



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst
De heer mr. M.L.A. van Rij
D.t.v. BOA Team Parlementair
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 12 juni 2024

betreft rapport evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur in de inkomstenbelasting

ons kenmerk 175324U

Geachte heer Van Rij,

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben kennisgenomen van uw brief over het rapport evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur in de inkomstenbelasting van 26 april 2024.¹ De leden van de fracties van **JA21** en **50PLUS** hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de **BBB** sluiten zich aan bij de vragen van de 50PLUS-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De leden van de fractie van JA21 hebben een aantal vragen over de onderliggende methodologische systematiek die tot de vermeende conclusies leidt van het onderhavige eindrapport opgesteld door Centerdata. Deze leden lezen dat er voor het onderzoek onder meer twee uitgebreide vragenlijsten zijn ingevuld door een panel van tweeduizend personen (het LISS-panel). Kunt u toelichten of aan de voorkant van dit onderzoek is bepaald hoe groot en hoe aselekt de steekproef moet zijn om een statistisch relevante uitkomst te krijgen, die dan vervolgens tot conclusies kan leiden?

Gegeven het feit dat er in het onderhavige rapport vragen zijn gesteld over acht instrumenten, vragen deze leden wat het gemiddelde aantal respondenten bedroeg per gevraagd instrument. Kunt u aangeven of de selectie van panelleden daadwerkelijk aantoonbaar onafhankelijk heeft plaatsgevonden of dat er mogelijk sprake is geweest van een zogenoemde selectie-bias?

Is in de aanpak van het onderzoek gekeken naar het effect van de stapeling van maatregelen? Bent u het met deze leden eens dat voor gezinnen veelal een stapeling van effecten van toepassing is? Bent u het voorts eens met de zienswijze van deze leden dat gezinnen of (potentieel) werkenden zich juist door deze stapeling van effecten laten leiden in de te maken keuze voor een uitbreiding van de arbeidsdeelname?

Vragen en opmerkingen van het lid van de 50PLUS-fractie

Het lid van de 50PLUS-fractie dankt u voor het toezenden van de evaluatie van de heffingskortingen en tariefstructuur in de inkomstenbelasting, alsmede voor de begeleidende brief. Deze fractie

¹ Kamerstukken I 2023-2024, 36350, D.



datum 12 juni 2024

ons kenmerk

blad 2

herkent vrijwel alle conclusies uit het onderhavige rapport en merkt op dat er veel gelijkenissen zijn met de bij herhaling door dit lid aangedragen kritische vragen inzake het snel uitdijende stelsel van (inkomensafhankelijke) heffingskortingen.

Het lid van de 50PLUS-fractie merkt op dat u in uw brief van 26 april 2024, nog voordat u ingaat op de conclusies uit het nieuwe rapport, de eerste grote evaluatie uit 2005 aanhaalt. Inmiddels al bijna 20 jaar geleden, waarin de verzilveringsproblematiek en toenemende complexiteit reeds als nadelen werden beschreven. Dit lid benadrukt dat hij exact deze kritiek al sinds zijn intrede in de Tweede Kamer in 2012 getracht heeft te agenderen en nooit is gestopt met het periodiek en consistent herhalen van deze boodschap. Daarnaast benadrukt hij dat de Tweede Kamerfractie van 50PLUS in 2020 een fiscaal alternatief heeft laten doorrekenen door het Centraal Planbureau (CPB), waarmee werd aangetoond dat zowel de verzilveringsproblematiek als de toenemende complexiteit voor de burger op een verantwoorde en evenwichtige wijze zouden kunnen worden opgelost.²

De omvang van het stelsel van (inkomensafhankelijke) heffingskortingen is echter desondanks bovenstaande onafgebroken blijven toenemen, tot een jaarlijks budgettair beslag van maar liefst 71 miljard euro in 2024. Volgens dit lid zijn de genoemde nadelen ook met de toename van het budgettaire beslag blijven meegroeien. Dit lid is dan ook zeer verheugd met de conclusies uit het onderhavige rapport van Centerdata en hoopt dat het bijdraagt aan voortschrijdend inzicht over de inzet van (inkomensafhankelijke) heffingskortingen en de grote gevolgen die deze kortingen teweeg brengen voor de tariefstructuur in de inkomstenbelasting.

