

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2028

Vragen van het lid **Bruins** (CU) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over *het onderzoek van het CPB «Eenverdieners onder druk»* (ingezonden 22 februari 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Snel** (Financiën), mede namens de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 8 mei 2018). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1397.

#### Vraag 1

Hebt u kennisgenomen van de Centraal Planbureau (CPB) Policy Brief 2018/03 «Eenverdieners onder druk» en van het bijbehorende CPB Achtergronddocument «De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005. Een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland»?<sup>1</sup> Wat is uw eerste reactie op dit onderzoek?

#### Antwoord 1

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de Policy Brief «Eenverdieners onder druk» van het CPB. De beleidsonderzoeken van het CPB en de inzichten die hierin worden geboden, waardeert het kabinet altijd zeer. De positie van de eenverdiener heeft ook de belangstelling en aandacht van het kabinet.

#### Vraag 2, 6 en 9

- a. Hoe kijkt u aan tegen het structureel verder oplopende verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners?
- b. Hoe kijkt u aan tegen dit verschil vanuit doelmatigheidsperspectief rekening houdend met de volgende constatering van het CPB: «Het drukverschil tussen een â€ en tweeverdieners met jonge kinderen verkent inmiddels de grenzen van doelmatigheid»?
- c. Hoe kijkt u aan tegen dit verschil vanuit rechtvaardigheidsperspectief (draagkrachtbeginsel)?
- d. Welke mate van fiscale discriminatie tussen een- en tweeverdieners met/zonder kinderen acht u geoorloofd?

Constateerend dat de beleidsopties die het CPB presenteert om het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners te verminderen spiegelbeeldig

<sup>1</sup> <http://www.cpb.nl/publicatie/eenverdieners-onder-druk>.

zijn aan de beleidsopties vanuit het perspectief van «kansrijk arbeidsmarktbeleid».<sup>2</sup> en het duidelijk is dat de afgelopen jaren de het «arbeidsparticipatieperspectief» dominant is geweest, is dat perspectief wat u betreft te dominant geweest? In hoeverre is wat u betreft grotere terughoudendheid gewenst in de draagkrachtbelastingen met betrekking tot arbeidsparticipatiebevorderende prikkels?

Welke mogelijkheden ziet u om de structureel groeiende kloof in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners tot staan te brengen? Welke mogelijkheden ziet u om – in de woorden van professor Stevens – «de geloofwaardigheid van het belastingstelsel» structureel verder te herstellen? Welke verantwoordelijkheid ziet u om te voorkomen dat de belastingdruk van eenverdieners met lagere inkomens hoger wordt dan die van tweeverdieners met significant hogere inkomens?

Antwoord 2, 6 en 9

De belastingdruk op huishoudniveau bij een gelijk huishoudinkomen is hoger voor een eenverdienershuishouden dan voor een tweeverdienershuishouden. Dit is het gevolg van de combinatie van belastingheffing op het niveau van het individu en de progressiviteit van het belastingstelsel. Hierdoor wordt een huishoudinkomen dat door twee personen wordt verdiend tegen een lager (marginaal) tarief belast dan hetzelfde inkomen dat door slechts één persoon wordt verdiend.

Belastingheffing op het individueel inkomen heeft als doel de emancipatie, economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie te bevorderen. Een gevolg van het individuele stelsel is dat bij de vergelijking van de belastingdruk tussen huishoudens, gekeken moet worden naar huishoudens waarbij de individuen hetzelfde inkomen hebben. Als de vergelijking op huishoudniveau wordt gemaakt, kan het zijn dat een huishouden waarin twee partners acht of tien dagen moeten werken voor een inkomen worden vergeleken met een eenverdiener die hetzelfde bedrag in vier of vijf dagen verdient. Het individuele stelsel zorgt er voor dat werkenden niet geconfronteerd worden met een hogere marginale druk doordat de partner een (relatief hoog) inkomen heeft. Het CPB concludeert dat het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners met kinderen de grenzen van doelmatigheid verkennt.

De analyse van het CPB is statisch, waardoor geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld een terugval in inkomen en daarmee het eventuele verlies van economische zelfstandigheid na een scheiding. Bij de afweging over de belastingdruk zal altijd een afweging gemaakt moeten worden tussen arbeidsparticipatie, het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling en gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Daarnaast moet belastingheffing rechtvaardig en doelmatig zijn. Deze doelen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Het bewaren van deze balans is een continue afweging voor elk kabinet.

