

Vergaderjaar 2019–2020

**35 300**

## **Nota over de toestand van 's Rijks financiën**

**N**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 7 november 2019

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> heeft besloten om in schriftelijk overleg te treden met de regering over de Miljoenennota 2020 (35.300) en onderliggende stukken, ter voorbereiding op de Algemene financiële beschouwingen, die op 19 november 2019 in de Eerste Kamer zullen plaatsvinden. In dit kader heeft zij de Minister van Financiën op 23 oktober 2019 een aantal vragen gesteld.

De Minister heeft op 7 november 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling: Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), (voorzitter), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Van Huffelen (D66), Karimi (GL), (ondervoorzitter), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL) en Van Wely (FVD).

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN**

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 23 oktober 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft besloten om in schriftelijk overleg te treden met de regering over de Miljoenennota 2020 (35.300) en onderliggende stukken, ter voorbereiding op de Algemene financiële beschouwingen, die op 19 november 2019 in de Eerste Kamer zullen plaatsvinden. In dit kader wensen de leden van de fractie van D66 en de leden van de fractie van 50PLUS de volgende vragen aan u voor te leggen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

#### *Overheidsfinanciën*

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de Miljoenennota en de onderliggende stukken. Tijdens de parlementaire behandeling daarvan in de Tweede Kamer is aan de orde geweest wat een passende richtsnoer voor u zou zijn voor een nastrevenswaardige schuldquote, onder andere rekening houdend met het Stabiliteits- en Groeipact in de EU. De leden van de fractie van D66 begrijpen dat hierover advies wordt gevraagd aan de studiegroep Begrotingsruimte.

Wat is de status daarvan en wanneer verwacht u een advies? Binnen welke termijn zal u daarover zelf een standpunt innemen en aan de regering voorleggen? Acht u het mogelijk dat de wenselijkheid van meer differentiatie binnen het begrotingsbeleid van de Eurozone, zoals de EU sinds kort mogelijk maakt, ook overschrijding van de 60% norm mogelijk maakt voor Nederland en zo ja, acht u dat zelf verdedigbaar?

Welke onderdelen van de respectievelijke beleidsvoornemens op respectievelijke departementale begrotingen zou u kunnen kwalificeren als hervormingen (of systeemrenovaties) die bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (en daarmee ook aan het houdbaarheidstekort)?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van 50PLUS**

De leden van de 50PLUS-fractie hebben een aantal vragen over de ontwikkeling van de koopkracht in relatie tot de heffingskortingen en vooral tot de arbeidskorting en ouderenkorting.

#### *Heffingskortingen*

Kunt u een overzicht geven van de ontwikkeling van de heffingskortingen: algemene heffingskorting, arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en ouderenkorting sedert het begin van het boxenstelsel, zowel in kolommen naast elkaar als in een grafiek voor de vier heffingskortingen apart, en in een verzamelgrafiek tezamen?

Kunt u een overzicht geven van het afbouwtraject voor de voornoemde kortingen vanaf het moment dat onder Rutte II de afbouw scherper werd, waarbij elke afbouw van een korting in een aparte grafiek en de vier kortingen in een gezamenlijke grafiek is weergegeven. Kunt u toelichten

waarom de afbouw van de ouderenkorting veel sneller gaat dan bij de arbeidskorting?

#### *Arbeidskorting*

De verhogingen van de arbeidskorting zijn gekoppeld aan de indexatie van het wettelijk minimumloon als uitzondering op de regel dat heffingskortingen verhoogd worden met de tabelcorrectiefactor, de inflatiecorrectie. Kunt u een berekening geven van de hoogte van de arbeidskorting als de indexatie altijd uitsluitend zou zijn toegepast met de tabelcorrectiefactor? En wat is dan de omvang van de extra verhoging als gevolg van die extra loonindexatie? Kunt een raming geven van de stijging van de arbeidskorting tot 2030 op basis van de loonindexatie en het budgettaire beslag? Kunt een overzicht geven van het budgettaire beslag van de arbeidskorting sinds 2008?

Wat is het extra budgettaire beslag van de verhoging van de arbeidskorting sedert 2012 tot en met 2022 en wat zijn de structurele extra budgettaire opbrengsten van de verhoging van de AOW-leeftijd, zo vragen de leden van de fractie van 50PLUS. Wat is het structurele budgettaire beslag van de vertraagde verhoging van de AOW-leeftijd?

Kunt u een berekening geven met welk percentage de schijftarieven voor werkenden verlaagd kunnen worden als er geen arbeidskorting zou zijn? En met welk percentage als de tariefverlaging voor alle belastingplichtigen zou gelden?

#### *Arbeidskorting en ouderenkorting*

Kunt u toelichten waarom de arbeidskorting in 2020 wordt verhoogd met € 279 en de ouderenkorting met slechts € 26<sup>2</sup>? Kunt u toelichten waarom de arbeidskorting met € 1.000,- wordt verhoogd in komende 3 jaar met een budgettair beslag van € 2,150 miljard<sup>3</sup>, terwijl de ouderenkorting met maximaal € 100 zal worden verhoogd in die 3 jaar, ceteris paribus, zo vragen de leden van de fractie van 50PLUS.

Waarom moet de geraamde koopkrachtverbetering van de werkenden veel groter zijn dan die voor ouderen, met name door de zeer grote verhoging van de arbeidskorting? Waarom wordt de ouderenkorting weinig verhoogd en komt de koopkrachtverbetering zo veel lager uit voor ouderen dan voor werkenden? Dit klemt temeer omdat de werkelijke koopkrachtverbetering voor ouderen de laatste jaren minstens 1% per jaar achtergebleven is bij de geraamde verbetering.

Wat is het koopkrachteffect voor werkenden van de verhoging van de arbeidskorting in komende 3 jaar met € 1.000 en respectievelijk van de verhoging van de ouderenkorting voor ouderen met globaal € 100 in de komende 3 jaar met de tabelcorrectiefactor? Kunt u toelichten waarom de ouderenkorting niet extra verhoogd is voor een grotere koopkrachtverbetering voor de ouderen, zoals de arbeidskorting voor werkenden?

#### *De algemene heffingskorting en AOW*

De algemene heffingskorting voor ouderen is nu de helft van de algemene heffingskorting voor werkenden. De motivering is dat ouderen geen AOW-premie betalen, de (officiële) AOW-premie van 18% was destijds de helft van het totale tarief van AOW-premie en belasting. Wegens de aftrek

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 35 302, nr. 3, blz. 7–8

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 35 302, nr. 3, blz. 37

van de heffingskortingen voor de berekening van de te betalen AOW-premie was de effectieve werkelijke AOW-premie enkele jaren geleden slechts 5 tot 10%. De leden van de fractie van 50PLUS vragen of u een nieuwe berekening kunt geven van de effectieve AOW-premiebetaling op basis van algemene heffingskorting en arbeidskorting op niveau 2020?

Kunt u op basis van deze laatste berekening aangeven wat (op basis van de nieuwe effectieve premie) de verhouding is tussen die effectieve AOW-premiedruk als deel van het totale tarief van AOW-premie en belasting? Kunt u op basis daarvan aangeven hoeveel hoger de algemene heffingskorting voor ouderen zou kunnen zijn ten opzichte van de algemene heffingskorting voor werkenden in plaats van de huidige 50%?

