

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk

2024-0000357903

Uw brief (kenmerk)

174744.01U

Bijlagen

1. Brief aan Tweede Kamer
naar aanleiding van motie
Grinwis/Omtzigt

Datum 21 juni 2024
Betreft Marginale druk en alleenverdieners

Geachte voorzitter,

Uw Kamer heeft gevraagd om meer informatie over mogelijkheden om een zeer hoge marginale druk tegen te gaan en om het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners (paar met een kostwinner) en tweeverdieners (paar met twee werkenden) te verkleinen.^{1,2} Wij delen de mening van de leden van de fractie van de SGP, zoals geuit in uw brief van 11 april, dat het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel* (bouwstenenrapport) niet de volledige informatiebehoefte afdekt.³ Met deze brief verwachten wij aan de behoefte van uw Kamer te voldoen.

Deze brief bestaat uit drie onderdelen:

- Mogelijkheden om het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners te verkleinen.
- Mogelijkheden om een zeer hoge marginale druk te voorkomen.
- Mogelijkheden om een zeer hoge marginale druk te voorkomen en tevens het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners te verkleinen. In deze brief wordt hiervoor een integrale vereenvoudigingsvariant uit het bouwstenenrapport⁴ met belastingheffing op basis van huishoudinkomen doorgerekend (in plaats van op basis van individueel inkomen).

Mogelijkheden om het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners te verkleinen

Zoals bekend gaat de inkomstenbelasting primair uit van de draagkracht van het individu op basis van het individuele inkomen. Wie als individu meer verdient, betaalt meer belasting. Dat is anders dan bij de toeslagen, die uitgaan van de draagkracht van het huishouden op basis van het gezamenlijke

¹ Deze brief gebruikt de term alleenverdiener om een paar aan te duiden waarvan één partner werkt, omdat de term eenverdiener soms wordt geïnterpreteerd als alleenstaande.

² In de motie Schalk (Kamerstukken I 2023/24, 36418, AB), bij de Algemene Financiële Beschouwingen (Handelingen I 2023/24, nr. 5) en meest recent in de brief van de vaste commissie voor Financiën van 11 april 2024 (met kenmerk 174744.01U).

³ Kamerstukken I 2023/24, 36418, S.

⁴ Belastingen in maatschappelijk perspectief, fichebundel, fiche A05, blz. 18.

(huishoud)inkomen. Een voordeel van belastingheffing op basis van individueel inkomen is dat het voor een minstverdienende partner in de regel financieel lonend is om (meer) te werken. Dat heeft de arbeidsparticipatie van met name vrouwen bevorderd. De arbeidsparticipatie van vrouwen is sinds de jaren tachtig sterk toegenomen waarbij de inrichting van het fiscale stelsel ook van invloed is geweest. Door de toename van de arbeidsparticipatie zijn vrouwen vaker economisch zelfstandig.⁵ Een gevolg van belastingheffing op basis van individueel inkomen, is dat de belastingdruk op huishoudensniveau bij hetzelfde huishoudinkomen hoger kan uitvallen bij alleenverdieners dan bij tweeverdieners.⁶

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2024-0000357903

Behalve de progressie in de inkomstenbelasting zorgt ook de instrumentele inzet van onder andere de arbeidskorting voor een groot verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners. Deze arbeidsmarktprikkels zijn de afgelopen jaren fors versterkt. Zo is het maximumbedrag dat een tweeverdienershuishouden aan arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) kan krijgen toegenomen van € 1.978 in 2001 tot € 14.014 in 2024. Het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau zal de komende jaren afnemen door de geleidelijke afbouw van de IACK vanaf 2027 en de uiteindelijke afschaffing per 2035 (in combinatie met het bijna gratis worden van de kinderopvang). Het bouwstenenrapport wijst erop dat de huidige hoogte van de arbeidskorting kan zorgen voor financiële bestaansonzekerheid omdat deze grote fiscale voordelen ineens wegvallen als mensen hun baan verliezen of minder gaan werken. Het bouwstenenrapport doet dan ook de aanbeveling om de arbeidskorting te halveren.⁷ Dat is een eenvoudigere route om het verschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners te verkleinen dan bijvoorbeeld het opnieuw overdraagbaar maken van de algemene heffingskorting.

