

MARGINALE DRUK IN HET INKOMENSBELEID

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	1
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	7
2. Marginale druk en het inkomensbeleid	9
2.1 Afwegingskader inkomensbeleid.....	9
2.2 De gevolgen van het belastingstelsel voor de marginale druk	10
3. Verschillen in marginale druk.....	15
3.1 Hoogte van de marginale druk	16
3.2 Decompositie marginale druk	18
3.3 Huishoudsituatie en inkomensbron	19
3.4 Overige inkomensafhankelijke regelingen	22
3.5 Gemiddelde druk	24
3.6 Samenvatting.....	26
4. Beleidsvarianten verlaging marginale druk	27
4.1 Huurtoeslag: afbouwtraject minder steil.....	27
4.2 Zorgtoeslag: afbouwtraject minder steil	31
4.3 Kindgeboden budget: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen.....	33
4.4 Arbeidskorting: opbouwtraject langer laten doorlopen.....	36
4.5 Algemene heffingskorting: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen.....	39
4.6 Overdraagbaarheid IACK en Arbeidskorting afbouwen.....	41
4.7 Overkoepelend beeld	42

SAMENVATTING

Aanleiding en doel onderzoek

Marginale druk is het deel van de stijging van de bruto inkomsten dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen. Door het gestegen inkomen moeten werkenden bijvoorbeeld meer belasting betalen of hebben minder recht op toeslagen. Een hoge marginale druk is voor niemand leuk. Voor werknemers voelt het onrechtvaardig om een groot deel van hun extra bruto inkomsten weer te moeten inleveren. En voor de arbeidsmarktprickers is het van belang dat de marginale druk niet te hoog is. Eind 2016 zijn in de Eerste en Tweede Kamer moties aangenomen die oproepen onderzoek te doen naar de marginale druk. Doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Het eerste doel is om te onderzoeken welke groepen een hoge marginale druk hebben en wat de achtergrond daarvan is. Het tweede om te zoeken naar mogelijkheden om situaties van een hoge marginale druk te verlagen.

Afwegingskader marginale druk in het inkomensbeleid

Marginale druk staat niet op zichzelf en hangt samen met de wens te komen tot een evenwichtige inkomensverdeling én gezonde overheidsfinanciën. Een hoge marginale druk ontstaat als gevolg van gerichte inkomensondersteuning van de lage inkomens. Om de inkomensondersteuning betaalbaar te houden voor de schatkist wordt deze voor hogere inkomens geleidelijk afgebouwd. De groep boven de laagste inkomens – die nog wel afhankelijk is van inkomensondersteuning – heeft het meest last van de afbouw van verschillende inkomensafhankelijke toeslagen en belastingkortingen en daardoor te maken met een hoge marginale druk.

Er zijn geen eenvoudige oplossingen voor een hoge marginale druk. De marginale druk kan worden verlaagd door de gerichte inkomensondersteuning te verminderen, maar heeft negatieve inkomenseffecten voor de lagere inkomens tot gevolg. Anderzijds kan de marginale druk worden verlaagd door het minder snel afbouwen van de inkomensondersteuning. Maar hierdoor krijgen ook meer huishoudens recht op inkomensondersteuning, waardoor de marginale druk van die groepen stijgt. Negatieve inkomenseffecten en verschuiving van de marginale druk kunnen niet vermeden worden zonder financiële consequenties voor de schatkist.

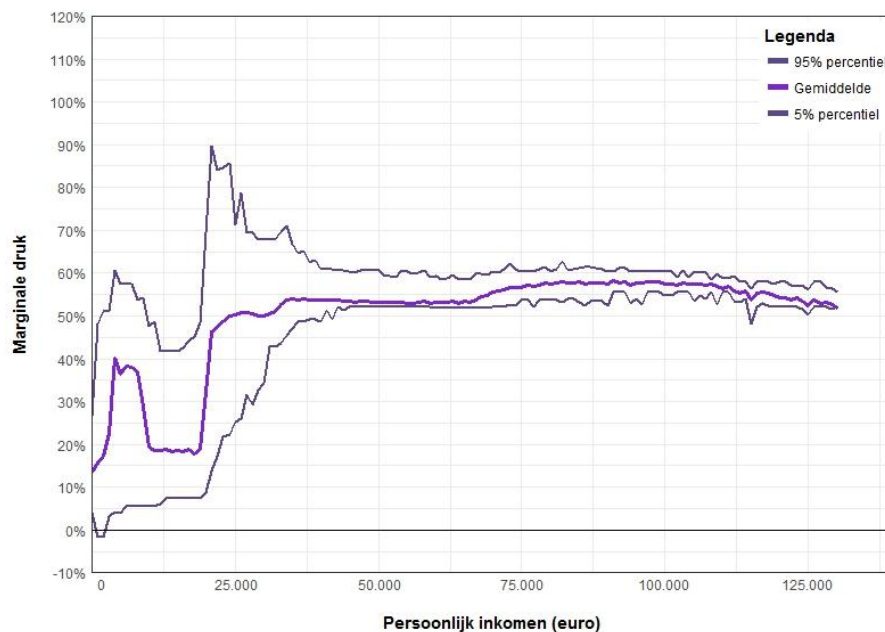
Marginale druk anno 2017

De meeste werkenden hebben een marginale druk van rond de vijftig procent, zo is in Figuur 1 te zien. De verdeling van de gemiddelde marginale druk over de inkomens en huishoudens is dusdanig opgebouwd dat de arbeidsmarktprickers zoveel mogelijk bevorderd worden. Bijvoorbeeld: werknemers met een inkomen tussen 10.000 en 20.000 euro hebben de laagste gemiddelde marginale druk om ze stimuleren meer te gaan werken. Er zijn ook uitschieters naar boven toe, wat te zien is aan de lijn met de 95-procentpercentiel.¹ Ongeveer 3,5 procent van de werkenden heeft te maken met een marginale druk boven de 64 procent en 1,1 procent (circa 70.000 werkenden) heeft zelfs een marginale druk van meer dan 80 procent. Het gaat daarbij voornamelijk om werkenden met een inkomen tussen 20.000 en 35.000 euro. Op zichzelf is dat een hoge marginale druk, maar daar staat tegenover dat deze groep relatief veel inkomensondersteuning ontvangt en daardoor een lage gemiddelde druk² heeft.

¹ De grens waar nog vijf procent van de werkenden bij betreffend inkomen een hogere marginale druk heeft.

² Gemiddelde druk betekent zoveel als het procentuele verschil tussen het besteedbare en bruto inkomen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de verschillende toeslagen, waar dat bij de gemiddelde belastingdruk niet het geval is.

FIGUUR 1 GEMIDDELTE MARGINALE DRUK EN 5- EN 95-PROCENTPERCENTIELEN



De achtergrond van dit soort gevallen met een hoge marginale druk is een stapeling van inkomensafhankelijke belastingkortingen en toeslagen die afbouwen in dit inkomenstraject. Met name de huur- en zorgtoeslag dragen hieraan bij. De huurtoeslag bouwt – afhankelijk van de hoogte van de huur en de huishoudsituatie - met circa dertig a veertig procent af en heeft een harde inkomensgrens waarboven de huurtoeslag compleet vervalt. De zorgtoeslag bouwt met dertien procent af. De arbeidskorting, het kindgebonden budget en de algemene heffingskorting dragen ook bij aan de marginale druk, maar de afbouwtrajecten daarvan zijn minder steil.

Alleenverdieners met een inkomen tussen 20.000 en 35.000 euro hebben gemiddeld een hogere marginale druk dan tweeverdieners, omdat ze vaker gebruik maken van de verschillende toeslagen. Toeslagen zijn afhankelijk van het huishoudinkomen en tweeverdieners hebben door de tweede verdiener al snel een huishoudinkomen dat te hoog is om in aanmerking te komen voor de toeslagen. De alleenverdieners hebben bij inkomens boven de 35.000 euro een gemiddelde druk die ongeveer vijf procentpunten boven die van de tweeverdieners ligt.

Beleidsvarianten

Om de marginale druk te verlagen zijn vijf verschillende varianten doorgerekend waarin af- of opbouwtrajecten van verschillende inkomensafhankelijke belastingkortingen en regelingen zijn aangepast. In deze varianten is steeds gekeken naar de afweging tussen marginale druk, inkomenseffecten en de budgettaire consequenties. In varianten met betrekking tot de huur- en zorgtoeslag zijn afbouwtrajecten minder steil gemaakt. In de huidige arbeidskorting is sprake van een opbouwtraject voor inkomens tussen 10.000 en 20.000 euro. In de variant is dit opbouwtraject – in afgezwakte vorm - doorgetrokken tot 30.000 euro, waardoor de marginale druk voor inkomens tussen de 20.000 en 30.000 euro verlaagd wordt. In de varianten met betrekking tot het kindgebonden budget en de algemene heffingskorting worden de startpunten van het afbouwtraject naar hogere inkomens opgeschoven om de stapeling van afbouwtrajecten te verminderen. De varianten in de huurtoeslag en de arbeidskorting verlagen de marginale druk van sommige groepen met een hoge marginale druk met meer dan tien procentpunten. De varianten in de zorgtoeslag, de algemene heffingskorting en het kindgebonden budget zorgen ook voor een daling van de marginale druk voor sommige werkenden met een hoge marginale druk, maar minder sterk.

Uit figuur 2 blijkt dat in de huidige situatie 3,5 procent van de werkenden te maken heeft met een marginale druk van meer dan 64 procent (inclusief de groep boven 80 procent). Deze groep daalt het sterkst in omvang bij de varianten op de zorgtoeslag en de algemene heffingskorting (naar circa 3 procent) en in iets mindere mate bij de arbeidskortingsvariant (naar ongeveer 3,2 procent). In de andere varianten neemt deze totale groep in omvang toe, doordat er naast daling van de marginale druk van sommige groepen ook een toename voor andere groepen tegenover staat.

In de huidige situatie heeft 1,1 procent van de werkenden een marginale druk van minstens 80 procent, zo blijkt uit figuur 2. De variant op de huurtoeslag is het meest gericht op het verlagen van de marginale druk van deze groep. Die groep daalt in deze variant het sterkst, naar 0,4 procent. Daar staat wel tegenover dat er een flinke verschuiving van marginale druk is naar iets hogere inkomens en dat de totale groep vanaf 64 procent marginale druk groter wordt. Ook in de andere varianten neemt de omvang van de groep met een marginale druk boven 80 procent af, maar in mindere mate.

De varianten op de zorgtoeslag, algemene heffingskorting en arbeidskorting zijn de meest effectieve om de marginale druk voor de gehele groep werkenden met een marginale druk boven de 64 procent te verlagen. De variant in de algemene heffingskorting verkleint de omvang van de groep met een marginale druk boven de 80 procent het minst. De variant in de huurtoeslag is daar het meest effectief in. Maar in deze variant wordt de omvang van de totale groep boven 64 procent marginale druk dan weer groter. De variant met betrekking tot het kindgebonden budget is overall de minst minder effectieve. In deze varianten wordt de groep met een marginale druk vanaf 64 procent zelfs groter in omvang, zonder dat er een sterke daling van de grootte van de groep met een marginale druk van meer dan 80 procent tegenover staat.

FIGUUR 2 VERDELING HOGE MARGINALE DRUK WERKENDEN IN DE HUIDIGE SITUATIE EN DE VIJF VARIANTEN



Om de afweging tussen marginale druk en inkomenseffecten zo zuiver mogelijk te maken, zijn de varianten budgetneutraal gemaakt door de extra budgettaire kosten binnen de regeling zelf op te halen. Maar dat betekent wel dat er negatieve inkomenseffecten voor sommige groepen tegenover staan. De inkomenseffecten zijn het grootst bij de variant in de huurtoeslag, zowel als het gaat om de gemiddelde effecten als om de spreiding. De laagste inkomensgroepen gaan er gemiddeld tot vier procent op achteruit, terwijl groepen net boven de huidige maximum inkomensgrenzen er hetzelfde percentage op vooruit gaan. Ook de variant met betrekking tot de algemene heffingskorting brengt relatief grote inkomenseffecten met zich mee: de laagste

inkomens gaan er gemiddelde twee procent op achteruit, terwijl de hogere inkomens er gemiddeld één procent op vooruit gaan.

In de varianten met betrekking tot de arbeidskorting en de zorgtoeslag zijn de gemiddelde inkomenseffecten kleiner, maar is wel sprake van een behoorlijke spreiding van de inkomenseffecten. Er zijn met andere woorden wel relatief veel huishoudens met behoorlijk grote positieve of negatieve inkomenseffecten. De variant in het kindgebonden budget brengt minder grote inkomenseffecten met zich mee, maar heeft ook minder effect op situaties van hoge marginale druk.

Ten slotte komen uit de varianten twee centrale onderdelen over de werking van marginale druk in het inkomensbeleid naar voren. Enerzijds vermindert een lager afbouwpercentage de marginale druk voor groepen waar de marginale druk hoog is, maar verschuift tegelijkertijd ook marginale druk naar andere groepen. Anderzijds zorgt het verminderen van gerichte inkomensondersteuning voor lage inkomens voor een lagere marginale druk, maar heeft wel negatieve inkomenseffect voor deze groep.

1. INLEIDING

Een toename van de bruto inkomsten van werknemers als gevolg van bijvoorbeeld loonstijging resulteert bijna altijd in een minder grote toename van het besteedbaar inkomen. Door belastingen, premies en toeslagen levert de werknemer een deel van de extra inkomsten weer in. Het deel van de extra bruto inkomsten dat niet resulteert in een hoger besteedbaar inkomen wordt marginale druk genoemd. Een hoge marginale druk wordt vaak als onrechtvaardig ervaren omdat een groot deel van de extra inkomsten weer moet worden ingeleverd. Tevens staat het op gespannen voet met de doelstelling om mensen te prikkelen meer te gaan werken en zich in te spannen voor scholing en promotie. Ter bevordering van het arbeidsaanbod is het van belang dat de marginale druk niet te hoog is.

In zowel de Eerste als Tweede Kamer zijn eind 2016 daarom moties³ aangenomen die oproepen om onderzoek te doen naar groepen met een hoge marginale druk en maatregelen te treffen dit omlaag te brengen. In dit rapport staan de uitkomsten van dat onderzoek. Een hoge marginale druk staat echter niet op zichzelf. Het hangt onvermijdelijk samen met de wens te komen tot een evenwichtige inkomensverdeling en de overheidsfinanciën. Nederland kent een lange traditie van het bestrijden van armoede. De laagste inkomensgroepen worden financieel ondersteund om ervoor te zorgen dat iedereen een fatsoenlijk levensbestaan kan opbouwen. Om de inkomensondersteuning betaalbaar te houden wordt deze gericht op de meest kwetsbaren en daarom afgebouwd bij iets hogere inkomens. Een hoge marginale druk voor de iets hogere inkomens is de keerzijde van de medaille. Inkomensbeleid is altijd een afweging tussen een evenwichtige inkomensverdeling en –ontwikkeling, de overheidsfinanciën en arbeidsmarktprikkels. Vanwege dit samenspel wordt in dit onderzoek marginale druk gezien in samenhang met de inkomensverdeling en de overheidsfinanciën.

Het doel van dit onderzoek is uit te zoeken welke groepen een hoge marginale druk hebben en wat de achtergrond van deze hoge marginale druk is. Daarnaast is gekeken naar verschillende mogelijkheden om regelingen aan te passen waardoor de marginale druk van sommige groepen verlaagd wordt. Hierbij zijn ook de gevolgen van zo'n maatregel voor de marginale druk van andere werkenden, de inkomensverdeling en de overheidsfinanciën in beeld gebracht.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de positie en het afwegingskader van de marginale druk in het inkomensbeleid geschetst. Hierbij wordt gekeken ook hoe de verschillende inkomensafhankelijke regelingen werken en hoe ze in theorie bijdragen aan de marginale druk van groepen. Hoofdstuk drie laat zien hoe het gesteld is met de feitelijke marginale druk van werkenden anno 2017. En in hoofdstuk vier worden varianten doorgerekend waarmee de marginale druk voor werkenden met een hoge marginale druk kan worden verlaagd.

³ Kamerstukken II, 2016-2017: 34552, nr. 63, Motie van het Lid Omtzigt; ³ Kamerstukken I, 2016-2017: 34550, nr. F, Motie van het lid Schalk c.s..

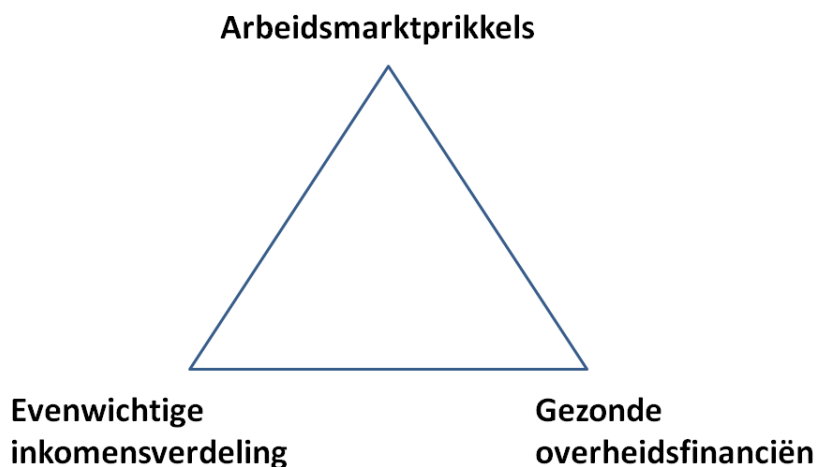
2. MARGINALE DRUK EN HET INKOMENSBELEID

2.1 AFWEGINGSKADER INKOMENSBELEID

Nederland kent een progressief belastingstelsel, waarin de inwoners naar draagkracht belasting betalen. Het progressieve belastingstelsel uit zich niet alleen in schrijftarieven die oplopen met het inkomen, maar ook in inkomensafhankelijke kortingen (zoals de arbeids- en algemene heffingskorting). Tegelijkertijd ontvangen huishoudens met een beperkte draagkracht inkomensondersteuning in de vorm van verschillende toeslagen. Met die toeslagen worden zij tegemoet gekomen in de kosten van hun huurwoning, zorgverzekering en kinderen. Mede als gevolg van dit stelsel van belastingen en toeslagen kent Nederland in internationaal vergelijkend perspectief een lage inkomensongelijkheid⁴.

Solidariteit met de lagere inkomens is een belangrijk fundament van de Nederlandse verzorgingsstaat. Om inkomensondersteuning betaalbaar te houden wordt getracht deze specifiek te richten op de kwetsbare groepen. Maar gerichte inkomensondersteuning brengt per definitie met zich mee dat deze moet worden afgebouwd of zelfs begrensd. Dat betekent dat bij een stijging van het inkomen sommige werkenden een deel van hun kortingen en toeslagen zien dalen en dus een relatief groot deel van hun inkomensstijging inleveren aangezien ze meer belasting gaan betalen en minder toeslagen krijgen. Met andere woorden, het Nederlandse belastingstelsel werkt verhogend voor de marginale druk van groepen die te maken hebben met het afbouwen van kortingen en toeslagen. Dit kan als de prijs van gelijkheid worden gezien⁵.

FIGUUR 3 AFWEGINGSKADER INKOMENSBELEID



De hoogte van de marginale druk heeft geen afgezonderd bestaan in het inkomensbeleid, maar hangt onherroepelijk samen met een evenwichtige inkomensverdeling én gezonde overheidsfinanciën. De marginale druk kan niet geïsoleerd worden veranderd zonder dat er inkomens- en/of budgettaire effecten zijn. Dit afwegingskader wordt vaak als driehoek afgebeeld (zie Figuur 3). Er moet altijd een afweging gemaakt worden tussen arbeidsmarktprikkels, het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling en de doelstelling van gezonde overheidsfinanciën.

⁴ Keeley, B. (2015), 'Income Inequality: The Gap between Rich and Poor', OECD Insights, Paris: OECD Publishing

⁵ Jacobs, B. (2008), 'De prijs van gelijkheid', Amsterdam: Bert Bakker.

Arbeidsmarktprikkels

Een hoge marginale druk staat op gespannen voet met de doelstelling om mensen te prikkelen meer te gaan werken en zich in te spannen voor scholing en promotie. Ter bevordering van het arbeidsaanbod is het van belang dat de marginale druk niet te hoog is. Met name voor werknemers die het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels. Het stelsel van belastingen en toeslagen is (mede) daarom dusdanig ingericht dat de gemiddelde marginale druk voor werknemers met een loon tussen 10.000 en 20.000 euro zeer laag is. Daarnaast wordt een hoge marginale druk soms als onrechtvaardig beschouwd omdat werkenden een groot deel van hun extra inkomsten weer moeten inleveren in de vorm van lagere kortingen op de belastingen of lagere toeslagen. Tegenover dit gevoel van onrechtvaardigheid staat wel dat werkenden met een hoge marginale druk een relatief lage gemiddelde druk⁶ hebben als gevolg van de inkomensondersteuning en kortingen op het belastingtarief.

Inkomenseffecten of gezonde overheidsfinanciën

Het verlagen van de marginale druk brengt met zich mee dat er ofwel inkomensverschuivingen plaatsvinden ofwel dat er geld uit de schatkist bij moet. Dat geldt ook voor het verschuiven van de marginale druk van werknemers met een hoge naar werknemers met een lage marginale druk, zonder dat de gemiddelde marginale druk verandert. Het verlagen van de marginale druk voor groepen kan het best bereikt worden door de afbouwtrajecten minder steil te laten verlopen. Dat heeft ofwel financiële consequenties voor de schatkist aangezien hogere inkomens daardoor meer aanspraak maken op kortingen en toeslagen. Ofwel gaan er negatieve inkomenseffecten voor de lagere inkomens van uit, aangezien het bedrag verlaagd moet worden om het budgettair neutraal te houden.