Hoeveel lager zou de 18% AOW-premie kunnen zijn als de heffingskortingen niet in aftrek zouden komen bij de berekening van de AOW-premie, zo vragen de leden van de 50PLUS-fractie.

Kunt u een inschatting geven van het effect van de lage effectieve AOW-premie op de totale opbrengst van de AOW-premies, en van het daardoor steeds hoger aandeel van de belastingen in de financiering van de AOW-uitkeringen (de zogenaamde indirecte fiscalisering van de AOW)?

Erkent u dat de ouderen een steeds groter deel van hun eigen AOW betalen door het steeds hogere aandeel van ouderen in de financiering van AOW uit belastingen? Kunt u bevestigen dat het aandeel immers steeds hoger wordt, omdat werkenden steeds minder belasting betalen door enorme stijging van de arbeidskorting en ouderen steeds meer belasting gaan betalen vergeleken met werkenden door de relatief geringe stijging van de ouderenkorting? Kunt u hier een inschatting van geven, zo vragen deze leden.

Kunt u een overzicht geven van de totale lastendruk zonder vermindering respectievelijk met vermindering van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting voor werkenden en de algemene heffingskorting en de ouderenkorting voor ouderen (lastendruk voor 65- en 65+) en wel voor de inkomens tot € 100.000 per inkomensschijf van € 5.000? Kunt u bij de ouderen de inkomensafhankelijke bijdrage apart toevoegen en kunt u voor de werkenden het belastingvoordeel van onbelast loon van de werkgeversverzorgingspremie ZVW in aftrek meenemen in de vergelijking van de druk van werkenden en ouderen?

Kunt u een overzicht geven van de verschillende algemene heffingskortingen voor werkenden en voor ouderen in twee aparte kolommen en in een grafiek samen vanaf het begin van boxenstelsel tot heden, zo vragen de leden van de fractie van 50PLUS.

De commissie ziet uit naar de beantwoording van bovenstaande vragen en verzoekt u deze, met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van de Algemene financiële beschouwingen, uiterlijk vrijdag 8 november 2019, 16.00 uur, aan de Eerste Kamer aan te bieden.

Een afschrift van deze brief is verzonden naar de Staatssecretaris van Financiën.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
P.M.L. Frentrop

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2019

Op 23 oktober heb ik van de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer een brief (met kenmerk 165569.01u) ontvangen, met vragen ter voorbereiding op de Algemene Financiële Beschouwingen.

Bij deze ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de antwoorden op de gestelde vragen.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

### Overheidsfinanciën

*De leden van de fractie van D66 vragen wanneer het onderzoek van de Studiegroep Begrotingsruimte verschijnt over wat een passend richtsnoer voor een nastrevenswaardige schuldquote zou zijn, en binnen welk termijn het kabinet daarover zelf een standpunt inneemt.*

Het kabinet heeft de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht om – ten behoeve van een volgend kabinet – advies uit te brengen over de begrotingsdoelstelling en begrotingssystematiek. In de adviesaanvraag is de Studiegroep verzocht om advies uit te brengen voor de zomer van 2020. Het advies van de Studiegroep is gericht op de volgende kabinetsperiode. Het is primair aan het volgende kabinet om met dit advies aan de slag te gaan. Dat neemt niet weg dat het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ook voor aanvang van de nieuwe kabinetsperiode al onderwerp van debat kan zijn in beide Kamers van ons parlement.

*De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of ik het mogelijk acht dat de wenselijkheid van meer differentiatie binnen het begrotingsbeleid van de Eurozone, zoals de EU sinds kort mogelijk maakt, ook overschrijding van de 60%-norm mogelijk maakt voor Nederland en zo ja, of ik dat zelf verdedigbaar acht.*

Om houdbare overheidsfinanciën te bewerkstelligen hebben we in Europa het Stabiliteits- en Groeipact, dat voorschrijft dat nominale begrotingstekorten maximaal 3% bbp mogen bedragen en de publieke schuld maximaal 60% bbp of in voldoende mate afneemt. Het kabinet is daarom niet van mening dat de Europese begrotingsregels een permanente overschrijding van de 60% mogelijk maken, ongeacht de wenselijkheid of noodzaak voor differentiatie.

Volgens het kabinet vormen gezonde nationale economieën de basis voor een welvarende en stabiele Europese Economische en Monetaire Unie (EMU). De sleutel voor een gezonde economie ligt bij beleid op nationaal niveau, bijvoorbeeld door middel van structurele hervormingen en het opbouwen van buffers in nationale begrotingen.

*De leden van de fractie van D66 vragen welke onderdelen van de respectievelijke beleidsvoornemens op respectievelijke departementale begrotingen kunnen worden gekwalificeerd als hervormingen (of systeemrenovaties) die bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (en daarmee ook aan het houdbaarheidstekort).*

Het houdbaarheidssaldo is een inschatting of het huidige pakket aan overheidsvoorzieningen op de lange termijn te handhaven is zonder dat de lasten moeten worden verhoogd of de uitgaven verlaagd. Het is daarom vooral zinvol om naar het beleid als geheel te kijken. In december komt het CPB met een nieuwe vergrijzingsstudie. De maatregelen uit het Regeerakkoord verminderden de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,6% bbp. Daarmee kwam het houdbaarheidssaldo bij de doorrekening van het Regeerakkoord door het CPB uit op -0,4% bbp. Wat het precieze effect is van het kabinetsbeleid in de aankomende houdbaarheidssommen is op dit moment niet bekend, te meer omdat het CPB ook de methodologie tegen het licht houdt. In de regel leiden hogere uitgaven en lagere lasten tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Het kabinet heeft ervoor gekozen om te investeren, onder andere in onderwijs en veiligheid, en om de lasten voor huishoudens te verlagen. Het kabinetsbeleid beïnvloedt het houdbaarheidssaldo daarmee waarschijnlijk niet positief.

Dit betekent overigens niet noodzakelijk dat deze keuzes nadelig zijn voor toekomstige generaties. De wenselijkheid van individuele maatregelen of overheidsuitgaven wordt bepaald door de balans van maatschappelijke kosten en baten en niet door de bijdrage aan houdbaarheid. Hetzelfde geldt voor investeringen in infrastructuur. Omdat dergelijke investeringen meestal geen directe inkomsten opleveren voor de overheid hebben zij een negatief effect op houdbaarheid. Investerings die de productiviteit van de economie verhogen leiden tot een hoger bbp in de toekomst, maar ook tot een verslechtering van de houdbaarheid<sup>4</sup>.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van 50PLUS

### Heffingskortingen

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen om overzichten van de ontwikkeling van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de ouderenkorting vanaf 2001, zowel apart als in een verzamelgrafiek. Zij vragen daarnaast om een overzicht van de afbouwtrajecten van de voornoemde heffingskortingen vanaf 2012. Verder vragen deze leden om een overzicht van de hoogte van de algemene heffingskorting voor werkenden en voor ouderen. De leden vragen de verschillende overzichten zowel in tabel- als grafiekvorm te geven.*

Tabel 1.1 en figuur 1.1 tot en met figuur 1.5 geven de ontwikkeling van het maximum van de algemene heffingskorting (AHK), arbeidskorting (AK), inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en ouderenkorting (OUK) weer.