Het verschil in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners neemt volgens het CPB in de toekomst toe. Dit concludeert het CPB door de situatie in 2017 te vergelijken met de structurele situatie, waarin personen geboren voor 1963 – die op dit moment zijn uitgezonderd voor beperking van de overdraagbare algemene heffingskorting – met pensioen zijn. Door het vervallen van deze uitzondering, neemt de gemiddelde belastingdruk in de groep eenverdieners toe. Voor individuele huishoudens geldt dat dit kabinet, voor het eerst sinds jaren, maatregelen neemt die de (gemiddelde) belastingdruk van eenverdieners verlagen. Zo profiteren eenverdieners van de invoering van het tweeschijvenstelsel en hebben zij profijt van het verhogen van de afbouwgrens in het kindgebondenbudget voor paren en het verhogen van de zorgtoeslag voor paren. De maatregelen van het kabinet zorgen ervoor dat eenverdieners er in doorsnee evenveel in koopkracht op vooruit gaan als tweeverdieners.<sup>3</sup>

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daarnaast in de begroting 2019, die op Prinsjesdag aan uw Kamer wordt aangeboden, rapporteren over het verschil in belastingdruk tussen huishoudens. In deze rapportage zal recht worden gedaan aan de motie van de leden Bruins en Omtzigt bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2018, waarin het

<sup>2</sup> <http://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-arbeidsmarktbeleid>.

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 700, nr. 47.

kabinet wordt verzocht om jaarlijks op gestandaardiseerde wijze te rapporteren over het verschil in en de ontwikkeling van de belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners en dit te analyseren.<sup>4</sup> Het kabinet blijft aandacht houden voor de positie van de eenverdiener en zal daarbij de ontwikkeling van de belastingdruk en de koopkracht van eenverdieners in het oog houden.

#### Vraag 3 en 4

Hoe apprecieert u het feit dat in Nederland internationaal gezien het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners het grootst is? Welke lessen trekt u hieruit?

Hoe apprecieert u dit feit (uit vraag 3) in vergelijking met Duitsland, waar de arbeidsdeelname hoger is dan in Nederland en waar men nota bene een splitsingsstelsel heeft met een in vergelijking met tweeverdieners relatief veel lagere belastingdruk voor eenverdieners dan in Nederland?

#### Antwoord 3 en 4

Zoals ook benoemd in het gezamenlijke antwoord op vraag 2, 6 en 9 speelt bij de inkomstenbelasting, naast de doelstelling van het ophalen van geld, altijd de afweging tussen verschillende doelstellingen zoals het bewerkstelligen van een evenwichtige inkomensverdeling en het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Deze afweging en daarmee ook de keuzes binnen het stelsel van de inkomstenbelasting zal voor ieder land anders zijn.

Het kabinet herkent zich niet in de conclusie dat de arbeidsparticipatie in Duitsland hoger is dan in Nederland. Volgens de OECD is de arbeidsparticipatie (als percentage van de beroepsgeschikte bevolking) in Duitsland in 2016 78,0 procent, terwijl de arbeidsparticipatie in Nederland in 2016 gelijk is aan 79,7 procent.<sup>5</sup> De arbeidsparticipatie van vrouwen – veelal de niet werkende partner in een eenverdienershuishouden – ligt in Nederland (75,0% in 2016) bovendien hoger dan de arbeidsparticipatie van vrouwen in Duitsland (73,6% in 2016).

Opgemerkt moet worden dat de internationale vergelijking van het CPB gebaseerd is op een model waarin wel pensioenpremies zijn meegenomen, maar niet het hoger aanvullend pensioen op latere leeftijd dat hiervan het gevolg is. Deze keuze is in lijn met de vergelijking die het CPB voor Nederland hanteert en derhalve ook toepast in internationaal verband. Een gevolg hiervan is dat eenverdieners bij gelijk huishoudinkomen meer pensioenpremie betalen dan tweeverdieners, omdat voor tweeverdieners twee keer de franchise geldt waarover geen pensioenpremie wordt betaald. Het verschil in betaalde pensioenpremie bedraagt circa € 500 voor een anderhalfverdienersgezin en kan oplopen tot € 1.000 als beide partners voltijd werken. Deze extra premie kan niet in alle gevallen tot de totale (belasting)druk worden gerekend, omdat er een voordeel tegenover staat in de vorm van een hoger aanvullend pensioen op latere leeftijd.

Een vergelijking tussen een- en tweeverdieners waarin de pensioenpremies buiten beschouwing worden gelaten (of het voordeel op latere leeftijd meegenomen wordt) zou derhalve een completer beeld opleveren van het internationale perspectief, ondanks dat ook in dat geval een verschil blijft bestaan in de belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners<sup>6</sup>.