2.2 DE GEVOLGEN VAN HET BELASTINGSTELSEL VOOR DE MARGINALE DRUK

Er kunnen grote verschillen zijn in gemiddelde marginale druk tussen de verschillende inkomensniveaus. Dit wordt veroorzaakt door het gecompliceerde samenspel tussen belastingen, premies, belastingkortingen en toeslagen. Het tarief van de vier belastingschrijven vormt daarvan de basis. Het marginale belastingtarief voor de hoogste inkomens is anno 2017 52 procent, terwijl de laagste inkomens te maken hebben met een marginaal tarief van 36,55 procent. De grootste verschillen in marginale druk ontstaan door belastingkortingen en toeslagen. Deze zijn over het algemeen inkomensafhankelijk en worden vanaf een drempelinkomen afgebouwd.

Afbouwen toeslagen en belastingkortingen

In Figuur 4 is een voorbeeld te zien van het bedrag dat wordt uitgekeerd aan kindgebonden budget en huur- en zorgtoeslag en de kortingen op de belastingen in het kader van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)⁷ naar hoogte van het inkomen. In deze figuur is de situatie voor een paar met twee kinderen in een huurwoning van 550 euro opgenomen. Voor andere huishoudtypes (alleenstaanden, paren zonder kinderen) kunnen de bedragen en/of afbouwpunten anders zijn, maar de werking is in essentie hetzelfde.

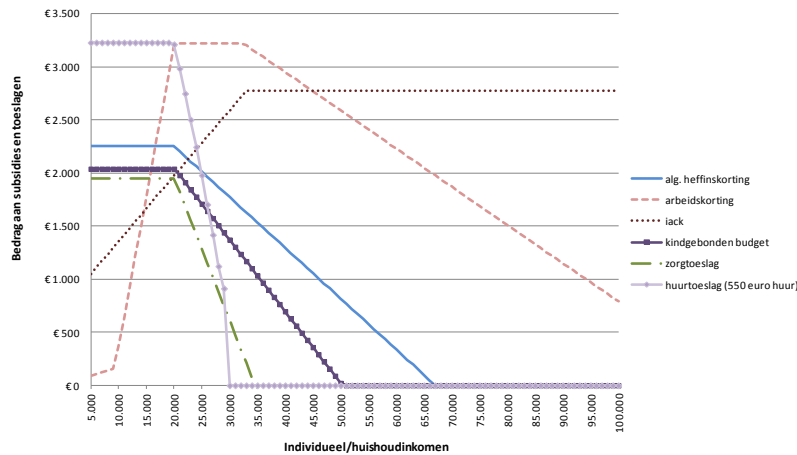
De huurtoeslag is afhankelijk van de hoogte van de huur en kan dus verschillen. Maar de werking is voor iedere huur gelijk: namelijk een steil afbouwtraject en een harde inkomensgrens waarboven het recht op huurtoeslag vervalt. Het afbouwtraject begint voor een alleenstaande op ongeveer 15.000 euro en een paar op een

⁶ Gemiddelde druk betekent het procentuele verschil tussen het besteedbare en bruto inkomen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de verschillende toeslagen, waar dat bij de gemiddelde belastingdruk niet gebeurt.

⁷ De IACK is een belastingkorting voor werkende ouders met kinderen tot twaalf jaar. Hij wordt uitgekeerd aan de mistverdienende partner in een tweeverdienersgezin en alleenstaande ouders.

huishoudinkomen van 20.000 euro en kan - afhankelijk van de huishoudsituatie en de hoogte van de huur - oplopen tot wel dertig a veertig procent. Dat betekent een sterke bijdrage aan de marginale druk, die rond de harde inkomensgrens nog eens extra hoog is.

FIGUUR 4 WERKING VAN DE TOESLAGEN EN KORTINGEN NAAR INKOMENSNIVEAU VOOR EEN PAAR MET 2 KINDEREN IN EEN HUURWONING VAN 550 EURO⁸



Andere toeslagen en kortingen werken ook met afbouwtrajecten, maar hebben geen harde inkomensgrens. Tevens zijn de afbouwtrajecten minder steil en is de individuele bijdrage van een regeling aan de marginale druk daardoor kleiner. De algemene heffingskorting bouwt vanaf een persoonlijk inkomen van 20.000 euro met bijna 5 procent af. De arbeidskorting vanaf een persoonlijk inkomen van 32.000 euro met 3,6 procent en de zorgtoeslag vanaf een huishoudinkomen van 20.000 euro met 13 procent. Ten slotte is het afbouwpercentage van het kindgebondenbudget vanaf een huishoudinkomen van 20.000 euro een kleine 7 procent.

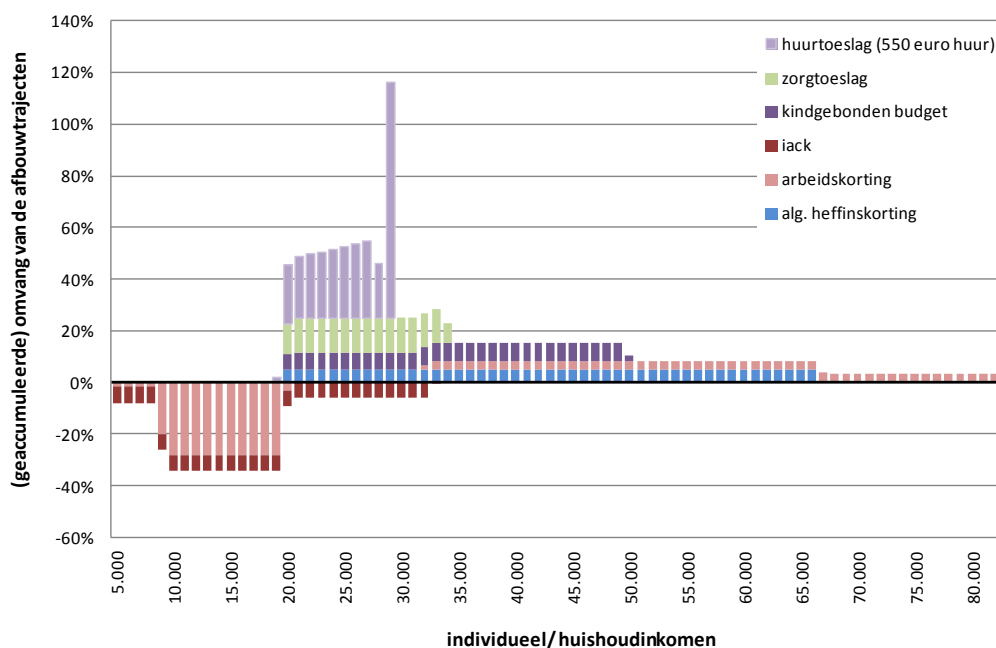
De IACK en arbeidskorting werken (deels) met opbouwtrajecten. De arbeidskorting neemt bij persoonlijke inkomens tussen 10.000 en 20.000 euro met 28 procent toe bij een hoger inkomen. En de IACK met ruim 6 procent tot inkomens van 33.000 euro. Deze kortingen verlagen daarmee de marginale druk in betreffende inkomensstrajecten. Dit heeft vooral tot doel om werknemers die het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels te stimuleren meer te gaan werken. In tegenstelling tot de arbeidskorting die vanaf een bepaald inkomen wel weer afbouwt, blijft de IACK op hetzelfde niveau. Deze zorgt dus bij geen enkel inkomen voor een hogere marginale druk.

Impact afbouwen toeslagen en korting op de marginale druk

Figuur 5 laat zien wat de bijdrage is van de individuele maatregelen aan de marginale druk als gevolg van de op- en afbouwtrajecten voor het voorbeeld dat ook in Figuur 4 is afgebeeld. Dan is goed te zien dat de verschillende afbouwtrajecten - ondanks de verschillen - accumuleren op het inkomensstraject tussen de 20.000 en 30.000 euro en in mindere mate tussen 30.000 en 50.000 euro. Werknemers in deze inkomensrange hebben dus te maken met verschillende afbouwtrajecten, waardoor ze relatief veel inleveren van hun extra inkomsten. Voor werknemers in een huurwoning is dat meer voor mensen met een koopwoning. Datzelfde geldt voor huishoudens met kinderen ten opzichte van huishoudens zonder kinderen.

⁸ De hoogte van de toeslagen en belastingkortingen voor een paar worden op verschillende inkomensbegrippen bepaald. De kortingen zijn gebaseerd op individueel inkomen en kunnen bij paren daarom twee keer per huishouden worden uitgekeerd. De toeslagen zijn gebaseerd op huishoudinkomen. Voor deze figuur betekent dat de bedragen voor een paar op verschillende plaatsen op de x-as worden bepaald. Bijvoorbeeld, Voor een paar met inkomens van 20.000 en 5.000 euro wordt de arbeidskorting van beide leden van het paar bepaald door naar deze individuele inkomens te kijken. Om de hoogte van de zorgtoeslag vast te stellen wordt naar het totale huishoudinkomen van 25.000 euro gekeken.

FIGUUR 5 OMVANG VAN DE AFBOWTRAJECTEN NAAR INKOMENSNIIVEAU VOOR EEN PAAR MET 2 KINDEREN IN EEN HUURWONING VAN 550 EURO



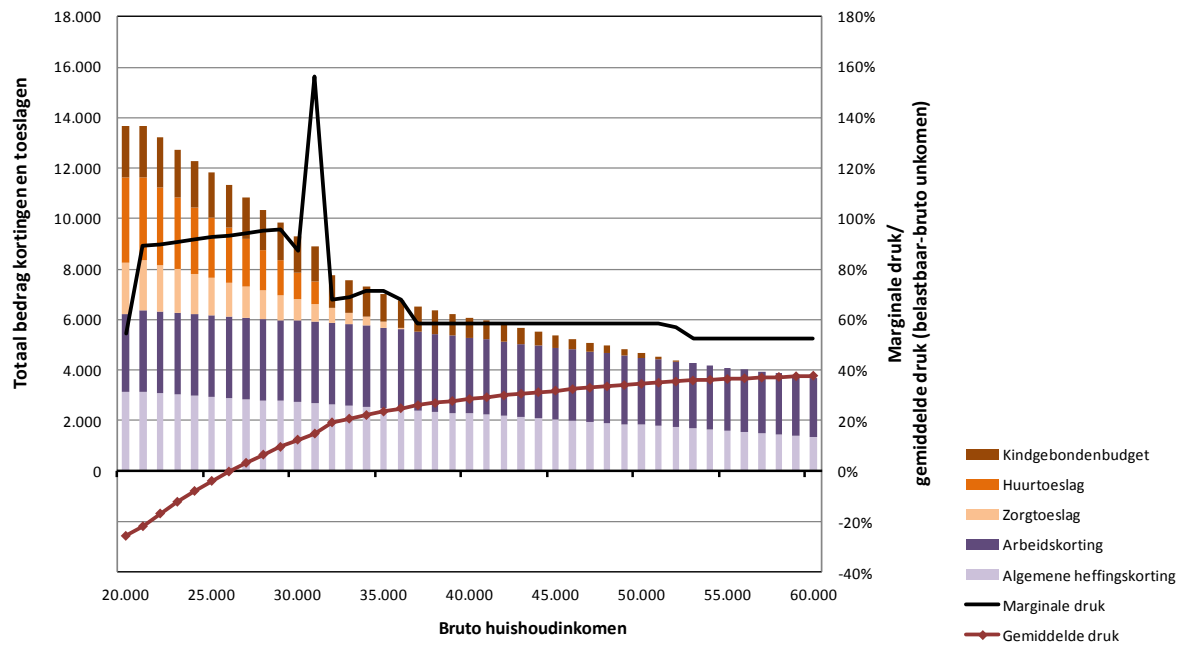
Samenspel gemiddelde en marginale druk

Tegelijkertijd profiteren groepen met een inkomen tussen 20.000 en 30.000 euro nog altijd van inkomensondersteunende toeslagen en kortingen, maar minder dan bij een lager inkomen. Figuur 6 laat deze verhouding tussen inkomens, inkomensondersteuning en marginale druk zien voor een alleenverdienend huishouden met kinderen. De laagste inkomens onder de alleenverdieners met kinderen hebben meer recht op verschillende inkomensondersteunende regelingen. Een alleenverdienend paar met een inkomen rond het wettelijk minimumloon (20.000 euro) krijgt aan inkomensondersteuning en kortingen een bedrag van liefst 14.000 euro. Hierdoor is de gemiddelde druk zelfs negatief. Dit geldt in nog sterkere mate voor de alleenstaande ouder met een laag inkomen.

Vanaf een huishoudinkomen van ongeveer twintigduizend euro beginnen de verschillende regelingen af te bouwen en stijgt de marginale druk daardoor naar een niveau tussen de tachtig en honderd procent. Tegelijkertijd blijft het bedrag aan toeslagen en kortingen met 10.000 euro hoog en is de (weliswaar stijgende) gemiddelde druk voor de inkomens tussen 10.000 en 20.000 euro dus nog steeds relatief laag (tussen de min -20 en +20 procent). Bij de harde inkomensgrens van de huurtoeslag (30.000 euro voor een paar) is de marginale druk opeens zeer hoog⁹, om daarna op een niveau onder de zestig procent te stabiliseren. De meeste regelingen zijn dan afgebouwd en de gemiddelde druk is met dertig a veertig procent op zijn hoogst. Het totaalbedrag aan kortingen en toeslagen ligt dan tussen de 4.000 en 6.000 euro. De hoge marginale druk van bepaalde groepen wordt verklaard doordat zij veel inkomensondersteuning en belastingkortingen ontvangen.

⁹ De exacte omvang van de marginale druk in de piek als gevolg van de harde inkomensgrens in de huurtoeslag hangt af van de hoogte van de huur. Het zijn overigens weinig werkenden met huurtoeslag die een inkomen hebben net onder de harde inkomensgrens en met deze piek in marginale druk te maken hebben. Een groot deel van de 1,3 miljoen huishoudens met huurtoeslag is student, gepensioneerd of uitkeringsgerechtigd. Ongeveer één op de vijf werkt en daarvan heeft een klein deel te maken met deze piek.

FIGUUR 6 KORTINGEN EN TOESLAGEN, MARGINALE DRUK EN GEMIDDELTE DRUK VOOR ALLEENVERDIENERS MET KINDEREN IN EEN HUURWONING*



* Gemiddelde druk is berekend als verschil tussen besteedbaar en bruto inkomen. De laagste inkomens krijgen dus meer inkomensondersteuning en belastingkortingen dan ze (loon)belasting betalen.

3. VERSCHILLEN IN MARGINALE DRUK

In het vorige hoofdstuk is te zien hoe de verschillende inkomensafhankelijke regelingen in het Nederlandse belastingstelsel de marginale druk beïnvloeden. Daarbij is voornamelijk geduid hoe betreffende regelingen werken en wat de omvang van de afbouwtrajecten is en daarmee bijdragen aan de marginale druk. Geen huishouden is echter hetzelfde. Huishoudens hebben verschillende inkomens, een verschillende huishoudsituatie, een verschil in verdeling van het werk et cetera. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de feitelijke situatie van de marginale druk in Nederland anno 2017. Verschillende vragen komen daarbij aan bod. Hoe is de marginale druk verdeelt over de verschillende groepen werkenden? Wie heeft te maken met een hoge marginale druk? Wat is de decompositie van de marginale druk van verschillende groepen? Hoe verschilt de marginale druk tussen verschillende huishoudtypen en wat is de achtergrond van die verschillen?

Aanpak

De hoogte en achtergrond van de marginale druk voor verschillende groepen is onderzocht met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI¹⁰. MIMOSI is door het CPB ontwikkeld om inkomens- en budgettaire effecten van beleidsmaatregelen door te rekenen. Het wordt door het CPB en de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën gebruikt bij ramingen en analyses op het gebied van koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing. Als bronbestand voor dit model wordt het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS gebruikt. Hierin worden voor circa 200.000 individuen alle inkomensgegevens en -bestanddelen verzameld, tezamen met gegevens over de individuen, de huishoudvorm, de werksituatie et cetera. Aangezien het om gegevens uit officiële registratiebestanden gaat, geeft dit de feitelijke situatie weer.

Met dit model kan de marginale druk van werkenden berekend worden door het bruto inkomen met drie procent te verhogen en te kijken wat daar de gevolgen van zijn op de verschillende belastingenregelingen, toeslagen en kortingen en daarmee op het besteedbaar inkomen¹¹. De marginale druk wordt op individueel niveau berekend. Het gaat dus om individuele inkomens waar naar verwezen wordt. Tenzij het gaat om gemiddelde druk of inkomenseffecten, dan wordt naar het inkomen van het huishouden als geheel gekeken. De cijfers zijn berekend voor 2017.

Marginale druk heeft verschillende componenten. Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar de landelijke en generieke regelingen, zoals inkomensbelasting, algemene heffingskorting, arbeidskorting, kindgebonden budget en huur- en zorgtoeslag. Regelingen als de studiefinanciering, de eigen bijdrage aan de Wmo en Wlz en verschillende lokale regelingen zijn in dit deel van het onderzoek niet meegenomen, omdat ze niet bekend zijn in MIMOSI. Om toch een indruk te krijgen van de invloed van deze regelingen op de marginale druk en voor welke groepen dat geldt worden ze in paragraaf 3.4 beschreven.

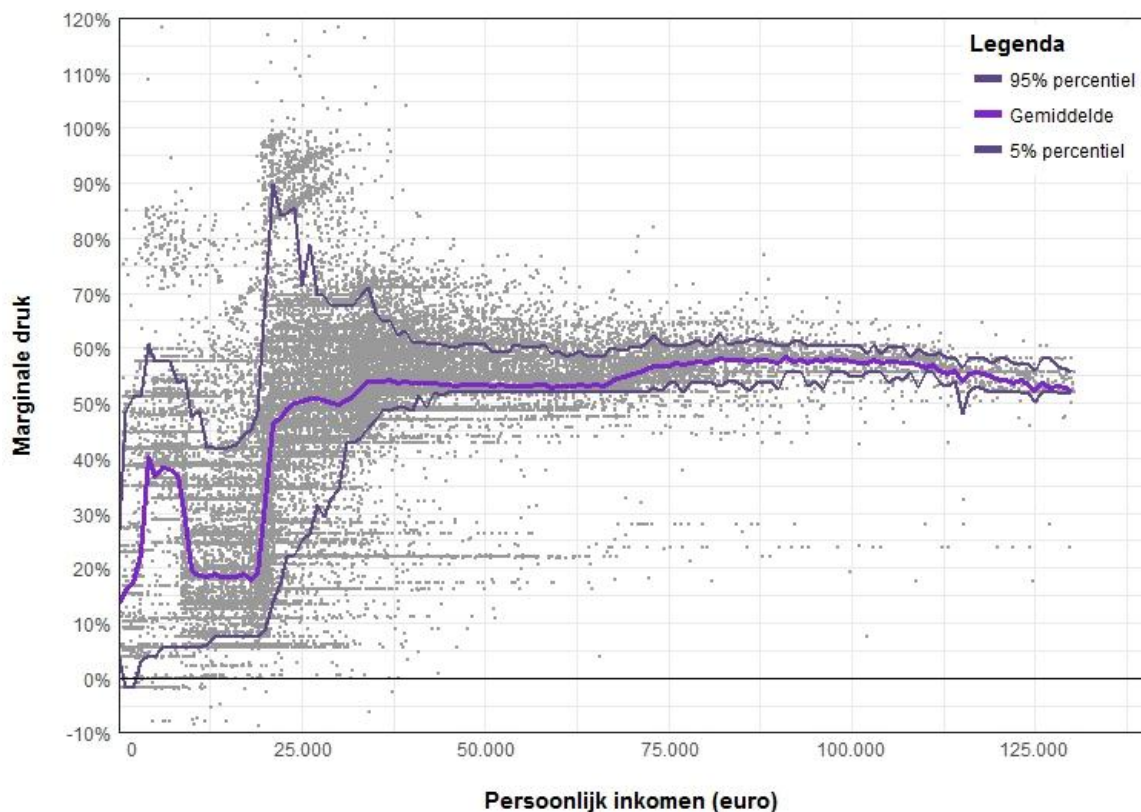
¹⁰ Zie voor meer informatie: CPB (2016): *'MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht'*, CPB Achtergronddocument, 30 maart 2016

¹¹ Deze verhoging van het inkomen komt in dit onderzoek tot stand door een hoger uurloon, niet door meer te gaan werken. In dat geval kan voor ouders met kinderen ook een effect op de kinderopvang – en daarmee de kinderopvangtoeslag - een rol spelen. Hiermee is in dit onderzoek geen rekening gehouden omdat binnen het gebruikte model niet te berekenen is hoeveel extra uren kinderopvang worden gebruikt na de bruto loonstijging. Het effect van de bruto loonstijging – als gevolg van loonstijging zonder extra uren te werken- op de hoogte van de kinderopvangtoeslag en daarmee de marginale druk is wel meegenomen. De marginale druk als gevolg van de kinderopvangtoeslag is echter dermate klein (gemiddeld minder dan 1 procentpunt) dat deze alleen is meegenomen in de berekening van de totale marginale druk en niet als afzonderlijke afsplitsing is afgebeeld. Het gemiddelde is mede zo klein omdat het maar om een beperkte groep gaat. Voor individuele gevallen kan het echter om 20 a 25 procent marginale druk gaan.

