder bereid om meer te gaan werken dan mannen.

Een halve dag meer werken

Om de vraag naar meer werken zo concreet mogelijk te maken, is mensen die niet voltijd werken gevraagd om zich voor te stellen dat het mogelijk is om een halve dag (4 uur) per week (meer) te gaan werken. We vroegen of men dan bereid was om een halve dag per week (extra) te gaan werken en welk bedrag men dan netto per maand extra zou willen gaan verdienen. Dit geeft inzicht in wat het kantelpunt is waarop men voldoende extra gaat verdienen om overtuigd te worden om meer te gaan werken. Bijna 29% zou dit wel willen als dit mogelijk zou zijn. Daarbij geldt dat hoe hoger het huidige inkomen is, hoe meer men netto wil overhouden aan die halve dag meer werken. Het kantelpunt dat mensen noemen (zie tabel 4.6.1) ligt redelijk in de buurt van hun huidige uurloon. In feite zien we dat





mensen tegen hun huidige uurloon meer zouden willen werken, als er maar aan de randvoorwaarden is voldaan/noodzaak is tot extra inkomens.

Tabel 4.6.1. Bedrag dat men netto per maand zou willen verdienen om een halve dag (meer) te gaan werken per inkomenscategorie voor respondenten die minder dan 38 uur werken

Bruto maandinkomen	Kantelpunt (gemiddelde) ¹³	Kantelpunt (mediaan)	n (totaal 265) ¹⁴
tot € 1.000	364	250	68
€ 1.001 tot € 3.000	467	365	108
€ 3.001 tot € 7.500	589	500	87
Meer dan € 7.500	750	750	2

Meer werken als het kan

Meer werken hangt natuurlijk niet alleen van de intentie van mensen af maar ook van de mogelijkheid om meer te gaan werken. We onderzochten ook de intentie om de komende jaren meer te gaan werken. We vroegen respondenten of ze (binnen nu en twee jaar) (meer uren) zouden kunnen gaan werken als ze dat echt zouden willen. Ruim 40% gaf aan zeker te weten dat dit zou kunnen in de huidige baan, terwijl 44% om verschillende redenen aangaf geen mogelijkheden te zien voor urenuitbreiding. Dit is steeds onafhankelijk van het ontvangen van de brief.

Minder uren werken

De tegenhanger van meer werken is de intentie om minder uren te gaan werken. Bijna 30% overweegt dit binnen nu en twee jaar. De brief heeft hier geen effect op. De beslissing om minder te gaan werken is met name afhankelijk van inkomensniveau, leeftijd, burgerlijke staat en of er kinderen onder de 12 jaar in het huishouden zijn. Mensen die meer verdienen zijn vaker geneigd om minder te gaan werken, net als ouderen, weduwen/weduwenaars en huishoudens *zonder* kinderen onder de 12 jaar.

Al met al zijn overwegingen om meer (of minder) te gaan werken onafhankelijk van of mensen al dan niet een brief te zien kregen over heffingskortingen. Verschillen in socio-demografische kenmerken spelen een veel grotere rol in de overweging om meer te gaan werken.

4.7 Analyse arbeidsparticipatie op basis van CBS microdata

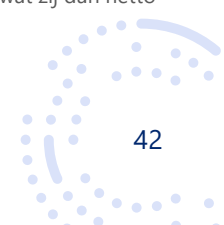
In de loop van de tijd zijn in de AK, in de IACK en in de overdraagbaarheid van de heffingskortingen veranderingen aangebracht met als doel de arbeidsparticipatie verder te stimuleren, in het bijzonder van minstverdienende en niet-werkende partners. Op basis van CBS microdata hebben we, voor zover mogelijk, geanalyseerd of er een effect te zien is van deze veranderingen op de arbeidsparticipatie.

Overdraagbaarheid heffingskortingen

In het belastingplan 2008 werd de overdraagbaarheid van de AHK vanaf 2009 stapsgewijs afgebouwd. Tot dan toe kregen mensen zonder inkomen of met een laag inkomen die een partner hadden die voldoende verdiende via de overdraagbaarheid de heffingskortingen volledig uitbetaald. Hierdoor was

¹³ Hoeveel men netto per maand zou willen verdienen om een halve dag (meer) te gaan werken, gemiddeld bedrag.

¹⁴ Alleen de respondenten die aangaven dat ze een halve dag per week (meer) wilden gaan werken is gevraagd wat zij dan netto per maand zouden willen gaan verdienen. Het merendeel gaf echter aan niet (meer) te willen gaan werken.





de drempel om te gaan werken hoog voor de niet- of weinig verdienende partner. De meestverdienende partner ging meer belasting betalen op het moment dat de andere partner (meer) ging werken. Vijftien jaar later is er in het geheel geen overdraagbaarheid van heffingskortingen meer mogelijk voor iedereen geboren na 1962. Voor de AK en de IACK is de overdraagbaarheid ook afgebouwd vanaf 2020. Mensen die geboren zijn voor 1963 en die zelf niet of weinig verdienen en die een partner hebben die wel meer verdient, die hebben nog recht op volledige overdraagbaarheid van de heffingskortingen. Het CPB veronderstelde bij de afschaffing van de overdraagbaarheid van de AK en de IACK een licht positief effect op de werkgelegenheid.¹⁵

Om te kijken of het recht op overdraagbaarheid samenhangt met een verschil in arbeidsparticipatie hebben we mensen die in 1962 geboren zijn (en dus wel recht hebben op overdraagbaarheid als zij aan de voorwaarden voldoen) vergeleken met mensen die in 1963 geboren zijn en die dus geen recht op overdraagbaarheid van de heffingskortingen hebben.

