

36 418 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2024)

Nr. 146 Brief van de staatssecretaris van Financiën, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

Bij de behandeling van het Belastingplan 2024 is een motie ingediend door de leden Grinwis en Omtzigt over het ontwikkelen van een bovennorm voor de marginale druk.¹ De aanleiding voor de motie is dat sommige mensen te maken hebben met een zeer hoge marginale druk. Behalve dat dit 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. Dit onderwerp kan rekenen op een brede parlementaire belangstelling. Ook de Eerste Kamer heeft er aandacht voor gevraagd.²

In deze brief gaan wij in op de oorzaken van de soms zeer hoge marginale druk en de mogelijkheden om daar met een bovennorm iets aan te doen. Een van de conclusies is dat een harde bovennorm – waar individuele mensen echt iets aan zouden hebben – in het huidige stelsel niet goed mogelijk is, terwijl een zachte bovennorm geen of weinig toegevoegde waarde heeft. De brief sluit af met andere mogelijkheden om extremen in de marginale druk tegen te gaan.

Achtergrond marginale druk

Het eerder dit jaar verschenen bouwstenenrapport ‘Belastingen in maatschappelijk perspectief’ bevat een uitgebreide analyse van de marginale druk.³ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel aan die analyse ontleend. In deze analyse zijn pensioenpremies, toeslagen en de heffingskortingen en tarieven van de inkomstenbelasting meegenomen in de marginale druk. Minder generieke inkomensafhankelijke regelingen, zoals lokale regelingen worden niet meegenomen in marginale drukberekeningen. Dat geldt ook bijvoorbeeld voor extra kosten van kinderopvang, ondanks dat deze kosten wel kunnen meewegen bij de keuze van ouders om wel of niet meer te gaan werken.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 85.

² Onder andere in de motie Schalk, Kamerstukken I 2023/24, 36 418, AB.

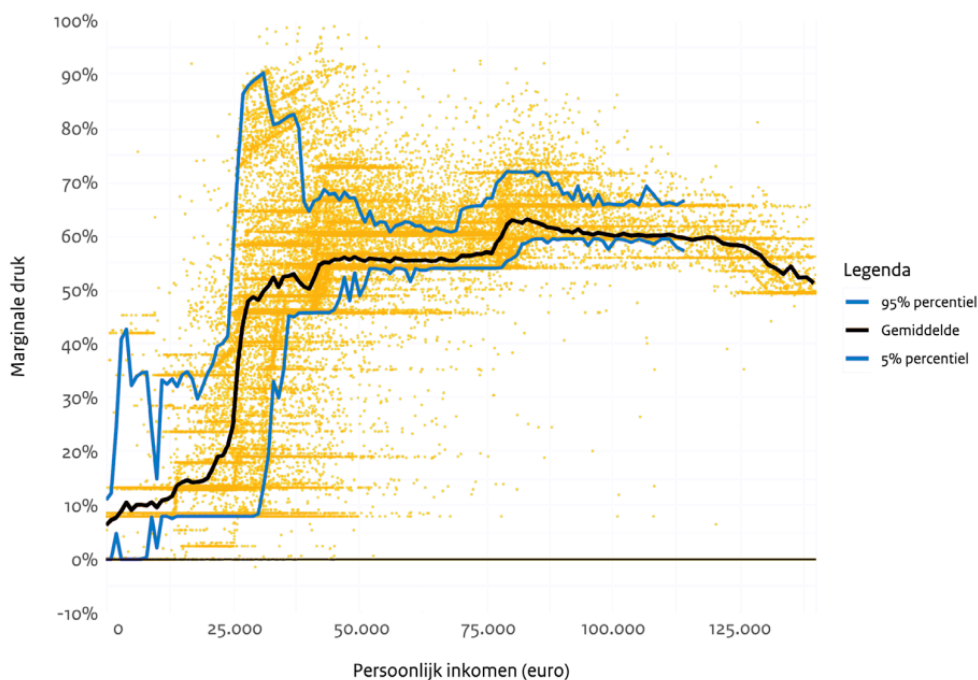
³ Ministerie van Financiën, Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, 2024.