3.1 HOOGTE VAN DE MARGINALE DRUK

De hoogte van de marginale druk kan verschillen tussen de inkomensgroepen, zo is te zien in Figuur 7. Gemiddeld genomen hebben de meeste werkenden een marginale druk rond de vijftig procent. De groep met een bruto inkomen tussen de 10.000 en 20.000 euro springt daarbij tussenuit met een marginale druk van ongeveer twintig procent.

FIGUUR 7: MARGINALE DRUK WERKENDEN NAAR INKOMEN

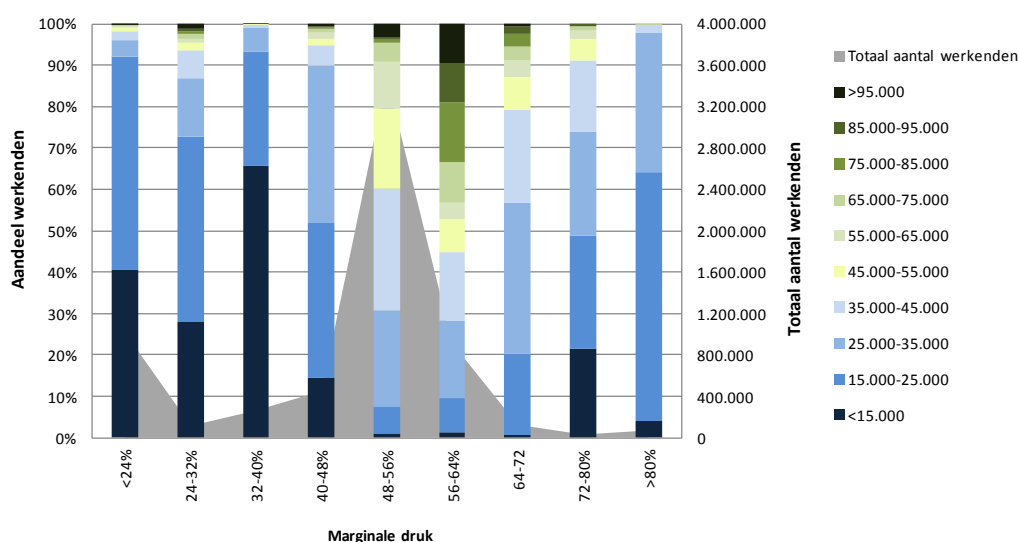


Dit zijn echter gemiddelden, de spreiding van de marginale druk bij een zelfde inkomen kan soms groot zijn. In de figuur zijn daarom ook de 5- en 95-procentpercentielen afgebeeld. Die lijn geeft per inkomenscategorie de omvang van de marginale druk weer van het punt waar nog vijf procent een lagere, respectievelijk hogere marginale druk heeft. Met andere woorden: dit geeft een indruk hoe de uitschieters per inkomensklasse verdeeld zijn. Met name bij inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro is de spreiding groot en is er een kleine groep die een marginale druk boven de tachtig procent heeft. In totaliteit gaat het om één procent van de werkenden. Dat betekent dat circa 70.000 werkenden bij een bruto inkomensstijging er netto nauwelijks op vooruit gaan (zie ook Tabel 1).

TABEL 1: VERDELING MARGINALE DRUK 2017

Marginale druk	Inclusief pensioenpremie		Exclusief pensioenpremie	
	Aantal werkenden	Percentage	Aantal werkenden	Percentage
<24%	1.005.000	15,6%	1.091.000	17,0%
24-32%	113.000	1,8%	106.000	1,7%
32-40%	262.000	4,1%	509.000	7,9%
40-48%	449.000	7,0%	1.062.000	16,5%
48-56%	3.469.000	53,9%	3.172.000	49,3%
56-64%	912.000	14,2%	332.000	5,2%
64-72%	123.000	1,9%	82.000	1,3%
72-80%	29.000	0,5%	19.000	0,3%
>80%	68.000	1,1%	60.000	0,9%

FIGUUR 8 VERDELING MARGINALE DRUK NAAR INKOMENSGROEP (PLUS OMVANG VAN DE GROEP)



De groep met een marginale druk tussen de 56 en 64 procent betreft voor een relatief groot deel de inkomens tussen 70.000 en 110.000 euro. Deze hebben te maken met een marginaal belastingtarief van 52 procent en leveren ook nog eens circa vier a vijf procent van hun extra inkomsten in aan pensioenpremie en een lagere arbeidskorting. Hierdoor komen bijna alle werkenden met een inkomen tussen de 70.000 en 110.000 euro uit op een marginale druk iets boven de 56 procent.

Pensioenpremie

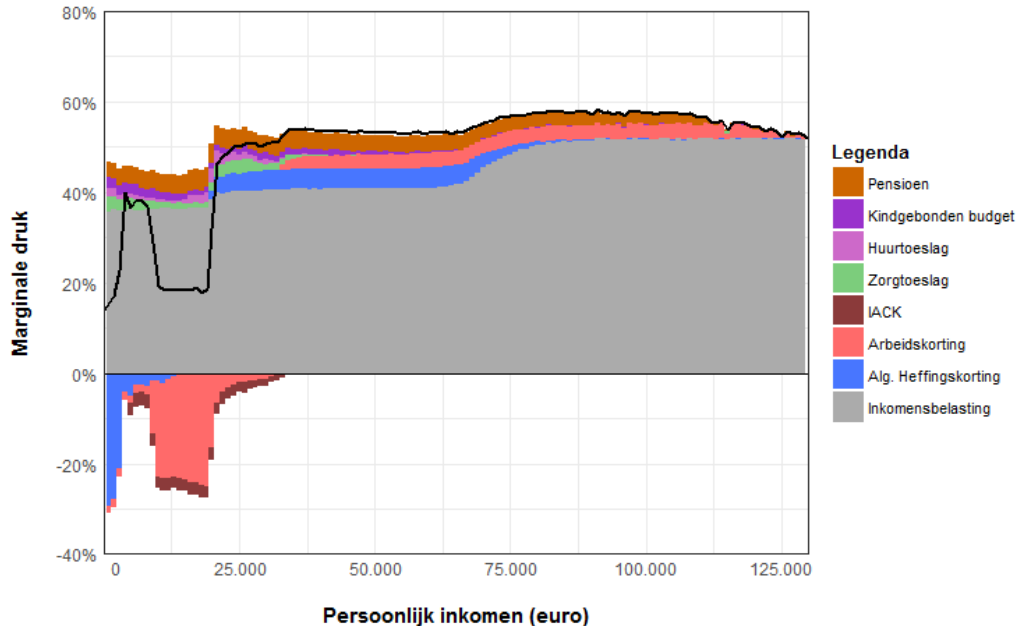
Voor de berekening van de marginale druk in dit onderzoek is de pensioenpremie meegenomen. Pensioenpremies verminderen immers op korte termijn het besteedbaar inkomen en hebben meestal een verplichtend karakter. Maar omdat de overheid de pensioenpremies niet vaststelt en de pensioenen uiteindelijk ook weer uitgekeerd worden valt er ook wel wat voor te zeggen ze niet mee te nemen in deze berekeningen. In het rechterdeel van Tabel 1 is daarom de pensioenpremie niet meegenomen in de berekening van de marginale druk. Dan is te zien dat de groep met een marginale druk tussen de 56 en 64 procent veel kleiner wordt: van veertien naar vijf procent. Het grootste deel van de werkenden met een marginale druk boven de 56 procent heeft dat dus niet meer als de pensioenpremie niet wordt meegenomen. De omvang van de groep werkenden met een hogere marginale druk wordt daarentegen niet veel kleiner. Vanwege het

verplichtende karakter wordt in het resterende deel van het onderzoek de pensioenpremie wel meegenomen in de berekening van de marginale druk.

3.2 DECOMPOSITIE MARGINALE DRUK

De hoogte van de marginale druk komt tot stand in een samenspel tussen loon- en inkomstenbelasting en toeslagen en kortingen. Dit samenspel verschilt van inkomensgroep tot inkomensgroep en daarom verschilt de marginale druk ook tussen de groepen. Figuur 9 laat zien hoe de gemiddelde marginale druk per inkomensgroep is opgebouwd. De groep tussen 10.000 en 20.000 euro inkomen heeft een lage marginale druk doordat bij extra inkomsten ze ook nog eens extra arbeidskorting en – als ze ervoor in aanmerking komen – Inkomens Afhankelijke Combinatiekorting (IACK) krijgen. Daar staat tegenover dat ze – gemiddeld genomen – wel een deel van de extra inkomsten inleveren als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen als de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Dat komt doordat de toeslagen op huishoudensniveau vastgesteld worden. Iemand met een persoonlijk inkomen onder het startpunt van de afbouw kan - omdat zijn of haar partner ook inkomen uit werk heeft - alsnog te maken krijgen met de afbouw van toeslagen. Boven de twintig duizend euro ligt de gemiddelde marginale druk voor de meeste inkomensgroepen rond de vijftig procent. De opbouw van de marginale druk is wel verschillend per inkomensgroep. Voor de inkomens net boven de 20.000 is het een combinatie van alle inkomensafhankelijke regelingen. Voor de hogere inkomens is het vooral het hogere belastingtarief in combinatie met de arbeidskorting die voor de marginale druk zorgt. De toeslagen dragen al vanaf een individueel inkomen van 0 euro bij aan de marginale druk, terwijl de afbouwtrajecten pas vanaf circa 20.000 euro beginnen. Dat komt omdat ze op basis van huishoudinkomen worden uitgekeerd en de allerlaagste inkomens voornamelijk de tweede verdieners in een huishoudens zijn, en het totale huishoudinkomen wel in het afbouwtraject kan zitten. Het gaat hier om een gemiddelde bijdrage aan de marginale druk voor betreffende inkomensgroep.

FIGUUR 9: DECOMPOSITIE GEMIDDELTE MARGINALE DRUK NAAR REGELING¹²

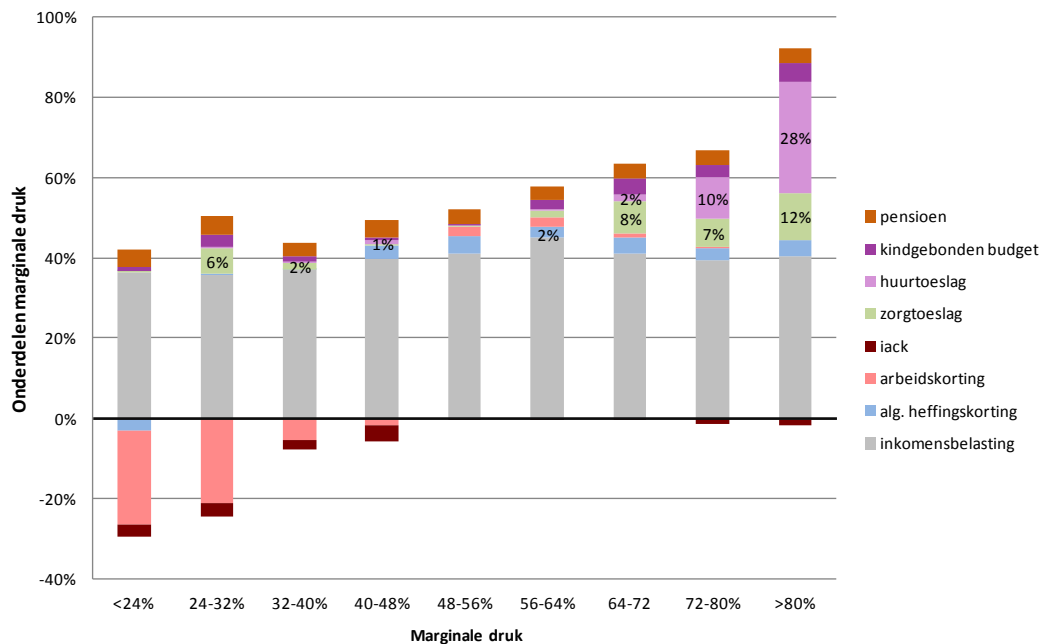


Dit laat echter niet zien waarom sommige groepen tot wel zeventig a tachtig procent marginale druk hebben. In Figuur 10 is de decompositie gemaakt naar hoogte van de marginale druk. Dan is goed te zien dat het vooral de huurtoeslag en – in iets mindere mate – de zorgtoeslag zijn die verantwoordelijk zijn voor de werkenden

¹² Het effect van de bruto loonstijging op de hoogte van de kinderopvangtoeslag en daarmee de marginale druk is ook meegenomen. De marginale druk als gevolg van de kinderopvangtoeslag is echter dermate klein (minder dan 1 procentpunt) dat deze alleen is meegenomen in de berekening van de totale marginale druk en niet als afzonderlijke afsplitsing is afgebeeld. Dat geldt voor alle onderdelen van dit rapport.

met een hoge marginale druk. Dit zijn immers de regelingen met de sterkste afbouwtrajecten. Het kindgebonden budget komt daar nog eens bovenop. Ook als deze figuur wordt uitgesplitst naar inkomensgroep is dit patroon te zien.

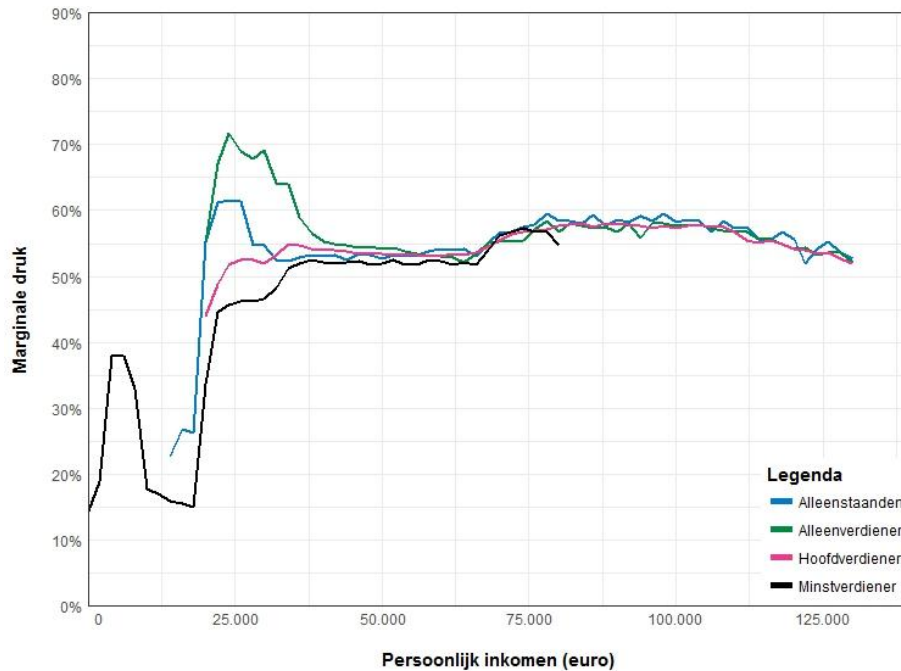
FIGUUR 10 DECOMPOSITIE MARGINALE DRUK NAAR CATEGORIËN VAN MARGINALE DRUK



3.3 HUISHOUDSITUATIE EN INKOMENSBRON

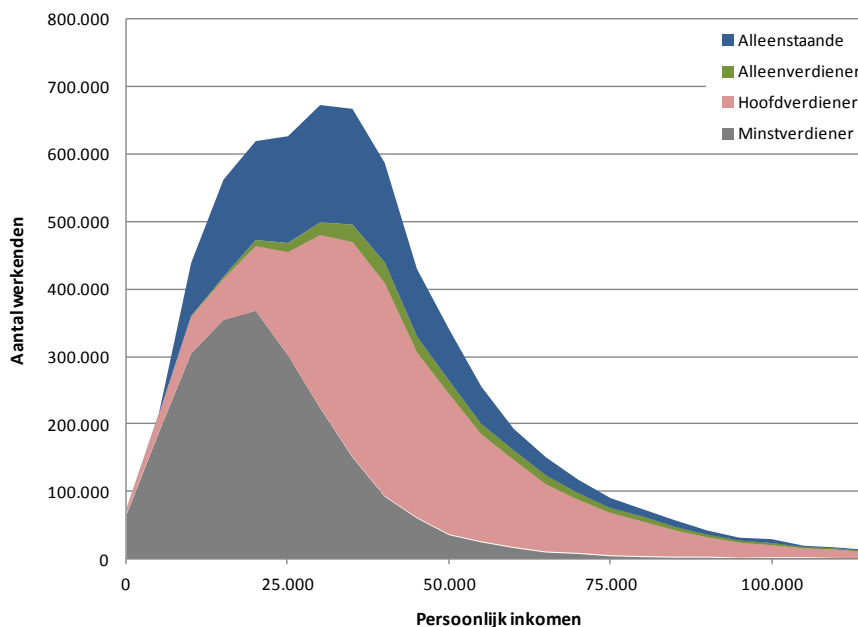
In deze paragraaf wordt gekeken naar de marginale druk naar huishoudsituatie en de marginale druk van zelfstandigen. Allereerst is in Figuur 11 de marginale druk naar huishoudsituatie weergegeven. Deze is onderverdeeld naar alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners (onderverdeeld naar meest- en mistverdiener). Voor de meeste inkomens verschilt de gemiddelde marginale druk nauwelijks tussen de huishoudsituaties. Maar bij inkomen tussen de ongeveer 20.000 en 35.000 euro is het verschil in marginale druk aanzienlijk. De alleenverdieners en in mindere mate de alleenstaanden hebben gemiddeld een hogere marginale druk dan tweeverdieners. Voor een alleenverdiener loopt de gemiddelde marginale druk bij een inkomen van rond de 25.000 euro zelfs op tot ruim zeventig procent. Het aantal alleenverdieners rond dit inkomen is overigens beperkt, circa 40.000 hebben een inkomen tussen de 20.000 en 35.000 euro (zie Figuur 12).

FIGUUR 11 MARGINAL DRUK NAAR HUISHOUDSITUATIE EN INKOMEN¹³



Het verschil tussen de alleenverdiener in vergelijking met de tweeverdieners bij inkomens tussen 20.000 en 35.000 euro komt vooral doordat de toeslagen op huishoudniveau worden bepaald. Het zijn voornamelijk de huur- en zorgtoeslag die voor de grote verschillen zorgen bij inkomens tot circa 35.000 euro. De verschillen in marginale druk bij deze inkomens kunnen verklaard worden doordat de alleenverdiener meer inkomensondersteuning ontvangt dan de tweeverdieners.

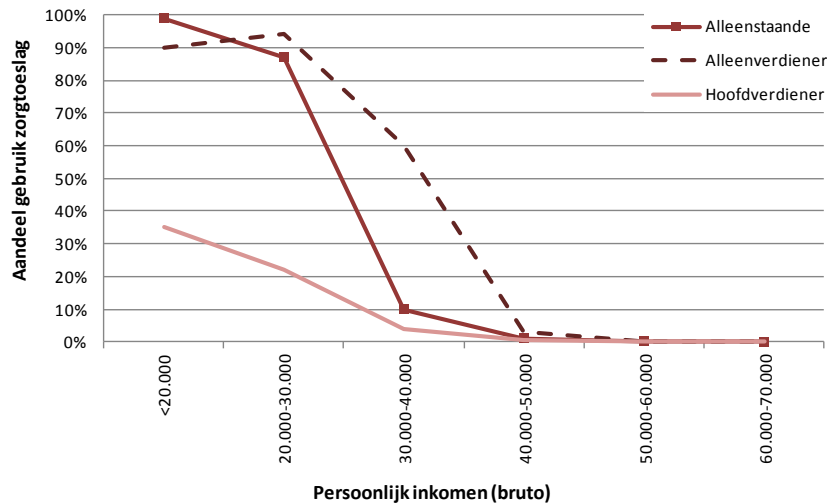
FIGUUR 12 AANTAL WERKENDEN PER HUISHOUDSITUATIE



¹³ De tweepersoonshuishoudens zijn in dit onderzoek onderverdeelt naar meest- en minstverdienend lid van het paar. Beide leden van het paar werken immers en hebben door verschillende situaties (bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen) te maken met een verschillende marginale druk.

Het verschil in gebruik van toeslagen tussen de alleen- en hoofdverdieners is goed te zien in Figuur 13. Hierin is het gebruik van zorgtoeslag naar persoonlijk inkomen afgebeeld. Omdat de toeslagen op huishoudniveau bepaald worden, heeft de hoofdverdiener met een persoonlijk inkomen tussen 20.000 en 30.000 euro op huishoudniveau al snel een te hoog huishoudinkomen door het tweede inkomen van de minstverdiener. Waar de alleenverdieners in deze inkomensrange in bijna alle gevallen zorgtoeslag krijgen, hebben de hoofdverdieners met dit persoonlijk inkomen in slechts twintig procent van de gevallen daar recht op. Dat betekent ook dat ze niet te maken hebben met het afbouwtraject en een lagere marginale druk hebben. Dit geldt ook voor de andere toeslagen.