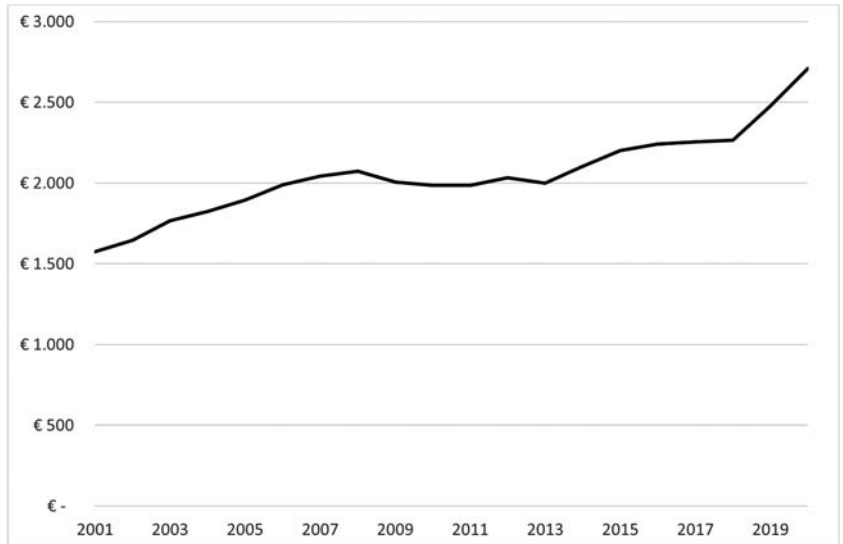
**Tabel 1.1 – maximum AHK, AK, IACK en OUK vanaf 2001**

Jaar	Maximum AHK	Maximum AK	Maximum IACK*	Maximum OUK
2001	€ 1.576		€ 138	€ 236
2002	€ 1.647	€ 949	€ 190	€ 289
2003	€ 1.766	€ 1.104	€ 214	€ 346
2004	€ 1.825	€ 1.213	€ 514	€ 418
2005	€ 1.894	€ 1.287	€ 617	€ 454
2006	€ 1.990	€ 1.357	€ 754	€ 374
2007	€ 2.043	€ 1.392	€ 849	€ 380
2008	€ 2.074	€ 1.443	€ 858	€ 486
2009	€ 2.007	€ 1.504	€ 1.765	€ 661
2010	€ 1.987	€ 1.489	€ 1.859	€ 684
2011	€ 1.987	€ 1.574	€ 1.871	€ 739
2012	€ 2.033	€ 1.611	€ 2.133	€ 762
2013	€ 2.001	€ 1.723	€ 2.133	€ 1.032
2014	€ 2.103	€ 2.097	€ 2.133	€ 1.032
2015	€ 2.203	€ 2.220	€ 2.152	€ 1.042
2016	€ 2.242	€ 3.103	€ 2.769	€ 1.187
2017	€ 2.254	€ 3.223	€ 2.778	€ 1.292
2018	€ 2.265	€ 3.249	€ 2.801	€ 1.418
2019	€ 2.477	€ 3.399	€ 2.835	€ 1.596
2020	€ 2.711	€ 3.819	€ 2.881	€ 1.622

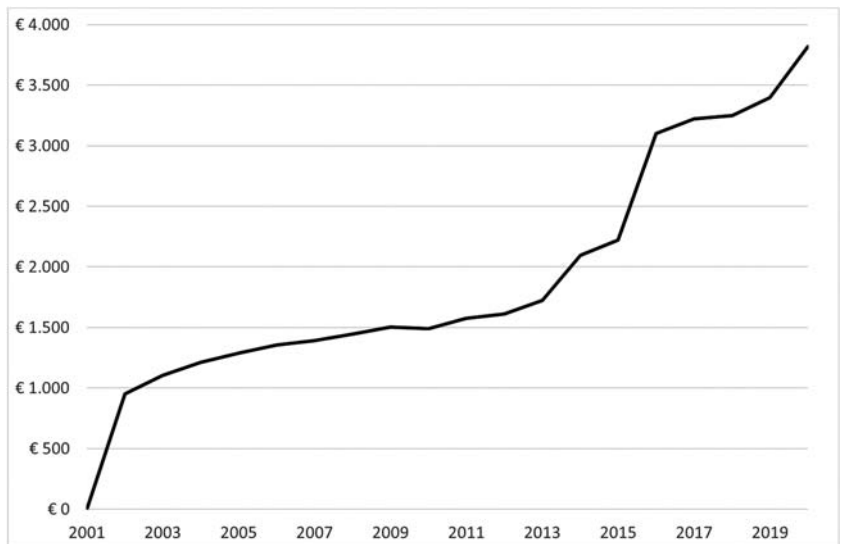
\* IACK: tot en met 2008 is dit de som van de combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting.

<sup>4</sup> Veel overheidsuitgaven zijn in de houdbaarheidssommen gekoppeld aan de groei of aan de lonen, waardoor hogere productiviteit leidt tot hogere overheidsuitgaven, hogere zorgkosten, hogere lonen en een hogere indexatie van de AOW. Tegelijk dalen de belastingen als aandeel van het bbp, waardoor de houdbaarheid verslechtert. Zie CPB, 2014, Minder zorg om vergrijzing, paragraaf 5.2.2.

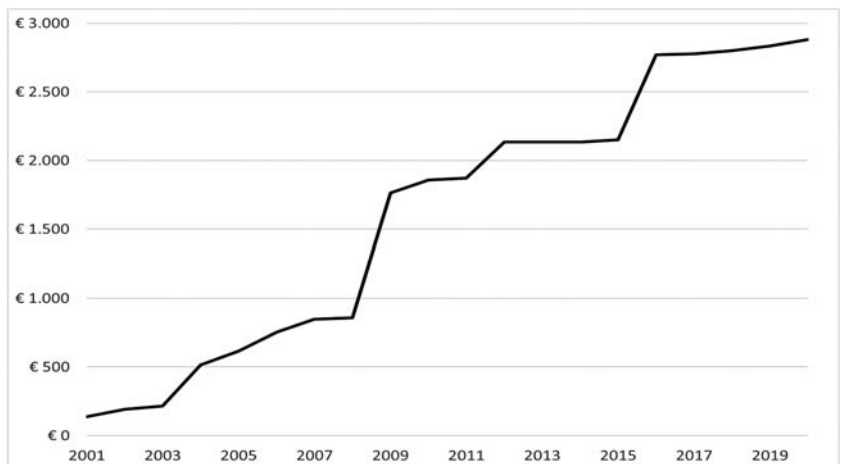
**Figuur 1.1 – ontwikkeling maximum AHK vanaf 2001**