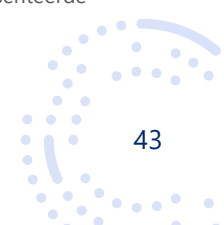
Analyse van de CBS microdata laat zien dat er op populatieniveau vrijwel geen verschil is in arbeidsparticipatie tussen mensen die in deze twee jaren geboren zijn. Dit geldt zowel voor vrouwen als voor mannen, voor mensen met en zonder thuiswonende kinderen en voor mensen met kinderen jonger en met kinderen ouder dan 12 jaar. Ook wanneer we keken naar het opleidingsniveau zien we deze verschillen nauwelijks. Kijken we daarentegen naar de groep rechthebbenden, dan zien we in de groep die hun recht op overdraagbaarheid is kwijtgeraakt wel degelijk de verwachte gedragsreactie: het arbeidsaanbod van de groep die hun recht op overdraagbaarheid is kwijtgeraakt is gestegen. Het effect is significant, maar klein. Het verschil in participatie in 2021 tussen vrouwen geboren in 1962 en 1963 is ongeveer 1 procentpunt. Ook als we kijken naar het verschil in verloonde uren zien we in deze groep een statistisch significant effect van ongeveer 35 uur op jaarbasis.¹⁶ Het is lastig, zo niet ondoenlijk, om op basis van onze onderzoekresultaten deze effecten te veralgemeniseren naar de hele populatie. Het effect is gevonden in een heel specifieke (leeftijds-) groep, en er is mogelijkheid om na te gaan of het gevonden effect in andere leeftijdsgroep dezelfde omvang gehad zou hebben.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Om het effect van de IACK op arbeidsparticipatie via microdata te analyseren is gekeken naar een fundamentele wijziging in de IACK zodat het verschil in arbeidsparticipatie en gewerkte uren voor en na de wijziging vergeleken kan worden. Voor de IACK was een dergelijk moment minder duidelijk dan voor de overdraagbaarheid van de heffingskortingen. Het enige moment van een fundamentele wijziging van de regeling was in 2019 toen de opbouw van de IACK veranderd is, zoals tabel 4.7.1 laat zien.

¹⁵ Kamerstuk 34785, nr. 8 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

¹⁶ Er bestaat nog één andere empirische studie waarin effecten van het afschaffen van de overdraagbaarheid worden gepresenteerd. Die studie (Bastiaans, 2023) laat zien dat er vooral sprake is van effect op de extensieve marge (participatie), en niet op de intensieve marge (uren). Het is lastig om de effecten uit deze studie te vergelijken met de hier gepresenteerde resultaten, omdat Bastiaans zich richt op een andere deelpopulatie (moeders).





Tabel 4.7.1 Opbouw van de IACK in 2018 en 2019

	2018	2019
startinkomen IACK (drempel)	€ 4.934	€ 4.993
vast bedrag	€ 1.052	€ -
opbouwpercentage	6,15%	11,45%
maximum	€ 2.801	€ 2.835
maximum bereikt bij inkomen	€ 33.331	€ 29.753

Degenen met een inkomen tussen € 4.934 en € 24.945 kreeg in 2019 minder IACK (tot € 1.052) dan in 2018 als hij of zij evenveel bleef verdienen. Deze groep ondervond dus een negatief effect van deze wijziging.

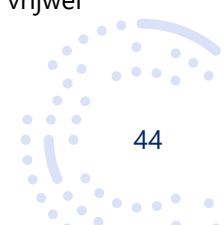
We hebben een analyse gemaakt van de ontwikkeling in het aantal gewerkte uren tussen 2020 of 2021 en 2018 van mensen die wel en die niet te maken hadden met een negatief effect van de wijziging van de regeling. We kozen voor de jaren 2020 en 2021 omdat het effect van de wijziging van de IACK pas toen zichtbaar werd voor betrokkenen. Deze analyse liet inderdaad zien dat er een stijging is van het aantal verloonde uren van 18 tot 20 uur op jaarbasis van mensen die te maken kregen met een vermindering van de IACK.

Arbeidskorting

Voor het beantwoorden van de vraag of de AK een doeltreffend instrument is om het arbeidsaanbod te vergroten, bleken analyses op de microdata niet zinvol. Bij ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie spelen zoveel factoren mee dat het niet mogelijk is om verbanden te leggen tussen ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie en verhogingen van de AK alleen. Om een effect van een regeling te bepalen worden idealiter twee groepen vergeleken die zoveel mogelijk op elkaar lijken, maar waar alleen het recht op de regeling verschilt. Aangezien iedereen met inkomen uit arbeid recht heeft op AK is dat in dit geval dus niet mogelijk. Het effect is ook niet te onderzoeken op basis van wijzigingen in de regeling. De AK in de loop der jaren verhoogd. De grootste verhoging vond plaats in 2016: bij een inkomen tussen € 19.758 en € 34.015 werd de AK in 2016 met € 883 verhoogd. Toch kan een eventuele verandering in arbeidsparticipatie tussen 2015 en 2016 niet aan deze verandering worden toegeschreven omdat andere factoren zoals de ontwikkeling in werkgelegenheid en de veranderingen in andere inkomensondersteunende regelingen zoals toeslagen hier ook een rol bij spelen.