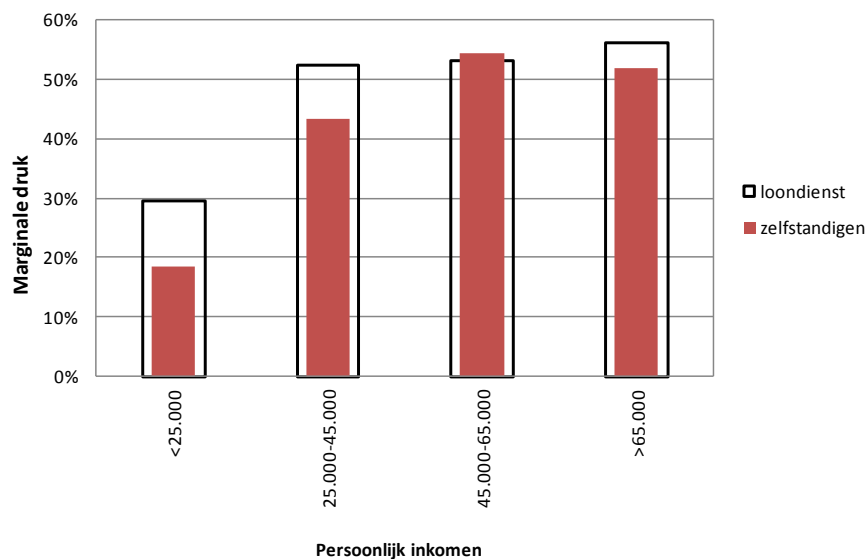
FIGUUR 13 GEBRUIK VAN ZORGTUOESLAG NAAR PERSOON INKOMEN



INKOMENSBRON

Zelfstandigen hebben over het algemeen een lagere marginale druk als gevolg van de zelfstandigen- en startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Figuur 14 laat zien dat bij inkomens tot 45.000 euro een zelfstandige gemiddeld gesproken een marginale druk heeft die circa tien procentpunten lager ligt dan die van een werknemer in loondienst. Bij bovenmodale inkomens is het gelijk en bij inkomens van twee keer modaal of meer hebben zelfstandigen een marginale druk die circa vijf procentpunten lager ligt.

FIGUUR 14: MARGINALE DRUK VAN ZELFSTANDIGEN VERSUS WERKNEMERS IN LOONDIENST



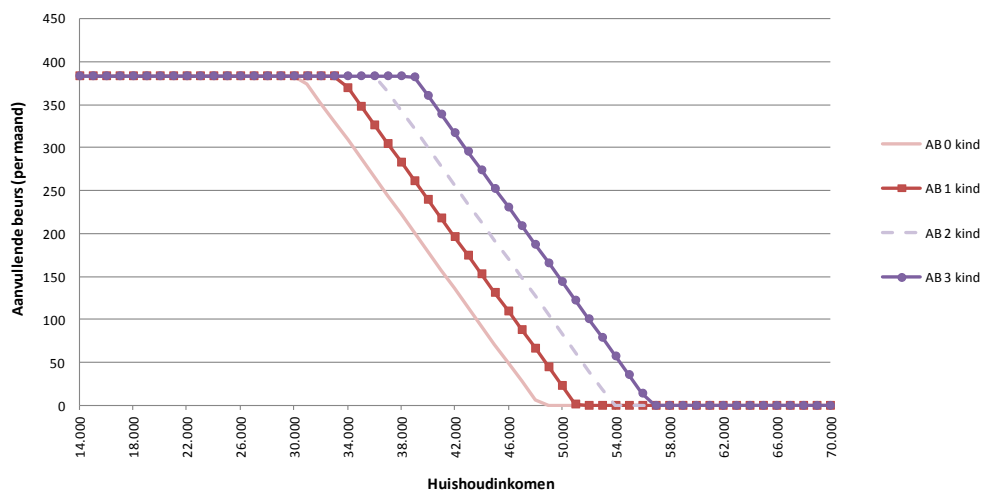
3.4 OVERIGE INKOMENSAFHANKELIJKE REGULINGEN

Buiten de fiscaliteit en het toeslagendomein zijn er nog een aantal andere regelingen waar mensen gebruik van kunnen maken die vanwege hun inkomensafhankelijkheid bijdragen aan de marginale druk. De twee belangrijkste zijn de aanvullende beurs studiefinanciering en de eigen bijdrage in de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Lokaal kunnen er ook allerlei gemeentelijke regelingen zijn voor inkomensondersteuning aan de laagste inkomens.

Aanvullende beurs studiefinanciering

Ouders met studerende kinderen kunnen aanspraak maken op de aanvullende beurs in de studiefinanciering als zij een lager inkomen hebben. De maximale aanvullende beurs bedraagt ongeveer 390 euro per maand. Afhankelijk van het aantal (studerende) kinderen, bouwt de aanvullende beurs vanaf een inkomen tussen de 30.000 en 40.000 euro per jaar met 26 procent af naar nul bij inkomens tussen circa 50.000 en 60.000 euro. Figuur 15 laat zien dat het startpunt van het afbouwtraject afhangt van het aantal kinderen. Het afbouwtraject is wel overal gelijk.

FIGUUR 15 WERKING AANVULLENDE BEURS STUDIEFINANCIERING



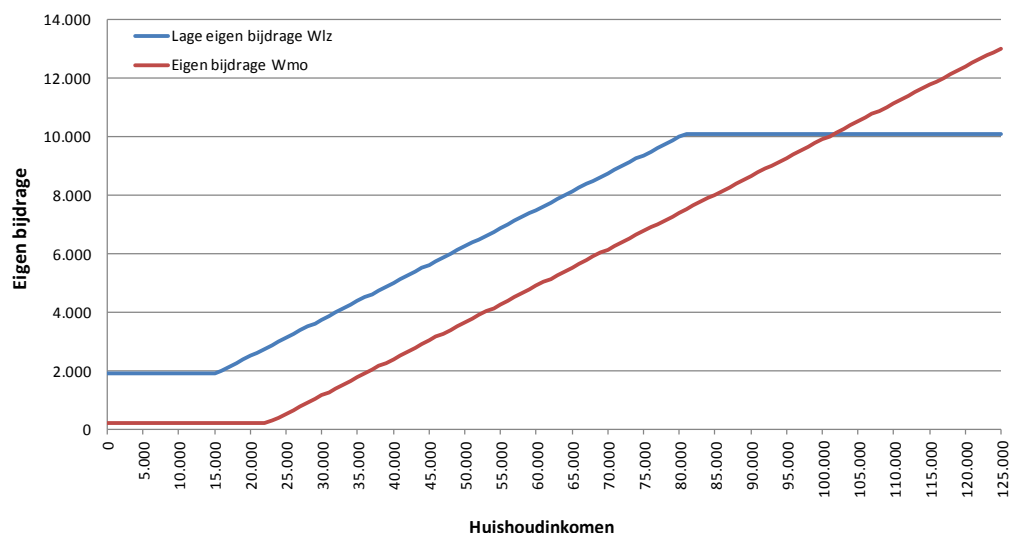
Voor deze ouders met studerende kinderen in het afbouwtraject van de aanvullende beurs kan de marginale druk fors oplopen bovenop de marginale druk als gevolg van belastingtarieven en afbouw van fiscale kortingen. Huishoudens in dit inkomenstraject hebben op basis van de eerder onderzochte regelingen gemiddeld een marginale druk van zo'n 50 procent. Voor zo'n doorsnee huishoudens die in het afbouwtraject van de studiefinanciering zitten, komt de marginale druk dus 26 procentpunten hoger uit op circa 75 procent. De huishoudens met een marginale druk van meer dan 80 procent hebben over het algemeen een inkomen onder de 30.000 euro, die hebben geen last van nog verdere accumulatie van afbouwtrajecten als gevolg van deze regeling. Maar in het inkomenstraject boven de 30.000 euro zijn er wel werkenden met een marginale druk van rond de 70 procent als gevolg van de fiscaliteit en de toeslagen. Dat kan door deze regeling dus met nog eens 26 procentpunten verhoogd worden. Het moet wel benadrukt dat het niet veel huishoudens zijn waarvoor dit geldt.

Eigen bijdrage Wmo/Wlz

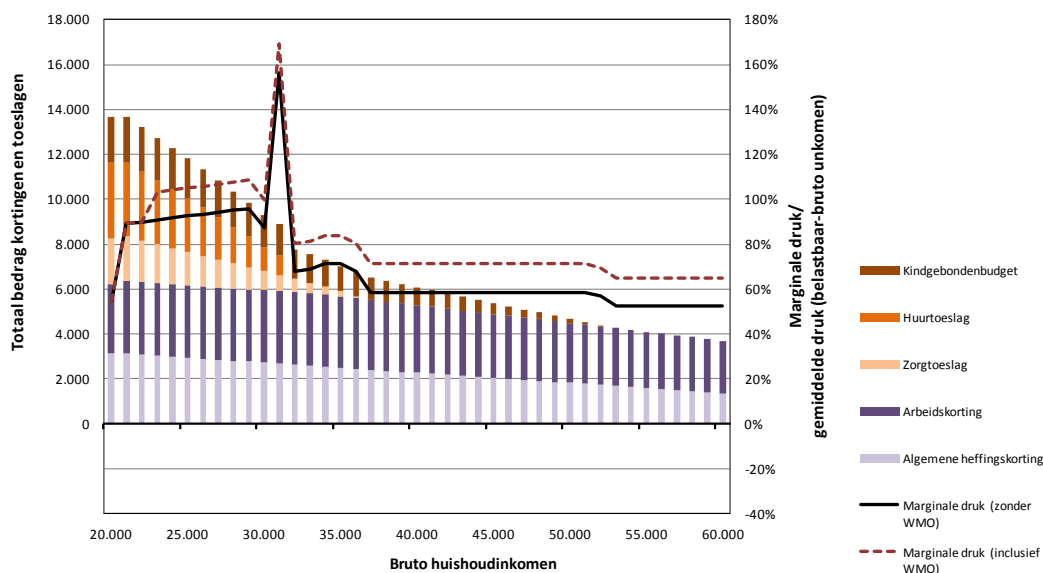
Een soortgelijke samenloop kan ontstaan als mensen zijn aangewezen op de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of een partner hebben die op één van deze regelingen is aangewezen. Voor beide regelingen geldt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Deze bouwt op met een

percentage van 12,5 procent vanaf een inkomen van 15.000 of 23.000 euro in respectievelijk de Wlz¹⁴ en Wmo (zie Figuur 16). De opbouw van de eigen bijdrage in deze regelingen vindt plaats over het inkomenstraject waar tegelijkertijd toeslagen en fiscale kortingen worden afgebouwd en waar zich de meeste werkenden met een hoge marginale druk bevinden. Hierdoor kan de totale marginale druk in individuele gevallen boven de 100 procent uitkomen. In Figuur 17 is te zien hoe dat kan werken voor een alleenverdiener. Vanaf 22.000 komt de marginale druk 12,5 procentpunten hoger te liggen. Dat betekent dat tot circa 30.000 euro de marginale druk als gevolg van alle regelingen boven de 100 procent kan komen te liggen. Het schrappen van de eigen bijdrage in de Wmo kost circa 210 miljoen en alle lage bijdragen in de Wlz 155 miljoen euro. Zo'n maatregel heeft zowel positieve effecten voor de koopkracht als de marginale druk. Maar het kost de schatkist zo'n 365 miljoen euro.

FIGUUR 16 WERKING EIGEN BIJDRAGE WMO/WLZ



FIGUUR 17 MARGINALE DRUK VOOR ALLEENVERDIENERS MET EEN HUURWONING



Gemeentelijke regelingen

¹⁴ Lage eigen bijdrage Wlz. De hoge eigen bijdrage met een hoger opbouwpercentage geldt bij langdurig verblijf in een zorginstelling, waarbij geen sprake is van een partner die nog thuis woont en geen kosten voor de opvoeding van kinderen worden gemaakt. Marginale druk in de zin van arbeidsmarktprikkels is in dit geval niet relevant.

Naast allerlei landelijke regelingen voor inkomensondersteuning bieden gemeenten aanvullende ondersteuning voor de allerlaagste inkomens, zoals de bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. De invulling van dat soort regelingen verschilt van gemeente tot gemeente. De overeenkomst is dat ze alleen worden ingezet voor huishoudens rond het sociaal minimum. In de meeste gevallen gaat het om bijstandsgerechtigden. Het is maar een kleine groep werkenden die hiervoor in aanmerking komt en die mogelijk last heeft van marginale druk als gevolg van dit soort regelingen. De enige werknemers waarbij zo'n regeling voor een bijdrage aan de marginale druk zorgt, zijn werknemers die geen volledige baan of hoge kosten van bestaan hebben, waardoor het jaarlijkse besteedbare huishoudinkomen onder het sociaal minimum komt.

Bijzondere bijstand is voor extra noodzakelijke kosten, die voortvloeien uit individuele bijzondere omstandigheden en niet via andere regelingen vergoed worden. Het gaat bijvoorbeeld om de aankoop van een nieuwe koelkast of wasmachine. Deze regeling mag echter niet meer categoriaal worden uitgekeerd. In veel gevallen zal deze daarom voornamelijk incidenteel worden uitgekeerd voor specifieke aankopen. In dat geval is er geen sprake van een bijdrage aan de marginale druk. Er zijn echter ook situaties waarbij een meer structurele vergoeding voor extra noodzakelijke kosten bestaat, die bij een toename van de inkomsten minder wordt. De omvang en inrichting van de regeling verschilt van gemeente tot gemeente, maar de marginale druk kan als gevolg van deze regeling zo'n vijftien a twintig procentpunten zijn voor inkomens boven de bijstand.

De kwijtschelding van lokale lasten voor de laagste inkomens is wel regeling waar mensen meerdere jaren recht op hebben, waarvan marginale druk uitgaat. Ook hier kan de exacte invulling van de regeling van gemeente tot gemeente verschillen. Over het algemeen ligt de marginale druk van deze regeling op zo'n dertig procent.

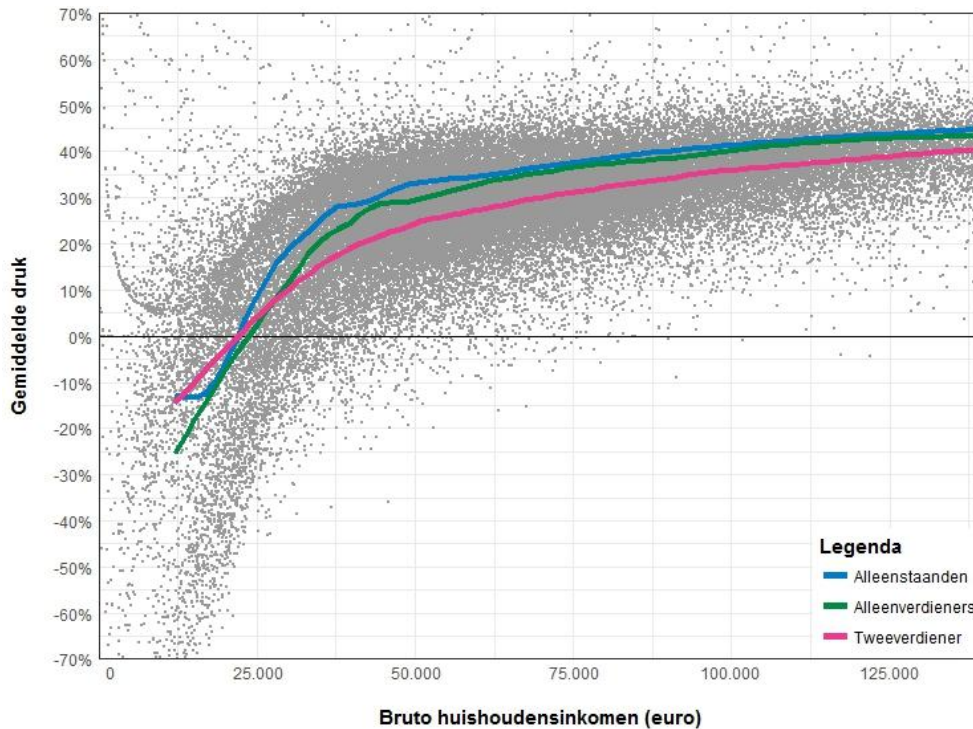
3.5 GEMIDDELDE DRUK

In Figuur 18 is de gemiddelde druk van verschillende huishoudtypen naar huishoudinkomen afgebeeld. De gemiddelde druk is berekend als het procentuele verschil tussen het besteedbare en bruto inkomen. Deze figuur laat de proportionaliteit van het belastingstelsel zien. Tot een inkomen van circa 25.000 euro is de doorsnee gemiddelde druk zelfs negatief. Dat betekent dat die huishoudens een hoger bedrag aan toeslagen en belastingkortingen krijgen dan ze aan belasting betalen. Daarboven neemt de gemiddelde druk snel toe als gevolg van de accumulatie van afbouwtrajecten in de toeslagen en kortingen. Bij een huishoudinkomen van circa 40.000 euro zijn de sterkste afbouwtrajecten (in de zorg- en huurtoeslag) afgelopen en neemt de gemiddelde druk nog een beetje toe tot ongeveer veertig procent bij de hoogste inkomens.

De keerzijde van deze proportionaliteit is een hoge marginale druk voor groepen net boven het minimumloon. Maar de gemiddelde druk voor de meeste werkenden met een hoge marginale druk is dus nog altijd wel een stuk lager dan voor de doorsnee werkende.

De figuur laat ook een verschil in gemiddelde druk tussen de huishoudtypes zien. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat het Nederlandse belastingstelsel individueel is ingericht. Tweeverdieners hebben tweemaal recht op de arbeids- en algemene heffingskorting en hebben daardoor meer voordeel van deze fiscale belastingkortingen dan alleenverdieners. Vanaf 40.000 euro is het verschil in gemiddelde druk tussen alleen- en tweeverdieners ongeveer vijf procentpunten. Een tweeverdienend huishouden komt op een oneindig aantal manieren aan een huishoudinkomen van 40.000 euro. Er zullen daarom ook verschillen in gemiddelde druk binnen deze groep zijn. Maar gemiddeld heeft deze groep - ondanks het individueel inrichten van het belastingstelsel - een gemiddelde druk die vijf procentpunten boven die van de alleenverdieners met dit inkomen ligt. Daarbij komt dat de tweeverdieners samen ook meer uren in de week voor dit inkomen werken. Gemiddeld ongeveer anderhalf keer zoveel uren. En dat levert dus een lagere gemiddelde druk op.

FIGUUR 18 GEMIDDELTE DRUK VOOR WERKENDEN

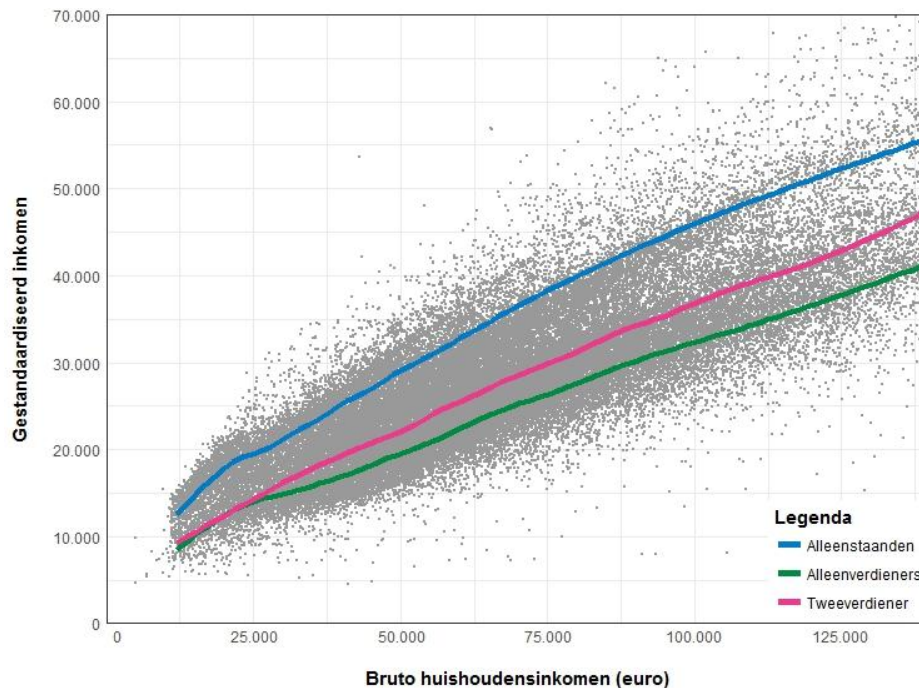


* Gemiddelde druk is berekend als verschil tussen besteedbaar en bruto inkomen. Waar de gemiddelde druk negatief is, krijgen betreffende huishoudens een hoger bedrag aan kortingen en toeslagen dan ze (loon)belasting betalen via de schijven.

Het belastingstelsel wordt mede vormgegeven om een evenwichtige inkomensverdeling te bereiken. De gemiddelde druk geeft daar een indicatie van. Maar de gemiddelde druk geeft geen volledig beeld van de inkomenspositie van een huishouden. Daarvoor kan beter gekeken worden naar het resterende welvaartsniveau (zie Figuur 19). Dit welvaartsniveau wordt weergegeven met behulp van het gestandaardiseerde besteedbare inkomen¹⁵. Het verschil tussen alleen- en tweeverdieners komt ook terug in het welvaartsniveau, maar is kleiner dan het verschil met een alleenstaande. De belastingkortingen zijn een belangrijke verklaring zijn van het verschil tussen de alleen- en tweeverdiener. Deze zijn individueel ingericht ter bevordering van de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen.

¹⁵ Het besteedbare huishoudinkomen wordt gestandaardiseerd door met behulp van equivalentiefactoren te corrigeren voor verschillen in huishoudomvang en wordt uitgedrukt in het inkomen van een alleenstaande. In de equivalentiefactoren komen de schaalvoordelen die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding tot uitdrukking. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze kunnen de welvaartsniveaus van verschillende huishoudentypen onderling vergeleken worden.

