

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Arjen Siegmann

Betrouwbaar belasten

Herstel van vertrouwen
in het belasting- en
toeslagenbeleid



Om een gemeenschappelijk huis

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424874
wi@cda.nl
www.cda.nl/wi

ISBN/EAN 978 90 830338 3 9
Den Haag, november 2020, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Omslagontwerp: Dik Klut | klut.works
Tekstredactie: Marcel Migo | www.deherenvankopij.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vereelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Betrouwbaar belasten

Herstel van vertrouwen
in het belasting- en
toeslagenbeleid



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Het belang van belastingen	11
De maatschappelijke functies van belastingen	11
Gemeenschappelijkheid als basis	12
Een probleem van vertrouwen	13
De noodzaak van vernieuwing	14
Hoofdstuk 2	
Drie problemen	17
Ongelijke belastingdruk	17
Stapel van regelingen	21
Veranderlijke wetgeving	25
Samenvatting	28
Hoofdstuk 3	
De neerwaartse spiraal van sturen en bijsturen	31
Geschiedenis van huidige belasting- en toeslagenstelsel	31
Eerste trend: Groeiende complexiteit van de samenleving	34
Tweede trend: Meer sturing door de overheid	35
Sturen en bijsturen	37
Samenvatting	39
Hoofdstuk 4	
Christendemocratisch denken over belastingen	41
Publieke gerechtigheid	42
Gespreide verantwoordelijkheid	43
Solidariteit	45
Rentmeesterschap	46
Samenvatting	47

Hoofdstuk 5

Principes voor vernieuwing	51
I. Voorspelbaarheid: belastingen als voorspelbare factor voor huishoudens	52
II. Gelijke druk als basis voor samenleven	53
III. Hoge kwaliteit van ficscale wetgeving en uitvoering	58
Samenvatting	61

Hoofdstuk 6

Voorstellen	63
Samenvatting van de voorstellen	64
Voorstel 1: Vervang de toeslagen door verzilverbare heffingskortingen en een inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang	65
Voorstel 2: Vervang het kindgebonden budget door een hogere kinderbijslag	69
Voorstel 3: Voer trendmatig koopkrachtbeleid	70
Voorstel 4: Schrap de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	72
Voorstel 5: Beperk de marginale belastingdruk tot maximaal 60%	74
Voorstel 6: Vervang de Box 3-heffing door een vermogensbelasting	76
Voorstel 7: Geef openheid over gehanteerde CO ₂ -prijzen	78
Voorstel 8: Harmoniseer de grondslag voor de vennootschapsbelasting	80
Voorstel 9: Verhoog de drempel voor nieuwe fiscale wetgeving	82
Voorstel 10: Een tienpuntenplan voor de verbetering van fiscale wetgeving	84

Hoofdstuk 7

Conclusie	89
------------------	-----------

Appendix: Figuren en tabellen	93
--------------------------------------	-----------

Voorwoord

Een deugdelijk functionerend belastingstelsel dient het goede samenleven en samenwerken en de zorg voor elkaar. Maar de manier waarop de belastingen in Nederland werken, wordt steeds meer een probleem. Zo is er een ingewikkeld systeem van kortingen en toeslagen opgetuigd. Het systeem is administratief doorgeslagen en de oorspronkelijke bedoelingen ervan zijn meer en meer buiten beeld geraakt. Dit rapport probeert een bijdrage te leveren aan de vernieuwing en het herstel van vertrouwen in het Nederlands belasting- en toeslagenbeleid. Het analyseert, beschouwt en daagt uit om met een andere bril naar belastingen te kijken, anders dan de gangbare financieel-technische blik. Vanuit christendemocratisch perspectief worden tien concrete voorstellen gedaan om te komen tot een meer betrouwbaar belastingstelsel.

Dit rapport staat in de reeks 'Om een gemeenschappelijk huis' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI). We doordenken daarin de inrichting van de samenleving vanuit de metafoor van het gemeenschappelijk huis. Dat huis bestaat bij de gratie van zorgzaamheid voor elkaar. De overheid en haar instituties, zoals de Belastingdienst, dienen dienstbaar te zijn aan de goede sociale praktijken.

Voor de totstandkoming van het rapport is gebruikgemaakt van de wijsheid en de adviezen van velen. In de eerste plaats danken we WI-stafmedewerker Arjen Siegmans, de auteur, voor zijn goede werk. Wij bedanken ook de klankbordgroep voor de inspiratie en begeleiding: Anja Eleveld, Jan Gooijer, Frank Hartmann, Ilse de Kruijf, Evert Jan Slootweg, Edwin Visser en Richard van Zwol (voorzitter). Tot slot danken wij de mensen die bereid waren om over dit onderwerp van gedachten te wisselen of commentaar op de tekst te leveren: Evert-Jan van Asselt, Roel Beetsma, Jeroen Boersma, Eline van den Bosse, Elco Brinkman, Koen Caminada, Gé Cuijpers, Elbert Dijkgraaf, David van Dis, Renate Ekhart, Peter Essers, Peter Flipsen, Pieter Heerma, Sjaak Jansen, Gerrit de Jong, Annemie Koegler, Pierre Koning, Pieter van der Kooij, Arjan Lejour, Pieter Omtzigt, Albert Rutten, Mark van Schaijk, Menno Snel, Willem Stevens, Klaas Tuinstra, Nils Verheувel, Nicolien van Vroonhoven-Kok, Henk Woldring, Leonard Wolk en Gerrit Zalm. Onze hartelijke dank voor de tijd en betrokkenheid! Uiteraard zijn zij niet verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport en komen de hier weergegeven standpunten niet noodzakelijk overeen met die van de genoemde personen.

Drs. R. (Richard) van Zwol
*Voorzitter Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA*

Drs. P.H.J. (Pieter Jan) Dijkman
*Directeur Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA*

Samenvatting

Zo lang als er belastingen bestaan, zijn ze onderwerp van debat. We betalen belastingen om de publieke voorzieningen te kunnen financieren, om schadelijke activiteiten te ontmoedigen en als buffer voor slechtere tijden. Zo bezien staat de belastingheffing, zoals in hoofdstuk 1 van dit rapport staat, in dienst van het goede en vreedzame samenleven.

Maar is de manier waarop belasting wordt geheven voor de burger nog wel te begrijpen? De vraag stellen is haar beantwoorden: nee, of lang niet altijd. De belastingdruk is erg ongelijk tussen vergelijkbare huishoudens, er is een grote stapeling van regelingen en er is een hoge mate van veranderlijkheid in wetgeving. Dit zijn de ongemakkelijke feiten van het Nederlandse belastingsysteem. Voor burgers wordt het er niet gemakkelijker op.

De problemen zijn ontstaan als gevolg van het steeds meer sturen en bijsturen door de overheid, zoals wordt betoogd in hoofdstuk 3. Er is steeds meer informatie over huishoudens beschikbaar en de digitalisering van de uitvoering maakt, althans op het eerste gezicht, meer regelingen en ingrepen mogelijk dan ooit tevoren. Politici en ambtenaren, evenzeer als werknemers- en werkgeversorganisaties, vinden het steeds moeilijker om terughoudend te zijn met pleidooien voor beleidswijzigingen. Dit leidt tot een overheid die al maar meer stuurt omdat het kan, niet omdat het moet. De sturing op doelgroepen met behulp van fiscale regelingen leidt tot de ongelijke druk, de stapeling van regelingen en steeds nieuwe wetgeving om op veranderingen in de doelgroep in te kunnen spelen.

In hoofdstuk 4 wordt inspiratie gevonden bij de christendemocratische uitgangspunten van publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. Publieke gerechtigheid geeft een kader voor responsieve wetgeving en een op mensen gerichte uitvoering, die belastingbetalers en ontvangers van toeslagen tot hun recht laat komen. Conform het principe gespreide verantwoordelijkheid heeft het huishouden zijn eigen verantwoordelijkheid en wordt op macroniveau de vraag gesteld hoe de verantwoordelijkheid in de samenleving maximaal kan worden gedeeld. Solidariteit moet blijken uit een goede praktijk van inkomensondersteuning die niet de hoogste mentale druk legt bij de huishoudens die dat slecht kunnen dragen. Rentmeesterschap wijst op het belang van kwaliteit in fiscale wetgeving.

In hoofdstuk 5 wordt een drietal principes ontwikkeld voor vernieuwing van het belastingbeleid. Vanuit christendemocratisch perspectief willen we terug naar een belastingstelsel dat betrouwbaar en begrijpelijk is, met andere woorden: dat aansluit bij de leefwereld van mensen en bij wat de overheid in de uitvoering kan waarmaken. Dit rapport is daarmee geen receptenboek met willekeurig gekozen, losse ingrediënten maar kijkt naar het geheel van en naar de samenhang in het belastingstelsel. Ten eerste moet er meer voorspelbaarheid komen in belastingen en toeslagen, vanuit het perspectief van huishoudens en bedrijven. Ten tweede moet het principe van gelijke druk, het draagkrachtprincipe, weer centraal staan, in plaats van instrumenteel denken over fiscaal beleid. Ten slotte moet de standaard voor de kwaliteit van fiscale wetgeving hoger worden.

In hoofdstuk 6 worden tien voorstellen uitgewerkt uit om te laten zien hoe de principes in de politieke praktijk zouden uitwerken. Ze zijn gegroepeerd rond de volgende drie principes:

Minder sturen

1. Vervang de toeslagen door verzilverbare heffingskortingen en een inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang.
2. Vervang het kindgebonden budget door een hogere kinderbijslag.
3. Beperk de sturing op koopkrachtplaatjes tot eenmaal per kabinetsperiode.

Gelijke druk

4. Schrap de aparte belastingkorting voor de minstverdienende partner (de 'IACK').
5. Beperk de marginale belastingdruk tot 50%.
6. Introduceer een vermogensbelasting in plaats van de Box 3-heffing.
7. Geef openheid over de gehanteerde CO₂-prijzen bij subsidies en energiebelastingen.
8. Harmoniseer de grondslag voor de vennootschapsbelasting (Vpb).

Hoge kwaliteit van fiscale wetgeving

9. Verhoog de drempel voor nieuwe fiscale wetgeving.
10. Een tienpuntenplan voor de verbetering van fiscale wetgeving.

.....

Hoofdstuk 1

Het belang van belastingen

Wat is het belang van het heffen van belastingen? Die vraag staat centraal in dit eerste hoofdstuk. Het belastingstelsel roept voor velen associaties op met een financieel-technische exercitie. In christen-democratisch perspectief scheidt een deugdelijk functionerend belastingstelsel de ruimte voor het goede samenleven, samenwerken en voor zorg voor elkaar.

De vondst van de Steen van Rosetta in Egypte in 1799 betekende een doorbraak in de ontcijfering van de hiërogliefen. De steen bevat namelijk een gebeitelde tekst van een priesterssynode in drie oude talen, uit ongeveer 196 voor Christus. Op de steen staan de grote daden van de farao vermeld, afspraken over hoe hij aanbeden moest worden in de tempels en dat de tempels en priesters vrijgesteld waren van belasting.¹ Daarmee is de steen van Rosetta een voorbeeld voor de verwevenheid tussen politiek, religie en belastingen zoals dat vaker te zien was in de geschiedenis. Zo was de ‘Tiende Penning’ van de Hertog van Alva in 1569 een omzetbelasting om het bezettingsleger in de Zeventien Provinciën in de Nederlanden te kunnen financieren, een leger dat de godsdienstvrijheid inperkte.

De maatschappelijke functies van belastingen

In onze tijd wordt belasting geheven om een aantal redenen. In de eerste plaats kunnen de publieke voorzieningen worden gefinancierd uit de

¹ Alvin Rabushka, *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*, Lanham: Rowman & Littlefield, 1993.

belastingen. Soms is de relatie tussen belastingen en uitgaven vrij direct, zoals bij de wegenbelasting, maar vaak is de relatie algemeen: defensie, politie, rechtspraak en het onderwijs worden allemaal gefinancierd uit de algemene middelen. Het bestaan van deze rechtstatelijke voorzieningen kan niet zonder belastinginkomsten, ingebed als ze zijn in wetgeving als verplichting van de overheid.

Sommige van de publieke uitgaven, zoals aan defensie, politie en rechtspraak, zijn een oude, traditionele taak van de staat. Andere uitgaven, zoals die aan onderwijs en sociale zekerheid zijn pas later in de geschiedenis ontstaan als ‘nieuwe’ taak die volgde uit een lang proces van maatschappelijk debat en economische ontwikkeling. Zij behoren inmiddels tot de taak van de overheid en moeten uit belastinginkomsten gefinancierd worden.

Een tweede functie van belastingen is dat van het ontmoedigen van schadelijke economische activiteiten. Milieubelastingen vallen hieronder, maar ook de accijnzen, als belasting op alcohol, tabak en brandstof. Met een accijns wordt onderkend dat de activiteit een extern effect heeft of maatschappelijk ongewenst is, maar geen verbod moet zijn.

Een derde functie is die van een verzekering. Het was te zien in de coronacrisis van 2020: de staatsschuld fungeerde als een buffer die het mogelijk maakt om loondoorbetaling en ondernemersregelingen in de lucht te houden. Het feit dat de overheid op toekomstige belastinginkomsten kon rekenen, maakte het mogelijk om de staatsschuld op te laten lopen. De belastingen uit het verleden waren deels een ‘verzekeringspremie’ waarmee financiële ruimte werd gecreëerd om klappen op te vangen. De verzekeringsfunctie van belastingen geeft de overheid – en daarmee de samenleving – de mogelijkheid om lasten te laten dragen door verschillende generaties.

Gemeenschappelijkheid als basis

Het betalen van belastingen is een sociale praktijk. Iedereen betaalt ze en accepteert dat de overheid beslist over de besteding ervan. Dit is geen vanzelfsprekendheid geweest in de geschiedenis en is het nog steeds niet in alle landen. De praktijk vraagt om vertrouwen van burgers dat de gelden goed besteed worden en niet in de zakken van de machthebbers verdwijnen. De Nederlandse praktijk van belastingen is dan ook niet los te zien van de gemeenschappelijkheid die daaraan ten grondslag ligt.

Die gemeenschappelijkheid heeft enkele elementen. De progressiviteit van belastingen is een uiting van solidariteit: hogere inkomens betalen procentueel meer belasting dan lagere inkomens. Mensen betalen naar vermogen mee. Dit is een ander stelsel dan dat van de negentiende eeuw, waarin alleen vermogende

Nederlanders (mannen) belasting betaalden. Maar het waren dan ook alleen die mensen die stemrecht hadden. De progressiviteit leidt dan ook tot een andere vorm van representatie: er is een algemeen stemrecht en iedereen draagt naar vermogen bij aan belastingen.

Iedereen die belasting betaalt doet dit vanuit een wereldbeeld. Het betalen van belasting vindt plaats in een wereldbeschouwing waarin niet zozeer het individuele belang, maar de visie op de gemeenschap een rol speelt: we betalen belasting niet alleen omdat het moet, maar omdat we het belang zien van de publieke uitgaven als bijdrage aan een betere, gemeenschappelijke wereld. Dit blijkt ook uit de wetenschappelijke literatuur, die het vertrouwen van mensen in de staat als belangrijke factor vindt voor het voldoen aan fiscale verplichtingen.² Belasting betalen is een sociale norm, waarbij het proces en de communicatie belangrijk zijn en een grote plaats hebben naast individueel-rationele motieven van financiële aard.

Een probleem van vertrouwen

Een belastingstelsel kan alleen goed functioneren als sprake is van vertrouwen tussen overheid en de belastingbetaler. Dat betekent dat draconische straffen of een wantrouwende bejegening ondermijnend zijn voor de belastingmoraal. Het vertrouwen is namelijk geen vaststaand feit, maar onderdeel van het wereldbeeld waarin de overheid betrouwbaar en verantwoordelijk is, en dat ook van de burgers mag verwachten.³ Zodra die betrouwbaarheid aan één kant begint af te nemen, wordt ook de wil aan de andere kant van de relatie minder groot. Excessieve straffen, overmatige controle en een gebrek aan verantwoording over de uitgaven leiden tot belastingontwijking.⁴

Het extreme geval is dat van een corrupte overheid met een geheel te begrijpen lage belastingmoraal. Dat dit ver weg ligt van de Nederlandse praktijk betekent niet dat onze praktijk van belastingen geen gevaar loopt. De toeslagenaffaire of misstanden bij de Belastingdienst hebben invloed op het

² Erich Kirchler, Stephan Muehlbacher, Barbara Kastlunger & Ingrid Wahl, 'Why pay taxes? A review of tax compliance decisions', International Studies Program, Working Paper, 2007, 7, p. 30; John G. Cullis & Alan Lewis, 'Why people pay taxes: From a conventional economic model to a model of social convention', *Journal of economic psychology*, 1997, 18 (2-3), p. 305-321.

³ Hans Gribnau, 'Belastingen en de burger: Over het burgerperspectief in het belastingrecht', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht*, 2018, 19 (8), p. 21-30; James Alm, Gary H. McClelland & William D. Schulze, 'Why do people pay taxes?', *Journal of public Economics*, 1992, 48 (1), p. 21-38.

⁴ Odd-Helge Fjeldstad & Joseph Semboja, 'Why people pay taxes: The case of the development levy in Tanzania', *World Development*, 2001, 29 (12), p. 2059-2074.

wereldbeeld van mensen van het besef van ‘eerlijke belastingen’. Ze hebben effect op hoe de Nederlander de belastingaangifte invult.

Als er iets misgaat, is dit niet enkel een probleem van technische of bestuurskundige aard, maar ook van het samenleven. De mentale band die we met elkaar hebben wordt gedragen door een gedeelde publieke moraal over recht en onrecht. De geschreven wetten van het belastingrecht weerspiegelen de ongeschreven wetten van een rechtvaardige samenleving.

De noodzaak van vernieuwing

De samenleving is in beweging. Ze verandert van samenstelling en van richting, met de tijdgeest en haar eigen dynamiek. Ze bestaat uit mensen die samenleven en een band met elkaar hebben. In die context worden zij allen geconfronteerd met belastingen. Die confrontatie is niet altijd positief, maar des te belangrijker om te markeren dat de belastingen zelf een positief, constructief onderdeel zijn van onze samenleving. Vanuit die positiviteit ontstaat betrokkenheid bij het onderwerp en de wil om aanpassingen te doen. Het is de beweging van de samenleving, altijd in flux, die vraagt om aanpassing en verandering van belastingwetgeving. Waar dit ontbreekt ontstaat spanning en verwording, in een proces waar de historische wortels van een belastingregeling niet meer genoeg zijn om de uitgroei en woekering tegen te houden.

.....

Hoofdstuk 2

Drie problemen

Dit hoofdstuk beschrijft drie problemen van het belastingstelsel: ongelijk, onredelijk en veranderlijk. De ongelijke belastingdruk ondermijnt het gevoel van rechtsgelijkheid. De uitvoering van de toeslagen leidt tot terugbetalingsproblemen, onderbenutting en een marginale druk voor lage inkomens die oploopt tot meer dan 80%. De veranderlijkheid van de fiscale regels knaagt aan de rechtszekerheid.

Het heffen van belastingen en het in stand houden van een goede belastingmoraal is de eerste vereiste voor een overheid om te kunnen functioneren. Belastingmoraal steunt op het vertrouwen van de bevolking dat de belastingdruk eerlijk is en belastingen op een fatsoenlijke manier worden geheven. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe die moraal op drie manieren wordt ondermijnd. Ten eerste zijn er grote en onredelijke verschillen in belastingdruk die niets te maken hebben met draagkracht. Ten tweede is er een te grote complexiteit van regelingen en toeslagen. Ten derde is er een grote mate van veranderlijkheid van wetgeving.

Ongelijke belastingdruk

Het gelijkheidsbeginsel is een pilaar van een rechtvaardige samenleving en een norm voor het overheidshandelen: mensen zijn gelijk voor de wet en gelijke gevallen worden op een gelijke manier behandeld. Dit is echter steeds minder het geval. Een van de grote vormen van ongelijkheid is het verschil in belasting tussen een- en tweeverdieners. Gemiddeld is dit verschil 12% van het bruto-inkomen. Huishoudens met hetzelfde inkomen van rond de €40.000 betalen verschillende bedragen aan belasting, verschillen die oplopen

tot wel €10.000 per jaar.⁵ Figuur 1 (appendix) laat zien hoe Nederland in dit opzicht koploper is onder de ontwikkelde landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), met een 12% verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners, 8 procentpunt hoger dan het gemiddelde.⁶ Meer dan alle andere landen hebben we een stelsel gecreëerd dat huishoudens waarvan een van de twee partners niet of weinig inkomen heeft, zwaarder belast.

In 2015 vergeleek het Centraal Planbureau (CPB) het besteedbare inkomen voor een aantal typen huishoudens en constateerde dat sprake is van enorme verschillen in belastingdruk. Ze benoemt in het bijzonder de ‘eenverdiener’: een huishouden met twee volwassenen waarvan slechts één van de partners betaald werk heeft. Met een modaal inkomen heeft dit huishouden een besteedbaar inkomen dat 2.300 euro lager is dan dat van een alleenstaande ouder die het minimumloon verdient.⁷ Dit schetst wel de wrange situatie waar eenverdieners zich in bevinden: hoewel het inkomen hoger is (modaal), en het huishouden groter (vier personen), is het besteedbaar inkomen lager dan dat van een huishouden dat maar uit twee personen bestaat en een minimuminkomen verdient.

De grote verschillen in besteedbaar inkomen tussen eenverdieners, alleenstaande ouders, tweeverdieners en alleenstaanden is – helaas – een kenmerkend aspect van het Nederlandse belasting- en toeslagenstelsel. En het is niet beperkt tot het type huishouden: zelfstandigen hebben belastingkortingen die werknemers niet hebben. Eigen-woningbezitters hebben een andere belastingdruk dan huurders.⁸

Voor huishoudens met enig vermogen zijn grote verschillen in belastingdruk afhankelijk van de manier waarop zij hun vermogen aanhouden. Mensen die beleggen via een BV worden belast naar werkelijk rendement in Box 2. Mensen die dat niet doen, worden verondersteld een rendement te halen dat toeneemt met de hoogte van het vermogen, dat belast wordt met het Box

5 Egbert Jongen, Henk-Wim de Boer & Patrick Koot, ‘Eenverdieners onder druk’, *CPB Policy Brief*, 2018/03; Koen Caminada & Kees Goudswaard, ‘Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk’, *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 12 december 2019; Elbert Dijkgraaf, Raymond Gradus, Pieter Omtzigt & Marnix van Rij, *Het grote belang van een nieuw belastingplan. Beschouwingen over de hervorming van het belastingstelsel*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, november 2015.

6 Zie: ‘Eenverdieners onder druk’, Figuur 3, p. 13.

7 Centraal Planbureau, ‘Doorrekening standaardkoopkracht voorbeeldhuishoudens’, Den Haag, 23 oktober 2015.

8 Koen Caminada & Kees Goudswaard, ‘Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk’, *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 12 december 2019.

3-tarief van 30%.⁹ Deze percentages gelden ongeacht of iemand vermogen heeft op een spaarrekening, belegt op financiële markten of een stuk land bezit. Over een eerdere wettelijke variant, het forfaitair rendement van 4%, is al geoordeeld door de Hoge Raad, namelijk dat de 4% in de jaren 2013 en 2014 een ‘buitensporig zware last’ is geweest voor veel belastingplichtigen.¹⁰

Een minder zichtbaar verschil in belastingen is dat van de ‘marginale druk’. De marginale druk is de belasting op *extra* bruto-inkomen. Voor huishoudens met een inkomen tussen de 20.000 en 40.000 euro is deze druk extreem hoog, tot wel 80%. Neem Marieke, die voor een autofabrikant werkt. Ze heeft gedurende het jaar een paar keer overgewerkt en daar bruto €4.000 aan verdiend.¹¹ Dat is een mooi bedrag, maar bij de belastingaangifte in april blijkt dat ze €1.700 moet terugbetalen aan te veel ontvangen toeslagen. Tabel 1 in de appendix toont hoe dit probleem van ‘Marieke’ geen uitzondering is: aan de basis van de inkomensverdeling heerst een marginale druk die oploopt tot 80% voor elke euro extra inkomen die huishoudens verdienen.

De marginale druk is in Nederland het laagst voor minstverdienende partners (dicht bij 0%) en bij topinkomens (49,5%); daartussen zitten de middengroepen die de hoge marginale druk ervaren. De oorzaak van die hoge marginale druk is de afbouw van heffingskortingen en toeslagen: als het bruto-inkomen toeneemt, neemt de hoogte van de algemene heffingskorting en arbeidskorting af, net als de hoogte van de huur- en zorgtoeslag. De hoge marginale druk is geconcentreerd rond inkomens tussen de €20.000 en €40.000.

De ongelijkheid in belasting vormt een groeiend probleem voor de Nederlandse huishoudens:

De Nederlandse samenleving houdt kennelijk niet zo van fiscale neutraliteit. De wetgeving discrimineert immers volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende

9 Op basis van 30% belasting in Box 3 en de staffels van het ministerie. Veronderstelde rendementen zijn 1,8% voor vermogen tot 72.797 euro, 4,22% tot 1.005.572 euro en 5,33% daarboven.

10 Arrest van de Hoge Raad, 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816.

11 Geen geheel verzonnen voorbeeld, gegeven het artikel ‘Bonus van 4000 euro voor werknemers Volkswagen’, in: *Het Financieel Dagblad*, 13 mei 2016.

voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.¹²

De grote verschillen in belasting – en dit is een belangrijk argument – zijn niet te herleiden tot verschillen in draagkracht. We zien dit nog sterker terug bij de belasting op inkomen uit vermogen: de draagkracht wordt gevormd door de inkomsten en niet door de hoogte van het vermogen. De afwezigheid van draagkracht als verklaring maakt de genoemde vormen van ongelijkheid tot een politiek probleem.

De afwezigheid van draagkracht als verklaring maakt de genoemde vormen van ongelijkheid tot een politiek probleem.

Energiebelastingen vormen een steeds groter deel van de belastingmix, maar ook daar is de druk erg ongelijk verdeeld. Op basis van de gasprijs betalen huishoudens en mkb'ers honderd keer zoveel voor de uitstoot van CO₂ als grote ondernemingen. Voor elektriciteit is dat tien keer zoveel.¹³ De eigenaar van een elektrische auto krijgt een subsidie van €2.000 per vermeden ton CO₂.¹⁴ Dit is honderd keer zo hoog als de verhandelde prijs van CO₂-emissies in de EU en zeventig keer zo hoog als de benodigde prijs in 2018 van circa €30 per ton volgende OESO.¹⁵ De kosten voor CO₂-reductie in het klimaatakkoord tonen grote verschillen per sector, met een spreiding tussen €15 en €160 per ton

12 Koen Caminada, 'Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0', *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 47 (1), 2015, p. 8.

13 Herman Vollebergh, Gerbert Romijn, Joep Tijm, Corjan Brink & Johannes Bollen, 'Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken', *Centraal Planbureau en Planbureau voor de leefomgeving*, CPB/PBL Policy brief, juni 2019.

14 Algemene Rekenkamer, *Fiscale stimulering van elektrische auto's*, Kamerbrief 26 juni 2019.

15 OECD, *Few countries are pricing carbon high enough to meet climate targets*, 18 september 2019. Zie: <http://www.oecd.org/environment/few-countries-are-pricing-carbon-high-enough-to-meet-climate-targets.html>

CO₂.¹⁶ De verschillen zijn een vorm van ongelijkheid, maar hinderen tegelijk een kostenbewuste aanpak van het klimaatprobleem.

Stapeling van regelingen

Net als veel andere zaken in het leven zijn belastingen ingewikkeld. Dat is niet geheel te vermijden, want de samenleving en de economische activiteiten zijn complex. Er is soms gedetailleerde fiscale wetgeving nodig om naar draagkracht te kunnen heffen en om op verschillende situaties te kunnen inspelen. Dit is de ‘gestolde wijsheid’ van belastingrecht. Maar voor huishoudens is er in het Nederlandse stelsel een onnodige en schadelijke complexiteit ontstaan door de groei van het toeslagenstelsel. En voor ondernemers is dat het geval door de vele ondernemersregelingen.

Voor huishoudens maakt een voorbeeld – het kindgebonden budget – duidelijk wat het probleem is. Box 1 geeft de beschrijving van het Nibud.

Box 1: Kindgebonden budget (Bron: Nibud¹⁷)

‘Het kindgebonden budget is afhankelijk van uw inkomen. Maar ook of u een partner heeft, om hoeveel kinderen het gaat en de leeftijd van de kinderen:

- Het totale verzamelinkomen waarbij u recht heeft op het maximale bedrag bedraagt 20.941 euro per jaar. Is uw inkomen hoger dan dit bedrag? Dan krijgt u mogelijk een lagere, of geen tegemoetkoming.
- Het maximale bedrag dat u ontvangt bij drie kinderen is 203,92 euro per maand. Voor een huishouden met vier kinderen of meer komt daar 24,33 euro per kind bij.
- Alleenstaande ouders krijgen maximaal 3.139 euro per jaar extra aan kindgebonden budget. Dit wordt de alleenstaande-ouderkop genoemd. Dit bedrag is onafhankelijk van het aantal kinderen.
- Voor kinderen van 12 tot en met 15 jaar geldt een hogere toeslag.
- Voor kinderen van 16 en 17 jaar geldt weer een hogere toeslag.

Let op: er zijn alleenstaande ouders die een zogeheten toeslagpartner hebben Omdat ze bijvoorbeeld met een volwassen vader, moeder, broer of zus in huis leven. Zij ontvangen dan niet het extra bedrag aan kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. U bent elkaars toeslagpartner als u samenwoont met uw kind of ouder en u allebei 27 jaar of ouder bent.’

16 Arjen Siegmann & Gerard van der Meijden, ‘Wie betaalt de rekening?’, *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2018, p. 71-77.

17 Zie: <https://www.nibud.nl/consumenten/kindgebonden-budget/>

Het kindgebonden budget is een gerichte inkomensondersteuning voor gezinnen met lage inkomens. Het is een belangrijk instrument voor armoedebeleid en als zodanig een zeer sociale en goede regeling. Maar wie de tekst van Box 1 op zich in laat werken, begrijpt dat het gebruik van deze regeling niet eenvoudig is. Er zijn vijf gedachtestreepjes en een ‘let op’. En er zijn nog wel meer voorwaarden en aandachtspunten die niet in de tekst zijn opgenomen, zoals het hebben van vermogen, wat het ‘onderhouden’ van kinderen precies betekent, wonen of werken in het buitenland, et cetera. Het gebruik van een sociale regeling komt met voorwaarden, die maken dat een simpele, sociale gedachte uitmondt in bedragen, drempels, leefsituaties, afbouwpercentages, en een fors risico op terugbetaling zodra de leefsituatie verandert.

Wat de toeslagen in Nederland complex maakt, is de combinatie van de verschillende toeslagen en de grote financiële bedragen die ermee gemoeid zijn. Zo schrijft het Centraal Planbureau over de huurtoeslag:

Het is een ingewikkelde regeling die niet alleen sterk afhangt van het inkomen, maar ook van de huur en de huishoudenssamenstelling. Bovendien veranderen de inkomens- en huurgrenzen regelmatig, zodat huishoudens het risico lopen om ontvangen toeslag te moeten terugbetalen.¹⁸

Het onderzoek van het Rijk naar de toeslagen concludeert:

Wat het voor de toeslagontvanger extra ingewikkeld maakt, is dat het inkomensbegrip voor toeslagen sterk kan afwijken van het arbeidsinkomen (het loon dat iemand op zijn bankrekening ontvangt). Daarnaast geldt dat het vermogen bij sommige toeslagen van belang is (waarbij de grensbedragen en de omschrijving van wat als vermogen meetelt verschilt) en dat de kring van personen die tot het huishouden behoren ook per toeslag afwijkt. En soms is met terugwerkende kracht sprake van partnerschap met alle gevolgen van dien.¹⁹

18 Ernest Berkhout & Nicole Bosch, ‘Hoger inkomen voornaamste oorzaak terugbetalen huurtoeslag’, *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 18 december 2018.

19 Ministerie van Financiën, ‘Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel’, *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1*, 28 oktober 2019, pagina 23.

De meerderheid van de 8 miljoen Nederlandse huishoudens krijgt een of meerdere toeslagen. In 2018 ontvingen 4,5 miljoen huishoudens zorgtoeslag, 1,4 miljoen huurtoeslag, 0,7 miljoen kindgebonden budget en 0,6 miljoen kinderopvangtoeslag.²⁰ De figuren 2 en 3 (appendix) geven de groei aan van de toeslagen sinds de invoering in 2006, zowel in aantal als in budgettair beslag.

De invoering van de kinderopvangtoeslag in 2006 was gericht op het stimuleren van marktwerking (nominale prijzen) en het geven van een toeslag aan de laagste inkomens. Echter, sinds 2006 is procentuele dekking voor de kosten van kinderopvang alleen maar gestegen. Figuur 9 in de appendix toont hoe inkomens van 100.000 euro voor het eerste kind nog steeds 50% van de kosten van kinderopvang vergoed krijgen. Voor volgende kinderen is dat zelfs 90%. Dit grenst aan volledige subsidiëring van kinderopvang en is op deze manier een vorm van inkomenspolitiek geworden waarbij maandelijks grote bedragen, positief en negatief, over de bankrekening van huishoudens gaan.

Voor elk van de toeslagen geldt, net als het kindgebonden budget, dat er voorwaarden zijn voor het gebruik ervan. En elk van de regelingen heeft zijn eigen inkomensbegrip, regels en drempels, die ook nog eens jaarlijks veranderen. Huishoudens die fouten maken bij het invullen, of niet op tijd een verandering van situatie doorgeven aan de Belastingdienst, moeten terugbetalen. De Algemene Rekenkamer beschrijft de grote impact die kleine fouten kunnen hebben op de financiën en mist 'het perspectief van het huishouden' in het toeslagensysteem.²¹ Het zijn met name de huishoudens met kinderen die vaker en langer met schulden kampen, als gevolg van de toeslagen.²²

Dat de toeslagen ingewikkeld zijn voor mensen blijkt ook uit de vele terug- en nabetalingen die worden gedaan. Toeslagen zijn een voorschot, gebaseerd op het geschatte verzamelinkomen (bruto-inkomen) van het lopende jaar. Hier gaat het vaak mis en moeten mensen achteraf grote bedragen terugbetalen: drie op de tien huishoudens ontvangen te veel toeslag die later moet worden terugbetaald, vaak meerdere jaren achter elkaar. Twee op de tien huishoudens krijgen te weinig kindgebonden budget dat later wordt nabetaald. Vier op de

20 Zie: <https://over-ons.Belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2018/> De toeslagenkaart geeft een snel overzicht van alle bekende toeslagen: https://download.Belastingdienst.nl/toeslagen/docs/toeslagenkaart_2019_tg7101z91pl.pdf Kinderbijslag: <https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/bedragen-betaaldagen/bedragen-kinderbijslag>

21 Algemene Rekenkamer, *Toeslagen terugbetalen*, 5 juni 2019.

22 Zie: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/belastingen/nieuws/2019/06/13/huishoudens-met-kinderen-kampen-vaker-en-langer-met-toeslagsschulden>

tien huishoudens krijgen te weinig huurtoeslag.²³ Zeven op de tien huishoudens hebben te maken met een correctie achteraf op de huurtoeslag. In 2016 werd voor 285 miljoen aan huurtoeslag teruggevorderd en voor 110 miljoen aan nabetalings verricht.²⁴ De oorzaak van de terugbetalingen is vaak een hoger inkomen gedurende het jaar.²⁵

De uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst gaat zijn capaciteit te boven. Dit bleek al uit de ‘Bulgarenfraude’ van 2013, waar Oost-Europese bendes fraude pleegden met toeslagen en uitkeringen.²⁶ Of uit de handhavingsacties van de Belastingdienst in 2014 op vermeende fraude met de kinderopvangtoeslag, waar het ook binnen de Belastingdienst niet duidelijk was wat ‘fraude’ precies betekende. De commissie-Donner vond dat driehonderd gezinnen werden aangemerkt als fraudeur, voordat er enig bewijs voor was.²⁷ Inmiddels stelt de Belastingdienst dat zij nog vele jaren van IT-implementatie nodig heeft om normaal te kunnen functioneren.²⁸

De fiscale ondernemersregelingen belichamen de complexe manier waarop de wetgever de bedrijvigheid wil stimuleren. Er zijn veel aparte regelingen voor ondernemers, maar de hoeveelheid en de administratieve druk maakt dat hun effect vrij laag is. Van de acht fiscale instrumenten²⁹ die SEO heeft onderzocht wordt alleen de MKB-winstvrijstelling (MWV) positief gewaardeerd, met lage administratieve lasten en een goede prikkel voor ondernemerschap. Ook het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) van 2015 over zzp-regelingen twijfelt aan de doelmatigheid van fiscale ondernemersregelingen.³⁰ Ze hebben meestal maar een klein budgettair belang, zijn duur in de uitvoering en zorgen voor verstoringen in de vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

23 Ernest Berkhout, Nicole Bosch & Patrick Koot, ‘Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget’, *CPB achtergronddocument*, november 2019.

24 Ernest Berkhout, Patrick Koot & Jan-Maarten van Sonsbeek, ‘Huurtoeslag steeds vaker achteraf teruggevorderd’, *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 2020. Zie: <https://esb.nu/kort/20057105/huurtoeslag-steeds-vaker-achteraf-teruggevorderd>

25 Ernest Berkhout & Nicole Bosch, ‘Hoger inkomen voornaamste oorzaak terugbetalen huurtoeslag’, *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 18 december 2018.

26 ‘Celstraffen tot vier jaar voor “Bulgarenfraude”’, in: *NRC Handelsblad*, 20 mei 2015.

27 Adviescommissie uitvoering toeslagen, *Omzien in verwondering*, Interim-advies, 14 november 2019.

28 Zie: <https://over-ons.Belastingdienst.nl/themas/ict-op-orde/factsheet-ict-op-orde/>

29 Het zijn de MKB-winstvrijstelling (MWV), de Zelfstandigenaftrek (ZA), de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), Startersaftrek (SA) en de Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO), de Willekeurige afschrijving starters (WAS), de Fiscale oudedagsreserve (FOR) en de Meewerkaftrek (MA).

30 Ministerie van Financiën, *IBO zelfstandigen zonder personeel*, 2015.

Veranderlijke wetgeving

Het heffen van belasting zou voorspelbaar en weinig veranderlijk moeten zijn. Maar de realiteit van fiscale wetgeving is anders. De frequentie van aanpassingen neemt toe en leidt tot een uitdijend palet van fiscale regelingen waar steeds minder zicht op is.³¹ Een eigen telling van de auteur resulteert in 98 fiscale regelingen per 2020, waarvan 38 met een beslag van minder dan €25 miljoen per jaar en 49 van minder dan €100 miljoen.³² In 2013 waren er nog maar 87 regelingen, wat een stijging betekent van elf nieuwe regelingen in zes jaar tijd. In een bredere definitie telt de Algemene Rekenkamer 213 verschillende regelingen, met een totaal financieel belang van 100 miljard euro.³³ De hoeveelheid van regelingen leidt er zelfs toe dat het parlement er ‘geen actueel beeld van heeft’, aldus de Rekenkamer.

Het grote aantal regelingen wringt. Hoe meer regelingen er zijn, hoe meer het mogelijk is om belasting te ontwijken.³⁴ De Belastingdienst publiceert jaarlijks in de Miljoenennota wat de regelingen kosten aan gederfde belastingopbrengsten. In 2019 is dat ongeveer 13 miljard euro, op een totale belastingopbrengst van 300 miljard.

Het grote aantal regelingen wringt. Hoe meer regelingen er zijn, hoe meer het mogelijk is om belasting te ontwijken.

Ondernemers hebben last van de vele regelingen en wijzigingen. Voor investeringsbeslissingen hebben ondernemers behoefte aan voorspelbaarheid. Een *variatie* in winstbelasting heeft negatieve effecten op elk project: de inschatting om een project te starten wordt lastiger en de uitkomsten worden meer onzeker. Die variatie is groter geworden, bijvoorbeeld in het aankondigen

31 Brief van de Algemene Rekenkamer over ‘Herziening belastingstelsel’, 19 maart 2015.

32 Belastingplan 2020, memorie van toelichting.

33 Algemene Rekenkamer, *Zicht op belastingverlichtende regelingen*, Den Haag, 31 januari 2017.

34 Belastingontwijking is iets anders dan belastingontduiking. Het eerste betreft het legale gebruik van wetten en regels om minder belasting te betalen, maar dat niet geheel in overeenstemming is met de geest van de wet. Het tweede is illegaal en strafbaar, zoals zwartwerken en het doen van valse aangiftes.

en later intrekken van een verlaging van de Vennootschapsbelasting (Vpb). In de woorden van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs:

Het gaat de Orde niet zozeer over de vraag of het Vpb-tarief 20,5% of 21,7% moet zijn, dat is een politieke afweging, maar om de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het Nederlandse overheidsbeleid, hetgeen voor ondernemingen zeer zwaar wordt meegenomen bij investeringsbeslissingen.³⁵

Onberekenbaarheid bleek ook uit de aanpassing van de 30%-regel voor buitenlandse kenniswerkers in 2018. De looptijd voor hun belastingkorting werd teruggebracht van tien naar zeven jaar, met materiële terugwerkende kracht. Dit raakt werknemers die naar Nederland kwamen voor een termijn van tien jaar, en dit meewogen in hun langetermijnbeslissing. Het verkorten van de termijn zonder overgangsregeling is niet alleen een last voor bestaande werknemers, maar ook voor de bedrijven die afhankelijk zijn van buitenlandse kenniswerkers. Het schaadt de Nederlandse economie in zoverre buitenlandse bedrijven hun vestiging in Nederland hierdoor heroverwegen.

De snelheid van veranderingen in fiscale wetgeving doet afbreuk aan de uitvoerbaarheid en kwaliteit. Haastige spoed is zelden goed, en dat geldt in hoge mate voor belastingbeleid. Zo schrijft de Raad van State naar aanleiding van het afschaffen van de Wet-Hillen:

Wat er verder zij van de validiteit van de introductie of de afschaffing van de regeling, van voorspelbare wetgeving is geen sprake. De opeenstapeling van fiscale maatregelen rond de eigen woning heeft bovendien geleid tot een zeer complexe en daardoor moeizaam uitvoerbare regeling. Dit is een ongewenste situatie voor deze voor veel belastingplichtigen zeer belangrijke regeling.³⁶

35 Commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadvocaten op het Belastingplan 2020. Zie: <https://www.nob.net/nob-commentaar-op-het-pakket-belastingplan-2020>

36 Raad van State, *Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019)*, Den Haag, 14 september 2018.

En over de voorgenomen wet om ‘excessief lenen’ uit de eigen BV te gaan belasten:

Uit de toelichting blijkt niet waarom de regering het lenen van de eigen vennootschap onwenselijk vindt en waarom de grens bij €500.000 wordt gelegd.³⁷

De zware kritiek van de Raad van State vraagt om een diepgaande bezinning op de veranderlijkheid en kwaliteit van fiscale wetgeving. We kunnen niet op dezelfde weg doorgaan zonder dat er grote schade wordt geleden. Die schade is nog niet overal zichtbaar, maar zal alleen maar groter worden als de kwaliteit van wetgeving niet verbetert en de stapeling en veranderlijkheid van wetgeving geen halt wordt toegeroepen.

De wil om beleid te voeren gaat ten koste van het noodzakelijk onderhoud, de ‘saaiere’ onderwerpen van fiscaal recht. Zo stelt de Algemene Rekenkamer dat forfaitaire regelingen – waarvan veel in de sfeer van de inkomstenbelasting – voor het laatst zijn bijgesteld in 2001.³⁸ Een forfait is een regeling die een vaste waarde toekent aan een verondersteld voordeel of nadeel. De Rekenkamer stelt hierover dat ‘kabinet noch parlement weet of dit fiscaal instrument nog wel de werkelijkheid benadert’.

De problemen met fiscale wetgeving, veranderlijkheid en kwaliteit doen afbreuk aan de overheid als betrouwbare wetgever. Mensen zijn bereid hun deel aan belasting te betalen, maar vragen om een eerlijke en voorspelbare lastendruk en een goede bestemming van de overheidsuitgaven. Elke regering moet hier stevig op bevestigd worden en verantwoording afleggen over de resultaten. Voor een democratie zijn resultaten belangrijk, net zo goed als het kunnen stemmen in vrije verkiezingen.³⁹

De veranderlijkheid van wetgeving is niet goedkoop. Vanaf 2011 vermeldt het Belastingplan de geschatte uitvoeringskosten van nieuwe regels en blijkt die telkens te onderschatten. Figuur 7 in de appendix vergelijkt de ingeschatte

37 Raad van State, *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet IB 2001 en de Invorderingswet 1990 ter bestrijding van belastinguitstel en -afstel als gevolg van excessief lenen bij een eigen vennootschap (Wet excessief lenen bij eigen vennootschap)*, Den Haag, 17 juni 2020..

38 Algemene Rekenkamer, *Forfaits in het belastingstelsel. Een overzicht van fiscale forfaits en hun bijdrage aan de uitvoerbaarheid van het belastingstelsel*, Den Haag, 16 juni 2019. Pagina 17 geeft in een grafiek weer wanneer de 48 forfaits voor het laatst zijn bijgesteld.

39 Fritz W. Scharpf, ‘Economic integration, democracy and the welfare state’, *Journal of European public policy*, 1997, 4 (1), p. 18-36.

en gerealiseerde kosten op basis van eigen berekeningen. Te zien is dat de schattingen telkens te laag waren en sinds 2011 met circa 1 miljard euro gegroeid zijn.

Nieuwe fiscale wetgeving kan alleen effectief zijn als ze niet wordt doorkruist door een stapeling van veranderlijke wetgeving zonder duidelijke doelen.

Naast de bestaande problemen staat een lijst met uitdagingen die op het fiscale stelsel afkomen. De circulaire economie vraagt om een verschuiving in lastendruk van hergebruik naar nieuwkoop. Klimaatinvesteringen vragen om een bestendige en gelijke prijs voor CO₂-uitstoot. Flexibele arbeidsrelaties en arbeidsmigratie vragen om een grotere neutraliteit in het belasten van arbeid, dat minder onderscheid maakt tussen het type contract. Elektrisch rijden vraagt om een verschuiving van accijns naar het beprijzen van mobiliteit. Die nieuwe fiscale wetgeving kan alleen effectief zijn als ze niet wordt doorkruist door een stapeling van veranderlijke wetgeving zonder duidelijke doelen.

Samenvatting

Ongelijke druk

- Er zijn grote verschillen in belastingdruk tussen huishoudens met hetzelfde inkomen. Die verschillen hangen samen met of ze een- of tweeverdiener zijn, zelfstandige of werknemer, inkomen hebben uit vermogen of uit werk. Dit staat haaks op het draagkrachtprincipe.
- De marginale druk – de belasting voor *extra* inkomen – is ongelijk door de vele inkomensafhankelijke regelingen. Hij is soms wel 80% voor huishoudens met een inkomen tussen de 20 en 40 duizend euro. Daarboven is de marginale druk maar 50%.
- Tussen bedrijven onderling is de belastingdruk ongelijk door de vele ondernemersregelingen die belastingaftrek geven op basis van kenmerken die niets met de hoogte van de winst te maken hebben.

Stapelning van regelingen

- Huishoudens hebben te maken met veel verschillende inkomensafhankelijke regelingen – zowel toeslagen als heffingskortingen. De hoogte hangt af van de samenstelling van het huishouden (kinderen, inkomen per partner, vermogen) en de voorwaarden verschillen per toeslag. Dit maakt huishoudens erg gevoelig voor veranderingen in hun situatie, met het risico op terugbetaling.
- Ongeveer 4,5 miljoen huishoudens krijgen een of meerdere toeslagen. Dit is meer dan de helft van de in totaal acht miljoen huishoudens in Nederland. Ten minste 70% van de huishoudens krijgt een correctie op de toeslag achteraf.

Veranderlijke wetgeving

- Er zijn enorm veel fiscale regelingen – uitzonderingen op de normale belastingheffing. Afhankelijk van hoe je telt zijn het er honderd tot tweehonderd, waar niemand nog een goed overzicht van heeft. Dat grote aantal vraagt om regelmatige aanpassing en verandering.
- Fiscale wetgeving verandert veel en te snel. De Raad van State geeft hier steeds luider kritiek op.
- De uitvoeringskosten voor nieuwe wetgeving worden stelselmatig onderschat.



Hoofdstuk 3

De neerwaartse spiraal van sturen en bijsturen

De huidige problemen komen niet uit het niets. Ze zijn het gevolg van twee langjarige trends: een toenemende complexiteit van de samenleving en een groei van sturingsmogelijkheden. Samen vormen ze een probleem van doorgeslagen instrumentalisme, het fenomeen waarbij de samenleving en mensen een proeftuin worden voor beleid. Dit verklaart de ontstane ongelijke belastingdruk, de stapeling van regelingen en veranderlijke wetgeving.

De problemen die we beschreven in hoofdstuk 2 hebben een diepere oorzaak. Ze zijn het topje van de ijsberg: onder de zichtbare ijsberg gaat een massa schuil waar de top op drijft. In dit hoofdstuk kijken we wat zich ‘onder de ijsberg’ bevindt: de achtergrond en trends die hebben geleid tot de huidige problemen.

Het hoofdstuk begint met een terugblik: hoe is het huidige belastingstelsel ontstaan en wat was de bedoeling van het toeslagenstelsel dat ingevoerd werd in 2006. Daarna volgt een beschrijving van twee trends die sindsdien het functioneren van het stelsel hebben bepaald: toenemende complexiteit en grotere sturingsmogelijkheden.

Geschiedenis van huidige belasting- en toeslagenstelsel

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is het inzicht ontstaan dat belastingen meer zijn dan alleen een middel om inkomsten te verwerven voor de overheid. Ze kunnen ook gebruikt worden als sturingsmiddel voor het stimuleren van gewenst gedrag en ontmoedigen van slechte praktijken. We noemen dit het ‘instrumenteel gebruik’ van belastingen.

Toenmalig staatssecretaris Vermeend beschreef in 1996 de noodzaak van vernieuwing van het belastingstelsel op basis van instrumenteel denken.⁴⁰ Het belastingstelsel moet dienstbaar zijn aan de economische ontwikkeling, met als randvoorwaarde dat de benodigde middelen van de financiering van overheidsuitgaven worden opgebracht. Gebruikte criteria waren doeltreffendheid, doelmatigheid, inpasbaarheid, verenigbaarheid met budgettaire randvoorwaarden, Europese regelgeving en internationale verdragen.

De kaders en instrumentele inzet van het belastingrecht zijn doorgezet in opeenvolgende kabinetten en ook in de belastingherziening van 2001.⁴¹ In die kaders paste ook een doorgaande verlaging van het toptarief, als prikkel voor economische groei. Het toptarief daalde van 76% in 1972 naar 49,5% in 2020.⁴²

Een grote drijfveer achter de ontwikkeling van een sterk sturend en instrumenteel belastingstelsel is de wens om betaalde arbeid te stimuleren, het ‘vergroten van de arbeidsparticipatie’. Die stimulans werd gezocht in de financiële prikkel, in de mate waarin het netto-inkomen stijgt als iemand meer uren gaat werken of van niet-werken naar betaalde arbeid gaat. In die manier van denken is het logisch om fiscale prikkels te gebruiken die de belastingdruk relateren aan de bron van het inkomen: inkomen uit individuele arbeid wordt minder belast dan het inkomen van een partner of inkomen uit een uitkering. Het huidige stelsel komt in dit denken in de buurt van een ‘optimaal belastingstelsel’, dat wil zeggen: een stelsel van belastingen met een zo groot mogelijke prikkel om te werken.⁴³

De ontwikkeling van meer individuele prikkels gericht op arbeid zijn niet los te zien van de sociologische ontwikkeling, zoals de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen. Deze individualisering vormt een maatschappelijke trend waar de politiek eerder volgend dan sturend in is geweest.

De fiscale instrumenten gericht op arbeidsparticipatie zijn kortingen als de arbeidskorting en Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK), en het

40 W.A. Vermeend, ‘Instrumentalisering van het belastingrecht’, *Weekblad Fiscaal Recht* (WFR), 1996/6185, p. 209-213.

41 Leo Stevens & Arjan Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer, 2016, p. 41.

42 Bas Jacobs, Egbert Jongen & Floris Zoutman, ‘Over de top’, *CPB policy brief 04*, 2013.

43 Egbert Jongen, ‘Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland’, in: Sybren Cnossen en Bas Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink, 2019, p.166-177.

beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK).⁴⁴ De arbeidskorting geeft een impuls aan het netto-inkomen zodra het bruto-inkomen stijgt. De IACK geeft een extra belastingkorting bij een toename van het inkomen van de minstverdienende partner. Het beëindigen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting maakt het marginale tarief lager voor de minstverdienende partner – in de meeste gevallen, de vrouw – voor wie werken daarmee financieel aantrekkelijker wordt.

Dit instrumentalistische gebruik van het fiscale stelsel is een directe oorzaak voor de ongelijke belastingdruk. Het geheel of gedeeltelijk stoppen met werken krijgt grote financiële gevolgen. Waar die keuzes te maken hebben met bijzondere zorg voor kinderen, mantelzorg of andere morele overwegingen werkt dit als een ‘straf’ op de weloverwogen beslissingen die mensen maken.

Instrumentalistisch gebruik van het fiscale stelsel is een directe oorzaak voor de ongelijke belastingdruk.

Met de individualisering van het fiscale stelsel moesten er andere instrumenten komen om huishoudens met een laag inkomen ondersteuning te kunnen geven. De toeslagen zijn om die reden ingevoerd, zoals de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De toeslagen gaven op het niveau van het huishouden wat de individualisering van belastingen hadden weggenomen.

Het CDA en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA hebben zelf actief meegedacht over de ontwikkeling van het huidige belasting- en toeslagenbeleid. Zo pleitten zij jarenlang voor een sociale vlaktaks: één tarief voor de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke heffingskortingen.⁴⁵ Met het enkele tarief zou er een einde komen aan verschillen in belastingdruk tussen huishoudens op basis van de rolverdeling. Met inkomensafhankelijke

44 Zie Centraal Planbureau, *Belastingplan 2008 en 2009*, januari 2007, p. 3; Centraal Planbureau, *Reinventing the Welfare State*, maart 2006, p. 19; Sociaal Cultureel Planbureau, *Moeders, werk en kinderopvang in model*, augustus 2007, p. 10.

45 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en Rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting*, Den Haag, juni 2001; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, Den Haag, juni 2009.

heffingskortingen zou er op een transparante manier inkomenspolitiek worden gevoerd, gericht op het kunnen dragen van de kosten van het levensonderhoud.

De ontwikkeling van het stelsel sinds de hervorming van 2001 heeft deels de ideeën van het CDA gevolgd: er zijn anno 2020 nog maar twee schijven (een ‘tweetaks’) en er zijn inkomensafhankelijke heffingskortingen. Door de groei van de toeslagen en toename van inkomensafhankelijkheid in de heffingskortingen is er maar weinig veranderd aan de hoge marginale druk waar huishoudens mee geconfronteerd worden. Waar vroeger sprake was van een ontmoediging voor de minstverdienende partner om te gaan werken, is nu sprake van een straf voor de partner die ervoor kiest om minder te werken. De neutraliteit van het fiscale stelsel is nog steeds niet gerealiseerd.

Eerste trend: Groeiende complexiteit van de samenleving

Wat bij de ontwikkeling van het toeslagensysteem sinds 2001 niet voorzien kon worden, is de sterke verandering van de samenleving. Het aantal eenoudergezinnen groeide tussen 2001 en 2019 met 47%.⁴⁶ Van de nieuw samengestelde gezinnen (187.000 in 2019) strandt twee derde in vijf jaar.⁴⁷ Jongeren blijven langer thuis wonen.⁴⁸ De werksituatie van mensen veranderde ook sterk: meer mensen dan ooit werken als zzp'er of met een flexibel contract. Het aantal zzp'ers zou wel eens door kunnen groeien van de huidige één naar twee miljoen.⁴⁹

Arbeidsmigratie maakt dat mensen van buiten Nederland hier werken en belasting betalen. Een grote groep van hen zijn seizoensarbeiders die niet permanent in Nederland verblijven. Zij hebben telkens de keuze om hier door te werken, of, wanneer de situatie gunstiger is, tijdelijk of permanent naar het land van herkomst terug te keren. 60% van de arbeidsmigranten is binnen zes jaar weer weg.⁵⁰

De toeslagen zijn ontwikkeld in de periode dat arbeidsmigratie nog beperkt was. In 2004 waren er nog maar 70.000 seizoensmigranten uit

46 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Samenstelling huishoudens*. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71487NED/table?fromstatweb>

47 José Hulsing, 'Een streep door het stiefgezin', *Leeuwarder Courant*, 15 juni 2019.

48 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/06/studerende-en-werkende-jongeren-gaan-later-uit-huis>

49 Marieke Blom, 'Platformen kunnen arbeidsmarkt drastisch veranderen', *Economisch Bureau ING*, 28 november 2018. Zie: <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/onze-economie/de-nederlandse-economie/publicaties/zzp-toekomst-scenarios.html>

50 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg>

Midden- en Oost-Europa werkzaam in Nederland en in 2016 waren het er al 250.000.⁵¹ Arbeidsmigratie was in 2004 nog een beperkt fenomeen, van circa 10.000 personen per jaar. Sindsdien heeft dit een grote vlucht genomen, met name door werknemers uit Midden- en Oost-Europa.⁵² Ook statushouders (vluchtelingen) vormen een nieuwe groep van Nederlanders die hun plek moeten vinden in de samenleving en zijn meer dan gemiddeld werkloos.⁵³

Al deze veranderingen – huishoudsamenstelling, werkvorm, bevolkingssamenstelling – leiden tot een samenspel met belastingen en toeslagen. Een verandering in huishoudsamenstelling heeft invloed op toeslagen en sommige heffingskortingen, wat de handhaving door de Belastingdienst moeilijker maakt en leidt tot de vele terugvorderingen. Zzp'ers hebben een grotere variatie in inkomen, waardoor toeslagen en heffingskortingen vaker moeten worden bijgesteld. Ten slotte zijn arbeidsmigranten moeilijker te volgen als ze toeslagen aanvragen.

De groep ondernemers is meer divers geworden, op basis van contractvorm, relatie met de opdrachtgever, het al of niet hebben van medewerkers en het type van kapitaal. Mensen en bedrijven zijn steeds meer in staat om de juridische vorm waarin ze werken aan te passen en doen dat onder andere op basis van fiscale overwegingen. De groei van het aantal fiscale regelingen geeft een steeds grotere prikkel om het gedrag af te stemmen op belastingen. Maar het noopt aan de kant van de overheid tot steeds nieuwe aanpassingen – om op de mazen in de wet in te spelen – wat een van de oorzaken is van de veranderlijke wetgeving.

Tweede trend: Meer sturing door de overheid

Met de komst van digitale aangifte, online en met vooraf ingevulde bedragen is voor iedereen duidelijk dat de overheid beschikt over tijdige en gedetailleerde informatie over de inkomens van alle huishoudens in Nederland.

De toeslagen zijn één van de manieren om het inkomensbeeld op huishoudniveau te sturen. De overheid heeft de wil en de mogelijkheden om te sturen op de inkomensverdeling. Met gebruik van microdata kan het CPB de effecten van belastingmaatregelen inschatten op het niveau van het

⁵¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Monitor Arbeidsmarkt*, oktober 2016.

⁵² Centraal Planbureau, 'Economie Bloeit. Internationale Onzekerheden', *Macro Economische Verkenning 2019*, Den Haag: 2018. Zie ook de inschatting van het CPB uit 2004, dat slechts een stijging van 10.000 in twee jaar kon voorzien: Centraal Planbureau, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*, 14 januari 2004.

⁵³ Arend Odé & Jaco Dagevos, 'Statushouders aan het werk', *Mens en maatschappij*, 2017, 92 (4), p. 447-468.

huishouden.⁵⁴ Dat dit succesvol is blijkt wel uit de koopkrachtplaatjes bij de Miljoenennota: die laten afwijkingen zien per inkomensgroep van minder dan 1%. Dat wordt bereikt met zichtbare en soms minder zichtbare instrumenten, zoals een oud-minister van Financiën toegeeft.⁵⁵

Sturing is zichtbaar in de sterke groei van de toeslagen, zie Figuur 2 in de appendix. De totale uitgaven aan huurtoeslag zijn tussen 2006 en 2015 gestegen met 63%: van 1,9 naar 3,1 miljard euro. De inschatting van de regering – weergegeven in de figuur – is dat ze tussen 2014 en 2024 nog verder zullen verdubbelen tot meer dan 6 miljard euro.

Het sturen op inkomensverdeling met behulp van koopkrachtplaatjes leidt tot een grote mate van stabiliteit van de inkomensverdeling over de tijd. Het percentage inkomens tussen 60 en 200% van de mediaan staat al 30 jaar op 80 (na belastingen en toeslagen).⁵⁶ De ongelijkheid in besteedbaar inkomen beweegt maar heel weinig: de GINI-coëfficiënt beweegt van 1992 tot 2004 met waarden tussen de 0,325 en 0,335.⁵⁷ Figuur 5 in de appendix toont de ontwikkeling van ongelijkheid voor verschillende maatstaven tussen 2001 en 2016.

Ook het aandeel van topinkomens toont stabiliteit. Het deel van het totale Nederlandse inkomen dat de rijkste 10% verdient is hoog, maar is sinds 1977 niet noemenswaardig veranderd. Dat geldt ook voor de top 1% en top 5%, zie Figuur 6 in de appendix. In de figuur wordt dit vergeleken met de Scandinavische landen waar de aandelen van de topinkomens flink zijn gegroeid sinds de jaren 1990.

En waar sprake is van een toenemende ongelijkheid in vermogen, is dit nog te pril om over te oordelen: er is een opbouw van vermogen over

54 Zoals in Monique de Haard, Patrick Koot & Annikka Lemmens, 'Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomengrens 2019 en 2020', *CPB-notitie*, december 2019. Zie ook Patrick Koot, 'Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt', *CPB Achtergronddocument*, maart 2019.

55 Wouter Bos in: 'Bos: "Stiekeme solidariteit wordt eerder geslikt dan transparante solidariteit"', *De Volkskrant*, 10 januari 2013.

56 Wiemer Salverda, 'Hollen om stil te staan? Tweeverdieners en de Nederlandse middenklasse sinds 1990', in: Godfried Engbersen, Erik Snel & Monique Kremer (red.), *De Val van de Middenklasse*, uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017, Figuur 5.7, p. 163.

57 Voor de ontwikkeling van de de GINI-coëfficiënt over de jaren 1992-2004, zie E. Irrgang & M. Hoeberichts, 'Inkomensongelijkheid in de eenentwintigste eeuw', *Economisch Statistische Berichten*, 2006, 91, p. 152-153. En CBS-Statline voor de periode sinds 2000: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71511ned/table?fromstatweb>. Een recente analyse is die van Patrick Koot, 'Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt', *CPB Achtergronddocument*, maart 2019.

de levensloop en de extreem lage rentes vertekenen de potentiële baten van een hoog vermogen. Ook worden in berekeningen voor Nederland vaak de pensioenvermogens gemakshalve weggelaten.⁵⁸

Sturen en bijsturen

De twee genoemde trends leiden tot een spiraal van sturen en bijsturen. Zo leidt het gebruik van sturingsinstrumenten tot meer onverwachte bijwerkingen. De prikkel om te gaan werken werkt bij tweeverdieners met kinderen anders uit dan bij een samengesteld gezin, een eenoudergezin, alleenstaanden, studenten, statushouders of ouderen. Dit vraagt om reparatiewetgeving en nieuwe regels.

Het effect is sterker naarmate de wetgeving meer specifiek op doelgroepen gericht is. Mensen en bedrijven kunnen zich aanpassen om onder een doelgroep te vallen waar de wet niet voor bedoeld is. Hoe groter het beoogde effect van de wet, hoe aantrekkelijker het wordt voor belastingplichtigen om zich zo te positioneren dat zij onder de regeling kunnen vallen. De populariteit van de zelfstandigenaftrek leidt tot de aanscherping van het urencriterium – dat ook weer gecontroleerd moet worden. De 30%-regeling voor expats vraagt om precisering van wat een buitenlandse kenniswerker precies is. Die precisering gaat niet altijd in één keer goed en er zijn extra regels en reparaties nodig om oneigenlijk gebruik van de regeling te voorkomen.

Op de langere termijn zijn prikkels vaak niet zo effectief als aanvankelijk gedacht. Zo blijken de effecten van fiscale regelingen op arbeidsparticipatie maar moeilijk te meten en zijn ze soms maar erg klein. Het effect van de ene maatregel wordt versluierd door de gelijktijdige effecten van andere maatregelen, door het op elkaar inwerken van inkomen, gezinssamenstelling, toeslagen en heffingskortingen.⁵⁹

De dynamiek van gedragseffecten is een van de redenen dat echt ‘sturen’ met belastingen maar weinig effectief is. Mensen zijn niet naïef: als zij de mogelijkheid hebben om minder belasting te betalen, dan doen ze dat. Er gaan meer mensen werken als ondernemer als de winstbelasting lager is,

58 Simon Toussaint, Bas van Bavel, Wiemer Salverda & Coen Teulings, 'Nederlandse vermogens schever verdeeld dan gedacht', *Economische Statistische Berichten (ESB)*, 23 september 2020.

59 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Participatie-effecten inkomensafhankelijke arbeidskorting*. Brief van de minister van Sociale Zaken, 2006, EK 30.300 XV, E.

en meer mensen als werknemer als de inkomstenbelasting lager is.⁶⁰ Dit aanpassingsvermogen is de kracht van de economie. Tegelijkertijd leidt het tot terughoudendheid bij het inschatten van al te positieve effecten van fiscaal instrumentalisme. Een positieve prikkel wordt snel uitgebuit, een negatieve prikkel weten mensen te ontwijken door gedrag of juridische constructies. Mensen zijn creatiever en hebben meer keuzes dan in een klassiek economisch model van prikkels kan worden gemodelleerd.

Bij het sturen zijn ambtenaren nodig. Van hen wordt dan ook een steeds grotere ‘politieke sensitiviteit’ vereist. Ze zijn er om te zorgen dat de plannen van het kabinet worden uitgevoerd en om de minister uit te wind te houden.⁶¹ Naar aanleiding van zorgen hierover laat het ministerie van Binnenlandse Zaken inmiddels een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). In de opdracht aan de Universiteit Utrecht formuleert het ministerie zijn vragen als volgt:

*Is de kwaliteit van leidinggeven in de ambtelijke top voldoende?
Zijn zij niet te veel bezig met het ‘uit de wind houden’ van hun
ministers? Hebben hogere ambtenaren wel voldoende verstand van
het beleidsdomein waarin ze werken?*⁶²

Bovenstaande maakt dat de ongelijke belastingdruk, de stapeling van regelingen en de veranderlijke wetgeving geen vergissingen zijn, maar een logische uitkomst van een maatschappijbeeld. Alle instrumenten die helpen om politieke doelen te bereiken moeten worden ingezet. In bedrijfskundige termen: zolang de marginale opbrengst van een regeling groter is dan de kosten, levert die winst op. En die winst kan groot zijn, in de perceptie van politieke daadkracht en besluitvaardigheid.

⁶⁰ Arjan Lejour & Gabriella Massenz, ‘Income Shifting and Organizational Form Choice: Evidence from Europe’, *Tilburg University, working paper*, 2020,

⁶¹ Derk Stokmans & Philip de Witt Wijnen, ‘Een kaste van loyale vlekverwijderaars’, *NRC Handelsblad*, 21 februari 2020.

⁶² Zie: <https://www.uu.nl/nieuws/usbo-advies-onderzoekt-functioneren-algemene-bestuursdienst-abd>

De ongelijke belastingdruk, de stapeling van regelingen en de veranderlijke wetgeving zijn geen vergissingen, maar een logische uitkomst van een maatschappijbeeld.

De kosten van instrumentalisme worden pas op iets langere termijn zichtbaar. Op de korte termijn ziet men de voordelen van het vergroten van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van ondernemerschap, het beperken van milieuschade en het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Pas later wordt zichtbaar dat de belastingdruk gaat verschillen per economische activiteit en inkomstenbron. De riante zelfstandigenaftrek – een prikkel om een eigen bedrijf te beginnen – leidt tot ongelijkheid op basis van inkomstenbron. De lage bijtelling voor elektrische auto's – een prikkel om CO₂-uitstoot te verminderen – leidt tot ongelijkheid op basis van type auto.

Samenvatting

- Het huidige belastingstelsel is eind jaren negentig ontworpen om meer instrumenteel – doelgericht – te kunnen zijn. Met heffingskortingen en toeslagen zou veel preciezer gestuurd kunnen worden op de inkomens van huishoudens en op de arbeidsparticipatie.
- Door het sturen op inkomen is de inkomensverdeling weliswaar zeer stabiel over de tijd, maar is ook het aantal en de reikwijdte van inkomensafhankelijke regelingen erg groot geworden.
- Het sturen op arbeidsparticipatie maakt de bron van het inkomen tot een factor in het bepalen van de belastingdruk. Dit leidt tot de ongelijke belastingdruk.
- Een dieperliggende oorzaak voor de problemen in belasting- en toeslagenbeleid zijn twee elkaar versterkende trends: groeiende complexiteit van de samenleving en meer sturing door de overheid.
- De sturingsmogelijkheden zijn steeds groter geworden door digitalisering en de beschikbaarheid van data. Het effect is een beleid van sturen en bijsturen, dat leidt tot de stapeling van regelingen en erg veranderlijke wetgeving.

Hoofdstuk 4

Christendemocratisch denken over belastingen

Dit hoofdstuk bespreekt betrouwbare belastingen vanuit de christendemocratische kernwoorden van gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Christendemocratie betekent iets voor het belastingbeleid. De christendemocratie is een drijvende kracht geweest achter de naoorlogse opbouw en latere hervormingen van de verzorgingsstaat.⁶³ De christendemocratie heeft zich bewezen in de praktische politieke uitwerking van haar uitgangspunten. Hoofdstuk 3 schreef iets over de rol en de visie van het CDA bij de invoering van het toeslagenstelsel. Met de problemen die er nu zijn mag een antwoord gevraagd worden op de vraag hoe we verder moeten.

Bovenal is christendemocratie waardevol omdat zij staat op de schouders van reuzen. Zij kiest haar ‘reuzen’ in het christendom, de klassieke denkers en de christelijke traditie. Op sociaaleconomisch terrein is dat de christelijk-sociale leer, zoals al in de 19e eeuw verwoord werd in de encyciek *Rerum Novarum* en op het eerste Christelijk Sociaal Congres.⁶⁴ Op staatsrechtelijk gebied sluit de christendemocratie aan bij de klassieke inzichten over rechtsfilosofie, over het wezen van de staat, legitimatie en begrenzing van overheidsgezag.⁶⁵ De worteling in de traditie maakt dat de christendemocratie niet ‘nieuw’ genoemd kan worden, ook al is het CDA pas formeel opgericht in 1980.

⁶³ Carlo Invernizzi Accetti, *What is Christian democracy?: politics, religion and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

⁶⁴ Rien Fraanje, *Paus Leo XIII en Abraham Kuyper*, Amsterdam: Boom Uitgevers, 2016.

⁶⁵ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Gezag, vrijheid en burgerschap. De rol van de overheid in onze samenleving*, Den Haag, juni 2016.

Voor inspiratie uit de jongste tijd wordt voor dit hoofdstuk geput uit bronnen die niet afzonderlijk bij de tekst genoemd zullen worden. Dit zijn het *Program van Uitgangspunten*, het rapport *Publieke Gerechtigheid* uit 1990⁶⁶, maar ook recentere rapporten waarin de uitgangspunten van het CDA worden besproken.⁶⁷

Publieke gerechtigheid

Publieke gerechtigheid is een manier van kijken naar de samenleving als een rechtsgemeenschap, waarin mensen leven met wederzijdse rechten en plichten. Dit perspectief staat haaks op de sociaaleconomische politiek die de inkomensverdeling als maatstaf van rechtvaardigheid neemt. Zo'n keuze suggereert dat rechtvaardigheid is uit te drukken in één getal en dat geen rekening gehouden hoeft te worden met de manier waarop mensen leven, zelf keuzes maken en de manier waarop de overheid invloed heeft op hun leven. Deze hyperfocus heeft ons blind gemaakt voor de ontstane verschillen in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

Publieke gerechtigheid stelt tegenover de inkomensverdeling een andere maatstaf van rechtvaardigheid: de mate waarin mensen tot hun recht kunnen komen.

Publieke gerechtigheid stelt tegenover de inkomensverdeling een andere maatstaf van rechtvaardigheid: de mate waarin mensen tot hun recht kunnen komen. De grote ongelijkheid in belastingdruk is onrechtvaardig, want ze maakt het voor het ene huishouden moeilijker om rond te komen dan een ander. De stapeling van regelingen is onrechtvaardig, want het beperkt mensen

66 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid: een christendemocratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Den Haag: Bohn Stafleu Van Loghum, oktober 1990.

67 Zoals de bundel Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, maart 2011 met bijdragen van Raymond Gradus, Govert Buijs, Jan Jacob van Dijk, Peter van Wijmen en Sophie van Bijsterveld. Of het rapport CDA, *Nieuwe woorden, nieuwe beelden* van de commissie, 'Hertaling uitgangspunten', Den Haag, 2012.

in het inschatten van de consequenties van hun handelen. De veranderlijke wetgeving is onrechtvaardig, want ze maakt mensen tot speelbal van politieke besluitvorming die de inkomensverdeling belangrijker vindt dan stabiliteit en voorspelbaarheid.

Gespreide verantwoordelijkheid

Gespreide verantwoordelijkheid gaat uit van de kracht van de samenleving als startpunt voor het denken over maatschappelijke problemen. Mensen leven en werken samen in hun eigen verbanden, en dit is wat de samenleving draagt. Dit perspectief wordt ook wel de *civil society* genoemd.⁶⁸ In de samenleving werken mensen samen op een wederkerige manier, zorgen zij voor elkaar en vinden zij hun identiteit. Zij wordt bij elkaar gehouden door sociale normen, eigen initiatief en normen en waarden.⁶⁹

Gespreide verantwoordelijkheid stelt niet de doelen van de overheid centraal, maar kijkt naar de middelen: de overheid moet met haar fiscale wetgeving voorzichtig zijn met het doorkruisen van de eigen verantwoordelijkheid van mensen in hun verbanden. Ze moet een respectvolle afstand bewaren tot de keuzes die mensen zelf maken over hoe ze willen samenleven en hun normen en waarden. Een democratische staat kan geen overtuigingen creëren en is afhankelijk van voorwaarden – zoals normen en waarden – die ze zelf niet kan beheersen.⁷⁰

Gespreide verantwoordelijkheid rust op de fundamentele notie dat onze kennis over sociale en maatschappelijke problemen beperkt is. Die beperking ontstaat door gebrek aan kennis, gebrek aan wijsheid en de fundamentele onmogelijkheid om alle interacties tussen mensen en instellingen vooraf te kunnen inschatten.⁷¹ Het is één van de redenen waarom een moderne economie baat heeft bij marktwerking: het prijsmechanisme zorg ervoor dat informatie over schaarste voor iedereen zichtbaar is en dat alle deelnemers aan de samenleving hun eigen keuzes kunnen maken.

68 Raghuram Rajan, *The third pillar: How markets and the state leave the community behind*, Londen: Penguin Press, 2019.

69 Samuel Bowles & Wendy Carlin, 'Shrinking capitalism', *AEA Papers and Proceedings*, 2020, 110, p. 372-77.

70 Ernst Hirsch Ballin, *Christianity and the future of Christian democracy. Salting politics with compassion*, 3rd Annual 'Christianity and Society' lecture, 21 februari 2013..

71 Thomas Sowell, *Knowledge and decisions*, New York: Basic Books, 1980, 10.

Een parallel met 1978

Nederland stond eind jaren zeventig, begin jaren tachtig voor grote problemen: de werkloosheid lag boven de 10%, inflatie en rente waren hoog en de economie stagneerde. Het CDA was nog niet officieel opgericht, maar een rapport van de gezamenlijke wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU beschreef de problemen op de meest pregnante manier.⁷² Het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* beschreef uitgebreid en in detail hoe de normale verdeling van verantwoordelijkheden in de economie was zoekgeraakt. De overheid had te lang en te veel de economie van bovenaf willen sturen en had geen oog gehad voor de verantwoordelijkheden die mensen, bedrijven en instellingen zelf hebben.

De gangbare trend binnen onze economische orde is, dat de overheid een toenemende eindverantwoordelijkheid wordt opgedrongen in steeds meer vitale sociaaleconomische kwesties. Voor het waarmaken van deze verantwoordelijkheden mist de overheid niet alleen de bevoegdheid, maar in onze huidige economische orde ook de instrumenten. Wanneer zij zich de noodzakelijke instrumenten zou willen toe-eigenen, dan leidt dit tot een welhaast geheel centraal geleide economische bedrijvigheid, in het bijzonder gericht op de investeringsbeslissingen, de inkomensverdeling en delen van de inkomensbestedingen.

*Een dergelijke ontwikkeling staat haaks op wat in het CDA wordt voorgestaan terzake van het spreiden van verantwoordelijkheden.*⁷³

De lijn van het rapport uit 1978 – relevant voor ons vandaag – is dat een uitweg uit de crisis alleen succesvol kan zijn als wij de verantwoordelijkheden kunnen neerleggen op het juiste niveau. Veel van het werk van de regering in de daaropvolgende jaren in de kabinetten-Lubbers volgde uit de inzichten van ‘Gespreide verantwoordelijkheid’: de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om werk boven inkomen te stellen, de verantwoordelijkheid van de overheid voor een sluitende begroting, de verantwoordelijkheid van mensen voor het vinden van werk. Van de resultaten plukken we als samenleving nog steeds de vruchten.

⁷² Wetenschappelijke Instituten van de ARP, CHU & KVP, *Gespreide Verantwoordelijkheid. Een christen-democratische bijdrage over de economische orde*, Den Haag, 1978.

⁷³ Ibidem p. 158.

Anno 2020 staan we weer voor grote problemen. De nasleep van de coronacrisis levert een grote budgettaire druk op. En dan zijn er nog de uitdagingen van de toekomst: de circulaire economie vraagt om een verschuiving in lastendruk van hergebruik naar nieuwkoop. Flexibele arbeidsrelaties en arbeidsmigratie vragen om een grotere neutraliteit in het belasten van arbeid, dat minder onderscheid maakt tussen het type contract. Elektrisch rijden vraagt om een verschuiving van accijns naar het beprijzen van mobiliteit. De parallel met 1980, het oprichtingsjaar van het CDA ligt voor de hand: ook nu is de vraag naar de juiste economische ordening en een goede spreiding van verantwoordelijkheid hard nodig.

Solidariteit

Solidariteit in de christendemocratie gaat om het feit dat mensen solidair *zijn*. Het is een uitdrukking van de menselijke waardigheid dat elk mens telt.

In belastingbeleid zien we solidariteit terug in het draagkrachtbeginsel: er wordt alleen belasting geheven over inkomen dat uitgaat boven datgene wat nodig is om te kunnen leven. Zowel het progressieve stelsel van belastingstijven als het toeslagensysteem gaan uit van draagkracht. Progressie in belastingtarieven betekent immers dat hogere inkomens een hoger gemiddelde belasting betalen. En toeslagen zijn bedoeld voor het dekken van de vaste lasten van minder draagkrachtige huishoudens. Samen vormen het belastingstelsel en de toeslagen een op draagkracht en solidariteit gericht systeem.

De analyse van de problemen in de vorige hoofdstukken laat echter zien dat er op ten minste drie manieren geweld wordt gedaan aan de redelijke solidariteit. Het eerste en meest duidelijke is het grote verschil in lastendruk tussen huishoudens onderling, zoals tussen een- en tweeverdieners. De vorige hoofdstukken hebben dit uitgebreid beschreven. Deze verschillen zetten de normale solidariteit op basis van inkomen onder druk. Het leidt tot vragen naar de visie van de overheid op de samenleving en naar de eerlijke verdeling van lasten.

Ten tweede blijkt de uitvoering, het formele aspect, grote administratieve lasten en risico's te leggen bij de mensen die dat het minst kunnen dragen. De ontvangers van toeslagen krijgen met de toeslagen ook het risico van terugbetalen en moeten een grote mate van oplettendheid aan de dag leggen. Het risico van moeten terugbetalen ontstaat door gewijzigde – soms triviale – omstandigheden van het huishouden.

Het derde aspect dat knaagt aan solidariteit is de ondoorzichtigheid ervan. Door de grote hoeveelheid regelingen is er weinig besef in de samenleving over

de mate van solidariteit. Zo is er aardig wat rekenwerk nodig om uit te vinden wat de netto-lastendruk precies is voor een huishouden, en hoe je die vergelijkt tussen twee gezinnen met hetzelfde inkomen. En die ondoorzichtigheid lijkt soms met opzet gecreëerd te zijn. Zo beschrijft het ministerie van Financiën de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting - die ingevoerd werd in 2014 – als ‘feitelijk ... een verhoging van het tarief tweede en derde schijf’.⁷⁴ Een oud-minister van Financiën noemt dit type van maatregelen een vorm van ‘stiekeme solidariteit’.⁷⁵

Het fnuikende van het verbergen van solidariteit is – los van de democratische verantwoording – dat een natuurlijke gewoonte van solidariteit uit het bewustzijn verdwijnt. Het duidelijk maken van waar inkomensverdeling plaatsvindt, houdt de samenleving betrokken bij het vraagstuk van het verschil in levensstandaard en kansen. Onzichtbare solidariteit holt een goede gewoonte uit en leidt tot wantrouwen. Het aanspreken van de kiezer als volwassene moet een goede gewoonte blijven van de Nederlandse democratie.

Het fnuikende van het verbergen van solidariteit is dat een natuurlijke gewoonte van solidariteit uit het bewustzijn verdwijnt.

Rentmeesterschap

Het laatste uitgangspunt, rentmeesterschap, brengt ons bij een van de pijlers van een goed belastingstelsel, namelijk een langetermijoriëntatie. Rentmeesterschap is een oud woord maar het CDA heeft nog geen betere term weten te vinden.⁷⁶ Een Engels woord, *stewardship*, spreekt tegenwoordig meer tot de verbeelding. Het drukt uit dat het mensenleven eindig is en dat onze

74 Ministerie van Financiën, *Bouwstenennotitie 'Belasten van inkomsten in Box 1*, 1 mei 2020, p. 9.

75 Wouter Bos in: 'Bos: "Stiekeme solidariteit wordt eerder geslikt dan transparante solidariteit"', *De Volkskrant*, 10 januari 2013.

76 CDA-commissie Hertaling Uitgangspunten, *Nieuwe woorden, nieuwe beelden*, januari 2012.

verantwoordelijkheid groter is dan het hier en nu. We hebben zorg te dragen voor onze leefomgeving en voor de toekomstige generaties.

Het beheer van de rentmeester is geen beheerszucht. Wie beheerst wil alles onder controle houden en invloeden van buiten beperken. Een rentmeester wil de zaken zó op orde hebben dat het ‘huis van de samenleving’ bestand is tegen stormen en ongevallen. De gerichtheid is op veerkracht en goed onderhoud. Er zijn geen half afgemaakte of gehaaste ad hoc-oplossingen. Het onderhoud is goed, de vloer is in de was gezet en het huis is klaar voor de bewoners en kan doorgegeven worden aan de volgende generatie. Sturingsdrang maakt plaats voor behoorlijk bestuur.

Rentmeesterschap wijst ook op het belang van ervaringskennis. Zo is de kwaliteit van de violen van Stradivarius niet alleen gelegen in zijn eigen genialiteit, maar in de ervaring van vijf generaties van vioolbouwers vóór hem.⁷⁷ Die was nodig, omdat het vernis van de viool eerst twintig jaar nodig heeft om te rijpen, en dan nog twintig jaar nodig heeft om uit te harden. Na veertig jaar wordt pas duidelijk of de keuzes goed hebben uitgekapt. Er zijn meerdere mensenlevens nodig om te leren van fouten. Eén mensenleven is te kort om een goede viool te leren bouwen.

Voor het belastingstelsel betekent rentmeesterschap dat er aandacht is voor de kwaliteit van wetgeving en voor het leren van opgebouwde ervaring. Overhaaste ingrepen en stapeling van wetgeving zijn een teken dat er iets niet in orde is met de manier van hoe belastingwetten ontstaan. Er mag op belastinggebied een vorm van staathuishoudkunde verwacht worden die zich richt op de volgende generatie en niet enkel op de volgende verkiezingen.

Samenvatting

- De christendemocratische uitgangspunten geven richting aan het denken over rechtvaardige belastingen en een betrouwbaar fiscaal stelsel.
- Publieke gerechtigheid stelt de mate waarin mensen tot hun recht kunnen komen als maatstaf, niet de inkomensverdeling of de koopkrachtplaatjes.
- Gespreide verantwoordelijkheid wijst op het belang van huishoudens als eenheid, een beperking in het gebruik van prikkels en een economische ordening waarin verantwoordelijkheid gedeeld wordt tussen de verschillende delen van de samenleving.

⁷⁷ Thomas Levenson, ‘How not to make a Stradivarius’, *The American Scholar*, 1994, 63 (3), p. 351-378.

- Het belang van solidariteit dwingt ons om de complexiteit te betrekken in de uitvoering van toeslagen en inkomensbeleid en inkomensverdeling op een transparante manier vorm te geven. Complexe toeslagen leggen de grootste mentale druk bij de huishoudens die dit het minst kunnen dragen.
- Rentmeesterschap leidt tot een oriëntatie op de kwaliteit van fiscale wetgeving en langetermijnoverwegingen voor een goed belastingstelsel.

.....



Hoofdstuk 5

Principes voor vernieuwing

Betrouwbaar belastingen vraagt om een samenhangende visie. Vanuit de christendemocratische uitgangspunten geeft dit hoofdstuk principes om het belastingstelsel te vernieuwen, namelijk op basis van voorspelbaarheid, met gelijke druk en met hoge kwaliteit van fiscale wetgeving.

Dit hoofdstuk beschrijft drie richtingen waarop het belastingbeleid vernieuwd moet worden, op een manier die tegemoetkomt aan wat de christendemocratie ziet als een realistisch mens- en maatschappijbeeld. De richtingen vormen de brug tussen de christendemocratische uitgangspunten in hoofdstuk 4 en de voorstellen van hoofdstuk 6.

De eerste richting, voorspelbaarheid, maakt dat belastingen weer passen in het normale ‘mentale model’ van de leefwereld van huishoudens. Door zich te voegen in de leefwereld van mensen bevordert het de autoriteit van de overheid en de Belastingdienst in het bijzonder. Minder sturen leidt tot minder bijsturen, handhaving en administratieve druk.

De tweede richting, gelijke belastingdruk, stelt de eerlijke verdeling van lasten over mensen als voorwaarde voor samenleven. We hebben vanuit het draagkrachtprincipe een progressief belastingstelsel, maar de overige verschillen in belastingdruk moeten beperkt blijven.

De derde richting, een hoge kwaliteit van fiscale wetgeving richt zich op de competentie van de wetgever. Die moet zich realiseren dat zijn autoriteit niet alleen een wettelijke basis heeft, maar ook bewezen moet worden in een goed bestuur. Wetten zijn geen ingrepen in een ‘proeftuin’ maar leggen de rechten en plichten vast van burgers, die ervan mogen uitgaan dat wetten ten dienste staan van de menselijke waardigheid en het beschermen van de rechten die we al van nature bezitten. Een hoge kwaliteit van wetgeving is tegelijk het politieke antwoord op de grote druk en problemen bij de Belastingdienst.

I. Voorspelbaarheid: belastingen als voorspelbare factor voor huishoudens

De basis van menselijke eenheid is het huishouden. Waar mensen samenwonen en gezamenlijk werken aan hun levensonderhoud, daar komt de vraag op wie wat kan bijdragen. Je leeft in eerste instantie in je eigen huishouden, maar je draagt naar vermogen bij aan het in stand houden van de gemeenschap. Die bijdrage begint nadat eerst in de eigen levensbehoefte is voorzien. Kleine kinderen worden letterlijk en figuurlijk ‘gedragen’. In eerste instantie dragen de ouders de kinderen. En later in het leven dragen de kinderen nog wel eens de zorg voor de ouders. En als een van de gezinsleden ziek is, dragen de anderen de zorg. Leden van een huishouden zijn betrokken op elkaar door de band van de liefde.

Gedacht vanuit de economie van het huishouden past een fiscale benadering die de verantwoordelijkheid van de leden stimuleert en ruimte biedt voor het verwerven van een eigen inkomen. Regelingen gericht op het huishouden moeten passen in het patroon van maandelijkse inkomsten en uitgaven, niet te veel fluctuaties opleveren en zorgen dat werk lonend blijft. Het kunnen werken, en meer kunnen werken als dat nodig is, moet een normale beloning kunnen opleveren.

Het kunnen werken, en meer kunnen werken als dat nodig is, moet een normale beloning kunnen opleveren

Het eigen initiatief en de wederzijdse hulp van mensen in een huishouden vraagt om zo min mogelijk ruis en onzekerheid van de kant van de overheid. Hoe meer een financiële regeling – zoals de toeslagen – een risicofactor wordt, hoe meer dit het eigen initiatief van mensen wegdrukt.⁷⁸ Het bevorderen van voorspelbaarheid geeft ruimte aan dat initiatief en plaatst de overheid niet als sturende macht, maar als betrouwbare partner naast andere instituties van de samenleving. Dit is een uitdrukking van gespreide verantwoordelijkheid.

78 Dan Ariely, Uri Gneezy, George Loewenstein & Nina Mazar, ‘Large stakes and big mistakes’, *The Review of Economic Studies*, 2009, 76 (2), p. 451-469; Edward P. Lazear & Sherwin Rosen, ‘Rank-order tournaments as optimum labor contracts’, *Journal of political Economy*, 1981, 89 (5), p. 841-864.

Het huishouden met meerdere inkomens is een vorm van verzekering. In een huishouden zijn mensen op een natuurlijke manier solidair met elkaar. Als het inkomen van een van de partners daalt of helemaal wegvalt, dan kan de andere partner meer werken. Dit verzekeringsmotief maakt dat sociale regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet alleen een effect hebben op het inkomen maar ook op de beslissingen over werk en uitgaven van het hele huishouden.⁷⁹ De onderlinge ‘verzekering’ kan alleen goed functioneren als de overige inkomsten en belastingen voorspelbaar zijn. Het functioneert het beste als toeslagen en heffingen niet te veel meebewegen met het inkomen en de samenstelling van het huishouden.

Paradoxaal genoeg vraagt de economie van het huishouden om een belastingheffing en inkomenspolitiek die zo veel mogelijk ‘blind’ is voor de samenstelling van dat huishouden. Dat wil zeggen: de tarieven en heffingskortingen gaan alleen over het inkomen dat het individu verdient. Deze individualiteit maakt dat de beslissingen om al of niet samen te wonen en voor anderen te zorgen – tijdelijk of permanent – niet worden verstoord door fiscale prikkels.

Bovenstaande leidt tot onderstaande formulering van het eerste principe.

Principe 1: Betrouwbaarheid boven instrumentalisme

Belastingen zijn een noodzaak, maar horen een eenvoudige en begrijpelijke invloed op de huishoudfinanciën te hebben bij verandering van inkomen of leefsituatie.

II. Gelijke druk als basis voor samenleven

De oorzaak van veel ongelijke belastingdruk tussen huishoudens is het gebruik van fiscale prikkels gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Die kan in de ogen van beleidsmakers nooit hoog genoeg zijn. Maar in dat denken wordt geen recht gedaan aan hoe gezinnen leven en hoeveel moeite het kost om kinderen op te voeden. Ouderschap kost tijd en energie, die niet besteed kan worden aan werken. En het huidige fiscale systeem geeft financiële nadelen

⁷⁹ David Autor, Andreas Kostøl, Magne Mogstad & Bradley Setzler, 'Disability benefits, consumption insurance, and household labor supply', *American Economic Review*, 2019, 109 (7), p. 2613-2654.

aan gezinnen waarbij een van de partners ervoor kiest om een tijd lang niet te werken.

Nobelprijswinnaar James Heckman is een sterk voorstander van ontwikkelingsgericht beleid voor kinderen, zoals in voorschoolse educatie en het lager onderwijs. Maar hij maakt daarbij de volgende aantekening:

Geen enkel voorschools programma kan de omgeving, ouderlijke liefde en zorg bieden van een functionerend gezin en de levenslange baten die dat met zich meebrengt.⁸⁰

Begeleiding, opvoeding en het hebben van een veilige thuissituatie verklaren een groot deel, mogelijk meer dan 50% van de onderwijsprestaties en loopbaanontwikkeling van mensen.⁸¹ Die thuissituatie verdraagt zich niet met een stapeling van financiële prikkels en de risico's van terugbetalen. Dit inzicht moet leidend zijn in het heffen van belasting op huishoudens, in het weghalen van belemmeringen voor gezinnen en in het verminderen van inkomensafhankelijke regelingen. De overheid moet op gepaste afstand staan en zichzelf een lagere, tweede plaats toekennen ten opzichte van de huishoudens en de ouders die met alle uitdagingen van deze tijd zich bezighouden met de opvoeding van kinderen.

De herwaardering van gezinnen en het belang van opvoeden biedt tegenwicht tegen de maatschappelijke en politieke stroming die werk en professionele ambitie tot hoogste norm verheffen. Er kan net zo goed sprake zijn van ongezonde ambitie, die ten koste gaat van anderen. Het kan ten koste gaan van de zorg voor kinderen en het in stand houden van het gezin.⁸² Het hebben van kinderen maakt misschien wel minder ambitieus, maar dan is dat eerder een probleem van het verheffen van 'ambitie' tot maatschappelijke norm dan van het gedrag van ouders.⁸³ Verschillende mensen maken verschillende keuzes en de overheid moet terughoudend zijn in het fiscaal sturen of straffen van gedrag.

80 'No public preschool program can provide the environments and the parental love and care of a functioning family and the lifetime benefits that ensue.' Zie: <https://medium.com/@ArchbridgeInst/nobel-prize-winning-economist-dr-5550da1df5c3>

81 James J Heckman & Stefano Mosso, 'The economics of human development and social mobility', *Annual Review of Economics*, 2014, 6 (1), p. 689-733.

82 Paul Collier, *The future of capitalism: Facing the new anxieties*, Londen: Penguin Books, 2018.

83 Zie: <http://www.paulgraham.com/kids.html>

De gevoeligheid van prikkels kan niet verhullen dat menselijk gedrag is ingebed in sociale relaties. Mensen doen moeite voor elkaar en bevestigen sociale normen.⁸⁴ Mensen werken voor de beloning, maar ook voor autonomie, beroepseer en sociale contacten.⁸⁵ Wat we zelf maken waarderen we hoger (het zogenoemde 'IKEA-effect').⁸⁶ Werk dat betekenis heeft wordt meer gewaardeerd.⁸⁷ Het betekenisaspect kan sociaal genormeerd zijn, maar ook religieus geïnspireerd zijn. Wat de bron ook is, waar betekenis verdwijnt ontstaat wanhoop en nihilisme.⁸⁸

De context waarin mensen en bedrijven zich bevinden maakt dat prikkels hun doel voorbij kunnen schieten. Als ze niet in lijn liggen met de eigen morele overwegingen van mensen, dan kunnen ze krachteloos blijken, averechts werken of zelfs verzet oproepen.⁸⁹

Gespreide verantwoordelijkheid betekent dat we ons bewust zijn van de eigen morele overwegingen van mensen en bedrijven. Een overdaad aan prikkels doet hier afbreuk aan. Ze leiden tot meer calculerend en zelfgericht gedrag, en versterken daarmee gedrag dat we in een verantwoordelijke samenleving niet zouden willen stimuleren. Het stimuleren van calculerend gedrag richt schade aan op vlakken van het maatschappelijk leven, ook al kunnen we die niet direct waarnemen.

Waar mensen samenleven komen ook de motieven van mensen samen. Die kunnen financieel zijn, maar ook transcendent, relationeel, gebaseerd op herkenning en gezamenlijke belangen. De onderliggende motieven zijn complex en niet eenduidig gericht op het eigen belang van het individu. In de context van het huishouden herkennen we dat allemaal: in één huis zorgen mensen voor elkaar, maken ze gezamenlijk keuzes voor uitgaven⁹⁰, leningen⁹¹,

84 Ernst Fehr & Simon Gächter, 'Cooperation and punishment in public goods experiments', *American Economic Review*, 2000, 90 (4), p. 980-994.

85 Dan Ariely, *Payoff: The hidden logic that shapes our motivations*, New York: Simon and Schuster, 2016.

86 Michael I. Norton, Daniel Mochon & Dan Ariely, 'The IKEA effect: When labor leads to love', *Journal of consumer psychology*, 2012, 22 (3), p. 453-460.

87 Dan Ariely, Emir Kamenica & Dražen Prelec, 'Man's search for meaning: The case of Legos', *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2008, 67 (3-4), p. 671-677.

88 Viktor E. Frankl, *Man's search for meaning*, New York: Simon and Schuster, 1985.

89 Uri Gneezy & Aldo Rustichini, 'A fine is a price', *The Journal of Legal Studies*, 2000, 29 (1), p. 1-17.

90 Lasse Eika, Magne Mogstad & Ola L. Vestad, 'What can we learn about household consumption expenditure from data on income and assets?', *Journal of Public Economics*, 2020, artikel nummer 104163.

91 Erich Kirchler, Erik Hoelzl & Bernadette Kamleitner, 'Spending and credit use in the private household', *The Journal of Socio-Economics*, 2008, 37 (2), p. 519-532.

werk, inkomen⁹², vakanties⁹³ en vormen ze relaties met anderen buiten het huishouden.

Bedrijven

Er zijn veel fiscale regelingen die gericht zijn op het bedrijfsleven, zo zagen we in hoofdstuk 2. Op de lange termijn worden de investeringen van bedrijven bevorderd door een voorspelbaar belastingregime met weinig uitzonderingen. Om bij te kunnen dragen aan duurzame groei is een goed zicht op wat uitstoot kost essentieel. Dat zicht op die uitstoot hoeft niet meteen de beprijzing van CO₂ te betekenen. Het gaat niet in eerste instantie om een verschuiving van de belastingdruk, maar om de openheid over gehanteerde tarieven. Die ondoorzichtigheid vermindert het draagvlak onder de bevolking voor milieumaatregelen, energiebesparing en verduurzaming.

De tragiek van het klimaatbeleid tot op dit moment is dat de grootste energiebelasting wordt geheven op de groep die daar het minste aan kan doen: de huishoudens en kleine ondernemers. De grote ondernemers en vervuilers betalen honderd tot duizend keer minder aan uitstoot, om ze te beschermen tegen internationale concurrentie.⁹⁴

Een grote stap in klimaatbeleid valt alleen te verwachten als ondernemers de vrijheid krijgen om te concurreren op verduurzaming en vermindering van CO₂-uitstoot. Zonder deze innovatieve krachten zullen klimaatmaatregelen vaak samenvallen met een netto-lastenverzwaring voor huishoudens. Een meer gelijke belastingdruk in termen van impliciete CO₂-prijzen bevordert een rationele en efficiënte aanpak van het klimaatprobleem. Efficiëntie is daarbij geen vies woord, maar een logische uitdrukking van rentmeesterschap: zuinig omgaan met schaarse middelen.

Naast een gelijke druk van energiebelasting is ook de *onvoorspelbaarheid* van de kosten voor CO₂-uitstoot (en andere broeikasgassen) een specifieke bron van inefficiëntie in de aanpak van het klimaatprobleem.⁹⁵ Bedrijven kunnen

92 Wil Portegijs, 'Ons geld. Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen', *Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag, december 2018.

93 Ziene Mottiar & Deirdre Quinn, 'Couple dynamics in household tourism decision making: Women as the gatekeepers?', *Journal of vacation marketing*, 2004, 10 (2), p. 149-160.

94 Herman Vollebergh, Gerbert Romijn, Joep Tijm, Corjan Brink & Johannes Bollen, 'Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken', Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *CPB/PBL Policy Brief*, juni 2019.

95 William Blyth, Richard Bradley, Derek Bunn, Charlie Clarke, Tom Wilson & Ming Yang, 'Investment risks under uncertain climate change policy', *Energy policy*, 2007, 35 (11), p. 5766-5773.

de motor zijn voor groene groei, maar alleen als zij zekerheid hebben over de toewijding van de overheid aan klimaatbeleid.⁹⁶ Voor effectief en efficiënt klimaatbeleid spelen meer factoren een rol maar voor langetermijninvesteringen van de private sector is een langetermijncommitment aan een CO₂-prijs een eerste vereiste.

Voorspelbaarheid en vergelijkbaarheid sluiten niet uit dat de overheid op sommige vlakken een actieve taak heeft, bijvoorbeeld bij investeringen in klimaat en innovatie.⁹⁷ Dit lijkt weerklank te vinden op Europees niveau.⁹⁸ Het bewijs voor de effectiviteit van industriepolitiek en de meerwaarde boven private investeringen blijft echter afhankelijk van de context.⁹⁹ Voor dit rapport laten we deze actieve rol van de overheid buiten beschouwing.

Bovenstaand kan worden samengevat in het tweede principe:

Principe 2: Gelijke druk

De belastingdruk tussen huishoudens en bedrijven moet onderling vergelijkbaar zijn. Afwijkingen moeten beperkt zijn en een duidelijk en afgebakend doel hebben.

96 Frank Maarten & Jan Venmans, 'The effect of allocation above emissions and price uncertainty on abatement investments under the EU ETS', *Journal of Cleaner Production*, 2016, 126, p. 595-606.

97 Mariana Mazzucato, 'The innovative state: Governments should make market, not just fix them', *Foreign Aff.*, 2015, 94, p. 61; Dani Rodrik, 'Industrial policy for the twenty-first century', *Harvard University*, 2004,

98 Zoals de 'Green Deal' van de Europese Commissie en het Frans-Duitse manifest voor een 'Europese industriepolitiek die past bij de eenentwintigste eeuw', zie: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf>

99 Zuid-Korea en Israël lijken succesvol geweest te zijn in hun industriepolitiek, maar dit vond plaats in een bijzondere context. Uitgaven aan defensie lijken grosso modo positieve externe effecten te hebben. Zie: Larry E. Westphal, 'Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South Korea's experience', *Journal of Economic perspectives*, 1990, 4 (3), p. 41-59; Dan Breznitz, 'Industrial R&D as a national policy: Horizontal technology policies and industry-state co-evolution in the growth of the Israeli software industry', *Research Policy*, 2007, 36 (9), p. 1465-1482; Enrico Moretti, Claudia Steinwender & John Van Reenen, 'The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers', *National Bureau of Economic Research*, 2019.

III. Hoge kwaliteit van fiscale wetgeving en uitvoering

Ten slotte is een principe nodig dat uitstijgt boven de politieke doelstellingen van het moment. Die doelen wijzigen over de tijd, per kabinet of soms binnen een kabinetsperiode. Dat is de politieke realiteit van wisselende coalitieregeringen in Nederland. Maar het mag niet ten koste gaan van een groter belang, namelijk de *kwaliteit* van de wetgeving.

Kwaliteit is een intuïtief begrip van wat goede wetgeving is, door experts vrij goed in te schatten, maar niet makkelijk te bereiken. Het bereiken van een hoge kwaliteit schuilt niet in één dominant aspect of detail, maar in het samenspel van de verschillende onderdelen die op elkaar aansluiten. Het hebben van één goed onderdeel leidt niet per se tot goede kwaliteit, maar één slecht aspect kan wel leiden tot slechte kwaliteit.

Een nuttige vergelijking is die met smartphones. Bij een goede – vaak dure – telefoon sluiten de verschillende onderdelen naadloos op elkaar aan. Bij een slechte telefoon blijkt bij intensief gebruik dat hij niet goed functioneert. Dat kan het gevolg zijn van één slecht onderdeel (het scherm, bijvoorbeeld), maar kan ook liggen aan de interactie van de verschillende onderdelen.

Kwaliteit ontstaat door toewijding en aandacht. Het is het resultaat van het werk dat gedaan wordt in de luwte, tijdens het ‘productieproces’ wanneer niemand van buiten meekijkt. Het levert in eerste instantie ook geen aandacht op. Streven naar kwaliteit is de bewuste keuze om aandacht te schenken aan onderliggende aspecten. We kwamen al iets van kwaliteit tegen in de analyse van hoofdstuk 3: het instrumentele gebruik, het willen sturen, heeft geleid tot een veelheid van wetgeving die in haar uitwerking de oorzaak is van de problemen zoals beschreven in hoofdstuk 2. Belastingen hebben per definitie een instrumentele functie: ze zijn onderdeel van de politieke besluitvorming. Maar het doorgeslagen gebruik van belastingheffing als beleidsinstrument is ten koste gegaan van de kwaliteit van wetgeving.

Wetgevingskwaliteit is objectief vast te stellen. Ook al is het doel van wetten politiek bepaald en deels afhankelijk van een politieke overtuiging, de formele weerslag in een wet kent normen en standaarden die door fiscaal juristen zijn vast te stellen. Experts, zoals leden van de Raad van State, kunnen persoonlijk een mening hebben over de wenselijkheid van de wet. Maar ze kunnen goed beoordelen of aan de standaarden van wetgevingskwaliteit is voldaan. Het bestaan van de Raad van State is dan ook een uitdrukking hiervan: er zijn standaarden waar wetten aan moeten voldoen en die kunnen door een niet-democratisch gekozen orgaan op een goede manier worden beoordeeld.

Of een wet ‘lang houdbaar’ is en wat hij zal betekenen in de dagelijkse praktijk van huishoudens en bedrijven is iets waar vakmanschap voor nodig is. Dit vakmanschap is – net als bij een autofabrikant of slager – de benodigde werkervaring om de kwaliteit van wetten te kunnen vaststellen.

Malcolm Gladwell beschrijft in zijn boek *Tipping point* hoe experts, vakmensen, een intuïtie ontwikkelen die ze in staat stelt om de kwaliteit van kunstwerken of de problemen van een constructie snel te kunnen doorzien.¹⁰⁰ Die intuïtie ontstaat door ervaring: de herhaalde cyclus van ontwerp, realisatie en het leren van fouten. Het is die cyclus die leidt tot vakmanschap en het kunnen beoordelen van ontwerpen.

Het vakmanschap staat niet los van de leefwereld van mensen. Een kwalitatief goede auto zal ook lang meegaan en een goede rijervaring hebben. Dat kan de gebruiker van de auto zelf vaststellen. De standaard van hoge wetgevingskwaliteit is dan ook toetsbaar door het parlement en kan een normale rol spelen in de democratische besluitvorming. Anders gezegd: het is een politieke keuze om hier prioriteit aan te geven. Ook al mag niet verwacht worden van individuele parlementariërs dat zij direct kunnen zien of wetgeving een hoge kwaliteit heeft – laat staan dat ze zelf deze wetten kunnen maken – zij zijn op basis van hun eigen ervaring en betrokkenheid van experts goed in staat om zich een oordeel te vormen.

De overwegingen van kwaliteit leiden tot het derde principe.

Principe 3: Hoge kwaliteit

De overheid hanteert de hoogste normen van kwaliteit voor de ontwikkeling en invoering van fiscale wetgeving.

Voor de kwaliteit van belastingwetgeving zijn principes opgesteld door de OESO, die goed kunnen functioneren als kader voor de kwaliteit van wetgeving. Ze staan weergegeven in Box 1.

¹⁰⁰ Malcolm Gladwell, *Blink: The power of thinking without thinking*, Back Bay Books, New York: Little, Brown and Company, 2005.

Box 2: De Ottawa-principes van de OESO¹⁰¹

Neutraliteit: belastingen moeten geen onderscheid maken tussen verschillende economische activiteiten.

1. Efficiëntie: de kosten van belasting heffen moeten laag zijn en het heffen van de belasting mag niet te veel vragen van de administratie.
2. Zekerheid en eenvoud: als mensen weten waar ze staan, kunnen ze betere keuzes maken voor de lange termijn. Complexiteit daarentegen stimuleert het ontwijken van belastingen door gebruik te maken van adviseurs die de gaten weten te vinden in complexe regels.
3. Effectiviteit en eerlijkheid: belastingen moeten doen waar ze voor vastgesteld zijn, en zowel een onterechte of dubbele heffing als niet-heffing vermijden. Die zijn ondermijnd voor het draagvlak onder de belastingen (de belastingmoraal).
4. Flexibiliteit: een belastingstelsel moet zich kunnen aanpassen aan veranderingen in de economische omgeving en technologische vooruitgang. Dit vraagt een balans tussen de zekerheid van een bekend systeem en het inspelen op ontwikkelingen.
5. Rechtvaardigheid ('equity'): een belastingstelsel moet horizontaal en verticaal rechtvaardig zijn. Horizontaal betekent: mensen en bedrijven moeten, in vergelijkbare situaties, hetzelfde worden belast. Verticaal betekent: van hogere inkomens mag een grotere (absolute) bijdrage worden gevraagd dan van lagere inkomens.

Samenvatting

Dit hoofdstuk ontwikkelt drie principes voor het vernieuwen van het belastingbeleid:

- Principe 1 'voorspelbaar': belastingen zijn een noodzaak, maar hebben een eenvoudige en begrijpelijke invloed op de huishoudfinanciën, die ook goed in te schatten is bij verandering van inkomen of levenssituatie.
- Principe 2 'gelijke druk': de belastingdruk tussen huishoudens onderling, en tussen bedrijven onderling is goed vergelijkbaar. Afwijkingen moeten beperkt zijn en een duidelijk en afgebakend doel hebben.
- Principe 3 'kwaliteit': de overheid hanteert de hoogste normen van kwaliteit voor de ontwikkeling en invoering van fiscale wetgeving.

101 De Ottawa-principes zijn genoemd naar de OESO-conferentie in Ottawa in 1998:

Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions: Report to the Ottawa Conference 1998. Zie hoofdstuk 2 van OECD, *Fundamental principles of taxation*, 2014: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/component/9789264218789-5-en>.

Hoofdstuk 6

Voorstellen

Vanuit de kaders van hoofdstuk 5 doet dit hoofdstuk samenhangende voorstellen voor het herstellen van een ongelijke lastendruk, minder stapeling van regels en het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces.

Dit rapport werkt vanuit de christendemocratische overtuiging als sleutel voor vernieuwing van het Nederlandse belastingbeleid. Het leidt tot de drie richtingen om te vernieuwen, gericht op voorspelbaarheid, gelijke druk en hoge kwaliteit van wetgeving. De voorstellen die nu volgen dienen als voorbeeld en als argument om in deze richting te gaan.

De voorstellen zijn met opzet niet al te cijfermatig gedetailleerd. Die mogelijkheid tot het geven van details en numerieke onderbouwing is er wel, zoals gebeurt in verschillende andere rapporten. Een voorbeeld is het ESB-boek *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* van december 2019. Er zijn verschillende studies van het Centraal Planbureau, zoals *Kansrijk Belastingbeleid* van april 2020. Er zijn zestien rapporten over de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (april 2020) en veertien rapporten met 169 bouwstenen (mei 2020), allebei van het ministerie van Financiën. De mate van details die in deze rapporten wordt gehanteerd is soms nodig; de genoemde stukken zijn dan ook gebruikt bij het schrijven van dit rapport. Deze grote hoeveelheid aan cijfers en beleidsopties kan echter een duidelijk begrip van het onderliggende vraagstuk in de weg staan in plaats van het te verhelderen: het vraagstuk draait om politieke keuzes. Het democratisch debat over de toekomst van belastingen vraagt om begrijpelijkheid in de keuzes die de politieke stromingen hebben te bieden. Dit rapport levert een bijdrage aan dit debat vanuit de christendemocratische overtuiging.

Elk voorstel heeft voor- en nadelen. Sommige voorstellen hebben inkomenseffecten die verschillen per inkomensgroep of type huishouden. Dat is onvermijdelijk, maar niet onoverkomelijk. Waar nodig wordt gewezen op de noodzaak van overgangsregelingen of aspecten van uitvoering. Die uitvoering is net zo belangrijk als de maatregel zelf, zoals is beargumenteerd in dit rapport.

Samenvatting van de voorstellen

Minder sturen

1. Vervang de toeslagen door verzilverbare heffingskortingen en een inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang.
2. Vervang het kindgebonden budget door een hogere kinderbijslag.
3. Beperk de sturing op koopkrachtplaatjes tot eenmaal per kabinetsperiode.

Gelijke druk

4. Schrap de aparte belastingkorting voor de minstverdienende partner (de 'IACK').
5. Beperk de marginale belastingdruk tot 50%.
6. Introduceer een vermogensbelasting in plaats van de Box 3-heffing.
7. Geef openheid over de gehanteerde CO₂-prijzen bij subsidies en energiebelastingen.
8. Harmoniseer de grondslag voor de vennootschapsbelasting (Vpb).

Hoge kwaliteit van fiscale wetgeving

9. Verhoog de drempel voor nieuwe fiscale wetgeving.
10. Een tienpuntenplan voor de verbetering van fiscale wetgeving.

Voorstel 1

Vervang de toeslagen door verzilverbare heffingskortingen en een inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang

De huur- en zorgtoeslag worden vervangen door verzilverbare heffingskortingen. Bij werknemers kunnen ze verwerkt worden in de loonheffing. Zelfstandigen kunnen zelf kiezen om het vooraf aan te vragen. De kinderopvangtoeslag wordt vervangen door een inkomensafhankelijke bijdrage.

Het werken met heffingskortingen betekent dat de werkgever loon inhoudt op basis van een individueel belastingtarief met inbegrip van de heffingskortingen. Voor wie een laag inkomen heeft, kunnen heffingskortingen worden uitbetaald. Naast het voorspelbare karakter zijn heffingskortingen ook beter geschikt voor mensen met een sterke schommeling in inkomen, zoals zzp'ers. Hun belastingdruk wordt voorspelbaarder en – bij uitbetaling achteraf – lopen ze minder risico op terugbetaling.

Heffingskortingen geven een korting op de belasting die afloopt met de hoogte van het inkomen. De meest bekende zijn de algemene heffingskorting (voor iedereen), de arbeidskorting (voor werkenden) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (voor de minstverdienende partner). Ze worden automatisch meegenomen bij de belastingaangifte en dalen met een vast percentage in de hoogte van het inkomen. Dit maakt ze een van de belangrijkste manieren waarop naar draagkracht belasting wordt geheven.

Heffingskortingen verminderen de effecten van huishoudvorming op de belastingdruk. De risico's op terugbetalen nemen af. Deze voorspelbaarheid heeft een grote economische en mentale waarde voor huishoudens. Zij krijgen meer vrijheid en ruimte om zorg en werk te combineren, het aantal gewerkte uren groter of kleiner te maken en te bepalen wie zij al of niet bij het huishouden willen betrekken. In een stelsel van grotendeels individuele heffingskortingen zijn er minder onverwachte afrekeningen en nabetalings.

Naast individuele heffingskortingen blijven regelingen bestaan die op huishoudniveau inkomensondersteuning geven. Een van de belangrijkste is de kinderbijslag, die dan ook verhoogd wordt, zie Voorstel 2. Maar ook de gemeentelijke minimaregelingen zijn hierop gebaseerd. Zij zijn al uitgebreid en specifiek afgestemd op de noden van huishoudens (zie Figuur 8 in de appendix).

We raken ook iets kwijt: we moeten afscheid nemen van een gericht inkomensbeleid op huishoudens, dat de samenstelling, leeftijden, werkuren en inkomens mee wil laten wegen in het bepalen van financiële steun. Dit heeft – zoals hoofdstuk 2 en 3 laten zien – verwachtingen gewerkt die nooit waargemaakt kunnen worden. Maar het scheidt wel een grote verantwoordelijkheid om de overgang naar een stelsel van heffingskortingen goed te laten verlopen.

Het afschaffen van de zorgtoeslag is al doorgerekend en is zonder al te grote inkomenseffecten mogelijk.¹⁰²

Het afschaffen van de huurtoeslag zal gepaard moeten gaan met een overgangsregeling, omdat de huurtoeslag een complexe relatie heeft met het huishoudinkomen en de daadwerkelijke huur. Het is de complexiteit ervan die zowel noopt tot hervorming, als leidt tot grote inkomenseffecten bij verandering van de regels. Woningcorporaties kunnen hier een rol in spelen. Zij moeten weer meer mogelijkheden krijgen om te voorzien in betaalbare huurwoningen waar vraag naar is.¹⁰³

Combineren van inkomensafhankelijke regelingen

Een verdere vereenvoudiging is het omvormen van meerdere inkomensafhankelijke regelingen tot een heffingskorting met één inkomensbegrip, afbouwpunt en afbouwtraject. Het maakt de netto-belastingdruk nog meer voorspelbaar voor huishoudens en geeft meer inzicht in de marginale druk.

De vereenvoudiging is al eens geanalyseerd op inkomenseffecten.¹⁰⁴ Het blijkt mogelijk te zijn, met effecten op inkomens van huishoudens die beperkt blijven, tussen de 1 en +1%.

Woonkorting als volgende stap voor de huurkorting

Een volgende stap is het uitbreiden van huurkorting tot een ‘woonkorting’ voor iedereen, zowel huurders als huiseigenaren. Voor mensen met een eigen huis komt de woonkorting in de plaats van de hypotheekrenteaf trek en het woonwaardeforfait.

¹⁰² Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport*, Den Haag: 1 mei 2020.

¹⁰³ Arjen Siegmann, *Onder dak: Bouwstenen voor een toegankelijke woningmarkt voor iedereen*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag: oktober 2019.

¹⁰⁴ Patrick Koot & Mirjam Gielen, 'Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen', in: Sybren Cossen % Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink, 2019, p. 190-200.

De invoering van een woonkorting zou kunnen gebeuren voor nieuwe gevallen, met aandacht voor de timing. Nu al is het belang van de hypotheekrenteaftrek afgenomen, door de lage rente en door de reeds ingezette afbouw van het maximale tarief waartegen mag worden afgetrokken.¹⁰⁵ De overwaarde van het eigen huis kan ondergebracht worden als vermogen in Box 3 met een vrijstelling voor een normaal niveau van eigen vermogen.

Inkomensafhankelijke bijdrage kinderopvang

Voor werkende ouders met jonge kinderen is de toegankelijkheid van kinderopvang een belangrijke zorg. Er wordt veel geschreven over de belasting op arbeid en hoe die de arbeidsparticipatie zou beïnvloeden¹⁰⁶, maar het kunnen regelen en vinden van kinderopvang is voor de arbeidsaanbodbeslissing net zo goed belangrijk. De kosten van die kinderopvang en de kinderopvangtoeslag vormen een grote maandelijkse geldstroom. Die grote financiële stromen maken het moeilijk om de consequenties te kunnen inschatten van het beginnen aan een baan of het veranderen van de werktijd. Het ontvangen van de toeslag met controle achteraf is een bron van ongelukken en is fraudegevoelig.

Het vervangen van de kinderopvangtoeslag door een inkomensafhankelijke bijdrage legt de verantwoordelijkheid voor de administratie bij de kinderopvanginstelling. Het vermindert de financiële stromen voor een huishouden tot alleen de nettobetaling van de eigen bijdrage.

De inkomensafhankelijkheid is zodanig dat voor lage inkomens de eigen bijdrage lager is, naar draagkracht. Voor hoge inkomens blijft de eigen bijdrage een derde van de kosten, om zo duidelijkheid te creëren over de verwachte kosten en de verschillende bronnen van progressieve lastendruk die er nu zijn te vermijden. De eigen bijdrage kan ook zo worden vormgegeven dat kinderopvang voor enkele dagen per week kostenloos is voor ouders. Dit kan een mogelijkheid zijn die tegemoet komt aan de maatschappelijke wens tot zo min mogelijk drempels voor mensen met kinderen om betaald werk te kunnen doen.

Met dit voorstel blijft het aanbod van de kinderopvang privaat. Dit garandeert de mogelijkheden van ouders om de kinderopvang naar eigen inzicht te regelen en diversiteit in aanbod. Het behouden van de private

105 'Belasten van vermogen', in: Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, 1 mei 2020, p. 40.

106 'De Nederlandse belastingmix', in: Ministerie van Financiën, rapport 2 van *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, 1 mei 2020.

.....

inrichting voorkomt een onnodige belasting van ouders die op hun eigen manier kinderopvang willen regelen, zoals met hulp van grootouders of anderen.

Voorstel 2

Vervang het kindgebonden budget door een hogere kinderbijslag

Het kindgebonden budget vergroot de inkomendsonzekerheid van gezinnen. Vervang dit door een hogere kinderbijslag.

Dit rapport begon in hoofdstuk 2 met een voorbeeld van hoe een ogenschijnlijk simpele regeling – het kindgebonden budget – verre van eenvoudig is in de leefwereld van mensen. Op papier is het effectief voor gezinnen met lage inkomens, maar in de praktijk krijgen zij te maken met grote effecten zodra het inkomen verandert of de samenstelling van het huishouden. Voorspelbaarheid is hier niet bij gebaat.

Een hogere kinderbijslag als vervanging van het kindgebonden budget vergroot de voorspelbaarheid. Het geeft ruimte voor eigen initiatief, is eenvoudig, niet afhankelijk van inkomen en wordt goed uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het hoeft niet aangevraagd te worden en hangt eenvoudig samen met het aantal kinderen en hun leeftijd.

De overgang zou gepaard moeten gaan met een gelijktijdige overgang naar maandelijkse betaling (in plaats van eens per kwartaal). Het maandelijks uitkeren van kinderbijslag zou geen punt van discussie moeten zijn, maar is het kennelijk wel geweest. We moeten daarin de voorspelbaarheid in de maandelijkse financiën een groter gewicht geven. Gezinnen met kinderen hebben hier behoefte aan en mogen op de kinderbijslag rekenen als een normale inkomstenbron.

Het verhogen van de kinderbijslag als vervanging van het kindgebonden budget vraagt om extra maatregelen om de inkomens- en budgettaire effecten op te vangen. Hogere inkomens krijgen immers ook kinderbijslag, maar hadden geen kindgebonden budget. De manier om dit te doen is door gebruik te maken van de bestaande heffingskortingen en tarieven.

Voorstel 3

Voer trendmatig koopkrachtbeleid

De sturing op jaarlijkse koopkrachtplaatjes leidt tot te veel kortetermijningsrepen. Trendmatig koopkrachtbeleid beperkt dit gebruik tot het begin van de kabinetsperiode of bijzondere economische omstandigheden.

De samenleving vraagt om een minder gehaast proces van inkomensbeleid dat de mensen ziet als een statistische proeftuin. Dit kan bereikt worden door de invoering van trendmatig koopkrachtbeleid.

De term is geïnspireerd door het trendmatig begrotingsbeleid dat is ingevoerd door de toenmalige minister van Financiën, Gerrit Zalm. Bij zijn aantreden in 1998 stelde hij aan het begin van de kabinetsperiode de kaders vast voor het uitgavenbeleid.¹⁰⁷ Tegenvallers hoefden niet meer binnen een jaar te worden opgevangen, meevallers werden gebruikt om de staatsschuld af te lossen. Deze ‘Zalmnorm’ bracht rust in het begrotingsbeleid omdat er niet meer jaarlijks onderhandeld hoefde te worden over mee- en tegenvallers in de begroting.

Bij trendmatig koopkrachtbeleid wordt alleen bij het aantreden van een nieuw kabinet de situatie geschetst van de inkomensverdeling, de effectieve en marginale belastingdruk. Op basis van die cijfers wordt een kader voor inkomensbeleid vastgesteld. Meevallers en tegenvallers worden niet opgevangen, maar komen op de agenda voor een volgend kabinet.

Trendmatig koopkrachtbeleid voorkomt een jaarlijkse koehandel over doelgroepen die kleine verschillen in koopkracht ervaren. Het woord ‘koopkracht’ suggereert een nauwe definitie van ‘kracht’, die ver afstaat van de leefwereld van mensen. Veel maatregelen die ‘koopkracht repareren’ leiden bovendien tot een overbelasting van de Belastingdienst.

Gedurende de kabinetsperiode kan elke partij zijn eigen visie vormen of metingen gebruiken om plannen te maken voor de verkiezingen. Het beperken van ingrepen tot (maximaal) vier jaar vergroot de rust en voorspelbaarheid in het inkomensbeleid en vermindert direct de politieke druk op de Belastingdienst om nieuwe maatregelen door te voeren.

107 Zie: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrr6zza/trendmatig_begrotingsbeleid_zalmnorm

.....

Bij dit onderwerp is natuurlijk de vraag relevant voor wie deze maatregel bedoeld is. Want Nederland kent coalitieregeringen die niet vooraf aan overeenkomsten zijn te binden. Toch moet het gezegd worden en bij herhaling worden voorgesteld. Net als de Zalmnorm een waarde had die verderging dan alleen het eigen kabinet, zo kan ook een trendmatig koopkrachtbeleid een norm worden die doorwerkt over de muren van politieke partijen heen.

Voorstel 4

Schrap de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

Schrap de aparte belastingkorting voor de minstverdienende partner (de IACK). Dit herstelt de gelijke druk voor een- en tweeverdieners.

De verschillen in gemiddelde belasting tussen een- en tweeverdieners zijn in Nederland extreem. In Figuur 1 in de appendix valt dit af te lezen: het verschil is gemiddeld 12%-punt, 8%-punt hoger dan het OESO-gemiddelde. Een belangrijke oorzaak voor dit verschil is het bestaan van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). In dit voorstel wordt deze volledig afgeschaft.

De IACK is een belastingkorting die de minstverdienende partner in een huishouden een extra belastingkorting geeft. Het zorgt ervoor dat die partner netto meer overhoudt aan het brutosalaris. Eenverdieners hebben dit voordeel niet en hebben dus – bij een gelijk bruto-huishoudinkomen – een lager netto-inkomen. De IACK is daarmee deels de oorzaak van de ongelijke belastingdruk.

Tegelijk heeft de IACK het probleem dat het afhankelijk is van de precieze huishoudsamenstelling en hoogte van de individuele inkomens. Dat staat haaks op het principe om het heffen van inkomstenbelasting eenvoudig en zo veel mogelijk aan de bron te laten plaatsvinden ('loonheffing is eindheffing'). Dat geeft een extra reden om de korting af te schaffen.

De arbeidsparticipatie van vrouwen, de aanleiding voor de invoering van de korting, heeft nog maar weinig te maken met het bestaan van deze korting. De arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen in de leeftijd 45-50 is al jaren constant en reageert nog maar weinig op financiële prikkels (CPB 2015, p.7). Dit komt deels omdat de meeste vrouwen al werken, zoals we zagen in Figuur 4 in de appendix. Het deel dat niet werkt, heeft daar redenen voor die niet worden gecompenseerd met een kleine financiële prikkel.

Voor het stimuleren van arbeidsparticipatie zijn andere instrumenten nodig. Een akkoord met werkgevers gericht op carrièrepaden voor vrouwen zou hier kunnen helpen. Een andere belangrijke overweging is die van de kosten voor de kinderopvang, die in combinatie met de kinderopvangtoeslag leiden tot grote financiële stromen over de bankrekening van een huishouden. Voorstel 6 grijpt hierop aan.

Het afschaffen van de IACK heeft consequenties voor huishoudinkomens, vooral voor tweeverdieners met een laag inkomen. Grote effecten voor

.....

specifieke groepen huishoudens kunnen echter al goed vooraf worden ingeschat. De afschaffing van de IACK kan daarom het best plaatsvinden tegelijkertijd met een algemene lastenverlichting, zodat dit nadeel ook deze huishoudens per saldo wordt gecompenseerd.

Voorstel 5

Beperk de marginale belastingdruk tot maximaal 60%

De marginale druk is de effectieve lastendruk bij extra inkomen. Voor sommige middeninkomens is dit wel meer dan 80%. Dit zou beperkt moeten worden tot maximaal 60%.

Nederlandse huishoudens zijn overprikkeld door te veel inkomensafhankelijke regelingen. Niet alleen de bedoelde, maar ook de onbedoelde effecten van regelingen zijn een grote last geworden voor de gezinnen die er het meest afhankelijk van zijn. Hoe specifieker de regeling, hoe groter de kans op onduidelijkheid, misbruik, problemen in de uitvoering en een hoge marginale druk.

Onbedoelde effecten zijn de risico's van terugvordering. Kleine prikkels werken niet¹⁰⁸, worden soms geïnterpreteerd als een te laag teken van waardering¹⁰⁹ of hebben een tegenovergestelde werking¹¹⁰.

De hoge marginale druk – van soms meer dan 80% - is in het Nederlandse stelsel het directe gevolg van regelingen die inkomensondersteuning geven aan lage inkomens: bij een laag inkomen ontvangt iemand een toeslag of heffingskorting, maar bij het stijgen van het inkomen wordt het bedrag lager. We noemen dit de 'afbouw'. Deze afbouw zorgt ervoor dat er van extra bruto-inkomen soms maar weinig overblijft. Maar het is deels onvermijdelijk: het is de keerzijde van sociaal beleid dat lage inkomens gericht wil ondersteunen. En bij een inkomensdaling hebben huishoudens juist baat bij een hoog percentage: een daling in inkomen van (bruto) €100 leidt tot een veel beperktere netto daling.

Hoewel een hogere marginale druk voor lage inkomens onvermijdelijk is, is 80% excessief en ontmoedigend. Dit voorstel stelt voor alle duidelijkheid een maximum van 60%, maar moet daar niet te veel aan opgehangen worden. Het maximum bevat de boodschap dat er duidelijke grenzen moet zijn aan het sociale vangnet: het moet opvangen, maar ook ondersteunen en passen bij het

108 Uri Gneezy & Aldo Rustichini, 'Pay enough or don't pay at all', *The Quarterly journal of economics*, 2000, 115 (3), p. 791-810.

109 Uri Gneezy & Aldo Rustichini, 'A fine is a price', *The Journal of Legal Studies*, 2000, 29 (1), p. 1-17.

110 Bruno S. Frey & Felix Oberholzer-Gee, 'The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding-out', *The American economic review*, 1997, 87 (4), p. 746-755.

eigen initiatief van mensen. Voor een marginale druk van 60% blijft tenminste 40% over aan netto-inkomen.

Het streven naar een marginale druk van 60% is ambitieus. Het is namelijk de optelsom van de eerste belastingschijf (in 2020, geen AOW: 37%) en het afbouwpercentage van inkomensafhankelijke regelingen. Dat afbouwpercentage zou bij de huidige tarieven dus maximaal 23% mogen bedragen (60 – 37).

Voorstel 6

Vervang de Box 3-heffing door een vermogensbelasting

Vermogen moet op een redelijke en begrijpelijke manier belast worden, maar ook zorgen voor stabiele inkomsten voor de overheid. Een directe vermogensbelasting is de enige manier om dit te bereiken.

De manier van belasting heffen op inkomsten uit vermogen – Box 3 – is gebaseerd op ficties, zoals we zagen in hoofdstuk 2. Het gebruik van forfaitaire bedragen die voor veel huishoudens niet realistisch zijn, doet afbreuk aan de benaming van een ‘inkomstenbelasting’. De forfaitaire grondslag maakt het in feite tot een vermogensbelasting. Alleen een overgang naar werkelijk rendement zou een nog verdere duiding van Box 3 als een inkomstenbelasting verdienen.

Heffen op basis van werkelijk rendement lijkt echter meer een Platonisch ideaal dan een werkbaar alternatief. Het zal ten eerste rekening moeten houden met verliezen in eerdere jaren, met negatieve belastingaanslagen. Dat zou de uitvoering complex maken en duur in de uitvoering van controle en handhaving. Ten tweede zou het leiden tot enorme fluctuaties in de belastingopbrengsten: veranderingen in beurskoersen en spaarrentes krijgen een direct effect op de inkomsten van de overheid. Vooral dit tweede element maakt het tot een onwenselijke regeling.

Heffen op basis van de hoogte van het vermogen is de enige manier om zowel stabiele opbrengsten te hebben als een gelijke en voorspelbare belastingdruk. En er bestaat een historisch precedent, namelijk de Wet op de vermogensbelasting die tot 2001 gold.

Sinds 2001 zijn er veel ontwikkelingen geweest die een nieuwe Wet op de vermogensbelasting beter uitvoerbaar maken, met name in de beschikbare informatie over de waarde van vermogen. Zo is het eenvoudig om waardeinstijgingen bij te houden, is de waarde van onroerend goed beter in te schatten. Met het verbinden van spaar- en beleggingsrekeningen aan BSN-nummers heeft de Belastingdienst al een grote mate van inzicht in de rendementen van de Nederlander. En ook internationaal is de informatie-uitwisseling inmiddels goed genoeg: vanaf 2017 ontvangt Nederland van vijftig landen automatisch informatie over Nederlanders met vermogen of inkomen

in het buitenland.¹¹¹ Voor liquide vermogens (spaargeld, beleggingen) is het eenvoudig om te heffen aan de bron, bij de bank, het beleggingsplatform, of een andere financiële dienstverlener.

Er kunnen onderdelen van het vermogen zijn, zoals grondposities of vastgoed waarvoor het lastig is vast te stellen wat de inkomsten uit dat vermogen zijn geweest. Ze zijn ‘illiquide’, dat wil zeggen: moeilijk om op actuele waarde te schatten. Voor deze vermogensdelen kunnen forfaitaire regelingen worden gebruikt, met een focus op rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid. Ook de huidige regeling voor de Box 3-heffing heeft dit probleem. De heffing naar gerealiseerd rendement maakt dit niet anders.

In de vaststelling van het tarief van de vermogensbelasting (0,7% vóór 2001, effectief 1,2% in eerste instantie in de wet IB 2001¹¹²) moet rekening gehouden worden met de belastingheffing in Box 2 – het aanmerkelijk belang. De effectieve belastingdruk voor het beleggen in een BV en het aanhouden van persoonlijk vermogen moeten van vergelijkbare hoogte zijn.

Bij het bepalen van het tarief moet ook de hoogte van de vrijstelling worden bepaald. Die mag best riant zijn, in de orde van grootte van €50.000 per persoon. De vrijstelling maakt de uitvoering en controle door de belastingdienst eenvoudiger (zij hoeft zich niet op kleine bedragen te richten) en creëert een automatische progressiviteit (een groter vermogen worden gemiddeld hoger belast).

In de vereenvoudiging van voorstel 1 – het omvormen van toeslagen in heffingskortingen – werd al verwezen naar de mogelijkheid om de hypotheekrenteaftrek over te laten gaan in een (bredere) woonkorting. Dit zou in combinatie met de invoering van een vermogensbelasting kunnen plaatsvinden, waarbij het eigen vermogen in de woning meegenomen wordt, met aftrek van een vrijstelling uiteraard. De overgang zou goed kunnen als een ‘schuif’ die de totale lasten voor eigenwoningbezitters niet al te veel doet veranderen als gevolg van de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek (HRA, negatief voor huishoudens), het eigenwoningforfait (EWF, positief) en de invoering van de woonkorting (positief).¹¹³

111 Volgens de Wet uitvoering Common Reporting Standard

112 30% over een forfaitair rendement van 4%.

113 Dit voorstel is in lijn met de aanbeveling van de commissie-Van Weeghel, die stelt: ‘Op de lange termijn moet de eigen woning, rekening houdend met een vrijstelling, in aanmerking worden genomen in Box 3, net zoals ander vermogen.’, Ministerie van Financiën, Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*, Den Haag, 2010, p. 77.

Voorstel 7

Geef openheid over gehanteerde CO₂-prijzen

Publiceer en normeer impliciete CO₂-prijzen in de energiebelasting en subsidieregelingen. Dit bevordert gelijke druk in energiebelasting en efficiëntie in klimaatinvesteringen.

Hoofdstuk 2 beschreef de grote ongelijkheid in prijzen voor CO₂-uitstoot per sector, grote verschillen tussen huishoudens en bedrijfsleven (een factor honderd in de gasprijs) en de impliciete prijs voor emissiereductie bij elektrisch rijden van wel €2.000 per ton. De grote variatie in kosten voor het reduceren van broeikasgassen is een teken dat we een slecht rentmeester zijn van schaarse middelen. En het wekt de schijn van willekeur. Maar de ongelijke druk geeft bovenal een slecht signaal aan het bedrijfsleven: het wekt de indruk dat het meer lonend is om te lobbyen voor lage tarieven dan te investeren in duurzame ontwikkeling.

Het voorstel stelt dat de regering bij de klimaatplannen, subsidieregels en energiebelasting de impliciete prijs van vermeden broeikasgassen publiceert als CO₂-equivalente prijs¹¹⁴. Het geeft transparantie in de besluitvorming rond regelingen en plannen die vaak een duidelijke prijs en omvangen hebben in economische zin, maar een onduidelijke klimaatopbrengst.

Lagere overheden moeten ook duidelijkheid geven over de effectiviteit van subsidieregelingen in het reduceren van CO₂. Op dit moment zijn namelijk wel de hoogte van de subsidies bekend, maar niet wat zij impliciet per ton CO₂ kosten.

Duidelijkheid geven over CO₂-prijzen betekent niet dat altijd dezelfde prijs gehanteerd moet worden, of dat er geen rol zou zijn voor overheidsinvesteringen. Dit is ook gesteld in de beschrijving van het probleem van ongelijke druk in hoofdstuk 3. Prijzen mogen afwijken en er zijn voldoende argumenten om rekening te houden met de problemen in bepaalde sectoren. Zo hangt het af van internationale coördinatie en concurrentie of er meer of minder gevraagd mag worden aan energie-intensieve sectoren.

Op klimaatgebied blijft een actieve rol van de overheid nodig. Bedrijven hebben soms een zetje nodig om groene investeringen te doen,

114 Er zijn andere broeikasgassen dan CO₂, maar zij kunnen uitgedrukt worden in termen van CO₂-equivalenten.

omdat ze concurreren en niet als enige hogere kosten willen hebben.¹¹⁵ De onomkeerbaarheid van sommige investeringen leidt tot pad-afhankelijkheid in groene ontwikkeling. Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid over toekomstig klimaatbeleid is belangrijker dan een ambitieus beleidsvoornemen met een korte (politieke) horizon.

115 Harmen Verbruggen, *Duurzaamheid tussen overheid en markt*, afscheidsrede Vrije Universiteit van Amsterdam, 7 juni 2017.

Voorstel 8

Harmoniseer de grondslag voor de vennootschapsbelasting

Eén grondslag voor de vennootschapsbelasting is nodig om de belasting die bedrijven betalen te vergelijken. Het leidt op nationaal niveau tot een gelijke druk. Bij internationale afstemming helpt het om belastingcompetitie in de vorm van aftrekposten te verminderen.

We hebben in Nederland twee tarieven voor de vennootschapsbelasting en een vrijstelling. Maar daarnaast is er nog een groot aantal fiscale regelingen voor ondernemers. Het bestaan van die regelingen maakt dat de belastingdruk tussen bedrijven en sectoren grote verschillen vertoont, ondanks gelijke tarieven. De belastingdruk is ongelijk en vooral onduidelijk.

Het harmoniseren van de grondslag betekent dat er een eenduidige, vaste grondslag komt voor het berekenen van de winst waar vennootschapsbelasting over verschuldigd is. Het aantal fiscale regelingen – dat de grondslag vermindert – wordt sterk verminderd tot alleen die regelingen die effectief zijn en bijdragen aan het investeringsklimaat.

Een voorspelbare en gelijke belastingdruk is ook nodig voor bedrijven die internationaal opereren. De verschillen in belastinggrondslag tussen landen moedigt multinationals aan om veel aandacht te schenken aan hun fiscaal-juridische afdeling, wat ten koste gaat van waardecreatie voor de lange termijn.

Er heeft de afgelopen jaren al veel afstemming plaats gevonden in OESO-verband, zoals met de zogenoemde BEPS-maatregelen, gericht op winstverschuiving en grondslagerosie.¹¹⁶ Een volgende stap zou in de richting moeten gaan van het gebruiken van de commerciële winst als grondslag voor belastingheffing. Die commerciële winst wordt al bepaald volgens normen van verslaggeving en gecontroleerd door de accountant.

Er kan een begin gemaakt worden met grote ondernemingen met een omzet van, zeg, meer dan €750 miljoen. Het gebruik van de commerciële winst neemt de indruk weg dat gerapporteerde belastingen overschat zouden worden en maakt vergelijking in druk tussen landen inzichtelijker. Dit sluit aan bij de door het Global Reporting Initiative (GRI) gepubliceerde fiscale rapportagestandaard, die bedrijven vraagt om inzicht te geven in de verschillen

116 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Financiën, 'Naar internationale afspraken om een minimumniveau van winstbelasting te waarborgen', 13 november 2019. Kamerstuk KST3214063

tussen de fiscale en de commerciële winst.¹¹⁷ Een aantal grote multinationals doet dit op dit moment al op vrijwillige basis, wat inzichtelijk maakt hoe staatsinterventies invloed hebben op de belastingdruk, zoals bijzondere afschrijvingen en investeringsaftrek.

117 Zie de GRI 207: Tax 2019, 207-4, b. 'x. Reasons for the difference between corporate income tax accrued on profit/loss and the tax due if the statutory tax rate is applied to profit/loss before tax'. Zie <https://www.globalreporting.org/standards/>

Voorstel 9

Verhoog de drempel voor nieuwe fiscale wetgeving

Voor nieuwe fiscale maatregelen moet een hoge norm gelden voor de inschatting van de mogelijke effecten.

De vele fiscale maatregelen, het sturen en bijsturen in het inkomensbeleid zijn de oorzaak van veranderlijke wetgeving. Nieuwe regels brengen aanpassingskosten met zich mee. Die kunnen hoog zijn, zoals we kunnen zien bij de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Die worden structureel onderschat in het Belastingplan, zoals we eerder zagen bij Figuur 7 in de appendix. Maar er zijn net zo goed aanpassingskosten bij bedrijven en gezinnen. Die moeten bij de invoering van nieuwe fiscale plannen een plaats krijgen.

Een van de manieren om de negatieve effecten van sturen en bijsturen te beperken is het gebruik van hogere drempelwaarden bij het inschatten van de positieve effecten van wetgeving.

Een aantal voorbeelden:

- Bij een maatregel die zou moeten leiden tot een hogere belastingopbrengst wordt een drempelbedrag van, bijvoorbeeld, €200 miljoen per jaar aangehouden. Dit is twee keer zo hoog als de ‘onbenulligheidsnorm’ van €100 miljoen die het CPB aanhoudt bij de doorrekening van verkiezingsprogramma’s.
- De verwachte uitvoeringskosten door de Belastingdienst worden door een externe partij gecontroleerd en vermenigvuldigd met een factor twee. Dit levert een meer realistische schatting op van de werkelijke uitvoeringskosten.
- Maatregelen gericht op huishoudens nemen de mentale last mee van aanvragen, de formulierendruk en de afname van inkomenszekerheid voor huishoudens. De waarde van een extra euro inkomen wordt gedeeld door twee als deze inkomensafhankelijk is. Het delen door twee weerspiegelt de verliesaversie van mensen, het risico van terugbetalen en de marginale druk van meer dan 50% die veel huishoudens ervaren. Op deze manier kan de wetgever beter afwegen wat het effect is van een vaste euro (kinderbijslag of lastenverlichting) ten opzichte van een inkomensafhankelijke euro.

Het gebruik van hogere drempelwaarden dwingt de wetgever om zichzelf in de schoenen te plaatsen van mensen die ermee te maken gaan krijgen. Het past in de taak van de wetgevende macht om de uitwerking van wetten correct in te schatten en daarmee het niet-invoeren te betrekken, als een fundamenteel menselijke activiteit van het inschatten van consequenties en het doen van de nodige aanpassingen.

Het resultaat van de ‘hogere lat’ zal een reductie zijn van de hoeveelheid nieuwe fiscale wetgeving. Dit geeft meer tijd en aandacht voor lopende vernieuwingen en benodigde aanpassing van bestaande wetten. Er zijn vermeden kosten van calculerend gedrag dat door reparatiewetgeving moet worden hersteld. Er zijn vermeden kosten van het intrekken van wetgeving zodra blijkt dat de kosten – van fiscale stimulering – te hoog blijken te zijn bij een meer dan voorzien gebruik.

Voorstel 10

Een tienpuntenplan voor de verbetering van fiscale wetgeving

Het fiscale wetgevingsproces moet verbeterd worden. Op een tiental punten kunnen verbeteringen direct worden uitgevoerd.

De kwaliteit van wetgeving is een belangrijke verantwoordelijkheid van een overheid die belasting heft. Het scheidt vertrouwen in een overheid die datgene wat ze zegt te willen doen, ook goed uitvoert. Dit voorstel behelst een tienpuntenplan dat is gebaseerd op de inzichten van meerdere fiscalisten en kan direct worden uitgevoerd. Het is gebaseerd op het plan van Essers.¹¹⁸

Hieronder staan eerst de tien punten weergegeven die daarna puntsgewijs worden toegelicht.

1. Expliciteer doel en noodzaak van een wetsvoorstel in combinatie met een ex- ante-evaluatie.
2. Hanteer consultatieprocedures voorafgaande aan het indienen van een wetsvoorstel.
3. Versterk de rol van de Raad van State.
4. Spreid fiscale wetsvoorstellen over het jaar heen.
5. Neem in het Belastingplan alleen voorstellen op die op 1 januari in werking treden.
6. Vermijd oneigenlijke combinaties van onderdelen in een wetsvoorstel.
7. Geef het parlement een eigen ondersteuning voor data-argumenten.
8. Lever wetteksten aan met gemarkeerde wijzigingen.
9. Betrek wetenschap en belangengroepen bij technische briefings.
10. Evalueer aangenomen fiscale wetgeving periodiek.

118 Peter Essers, 'Tien voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van het fiscale wetgevingsproces', in: H.P.A.M. van Arendonk, J.J.M. Jansen & L.G.M. Stevens (red.), *Wetgevingskunsten* (Vriendenbundel aangeboden aan Jan Kees Bartel), Den Haag: Sdu Uitgevers, 2010; J.L.M. Gribnau & A.O. Lubbers, 'Aanbevelingen tot verbetering van het fiscale wetgevingsproces', *Weekblad fiscaal recht* 2010/6880; J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen. Over te ver doorgesloten instrumentalisering van het belastingrecht*, afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam, 15 maart 2012, Deventer: Kluwer.

Ad. 1. Expliciteer doel en noodzaak van een wetsvoorstel in combinatie met een ex-ante-evaluatie

Het grote aantal fiscale regelingen, de grote verschillen in belastingdruk en de uitvoeringsproblemen zijn het ongewilde gevolg van fiscale wetgeving. Een eerste vereiste voor de toekomst is dan ook om het doel en noodzaak van een fiscaal wetsvoorstel meer aandacht te geven dan in het verleden is gebeurd. In de ex-ante-evaluatie kan de verplichte uitwerking van de nuloptie (Voorstel 9) opgenomen worden.

Een ander belangrijk element is een toetsingskader voor de ex-postevaluatie. Dit is de evaluatie die plaats dient te vinden enige tijd nadat de wet is ingevoerd. Dit is een spannende activiteit: de wetgever geeft zich vooraf al rekenschap van het feit dat de beoogde effecten van een wet wel eens anders zouden kunnen uitpakken. Het maakt het politieke debat in het parlement ook gevoelig; het kader voor de ex-postevaluatie geeft oppositiepartijen op een briefje wat de onduidelijkheden of mogelijke problemen kunnen zijn. Politiek realisme zou suggereren dat dit geen haalbare zaak is, maar dat mag ons niet weerhouden van het willen verbeteren van het wetgevingsproces. Het vraagt opnieuw om meta-rationaliteit van de wetgevende macht: de erkenning dat haar kennis beperkt is en een bereidheid om bij ingrijpende wetgeving een nederige houding aan te willen nemen.

De ruimte voor een betere overweging ten aanzien van belastingplannen zou kunnen ontstaan in de combinatie van dit voorstel met Voorstel 10 (trendmatig koopkrachtbeleid). Door de koopkrachtanalyse op lagere frequenties uit te voeren ontstaat automatisch meer tijd om in de tussenliggende periodes te bezinnen op fiscale maatregelen.

Ad. 2. Hanteer consultatieprocedures voorafgaande aan het indienen van een wetsvoorstel

Vanwege het grote belang van kwaliteit kan een procedure *vooraf* helpen om in te schatten of een concepttekst voldoet aan de kwaliteitseisen van behoorlijke wetgeving. Het is een van de aannames die volksvertegenwoordigers en burgers mogen maken, namelijk dat er vooraf grondig is nagedacht over wetteksten en de consequenties voor de uitvoering door de Belastingdienst. In de consultatieronde kunnen externe deskundigen worden betrokken, zoals in onderdeel 9 benoemd.

Ad. 3. Versterk de rol van de Raad van State

De capaciteit voor de Raad van State om haar controlerende en adviserende taak op fiscaal terrein uit te voeren is erg beperkt. Voor technische

ondersteuning is zij afhankelijk van de ambtenaren van het ministerie van Financiën. Voor een betere uitvoering van haar fiscale taak zou de Raad van State ten minste uitgebreid moeten worden met een zelfstandige staf.

Ad. 4. Spreid fiscale wetsvoorstellen over het jaar heen

Veel nieuwe wetgeving komt samen in het Belastingplan voor het nieuwe jaar, dat gepresenteerd wordt met Prinsjesdag en per 1 januari in moet gaan. Dit legt een grote druk bij de Raad van State en het parlement om tussen de derde dinsdag in september en 1 januari alle plannen te beoordelen en eventueel te amenderen. Het spreiden van wetsvoorstellen over het jaar heen zou standaard moeten zijn voor materiële wijzigingen in wetgeving, zodat volksvertegenwoordigers, met betrokkenheid van belanghebbenden en fiscale experts, hun taak kunnen uitvoeren.

Ad. 5. Neem in het Belastingplan alleen voorstellen op die op 1 januari in werking treden

In het Belastingplan worden wel eens meerdere voorstellen meegenomen die pas op een latere datum ingaan. In relatie met voorgaande zou dit tegengegaan moeten worden: het Belastingplan bevat alleen voorstellen waarvan de regering voornemens is om die op 1 januari in werking te laten treden. Dit voorkomt regeren ‘over het graf heen’ en legt de verantwoording over de tijd gemeten op het juiste moment.

Ad. 6. Vermijd oneigenlijke combinaties van onderdelen in een wetsvoorstel

Dit voorstel is gelijk aan de motie uit 2015 van het toenmalige Eerste Kamerlid Wopke Hoekstra.¹¹⁹ In een met algemene stemming aanvaarde motie stelde hij dat het kabinet geen verschillende voorstellen moest combineren in één wetsvoorstel. Dit druist in tegen de ‘staatsrechtelijke traditie van de afgelopen decennia’.

Ad. 7. Geef het parlement een eigen ondersteuning voor data-argumenten

Voor de motivatie van fiscale wetgeving wordt regelmatig gebruikgemaakt van wat Essers ‘data-argumenten’ noemt. Dit zijn argumenten op basis van cijfers

¹¹⁹ Motie-Hoekstra (CDA) c.s. over het niet meer koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen, 17 november 2015, Eerste Kamer.

die alleen het ministerie zelf heeft. Het is voor Kamerleden moeilijk om deze argumenten op waarde te schatten. Voor de ondersteuning van Kamerleden moet een aparte dienst zijn die ondersteunende analyse kan uitvoeren om de argumenten op waarde te kunnen schatten.

Ad. 8. Lever wetteksten aan met gemarkeerde wijzigingen

Het is een opmerkelijke gewoonte om geen integrale wetteksten ter beschikking te stellen aan Kamerleden. Dit is in het tijdperk waar het ‘wijzigingen bijhouden’ in een Word-document automatisch kan gebeuren, verbazend.

Ad. 9. Betrek wetenschap en belangengroepen bij technische briefings

De Eerste en Tweede Kamerleden krijgen via technische briefings de ins- en outs te horen over fiscale wetgeving. Bij deze bijeenkomsten zijn geen wetenschappers of belangengroepen betrokken, noch de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Die laatste organisatie geeft wel haar eigen commentaar op (aanstaande) wetgeving en die wordt door parlementariërs gebruikt om vragen te stellen. Het is niet meer dan logisch om hen in een eerder stadium direct te betrekken in dit type briefings.

Ad. 10. Periodieke evaluatie

In dit voorstel wordt een structureel mechanisme opgezet waarbij het parlement tijdig wordt geïnformeerd over de manier waarop een wet in de praktijk functioneert. Het evalueren zou een normale manier van werken moeten zijn, om snel problemen te kunnen opsporen. Het geeft ook het parlement een goede focus en een bewustwording van wetgevingskwaliteit: er moet geleerd worden om te kunnen verbeteren.

Hoofdstuk 7

Conclusie

Net als in alle tijden zijn belastingen een onderwerp van gesprek, van uitzonderingen en van politiek debat. Het debat over belastingen gaat over haar maatschappelijke functie, de aard van het burgerschap en de noodzaak om te blijven vernieuwen in een veranderende samenleving. Dit is waarmee het rapport begint in hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 2 beschrijft de drie problemen van het belastingstelsel als ongelijk, onredelijk en te veranderlijk. De ongelijke belastingdruk ondermijnt het gevoel van rechtsgelijkheid. De uitvoering van de toeslagen leidt tot terugbetalingsproblemen, onderbenutting en een marginale druk voor lage inkomens die oploopt tot meer dan 80%. De veranderlijkheid van de fiscale regels knaagt aan de rechtszekerheid.

De huidige problemen komen niet uit het niets, stelt hoofdstuk 3. Ze zijn het gevolg van twee langjarige trends: een toenemende complexiteit van de samenleving en een groei van sturingsmogelijkheden. Samen vormen ze een probleem van doorgeslagen instrumentalisme, het fenomeen waarbij de samenleving en mensen een proeftuin worden voor beleid. Dit verklaart de ontstane ongelijke belastingdruk, de stapeling van regelingen en veranderlijke wetgeving.

Hoofdstuk 4 bespreekt betrouwbare belastingen vanuit de christendemocratische kernwoorden van gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Betrouwbaar belasten vraagt om een samenhangende visie. Vanuit de christendemocratische uitgangspunten geeft hoofdstuk 5 enkele principes om het belastingstelsel te vernieuwen, namelijk op basis van voorspelbaarheid, met gelijke druk en met hoge kwaliteit van fiscale wetgeving.

Hoofdstuk 6 doet ten slotte tien samenhangende voorstellen voor het herstellen van een ongelijke lastendruk, minder stapeling van regels en het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces.



Appendix

Figuren en tabellen



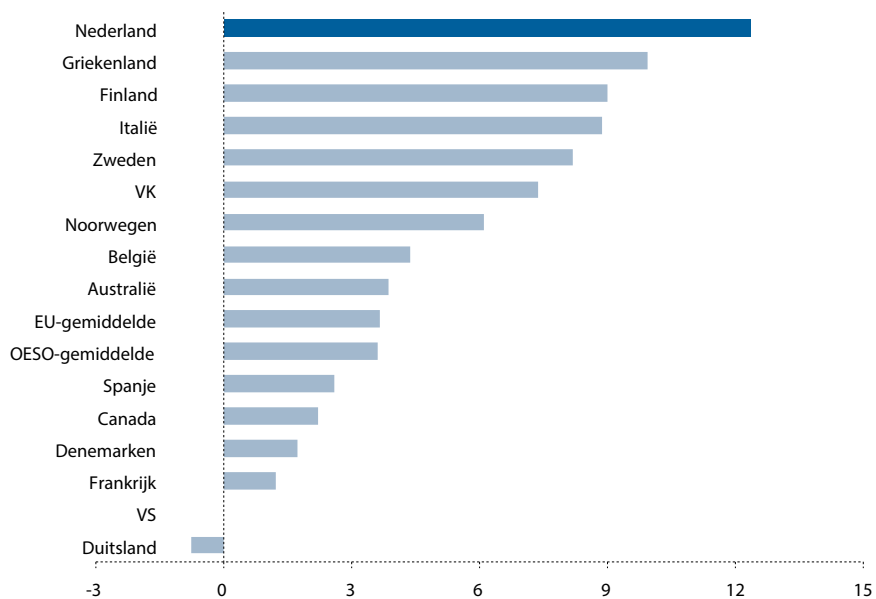
Tabel 1: Marginale druk eenverdiener 2020

Netto-inkomen is het inkomen na belastingen, inclusief zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag. Marginale druk is de effectieve lastendruk van 1.000 euro extra aan bruto-inkomen. Bron: Belastingplan 2020.

Bruto-inkomen (per jaar, in euro)	Netto-inkomen	Marginale druk
20.000	26.392	11%
21.000	27.283	11%
22.000	28.117	17%
23.000	28.371	75%
24.000	28.578	79%
25.000	28.777	80%
26.000	28.969	81%
27.000	29.153	82%
28.000	29.330	82%
29.000	29.499	83%
30.000	29.660	84%
31.000	29.813	85%
32.000	29.959	85%
33.000	30.172	79%
34.000	30.403	77%
35.000	30.629	77%
36.000	30.851	78%
37.000	31.080	77%
38.000	31.429	65%
39.000	31.777	65%
40.000	32.109	67%
41.000	32.394	71%
42.000	32.790	60%
43.000	33.201	59%
44.000	33.612	59%
45.000	34.024	59%

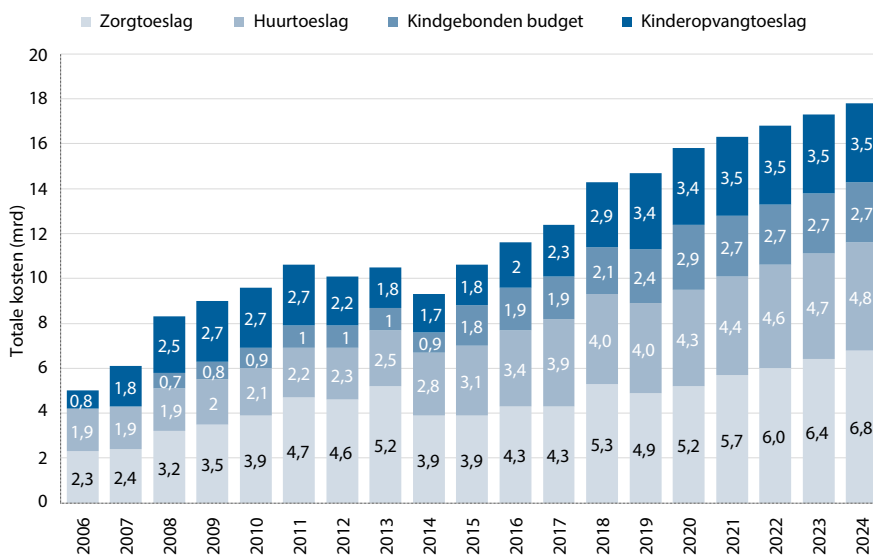
Figuur 1: Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners met kinderen

Bron: Centraal Planbureau, 'Eénverdieners onder druk', 2018, Figuur 3, p. 13.



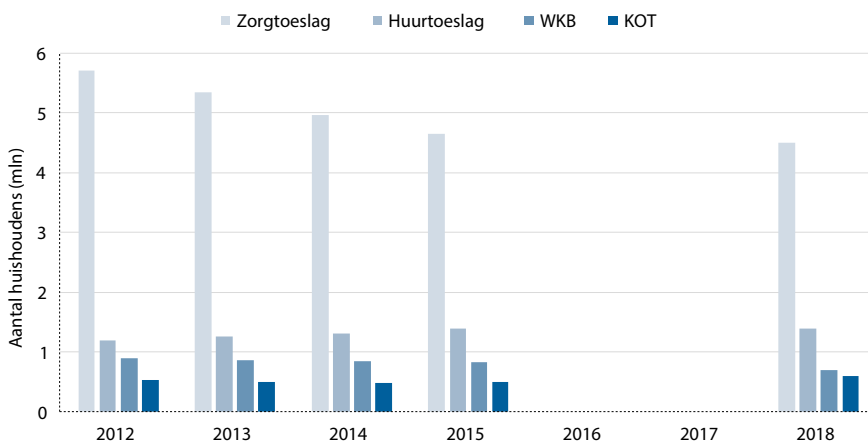
Figuur 2: Uitgaven aan toeslagen 2006-2024

WKb is kindgebonden budget, ingevoerd in 2008. KOT is Kinderopvangtoeslag. Cijfers 2020-2024 zijn de prognoses van de ministeriële begrotingen. Bron: Tweede Kamer, Tweede evaluatie AWIR, IBO Toeslagen 2019, Rijksbegroting 2020.



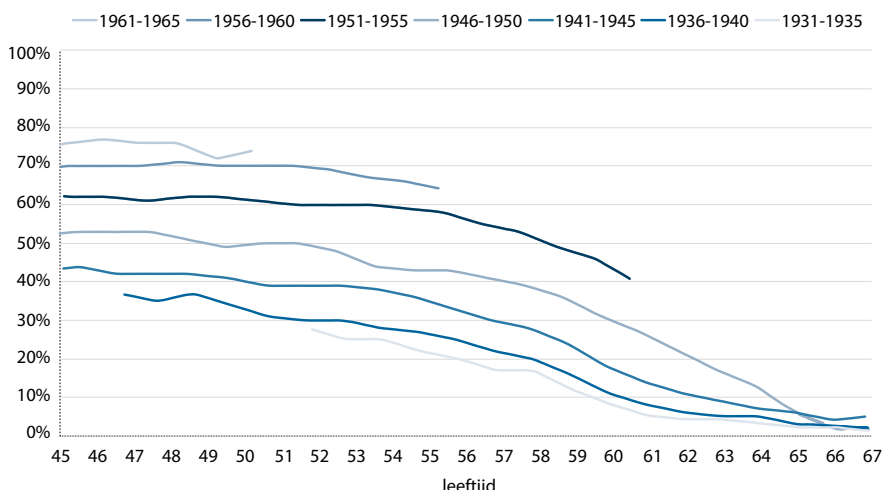
Figuur 3: Aantal huishoudens met toeslag, 2012-2018

Bron: Belastingdienst en beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen, 2018. Voor 2016 en 2017 ontbreken de cijfers. WKB is kindgebonden budget. KOT is Kinderopvangtoeslag.



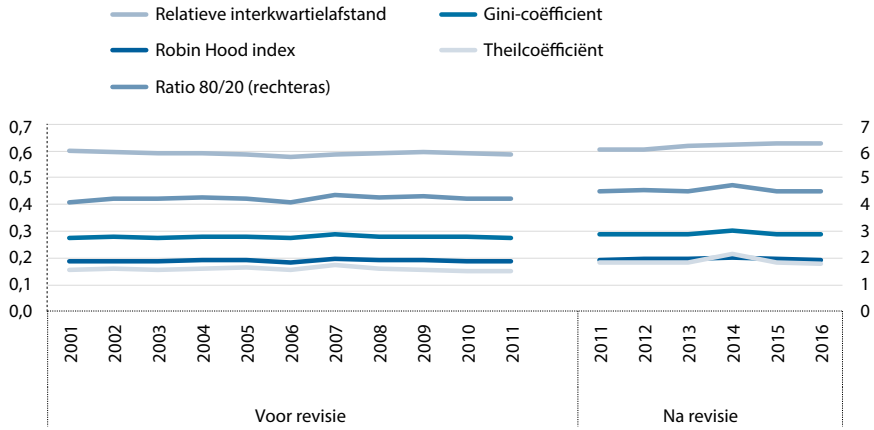
Figuur 4: Bruto-arbeidsparticipatie van vrouwen naar geboortecohort, 1987-2012

Bron: Koos Arts & Ferdy Otten, 'Stijgende arbeidsparticipatie', CBS, oktober 2013, p. 5.



Figuur 5: Ongelijkheid gestandaardiseerd besteedbaar inkomen huishoudens

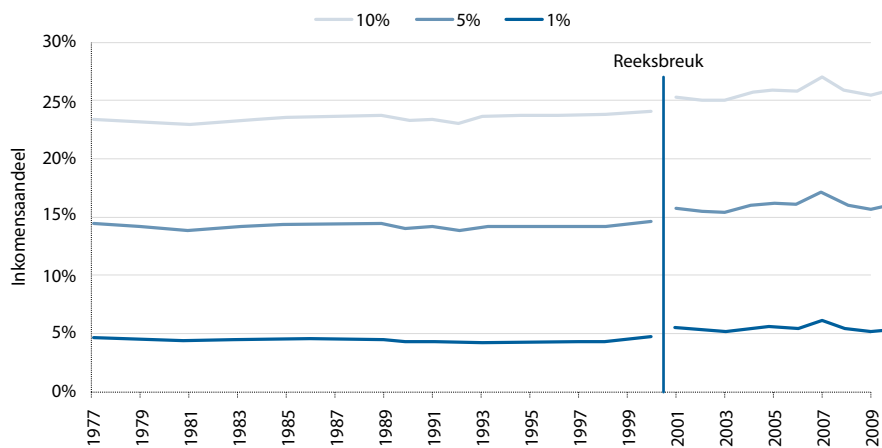
Bron: Wim Bos, Marion van den Brakel & Ferdie Otten, 'Meten van inkomen en inkomens-ongelijkheid', CBS, juni 2018.



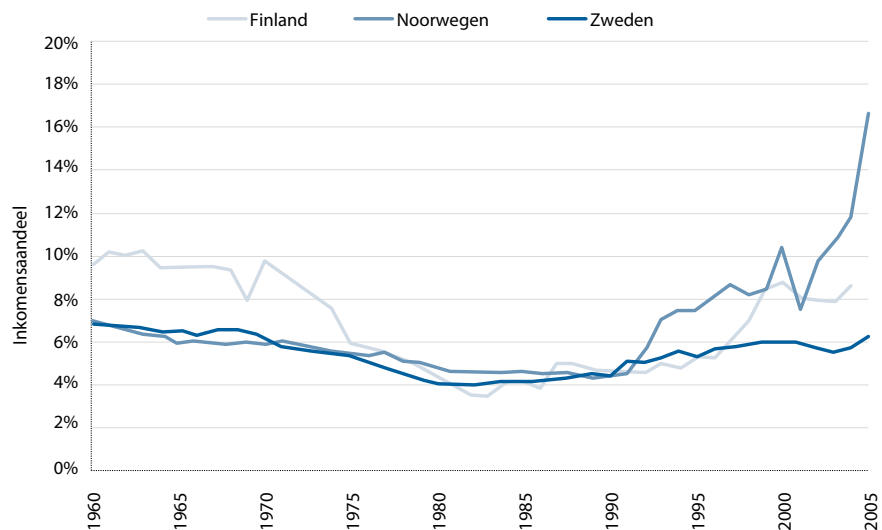
Figuur 6: Topinkomens vergeleken over de tijd

Bron: Bas Jacobs, Egbert Jongen & Floris Zoutman, 'It's lonely at the top. Hoger toptarief levert niets op', CPB Policy Brief, 2013, no. 2013/04.

Panel A: De top 1, 5 en 10% in Nederland, 1977-2010

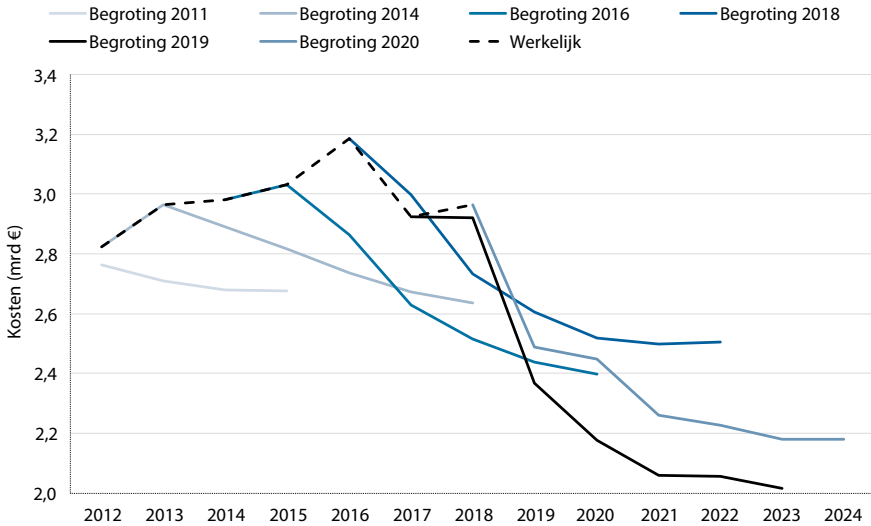


Panel B: De top 1% in Noorwegen, Zweden, Finland, 1960-2005



Figuur 7: Geschatte en werkelijke uitvoeringskosten van de Belastingdienst, 2012-2020, in miljarden euro's

Bron: De Memories van Toelichting, Belastingplan 2012 tot en met 2020, eigen bewerking.



Figuur 8: Gemeentelijke regelingen voor minima






Panel A: 'Pak je kans'. Hulp bij een laag inkomen in Amsterdam

Bron: <https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/pak-je-kans/>



Panel B: Regelingen 'Rondkomen' in Rotterdam

Bron: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/rondkomen/>

<p> Wonen</p> <p>Voor Rotterdammers met een laag inkomen en een huur- of koopwoning zijn er verschillende (financiële) regelingen.</p>	<p> Schulden</p> <p>Als u uw rekeningen niet op tijd kunt betalen of u zich zorgen maakt over geld dan kan de gemeente u helpen.</p>	<p> Werk</p> <p>Werkt u maar houdt u aan het einde van de maand te weinig geld over, of heeft u geldzorgen? Er zijn verschillende regelingen waar u misschien recht op heeft.</p>
<p> Ouders</p> <p>Heeft u een laag inkomen en wilt u weten hoe u aan het eind van de maand geld overhoudt? Er zijn verschillende regelingen voor kinderen waar u misschien recht op heeft.</p>	<p> Jongeren</p> <p>Heb jij een laag inkomen en wil je weten hoe je iedere maand geld overhoudt?</p>	<p> Oudere Rotterdammers</p> <p>Bent u ouder dan 50 jaar? Deze regelingen zijn er speciaal voor u.</p>

Panel C: 'Ooievaarsregelingen' in Den Haag

Bron: <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/ooievaarspas-en-ooievaarsregelingen/overzicht-ooievaarsregelingen.htm>

Voor iedereen met een laag inkomen

- Haagse zorgverzekering
- Individuele inkomenstoelage
- Individuele studietoelage
- Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
- Ooievaarspas
- Bijzondere bijstand
- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Toeslagen van de Belastingdienst
- 750 euro tegoed voor sloop brommer of snorfiets

Kinderen

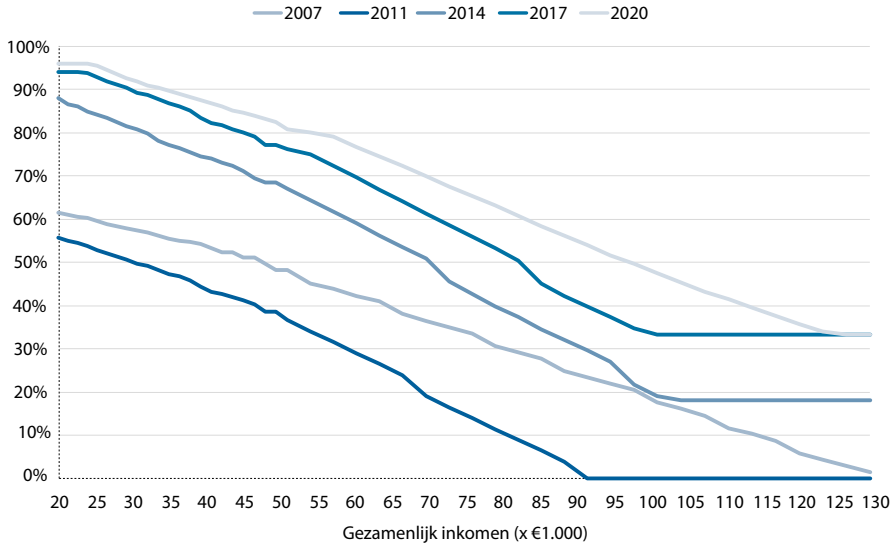
- Tegemoetkoming kinderopvang
- Peuteropvang
- Speelgoedbon
- Ouderbijdrage
- Squala-thuisabonnement
- Schoolspullenpas
- Digitale middelen
- Materiaal/kleding voor lidmaatschap
- Winterkledingpas
- Fiets
- Reizen met HTM
- Gratis identiteitskaart voor jongeren met een Ooievaarspas

Ouderen

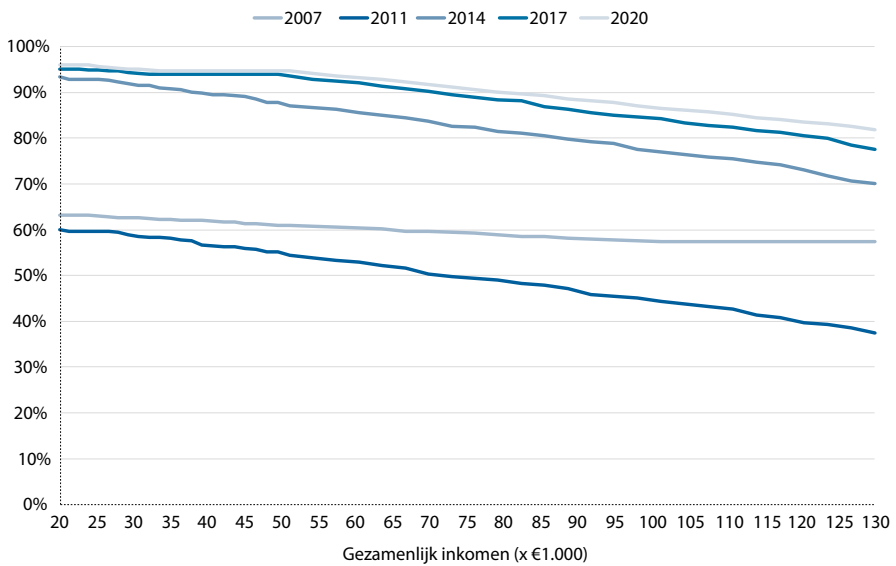
- Korting op voetverzorging door pedicure
- Korting op warme maaltijden
- Gratis reizen in Den Haag

Figuur 9: Vergoeding kosten kinderopvang als functie van inkomen, 2007-2020

Bron: Eigen berekening op basis van de wijzigingsbesluiten kinderopvangtoeslag.



Panel B: Voor volgende kinderen



Betrouwbaar belasten

We betalen belastingen om de publieke voorzieningen te kunnen financieren. Zo bezien staat het belastingstelsel in dienst van het goede en vreedzame samenleven. Maar de manier waarop de belastingen in Nederland werken, wordt steeds meer een probleem. De oorspronkelijke bedoelingen ervan zijn buiten beeld geraakt.

Het systeem is administratief doorgeslagen en kent vanuit de wens om meer en meer te sturen op inkomensniveau een grote mate van veranderlijkheid. Extra regelingen zijn, met alle goede bedoelingen, de oorzaak geworden van een complex stelsel van kortingen, toeslagen, meer dan honderd aftrekposten en beperkende maatregelen. Er wordt meer gestuurd, maar met steeds meer schadelijke bijwerkingen.

Dit rapport probeert een bijdrage te leveren aan vernieuwing en het herstel van vertrouwen in het Nederlands belasting- en toeslagenbeleid. Het analyseert, beschouwt en daagt uit om met een andere bril naar belastingen en het systeem te kijken. Vanuit christendemocratisch perspectief worden tien concrete voorstellen gedaan om te komen tot meer betrouwbare belastingen.