Het lid van de 50PLUS-fractie heeft nog enkele vragen naar aanleiding van de brief van 26 april 2024 en de conclusies van het rapport 'evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur', alsmede naar aanleiding van de gedane aanbevelingen. Kunt aangeven hoe het budgettaire beslag van de heffingskortingen zich per jaar heeft ontwikkeld van 2001 tot en met (het bedrag van 71 miljard euro in) 2024, zoals genoemd in uw brief van 26 april 2024? Kunt u hierbij ook de componenten onderscheiden, zoals genoemd in uw brief?

De onderzoekers stellen in het onderhavige rapport het volgende: "de AK en IACK minder bijdragen aan het arbeidsaanbod". Zij concluderen dat dit leidt tot een budgettaire beslag dat vanuit de arbeidsparticipatiedoelstelling wellicht te groot is. Wat is uw reactie op deze conclusie?

Voorts leest dit lid in de brief van 26 april het volgende: "*De sterke verhoging van de AK tussen 2001 en 2024 ook een keerzijde heeft: het heeft geleid tot een groeiend verschil in belastingheffing tussen werkenden en mensen met een uitkering. Als gevolg hiervan is de netto inkomensachteruitgang bij arbeidsongeschiktheid of verlies van werk in de afgelopen 20 jaar fors gegroeid*".³ Kan de achteruitgang in de genoemde periode worden aangegeven voor mensen die met een inkomen van anderhalve keer modaal volledig arbeidsongeschikt zijn geraakt in 2001 ten opzichte van 2024? Kunt u tevens de achteruitgang inzichtelijk maken voor een alleenstaande AOW'er met een aanvullend pensioen van 10.000 euro per jaar en van een AOW-echtpaar met een aanvullend pensioen van 10.000 per jaar?

Hoe groot zou de tariefsverlaging van de schijven kunnen zijn, als de toename van het budgettaire beslag van de heffingskortingen sinds 2001 zou worden ingezet voor een evenredige tariefsverlaging van alle belastingschijven? Hoeveel zou de tariefsverlaging kunnen zijn als de toename van het

² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-apr2020-Doorrekening-plannen-socialezekerheids-en-belastingstelsel-50PLUS.pdf>

³ Kamerstukken I 2023-2024, 36350, D, p.5.



datum 12 juni 2024

ons kenmerk

blad 3

budgettair beslag van de arbeidskorting (AK) sinds 2001, zou worden ingezet voor een evenredige tariefsverlaging van alle belastingschijven?

Is het mogelijk dat de tabel op pagina 4 van bovengenoemde brief wordt aangevuld met het budgettaire gevolg voor de schatkist, van het volledig verzilveren van de zes genoemde kortingen? Kan voor de algemene heffingskorting (AHK), de AK en de Ouderenkorting (OUK) de ontwikkeling van het "niet verzilverbare deel" vanaf 2012 inzichtelijk worden gemaakt? Graag zowel het percentage niet-verzilverbaar als het budgettair beslag dat daarmee gemoeid is?

Kunt u een actuele splitsing geven van de gevolgen van de AHK voor de hoogte van de effectief te betalen AOW-premie en het belastingdeel? Kunt u voorts een splitsing geven van de gevolgen van de Arbeidskorting voor de effectief te betalen AOW-premie en het belastingdeel?

Welk deel van het budgettair beslag van de AK (34,9 miljard in 2024), zou neerslaan bij gepensioneerden, wanneer deze korting zou worden omgezet in een evenredige algemene tariefverlaging? Welk deel van het huidige budgettair beslag van de arbeidskorting, slaat neer bij gepensioneerden?