4.8 Conclusie effect AK, IACK en overdraagbaarheid op arbeidsaanbod

De ontwikkeling van de AK en de IACK waardoor werken meer loont voor lagere en middeninkomens en voor de minstverdienende partners en alleenstaande ouders, gaat ongeveer gelijk op met de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het beschikbare empirische materiaal, zeker met betrekking tot de veranderingen in de AK, laat echter niet toe om te bepalen of hier sprake is van een oorzakelijk verband. De afbouw van de overdraagbaarheid van heffingskortingen heeft ook als doel om werken voor minstverdienende partners aantrekkelijker te maken. In 2018 constateert het CPB dat "de toename van de participatiegraad van vrouwen mede het gevolg is van een hoger gemiddeld opleidingsniveau van vrouwen, want hoger opgeleiden participeren gemiddeld meer dan lager opgeleiden. De groei komt echter vooral door een hogere participatie van moeders met jonge kinderen. Voor de jongste cohorten is de 'kinderdip' in de participatie van jonge moeders vrijwel





verdwenen. De participatie van vrouwen met kinderen lijkt inmiddels sterk op die van vrouwen zonder kinderen.” (CPB 2018). De heffingskortingen lijken de participatie van die groepen waar het beleid op gericht is zeker niet geremd te hebben.

Hoewel de doelgroep van de AK en vooral van de IACK en de overdraagbaarheid van heffingskortingen gevoelig is voor financiële prikkels, zien we in het onderzoek ook dat andere redenen minstens zo zwaar meewegen bij de beslissing om (meer) te gaan werken. Voor de AK en de IACK geldt dat deze kortingen, ondanks het forse netto belang voor individuen weinig bekendheid genieten.

Conclusie: AK beperkt doeltreffend voor stimuleren arbeidsaanbod

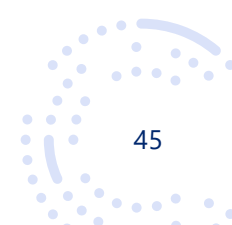
De arbeidskorting heeft vanaf de invoering in 2001 twee doelen gehad: gerichte inkomensondersteuning voor werkenden en het stimuleren van het arbeidsaanbod. Het stimuleren van het arbeidsaanbod gaat zowel om participatie op zich als om het aantal gewerkte uren. De AK leidt ertoe dat op het inkomen tot ongeveer modaal relatief een hoge belastingkorting wordt gegeven waardoor de gemiddelde druk laag is, nog geen 20%. De opbouwfase leidt tot relatief lage marginale tarieven, waardoor er een prikkel ontstaat om relatief veel uren te werken. Onze resultaten laten zien dat mensen aangeven zich te laten leiden door financiële prikkels. Tegelijkertijd zagen we in de vragenlijst in het LISS panel dat meer dan 40% van de mensen zich nauwelijks bewust is van het bestaan van de AK en dat het dus maar de vraag is in hoeverre dit meespeelt in de beslissing om (meer) te gaan werken. Ongeveer de helft van de niet-werkenden had een juist idee van de werking van de AK, maar voor bijna de helft was dat dus niet het geval, waardoor de beslissing om te gaan werken voor deze groep niet gestimuleerd wordt door de AK. Indirect speelt de AK uiteraard wel een rol doordat deze een forse korting geeft op de te betalen belasting, en dus bijdraagt aan zowel de participatiebeslissing als aan de beslissing om meer uren te gaan werken in het opbouwtraject.

De beperkte kennis over het systeem gaat ten koste van de doeltreffendheid van de regeling: hij bestaat, mensen profiteren er (in financiële zin) van, maar vanwege de beperkte kennis is de prikkel (en daarmee het effect van de prikkel) waarschijnlijk minder groot dan gedacht en gehoopt.

Voor het totale doel stimuleren van het arbeidsaanbod kan daarmee geconcludeerd worden dat de AK het juiste doelbereik heeft, maar waarschijnlijk slechts gedeeltelijk doeltreffend is, waarbij we op basis van onze resultaten geen onderscheid kunnen maken tussen eventuele verschillen tussen de effecten op participatie en de urenbeslissing.

Conclusie: AK beperkt doelmatig voor stimuleren arbeidsaanbod

De AK lijkt beperkt doeltreffend (wellicht meer op de participatiedoelstelling, dan de uren doelstelling), en kan dus maar beperkt doelmatig zijn. Als de zichtbaarheid van en de kennis over de AK onvoldoende is om het beoogde effect van stimulering van arbeidsaanbod ten volle te realiseren, leidt dit tot een budgettair beslag dat vanuit de arbeidsaanboddoelstelling wellicht te groot is. Een systeem met een zichtbaardere prikkel zou bij een gelijkblijvend budgettair beslag wellicht een groter effect sorteren. Sowieso leiden onze resultaten 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.