#### Vraag 5

Constaterende dat via met name inkomensafhankelijke heffingskortingen (AK, LACK) enerzijds het arbeidsaanbod wordt geprikkeld en anderzijds met steeds meer fiscale kunstgrepen een evenwichtige koopkrachtontwikkeling wordt nagestreefd (waaronder met de inkomensafhankelijk gemaakte AHK), in hoeverre acht u het verstandig deze fiscale overinstrumentalisering in met name de inkomstenbelasting te verminderen? Zou de geloofwaardigheid van het belastingstelsel er niet mee gediend zijn als op termijn de genoemde inkomensafhankelijke heffingskortingen zouden worden getemperd en in ruil daarvoor de belastingtarieven over de hele linie zouden worden verlaagd?

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 785, nr. 59.

<sup>5</sup> Bron: <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>.

<sup>6</sup> In paragraaf 4.5 in het CPB achtergronddocument «De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005» zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met betrekking tot het meenemen van pensioenpremies in de belastingdruk in Nederland.

#### Antwoord 5

Het kabinet streeft ondermeer zowel een evenwichtige inkomensverdeling als het bevorderen van de arbeidsparticipatie na. De inkomstenbelasting kent een aantal specifieke instrumenten die gericht aangrijpen op de arbeidsparticipatie en/of inkomensontwikkeling van specifieke groepen huishoudens. Deze instrumenten pakken niet per definitie slecht uit voor eenverdieners. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van de afbouwgrens in het kindgebondenbudget voor paren en het verhogen van de zorgtoeslag voor paren. Door de voorgenomen invoering van het tweeschijvenstelsel met een basis- en toptarief worden de belastingtarieven grotendeels verlaagd en meer op een lijn gebracht, waardoor de lasten voor burgers dalen.

#### Vraag 7

Constaterende dat de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting op gespannen voet staat met de gezinsdraagkracht en bovendien de afbouw van de overdraagbaarheid ontweken kan worden door inkomsten uit vermogen toe te rekenen aan de niet-/minstverdienende partner, hoeveel eenverdieners/welk aandeel kunnen/kan de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (deels) ontlopen door toerekening van het inkomen uit vermogen aan de niet-/minstverdienende partner? Hoe beoordeelt u gegeven het antwoord op de voorgaande vraag vanuit rechtvaardigheidsperspectief de volledige afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting?

#### Antwoord 7

Er zijn in 2018 naar schatting circa 335.000 eenverdienergezinnen. Om ten minste een deel van de algemene heffingskorting te verzilveren via box 3, dient de rendementsgrondslag in box 3 groter te zijn dan twee keer het heffingsvrij vermogen. Dit is het geval voor circa 95.000 eenverdienergezinnen (28%). Om de algemene heffingskorting in 2018 volledig te verzilveren via box 3, is een rendementsgrondslag van minimaal € 272.136 nodig. Er zijn circa 25.000 eenverdienergezinnen (7%) met een dergelijke rendementsgrondslag; in deze gezinnen kan de niet-verdienende partner de algemene heffingskorting volledig verzilveren als het inkomen uit vermogen aan deze partner toegerekend wordt. Het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting draagt bij aan stimulering van de arbeidsparticipatie.

#### Vraag 8

Constaterende dat tweeverdieners onder hoogopgeleiden volstrekt normaal is, daarentegen van de laagstopgeleiden slechts een kwart tweeverdiener is en het verschil tussen een- en tweeverdieners daarmee niet alleen een verhaal van toenemende verschillen in belastingdruk is maar ook van toenemende verschillen in gezinsinkomens c.q. een verhaal van toenemende sociale ongelijkheid, welke mogelijkheden ziet u om enerzijds het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners te verkleinen zonder dat dit (in MICSIM. (3)) dan wel in de werkelijkheid ten koste gaat van de arbeidsparticipatie van de laagopgeleide minstverdienende partner?

#### Antwoord 8

De groep lageropgeleiden bevat relatief meer alleenstaanden en alleenstaande ouders en niet zozeer meer eenverdieners.<sup>7</sup> Voor deze groepen kan het participatie instrumentarium bijdragen aan het verwerven van een betere positie op de inkomensladder. Het tegengaan van sociale ongelijkheid en gelijke kansen voor iedereen is voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt. Het kabinet beziet sociale ongelijkheid hierbij in breder perspectief dan alleen de inkomensverdeling. In deze brede afweging neemt het kabinet naast de inkomensverdeling ook andere aspecten mee, zoals toegang tot goede zorg, economische onafhankelijkheid, kansen in het onderwijs of de woningmarkt.

<sup>7</sup> De Beer, P. en Van Pinxteren, M., 2016, Meritocratie, Op weg naar een nieuwe klassensamenleving? Amsterdam University Press.