Het is allereerst goed om te beseffen dat een hoge gemiddelde marginale druk de keerzijde is van veel inkomensherverdeling. Hoe meer herverdeling, hoe lager de gemiddelde belastingdruk bij lage inkomens (inclusief toeslagen en kinderbijslag) en hoe hoger de gemiddelde lastendruk bij hoge inkomens. Dat impliceert noodzakelijkerwijs dat de marginale druk in het inkomenstraject daartussen gemiddeld hoog zal zijn.⁴ Bij de huidige belastingopbrengst en inkomensverdeling hoort dat voor veel mensen – momenteel voor drie op vijf mensen – de marginale druk hoger is dan 50%. Het is niet mogelijk om dezelfde mate van inkomensherverdeling en dezelfde opbrengst te bereiken als met het huidige stelsel, zonder dat de marginale druk voor veel mensen hoger is dan 50%. De zwarte lijn in figuur 1 geeft bij ieder inkomensniveau de gemiddelde marginale druk weer.

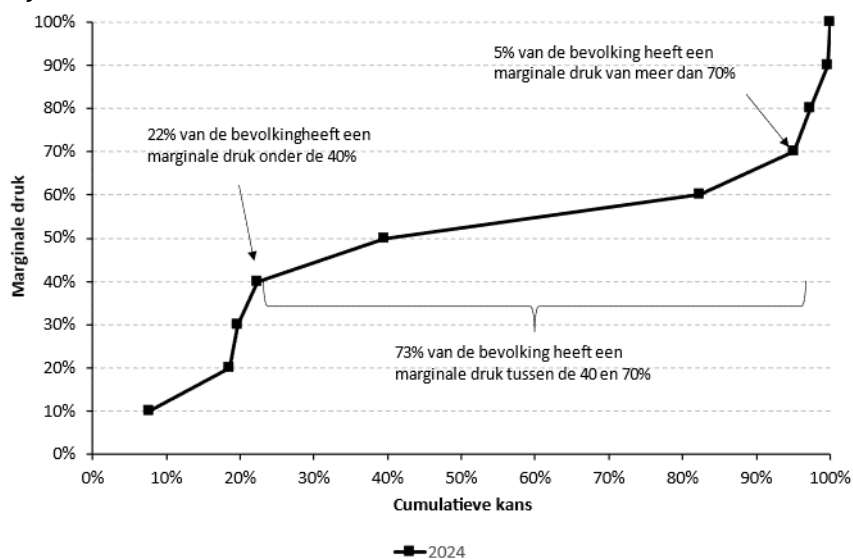
Door de grote spreiding in de marginale druk kan de individuele marginale druk veel lager of hoger zijn dan de gemiddelde marginale druk. Hoe hoog de marginale druk van iemand is, hangt immers niet alleen af van het individuele inkomen, maar ook van allerlei andere factoren. De oranje punten in figuur 1 laten de spreiding zien. De grote spreiding komt vooral door de afbouw van toeslagen, die als doel hebben om huishoudens met lagere inkomens te compenseren voor specifieke kosten. Of bij een bepaald persoonlijk inkomen een specifieke toeslag wordt afgebouwd is voor iedere werkende anders, omdat dit afhangt van huishoudkenmerken, zoals de woonsituatie, het inkomen van een eventuele partner en het aantal kinderen. In het huidige stelsel geldt ook op individueel niveau de spanning tussen herverdeling en marginale druk. Een hoge marginale druk gaat vaak samen met een lage gemiddelde belastingdruk. Voor mensen die bij hun huidige inkomen meerdere toeslagen ontvangen (lage belastingdruk) is de marginale druk hoger dan voor mensen die geen toeslagen ontvangen. Voor ongeveer één op de vijf werkenden is de marginale druk hoger dan 60% en één op de twintig heeft een marginale druk hoger dan 70% (figuur 2).

⁴ De inherente spanning tussen inkomensherverdeling en werken moet lonen kan verzacht worden door het verschuiven van belastingen op arbeid naar andere grondslagen.