FIGUUR 19 WELVAARTSNIVEAU NAAR BRUTO INKOMENSNIVEAU



3.6 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk is gekeken naar de verdeling van de marginale druk anno 2017. De meeste werkenden hebben een marginale druk van zo'n vijftig procent. Er zijn echter ook uitschieters naar boven en naar beneden. De groep werkenden met een inkomen tussen 10.000 en 20.000 euro heeft gemiddeld een lage marginale druk van zo'n twintig procent. Dit is immers de groep die het meest gevoelig is voor financiële prikkels om meer te gaan werken. Ongeveer 3,5 procent van de werkenden heeft te maken met een marginale druk boven de 64 procent. Eén procent heeft een marginale druk van minstens 80 procent. Dit zijn vooral inkomensgroepen tussen 20.000 en 35.000 euro. De achtergrond hiervan is dat deze werkenden te maken hebben met afbouwtrajecten van verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Met name de huurtoeslag en – in mindere mate – de zorgtoeslag hebben een belangrijke bijdrage aan de hoge marginale druk. Het kindgebonden budget komt daar nog eens boven op. De groep werkenden met een marginale druk tussen 56 en 64 procent zijn veelal hogere inkomensgroepen die te maken hebben met een minimaal belastingtarief van 52 procent, een pensioenpremie en de afbouw van de arbeidskorting.

Alleenverdieners met een inkomen tussen 20.000 en 35.000 euro hebben gemiddeld een hogere marginale druk dan tweeverdieners. Achtergrond hiervan is dat de toeslagen op huishoudniveau worden bepaald. Beide persoonlijke inkomens van tweeverdieners tellen vaak op tot een huishoudinkomen boven de grens van verschillende toeslagen. De afbouwtrajecten van de zorg- en huurtoeslag zijn de voornaamste oorzaken van het verschil.

Werkenden die te maken hebben met een hoge marginale druk, hebben nog recht op inkomensondersteuning en belastingkortingen. Hierdoor is de gemiddelde druk voor deze groep over het algemeen lager dan voor andere groepen met hogere inkomens.

4. BELEIDSVARIANTEN VERLAGING MARGINALE DRUK

In dit hoofdstuk worden een aantal varianten gepresenteerd die de marginale druk voor werkenden met een hoge marginale druk kunnen verminderen. Daarbij is gezocht naar varianten waarbij afbouwtrajecten van toeslagen en kortingen voor werkenden met een hoge marginale druk kunnen worden afgezwakt of opgeschoven of opbouwtrajecten kunnen worden geïntroduceerd. Het gaat om de volgende vijf regelingen waar effecten op de marginale druk mogelijk zijn:

- 1) Huurtoeslag: afbouwtraject minder steil
- 2) Zorgtoeslag: afbouwtraject minder steil
- 3) Kindgebonden budget: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen
- 4) Arbeidskorting: opbouwtraject langer laten doorlopen
- 5) Algemene heffingskorting: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen
- 6) Overdraagbaarheid IACK en arbeidskorting afbouwen

Per alternatief wordt de afweging tussen marginale druk, een evenwichtige inkomensverdeling en gezonde overheidsfinanciën in beeld gebracht. Daarom worden niet alleen de gevolgen van de variant voor de marginale druk in beeld gebracht, maar ook de inkomenseffecten en de kosten voor de schatkist. Extra kosten worden dus in beeld gebracht, maar bij het doorrekenen voor de marginale druk en de inkomenseffecten is de variant budgetneutraal gemaakt. De budgetneutraliteit is binnen de regeling zelf geregeld om de afweging tussen marginale druk, inkomensverdeling en de overheidsfinanciën zo zuiver mogelijk te in beeld te brengen¹⁶. Het gaat bij de voorgestelde varianten minder om de exacte parameters van de alternatieven, maar vooral in welke richting de uitgangspunten van het alternatief de gemiddelde marginale druk verandert en de marginale druk voor werkenden met een hoge marginale druk vermindert.

4.1 HUURTOESLAG: AFBOWTRAJECT MINDER STEIL

De huurtoeslag is de regeling met de grootste bijdrage aan de marginale druk. Dat heeft niet alleen te maken met de harde inkomensgrens, maar ook met het steile afbouwpad. Het wegnemen van de inkomensgrenzen en vervangen door een meer geleidelijke afbouw zorgt dus ook voor een omvangrijke verlaging van de marginale druk voor huishoudens die ermee te maken hebben. Aangezien er ten opzichte van de totale groep werkenden weinig huishoudens (circa 25.000) met hun inkomen vlak onder de harde inkomensgrens zitten, heeft zo'n maatregel slechts effect op een zeer kleine groep huishoudens met een hoge marginale druk. Daardoor zijn de budgettaire kosten relatief beperkt (zo'n zeventig miljoen euro) en zijn de inkomenseffecten beperkt als die budgetneutraal wordt doorgevoerd door de huurtoeslag met vijf euro per maand te verlagen.

Het sterke afbouwpad heeft echter voor een veel grotere groep omvangrijke gevolgen voor de marginale druk. Dit afbouwpad zorgt voor alleenstaanden met een inkomen tot 22.000 euro en voor paren met een inkomen tot 30.000 euro voor een bijdrage aan de marginale druk van dertig a veertig procentpunten. Het afbouwpad minder steil maken - in combinatie met het afschaffen van de inkomensgrens - kan daarom een significante invloed hebben op de marginale druk van een veel grotere groep huishoudens.

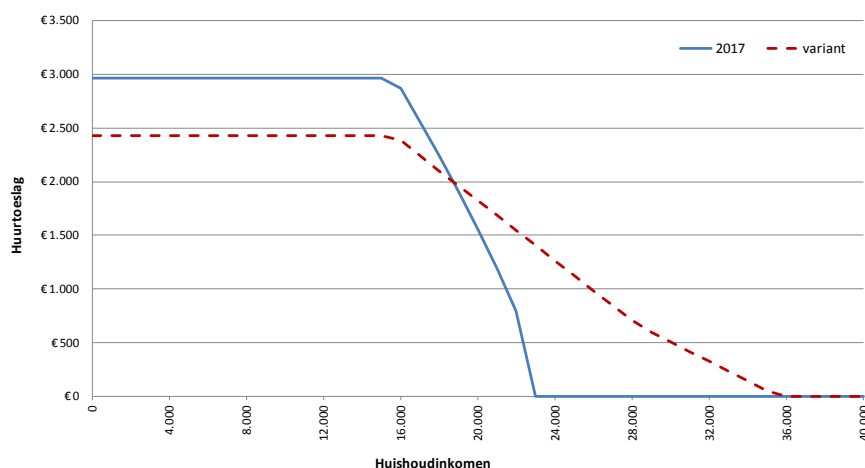
In het resterende deel van deze paragraaf is daarom een variant doorgerekend waar het afbouwpad verlaagd wordt tot veertien procent¹⁷. Dat is nog altijd een hoge bijdrage aan de marginale druk, maar een stuk minder

¹⁶ Met uitzondering van variant overdraagbaarheid IACK en arbeidskorting.

¹⁷ In de huidige situatie wordt de huurtoeslag met een kwadratische functie berekend, waardoor de marginale druk toeneemt naarmate het inkomen stijgt. Daarnaast is het afbouwpad verschillend voor alleenstaanden en paren en voor 65-plussers en 65-minners. In deze variant is het afbouwpad een lineaire functie geworden, waardoor deze op ieder inkomen met een zelfde percentage afbouwt (tenzij deze verlaagd wordt door de kwaliteitkortingsgrens). Daarnaast is het afbouwpad voor iedereen op hetzelfde percentage gezet, waardoor er geen verschillen tussen huishoudtypen in marginale druk meer zijn. Deze variant werkt daarmee niet alleen verlichtend voor werkenden met een hoge marginale druk, maar is

hoog dan de dertig a veertig procent die deze was. Dit brengt echter een langer afbouwpad met zich mee, met als gevolg dat meer huishoudens recht krijgen op huurtoeslag. In dit geval gaat het om toename van 1,3 naar 1,8 miljoen huishoudens met huurtoeslag, wat de schatkist circa 600 miljoen euro kost. Om deze variant toch budgetneutraal te houden is de huurtoeslag met 45 euro per maand verlaagd¹⁸. In Figuur 20 en Figuur 21 is te zien hoe deze variant werkt in vergelijking met de huidige situatie voor een alleenstaande bij een huur van 500 euro. Voor andere huishoudtypen en huren is de vergelijking tussen de huidige situatie en de variant ongeveer hetzelfde. Figuur 20 laat zien dat het afbouwtraject in de variant minder steil loopt, de harde inkomensgrens is afgeschaft en dat het bedrag van de huurtoeslag is verlaagd.

FIGUUR 20: HUURTOESLAG VOOR EEN ALLEENSTAANDE BIJ EEN HUUR VAN 500 EURO

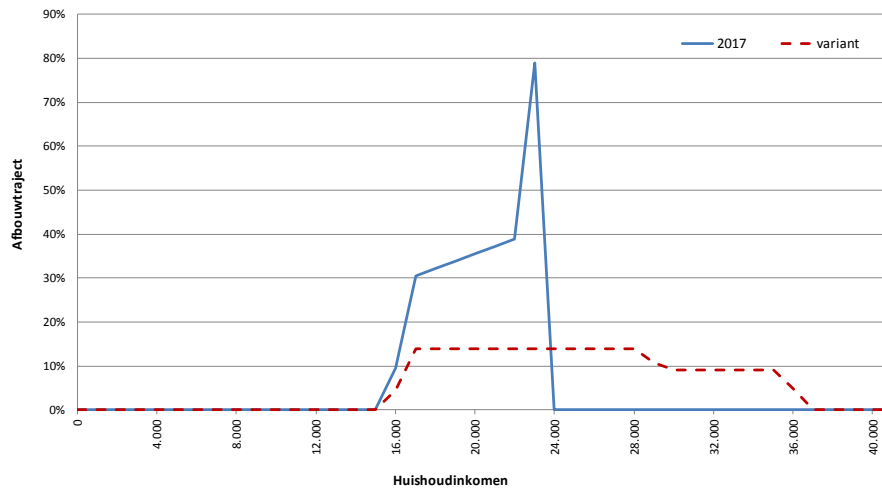


In Figuur 21 is de bijdrage van de huurtoeslag aan de marginale druk te zien. Het afschaffen van de harde inkomensgrens heeft een groot effect op het verlagen van de marginale druk voor betreffende gevallen. Maar ook de marginale druk voor de lagere inkomens is flink verlaagd. Daar staat tegenover dat bij inkomens boven de oude inkomensgrens de marginale druk met veertien procentpunten hoger wordt (of iets minder als gevolg van de kwaliteitkortingsgrens). Deze twee figuren laten goed zien dat het verlagen van de marginale druk voor bepaalde groepen niet zonder consequenties is. Er wordt zowel huurtoeslag als marginale druk verschoven van de laagste inkomens naar iets hogere inkomens.

tevens een vereenvoudiging van de systematiek om de huurtoeslag te berekenen. De keuze om het afbouwpad van alleenstaande en paren gelijk te stellen is een principiële. In de huidige huurtoeslag zijn de afbouwpaden nog verschillend vanuit de gedachte dat een alleenstaande relatief meer lasten voor zijn of haar huis kan dragen. De start van het afbouwtraject ligt in deze variant overigens nog steeds op verschillende inkomens: voor alleenstaanden ruim 15.000 euro en voor paren ruim 20.000 euro.

¹⁸ De huurtoeslag is een tegemoetkoming in de huurkosten voor huur boven de zogenaamde normhuur. Het bedrag onder de normhuur is volledig voor rekening van de huurder. Het deel daarboven (tot de kwaliteitkortingsgrens) wordt volledig vergoed. De normhuur is in deze variant met 45 euro verhoogd.

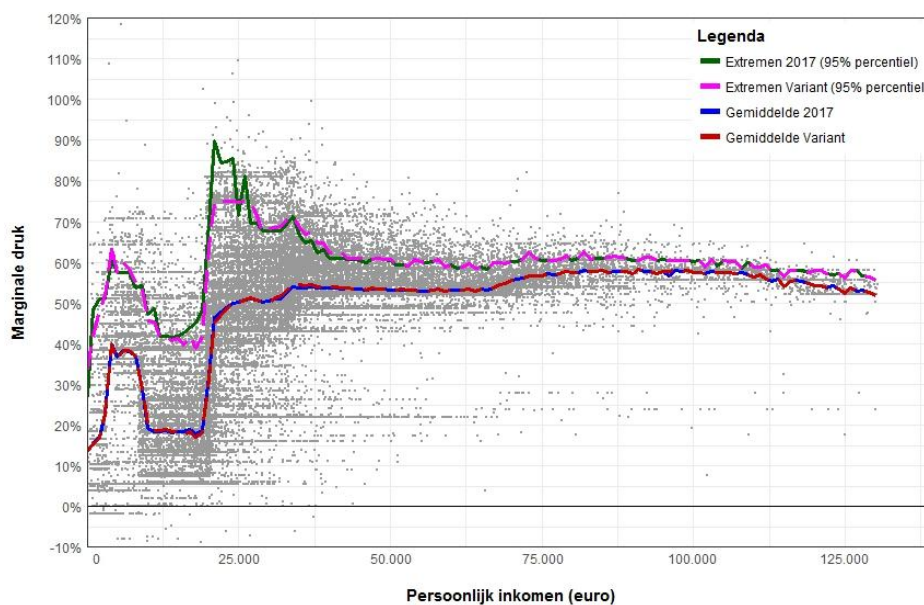
FIGUUR 21 MARGINALE DRUK ALS GEVOLG VAN HUURTOESLAG VOOR EEN ALLEENSTAANDE BIJ EEN HUUR VAN 500 EURO



4.1.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

Door deze variant verandert de gemiddelde marginale druk echter nauwelijks, ook niet voor de groep tussen 20.000 en 30.000 euro. Zie de onderste twee lijntjes in Figuur 22, die praktisch over elkaar lopen. Daarvoor is de relatieve omvang van de mensen met een hoog afbouwtraject als gevolg van de huurtoeslag te beperkt. Maar op werkenden met een hoge marginale druk heeft de variant wel invloed. Dat is te zien aan de twee bovenste lijntjes. Die geven de 95-procentpercentielen weer: dat is de grens waar per inkomensniveau nog vijf procent werkenden een hogere marginale druk heeft. Met andere woorden, de zeer hoge marginale druk per inkomensniveau. Die ligt voor de variant bij inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro een stuk lager dan in de huidige situatie. Maar ondanks de sterke daling blijft deze grens voor deze inkomensgroepen op een hoog niveau (ongeveer 75 procent) liggen.

FIGUUR 22 MARGINALE DRUK VARIANT HUURTOESLAG

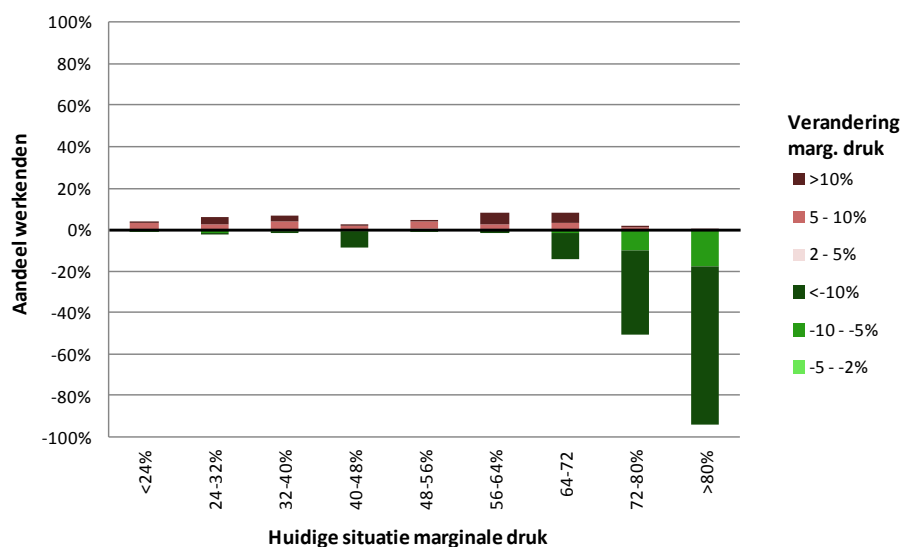


Uit Figuur 23 blijkt ook dat bijna iedereen met een - in de huidige situatie - marginale druk van meer dan tachtig procent deze in dit alternatief flink ziet dalen. In circa tachtig procent van dit soort gevallen met minstens tien procentpunten. In plaats van 1,1 procent heeft in deze variant nog 0,4 procent te maken met een marginale druk boven de tachtig procent. Bij iets lagere marginale druk (72 tot 80 procent) profiteren

weliswaar minder werkenden van deze variant, maar is het toch nog altijd de helft die de marginale druk flink ziet dalen. De marginale druk blijft voor dit soort gevallen hoog, maar is wel een stuk gedaald.

Daar staat tegenover dat de marginale druk van groepen met een inkomen boven de oude inkomensgrens toeneemt omdat ze nu ook recht hebben op huurtoeslag en dus te maken krijgen met het afbouwtraject. In de groep werkenden tussen 56 en 72 procent marginale druk ziet een deel daarvan deze minstens tien procentpunten stijgen. Hierdoor neemt de totale omvang van de groep huishoudens met een marginale druk tussen 64 en 80 procent toe. Deze variant zorgt dus voor een flinke verschuiving in de marginale druk. Voor de groep met de allerhoogste marginale druk neemt deze weliswaar af, maar de groep daaronder neemt in omvang iets toe, ondanks dat er daar ook veel werkenden zijn met een dalende marginale druk.

FIGUUR 23 VERANDERING MARGINALE DRUK ALS GEVOLG VAN VARIANT NAAR MARGINALE DRUK IN DE HUIDIGE SITUATIE



4.1.2 INKOMENSEFFECTEN

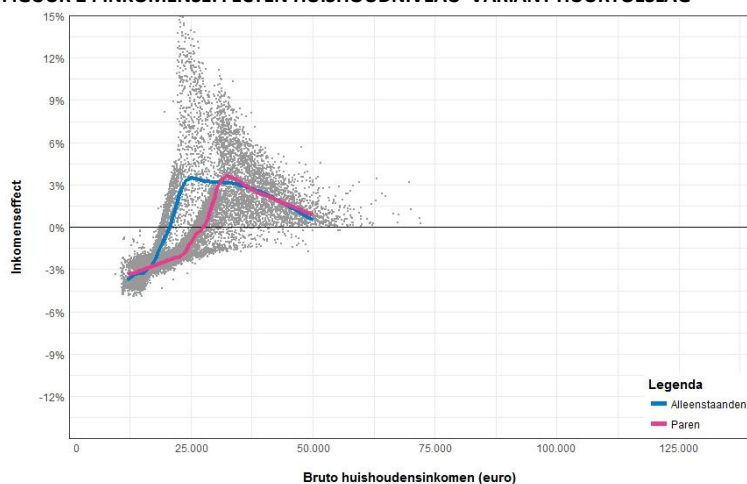
Het budgetneutraal houden van de variant heeft als gevolg dat de huurtoeslag verlaagd wordt, waardoor er flinke inkomenseffecten zijn (zie Figuur 24). De huishoudens met de laagste inkomens gaan er zo'n drie procent op achteruit en de huishoudens met een inkomen iets boven de oude inkomensgrenzen gaan er gemiddeld drie a vier procent op vooruit. Voor de huishoudens met positieve inkomenseffecten is de spreiding groot; er zijn ook behoorlijk wat huishoudens die er meer dan tien procent op vooruit gaan. Die spreiding wordt deels veroorzaakt doordat de huurtoeslag toeneemt met de huurprijs. Door de financiering van de variant binnen de huurtoeslag zelf te regelen dalen de negatieve inkomenseffecten per definitie bij de laagste inkomens neer, aangezien die de enige zijn die huurtoeslag krijgen. Er zou natuurlijk ook gekozen kunnen worden de financiering via andere regelingen te organiseren, waardoor de negatieve inkomenseffecten bij andere/hogere inkomensgroepen terecht komen.

Voor de huurtoeslag is de te maken afweging tussen marginale druk, de inkomensverdeling en de schatkist niet de enige, aangezien de huurtoeslag ook een volkshuisvestelijke functie heeft. Bij eventuele aanpassing van de huurtoeslag moet ook gekeken worden naar de consequenties voor de woningmarkt. Op de sociale huurmarkt zijn namelijk een aantal ondoelmatigheden te identificeren, zoals het scheefwonen, de beperkte prikkel die huishoudens hebben om een passende woning te zoeken, de prikkel tot overconsumptie van woonkwaliteit (aangezien de huurtoeslag oploopt met de huurprijs) en de zwakke relatie tussen de huurprijs en de locatie van de woning¹⁹. Zeker punten twee en drie hangen samen met de huidige inrichting en berekening van de

¹⁹ IBO Sociale huur (2016): 'De prijs voor betaalbaarheid. Opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur', Den Haag.

huurtoeslag. Bij een eventuele aanpassing van de huurtoeslag moet daarom integraal gekeken worden naar de woningmarkt, inkomensverdeling, arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën.