**Figuur 1.2 – ontwikkeling maximum AK vanaf 2001**

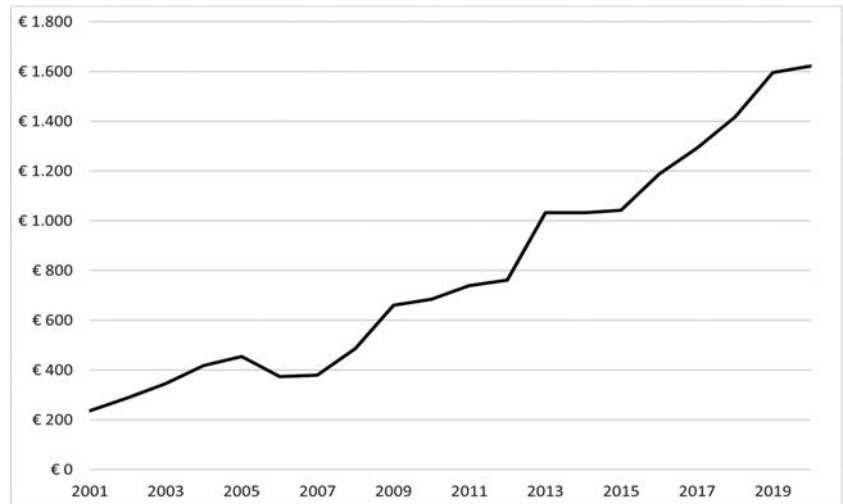


**Figuur 1.3 – ontwikkeling maximum IACK vanaf 2001**

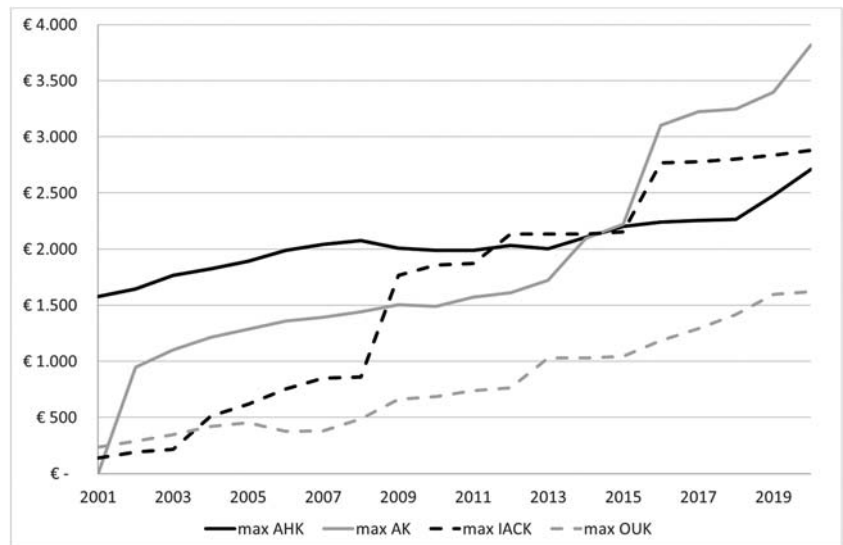




**Figuur 1.4 – ontwikkeling maximum OUK vanaf 2001**



**Figuur 1.5 – ontwikkeling maximum AHK, AK, IACK en OUK vanaf 2001**



De IACK kent geen afbouwtraject. Voor de overige heffingskortingen geven tabel 2.1 tot en met tabel 2.1 de details van de verschillende afbouwtrajecten. De afzonderlijke afbouwtrajecten zijn grafisch weergegeven in figuur 2.1 tot en met figuur 2.3. In figuur 2.4 zijn de afbouwtrajecten voor het jaar 2020 gezamenlijk weergegeven. Voor de verschillende heffingskortingen gelden verschillende grondslagen, voor deze figuur is aangenomen dat het belastbaar inkomen uit werk en woning, het arbeidsinkomen en het verzamelinkomen aan elkaar gelijk zijn. Verder wordt voor elke heffingskorting het maximale bedrag getoond in de grafiek. AOW-gerechtigden hebben recht op een deel van de AHK en AK, terwijl mensen jonger dan de AOW-leeftijd geen recht hebben op de OUK.

**Tabel 2.1 – afbouwtraject AHK vanaf 2012**

Jaar	Startpunt afbouw	Eindpunt afbouw	Afbouwpercentage	Totale afbouw
2012	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2013	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2014	€ 19.645	€ 56.495	2,000%	€ 737
2015	€ 19.822	€ 56.935	2,320%	€ 861
2016	€ 19.922	€ 66.421	4,822%	€ 2.242

Jaar	Startpunt afbouw	Eindpunt afbouw	Afbouwpercentage	Totale afbouw
2017	€ 19.982	€ 67.072	4,787%	€ 2.254
2018	€ 20.142	€ 68.507	4,683%	€ 2.265
2019	€ 20.384	€ 68.507	5,147%	€ 2.477
2020	€ 20.711	€ 68.507	5,672%	€ 2.711

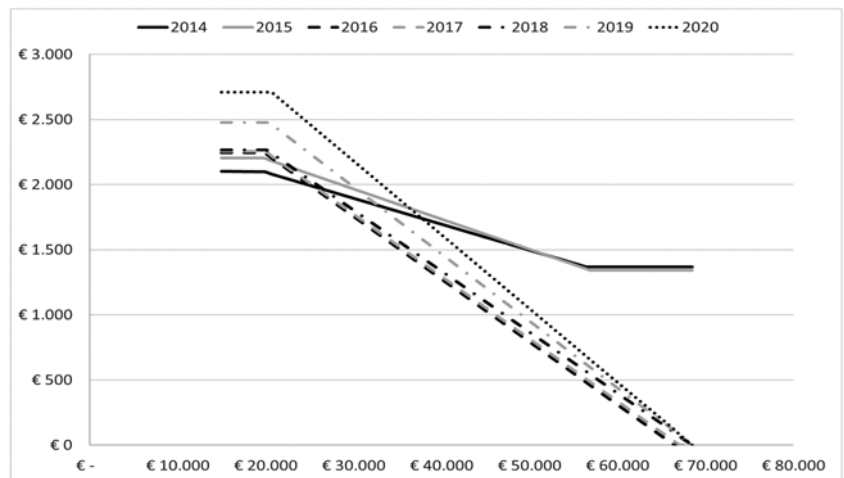
**Tabel 2.2 – afbouwtraject AK vanaf 2012**

Jaar	Startpunt afbouw	Eindpunt afbouw	Afbouwpercentage	Totale afbouw
2012	€ 45.178	€ 51.418	1,250%	€ 78
2013	€ 40.248	€ 69.573	4,000%	€ 1.173
2014	€ 40.721	€ 83.971	4,000%	€ 1.730
2015	€ 49.770	€ 100.670	4,000%	€ 2.036
2016	€ 34.015	€ 111.590	4,000%	€ 3.103
2017	€ 32.444	€ 121.972	3,600%	€ 3.223
2018	€ 33.112	€ 123.362	3,600%	€ 3.249
2019	€ 34.060	€ 90.710	6,000%	€ 3.399
2020	€ 34.937	€ 98.587	6,000%	€ 3.819

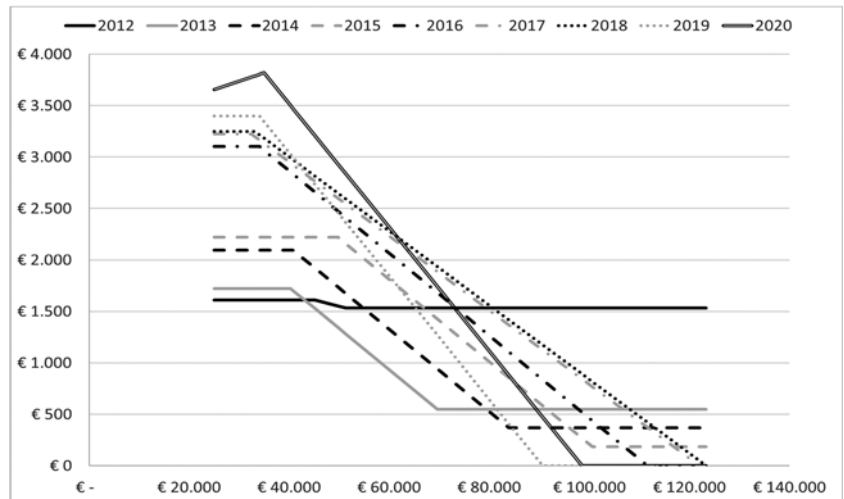
**Tabel 2.3 – afbouwtraject OUK vanaf 2012**