Figuur 1. Spreiding marginale druk 2024 (bron: SZW)



Figuur 2. Verdeling marginale druk werknemers 2024 (o.b.v. Miljoenennota 2024)



De afgelopen twee decennia is de gemiddelde marginale druk gestegen. Ook de spreiding in de marginale druk is per saldo fors toegenomen.^{5,6} Tegelijkertijd behoren de meeste uitschieters in de marginale druk tot boven de 100% tot het verleden.⁷

⁵ Gielen, M., H. Beens, Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht, ESB 108(4821), 2023.

Een ander aspect van de spreiding van de marginale druk is dat het voor belastingplichtigen erg moeilijk is om de eigen marginale druk goed in te schatten. Figuur 3 laat zien uit welke onderdelen de gemiddelde marginale druk gemiddeld is opgebouwd. Afgaan op de belastingtarieven geeft duidelijk geen goede benadering van de marginale druk. Het donkerblauwe vlak dat de belastingtarieven representeert, geeft een heel ander beeld dan zwarte lijn die net als in figuur 1 de gemiddelde marginale druk bij ieder inkomen weergeeft. Laat staan dat de belastingtarieven een indruk geven van de individuele marginale druk (de oranje punten in figuur 1). Dat komt onder andere door de inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. Ook de pensioenpremie telt mee voor de marginale druk. Buiten het kader van het belasting- en toeslagenstelsel kunnen ook regelingen van gemeentes en bijvoorbeeld inkomensafhankelijke bijdragen in de zorg gevolgen hebben voor de marginale druk.

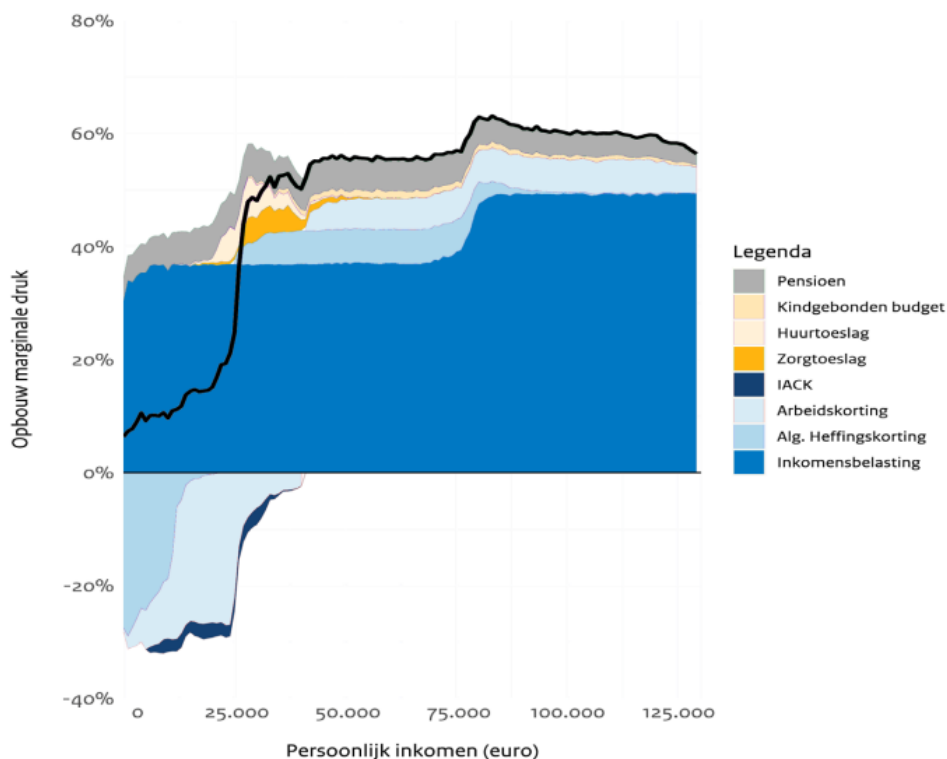
De veelheid aan inkomensafhankelijke regelingen maakt het ondoenlijk voor mensen om hun marginale druk snel en eenvoudig te kunnen bepalen. Zelfs het invullen van speciaal voor dit doel door het Nibud gemaakte tools (WerkUrenBerekenaar, WerkZorgBerekenaar) duurt – exclusief voorbereiding – volgens deze websites gemiddeld tien minuten. Dat mensen hun marginale druk niet snel en eenvoudig kunnen bepalen kan ertoe leiden dat ze hun marginale druk onderschatten of overschatten. Uit de evaluatie van de heffingskortingen blijkt dat met name lagere inkomens de marginale druk overschatten.⁸ Een op de drie Nederlanders is er niet van overtuigd dat ze meer geld overhouden als ze meer gaan werken. In werkelijkheid is voor 80% van de mensen de marginale druk lager dan 60%.