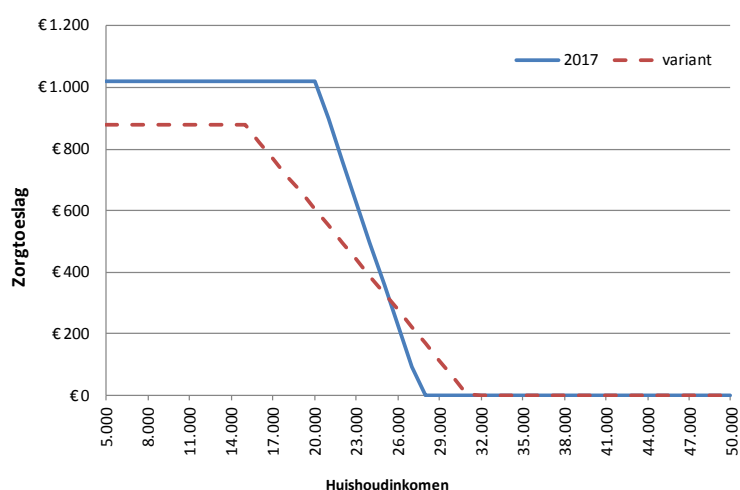
FIGUUR 24 INKOMENSEFFECTEN HUISHOUDNIVEAU VARIANT HUURTOESLAG



4.2 ZORGTOESLAG: AFBOWTRAJECT MINDER STEIL

Na de huurtoeslag is de zorgtoeslag de tweede belangrijke oorzaak voor werkenden met een hoge marginale druk. In de huidige situatie bouwt deze vanaf een inkomen van 20.000 euro af met 13,5 procent. In deze paragraaf wordt een variant doorgerekend waarin dit afbouwtraject met 8 procentpunten wordt verlaagd naar 5,5 procent. Dit is zo ongeveer het afbouwtraject voor de aanpassing van 2013. Hierdoor stijgt het aantal huishoudens met recht op zorgtoeslag van 4,2 naar circa 6 miljoen. De kosten daarvan bedragen zo'n 1,5 miljard euro. Om de variant toch budgetneutraal te houden is het beginpunt van het afbouwtraject gelijkgesteld aan dat van de huurtoeslag²⁰. Dat is echter nog niet voldoende, daarom is tevens het bedrag van de zorgtoeslag met 140 euro voor alleenstaanden en 215 euro voor paren verlaagd. De werking van de zorgtoeslag in de huidige situatie en de variant is in Figuur 25 afgebeeld (voor een alleenstaande, voor een paar is de werking in essentie hetzelfde). Ook in deze variant neemt het aantal zorgtoeslaggebruikers toe, met ongeveer 1,3 miljoen huishoudens.

FIGUUR 25 ZORGTOESLAG VOOR EEN ALLEENSTAANDE

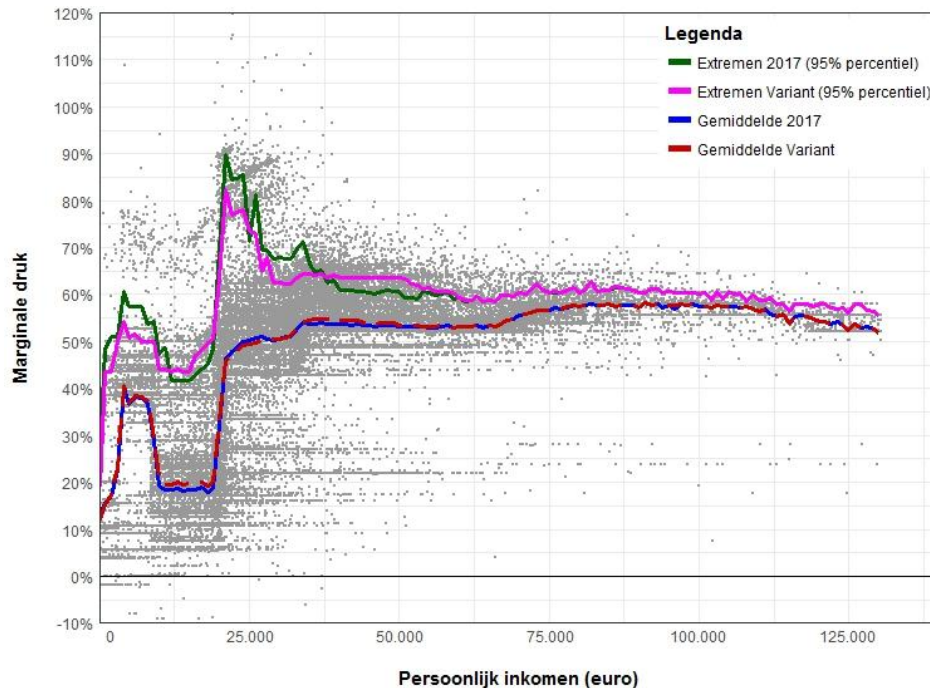


²⁰ Dat betekent dat er een differentiatie in startpunt van het afbouwtraject tussen paren en alleenstaanden wordt geïntroduceerd. Namelijk 15.000 respectievelijk 20.000 euro.

4.2.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

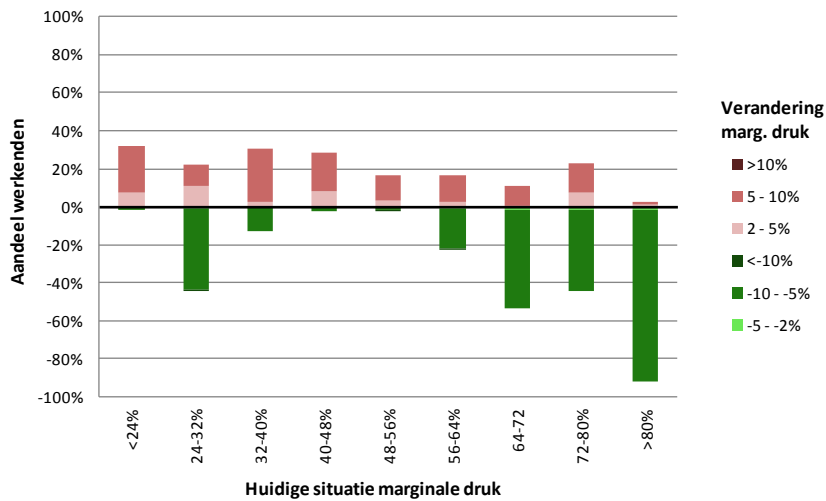
De gemiddelde marginale druk verandert in deze variant nauwelijks, ook niet voor de groep tussen 20.000 en 30.000 euro. Zie de onderste twee lijntjes in Figuur 22, die praktisch over elkaar lopen. Maar voor werkenden met een hoge marginale druk heeft de variant wel invloed. Dat laten de twee bovenste lijntjes van de 95-percentpercentielen zien. Die ligt voor de variant bij inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro een stuk lager. Maar ondanks de daling blijft deze grens voor betreffende inkomensgroepen op een hoog niveau.

FIGUUR 26 MARGINALE DRUK ALTERNATIEF ZORGTTOESLAG



Voor bijna alle werkenden met een marginale druk van meer dan tachtig procent daalt deze met ongeveer acht procentpunten (zie ook Figuur 27). Voor werkenden met een marginale druk tussen 64 en 80 procent gaat dat in ongeveer de helft van de gevallen op. In deze variant zijn er ook werkenden waar de marginale druk toeneemt als gevolg van het langere afbouwtraject. Dat geldt ook voor sommige werkenden die een al hoge marginale druk hebben, maar dat aantal ligt lager dan het aantal werkenden met een hoge marginale druk waar deze flink daalt. Het gaat hier vooral om werkenden met een inkomen tussen 35.000 en 50.000 euro. In totaliteit wordt de groep met een hoge marginale druk wel kleiner.

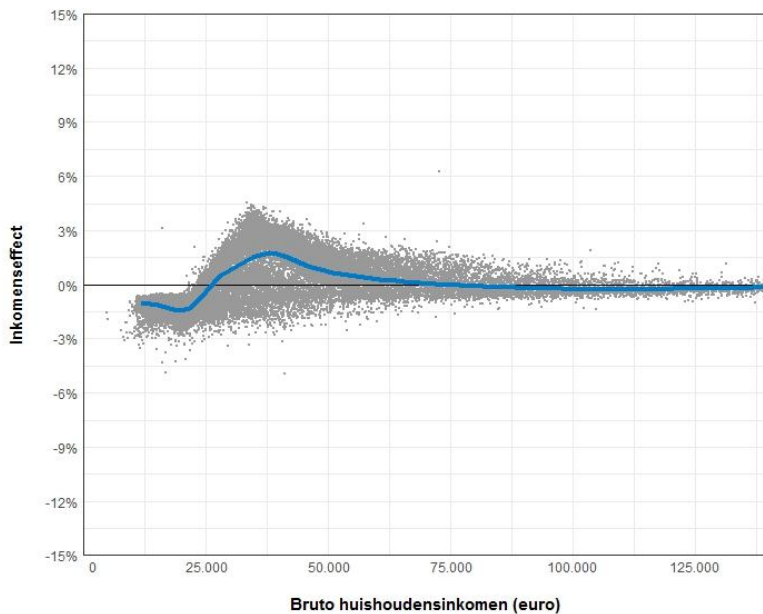
FIGUUR 27 VERANDERING MARGINALE DRUK ALS GEVOLG VAN VARIANT NAAR MARGINALE DRUK IN DE HUIDIGE SITUATIE



4.2.2 INKOMENSEFFECTEN

Door het afbouwtraject langer te laten doorlopen krijgen meer huishoudens recht op inkomensondersteuning via de zorgtoeslag. Tegen die positieve inkomenseffecten staan negatieve inkomenseffecten voor de lagere inkomens (zie Figuur 28). Om de variant budgetneutraal te houden is het bedrag immers verlaagd. De gemiddelde inkomenseffecten zijn wel een stuk kleiner dan bij de huurtoeslag. De spreiding van de inkomenseffecten is in deze variant echter ook relatief groot. Het gemiddelde negatieve effect is het grootst bij huishoudens met een inkomen rond 20.000 euro en het positieve effect is maximaal bij inkomens rond de 35.000 euro.

FIGUUR 28 INKOMENSEFFECTEN HUISHOUDNIVEAU VARIANT ZORGTOSLAG

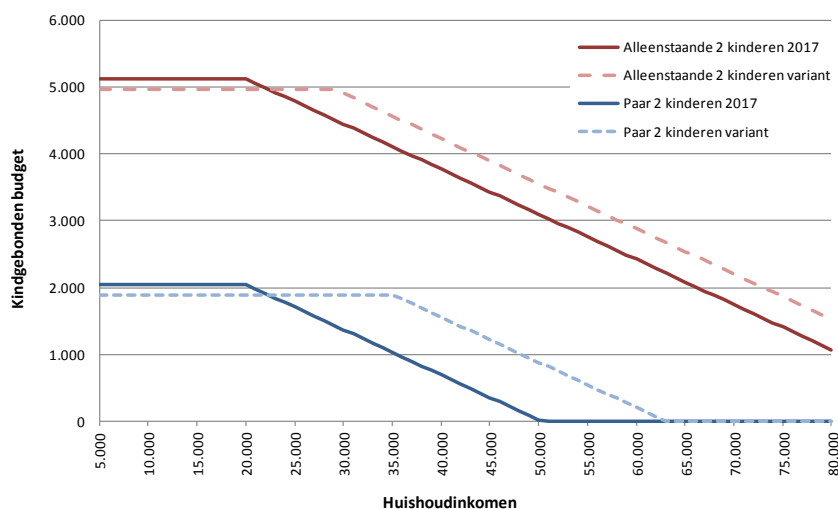


4.3 KINDGEBODEN BUDGET: STARTPUNT AFBOUWTRAJECT BIJ EEN HOGER INKOMEN

In deze derde variant wordt gekeken naar het kindgebonden budget. Ook deze regeling is inkomensafhankelijk en bouwt vanaf een inkomen van 20.000 euro met 6,75 procent af. Dit afbouwtraject verlagen zou ongeveer dezelfde effecten hebben als het verlagen van het afbouwtraject van de zorgtoeslag. Alleen een stuk minder

sterk aangezien het afbouwpad minder steil loopt. En zal voor minder werkenden gelden aangezien alleen gezinnen met kinderen voor deze regeling in aanmerking komen. Om de accumulatie van afbouwtrajecten van verschillende regelingen te verminderen is daarom het startpunt van het afbouwtraject van het kindgebonden budget in deze variant verschoven naar een hoger inkomen. Namelijk het eindpunt van het afbouwtraject van de zorgtoeslag. Voor een alleenstaande is dat ongeveer 29.000 euro en voor een paar 35.000 euro²¹. De kosten hiervan zijn ongeveer 100 miljoen euro. Om de variant toch budgetneutraal te houden, is het bedrag aan kindgebonden budget voor ieder kind met zeven procent verlaagd. In Figuur 29 is de huidige situatie en de variant voor zowel een alleenstaande als een paar met twee kinderen afgebeeld. Het verschil van bijna 3.000 euro is de zogenaamde alleenstaande ouderkop, die geïntroduceerd is om de armoedeval waar deze groep mee te maken had als van een bijstandsuitkering naar werk gegaan werd op te lossen.

FIGUUR 29 KINDGEBONDEN BUDGET VOOR EEN ALLEENSTAANDE EN EEN PAAR MET TWEE KINDEREN.



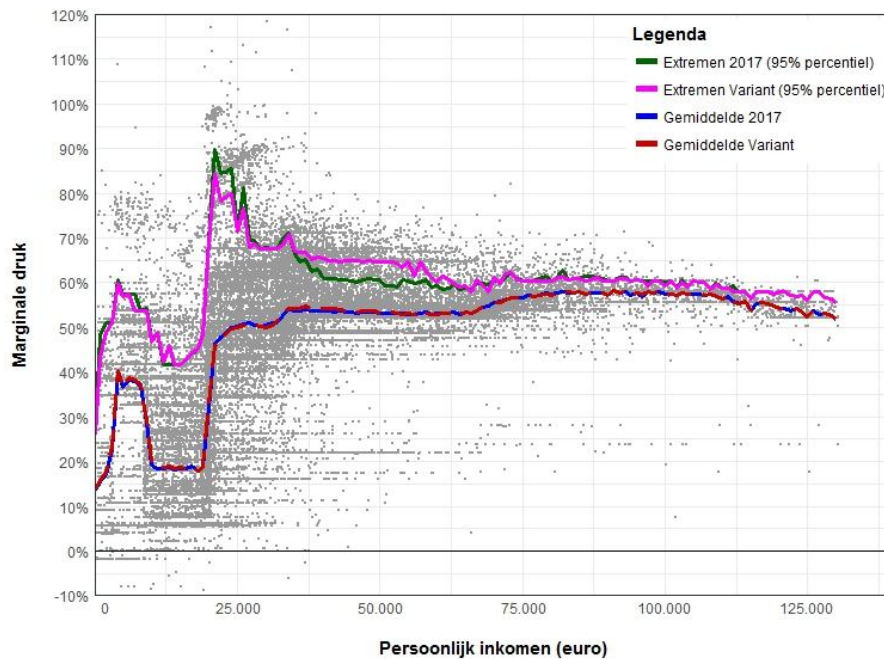
4.3.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

De groep werkenden waarop deze variant invloed is heeft klein en het afbouwpad is minder steil dan het afbouwpad van de huur- en zorgtoeslag. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze variant niet of nauwelijks impact op de gemiddelde marginale druk heeft. De onderste twee lijnen lopen bijna volledig over elkaar heen in Figuur 30. Voor de werkenden met een hoge marginale druk bij inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro verlaagt deze variant de marginale druk wel, met een kleine zeven procentpunten. Daar staat tegenover dat bij inkomens tussen 35.000 en 60.000 euro de marginale druk voor de uitschieters naar boven met dezelfde zeven procentpunten verhoogd worden. Deze variant zorgt er dus voor dat situaties met een hoge marginale druk enigszins gelijkmatiger over het inkomenstraject verdeeld worden. Maar ondanks de daling blijft de 95-percentiel voor de inkomensgroepen tussen 20.000 en 30.000 euro op een hoog niveau liggen.

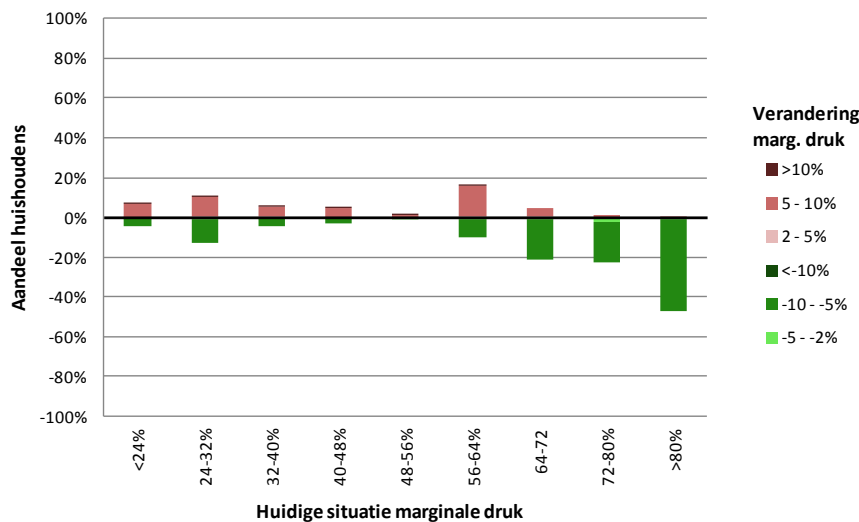
Figuur 31 laat zien dat ongeveer de helft van de werkenden met een marginale druk van meer dan tachtig procent deze tussen de vijf en tien procent heeft zien dalen. Daar staat tegenover dat circa twintig procent van de gevallen met een marginale druk tussen de 56 en 64 procent deze met een zelfde omvang ziet toenemen.

²¹ In de huidige systematiek is dat nog gelijk. De afbouw voor de alleenstaande ouder begint in de variant weliswaar bij een lager inkomen, maar het absolute niveau van de inkomensondersteuning ligt over de hele linie hoger, vanwege de alleenstaande ouderkop van ruim 3.000 euro.

FIGUUR 30 MARGINALE DRUK ALTERNATIEF KINDGEBONDEN BUDGET



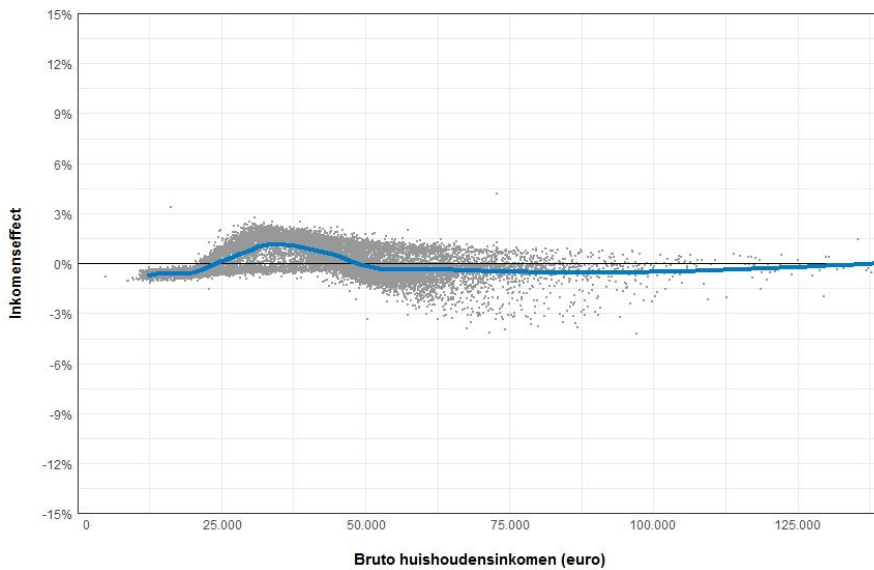
FIGUUR 31 VERANDERING MARGINALE DRUK ALS GEVOLG VAN VARIANT NAAR MARGINALE DRUK IN DE HUIDIGE SITUATIE



4.3.2 INKOMENSEFFECTEN

Als gevolg van het opschuiven van het startpunt van het afbouwtraject is er gemiddeld een positief inkomenseffect voor huishoudens met een inkomen tussen 30.000 en 40.000 euro (Figuur 32). Maximaal is dat zo'n 1,5 procent. Om de variant budgetneutraal te houden is het bedrag per kind echter verlaagd, met negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een inkomen onder 25.000 en boven 50.000 euro. De omvang van die negatieve inkomenseffecten is relatief beperkt en ligt gemiddeld op iets minder dan één procent. Er is sprake van enige spreiding van de inkomenseffecten, maar deze is kleiner dan de spreiding in de varianten met betrekking tot de huur- en zorgtoeslag.

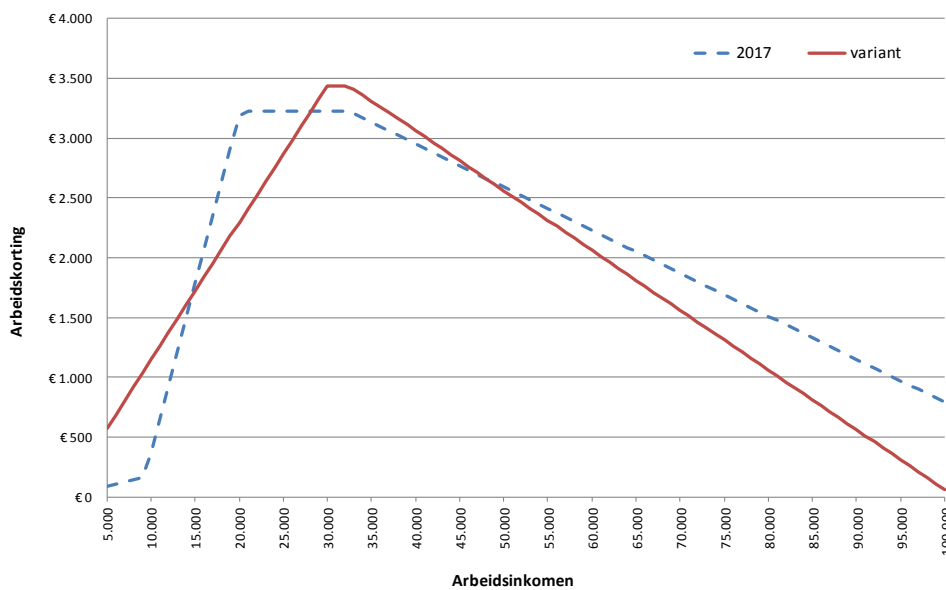
FIGUUR 32 INKOMENSEFFECTEN HUISHOUDNIVEAU VARIANT KINDGEBONDEN BUDGET



4.4 ARBEIDSKORTING: OPBOUWTRAJECT LANGER LATEN DOORLOPEN

De arbeidskorting heeft slechts een beperkte invloed op werkenden met een hoge marginale druk. Het afbouwtraject is met 3,6 procent immers een stuk lager dan de afbouw van de huur- en zorgtoeslag. Voor de werkenden met tussen 20.000 en 30.000 euro is de arbeidskorting zelfs gelijk en heeft dus geen bijdrage aan de marginale druk. Het afbouwtraject verlagen, of het startpunt opschuiven maakt daarmee weinig verschil voor werkenden met een hoge marginale druk. De arbeidskorting werkt echter deels ook met een opbouwtraject. Voor werkenden met een inkomen tussen de 10.000 en 20.000 euro neemt de arbeidskorting met liefst 28 procent toe. Dit is vooral bedoeld als financiële prikkel om deze groep aan te moedigen (meer) te gaan werken. 28 procent is een hoog opbouwpercentage. Door deze opbouw anders te verdelen, kan voor meer groepen de marginale druk worden verlaagd. In deze variant is daarom gekozen om de opbouw door te laten lopen tot een inkomen van 30.000 euro, waardoor de marginale druk van de groep met de hoogste marginale druk verlaagd wordt. Het opbouwpercentage is in deze variant 11,5 procent.