Jaar	Startpunt afbouw	Eindpunt afbouw	Afbouwpercentage	Totale afbouw
2012	€ 35.450	€ 35.450	∞	€ 762
2013	€ 35.450	€ 35.450	∞	€ 882
2014	€ 35.450	€ 35.450	∞	€ 882
2015	€ 35.770	€ 35.770	∞	€ 890
2016	€ 35.949	€ 35.949	∞	€ 1.117
2017	€ 36.057	€ 36.057	∞	€ 1.221
2018	€ 36.346	€ 36.346	∞	€ 1.346
2019	€ 36.783	€ 47.423	15%	€ 1.596
2020	€ 37.372	€ 48.185	15%	€ 1.622

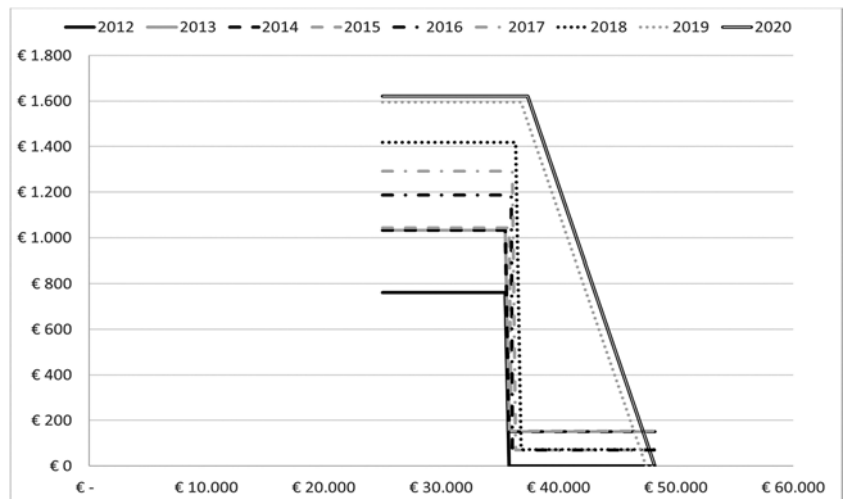
**Figuur 2.1 – afbouwtraject AHK vanaf 2014 (belastbaar inkomen op de horizontale as, hoogte heffingskorting op de verticale as)**



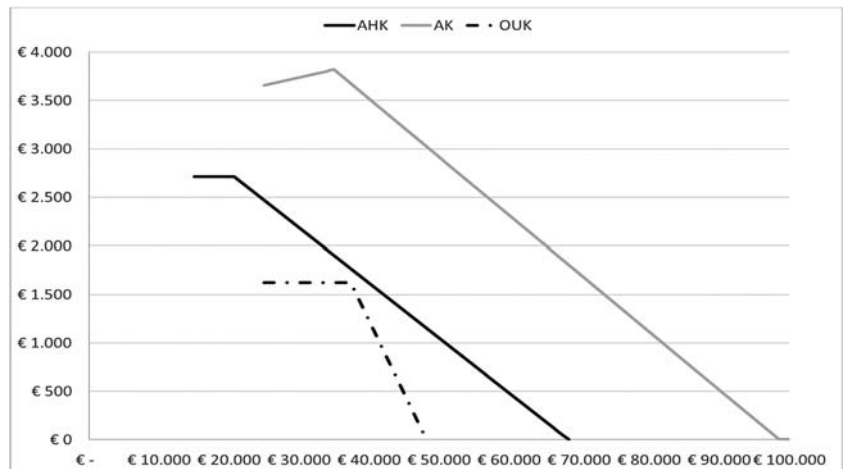
**Figuur 2.2 – afbouwtraject AK vanaf 2012 (arbeidsinkomen op de horizontale as, hoogte heffingskorting op de verticale as)**



**Figuur 2.3 – afbouwtraject OUK vanaf 2012 (verzamelinkomen op de horizontale as, hoogte heffingskorting op de verticale as)**



**Figuur 2.4 – afbouwtrajecten AHK, AK en OUK in 2020 (inkomen op de horizontale as, hoogte heffingskorting op de verticale as)**

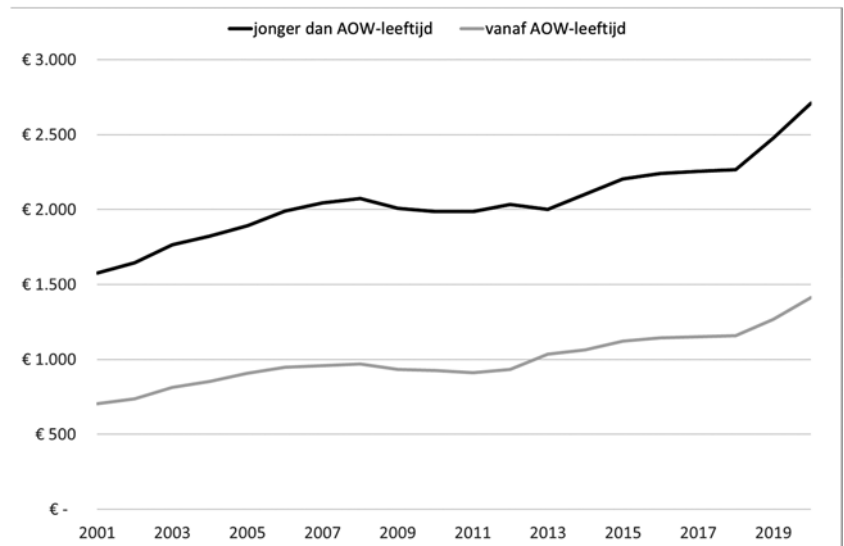


Tabel 3.1 en figuur 3.1 geven de ontwikkeling van de maximale AHK voor belastingplichtigen jonger en ouder dan de AOW-leeftijd.

**Tabel 3.1 – maximum AHK voor belastingplichtigen jonger en ouder dan de AOW-leeftijd**

Jaar	Jonger dan AOW-leeftijd	Ouder dan AOW-leeftijd
2001	€ 1.576	€ 704
2002	€ 1.647	€ 736
2003	€ 1.766	€ 813
2004	€ 1.825	€ 852
2005	€ 1.894	€ 909
2006	€ 1.990	€ 948
2007	€ 2.043	€ 957
2008	€ 2.074	€ 970
2009	€ 2.007	€ 935
2010	€ 1.987	€ 925
2011	€ 1.987	€ 910
2012	€ 2.033	€ 934
2013	€ 2.001	€ 1.034
2014	€ 2.103	€ 1.065
2015	€ 2.203	€ 1.123
2016	€ 2.242	€ 1.145
2017	€ 2.254	€ 1.151
2018	€ 2.265	€ 1.157
2019	€ 2.477	€ 1.268
2020	€ 2.711	€ 1.412

**Figuur 3.1 – maximum AHK voor belastingplichtigen jonger en ouder dan de AOW-leeftijd**



*De leden van de fractie van 50PLUS vragen waarom de ouderenkorting veel steiler afbouwt dan de arbeidskorting.*

Sinds 2019 bouwt de ouderenkorting geleidelijk af tot nihil voor AOW-gerechtigden met een inkomen boven de afbouwgrens van € 36.783. Het afbouwpercentage is 15%. Voor 2019 was er nog sprake van een harde afbouw wanneer het inkomen boven de afbouwgrens kwam. Ouderen met een inkomen tussen de € 36.783 en ruim € 47.000 profiteren van de geleidelijke afbouw van de ouderenkorting. Het budget van de ouderenkorting is daarmee fors geïntensiveerd. Voor het verschil met de arbeidskorting spelen bij de afbouw vooral overwegingen rondom arbeidsmarktpikkels een rol. Deze overwegingen gelden in veel mindere

mate voor de ouderenkorting, aangezien deze alleen geldt voor mensen boven de AOW-leeftijd.