Conclusie: IACK beperkt doeltreffend voor doel arbeidsaanbod

De IACK is een fiscale prikkel gericht op een doelgroep die ook prikkelbaar is, namelijk alleenstaande ouders en minstverdienende partners die vaak in deeltijd werken. Wel beperkt de zichtbaarheid van de IACK het effect op de arbeidsparticipatie. Het onderzoek in het LISS panel liet zien dat 32% bij de beslissing over het aantal te werken uren rekening zou houden met de financiële effecten (voordelen) van de IACK als zij dit voorgerekend krijgen. Zonder dat dit expliciet voorgerekend wordt, houdt 8% rekening met het effect van de IACK. Dit resultaat laat zien dat een groep ouders van kinderen onder de 12 jaar meer zal gaan werken als zij op de hoogte zijn van de financiële uitkomsten daarvan. De exacte omvang van deze groep is op grond van dit onderzoek niet te bepalen, maar het is duidelijk dat de IACK meer effect zou kunnen sorteren. Analyses op de CBS-microdata lieten zien dat de groep die (bij gelijk inkomen) te maken kreeg met een negatief effect van de wijziging van de IACK gemiddeld per jaar 18 tot 20 uur meer ging werken. Hiermee zien we een klein positief effect op het aantal gewerkte uren.

De resultaten van ons onderzoek laten zien dat meer dan de helft van de rechthebbenden de IACK niet kent of niet weet of ze er recht op hebben. De voor de hand liggende (maar in ons onderzoek niet te bevestigen) conclusie zou dus zijn dat het effect van de IACK het arbeidsaanbod van alleenstaande ouders of minstverdienende partners met jonge kinderen groter zou zijn als er meer bekendheid zou zijn over deze korting. Een concrete voorbeeldberekening stimuleert mensen om de IACK mee te nemen in hun beslissing over het aantal te werken uren.

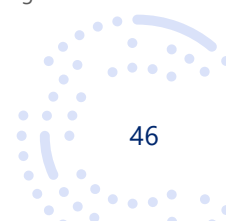
Conclusie: IACK beperkt doelmatig voor arbeidsaanbod

Nu we concluderen dat de IACK beperkt doeltreffend is om arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren te stimuleren, kunnen we niet anders dan concluderen dat de doelmatigheid op zijn best beperkt doelmatig is voor dit doel.

Conclusie: effect afbouw overdraagbaarheid heffingskortingen beperkt voor arbeidsparticipatie

De analyses die mogelijk waren op de CBS microdata lieten een samenhang zien tussen de veranderingen in de overdraagbaarheid van de heffingskortingen en zowel de arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren. Dat effect was zichtbaar bij de groep die het meest direct geraakt is door de afschaffing. Op populatieniveau ging het om een heel klein effect. Wellicht zou hier ook de bevinding uit ander onderzoek¹⁷ meegewogen moeten worden, dat de "participatiewinst" in deze groep door de afschaffing van de overdraagbaarheid van de IACK op macroniveau voor een deel weer 'verloren' gaat, omdat bleek dat de dochters van deze groep juist een lagere arbeidsparticipatie hebben.

¹⁷ Bastiaans (2023) laat zien dat de participatiewinst van de moeders als gevolg van de afschaffing van de overdraagbaarheid samengaat met een lager arbeidsaanbod van de dochters van deze vrouwen.





5 Mogelijke alternatieven

5.1 Inleiding

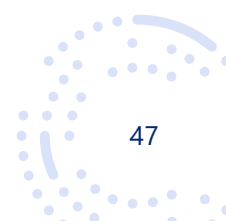
Alles overziend kennen we in Nederland een belastingstelsel met een relatief eenvoudige schijvensystematiek aangevuld met een complex geheel van heffingskortingen waardoor mensen minder belasting moeten betalen. De heffingskortingen bieden duidelijk gerichte inkomensondersteuning tot een bepaald inkomensniveau. Dit werkt goed voor de groep mensen met inkomens vanaf het punt dat de heffingskortingen volledig verzilverd kunnen worden (€ 10.697 voor mensen tot de AOW-leeftijd zonder recht op IACK) tot de inkomens waarvoor de heffingskortingen naar € 0 zijn afgebouwd. Voor de groep laagste inkomens werkt dit systeem enerzijds ook goed omdat zij door de heffingskortingen in het geheel geen belasting hoeven te betalen, maar anderzijds werkt dit minder goed omdat zij nog meer inkomensondersteuning zouden kunnen krijgen wanneer zij de volledige heffingskorting zouden ontvangen (zouden kunnen verzilveren).

De twee centrale doelen van de tariefstructuur en de heffingskortingen zijn gerichte inkomensondersteuning en het stimuleren van arbeidsaanbod. Hier gaan we in op de vraag of een andere vormgeving beter zou bijdragen aan deze doelen en welke vormen hiervoor dan denkbaar zijn. Het gaat hier zowel om een verbetering in de zin van meer doeltreffend als om een verbetering in de zin van doelmatiger, met minder kosten hetzelfde bereiken of met dezelfde kosten meer bereiken.

In paragraaf 5.2 gaan we in op de mogelijke aanpassingen binnen de bestaande systematiek. Een doorkijkje naar een systeem waarin heffingskortingen gedeeltelijk vervangen worden, wordt in paragraaf 5.3 besproken.

5.2 Aanpassingen binnen de bestaande systematiek

Burgers hebben weinig kennis van heffingskortingen en van de tariefstructuur. Voor de grootste groep is dit niet problematisch en wordt het doelbereik niet geraakt omdat de processen voor het toekennen van de heffingskorting geautomatiseerd zijn, ofwel via de salarisbetaling van de werkgever, ofwel via de verrekening door de SVB of UWV. Door dit automatische proces ontvangen mensen waar zij recht op hebben en is werken lonend, maar zijn mensen zich niet altijd bewust van deze bijdrage van het systeem aan arbeidsparticipatie. Bij een deel van de burgers gaat deze verrekening niet automatisch en dan is het van belang om alert te zijn op het ontvangen van de juiste belastingkorting. Dit gaat onder meer om ouders van kinderen onder de 12 jaar die alleenstaande ouder zijn of een partner hebben die meer verdient. Zij moeten de IACK via de belastingaangifte aanvragen. Maar het gaat ook om AOW-gerechtigden met een klein aanvullend pensioen bij wie de heffingskortingen volledig via de SVB lopen waardoor zij niet de volledige OUK ontvangen en zij aangifte moeten doen om dit wel te ontvangen. Ook jonggehandicapten die naast hun Wajong uitkering werken moeten nog zelf aangifte doen om de JGK te ontvangen. Om zowel de heffingskortingen explicieter mee te nemen in de afweging om (meer) te gaan werken als om mensen ervan bewust te maken dat ze belastingaangifte moeten doen om minder belasting te betalen, kan de bekendheid en de zichtbaarheid van de heffingskortingen bijvoorbeeld op de volgende manieren verbeterd worden.



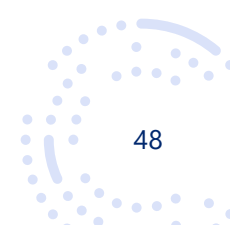


- Gebruik woorden en termen die meer aansluiten bij het dagelijks taalgebruik. Het woord heffingskorting is voor veel mensen lastig te begrijpen, terwijl 'minder belasting betalen' duidelijker is en aanspreekt. In communicatie kan meer de nadruk gelegd worden op minder belasting betalen, voorbeelden:
 - *Doe snel aangifte om te weten of je geld terug krijgt!*
 - *Verdien je minder dan € ... per maand, dan hoef je waarschijnlijk geen belasting te betalen!*
 - *Ben jij alleenstaande ouder, dan krijg jij waarschijnlijk geld terug!*
 - *Verdien jij minder dan je partner en heb je een kind jonger dan 12 jaar, vraag dan geld terug aan de belastingdienst!*
 - *Heeft u AOW en een klein pensioen, grote kans dat u minder belasting hoeft te betalen, doe nu aangifte!*

Uiteraard zal de communicatie wel zorgvuldig moeten zijn en geen verkeerde verwachtingen wekken.

- Zorg ervoor dat de heffingskortingen zichtbaar zijn op plaatsen waar de verschillende doelgroepen komen en op momenten wanneer dit relevant is, bijvoorbeeld:
 - Laat de SVB en de pensioenfondsen elk jaar, tenminste in het jaaroverzicht of het UPO, mensen wijzen op de noodzaak om belastingaangifte te doen om minder belasting te hoeven betalen.
 - Laat de SVB via de kinderbijslag, die na de geboorte van een kind wordt toegekend en aangepast wordt op relevante leeftijden van kinderen, informatie sturen over minder belasting betalen.
 - Maak de verschillende heffingskortingen apart zichtbaar op de salarisstrook of het uitkeringsoverzicht. Idealiter wordt daar ook een standaard zin bij opgenomen die ofwel oproept om belastingaangifte te doen ofwel vermeldt dat je minder belasting gaat betalen dan je misschien denkt als je vanuit een uitkering gaat werken. Dit laatste zou uiteraard alleen aan uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen gestuurd moeten worden.
 - Geef de verschillende heffingskortingen aansprekende namen zoals *werkbonus* en *werkende ouderbonus*.
- Arbeidsparticipatiebeslissingen, ook de beslissingen over het aantal uren werken, worden vaak rond life-events genomen. Het is belangrijk dat mensen rond die momenten de juiste informatie krijgen. Via een bezoek aan de website van de belastingdienst, de SVB of andere overheidsinstanties kan zo gericht mogelijk aanvullende informatie gegeven worden (als mensen de cookies hebben geaccepteerd).
- Investeer in online tools om persoonlijke berekeningen te maken en laat deze via de bij de belastingdienst bekende informatie lopen. Dan hoeven mensen niet hun eigen gegevens bij de hand te hebben. Mensen kunnen met DigiD inloggen en dan deze tools van de belastingdienst gebruiken.

Naar aanleiding van de beperkte zichtbaarheid van met name de IACK en in mindere mate de AK is bijvoorbeeld de WerkUrenBerekenaar ontwikkeld om werkenden te informeren over hun feitelijke marginale druk. Met deze tool krijgen mensen meer inzicht te geven in hun marginale druk en de financiële gevolgen van meer of minder uren werken. Ook hebben het Nibud en Women Inc. de





WerkZorgBerekenaar ontwikkeld. Dit is een tool om mensen inzicht te geven in de financiële gevolgen van een verandering in hun werk-zorgverdeling.¹⁸

Het feit dat niet alle betrokkenen de heffingskortingen volledig kunnen verzilveren, vraagt om een politieke afweging. Mensen die een of meer heffingskortingen niet kunnen verzilveren betalen geen belasting. Wordt het noodzakelijk geacht dat deze groep meer inkomensondersteuning ontvangt, dan zal het systeem van heffingskortingen anders vormgegeven moeten worden en zal een vorm gevonden moeten worden waarbij kortingen die niet ingezet kunnen worden via een andere route verzilverd kunnen worden. Te denken valt dan aan een verzilverbare heffingskorting. Ook omvorming tot een toeslag valt te overwegen, alhoewel de toeslagensystematiek complex is, en ook niet zonder uitvoeringsproblemen.

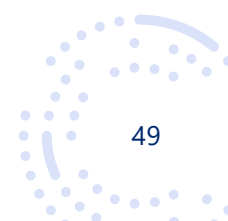
5.3 Naar een nieuwe systematiek?

Het stelsel van heffingskortingen leidt ertoe dat mensen lastig kunnen inschatten wat zij overhouden als zij (meer) gaan werken. Het lijkt er op dat mensen een globale inschatting maken op basis van hun kennis van de progressie in de schijvenstructuur. De midden- en hoge inkomens schatten hun marginale druk daarbij doorgaans te laag in. Mensen met lage inkomens schatten hun marginale tarief daarentegen doorgaans te hoog in. Het lijkt er op dat mensen de systematiek van de heffingskortingen niet meenemen in hun inschatting van de marginale tarieven. Mensen met een lager inkomen geven wel vaker aan geneigd te zijn om te gaan werken, en dat verbetering van hun financiële positie daarbij van belang is. Het lijkt erop dat voor deze groep het doel stimuleren van het arbeidsaanbod nog beter bereikt kan worden als mensen beter weten hoeveel zij overhouden aan (meer) werken. Een mogelijkheid om de juiste inkomensondersteuning meer automatisch en meer inzichtelijk te realiseren, is het verwerken van zoveel mogelijk heffingskortingen in een eerste belastingschijf van 0%. Dit voorstel is deels vergelijkbaar met het idee om de eerste belastingschijf in drie schijven te splitsen, inclusief een 0%-schijf, waardoor er 4 belastingschijven komen, wat inzichtelijker is (Memorie van Toelichting Belastingplan 2023) De lengte van deze schijf is afhankelijk van de persoonlijke situatie en kent zodoende een flexibele grens:

- Werkend of niet werkend
- Werkend met jonge kinderen
- AOW-gerechtigde leeftijd
- Alleenstaande in de AOW-gerechtigde leeftijd
- Jonggehandicapte

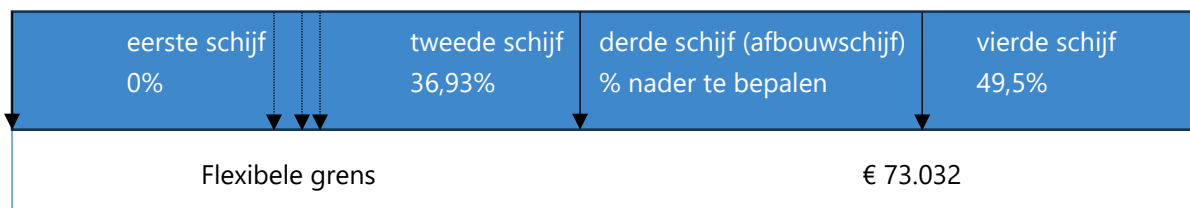
In figuur 5.1 wordt dit alternatief schematisch weergegeven.

¹⁸ Zie ook Kamerbrief aanvullende maatregelen arbeidsmarktkrapte, 13 februari 2023.





Figuur 5.1 Alternatieve belastingschijven waarbij heffingskorting omgezet is naar 0% tarief en afbouwtraject in aparte schijf plaatsvindt



Dit systeem maakt de marginale druk makkelijker inzichtelijk voor mensen. Een belangrijke vraag bij dit alternatief is hoeveel verschillende flexibele inkomensgrenzen mogelijk zijn die het onderscheid tussen belasting van het inkomen tegen het 0% tarief en belasting tegen het tarief van de tweede schijf markeren. Hoe minder varianten hiervan mogelijk zijn, hoe beter uitvoerbaar dit is. Tegelijkertijd wordt de inzichtelijkheid van een dergelijke oplossing verminderd omdat de verschillende heffingskortingen van elkaar afwijken ten aanzien van hun op- en afbouwtrajecten. Om te realiseren dat inkomens in het afbouwtraject het huidige niveau van belasting blijven betalen, zou een aparte schijf ('afbouwschijf') toegevoegd kunnen worden.

Wil de overheid het beleidsdoel stimuleren van arbeidsparticipatie behouden, dan vraagt dit aparte schijven voor werkenden en niet-werkenden. Om het systeem van heffingskortingen nagenoeg volledig te vervangen, zouden de volgende tarieven moeten worden ingevoerd:

- Werkenden → 0% belastingtarief tot het inkomensniveau waar nu de AK en de AHK volledig verzilverd kunnen worden en vanaf dat punt reguliere belastingtarieven en schijven. Dit vervangt de AK en de AHK. Het nadeel van het systeem met een belastingvrije som dat hogere inkomens inkomen tegen een hoger tarief konden aftrekken, wordt met deze systematiek vermeden. Door het toevoegen van een 'afbouwschijf' wordt voorkomen dat hogere inkomens profiteren van de kortingen. Deze systematiek is gebaseerd op box 1 lost de complexiteit niet op die ontstaat als de AHK afbouwt met het verzamelinkomen. Dan blijft het mogelijk dat mensen achteraf meer belasting moeten betalen omdat hun verzamelinkomen hoger is dan hun box 1 inkomen.
- Niet-werkenden → ook een 0% tarief tot een bepaald, lager inkomen dan voor werkenden. Dit tarief vervangt de AHK. Ook hier is de 'afbouwschijf' het belastingtarief dat in de plaats komt van het afbouwtraject.
- Werkende ouders → 0% belastingtarief tot het inkomensniveau waar nu de AK, AHK en IACK volledig verzilverd kunnen worden (€ 29.076). Dit betekent impliciet dat de IACK (die in de oude vorm afgeschaft wordt) verruimd wordt door hem ook aan de meestverdienende partner toe te kennen. Omdat alle ouders die arbeid en zorg combineren hier recht op zouden hebben betekent dit niet per definitie dat het systeem minder doelmatig is. Wel zou hiermee de beoogde doelgroep van de regeling sterk verruimd worden: ook de meestverdienende partner krijgt een voordeel. De eventuele herverdelingseffecten daarvan kunnen opgelost worden via de andere inkomensondersteuning die ouders ontvangen zoals de kinderbijslag en de kinderopvangtoeslag. Om het totale budget voor inkomensondersteuning voor ouders ongeveer gelijk te houden kan overwogen worden te schuiven tussen de verschillende vormen van inkomensondersteuning richting de vorm die bonus die werken stimuleert. Ook kan overwogen worden om de leeftijdsgrens van het jongste kind tot welke leeftijd de werkende



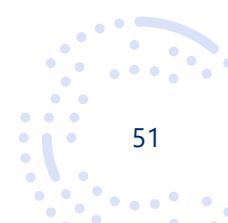


ouder recht heeft op de hoge inkomensgrens voor het 0% tarief in vergelijking met de IACK te verlagen naar bijvoorbeeld 10 jaar. Overigens laten onze resultaten zien dat de effecten van financiële prikkels op arbeidsaanbodgedrag sterk afhangen van de randvoorwaarden voor participatie. Financiële incentives aan (werkende) ouders moeten dus gepaard gaan met 'flankerend beleid' ten aanzien van bv. buitenschoolse opvang.

- Jonggehandicapten → ook hier stellen we ook voor alle Wajongers een 0% tarief voor tot het niveau van de huidige JGK. Dit vergroot de transparantie. Het budget voor deze maatregel zal afnemen omdat de Wajongpopulatie vanwege de wetwijziging uit 2015 kleiner wordt. Wel is, net als in de huidige systematiek, aandacht nodig voor de koppeling van UWV-gegevens met de belastingdienst, zodat Wajongers met een slapend Wajong recht hun recht op JGK niet apart moeten bewijzen voor de belastingdienst.
- AOW-gerechtigden → 0% tarief tot het inkomensniveau waarop de OUK, de AOK en de AHK (niveau AOW-gerechtigden) volledig benut worden en daarna het reguliere belastingtarief.

De verzilveringsproblematiek die bij verschillende heffingskortingen speelt wordt niet opgelost door het afschaffen van de heffingskortingen en deze in deels nieuwe belastingschijven te verwerken. Om het doel gerichte inkomensondersteuning volledig te realiseren en de verzilveringsproblematiek op te heffen is kan een aanvullende bonussystematiek overwogen worden. Zo heeft bijvoorbeeld de helft van de werkende ouders met recht op IACK te maken met verzilveringsproblematiek. Overwogen kan worden om werkende ouders met een inkomen onder deze grens aanvullend een bonus uit te keren, idealiter naar rato van de omvang van hun werkweek zodat het doel stimuleren van aantal gewerkte uren beter geraakt kan worden. Dit laatste is uitvoeringstechnisch echter complex en daarom niet aan te bevelen. Ook voor AOW-gerechtigden kan een 'ouderenbonus' voor diegenen die de gecombineerde heffingskortingen niet volledig kunnen verzilveren, de verzilveringsproblematiek opheffen.

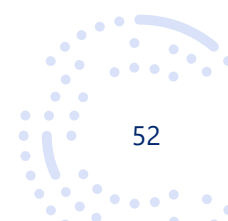
De combinatie van aanpassing van nieuwe belastingschijven met een 0% schijf en een systematiek van aanvullende bonussen, kan de transparantie van het systeem verbeteren en de verzilveringsproblematiek opheffen waardoor de doeltreffendheid versterkt wordt. De verzilveringsproblematiek, die juist bij kwetsbare groepen speelt (lagere inkomens, mensen met een onvolledige AOW, werkende jonggehandicapten), wordt hierdoor beduidend verminderd. Tevens wordt het stimuleren van de arbeidsparticipatie van in het bijzonder werkende ouders gerichter doorgevoerd, hetgeen de doeltreffendheid van dit instrument vergroot.





Bibliografie

- Bastiaans, M. (2023). Female Labor Supply and Intergenerational Spillovers: Evidence from a Tax Reform. Rotterdam: Erasmus School of Economics and Tinbergen Institute.
- Belle, J. v. (2016). *Paternity and parental leave policies across the European Union*. RR-1666-EC: RAND Corporation.
- Bolhaar, J., Bucx, F., Jongen, E., Roeters, A., & Vlieg, M. (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang*. Den Haag: CPB & SCP.
- CBS. (2021). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: CBS.
- CBS. (2022). *1 op de 4 mensen met armoederisico is een kind*. Den Haag: Centraal Bureau van Statistiek.
- CBS (2022) Welvaart in Nederland 2022. Den Haag: CBS.
- CBS. (2023). *De arbeidsmarkt in cijfers 2022*. Den Haag: CBS.
- Chetty, R. (2015, vol. 105(5)). Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective. *American Economic Review*, pp. 1-33.
- Chetty, R., Friefman, J. N., & Saez, E. (2013, 7). Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impact of the EITC on earnings. *American Economic Review*, pp. 2683-2721.
- CPB (2018) Notitie arbeidsparticipatie 20 december 2018. Den Haag: CPB.
- CPB. (2020). *Kansrijk belastingbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DNB. (2023, mei 30). *Wat mensen prikkelt om meer of minder te werken*. Opgehaald van Website van de Nederlandse bank: <https://www.dnb.nl/>
- Gerritsen, A. (2023). *Economie en Belastingen*. In A. Gerritsen, M. van Hulten, A. Lejour, A. van der Linden, & H. Scholte, *Economie en Belastingen* (p. hoofdstuk 3). Rotterdam: (te verschijnen) Vereniging van Belastingwetenschappen.
- Gerritsen, A., & Jacobs, B. (2019, 87). Is a minimum wage an appropriate instrument for redistribution? *Economica*, pp. 611-637.
- Hamelink, E., Lejour, A., Trommelen, A., & Weyzig, F. (2023). *Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten*. Den Haag: CPB.
- Hoff, S., & van Hulst, B. (2019). *Armoede in kaart: 2019*. Opgehaald van SCP: <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen/>
- Jansen-de Kruif, I., R. van der Valk (2020). *Belastingonderzoek onder Nederlanders*. Rotterdam: Blauw.
- Jaumotte, F. (2003, December). Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers No. 376*.





- Jongen, E., & Schulenberg, R. (2023, 05 17). Deeltijdwerkers hebben meestal al een lage marginale druk. *ESB*, pp. 208-211.
- Jongen, E., de Boer, H.-W., & Dekker, P. (2015 / 02). *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. Den Haag: CPB Policy Brief.
- Jongen, E., Mastrogiacomo, M., & ter Weel, B. (2011). *Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?* Den Haag: CPB Policy Brief.
- Kostøl, A. R., & Myhre, A. S. (2021, 11 vol. 111, nr 11). Labor supply responses to learning the tax and benefit schedule. *American Economic Review*, pp. 3733-3766.
- Ministerie van Financiën. (2023, 30 juni) Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen.
- Ministerie van Financiën. (2020, 05 18). Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. *Kamerstukken II*.
- Ministerie van Financiën. (2020). Toetsingskader fiscale regelingen. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023). *Kamerbrief Aanvullende maatregelen aanpak arbeidskrachte*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (3 februari 2023). *Kamerbrief aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktcrachte*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- (2021). *Rapport Commissie Draagkracht*. Kamerstuk.
- TK 31205 nr 4. (vergaderjaar 2007-2008). *Advies raad van state en nader rapport (Belastingplan 2008)*. Den Haag: TK.
- TK. (2023, 06 13). Tweede Kamer. Opgehaald van Tweede Kamer:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/omtzig-vraagt-naar-de-arbeidskorting-voor
- TK 29544 (2023-2024), nr. 1224, Arbeidsmarktbeleid
- TK 25 942. (1997-1998). Leeftijdsgrens van 65 jaar in de inkomstenbelasting. Den Haag: nr 1.
- TK 26 727. (1998-1999). *Advies Raad van State en nader rapport (Belastingherziening 2001)*. Den Haag: Tweede Kamer.
- TK 26 727. (1999-2000, 26 727). *derde nader gewijzigd amendement van het lid giskes c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr 74*. Den Haag: nr. 99.
- TK 26 727 nr 3. (vergaderjaar 2000-2001). Memorie van Toelichting (Belastingherziening 2001).
- TK 26 727. (vergaderjaar 1998-1999). *Memorie van Toelichting Belastingherziening 2001*. Den Haag: Tweede Kamer, nr. 3.
- TK 26 820. (1999-2000). *Memorie van Toelichting Wijziging van belastingwetten c.a. (belastingplan 2000)*. Den Haag: Nr. 3.





TK 26 820 nr. 3. (vergaderjaar 1999-2000). *Wijziging van belastingwetten c.a. (belastingplan 2000)*. Den Haag: Tweede Kamer.

TK 26727, nr 85. (vergaderjaar 1999-2000). *Amendement De Vries Bos bij Wet IB 2001*. Den Haag: Tweede Kamer.

TK 31 205. (2007-2008). *Memorie van toelichting Belastingplan 2008*. Den Haag: nr. 3.

TK 33 410 nr. 32. (vergaderjaar 2012-2013). *Motie van de leden Zijlstra en Samson*. Den Haag: Tweede Kamer.

TK 35 026. (2018-2019). *Memorie van Toelichting Belastingplan 2019*. Den Haag: nr .3.

TK 36 202. (2022-2023). *Memorie van Toelichting Belastingplan 2023*. Den Haag: nr 3.

Tweede Kamer 35026, nr 4. (vergaderjaar 2018 - 2019). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019)*. Den Haag: Tweede Kamer.

(2020). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021*. Tweede Kamer.