⁶ Dit neemt niet weg dat er ook maatregelen zijn genomen die leidden tot een afname van de marginale druk voor bepaalde groepen. Een voorbeeld is de verhoging van de inkomensgrens van het kindgebonden budget voor paren per 2020.

⁷ De harde inkomensgrens in de huurtoeslag is per 2020 afgeschaft door de Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen (Kamerstukken II 2017/18, 34 940, nr. 3). Door verschillende drempelbedragen in het huidige stelsel kan in zeer specifieke situaties nog wel sprake zijn van een marginale druk boven de 100%. Naar aanleiding van de motie van de leden Grinwis en Stoffer (Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 89) wordt er een inventarisatie gedaan naar (financiële) drempels in het belastingstelsel. De uitkomsten hiervan worden voor de zomer met de Kamer gedeeld.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 185.

Figuur 3. Decompositie gemiddelde marginale druk 2024 (bron: SZW)



De onmogelijkheden van een harde bovennorm in het huidige stelsel

Onder een harde bovennorm wordt een norm begrepen die individuele mensen beschermt tegen een marginale druk boven die norm. Een harde bovennorm zou betekenen dat bestaande en nieuwe regelgeving er niet toe mag leiden dat de marginale druk hoger uitkomt dan de norm, bijvoorbeeld 80% of 100%. Het sluitstuk van een harde bovennorm zou – als gedachtenexperiment – een loket zijn waar mensen zich kunnen melden voor compensatie als de marginale druk toch hoger blijkt dan de bovennorm (tegenbewijsregeling).

In het huidige stelsel is een dergelijk norm niet goed mogelijk. Dat komt doordat de marginale druk van een individu van te veel factoren afhangt (zoals het wel/niet hebben van kinderen, huur, inkomen partner, vermogen et cetera).⁹ De vormgeving van het stelsel gaat uit van inkomensafhankelijkheid per regeling. Om in het huidige stelsel hoge uitschieters in de marginale druk te voorkomen zouden zeer ongerichte maatregelen nodig zijn die

⁹ Daarnaast kunnen drempels in het huidige stelsels in zeer specifieke situaties bij een kleine inkomensstijging leiden tot een marginale druk boven de 100%.

aanzienlijke gevolgen hebben voor de inkomensverdeling en de overheidsfinanciën, zoals:

- Het voor alle toeslagontvangers (dus ook voor degenen met een zeer lage marginale druk) minder steil afbouwen van (verschillende) toeslagen.
- Het voor alle belastingbetalers (dus ook voor degenen met een zeer lage marginale druk) verlagen van de belastingtarieven.

Ook een tegenbewijsregeling lijkt niet realistisch. Het is ingewikkeld om in de praktijk vast te stellen hoe hoog de marginale druk over een bepaald deel van het inkomen was. Dit komt mede doordat de vele andere factoren waar de marginale druk van afhangt in de praktijk ook steeds veranderen. Als behalve het persoonlijke inkomen ook het inkomen van de partner, de hoogte van de huur of de leeftijd van een kind verandert, dan kunnen die veranderingen ook effect hebben op de marginale druk.¹⁰ Ook methodologische vragen zoals het wel of niet meerekenen van extra kosten voor kinderopvang bij meer uren werken zullen in de praktijk leiden tot discussies. Een ander belangrijk aandachtspunt bij een tegenbewijsregeling is dat het weer een actie zou vragen van de burger, die zich bovendien bewust moet zijn van de te hoge marginale druk, waarbij niet-gebruik kan leiden tot ongelijke uitkomsten. Een tegenbewijsregeling vraagt tot slot veel geduld van de burger. Dit komt doordat de feitelijke marginale druk pas na afloop van het jaar – zelfs tot 5 jaar later – definitief is vast te stellen.¹¹ Hoewel het belang van deze praktische bezwaren in de praktijk afneemt naarmate de norm hoger is, blijven de bezwaren gelden bij een zeer hoge bovennorm (van bijvoorbeeld 120%).