### Arbeidskorting

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen naar de extra verhogingen van de arbeidskorting als gevolg van de koppeling met het wettelijk minimumloon. Daarnaast vragen zij naar een raming van de stijging van de arbeidskorting tot 2030.*

Anders dan de leden van de fractie van 50PLUS lijken te veronderstellen, worden uitsluitend de inkomensgrenzen van de arbeidskorting – als uitzondering op de hoofdregel – op basis van de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon (WML) geïndexeerd. De hoogte van de arbeidskorting zelf is echter niet gekoppeld aan het WML: de hoogte van het bedrag van de arbeidskorting wordt namelijk – conform de hoofdregel – geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor. Er is dus geen sprake van extra verhogingen van de arbeidskorting als gevolg van een koppeling met het WML. Wel wordt de maximale arbeidskorting door deze koppeling bij een ander inkomen bereikt.

Het is niet mogelijk om een raming te maken van de stijging van het budgettaire beslag van de arbeidskorting tot 2030. De ontwikkeling hiervan is namelijk sterk afhankelijk van variabelen die op deze lange termijn zeer onzeker zijn, zoals de ontwikkeling van de beroepsbevolking, de werkloosheid, de lonen en de inflatie. De maximale hoogte van de arbeidskorting zal volgend jaar, indien het Belastingplan 2020 wordt aangenomen, € 3.819 bedragen. Als gevolg van beleidsmatige verhogingen zal dit bedrag na 2020 nog met € 354 toenemen. De uiteindelijke hoogte van de maximale arbeidskorting in 2030 hangt af van de ontwikkeling van de inflatie en de bijbehorende tabelcorrectiefactor.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen om een overzicht van het budgettaire beslag van de arbeidskorting sinds 2008 en het effect van de beleidsmatige verhogingen tussen 2012 en 2022.*

Een overzicht van de omvang van de arbeidskorting en het effect van beleidsmatige aanpassingen wordt getoond in tabel 4. Voor 2021 en 2022 is nog geen raming van de omvang van de arbeidskorting beschikbaar, maar wel een raming van het budgettaire effect van de aanpassingen in de arbeidskorting in die jaren.

**Tabel 4 – Totaal verzilverde arbeidskorting en effect beleidsmatige aanpassingen, in miljoenen euro's**

Jaar	Totaal verzilverde arbeidskorting	Budgettaire effect beleidsmatige aanpassingen arbeidskorting
2008	9.808	180
2009	10.004	26
2010	9.721	- 277
2011	10.230	486
2012	10.005	0
2013	9.694	- 633
2014	11.742	2.122
2015	12.968	1.053
2016	17.276	3.904
2017	18.323	615
2018	18.966	0
2019	18.752	- 837
2020	21.084	1.916
2021		1.540
2022		533

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen met welk percentage de tarieven voor werkenden en voor alle belastingplichtigen zouden kunnen dalen als er geen arbeidskorting zou zijn.*

Binnen de inkomstenbelasting wordt geen onderscheid gemaakt tussen het belastingtarief van werkenden en het belastingtarief van niet-werkenden. Bij de beantwoording van deze vraag ga ik er derhalve vanuit dat met de genoemde opbrengst het belastingtarief voor alle belastingplichtigen verlaagd wordt. Daarnaast neem ik aan dat alleen het basistarief verlaagd wordt en het toptarief ongewijzigd blijft, omdat belastingplichtigen die het toptarief betalen relatief weinig of geen recht hebben op arbeidskorting.

Het afschaffen van de arbeidskorting zou in 2020 leiden tot een opbrengst van € 20,9 miljard. Met deze opbrengst zou het basistarief in de inkomstenbelasting met 5,65%-punt verlaagd kunnen worden, zodat dit tarief 31,70% bedraagt in 2020. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met eventuele gedragseffecten in het arbeidsaanbod als gevolg van een minder sterke prikkel om te gaan werken. De inkomenseffecten van deze maatregelen zouden groot zijn. Werkenden met een lager inkomen gaan er het meest op achteruit, terwijl werkenden met een hoog inkomen en niet-werkenden er het meest op vooruitgaan.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen wat de structurele extra budgettaire opbrengsten van de verhoging van de AOW-leeftijd waren en wat het structurele budgettaire beslag van de vertraagde verhoging van de AOW-leeftijd is.*

De budgettaire opbrengst van de verhoging van de AOW-leeftijd is bekeken door te vergelijken met een AOW-leeftijd van 65 jaar. Het CPB heeft berekend dat het terugdraaien van de AOW- en pensioenrichtleeftijd naar 65 jaar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,8% bbp verslechtert<sup>5</sup>, wat overeenkomt met circa € 14,5 miljard per jaar op basis van het huidige bbp. Bij deze berekening was de uitgangssituatie nog een 1-op-1-koppeling aan de levensverwachting.

Inmiddels is als onderdeel van het pensioenakkoord afgesproken om met ingang van 2025 de ontwikkeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd voor 2/3 te koppelen aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting. Deze maatregel heeft een effect van naar schatting -0,4% bbp op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.<sup>6</sup> Uitgaande van deze nieuwe koppeling verbetert de verhoging van de AOW-leeftijd op de lange termijn de houdbaarheid dus met circa 1,4% bbp (1,8% -/- 0,4%), wat overeenkomt met circa € 11 miljard per jaar. De budgettaire gevolgen van het temporiseren van de AOW-leeftijd zijn niet structureel. Eind dit jaar zal het CPB met nieuwe houdbaarheidsberekeningen komen als onderdeel van de nieuwe vergrijzingstudie.