Mogelijkheden om een zeer hoge marginale druk te voorkomen

Het tweede deel van de motie Schalk c.s. roept op om maatregelen uit te werken *'waardoor de extreem hoge marginale druk (vooral bij een modaal inkomen) wordt verlaagd'*. Het bouwstenenrapport constateert dat de marginale druk voor 80% van de mensen lager ligt dan 60%, en dat de grootste uitschieters uit het verleden, waarbij de marginale druk kon uitkomen boven de 100%, tot het verleden behoren. Tegelijkertijd kan voor sommigen de marginale druk soms zeer hoog zijn. Behalve dat een zeer hoge marginale druk meer uren werken of het vinden van een functie met een hoger inkomen kan ontmoedigen, kan een zeer hoge marginale druk ook als onrechtvaardig worden ervaren. Daarbij constateert het bouwstenenrapport ook dat een (extreem) hoge marginale druk vaak gepaard gaat met een lage gemiddelde druk. Over het tegengaan van extremen in de marginale druk stuurden wij recent een brief naar de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie Grinwis/Omtzigt. Een afschrift vindt u als bijlage bij deze brief.

Een hoge gemiddelde marginale druk is de onvermijdelijke keerzijde van aanzienlijke inkomensherverdeling. De grote spreiding in de marginale druk is het gevolg van keuzes over de vormgeving van het stelsel. In het huidige stelsel kunnen belastingtarieven stapelen met de afbouw van heffingskortingen, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Alleenverdieners hebben

⁵ Vethaak, H. en E. Jongen, *Stille wateren hebben diepe gronden*, Universiteit Leiden, 2024

⁶ Jongen, E., H.W. de Boer, P. Koot, *Eenverdieners onder druk*, CPB Policy Brief 2018/03.

⁷ *Belastingen in maatschappelijk perspectief*, fichebundel, fiche A06, blz. 27.

een verhoogde kans op een hoge marginale druk, omdat bij alleenverdieners een relatief hoog individueel inkomen samen kan gaan met een relatief laag huishoudinkomen. De hoge individuele draagkracht zorgt voor een hoog belastingtarief terwijl de beperkte draagkracht op huishoudniveau zorgt voor een relatief hoge mate van inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen met de bijbehorende afbouw.

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2024-0000357903

Een van de conclusies in de genoemde brief is dat een manier om te voorkomen dat mensen te maken kunnen krijgen met een zeer hoge marginale druk is om geleidelijk het aantal plekken waar de inkomensafhankelijkheid van het gehele stelsel tot uiting komt, te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door inkomensafhankelijke regelingen inkomensafhankelijk te maken en tegelijkertijd – om in grote lijnen dezelfde inkomensverdeling te behouden – de belastingtarieven aan te passen. Ook het minimumloon kan een rol spelen bij het bereiken van de gewenste inkomensverdeling. Het bouwstenenrapport en het eindrapport *Toekomst toeslagenstelsel* laten zien dat hiervoor mogelijkheden bestaan.^{8,9} Naar deze variant verwijzen de leden van de fractie van de SGP in uw brief van 11 april.

Ook binnen de huidige vormgeving van het stelsel zijn er mogelijkheden om het aantal mensen met een hoge marginale druk te verkleinen. Dat kan bijvoorbeeld door de zorgtoeslag en/of de huurtoeslag minder steil of vanaf een hoger inkomensniveau af te bouwen of door belastingtarieven te verlagen, in combinatie met het verlagen van inkomensafhankelijke regelingen. Zie voor uitgewerkte opties de brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt mede naar aanleiding van de motie Palland c.s.¹⁰ Deze opties hebben als nadeel dat ze ongericht zijn. Ze verlagen de marginale druk zowel voor mensen met een hoge marginale druk als voor mensen die al een lage marginale druk hebben.

Mogelijkheden om een zeer hoge marginale druk te voorkomen en tevens het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners te verkleinen

Allereerst kunnen maatregelen om binnen het huidige stelsel het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau te verkleinen, zoals een verlaging van de arbeidskorting, in beperkte mate ook leiden tot een minder hoge marginale druk. De besparing kan immers worden ingezet voor lagere belastingtarieven. Voor het tegengaan van een zeer hoge marginale druk zijn deze maatregelen ongericht, omdat ze ook de marginale druk verlagen voor mensen die al een lage marginale druk hebben. Hetzelfde geldt voor de effecten van een verschuiving van de belastingdruk naar andere grondslagen (vervuiling, vermogen, consumptie).