De beperkte toegevoegde waarde van een zachte bovennorm

Bij een zachte bovennorm kan gedacht worden aan een norm die is gekoppeld aan een statistiek. Een zachte bovennorm zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de geraamde marginale druk voor maximaal een bepaald percentage van de mensen, bijvoorbeeld 5%, hoger mag zijn dan een bepaalde grens, bijvoorbeeld 70%. Een dergelijke norm heeft naar verwachting geen praktische toegevoegde waarde ten opzichte van de kengetallen waar nu al op gestuurd kan worden, bijvoorbeeld bij besluitvorming over

¹⁰ Ook kan het persoonlijke inkomen op meerdere momenten door verschillende oorzaken veranderen. Dat maakt het ingewikkeld om te bepalen over welk deel van het inkomen precies de marginale druk zou moeten worden bepaald.

¹¹ Met de mogelijkheden voor uitstel van aangifte en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep kan het meerdere jaren duren voordat iemand een definitieve aanslag inkomstenbelasting ontvangt. De definitieve berekening van toeslagen vindt plaats binnen 6 maanden nadat iedereen in een huishouden die aangifte inkomstenbelasting doet, een definitieve belastingaanslag heeft gekregen.

koopkrachtpakketten. Zo wordt jaarlijks in de begroting van SZW gerapporteerd over marginale druk, en speelt marginale druk ook nu dus al een rol in de besluitvorming. Een zachte norm biedt mensen bovendien geen effectieve ‘bescherming’, in de zin dat de marginale druk voor individuen nog steeds heel hoog kan zijn. Uiteraard staat het een kabinet vrij zichzelf een zachte bovennorm op te leggen en hierop te sturen. Hierbij moet bedacht worden dat een aanzienlijke vermindering van de marginale druk voor een grote groep mensen, binnen het huidige stelsel, gepaard gaat met ófwel minder inkomensondersteuning aan de onderkant ófwel een forse budgettaire derving.

Andere mogelijkheden om extremen in de marginale druk tegen te gaan

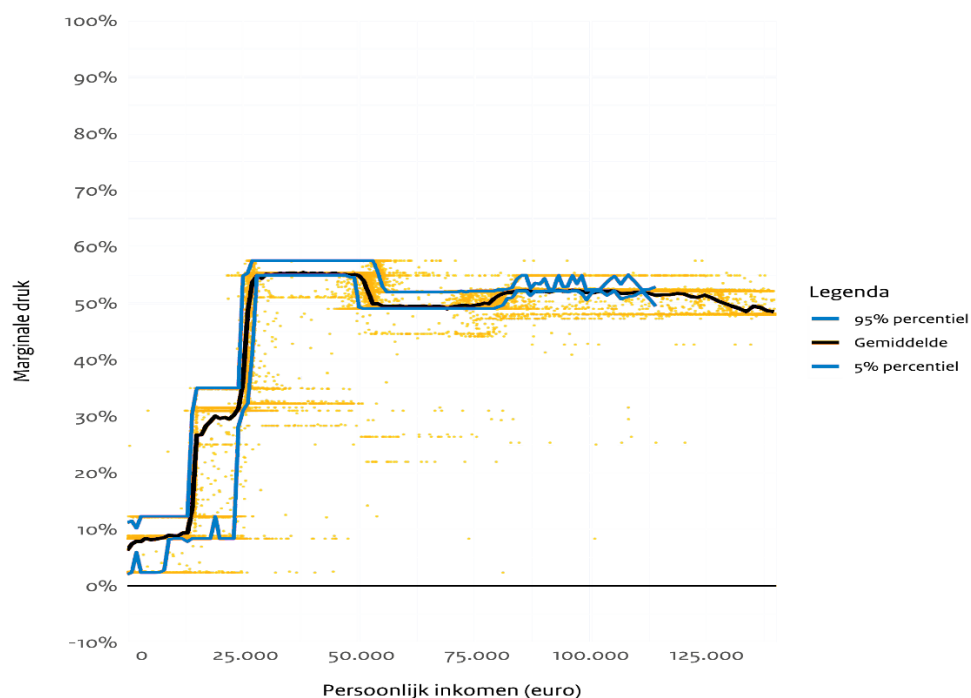
Een hoge gemiddelde marginale druk is de onvermijdelijke keerzijde van veel inkomensherverdeling. De spreiding in de marginale druk is echter het gevolg van keuzes over de vormgeving van het stelsel. Het is mogelijk om met andere keuzes de spreiding in de marginale druk sterk te verminderen.