#### Arbeidskorting en ouderenkorting

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen naar de verhouding van de verhoging van de arbeidskorting in verhouding tot die van de ouderenkorting. Ook vragen de leden waarom de geraamde koopkrachtverbetering van werkenden hoger is dan die van gepensioneerden.*

De verhoging van de arbeidskorting heeft als doel de lasten op arbeid te verlagen. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om (meer uren) te gaan

<sup>5</sup> CPB, 2016, Startnotitie Keuzes in Kaart 2018–2021.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, 2018–2019, 32 043, nr. 457

werken en stijgt het besteedbaar inkomen van werkenden. Dit is goed voor de werkgelegenheid. De verhoging van de ouderenkorting heeft als doel de koopkracht van gepensioneerden te stimuleren. Beide maatregelen zijn onderdeel van een breed pakket aan beleidsmaatregelen die zijn afgesproken in het Regeerakkoord en bij latere besluitvormingsmomenten. De maatregelen kunnen dan ook niet los worden gezien van de andere maatregelen die het kabinet neemt. Zo hebben bijvoorbeeld ook de verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting, de verhoging van de algemene heffingskorting en de aanpassingen van de toeslagen effect op de koopkracht van zowel werkenden als gepensioneerden. Uiteindelijk beoordeelt het kabinet het koopkrachtbeeld van het hele pakket aan maatregelen. Als er dan onevenwichtigheden ontstaan kan het kabinet hierop bijsturen. Dat is bijvoorbeeld ook wat afgelopen augustus is gedaan; het kabinet heeft toen besloten de algemene heffingskorting extra te verhogen om huishoudens met lagere inkomens, waaronder gepensioneerden met lage inkomens, tegemoet te komen en de arbeidskorting verhoogd als compensatie voor de afbouw van de zelfstandigenaftrek. Het kabinet is van mening dat er voor komend jaar sprake is van een naar verwachting evenwichtige inkomensverdeling tussen verschillende inkomensgroepen, werkenden en niet-werkenden, en verschillende huishoudtypes tot stand brengt.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen wat het koopkrachteffect is voor werkenden van de verhoging van de arbeidskorting in de komende drie jaar met € 1.000 en respectievelijk de verhoging van de ouderenkorting voor ouderen met globaal € 100 in de komende drie jaar.*

Onderstaande tabel 5 laat het mediane inkomenseffect zien voor alle huishoudens naar inkomensbron. Hierbij is rekening gehouden met de stijging van de arbeidskorting en ouderenkorting die nu geraamd worden voor 2022 ten opzichte van 2019. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de raming voor 2022 nog niet vaststaat, omdat het CPB nog geen nieuwe raming voor de jaren na deze kabinetsperiode heeft gemaakt. Daardoor kan het inkomenseffect nog veranderen bij een volgende raming.

**Tabel 5: cumulatieve mediane inkomenseffect 2020 – 2022 voor alle huishoudens naar inkomensbron**

Inkomensbron	Arbeidskorting	Ouderenkorting
Werkenden	2,5%	0,0%
Uitkeringsgerechtigden	0,0%	0,0%
Gepensioneerden	0,0%	0,2%

#### De algemene heffingskorting en AOW

*De leden van de fractie van 50PLUS constateren dat de algemene heffingskorting voor ouderen de helft bedraagt van de algemene heffingskorting voor werkenden en dat de effectieve AOW-premie voor werkenden enkele jaren geleden 5 tot 10 procent bedroeg. Zij vragen om een nieuwe berekening van de effectieve AOW-premiebetaling in 2020 en de verhouding tussen de effectieve premiedruk en het totale tarief van AOW-premie en belasting.*

De hoogte van de algemene heffingskorting is niet voor alle belasting- en premieplichtigen gelijk. De reden hiervoor is dat heffingskortingen bestaan uit een belastingdeel en een premiedeel, dat weer bestaat uit verschillende onderdelen voor de verschillende volksverzekeringen. Iemand heeft uitsluitend recht op de premiedelen voor zover hij premieplichtig is voor de betreffende volksverzekeringen. De verdeling tussen het belastingdeel en de premiedelen is gebaseerd op de verhouding van

het belastingpercentage en de premiepercentages voor de verschillende volksverzekeringen binnen het gezamenlijke (nominale) heffingspercentage in de eerste schijf (het gecombineerde basistarief). AOW-gerechtigden zijn niet premieplichtig voor de AOW en hebben daarom ook geen recht op het AOW-premiedeel van de algemene heffingskorting. In 2020 bedraagt het aandeel van de AOW-premie 47,9% van het gecombineerde basistarief (17,9% van 37,35%). Als gevolg daarvan hebben AOW-gerechtigden recht op 52,1% van de algemene heffingskorting voor belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd.

Hoeveel AOW-premie een werkende uiteindelijk per saldo betaalt, hangt af van het inkomen. Een werkende met een inkomen tot € 7.850 is in 2020 geen inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen verschuldigd, omdat het recht op heffingskortingen groter is dan de verschuldigde belasting en premie. Voor deze werkenden bedraagt het effectieve AOW-premietarief dus 0%. Een werkende die het WML verdient, betaalt € 860 AOW-premie, een effectief tarief van 4,0%. Als het inkomen gelijk is aan de inkomensgrens voor de premie volksverzekeringen van € 34.712, is het effectieve AOW-premietarief 10,0%. Het gecombineerde basistarief in de eerste schijf bedraagt 37,35% in 2020. Voor iemand met een inkomen van € 34.712 bedraagt het effectieve AOW-premietarief dus 27% van dit nominale, gecombineerde tarief.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoeveel hoger de algemene heffingskorting voor ouderen zou kunnen zijn, op basis van voorgaande berekening.*

De veronderstelling dat de algemene heffingskorting voor AOW-gerechtigden zou kunnen stijgen op basis van voorgaande berekening van het effectieve AOW-premietarief, is onjuist. Heffingskortingen zorgen ervoor dat de effectieve belasting- en premiedruk per definitie lager ligt dan de nominale belasting- en premiedruk. Dit geldt zowel voor werkenden als AOW-gerechtigden. Voor een alleenstaande AOW-gerechtigde zonder aanvullend pensioen geldt bijvoorbeeld een nominaal tarief van 19,45%, terwijl het effectieve tarief 0% is: als gevolg van de algemene heffingskorting, de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting betaalt deze AOW-gerechtigde per saldo geen inkomstenbelasting of premie volksverzekeringen. Het feit dat de effectieve premiedruk lager ligt dan de nominale premiedruk, vormt dus geen aanleiding om de algemene heffingskorting voor AOW-gerechtigden te verhogen. Daarnaast leidt het verhogen ervan tot een budgettaire derving waarvoor dekking noodzakelijk is.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoeveel de AOW-premie zou kunnen dalen als heffingskortingen niet in aftrek zouden komen bij de berekening van de AOW-premie.*

Als het AOW-premiedeel van de AHK vervalt, daalt de AHK voor belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd tot € 1.413 in 2020, hetzelfde niveau als de AHK voor AOW-gerechtigden. Voor deze AOW-gerechtigden blijft de hoogte van de AHK onveranderd, maar daalt de AOW-uitkering als gevolg van de netto-nettokoppeling en het dalende nettominimumloon.

De opbrengst van deze maatregel zou € 13,7 miljard bedragen. Met deze opbrengst zou de AOW-premie met 4,8% verlaagd kunnen worden tot 13,1%. De inkomenseffecten van de verlaging van de algemene heffingskorting en de AOW-premie zijn fors. Werkenden met hogere inkomens, die weinig of geen recht hebben op algemene heffingskorting, profiteren per saldo het meest. Lagere inkomens en uitkeringsgerechtigden ondervinden het meeste nadeel van deze maatregel.



*De leden van de fractie van 50PLUS vragen om een inschatting van het effect van het lagere effectieve AOW-premietarief op de totale opbrengst van AOW-premies.*

Het is niet mogelijk om een directe inschatting te maken van het effect van heffingskortingen op de opbrengst van de AOW-premie. Heffingskortingen worden namelijk toegepast op de totale verschuldigde belastingen (in box 1, 2 en 3) en premie volksverzekeringen. Wel is het mogelijk een indirecte schatting van dit effect te maken. De geschatte totale brutoopbrengst in box 1, 2 en 3 voor 2020 bedraagt € 152,8 miljard, vóór toepassing van heffingskortingen. Na toepassing van heffingskortingen bedraagt de geschatte netto-opbrengst € 102,0 miljard, twee derde van de brutoopbrengst. De geschatte brutoopbrengst van de AOW-premie (voor heffingskortingen) bedraagt in 2020 € 44,1 miljard. Als de netto-opbrengst ook hier twee derde zou bedragen van de brutoopbrengst, zou deze netto opbrengst € 29,5 miljard bedragen, circa € 15 miljard lager dan de brutoopbrengst.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen of ik erken dat ouderen via belastingen een steeds groter deel van hun eigen AOW betalen, doordat de arbeidskorting sneller stijgt dan de ouderenkorting.*

Zowel de arbeidskorting en de ouderenkorting zijn fors geïntensiveerd de afgelopen jaren. De maximale arbeidskorting is gestegen van € 1.611 in 2012 naar € 3.399 in 2020 (+111%), terwijl de maximale ouderenkorting in die periode is toegenomen van € 762 tot € 1.596 (+109%).

De belasting- en premiedruk van een alleenstaande AOW-gerechtigde met € 10.000 aanvullend pensioen bedroeg in 2013 9,0% en zal in 2020 6,0% bedragen. Een alleenstaande werkende die € 10.000 meer verdient dan het WML had in 2013 een belasting- en premiedruk van 25,8% en in 2020 is dit naar verwachting gedaald tot 18,8%. In beide gevallen daalt de belasting- en premiedruk dus met circa een derde gedurende deze periode.

Op macroniveau zijn de ontwikkelingen vergelijkbaar. In 2013 was het aandeel van AOW-gerechtigden in de totale belasting- en premieopbrengst naar schatting 10,4%, in 2020 is dit naar schatting 10,5%. Aangezien het aantal AOW-gerechtigden als aandeel van de totale bevolking met een positief inkomen in dezelfde periode is gestegen van 21,6% naar 22,2%, kan op basis van deze ontwikkelingen niet gesteld worden dat ouderen relatief meer belasting zijn gaan betalen.

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen om een overzicht van de totale lastendruk voor inkomens tot € 100.000, voor werkenden en AOW-gerechtigden, zowel voor als na de vermindering door heffingskortingen.*

Het gevraagde overzicht wordt voor 2020 weergegeven in tabellen 6.1 en 6.2. De werkende heeft recht op algemene heffingskorting en arbeidskorting, de AOW-gerechtigde op algemene heffingskorting en ouderenkorting. De alleenstaande ouderenkorting is buiten beschouwing gelaten.

**Tabel 6.1 – Belasting- en premiedruk in 2020 voor werkende, jonger dan de AOW-leeftijd, zonder kinderen tot 12 jaar. Bedragen in euro's (behalve de belasting- en premiedruk in procenten)**

Inkomen	Bruto inkomsten-belasting en premie volksverzekeringen (voor heffingskortingen)	Heffingskortingen	Netto inkomsten-belasting en premie volksverzekeringen (na heffingskortingen)	Belasting- en premiedruk
0	0	2.711	0	0%
5000	1.868	2.851	0	0%
10.000	3.735	3.013	722	7%
15.000	5.603	4.455	1.148	8%
20.000	7.470	5.896	1.574	8%
25.000	9.338	6.122	3.215	13%
30.000	11.205	5.921	5.284	18%
35.000	13.073	5.716	7.357	21%
40.000	14.940	5.132	9.808	25%
45.000	16.808	4.549	12.259	27%
50.000	18.675	3.965	14.710	29%
55.000	20.543	3.381	17.161	31%
60.000	22.410	2.798	19.612	33%
65.000	24.278	2.214	22.063	34%
70.000	26.326	1.715	24.611	35%
75.000	28.801	1.415	27.386	37%
80.000	31.276	1.115	30.161	38%
85.000	33.751	815	32.936	39%
90.000	36.226	515	35.711	40%
95.000	38.701	215	38.486	41%
100.000	41.176	0	41.176	41%

**Tabel 6.2 – Belasting- en premiedruk in 2020 voor AOW-gerechtigde zonder kinderen tot 12 jaar. Bedragen in euro's (behalve de belasting- en premiedruk in procenten)**

Inkomen	Bruto inkomsten-belasting en premie volksverzekeringen (voor heffingskortingen)	Heffingskortingen	Netto inkomsten-belasting en premie volksverzekeringen (na heffingskortingen)	Belasting- en premiedruk
0	0	3.034	0	0%
5000	973	3.034	0	0%
10.000	1.945	3.034	0	0%
15.000	2.918	3.034	0	0%
20.000	3.890	3.034	856	4%
25.000	4.863	2.907	1.955	8%
30.000	5.835	2.759	3.076	10%
35.000	6.859	2.612	4.247	12%
40.000	8.727	2.070	6.657	17%
45.000	10.594	1.172	9.422	21%
50.000	12.462	547	11.915	24%
55.000	14.329	399	13.930	25%
60.000	16.197	251	15.945	27%
65.000	18.064	104	17.960	28%
70.000	20.113	0	20.113	29%
75.000	22.588	0	22.588	30%
80.000	25.063	0	25.063	31%
85.000	27.538	0	27.538	32%
90.000	30.013	0	30.013	33%
95.000	32.488	0	32.488	34%
100.000	34.963	0	34.963	35%

*De leden van de fractie van 50PLUS vragen daarnaast om een afzonderlijk overzicht van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW voor ouderen en het belastingvoordeel van onbelast loon van de werkgeverszorgpremie ZVW voor werkenden.*

Ik neem aan dat de leden van de fractie van de 50PLUS wat betreft het belastingvoordeel doelen op de extra belasting die betaald zou moeten worden als de werkgeverspremie ZVW onderdeel zou zijn van het belastbaar inkomen van de werknemer. In onderstaande tabel wordt per inkomen een overzicht gegeven van de door de werkgever betaalde ZVW-bijdrage, de door de AOW-gerechtigde betaalde inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en de extra belasting- en premieheffing bij werknemers als de werkgeversbijdrage ZVW onderdeel zou zijn van het belastbare loon. Hierbij is uitgegaan van een regulier tarief van 6,70% (voor werkgevers) en een verlaagd tarief van 5,45% (voor AOW-gerechtigden).

**Tabel 6.3 – ZVW-bijdrage naar inkomen in 2020**

Inkomen	Werkgeversbijdrage ZVW	ZVW-bijdrage AOW-gerechtigde	Extra belasting- en premieheffing als werkgeversbijdrage ZVW onderdeel zou zijn van het belastbare loon van de werknemer
0	0	0	0
5000	335	273	0
10.000	670	545	57
15.000	1.005	818	86
20.000	1.340	1.090	150
25.000	1.675	1.363	693
30.000	2.010	1.635	831
35.000	2.345	1.908	1.150
40.000	2.680	2.180	1.314
45.000	3.015	2.453	1.478
50.000	3.350	2.725	1.642
55.000	3.685	2.998	1.806
60.000	3.833	3.118	1.879
65.000	3.833	3.118	1.900
70.000	3.833	3.118	2.128
75.000	3.833	3.118	2.128
80.000	3.833	3.118	2.128
85.000	3.833	3.118	2.128
90.000	3.833	3.118	2.128
95.000	3.833	3.118	2.113
100.000	3.833	3.118	1.898