FIGUUR 33: WERKING ARBEIDSKORTING HUIDIGE SITUATIE EN VARIANT

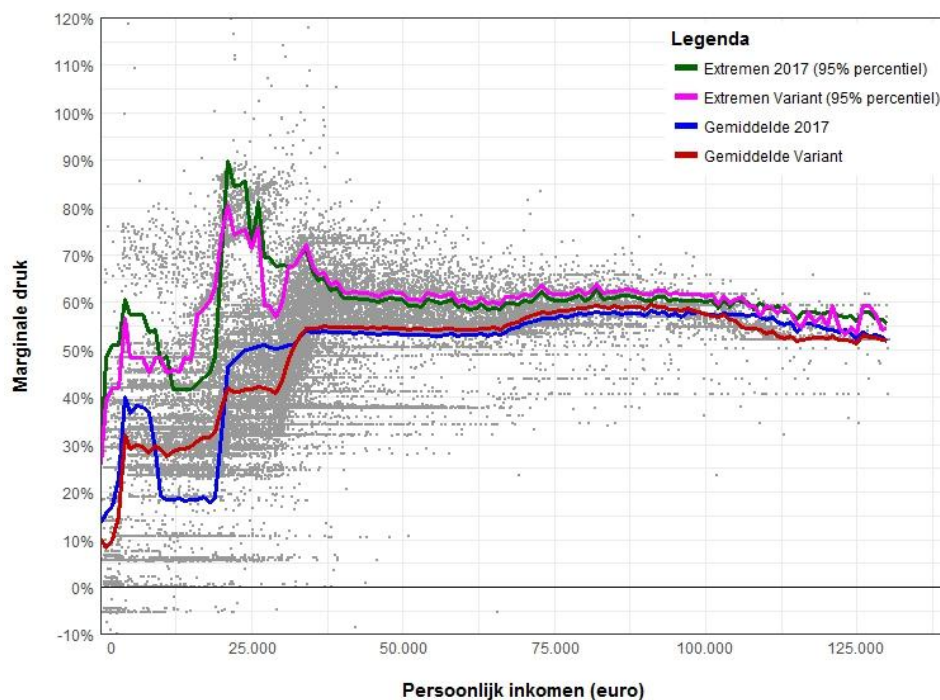


Om de inkomenseffecten enigszins te beperken begint in deze variant de opbouw al bij een inkomen van nul euro en is de maximum arbeidskorting met 200 euro verhoogd. Budgettair kost dat ruim 700 miljoen euro. Om dit te bekostigen is het afbouwpercentage voor de inkomens boven 32.000 euro iets verhoogd: van 3,6 naar 5 procent. Deze groep heeft relatief minder te maken met een accumulatie van regelingen die voor marginale druk zorgen, dus de impact van deze maatregel op de marginale druk is voor deze groep te overzien. In Figuur 33 is de werking van de arbeidskorting in de huidige situatie en deze variant te zien.

4.4.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

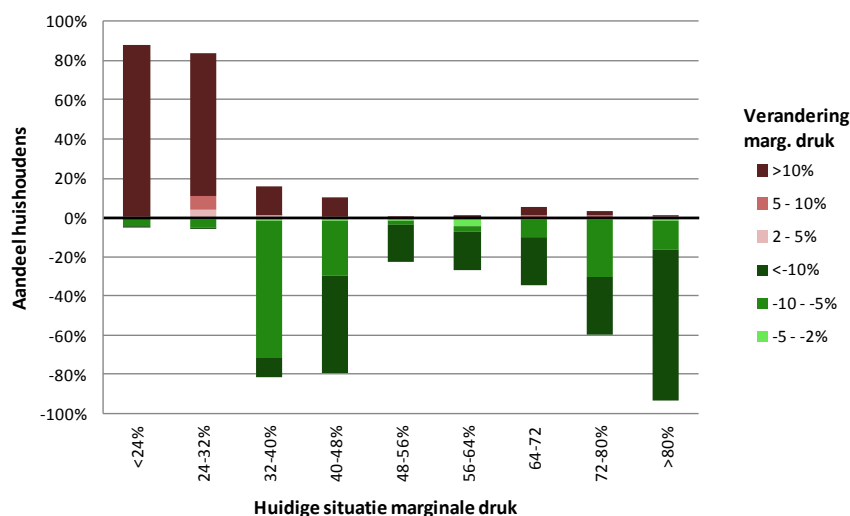
De variant zorgt voor aanzienlijke verschuivingen van de marginale druk, niet alleen voor werkenden met een hoge marginale druk, ook in het gemiddelde per inkomensgroep (zie Figuur 34). De variant is namelijk voor bijna alle werknemers van toepassing, terwijl de varianten in de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget slechts voor een beperkte groep golden. Voor de groep werkenden met een inkomen tussen de 10.000 en 20.000 euro wordt de marginale druk aanzienlijk verhoogd. Daaronder en daarboven (tot 32.000 euro) verlaagd en boven de 32.000 ook iets verhoogd.

FIGUUR 34 MARGINALE DRUK ALTERNATIEF ARBEIDSKORTING



Minstens zo belangrijk is wat de effecten op de werkenden met een hoge marginale druk zijn. Die worden bij inkomens tussen de 20.000 en 30.000 euro behoorlijk verlaagd, zo laten de twee bovenste lijntjes zien. Maar nog altijd blijft de marginale druk voor deze werkenden op een hoog niveau liggen. Uit Figuur 35 blijkt dat voor bijna iedereen met een marginale druk boven de tachtig procent deze flink wordt verlaagd. Voor tachtig procent van deze groep met liefst meer dan tien procentpunten. Ook in de andere groepen met een iets minder hoge marginale druk ziet een flink deel de marginale druk behoorlijk dalen. Daar staat tegenover dat bijna iedereen in de groepen met een lage marginale druk (minder dan 32 procent) deze minstens tien procentpunten ziet stijgen.

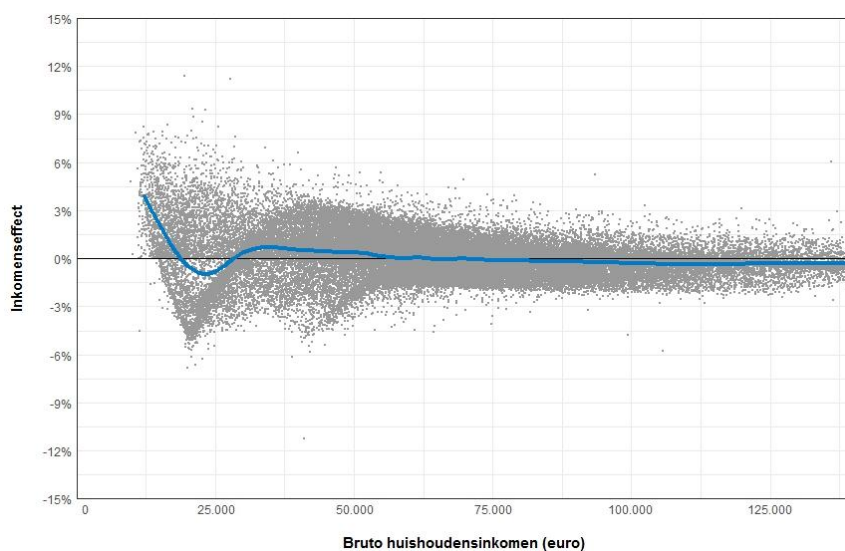
FIGUUR 35 VERANDERING MARGINALE DRUK ALS GEVOLG VAN VARIANT NAAR MARGINALE DRUK IN DE HUIDIGE SITUATIE



4.4.2 INKOMENSEFFECTEN

Deze variant brengt een behoorlijke verschuiving in de marginale druk te weeg. Aangezien de variant budgettair neutraal is, zijn er ook behoorlijke inkomenseffecten (zie Figuur 36). Tussen 20.000 en 30.000 euro zijn deze gemiddeld genomen negatief, maximaal één procent. De negatieve inkomenseffecten worden enigszins gedempt doordat de arbeidskorting op individueel niveau wordt uitgekeerd, en de inkomenseffecten op huishoudniveau worden berekend. Positieve en negatieve inkomenseffecten van beide partners kunnen elkaar dus uitmiddelen of versterken op het huishoudniveau. Dat verklaart ook de grote spreiding van de inkomenseffecten, die oplopen tot +5 en -5 procent.

FIGUUR 36 INKOMENSEFFECTEN HUISHOUDNIVEAU VARIANT ARBEIDSKORTING



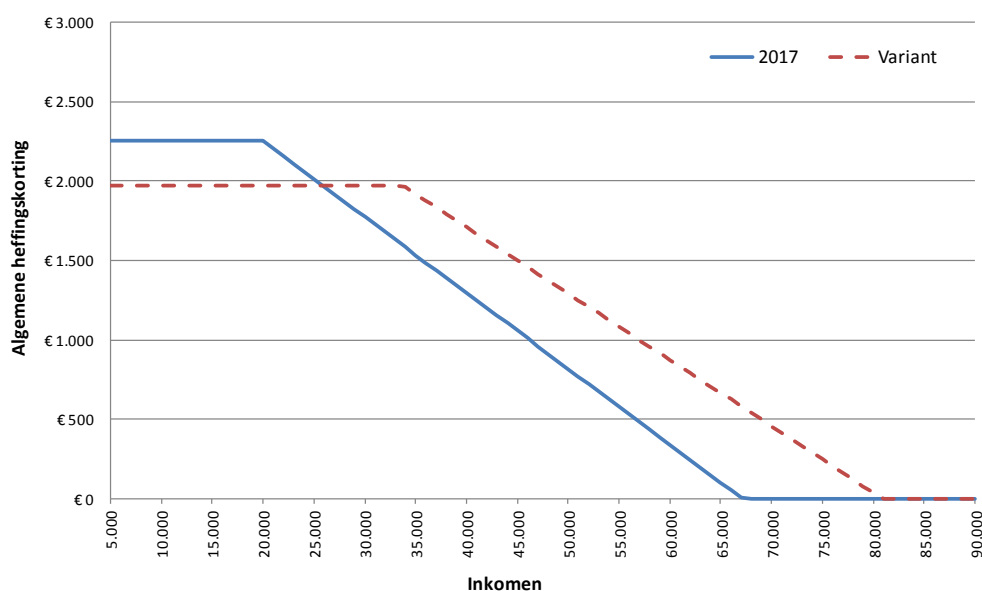
Voor lagere inkomens en groepen met een inkomen tussen 30.000 en 50.000 euro zijn er gemiddeld positieve inkomenseffecten. Met name voor de laagste inkomens tot 15.000 euro kunnen de inkomenseffecten behoorlijk zijn, als gevolg van het eerder beginnen van het opbouwtraject. Dit zijn vooral de tweede verdiemers in een huishoudens met een parttime baan. De hogere inkomens leveren wat in als gevolg van het steilere afbouwtraject. Maar ook hier is de spreiding aanzienlijk als gevolg van het samenspel van inkomenseffecten in de tweeverdienerhuishoudens.

4.5 ALGEMENE HEFFINGSKORTING: STARTPUNT AFBOUWTRAJECT BIJ EEN HOGER INKOMEN

De algemene heffingskorting begint aan het einde van de eerste belastingschijf met een kleine vijf procent af te bouwen. Verlagen van dit afbouwtraject zou daarom ongeveer hetzelfde effect hebben als de gepresenteerde variant met betrekking tot de zorgtoeslag, maar vanwege het minder steile afbouwtraject zouden de effecten op de marginale druk zwakker zijn. Daarom is ervoor gekozen het startpunt van het afbouwtraject op te schuiven van het einde van de eerste schijf naar het einde van de tweede schijf (zie Figuur 37). Met andere woorden van 20.000 naar 34.000 euro. Net als in de variant met betrekking tot het kindgebonden budget wordt daardoor de accumulatie van afbouwtrajecten verminderd. Maar aangezien deze variant op alle werkenden van toepassing is, zijn de effecten breder. De budgettaire consequenties zijn daardoor ook veel groter dan in de andere varianten, namelijk 3 miljard euro.

Om dit te bekostigen is het maximum bedrag aan algemene heffingskorting met ongeveer 300 euro verlaagd²². Doordat het begin- en eindpunt van het afbouwtraject gekoppeld zijn aan de grenzen van de belastingschijven, wordt het afbouwtraject ook iets minder steil: namelijk zo'n 4,2 procent. Er hoeft in hetzelfde inkomenstraject immers 300 euro minder afgebouwd te worden. Zie Figuur 37 voor de werking.

FIGUUR 37: WERKING ALGEMENE HEFFINGSKORTING HUIDIGE SITUATIE EN VARIANT



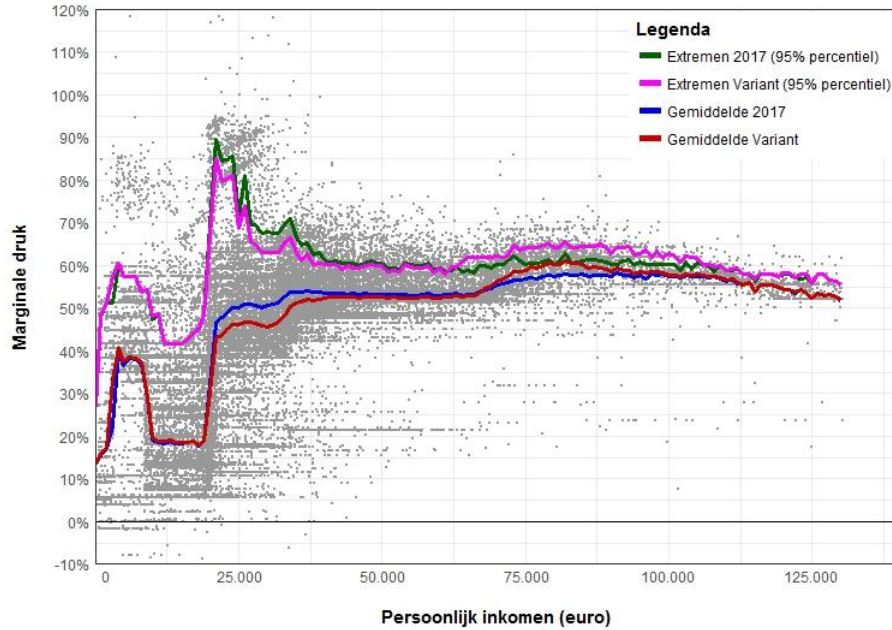
4.5.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

Voor bijna iedereen in de inkomensgroepen tussen 20.000 en 34.000 euro wordt de marginale druk met een kleine vijf procentpunten verlaagd. Tevens zien werkenden met een inkomen tussen 34.000 en 67.000 euro de marginale druk met 0,6 procentpunt dalen. Tegenover deze verlaging staat een verhoging van de marginale druk van andere groepen. Voor inkomens tussen 67.000 en 80.000 euro wordt de marginale druk met ruim vier procent verhoogd, naar gemiddeld zo'n zestig procent.

De meeste werkenden (93%) met een marginale druk boven de 80 procent zien hun marginale druk met die kleine vijf procentpunt dalen. Voor andere werkenden met een marginale druk (tussen 64 en 80%) geldt dat in ongeveer de helft van de gevallen. Een kwart van de werkenden met een marginale druk tussen de 56 en 64 procent zien de marginale druk met 4 procentpunten toenemen.

²² Het verlagen van de algemene heffingskorting zorgt ook voor een verlaging van de netto bijstand. Omdat de huurtoeslag mede wordt berekend op basis van dit bedrag, zou deze variant ook invloed op de hoogte van de huurtoeslag en de marginale druk als gevolg van de huurtoeslag hebben. Om zo zuiver mogelijk de effecten van de verandering van de algemene heffingskorting in deze variant in te schatten, is aangenomen dat er geen doorwerking is op de huurtoeslag.

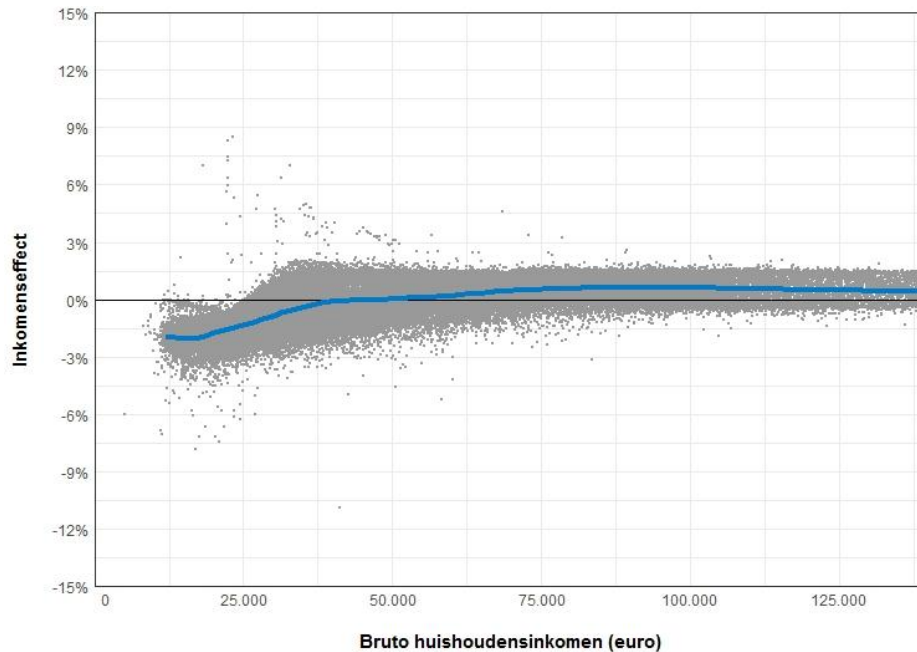
FIGUUR 38: MARGINALE DRUK ALTERNATIEF ALGEMENE HEFFINGSKORTING



4.5.2 INKOMENSEFFECTEN

Door de verlaging van het maximum bedrag aan algemene heffingskorting gaat de variant gepaard met behoorlijk negatieve inkomenseffecten voor lagere inkomens. Groepen met een inkomen rond de 20.000 euro gaan er zo’n 2 procent op achteruit. Huishoudens met een inkomen boven de 50.000 euro gaan er een kleine procent op vooruit (zie Figuur 39). Tevens is voor beide groepen sprake van een behoorlijke spreiding van inkomenseffecten. Dit als gevolg van de samenstelling van huishoudens en de individuele inkomens en het feit dat de korting op individueel niveau uitgekeerd wordt en de inkomenseffecten op huishoudniveau worden berekend. Het ene lid van het huishouden kan een heel andere inkomenseffect hebben dan het tweede lid – met uitmiddeling op huishoudniveau tot gevolg - of de inkomenseffecten kunnen juist versterkt worden. Bij de lagere inkomens is er daardoor ook een redelijk omvangrijke groep met negatieve inkomenseffecten van 3 a 4 procent.

FIGUUR 39: INKOMENSEFFECTEN HUISHOUDNIVEAU VARIANT ALGEMENE HEFFINGSKORTING



4.6 OVERDRAAGBAARHEID IACK EN ARBEIDSKORTING AFBOWEN

Beide leden van tweepersoonshuishoudens hebben in principe recht op de verschillende belastingkortingen, met name de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Als één van de partners weinig of geen inkomsten heeft en daardoor zo'n korting niet of nauwelijks kan verzilveren, dan kan die partner onder bepaalde voorwaarden toch (een deel van) het bedrag krijgen uitgekeerd. De verzilvering van de algemene heffingskorting tegen partnerinkomen wordt sinds 2009 in vijftien jaar volledig afgebouwd. Dat betekent dat daarna alleen partners met inkomsten nog recht hebben op algemene heffingskorting.

De arbeidskorting en IACK kunnen voor partners die niet of nauwelijks inkomsten hebben ook tegen partnerinkomen verzilverd worden. In tegenstelling tot de algemene heffingskorting wordt deze mogelijkheid niet afgebouwd. Bij de behandeling van het belastingplan 2017 in de Tweede Kamer is een amendement²³ ingediend om ook deze overdraagbaarheid af te bouwen. In reactie op het amendement is toegezegd deze mogelijkheid in voorliggend onderzoek mee te nemen²⁴.

Achterliggend idee van de beperking van de uitbetaling van de algemene heffingskorting was dat het maar beperkt loonde om vanuit een kleine deeltijd baan meer te gaan werken. Door de uitbetaling van de algemene heffingskorting geleidelijk af te schaffen neemt de participatieprikkel steeds meer toe. Door de mogelijkheid om de arbeidskorting en de IACK ook over te dragen af te schaffen, neemt voor de niet werkende persoon in een alleenverdienerhuishouden de participatieprikkel in eerste instantie af. Momenteel kan een tweede verdiener met een inkomen onder het minimumloon de arbeidskorting en de IACK niet volledig zelf verzilveren, zij gaan er dus op achteruit door de maatregel. Tegelijkertijd neemt de prikkel om een grotere deeltijd baan aan te nemen juist toe doordat boven het minimumloon wél de heffingskortingen verzilverd kunnen worden.

Het stopzetten van deze mogelijkheid tot overdraagbaarheid van de IACK en de arbeidskorting levert op termijn structureel ruim 250 miljoen euro per jaar op. In het voorstel wordt dit bedrag teruggesluisd door de tarieven van de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting met ongeveer 0,2 procentpunt te verlagen.

Deze variant leidt tot lichte stijging van de totale werkgelegenheid, met name doordat het voor een grotere prikkel zorgt om meer uren te gaan werken, zodat de korting toch verzilverd kan worden. Daar staat echter tegenover dat er mogelijk een negatief effect is ten aanzien van de keuze tussen wel of niet werken voor personen die de arbeidskorting en/of IACK niet zelf kunnen verzilveren²⁵. Dat laatste kan als nadeel van deze variant worden beschouwd, aangezien de afgelopen kabinetten sterk hebben ingezet om met behulp van financiële prikkels het aantrekkelijker te maken te gaan werken. En dan juist voor de groep die het meest gevoelig is voor financiële prikkels om te gaan werken.

4.6.1 GEVOLGEN MARGINALE DRUK

Deze variant verandert weinig aan de afbouwtrajecten van de regelingen. Dat betekent dat de gevolgen voor de marginale druk ook te verwaarlozen zijn. Werkenden met een inkomen die tussen 20.000 en 67.000 zien hun marginale druk met 0,2 procentpunt dalen als gevolg van de verlaging van de tarieven van de tweede en derde schijf. Zowel in de gemiddelde marginale druk als voor de werkenden met een hoge marginale druk verandert er nauwelijks iets qua marginale druk.

²³ Tweede Kamer: 34552, nr. 45 amendement van het lid Schouten.

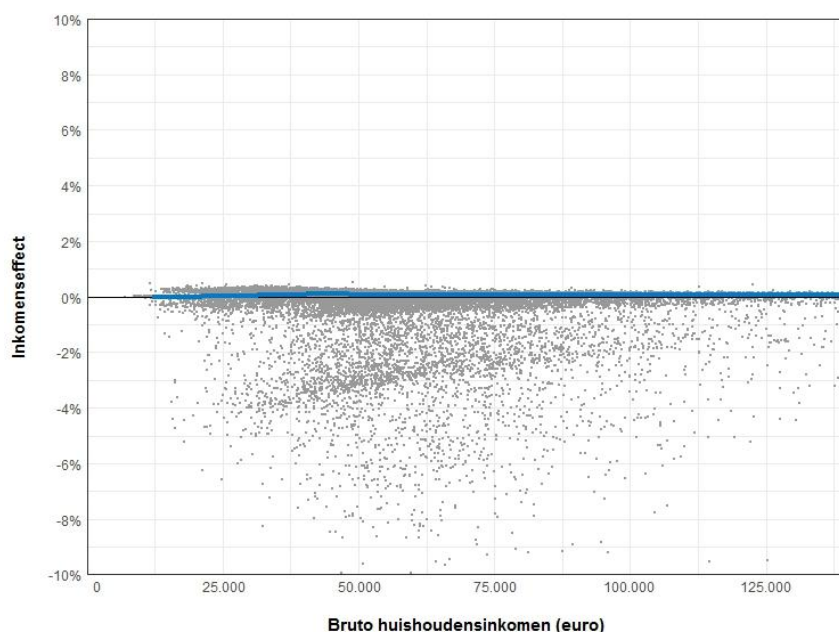
²⁴ Deze mogelijkheid is eerder al beschreven in het Werkgroeprapport Fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame groei (2016).

²⁵ In hoeverre betreffende werkenden deze belastingmogelijkheid daadwerkelijk kennen – en dus hun arbeidsmarktbeslissing ervan laten afhangen – is niet bekend. Met name bij de IACK - die zelf aangevraagd moet worden - kan dit spelen.

4.6.2 INKOMENSEFFECTEN

Door het verlagen van de tarieven van de tweede en derde schijf gaan de meeste huishoudens er ongeveer 0,1 procent op vooruit. Het afschaffen van de overdraagbaarheid heeft echter voor zeven procent van de huishoudens een negatief inkomenseffect. Dit zijn allemaal tweeverdieners. Voor een kleine groep heeft de variant een wat groter negatief effect (zie Figuur 40). Drie procent van de tweeverdieners met kinderen gaat er minstens twee procent op achteruit. Alleenstaanden en alleenverdieners gaan erop vooruit omdat zij niet te maken hebben met verzilvering van deze heffingskortingen tegen het partnerinkomen, en wel voordeel ondervinden van de belastingverlaging in de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting.

FIGUUR 40 INKOMENSEFFECT HUISHOUDNIVEAU VARIANT OVERDRAAGBAARHEID IACK EN ARBEIDSKORTING



4.7 OVERKOEPELEND BEELD

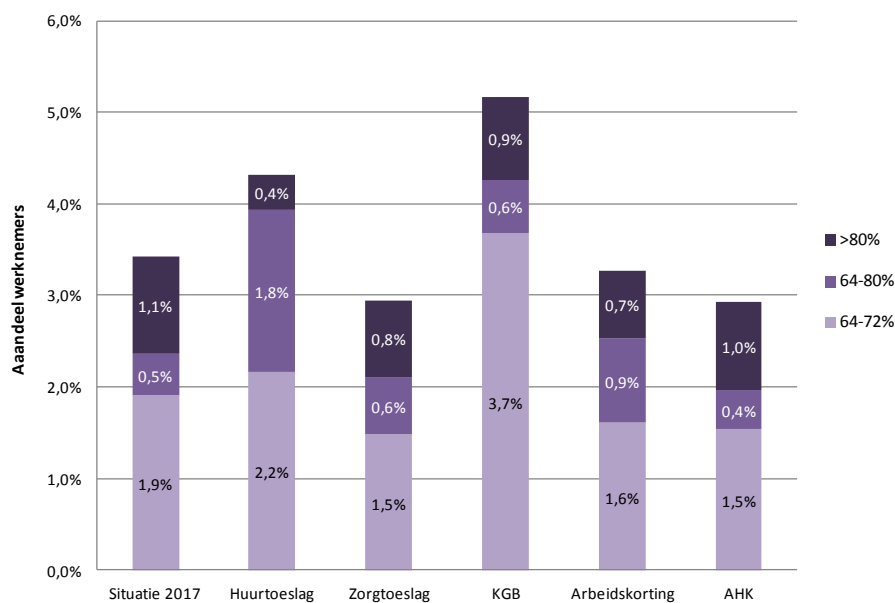
In dit hoofdstuk zijn verschillende varianten gepresenteerd waarmee de marginale druk voor groepen met een hoge marginale druk verlaagd kan worden. In de varianten met betrekking tot de huurtoeslag en de arbeidskorting wordt de marginale druk van groepen met een hoge marginale druk met meer dan tien procentpunten verlaagd. De varianten in de zorgtoeslag, de algemene heffingskorting en het kindgebonden budget zorgen ook voor een daling voor werkenden met een hoge marginale druk, maar minder sterk.

De varianten zorgen echter allemaal ook voor een verschuiving van marginale druk naar andere groepen. Zolang inkomensondersteunende regelingen gericht blijven op de meer kwetsbare groepen zullen er altijd afbouwtrajecten blijven bestaan. Met een hoge marginale druk tot gevolg. In het geval van de huurtoeslagvariant daalt de marginale druk voor werkenden met een hoge marginale druk weliswaar aanzienlijk, maar wordt in ruil daarvoor een extra marginale druk van veertien procentpunten geïntroduceerd voor groepen boven de huidige maximale inkomensgrenzen. In totaliteit neemt de groep met een marginale druk boven de tachtig procent van alle varianten het sterkst af in de huurtoeslagvariant. Maar aangezien de werkenden met een inkomen net boven de huidige maximale inkomensgrenzen ook met andere afbouwtrajecten te maken krijgen, worden de groepen tussen 64 en 80 procent wel omvangrijker. In totaliteit neemt het aantal werkenden met een hoge marginale druk daardoor toe (zie Figuur 41). De arbeidskortingvariant laat wat dat betreft een logischer beeld zien met een herverdeling van marginale druk

tussen werkenden met een zeer lage marginale druk (de groep tussen 10.000 en 20.000 euro inkomen) en werkenden met een hoge marginale druk. Zowel de groep boven 80 procent marginale druk, als de totale groep boven 64 procent marginale druk wordt kleiner.

In de variant in de zorgtoeslag neemt de omvang van de totale groep met een marginale druk boven 64 procent het meest af, maar is de groep met een marginale druk van meer dan 80 procent twee keer zo groot als in de huurtoeslagvariant. De variant met betrekking tot de algemene heffingskorting bereikt voor de totale groep boven de 64 procent ongeveer hetzelfde beeld, deze daalt tot iets onder de 3 procent in omvang. De groep met een marginale druk boven de 80 procent blijft echter bijna even groot. In de variant van het kindgebonden budget neemt de groep met een marginale druk boven 64 procent behoorlijk toe in omvang en is in dit kader dus geen heel aantrekkelijke. In de variant met betrekking tot de afbouw van de overdraagbaarheid van de arbeidskorting en de IACK verandert er nauwelijks iets in de marginale druk en daarom laten we deze in de rest van deze paragraaf buiten beschouwing.

FIGUUR 41 VERDELING HOGE MARGINALE DRUK WERKENDEN HUIDIGE SITUATIE EN DE VIJF VARIANTEN



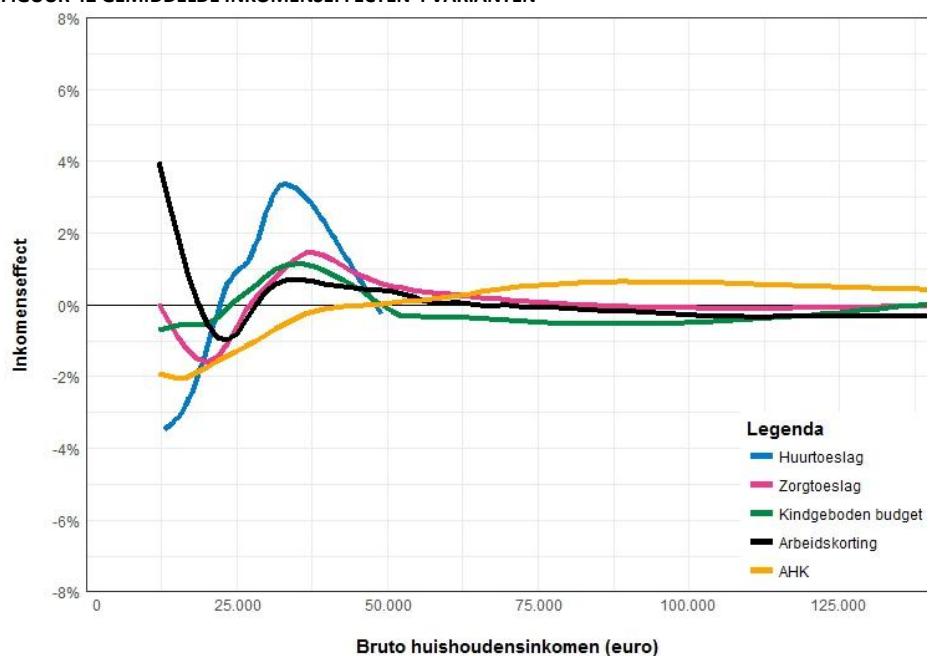
Uit de varianten komen twee centrale onderdelen over de werking van marginale druk in het inkomensbeleid naar voren. Enerzijds verlaagt een lager afbouwpercentage de marginale druk voor groepen waar de marginale druk hoog is, maar verschuift tegelijkertijd ook marginale druk naar andere groepen. Anderzijds zorgt het verlagen van de gerichte inkomensondersteuning voor lage inkomens voor een lagere marginale druk, maar heeft wel negatieve inkomenseffect voor deze groep.

4.7.1 INKOMENSEFFECTEN

Naast verschuivingen in de marginale druk zorgen alle varianten ook voor inkomenseffecten. Figuur 42 laat zien dat de inkomenseffecten van de variant in de huurtoeslag gemiddeld het grootst zijn. Zowel de positieve als negatieve effecten lopen gemiddeld op tot circa drie procent. Dat is dus de consequentie van een behoorlijke aanpassing van de situaties met een hoge marginale druk. De arbeidskortingsvariant bewerkstelligt ook een sterke aanpassing van de marginale druk, maar heeft gemiddeld genomen minder grote inkomenseffecten. Deels komt dit doordat de arbeidskorting op individueel niveau wordt berekend en effecten op huishoudniveau kunnen uitmiddelen. Maar tegelijkertijd is de spreiding van de inkomenseffecten wel groot. Ook voor de arbeidskorting geldt dus dat deze aanpassing met flinke inkomenseffecten gepaard gaat. Voor de variant in de zorgtoeslag geldt hetzelfde: gemiddeld minder omvangrijke effecten, maar wel een grote spreiding.

De variant met betrekking tot de algemene heffingskorting zorgt voor relatief grote inkomenseffecten. De laagste inkomens gaan er gemiddeld twee procent op achteruit, terwijl de hoge inkomens er bijna één procent op vooruit gaan. De marginale druk verbeterd weliswaar, maar de aanpassingen die sinds 2014 zijn ingezet om de algemene heffingskorting meer inkomensafhankelijk te maken worden deels teruggedraaid. De inkomenseffecten (gemiddeld en spreiding) van de variant in het kindgebonden budget zijn minder, maar daar zijn de effecten op werkenden met een hoge marginale druk ook beperkter.

FIGUUR 42 GEMIDDELDE INKOMENSEFFECTEN 4 VARIANTEN



4.7.2 BUDGETTAIRE CONSEQUENTIES

De varianten zijn dusdanig vormgegeven dat ze budgetneutraal zijn. Dat is de belangrijkste reden dat er in alle varianten sprake is van inkomenseffecten. Er kan ook gekozen worden om de varianten niet budgetneutraal in te richten. Hierdoor hoeft bijvoorbeeld de huurtoeslag niet met 45 euro per maand verlaagd te worden. In Tabel 2 is de budgettaire derving wanneer de varianten niet budgetneutraal gemaakt worden weergegeven. Met dit soort investeringen worden de meeste negatieve inkomenseffecten in de varianten voorkomen. Er zouden door het extra geld meer huishoudens met positieve inkomenseffecten zijn. De inkomenseffecten kunnen ook worden verschoven zonder budgettaire derving door op een andere manier de financiering te regelen. Zoals in de variant met betrekking tot de algemene heffingskorting waarbij het geld door verhoging van de schijftarieven wordt opgehaald en zo de negatieve inkomenseffecten bij andere groepen dan de laagste inkomens terecht komen.

TABEL 2 BUDGETTAIRE CONSEQUENTIES VARIANTEN ZONDER COMPENSATIE BINNEN VARIANTEN

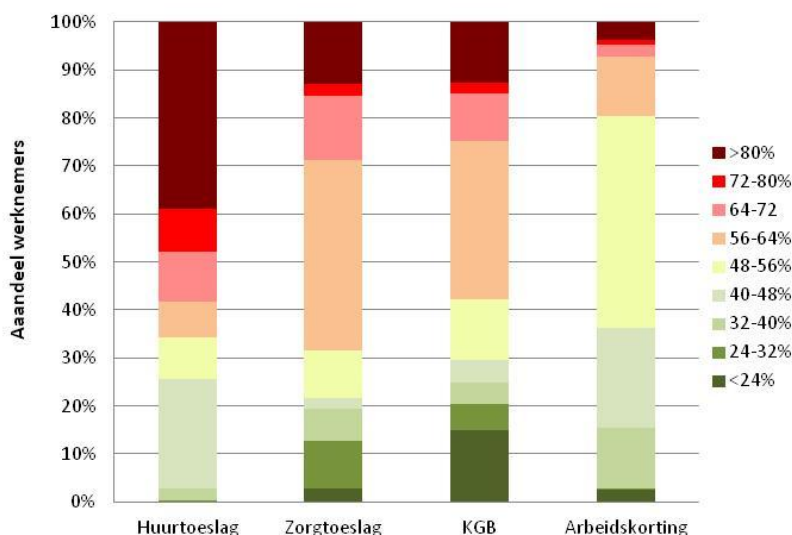
Variant	Budgettaire consequenties (mln euro)
Huurtoeslag: afbouwtraject minder steil	600
Zorgtoeslag: afbouwtraject minder steil	1.500
Kindgebonden budget: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen	100
Arbeidskorting: opbouwtraject langer laten doorlopen	700
Algemene heffingskorting: startpunt afbouwtraject bij een hoger inkomen	3.000
Overdraagbaarheid arbeidskorting en IACK afbouwen	-250

4.7.3 GERICHTHEID

De variant op het gebied van de huurtoeslag is de meest gerichte, aangezien de daling van de marginale druk het meest bij de groep met de hoogste marginale druk terecht komt. Van iedereen met een daling van de marginale druk met minstens vijf procentpunten heeft bijna de helft een marginale druk van meer dan tachtig procent (zie Figuur 43). Die gerichtheid wordt veroorzaakt doordat de huurtoeslag ook de regeling is die de belangrijkste bijdrage aan situaties met een hoge marginale druk heeft. Met deze variant wordt rechtstreeks de bron van de problematiek aangepakt.

De arbeidskortingsvariant is de minst gerichte. De daling van minstens vijf procentpunten komt in slechts twintig procent van de gevallen terecht bij de groep met een marginale druk van meer dan 56 procent. Dat komt omdat de arbeidskorting een generieke maatregel is voor bijna iedere werknemer en veranderingen dus ook invloed hebben op grote groepen werknemers. Tevens heeft de arbeidskorting zelf nauwelijks bijdrage aan werkenden met een hoge marginale druk gezien het beperkte afbouwtraject van 3,6 procent voor inkomens boven de 32.000 euro. Werkenden met een hoge marginale druk hebben meestal lagere inkomens. Het probleem wordt niet direct bij de bron aangepakt, maar via een omweg door het opbouwtraject verder te laten doorlopen. Omdat de variant in de arbeidskorting veel meer werknemers treft, is in absolute zin het aantal werknemers met een marginale druk van meer dan tachtig procent die deze ziet dalen met minstens vijf procent overigens net zo groot als in de variant van de huurtoeslag.

FIGUUR 43 BIJ WIE KOMT VERLAGING VAN MARGINALE DRUK MET MEER DAN 5 PROCENTPUNT TERECHT PER VARIANT



* Variant algemene heffingskorting is niet opgenomen omdat voor niemand geldt dat de marginale druk met minstens 5 procentpunt daalt.

4.7.4 ALLEENVERDIENERS

De moties in de Eerste en Tweede Kamer – die ten grondslag liggen aan dit onderzoek – komen mede voort uit de hoge marginale druk die alleenverdieners in bepaalde inkomenstrajecten hebben. Het is niet de specifieke huishoudsituatie die zorgt voor werkenden met een hoge marginale druk, maar de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen tussen 20.000 en 35.000 euro inkomen. Alleenverdieners krijgen meer inkomensondersteuning via de toeslagen dan tweeverdieners met een zelfde individueel inkomen, omdat die door het tweede inkomen meestal een te hoog huishoudinkomen hebben om nog in aanmerking te komen voor huur- of zorgtoeslag. De hogere marginale druk van de alleenverdieners in betreffende inkomensrange wordt veroorzaakt doordat deze toeslagen hier worden afgebouwd, waar de tweeverdieners niet mee te maken hebben doordat het recht op toeslagen überhaupt vervallen is. Tegen de hoge marginale druk staat dat de alleenverdiener in dit inkomenstraject wel relatief veel inkomensondersteuning krijgt. Voor een

alleenstaande is ongeveer hetzelfde beeld te zien met betrekking tot de marginale druk, maar iets minder sterk.

De varianten zorgen allemaal voor enige verlaging van de gemiddelde marginale druk van de alleenverdieners met een inkomen tussen de 20.000 en 35.000 euro, zo laat Figuur 44 zien. De varianten met betrekking tot het kindgebonden budget en de algemene heffingskorting het minst en zijn om de figuur niet nog lastiger leesbaar te maken niet afgebeeld. De arbeidskorting verlaagt de gemiddelde marginale druk het meest voor inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro. De huurtoeslag is niet op iedereen van toepassing, waardoor de impact van de variant op het gemiddelde minder is. Maar deze variant verlaagt het aantal alleenverdieners met een hoge marginale druk (>80%) wel het meest. Daar staat tegenover dat deze variant de marginale druk tussen 30.000 en 40.000 euro verhoogd. De gemiddelde marginale druk in de zorgtoeslagvariant wordt juist in deze inkomensrange het meest verlaagd, maar wordt daarboven weer hoger.

FIGUUR 44 GEMIDDELTE MARGINALE DRUK ALLEENVERDIENERS VARIANTEN