Het bouwstenenrapport en het rapport Toekomst toeslagenstelsel¹² laten zien dat het mogelijk is toe te werken naar een simpeler stelsel waarbij wel effectief op marginale druk gestuurd kan worden. In dat stelsel vervallen de afbouwtrajecten van toeslagen en fiscale regelingen en komt de inkomensafhankelijkheid van het stelsel vrijwel alleen tot uiting in de belastingtarieven (meer belastingschijven).¹³ Het alternatieve integrale stelsel kent nieuwe toelagen, die inkomensafhankelijk zijn en in beginsel na het eenmalig doorgeven van een rekeningnummer automatisch kunnen worden verstrekt. De belastingopbrengst en de inkomensverdeling zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van het huidige stelsel. Figuur 4 en 5 laten zien dat bij andere keuzes over de vormgeving van het stelsel de spreiding in de marginale druk veel kleiner kan zijn dan in het huidige stelsel (vergelijk met figuren 1 en 2) en dan bij aanpassingen in de bestaande toeslagen en fiscale regelingen.

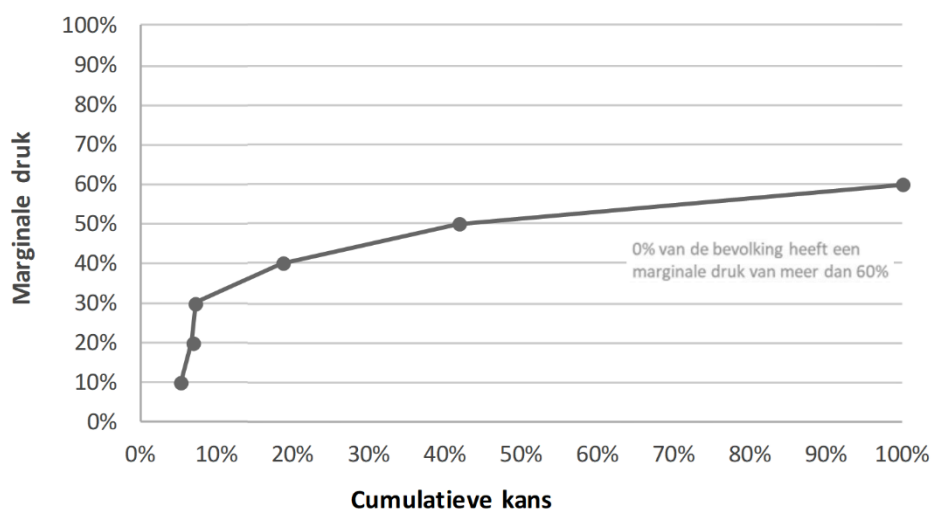
¹² Ministerie van Financiën, Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, 2024 (Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 1340).

¹³ Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, fichebundel, fiche A05, blz. 18.

Figuur 4. Spreiding marginale druk na invoering van een eenvoudiger stelsel met een vergelijkbare inkomensverdeling (bron: SZW)



Figuur 5. Verdeling marginale druk werknemers vereenvoudigingsvariant



De genoemde rapporten benoemen dat een dergelijk eenvoudiger systeem beter aansluit op het doenvermogen en voordelen biedt voor mensen, zoals meer zekerheid, minder terugvorderingen, minder niet-gebruik en meer inzicht in de mate waarin werk loont.