Een verdergaande oplossing om iets te doen aan extremen in de marginale druk is een aanpassing van de vormgeving van het belasting- en toeslagenstelsel nodig, zoals bijvoorbeeld de eerdergenoemde integrale vereenvoudigingsvariant. De alleenverdiener houdt dan vanwege de hoge individuele draagkracht een relatief hoog belastingtarief, maar de marginale druk van de belastingen stapelt niet meer met de marginale druk door de afbouw van de toeslagen. De in het bouwstenenrapport doorgerekende variant pakt relatief gunstig uit voor alleenverdieners. Het mediane koopkrachteffect is voor alleenverdieners +1% en

⁸ Belastingen in maatschappelijk perspectief, fichebundel, fiche A05, blz. 18.

⁹ Ministerie van Financiën, Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, 2024.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29544, nr. 1174.

voor tweeverdieners 0%. Door aanpassingen van de maatvoering kunnen de verschillen in de gemiddelde belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners naar verwachting maar beperkt verder worden verkleind. Grotere aanpassingen zouden tot een andere inkomensverdeling op macroniveau leiden.

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2024-0000357903

Op uw verzoek is er een subvariant van de vereenvoudigingsvariant doorgerekend met een belastingheffing op basis van huishoudinkomen. Hiervoor is het splitsingsstelsel gehanteerd: het gezamenlijke (huishoud)inkomen wordt gedeeld door twee en daarna worden de fiscale partners ieder apart belast. Op die manier maakt het voor de hoogte van de belasting niet uit of het gezinsinkomen door een van de partners of door beide partners samen is verdiend. Hoewel dit eenvoudig klinkt, is het in de praktijk naar verwachting geen vereenvoudiging. De loonheffing kan alleen op basis van individueel inkomen. Daardoor zal deze voor paren niet goed aansluiten op de inkomstenbelasting. Een ander aandachtspunt is dat de minstverdienende partner belasting moet betalen over een inkomen dat niet het zijne of het hare is. Dit kan met name een probleem zijn als voor de fiscale partners geen gemeenschap van goederen geldt. Voor de doorrekening is aangenomen dat dit geen probleem is. Omdat in het splitsingsstelsel een kleiner deel van het totale inkomen tegen een hoog tarief wordt belast, zou de budgettaire opbrengst dalen. Om de subvariant budgetneutraal te maken zijn de belastingtarieven ten opzichte van de integrale vereenvoudigingsvariant verhoogd met 0,76%-punt in alle schijven. Verder heeft de subvariant dezelfde vormgeving als de integrale vereenvoudigingsvariant in het bouwstenenrapport.

Ten opzichte van de variant op basis van individueel inkomen leidt de variant met belastingheffing op basis van huishoudinkomen tot meer spreiding in de marginale druk. De marginale druk van een werkende hangt in de subvariant immers ook af van het inkomen van de partner. Voor minstverdienende partners gaat de marginale druk omhoog en voor meestverdienende partners gaat de marginale druk omlaag. Figuren 1 en 2 (achteraan deze brief) laten de toename in de spreiding in de marginale druk zien. De marginale druk als gevolg van het belasting- en toeslagenstelsel blijft voor alle werkenden onder de 60%. Als referentie is in figuur 3 de spreiding in de marginale druk in het huidige stelsel opgenomen.

Figuren 4, 5 en 6 tonen de verdeling van de marginale druk voor de drie stelsels. Ten opzichte van de integrale vereenvoudigingsvariant (figuur 4) neemt in de subvariant (figuur 5) het aantal werkenden met een lage marginale druk af. In de integrale vereenvoudigingsvariant heeft ruim 40% van de werknemers een marginale druk lager dan 50% en ongeveer 20% een marginale druk lager dan 40%. In de subvariant nemen deze percentages af naar ruim 30% en ongeveer 15%. In beide vereenvoudigingsvarianten blijft de marginale druk voor alle werkenden onder de 60%. In het huidige stelsel heeft 20% van de werknemers een hogere marginale druk (figuur 6).

Belastingheffing op basis van het huishoudinkomen, in combinatie met de integrale variant uit het bouwstenenrapport, leidt uiteraard tot aanzienlijke inkomenseffecten (zie tabel 1). Alleenverdieners gaan er in deze variant op vooruit, in doorsnee met circa 7%. Bijna zes op de tien alleenverdieners gaan er meer dan 5% op vooruit. Tweeverdieners gaan er daarentegen op achteruit en de koopkracht van alleenstaanden blijft in doorsnee ongeveer gelijk.