De arbeidsparticipatie van AOW'ers neemt gestaag toe. Hetgeen van belang is voor de steeds grotere krapte op de arbeidsmarkt, aldus het lid van de 50PLUS-fractie. Waarom worden in dit verband de AK en de AHK voor AOW-gerechtigden niet gelijk gesteld aan die voor werkende niet AOW'ers? Dit lid kan zich niet aan het gevoel onttrekken dat de gestage en steeds grotere jaarlijkse verhogingen van de AK ingevoerd zijn om op deze wijze de niet meer werkende ouderen (de AOW'ers) uit te sluiten van de belastingverlagingen die werkenden steeds ontvingen. Kunt u hier een nadere toelichting op geven?

Klopt het dat het verhogen van heffingskortingen in de rijksbegroting en de miljoenennota in de boeken worden gezet als lastenverlichting? Dit, terwijl een verhoging van toeslagen en directe subsidies telt als een verhoging van uitgaven, aldus dit lid. Erkent u dat er een sterke politieke prikkel in ons systeem is gecultiveerd, vanwege de sterke en altijd aanwezige politieke wens om lastenverlichting te kunnen presenteren en dat deze prikkel heeft bijgedragen aan de groei van de (inkomensafhankelijke) heffingskortingen ten koste van toeslagen of andere directe subsidies? Indien u dit niet herkent, waarom niet? Indien u dit wel herkent, wat kan er volgens u gedaan worden om deze sterke politieke prikkel in de toekomst te verminderen of om te buigen?

Erkent u dat de positieve inkomenseffecten van mensen met lage inkomens, dankzij het stelsel van inkomensafhankelijke kortingen tegen veel lagere kosten voor de schatkist hadden kunnen worden bereikt als meer nadruk was gelegd op andere instrumenten, zoals toeslagen of directe subsidies? Indien u dit erkent, erkent u dan ook dat de keuze voor de duurdere optie van inkomensondersteuning via hogere kortingen de ruimte voor algemene tariefsverlaging heeft opgesoupeerd? Heeft het onderhavige rapport voor u op dit punt reeds geleid tot voortschrijdend inzicht?

Bent u het met het lid van de 50PLUS-fractie eens dat het CPB tot 2020 zeer positieve multipliers heeft gepubliceerd ten aanzien van de arbeidsmarkteffecten van het verhogen van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en dat deze publicaties hebben bijgedragen aan de zeer sterke groei van deze (inkomensafhankelijke) kortingen? Klopt het dat het CPB de positieve arbeidsmarkteffecten van het verhogen van deze kortingen inmiddels stevig naar beneden heeft bijgesteld? Bent u van mening dat de actuele multipliers van het CPB ten aanzien van de arbeidsmarkteffecten van heffingskortingen, voldoende aansluiten op de bevingen van het onderhavige rapport?



datum 12 juni 2024

ons kenmerk

blad 4

Ondanks het eerdere inzicht van het lid van de 50PLUS-fractie en het verzet tegen de toenemende complexiteit van het systeem van heffingskortingen, is hij toch geschrokken van de conclusies van het rapport van Centerdata ten aanzien van de bekendheid en de begrijpelijkheid van de heffingskortingen. Zo blijkt onder andere dat 40 procent van de geënquêteerden zich niet eens bewust is van het bestaan van de arbeidskorting en van de niet werkenden in de enquête had de helft geen juist idee van de werking van de AK. Kunt u inzichtelijk maken of deze benadering ook is meegewogen bij de zeer positieve arbeidsmarkteffecten (multipliers) die in het verleden door het CPB werden toegeschreven aan de AK en de IACK? Heeft het CPB destijds ook de elementen bekendheid en begrijpelijkheid onderzocht of nog helemaal niet? Waren de uitkomsten ten aanzien van bekendheid en begrijpelijkheid destijds nog anders of zijn er toen slechts (achteraf onjuiste) aannames gedaan? Graag ontvangt dit lid op dit punt een toelichting.

