

Masterthesis

De complexiteit van de inkomstenbelasting en toeslagen

Welke ontwikkelingen dragen bij aan de complexiteit van belastingen en toeslagen en hoe kan het belasting- en toeslagenstelsel worden vereenvoudigd?



Naam: Amber Mahu

ANR: 147245

Master Fiscale Economie

Examencommissie: prof. dr. A.M. Lejour & mr. E. Thomas.

10-8-2020

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis die door mij is geschreven in het kader van de afronding van mijn masteropleiding fiscale economie aan Tilburg University. Vijf jaar geleden verliet ik de middelbare school en daarmee ook het ouderlijk nest om vervolgens te beginnen aan de HBO opleiding bedrijfseconomie in Breda. Na een ontzettend leuk eerste jaar gehad te hebben, was ik toe aan een grotere uitdaging. Hierdoor ben ik na het behalen van mijn propedeuse gestart met de bacheloropleiding fiscale economie aan Tilburg University. Een wereld van verschil en zeker een uitdaging, maar uiteindelijk een juiste stap voor mij. Tijdens deze bachelor kwam ik in aanraking met het vak Openbare Financiën, gegeven door mijn scriptiebegeleider, prof. dr. A.M. Lejour. Het leuke aan dit vak vond ik dat er inzicht werd gegeven in daadwerkelijke cijfers, waardoor ik beeld kreeg van de impact die bepaalde wettelijke regelingen hebben op mensen of bedrijven. Enthousiast was ik dan ook over het onderwerp die centraal staat tijdens deze masterthesis, namelijk verbeterpunten binnen de inkomstenbelasting. Mij heeft het altijd geïnteresseerd hoe de verdeling van de belastingen geregeld is en vooral of dit rechtvaardig is. Tegelijkertijd is de complexiteit van belastingen toegenomen. Zelfs na mijn vier jaar op de universiteit raak ik het spoor soms nog bijster. Ik vraag me regelmatig af hoe dat is voor mensen die helemaal geen kaas gegeten hebben van het belastingrecht. Aan mij gedurende deze scriptie de taak om te achterhalen wat de oorzaken zijn van de toegenomen complexiteit en welke stappen kunnen worden genomen om terug te gaan naar een eenvoudiger belastingstelsel.

Graag wil ik mijn ouders bedanken voor alle steun in de afgelopen jaren. Dankzij hen probeer ik altijd het beste uit mezelf proberen te halen en zij hebben het mogelijk gemaakt om door te studeren. Studiegang voor alles. Ook mijn vriend wil ik bedanken, aangezien hij er altijd voor me was en me de ruimte heeft gegeven om te studeren. Mijn vriendinnen wil ik bedanken voor alle herinneringen die ik mede dankzij hen overhoud aan mijn studententijd. Ik zal het zeker missen.

Een speciaal dankwoord gaat uit naar mijn begeleider, professor Lejour. Bedankt voor de fijne samenwerking en de hulp die u mij heeft geboden tijdens het schrijven van deze masterthesis. Ik heb het proces als prettig ervaren, ondanks de bijzondere omstandigheden waarin we verkeren vanwege COVID-19.

Tot slot wil ik u veel plezier wensen tijdens het lezen van mijn scriptie en hoop ik hiermee mijn studie fiscale economie op een goede wijze af te ronden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	0
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Afbakening	5
Hoofdstuk 2: Hoofdzaken loon- en inkomstenbelasting	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Doel en wijze van heffing	6
2.3 Tarief	7
2.3.1 Loon- en inkomstenbelasting ten opzichte van de totale belastinginkomsten.....	7
Hoofdstuk 3: Heffingskortingen.....	9
3.1 Inleiding.....	9
3.2 Van belastingvrije som naar belastingkorting	9
3.3 Elementen van de heffingskorting.....	10
3.3.1 De algemene heffingskorting	10
3.3.2 Arbeidskorting.....	11
3.3.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting	12
3.3.4 Ouderenkorting.....	13
3.4 Gevolgen op- en afbouw van heffingskortingen	14
3.5 Samenvatting en conclusies.....	14
Hoofdstuk 4: Toeslagen.....	15
4.1 Inleiding.....	15
4.2 Historie	15
4.3 Beschrijving van het toeslagenstelsel	16
4.3.1 Zorgtoeslag.....	16
4.3.2 Huurtoeslag	18
4.3.3 Kindgebonden budget.....	19
4.3.4 Kinderopvangtoeslag.....	19
4.4 Financieel belang van toeslagen.....	21
4.5 Gedrag en terugvorderingen	22
4.6 Samenvatting en conclusies.....	23
Hoofdstuk 5: Belasting- en premiedruk naar soorten huishoudens	24
5.1 Inleiding.....	24
5.2 Geschiedenis van de discussie omtrent leefvormneutraliteit.....	24
5.3 Leefvormneutraal belasting heffen.....	24
5.3.1 Samenloop budgettaire en instrumentele functie.....	25
5.3.2 Relevante factoren van de leefvorm voor de draagkracht	26
5.4 Ontwikkeling van de collectieve lastendruk.....	27

5.5 Betaalde belasting op arbeid per inkomensdeciël.....	28
5.6 Eenverdieners ten opzichte van tweeverdieners.....	30
5.7 Samenvatting en conclusies.....	34
Hoofdstuk 6: Vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en toeslagen.....	35
6.1 Inleiding.....	35
6.1.2 Principes.....	35
6.2 Aanpassingen ten behoeve van de huidige heffingskortingen.....	35
6.2.1 Algemene heffingskorting.....	35
6.2.2 Arbeidskorting.....	36
6.2.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting.....	37
6.2.4 Ouderenkorting.....	37
6.3 Marginale druk en herverdelende werking.....	38
6.4 Toeslagen.....	40
6.4.1 Afschaffen toeslagen.....	40
6.4.2 Zorgtoeslag.....	40
6.4.3 Huurtoeslag.....	41
6.4.4 Kindgebonden budget.....	42
6.4.5 Kinderopvangtoeslag.....	42
6.5 Samenvatting en conclusies.....	43
Hoofdstuk 7: Conclusie en aanbevelingen.....	44
Bijlagen.....	47
Literatuurlijst.....	48
Bronnenlijst.....	53

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Al jaren staat het complexe belastingstelsel ter discussie. In 2019 liet de baas van de Nederlandse Bank zich tijdens de jaarlijkse accountantsdag nog uit over het belastingstelsel, waarbij hij stelde dat het Nederlandse stelsel te complex is geworden.¹

In 2010 en 2013 hebben de adviescommissies van Weeghel en Van Dijkhuizen al een rapport opgesteld met het oog op een belastinghervorming, maar hiermee is uiteindelijk weinig gedaan.² De werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei herhaalde de eerder getrokken conclusies in 2016.³ Ook hier werd weinig mee gedaan. De laatste grote stelselherziening is alweer 19 jaar geleden, namelijk 2001. Uit onderzoek blijkt dat een grote verandering in onze fiscale wetgeving altijd lastig blijft, wegens de grote complexiteit en de daarmee samenhangende economische en politieke belangen. Wel zijn er recentelijk kleine veranderingen doorgevoerd, zoals de invoering van de inkomensafhankelijke heffingskorting en de invoering van een tweeschijvenstelsel.⁴

Volgens de redactie van TaxVisions tast onnodige complexiteit het vertrouwen in het belastingstelsel aan. Voor vele belastingplichtigen wordt het lastiger om inzicht te krijgen in de marginale druk van de belastingen. Bijna jaarlijks vindt er namelijk een stijging plaats van belastingen en premies op arbeid. De heffingskortingen worden verhoogd, maar anderzijds worden deze verlaagd bij hogere inkomens. Hierdoor kan de marginale druk hoger zijn dan het statutaire tarief doet blijken.⁵ De transparantie van het belastingstelsel wordt op die manier geschaad.

De toegenomen complexiteit heeft aan belang gewonnen op de politieke agenda. Oud-staatssecretaris van Financiën, Menno Snel, zei hierover het volgende:

Ons belastingstelsel heeft net als een huis voortdurend onderhoud nodig. Soms vergt dit slechts een kleine ingreep, maar zo nu en dan is het ook nodig grondiger te moderniseren.

Op 15 april 2019 stuurde Snel een brief aan de Tweede Kamer met bouwstenen voor een beter belastingstelsel, onder andere ter bevordering van de eenvoud. Hierbij worden beleidsopties en hervormingen in kaart gebracht zonder een politiek oordeel over de wenselijkheid hiervan. Een van de aandachtspunten die hij beschrijft is de beperkte capaciteit van de Belastingdienst, waardoor de ruimte voor verandering slechts in beperkte mate aanwezig is.⁶

De eerste stappen richting een eenvoudiger belastingstelsel zijn intussen gemaakt. Regeerakkoord-Rutte III zei de belastingen te verlagen en tevens in 2019 een eerste stap te zetten richting een eenvoudiger belastingstelsel. De vraag is of er daadwerkelijk een eenvoudiger belastingstelsel wordt bereikt. Volgens Jos Teunissen, professor Algemene Staatsleer, is het belastingstelsel namelijk steeds complexer geworden. Zo zijn de formele tarieven enigszins verlaagd, maar de feitelijke tarieven werden volgens hem 'stiekem' toch verhoogd, terwijl aan belastingplichtigen de indruk wordt gewekt dat het simpeler is geworden, onder andere door de gedigitaliseerde- en de voor-ingevulde belastingaangiften.⁷ Daarnaast zijn ook de toeslagen onder vuur te komen liggen vanwege het hoge aantal terugvorderingen en het strenge beleid van de Belastingdienst. De toeslagen zijn momenteel ingewikkeld vormgegeven en dienen grondig te worden herzien. Ook hierbij kan aan eenvoud worden gewonnen.

¹ DNB 2019.

² Commissie van Dijkhuizen 2013 & Commissie van Weeghel 2010.

³ Werkgroep Fiscaliteit 2016.

⁴ Bolhuis 2019.

⁵ TaxVision, V-N 2019/21.3.

⁶ Brief Staatssecretaris van Financiën van 15 april 2019, nr. 2019-0000062470.

⁷ Teunissen 2019.

1.2 Probleemstelling

Zoals hiervoor geschetst is er hedendaags een discussie omtrent de toegenomen complexiteit van de belastingen en toeslagen. Derhalve zal tijdens deze thesis onderzoek worden gedaan naar de oorzaken van de toegenomen complexiteit, waarbij de inkomensbelasting en toeslagen centraal komen te staan. Er zullen verschillende oplossingen voor de huidige problematiek worden geanalyseerd. Het onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van de volgende probleemstelling:

Welke ontwikkelingen dragen bij aan de complexiteit van belastingen en toeslagen en hoe kan het belasting- en toeslagenstelsel worden vereenvoudigd?

Om een antwoord te geven op deze probleemstelling zal in hoofdstuk twee stilgestaan worden bij de loon- en inkomstenbelasting. Het is namelijk van belang om de uitgangspunten in het huidige stelsel te begrijpen alvorens hier bepaalde verbeterpunten op te kunnen geven. Na dit wat algemenere hoofdstuk is het tijd om meer de diepte in te gaan. In hoofdstuk drie zullen de heffingskortingen besproken worden, aangezien deze vaak punt van discussie zijn wanneer het gaat om de toegenomen complexiteit. In hoofdstuk vier zal aandacht worden besteed aan de toeslagen, wat wederom een veelbesproken onderwerp is vanwege de toeslagenaffaire. Hoe zijn de toeslagen momenteel geregeld en wat zijn de problemen hieromtrent? In hoofdstuk vijf zullen de belasting- en premiedruk naar de verschillende huishoudens aan bod komen, om op deze wijze een beeld te schetsen van de verdeling van de collectievelastendruk ten aanzien van verschillende inkomensgroepen. In hoofdstuk zes zullen een aantal opties aangedragen worden om over te gaan op een eenvoudiger belastingstelsel met de hierbij behorende voor- en nadelen. Tot slot zal in hoofdstuk zeven afgesloten worden met een conclusie en aanbevelingen, waarbij een concreet antwoord wordt gegeven op de probleemstelling.

1.3 Afbakening

Tijdens deze scriptie zal niet ingegaan worden op de aftrekposten binnen de inkomstenbelasting. Daarnaast komen box twee en box drie niet aan de orde en zal er niet stilgestaan worden bij de effecten van de indirecte belastingen op de collectieve lastendruk. Ook worden slechts de inkomensafhankelijke heffingskortingen besproken.

Hoofdstuk 2: Hoofdzaken loon- en inkomstenbelasting

2.1 Inleiding

Alvorens in te kunnen gaan op de complexiteit van de belastingheffing, is het van belang om een beeld te krijgen van de loon- en inkomstenbelasting. Een belangrijke bron voor de overheidsfinanciën is de loonbelasting als onderdeel van de loonheffing. De loonbelasting is een voorbelasting op de inkomstenbelasting, waardoor er veel samenhang bestaat tussen de grondslag en de begrippen van deze wetten. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op het doel en de werking van deze belastingen onder de huidige wettelijke regelgeving. Ook het belang van de loon- en inkomstenbelasting ten opzichte van het overheidsbudget zal aan de orde komen. Voor de inkomstenbelasting wordt met name ingegaan op inkomen uit loon en arbeid.

2.2 Doel en wijze van heffing

De ratio van de loonbelasting is het beginsel van de minste pijn, waarbij het heffen bij de bron centraal staat. Dit beginsel houdt in dat er door de werkgever, het pensioenfonds of een andere uitkerende instantie inhoudingen worden gedaan en dat zij vervolgens de belasting afdragen aan de fiscus.⁸ Het beginsel van de minste pijn uit zich doordat werknemers zelf geen reserveringen moeten doen om de verschuldigde loonbelasting te betalen. De werkgever heeft dit namelijk al gedaan en de werknemer ontvangt het nettoloon.⁹ Aangezien de heffing plaatsvindt bij de bron rekent de werknemer zich niet rijker dan hij is. Een latere aanslag zou naar alle waarschijnlijkheid meer ‘pijn’ doen. Het effect is vooral psychologisch van aard, aangezien de wijze van belasting heffen geen invloed heeft op de omvang hiervan.¹⁰

De heffingen bij de bron kunnen onder worden verdeeld in twee groepen:

- a) De heffingen die als voorheffingen voor andere heffingen dienen;
- b) De heffingen die als zelfstandige heffingen zijn te beschouwen.¹¹

Van een voorheffing is sprake wanneer deze in mindering wordt gebracht op een andere belasting, die bij wijze van aanslag wordt geheven.¹² Dat is niet het geval bij een zelfstandige heffing. Over het algemeen is het karakter van de loonheffing te zien als een voorheffing, die uiteindelijk wordt verrekend met de aanslag inkomstenbelasting.¹³

De inkomstenbelasting wordt bij wijze van aanslag geheven en is een directe belasting over het inkomen van natuurlijke personen. Er zijn drie boxen te onderscheiden binnen de inkomstenbelasting:

- 1) De belasting over het belastbare inkomen uit werk en woning;
- 2) De belasting over het belastbare inkomen en aanmerkelijk belang; en
- 3) De belasting over het belastbare inkomen uit sparen en beleggen.¹⁴

De grondslag van de inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel.¹⁵ Dit beginsel houdt in dat de inkomstenbelasting wordt geheven naar rato van een ieders financiële draagkracht, waarbij de belangrijkste maatstaf voor de meting het inkomen is. Het draagkrachtbeginsel wordt tot uiting gebracht door een progressief tarief. Lange tijd werd het progressieve tarief gezien als een onmisbaar bestanddeel van een belasting die naar draagkracht werd geheven. Hier is in de loop der jaren steeds meer kritiek op gekomen, waarbij er voorstellen werden gedaan om een proportioneel tarief door te

⁸ Mertens 2017, p. 1.

⁹ De Langen 1954, p. 334.

¹⁰ Mertens 2017, p. 13.

¹¹ Weerepas e.a. 2019.

¹² Artikel 15 AWR.

¹³ Artikel 9.4 lid 1 & 2 wet IB 2001.

¹⁴ Hoogeveen 2020, IB.0.0.0.

¹⁵ MvT, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, V-N BP21/1.5, p. 110.

voeren met betrekking tot het inkomen in box 1, een zogenaamde vlaktaks. De voordelen hiervan voor wat betreft arbeidsinkomen liggen vooral bij het bevorderen van de eenvoud van de uitvoering, waardoor de administratieve lasten verlicht worden voor zowel de burgers en het bedrijfsleven als een verlichting in de uitvoeringskosten voor de fiscus. Draagkracht zou dan nog steeds kunnen worden verwezenlijkt door een verwerking in de grondslag door middel van een heffingskorting of een belastingvrije voet. Door de heffingskorting krijgt de heffing een progressief karakter.¹⁶ De herzieningscommissie van Dijkhuizen heeft in het rapport ‘naar een activerender belastingstel’ de vlaktaks afgewezen vanwege mogelijke inkomenseffecten. Deze commissie prefereert een tweeschijventarief.¹⁷

2.3 Tarief

Het tarief van de loonheffing is in beginsel gelijk aan het inkomstenbelastingtarief in box 1, het inkomen uit werk en woning.¹⁸ Er is sprake van een progressief tarief.

Waar in 2019 nog sprake was van vier schijven, is in kader van het bevorderen van de eenvoud over gegaan naar twee schijven in 2020. In dit tweeschijvenstelsel geldt er een tarief van 37,35% tot een inkomen van €68.507 en een tarief van 49,5% voor het meerdere. Hier is echter een nuance bij te maken. Dit tweeschijvenstelsel geldt enkel voor mensen die onder de AOW-leeftijd zitten, zitten zij hierboven dan krijgen zij te maken met drie schijven. Daarnaast wordt het effectieve tarief erg beïnvloedt door de heffingskortingen en toeslagen.¹⁹ Hier zal in de volgende hoofdstukken nader op in worden gegaan.

2.3.1 Loon- en inkomstenbelasting ten opzichte van de totale belastinginkomsten

De overheid heeft met name een erg groot budgettair belang bij de loonheffingen. Zo was in 2017 een opbrengst geraamd van zo’n €160 miljard aan loonheffingen. Totaal werd in 2017 een belastingopbrengst van ruim €260 miljard verwacht.²⁰ De loonheffingen maken hier dus een aanzienlijk deel van uit.²¹ In 2020 wordt een bedrag van €59 miljard aan loonheffingen verwacht tegenover een totale belastingopbrengst van zo’n €193 miljard. Hiermee genereert de loonheffing veruit de grootste opbrengst voor de overheid op het gebied van directe belastingen.²²

Loon- en inkomstenbelasting ten opzichte van totale belastinginkomsten

Perioden	Totale belastingen (x 1.000.000)	Loonbelasting (x 1.000.000)	Inkomstenbelasting (x 1.000.000)
1995	72 605	20 140	2 939
2000	100 246	24 433	-880
2005	124 654	27 573	3 651
2010	142 398	46 152	2 076
2015	155 687	53 506	-2 566
2017	180 549	61 844	-1 183
2018	188 607	61 517	-1 082

In 1995 bracht de loonbelasting 27,7% van de totale belastingen op. In de jaren 2000 tot 2010 ging het om een percentage van rond de 22%. Vanaf 2010 werd het belang van de loonbelasting nog groter en werd het aandeel van de loonbelasting tussen de 32% en 34%. De mutaties bij de loonbelasting zijn niet snel en eenvoudig te verklaren. De opbrengst is afhankelijk van het aantal banen, het loonpeil, de

¹⁶ Hoogeveen 2020, IB 2.3.2.C.b1.

¹⁷ Commissie van Dijkhuizen 2012.

¹⁸ Artikel 20 lid 1 wet LB 1964.

¹⁹ Mertens 2020.

²⁰ Geraamde opbrengsten van de Miljoenennota 2017, tabel 2.5.1. overzicht van belasting- en premieontvangsten 2016-2017 op EMU-basis.

²¹ Mertens 2017, p. 1.

²² Geraamde opbrengsten van de Miljoenennota 2020, tabel 4.7.1, overzicht van belasting- en premieontvangsten 2019 – 2020.

tarieven en kortingen bij de loonheffing en de verdeling van de loonheffing naar de twee componenten loonbelasting en sociale premies.²³ De invoering van de inkomensafhankelijke heffingskorting en de verhoging van het tarief van de eerste belastingschijf en de aangepaste grenzen van de belastingschijven hebben bijgedragen aan de stijging van het aandeel aan loonbelasting ten opzichte van de totale belastingopbrengsten.²⁴ Deze tabel toont in ieder geval aan dat de loonbelastingen al jaren een belangrijk onderdeel vormen van de totale opbrengsten van de overheid.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het budgettaire belang van de inkomstenbelasting – in tegenstelling tot de loonbelasting - niet zo groot is. De gewoonlijk lage omvang van de inkomstenbelasting komt ten eerste doordat via de jaarlijkse aanslag de al periodiek ingehouden loonheffing wordt verrekend.²⁵

De uiteindelijk te betalen inkomstenbelasting is de uitkomst van de tarief toepassing over de verschillende boxen onder aftrek van de heffingskorting. De heffingskorting kan echter niet tot een negatieve aanslag leiden.²⁶ Persoonsgebonden aftrekposten kunnen daarentegen wel tot een negatieve aanslag leiden. De loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. Hierdoor kan het zo zijn dat er te veel loonheffing is ingehouden, waardoor het uiteindelijk verschuldigde bedrag negatief uit komt. Ook kan het zo zijn dat er te veel belasting is betaald via een eerdere voorlopige aanslag, waardoor de uiteindelijke aanslag inkomstenbelasting negatief is.²⁷

²³ CBS 2010, *Opbrengst rijksbelastingen bijna 7 miljard euro lager*.

²⁴ CBS 2016, *Belasting- en premiedruk neemt toe*.

²⁵ CBS 2010, *Opbrengst rijksbelastingen bijna 7 miljard euro lager*.

²⁶ Stevens e.a. 2019, p. 105/107.

²⁷ Belastingdienst 2020, *Uitleg systeem inkomstenbelasting – geld terug*.

Hoofdstuk 3: Heffingskortingen

3.1 Inleiding

De belastingdruk wordt bepaald door het belastingtarief en de heffingsgrondslag. Zoals in hoofdstuk twee besproken wordt de inkomstenbelasting geheven op basis van draagkracht. Het belastingtarief kent elementen voor bijzondere omstandigheden. Op grond van leefomstandigheden worden bijvoorbeeld heffingskortingen toegepast. De heffingskorting was eerst een vast bedrag dat in mindering werd gebracht over de berekende belasting, waardoor iedereen hetzelfde voordeel zou genieten. Tegenwoordig werkt de heffingskorting een stuk complexer. In dit hoofdstuk zal de geschiedenis van de heffingskortingen worden behandeld, gevolgd door een bespreking van de werking van de huidige heffingskortingen en de daarbij behorende kritiek.

3.2 Van belastingvrije som naar belastingkorting

Er is bij burgers sprake van draagkracht als hun eigen levensonderhoud verzekerd is. Pas dan kunnen burgers andere lasten dragen. Hierop steunde de basisvrijstelling in het tarief, namelijk de in de wet IB 1964 geldende belastingvrije som. Het ging erom dat op basis van de leefomstandigheden en levensgewoonten werd gekeken naar het bestaansminimum dat de burger nodig had. Onder dit minimum kon niet van de burger worden verlangd bestedingen te doen voor andere doeleinden dan voor zijn eigen levensonderhoud. Vanwege de algemeenheid van de wet werd geen rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden. Wel werd gepoogd om dit beginsel te benaderen door voor uiteenlopende groepen belastingplichtigen verschillende belastingvrije sommen vast te stellen.²⁸

Bij de invoering van de wet IB 2001 werd overgestapt van de belastingvrijesommethode naar de algemene heffingskorting. Om dit te bewerkstelligen werden de belastingvrije sommen tegen het tarief van de eerste schijf omgerekend in heffingskortingen voor de wet IB 2001. Waar bij de belastingvrijesommethode de besparingswaarde afhankelijk was van het geldende toptarief, levert de heffingskorting voor iedere belastingplichtige een gelijkblijvend bedrag aan belastingvermindering op.²⁹

Artikel 8.8 wet IB bepaalt dat de gecombineerde heffingskorting maximaal het bedrag van de gecombineerde inkomensheffing bedraagt. Het niet-verrekenende deel van de korting kan niet worden voort gewenteld.³⁰ Deze maximeringsbepaling wordt echter niet consequent op individuele basis toegerekend. Dit zou namelijk voor alleenverdienersgezinnen een inkomensachteruitgang betekenen. De niet-verdienende partner zou dan namelijk geen heffingskortingen kunnen verrekenen. Om dit nadelige effect te vermijden is er een aanvullende regeling getroffen in artikel 8.9 wet IB 2001. Er wordt voor de heffingskorting niet op individueel niveau, maar op gezinsniveau gekeken. De heffingskorting wordt derhalve verrekend of uitbetaald als samen met de andere partner voldoende belasting en premie volksverzekeringen is betaald. Deze benuttingsmogelijkheid geldt tot het belasting- en premiebedrag dat nog niet is verbruikt door de partner bij het effectueren van zijn eigen heffingskortingen.³¹

Deze mogelijkheid tot ophoging van het maximum aan gecombineerde heffingskorting bij de minstverdienende partner (ook wel aanrechtsubsidie genoemd) werd onderwerp van kritiek. In 2009 is hieraan gehoor gegeven en is er een start gemaakt met de afbouw van de aanrechtsubsidie.³² Jaarlijks wordt de faciliteit met 6,6 procentpunt beperkt, zodat vanaf 2023 uitbetaling niet meer mogelijk is.³³ In BNB 2018/117 is bepaald dat deze afbouw niet in strijd is met artikel 26 IVBPR en artikel 14

²⁸ Stevens & Lejour 2016, p. 116.

²⁹ Stevens & Lejour 2016, p. 117.

³⁰ Heithuis e.a. 2019, p. 763.

³¹ Stevens & Lejour 2016, p. 118.

³² Stevens & Lejour 2016, p. 119.

³³ Heithuis e.a. 2019, p. 770.

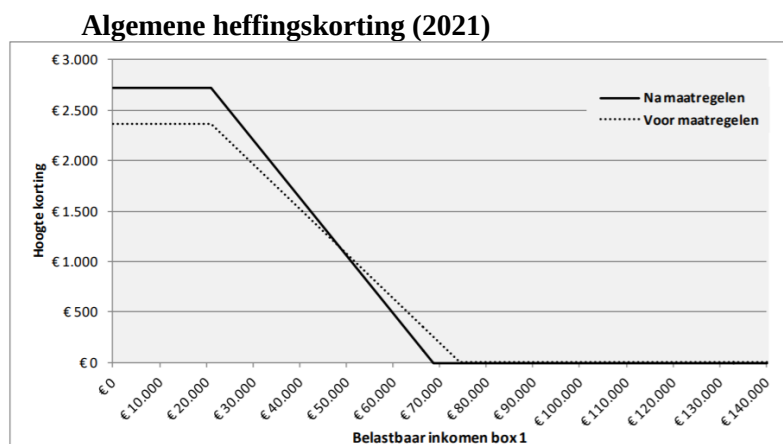
EVRM.³⁴ Per 2012 is de beperking van de aanrechtsubsidie in een hoger tempo doorgevoerd.³⁵ Onder meer hierdoor is er een aanzienlijk verschil tussen alleen- en tweeverdiener huishoudens op het gebied van belastingdruk, waar in hoofdstuk vijf op teruggekomen zal worden.

3.3 Elementen van de heffingskorting

De heffingskorting is op te delen in verschillende elementen. Het geheel van die elementen wordt de standaardheffingskorting genoemd. Het stelsel kent zeven verschillende heffingskortingen³⁶, waarvan gedurende dit hoofdstuk de vier inkomensafhankelijke heffingskortingen worden behandeld.³⁷

3.3.1 De algemene heffingskorting

Iedereen die belastingplichtig is heeft in beginsel recht op de algemene heffingskorting van artikel 8.10 wet IB 2001. In 2020 bedraagt de algemene heffingskorting €2.771 verminderd met 5,672% van het gedeelte van het belastbare inkomen uit werk en woning voor zover dat meer bedraagt dan €20.711.⁴⁰ Sinds 2014 is de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk gemaakt door het kabinet Rutte-Asscher om zogezegd de inkomensverschillen te verkleinen. Mooie bijkomstigheid was dat de afbouw van de algemene heffingskorting in 2016 €5,9 miljard aan extra inkomsten voor de schatkist opleverde.⁴¹ Daarom wordt ook wel gezegd dat de afbouw om budgettaire redenen heeft plaatsgevonden.⁴²



In bovenstaande figuur is het verloop van de algemene heffingskorting te zien in de situatie voor- en na de maatregelen die in 2021 worden doorgevoerd. De ‘huidige situatie’ doelt op de situatie van 2019, de ‘nieuwe situatie’ duidt op de situatie vanaf 2021. De maatregelen die worden doorgevoerd ten aanzien van de algemene heffingskorting zijn het geleidelijk verhogen van de algemene heffingskorting met in totaal €358 in de periode 2019 tot en met 2021. Daarnaast wordt het afbouwtraject steiler gemaakt vanwege de koppeling tussen het einde van het afbouwtraject van de algemene heffingskorting en het beginpunt van de hoogste tariefschijf.⁴³

Deze voorgestelde maatregelen willen er voor zorgen dat ook lagere inkomens profiteren van de lastenverlichting. De invoering van het tweeschijvenstelsel heeft namelijk vooral positieve koopkrachteffecten voor de middeninkomens. Deze lastenverlichting voor de burger wordt

³⁴ HR 13 april 2018, nr. 17/02574.

³⁵ Stevens & Lejour 2016, p. 119.

³⁶ Artikel 8.2 wet IB 2001.

³⁷ Zie voor de jonggehandicaptenkorting, alleenstaande ouderenkorting en de korting voor groene beleggingen artikel 8.2 e.v. wet IB 2001.

⁴⁰ Heithuis e.a. 2019, p. 773.

⁴¹ Jongen, Koot & Vlekke 2016, p. 29.

⁴² Heithuis e.a. 2019, p. 773.

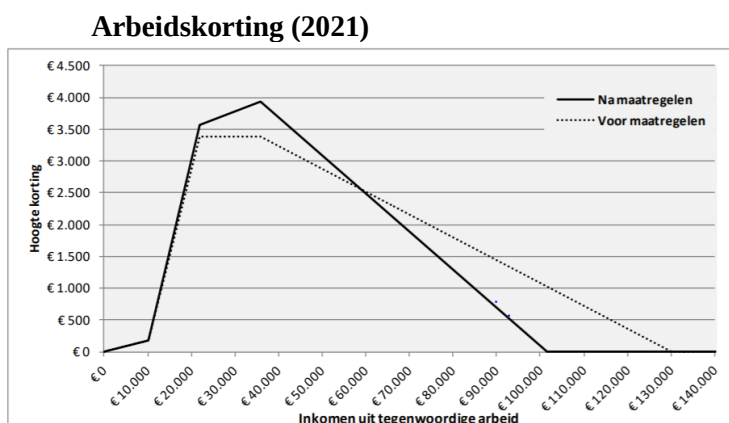
⁴³ Belastingplan 2019, MVT, p. 11-12.

gecompenseerd door maatregelen die de lasten van bedrijven zwaarder maken. In 2020 wordt bijvoorbeeld het hoge tarief van de vennootschapsbelasting (anders dan eerder beoogd) niet verlaagd.⁴⁴

Door de afbouw van de heffingskorting is het onduidelijker geworden wat iemand nou precies netto overhoudt bij een loonsverhoging. Bij hele grote groepen belastingplichtigen wordt feitelijk meer belasting geheven dan hetgeen de statutaire tarieven aangeven. In de afgelopen jaren is de afbouw van de belastingen versneld. Mevrouw van Aalst zegt dat aan de ene kant te zien is dat tarieven worden verlaagd en de heffingskortingen worden verhoogd, terwijl aan de andere kant deze voordelen op een stiekeme manier worden teruggenomen. Zij vraagt zich af of dit bewust niet wordt gecommuniceerd, aangezien een belastingverlaging veel sympathieker klinkt dan (nog) meer nivellering.⁴⁵ Het feitelijke verloop van het marginale tarief wordt gecamoufleerd. Dit levert geen positieve bijdrage aan de transparantie van de tariefstructuur in de inkomstenbelasting.⁴⁶ Deze ontwikkeling is in mijn opinie zorgelijk, aangezien het voor de belastingplichtige lastig wordt om inzicht te krijgen in het daadwerkelijke marginale tarief, wat ten koste gaat van transparantie. Ook het recent uitgebrachte rapport ‘bouwstenen voor een beter belastingstelsel’ onderschrijft de problematiek omtrent de invloed van de algemene heffingskorting op de effectieve belastingtarieven.⁴⁷

3.3.2 Arbeidskorting

De arbeidskorting geldt voor de belastingplichtige die arbeidsinkomen uit tegenwoordige arbeid geniet. Deze korting is ingevoerd ter stimulering van het verrichten van betaalde arbeid en het langer doorwerken door ouderen. De arbeidskorting is evenals de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk. Dit is per 2009 gedaan om tot een korting te komen die stijgt naarmate het inkomen hoger is, maar vanaf een bepaald inkomensniveau weer daalt. Beoogd wordt om voornamelijk de lage inkomensgroepen te steunen.⁴⁸



Bovenstaande figuur geeft de situatie van ‘voor de maatregelen’ weer, wat de situatie schetst in 2019. De situatie ‘na de maatregelen’ schetst het verloop van de arbeidskorting in 2021 na het doorvoeren van de voorgestelde maatregelen in het belastingplan 2019. Deze maatregelen zijn het verhogen van het maximum van de arbeidskorting, de arbeidskorting over een langer inkomenstraject te laten oplopen en de arbeidskorting vervolgens steiler te laten afbouwen. De verandering in de afbouw van de arbeidskorting beoogt de marginale druk op het inkomenstraject tussen het minimumloon en een modaal inkomen te verlagen. Het maximum van de arbeidskorting zal in 2021 liggen bij een inkomen van +/- €36.000 en wordt vanaf hier met een percentage van 6% afgebouwd. Bij een inkomen van +/- €100.000 komt de arbeidskorting vanwege het afbouwtraject op nihil uit.⁴⁹ Tot slot wordt het vlakke

⁴⁴ Belastingplan 2020, MVT, p. 20.

⁴⁵ Van Aalst 2018.

⁴⁶ Stevens e.a. 2019, p.1433.

⁴⁷ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 24.

⁴⁸ Heithuis e.a. 2019, p. 774. Zie ook artikel 8.11 wet IB 2001.