Tegelijkertijd zijn er ook nadelen en vergt een stelselherziening een lange adem. Hoewel de inkomensverdeling in grote lijnen gelijk blijft, gaan binnen inkomensgroepen sommige huishoudens er in (statische) koopkracht alsnog fors op vooruit en sommige andere huishoudens gaan er fors op achteruit. Bij invoering op een budgetneutrale manier ineens zouden binnen de laagste inkomensgroep 29% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruit gaan en 32% er meer dan 5% op vooruit gaan. Dit komt doordat in de vergaande vereenvoudigingsvariant de inkomensondersteuning veel minder precies is dan in het huidige ingewikkelde stelsel. Hetgeen er aan de andere kant voor zorgt dat er minder spreiding is in de marginale druk.¹⁴ In de praktijk wordt dit wellicht deels gedempt door minder niet-gebruik. Uiteraard is het mogelijk effecten in de tijd te spreiden. Ook is het mogelijk om minder vergaande stappen te zetten en bijvoorbeeld de huurtoeslag – in huidige of vereenvoudigde vorm – te laten bestaan. Al deze varianten vergen, als ervoor gekozen wordt, verdere uitwerking en een aanzienlijke implementatietijd. Het bouwstenenrapport beveelt aan om als eerste stap de afbouw van de algemene heffingskorting en arbeidskorting te vervangen door meer belastingtarieven. Dit maakt het stelsel transparanter en vergroot zo het inzicht van belastingplichtigen in hun marginale druk.

Ook binnen de huidige vormgeving van het stelsel zijn er mogelijkheden om het aantal mensen met een hoge marginale druk te verkleinen of te verschuiven in het inkomensgebouw. 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. Mensen in huishoudens die nu in het afbouwtraject zitten ervaren dan een lagere marginale druk, maar tegelijkertijd krijgen mensen in huishoudens die de toeslag nieuw ontvangen juist een hogere marginale druk. Zie voor uitgewerkte opties de Kamerbrief over de aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt mede naar aanleiding van de motie Palland c.s. (Kamerstuk 29 544, nr. 1142)¹⁵ Deze opties hebben als nadeel dat ze ongericht zijn. Ze verlagen de marginale druk zowel voor mensen met een (zeer) hoge marginale druk als voor mensen die al een (zeer) lage marginale druk hebben (zowel bij lage als bij hogere inkomens).

Naast maatregelen om een hoge marginale druk te voorkomen, kan worden gedacht aan beleid om te voorkomen dat mensen hun

¹⁴ In het huidige stelsel ontvangen sommige huishoudens veel huurtoeslag en andere huishoudens weinig, terwijl deze huishoudens in de vereenvoudigingsvariant allemaal dezelfde mate van inkomensondersteuning ontvangen.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1174.

marginale druk overschatten. Dit kan, behalve door een vereenvoudiging van het stelsel zoals hierboven beschreven, mogelijk worden tegengegaan met meer informatievoorziening en voorlichting aan belastingplichtigen. Momenteel wordt vanuit de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek opgestart om te begrijpen of en in hoeverre bepaalde varianten van deze aanpak zullen leiden tot beter begrip van en inzicht in de marginale druk.

Conclusie

Een hoge gemiddelde marginale druk is de onvermijdelijke keerzijde van veel 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. Een van de conclusies in deze brief is dat een harde bovennorm – waar individuele mensen echt iets aan zouden hebben – in het huidige stelsel met een veelheid aan inkomensafhankelijke regelingen niet goed mogelijk is. Een zachte bovennorm heeft geen of weinig toegevoegde waarde ten opzichte van de kengetallen waar nu bij besluitvorming al op gestuurd kan worden en waar jaarlijks in de begroting van SZW over wordt gerapporteerd. Een manier om toch 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 te verhogen. Het bouwstenenrapport en het rapport Toekomst toeslagen laten zien dat hiervoor mogelijkheden bestaan. Een andere mogelijkheid is om binnen het bestaande stelsel toeslagen minder steil of vanaf een hoger inkomensniveau af te bouwen, al heeft deze optie als nadeel dat hij ongericht is en ook de marginale druk verlaagt van mensen die al een lage marginale druk hebben.

De staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