In uw brief van 26 april 2024 leest het lid van de 50PLUS-fractie het volgende: *"Voor zover mensen zich wel door financiële prikkels laten leiden, concluderen de onderzoekers dat de arbeidskorting en de IACK minder bijdragen aan het arbeidsaanbod dan dat het geval zou zijn wanneer belastingplichtigen de kortingen zouden kennen en begrijpen. Belastingplichtigen blijken de kortingen slecht te kennen en slecht te begrijpen. Dat is met name een probleem wanneer beoogd wordt om het gedrag van belastingplichtigen te sturen".*⁴ Deelt u de analyse, dat het rapport van Centerdata aantoont dat positieve arbeidsmarkteffecten (gedragseffecten) van een slecht begrepen verhoging van een heffingskorting, kleiner kunnen zijn dan van een goed begrepen algemene tariefsverlaging? Zelfs wanneer bij de laatstgenoemde inspanning het directe inkomenseffect kleiner is? Indien u deze analyse niet deelt, kunt u toelichten waarom u deze niet deelt?

Centerdata beveelt onder andere aan om te investeren in online tools om persoonlijke berekeningen te maken. Het lid van de 50PLUS-fractie heeft, in het licht van de lastig te doorgronden formule van de arbeidskorting op de website van de belastingdienst, recentelijk aan de staatssecretaris gevraagd om de hoogte van de arbeidskorting bij een bepaald inkomen, met stappen van duizend euro helder inzichtelijk te maken. Hierop heeft u in uw beantwoording van 8 maart 2024 laten weten dit niet nodig te vinden.⁵ Hebben de conclusies en aanbevelingen van het rapport van Centerdata ten aanzien van de bekendheid en de begrijpelijkheid van de Arbeidskorting iets veranderd aan uw afweging op dit punt of acht u de door dit lid aangedragen suggestie, al dan niet met een rekenmodule, nog steeds overbodig?

Erkent u dat hogere kortingen voor sommigen ook hebben geleid tot hogere tarieven voor allen? Vindt u het nog steeds terecht dat alle belastingplichtigen hogere tarieven hebben betaald om naar wat nu blijkt 'slecht bekende en slecht begrepen' arbeidsmarktprikkels tot ongekennde hoogte op te drijven? Is een omgekeerde richting voor de komende jaren naar uw oordeel wenselijk? Zo niet, kunt u toelichten waarom niet?

Het rapport van Centerdata gaat in haar rapport bij hoofdstuk 5 'mogelijke alternatieven' in op een nieuwe systematiek waarbij zoveel mogelijk heffingskortingen worden verwerkt in een eerste belastingschijf van 0 procent met flexibele schijfgrenzen voor bepaalde doelgroepen. Bestaat er al een door het CPB doorgerekende variant van deze oplossingsrichting? Lijkt deze oplossingsrichting op de reeds door andere politieke partijen doorgerekende plannen voor een zogenoemde huishoudkorting of op het door de 50PLUS-fractie gepubliceerde plan voor een persoonlijke korting? Indien dit niet het geval is, deelt u de mening van dit lid dat deze oplossingsrichting zodanig nieuw is, dat deze nog nader en in meerdere varianten moet worden doorgerekend om te beoordelen of de

⁴ Kamerstukken I 2023-2024, 36350, D, p.4.

⁵ Kamerstukken I 2023-2024, 36202/32140, AK.



datum 12 juni 2024

ons kenmerk

blad 5

doelen met betrekking tot arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning en verminderde complexiteit er überhaupt op evenwichtige wijze mee behaald kunnen worden? Deelt u tot slot de zienswijze dat deze oplossingsrichting ook tot meer complexiteit kan leiden, bijvoorbeeld als er (te) veel afwijkende flexibele schijfgrenzen en aanvullende bonussen zouden worden geïntroduceerd?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie graag tegemoet en bij voorkeur binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

W.T. van Ballekom

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën