

CPB position paper inkomensbeleid

t.b.v. het rondetafelgesprek op 11 sep 2025 van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Elementen voor informatievoorziening inkomensbeleid

De commissie geeft aan op zoek te zijn naar aanvullende beleidsinformatie. Dit position paper geeft een beknopt overzicht van bij het Centraal Planbureau (CPB) en elders beschikbare analyses en inzichten, onderverdeeld naar verschillende aspecten van inkomens- en lastenbeleid. De commissie kan dit gebruiken voor een inventarisatie van aanvullende informatiebehoeften. In dit paper wordt daarnaast beschreven hoe het CPB bijdraagt aan een goed geïnformeerd debat, maar ook welke beperkingen de CPB-analyses kennen.

Bijsturing op korte termijn vraagt om andere informatievoorziening dan structurele beleidskwesties. Voor bijsturing op korte termijn maakt het CPB ramingen van de verwachte koopkrachtontwikkeling en armoedeniveaus in het lopende en komende jaar. Bijsturing kan via bestaande parameters, zoals de belastingtarieven voor box 1 of de hoogte van de kinderbijslag. Voor meer structurele beleidskwesties, zoals de werking van het belasting- en toeslagenstelsel, worden aparte analyses gemaakt. Deze worden minder vaak geactualiseerd, omdat de analyses langer relevant blijven. Bij dergelijke kwesties hoort doorgaans ook een langer beleidstraject.

Bijsturing op korte termijn – koopkrachtontwikkeling

De koopkrachtramingen zijn bedoeld om grote veranderingen in de koopkracht van verschillende groepen mensen te kunnen bijsturen. Het is niet effectief om te sturen op tienden van procenten. De uiteindelijke koopkrachtverandering van een huishouden kan namelijk veel meer dan een tiende procent hoger of lager kan uitvallen. Dat komt doordat er doorgaans een grote spreiding is rond de mediane koopkrachtontwikkeling per groep, maar ook doordat de economie zich anders kan ontwikkelen dan verwacht. In augustus 2023 raamde het CPB bijvoorbeeld een doorsnee koopkrachtontwikkeling in 2024 voor werkenden van +2,3% en voor uitkeringsgerechtigden van -2,7%. Uiteindelijk werd dit +3,2% en + 0,9%,¹ onder meer doordat de inflatie sneller daalde dan gedacht.

De koopkrachtramingen zijn statisch, omdat veranderingen in persoonlijke omstandigheden niet van belang zijn voor koopkrachtbeleid. Er wordt dus geen rekening gehouden met periodieke loonsverhoging, pensionering, baanverlies, enzovoort. De dynamische koopkracht die huishoudens ervaren, ontwikkelt zich daarom anders. Cijfers voor het doorsnee werkende huishouden in 2023 illustreren dit. Achteraf gezien blijkt dat de statische koopkracht daalde met 0,9%, maar de dynamische koopkracht steeg met 0,7%.²

Bijsturing op korte termijn – armoedeniveaus

De armoederamingen laten zien hoeveel personen te weinig inkomen hebben om in hun basisbehoeften te voorzien. De kosten van basisbehoeften zijn afgestemd op de samenstelling van een huishouden en de werkelijke uitgaven aan energie en woonlasten. Sinds maart 2025 raamt het CPB ook de armoede-intensiteit: het procentuele verschil tussen het besteedbaar inkomen en de armoedegrens.³ We doen dit om effecten zichtbaar te maken van maatregelen die weliswaar weinig mensen uit armoede tillen, maar wel de armoede-intensiteit verminderen. De armoederaming is niet helemaal statisch en houdt rekening met demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen, zoals het verwachte aantal alleenstaanden en werklozen. Wel geldt net als voor koopkracht dat de raming vooral bruikbaar is voor bijsturing op korte

¹ CPB (2025). Concept-Macro Economische Verkenning 2026 ([link](#)).

² CBS Statline. Koopkrachtontwikkeling personen; huishoudenskenmerken ([link](#)), geraadpleegd op 1 sep 2025.

³ Griffioen, E. (2025). De armoede-intensiteit: een raming van de diepte van armoede. CPB Publicatie ([link](#)).

termijn. Voor armoedebeleid gericht op de langere termijn kunnen analyses van onderliggende oorzaken, zoals gezondheids- of schuldenproblemen, relevanter zijn.

Structurele beleidskwesties – lastenontwikkeling

Voor ondersteuning van kwetsbare groepen zijn lastenmaatregelen als btw- en accijnsverlagingen vaak minder gericht dan inkomensmaatregelen. CPB-onderzoek laat zien dat uitgavenpatronen sterker verschillen binnen huishoudensgroepen, bijvoorbeeld naar hoogte of bron van het inkomen, dan tussen groepen.⁴ Het voordeel van verlaging van een bepaalde verbruiksbelasting, zoals de btw op een specifieke productcategorie, komt daarom voor een groot deel terecht bij huishoudens zonder financiële problemen. De ontwikkeling van allerlei lasten op het niveau van individuele huishoudens is ook geen standaard onderdeel van doorrekeningen van beleid. Het CPB doet hier alleen op een gerichte manier onderzoek naar, bijvoorbeeld in *Scenario's energieprijzen* en *Noodzakelijke en vaste lasten van middeninkomens*.⁵

Structurele beleidskwesties – inkomensverdeling

Om grip te krijgen op de verdeling van primaire en bruto-inkomens zijn er beschrijvende analyses en studies over arbeidsmarktbeleid. Het CBS en de Universiteit Leiden hebben uitgebreide beschrijvende analyses gemaakt.⁶ CPB-publicaties bieden hierop aanvullingen, zoals analyse van inkomens aan de top, inclusief bedrijfswinsten.⁷ Over arbeidsmarktbeleid zijn adviesrapporten beschikbaar van onder meer de commissie Regulering van Werk en de SER.⁸ Het CPB doet onderzoek naar effecten van wijzigingen in het minimumloon.

Structurele beleidskwesties - herverdeling en marginale druk

Voor herverdeling en marginale druk is de huidige situatie uitgebreid in kaart gebracht. De CPB-studie *Ongelijkheid en herverdeling* geeft een algemeen beeld van herverdeling via de overheid en van de gemiddelde belastingdruk per inkomensgroep. Sommige studies gaan dieper in op deelonderwerpen, zoals het advies van de commissie Draagkracht. Ook van de marginale druk is een globaal beeld beschikbaar; dat beeld is anders dan vaak gedacht.⁹ Voor beleid is zowel van belang hoeveel de marginale druk bedraagt, als hoe inzichtelijk dat is voor mensen. Hierover wordt binnenkort een onderzoek gepubliceerd door ministeries en de Erasmus School of Economics. Vereenvoudiging van het stelsel kan de marginale druk inzichtelijker maken.

Structurele beleidskwesties – vereenvoudiging stelsel

Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar vereenvoudiging van het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen. Het CPB heeft bijgedragen aan het ambtelijk rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief* (2024) en het *IBO Toeslagen* (2020). Mogelijke hervormingen van toeslagen zijn verder uitgewerkt in het *Eindrapport toekomst toeslagen* (2024). Bij de keuzes die nu voorliggen, voegen nieuwe doorrekeningen weinig meer toe. Aanvullend CPB-onderzoek richt zich daarom op specifieke vragen, zoals niet-gebruik van toeslagen.¹⁰ Van sommige maatregelen is bekend dat ze een hervorming moeilijker maken, bijvoorbeeld verhoging van bestaande toeslagen. Dit komt niet tot uiting in ramingscijfers, maar wordt wel benoemd in CPB-publicaties. Het is aan de politiek of hiermee rekening wordt gehouden in besluitvorming.

⁴ Swierstra, R., Verberk, M., & Vlekke, M. (2024). *Prijsontwikkeling van consumptie: verschillen tussen huishoudens*. CPB Publicatie ([link](#)); Van Ruijven, K., & Loumeau, N. (2025). *Verdeling autobelastingen over huishoudens*. CPB Publicatie ([link](#)).

⁵ Adema, Y., Dicou, D., Lanser, D., & Smid, B. (2022). *Scenario's energieprijzen*. CPB Publicatie ([link](#)); Van der Plaat, M., Huizinga, A., & Swierstra, R. (2025). *Vaste en noodzakelijke lasten van middeninkomens*. CPB Publicatie ([link](#)).

⁶ Caminada, C., Jongen, E., Bos, W., & Otten, F. (Red.) (2021). *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*. CBS en Universiteit Leiden ([link](#)); Vethaak, H., & Jongen, E. (2024). *Stille wateren hebben diepe gronden*. Universiteit Leiden ([link](#)).

⁷ Essen, C. van, Vanheukelom, R., Schulenberg, R., & Lejour, A. (2024). *Inkomens en belastingen aan de top*. CPB Publicatie ([link](#)).

⁸ Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* ([link](#)); SER (2021). *Werken zonder armoede* ([link](#)).

⁹ Gielen, M., & Beens, H. (2023). *Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht*. ESB, 108(4821), 19 mei 2023 ([link](#)).

¹⁰ Verberk, N., Hofland, M., Presse, B., & Verkade, E. (2025). *Onbenut recht: het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget*. CPB Publicatie ([link](#)).

Structurele beleidskwesties - voorstellen van partijen

Het CPB biedt politieke partijen de mogelijkheid om maatregelenpakketten door te rekenen. Niet alleen voor de verkiezingen, maar één keer per kabinetsperiode ook op een ander moment. Daarmee kunnen partijen meer inzicht krijgen in te verwachten inkomenseffecten en eventueel hun voorstellen hierop aanpassen.