Tabel 1. Inkomenseffecten integrale variant bouwstenenrapport + heffing op basis van huishoudinkomen + hogere belastingtarieven (0,75%-punt)

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel hh (%)
Inkomensgroepen										
1e (<=111% WML)	32%	15%	7%	0%	5%	10%	31%	100%	-1,4%	20%
2e (111-176% WML)	11%	12%	12%	0%	12%	27%	26%	100%	2,4%	20%
3e (176-269% WML)	10%	11%	15%	0%	16%	22%	26%	100%	1,7%	20%
4e (269-397% WML)	20%	21%	17%	0%	11%	15%	15%	100%	-0,9%	20%
5e (>397% WML)	22%	24%	18%	0%	15%	12%	9%	100%	-1,5%	20%
Inkomensbron¹										
werkenden	19%	18%	14%	0%	13%	19%	17%	100%	-0,1%	65%
uitkeringsontvangers	31%	13%	8%	0%	6%	10%	33%	100%	-0,2%	8%
gepensioneerden	16%	16%	14%	0%	12%	15%	27%	100%	0,5%	26%
Huishoudtype										
tweeverdieners	18%	18%	15%	0%	12%	14%	22%	100%	-0,1%	50%
alleenstaanden	21%	16%	13%	0%	12%	21%	17%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	9%	6%	5%	0%	8%	13%	59%	100%	7,1%	4%
Kinderen²										
met kinderen	22%	16%	12%	0%	11%	14%	25%	100%	-0,1%	22%
zonder kinderen	19%	17%	14%	0%	12%	20%	18%	100%	-0,1%	53%
Alle huishoudens	19%	17%	14%	0%	12%	17%	21%	100%	0,1%	100%

Binnen en tussen inkomensgroepen is er sprake van een grote spreiding in inkomenseffecten. Zo gaan de laagste 20% en hoogste 40% inkomens er in doorsnee op achteruit, en gaan de 2^e en 3^e 20%-groepen er in doorsnee op vooruit. Binnen de laagste 20% inkomensgroep gaat ongeveer een derde van alle huishoudens er meer dan 5% op achteruit, maar ook een derde van alle huishoudens er meer dan 5% op vooruit. Net als voor de oorspronkelijke integrale vereenvoudigingsvariant geldt dat de hier gepresenteerde variant budgettair neutraal is vormgegeven. Als er extra geld wordt toegevoegd is het mogelijk om de inkomenseffecten verder te beperken.

Voor een minstverdienende partner wordt het financieel aanzienlijk minder lonend om te werken. Hieronder is een voorbeeld opgenomen van een partner van een alleenverdiener met een modaal inkomen (€ 44.000) die overweegt om een parttimebaan te accepteren. Hoewel dat in alle stelsels ruimschoots loont, loont het in de subvariant met belastingheffing op basis van huishoudinkomen netto € 3.600 minder dan in de integrale vereenvoudigingsvariant. Dit heeft naar verwachting negatieve gevolgen vanuit het perspectief van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid.

Tabel 2. Verschil in besteedbaar huishoudinkomen (in euro's) als de partner van een alleenverdiener met een modaal inkomen betaald werk aanvaardt in verschillende belasting- en toeslagenstelsels

	Partner zonder betaald werk	Partner met parttime werk (½ modaal)	Vershil
Integrale vereenvoudigingsvariant	33.100	52.500	19.400
Subvariant van integrale vereenvoudigingsvariant met belastingheffing op basis van huishoudinkomen	37.100	52.900	15.800
Huidig stelsel (2024)	30.800	50.900	20.100

Conclusie

Het is mogelijk om in het huidige stelsel het verschil in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners met hetzelfde huishoudinkomen te verkleinen, bijvoorbeeld door de arbeidskorting te verlagen. Ook extremen in de marginale druk kunnen in het huidige stelsel worden tegengegaan, bijvoorbeeld door toeslagen minder steil af te bouwen, maar om de extremen in de marginale druk verder terug te brengen is een andere vormgeving van het belasting- en toeslagenstelsel nodig. Het bouwstenenrapport en het eindrapport Toekomst toeslagenstelsel laten zien dat hiervoor mogelijkheden bestaan. Tegelijkertijd zijn er ook nadelen van een dergelijke herziening en vergt een stelselherziening een lange adem. Het is mogelijk een stelselherziening met een meer gematigde marginale druk te combineren met het verkleinen van de verschillen in belastingdruk op huishoudensniveau tussen alleenverdieners en tweeverdieners met hetzelfde huishoudinkomen. Voor meestverdienende partners daalt de marginale druk dan, maar voor minstverdienende partners wordt het juist minder lonend om te werken. Per saldo gaat dat naar verwachting ten koste van de arbeidsparticipatie.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit en Belastingdienst,

de minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Marnix L.A. van Rij

C.E.G. van Gennip

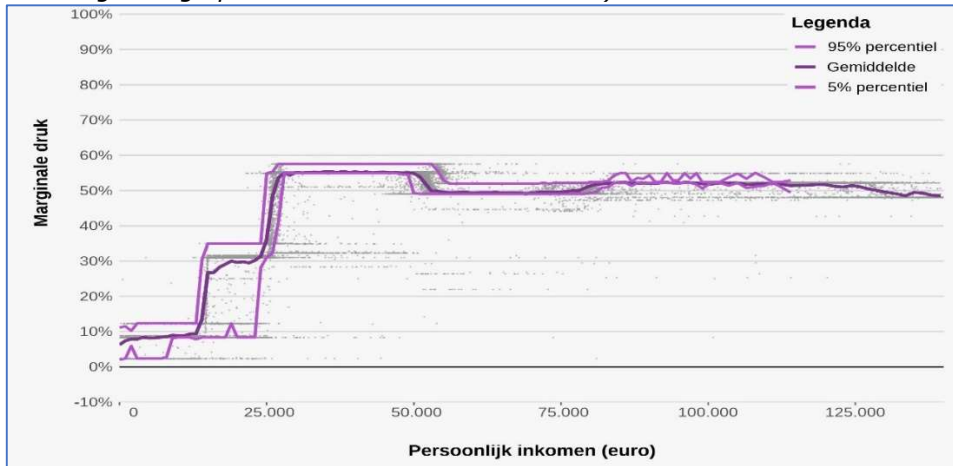
de staatssecretaris van Financiën -
Toeslagen en Douane,

Aukje de Vries

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2024-0000357903

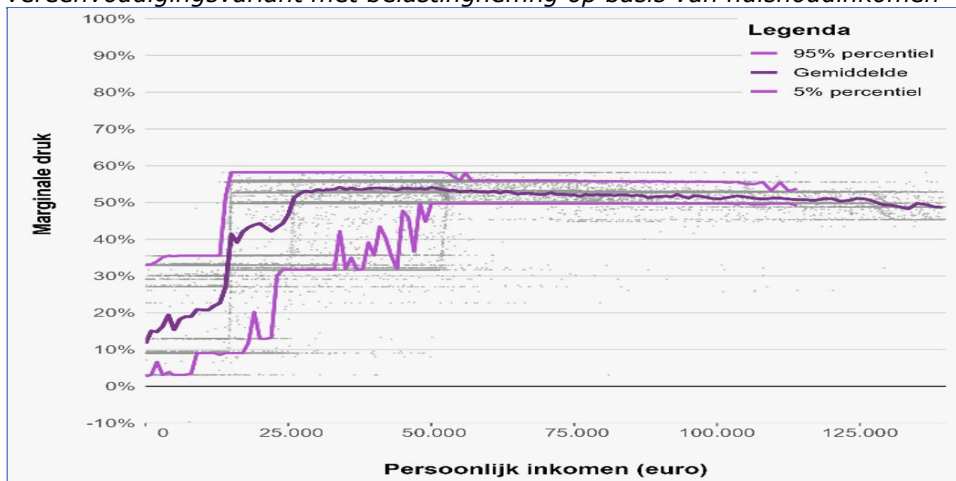
Figuur 1. Spreiding marginale druk in integrale vereenvoudigingsvariant (met belastingheffing op basis van individueel inkomen)



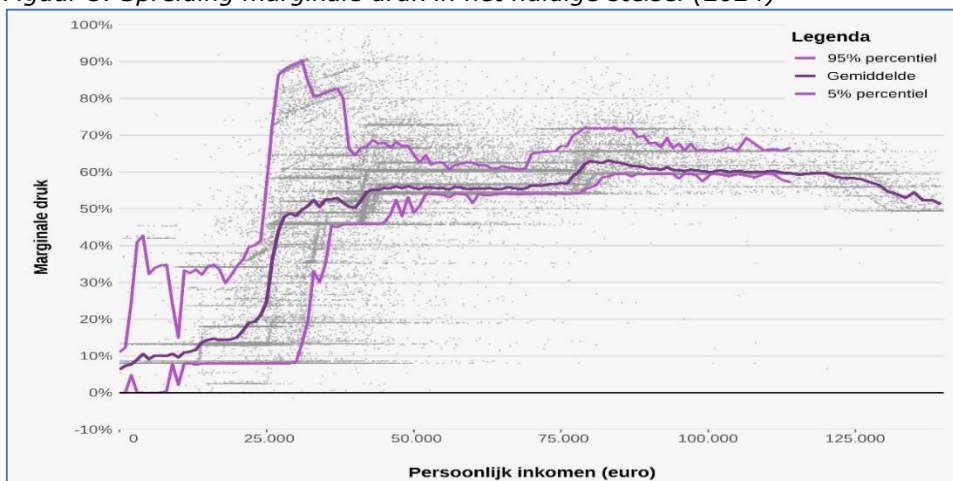
Directie Algemene Fiscale
Politiek

Ons kenmerk
2024-0000357903

Figuur 2. Spreiding marginale druk in subvariant van de integrale vereenvoudigingsvariant met belastingheffing op basis van huishoudinkomen



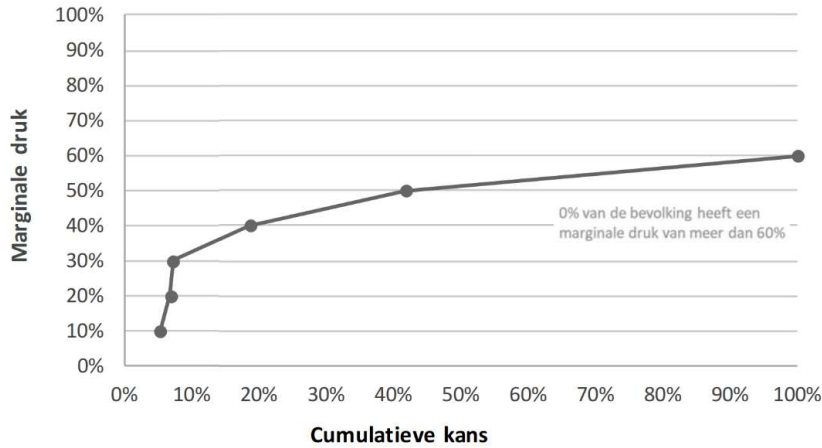
Figuur 3. Spreiding marginale druk in het huidige stelsel (2024)



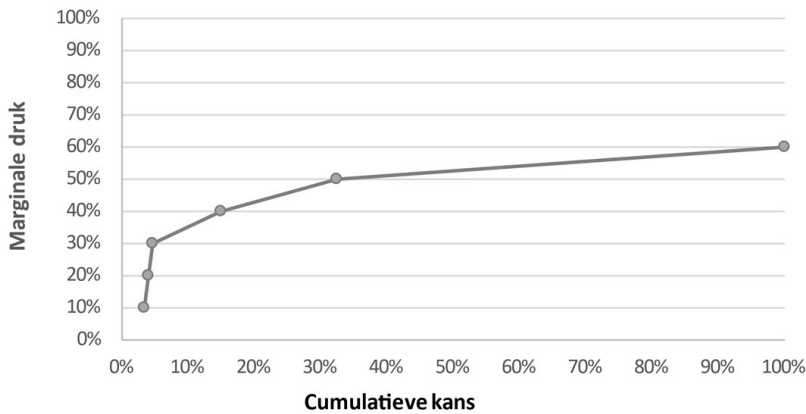
Figuur 4. Verdeling marginale druk werknemers in integrale vereenvoudigingsvariant (met belastingheffing op basis van individueel inkomen)

Directie Algemene Fiscale Politiek

Ons kenmerk
2024-0000357903



Figuur 5. Verdeling marginale druk werknemers in subvariant van de integrale vereenvoudigingsvariant met belastingheffing op basis van huishoudinkomen



Figuur 6. Verdeling marginale druk in het huidige stelsel (2024)