⁴⁹ Belastingplan 2019, MVT, p. 13.

maximum in de arbeidskorting vervangen door een derde opbouwtraject, wat ook wel een dakje wordt genoemd. Hierdoor wordt werken meer lonend voor met name de middeninkomens.⁵⁰

Jaarlijks worden aanpassingen gedaan aan de arbeidskorting. Enerzijds is de arbeidskorting een compensatie voor de niet-aftrekbaarheid van kosten die samenhangen met de in dienstbetrekking verrichte werkzaamheden en anderzijds is het bedoeld om participatie te stimuleren. De korting vergroot namelijk het netto inkomen van de actieven op de arbeidsmarkt. Het tweeslachtige karakter van de arbeidskorting (het is een fiscaal sturingsmiddel dat wordt ingezet als een arbeidsmarktinstrument én als een belastingverdelingsmaatregel) zorgt voor spanningen.⁵¹

De arbeidskorting is in 2001 in de plaats gekomen van de aftrekbaarheid van werkelijk gemaakte kosten ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking. Hierdoor ontstaat het verschil in draagkrachtmeting tussen werknemers die geen kosten hoeven te maken of daarvoor onbelaste vergoedingen krijgen en werknemers die kosten maken en deze zelf moeten dragen. Dit komt omdat alle werknemers nu een arbeidskorting krijgen, ongeacht of ze wel of geen kosten maken.⁵² Professor Gradus zegt dat het volledig afbouwen van de arbeidskorting haaks staat op het fiscale uitgangspunt dat verwervingskosten voor arbeid aftrekbaar zouden moeten zijn.⁵³ Daarnaast ontstaat er spanning met het draagkrachtbeginsel dat ten alle tijden ten grondslag lag aan de kostenafrek voor werknemers.⁵⁴ De afbouw van de arbeidskorting bestaat al sinds 2009, maar sinds 2016 wordt de arbeidskorting voor hogere inkomens volledig afgebouwd. Dit heeft als gevolg dat het bruto-nettotraject minder inzichtelijk is.⁵⁵ Kwalijk is dat deze vormgeving het werkelijke verloop van de marginale belastingdruk verbloemt.⁵⁶ De marginale druk is namelijk toegenomen vanwege het inkomensafhankelijk maken van arbeidskorting.⁵⁷

3.3.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting

De inkomensafhankelijke combinatiekorting staat geregeld in artikel 8.14a wet IB 2001 en is een samenvoeging van de tot 1 januari 2009 geldende combinatiekorting en aanvullende combinatiekorting. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een specifiek arbeidsmarktinstrument die een tegemoetkoming biedt voor het feit dat werkenden – al dan niet met partner – met jonge kinderen over het algemeen te maken hebben met lasten die werkenden zonder jonge kinderen niet hebben.⁵⁸ Door deze tegemoetkoming wordt gepoogd de minstverdienende partner of de alleenstaande ouder te stimuleren om een betaalde baan te zoeken.⁵⁹

De inkomensafhankelijke combinatiekorting bedraagt 11,45% van het arbeidsinkomen, voor zover dat bij de belastingplichtige hoger is dan €5.072, doch niet meer dan €2.881. indien het arbeidsinkomen van de belastingplichtige in een kalenderjaar gelijk is aan dat van zijn partner, geldt de inkomensafhankelijke combinatiekorting alleen voor de oudste belastingplichtige.⁶⁰

⁵⁰ Belastingplan 2019, MVT, p. 13.

⁵¹ Caminada & Stevens, *WFR 2017/50*.

⁵² Caminada & Stevens, *WFR 2017/50*.

⁵³ Gradus, *WFR 2019/58*.

⁵⁴ Financieel Dagblad, 8 januari 2019.

⁵⁵ Gradus, *WFR 2019/58*.

⁵⁶ Financieel Dagblad, 8 januari 2019.

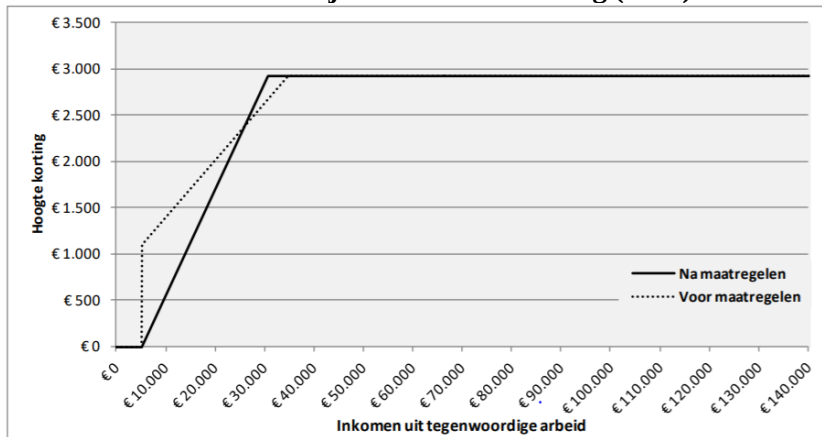
⁵⁷ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 23.

⁵⁸ Heithuis e.a. 2019, p. 775.

⁵⁹ Stevens & Lejour 2016, p. 123.

⁶⁰ Artikel 8.14a lid 2 & 3 wet IB 2001.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting (2021)



Bovenstaande figuur geeft de beoogde wijziging van de IACK in de ‘situatie na maatregelen’, namelijk per 2021 weer. De ‘situatie voor maatregelen’ wordt weergegeven door de stippellijn en betreft de regeling in 2019. De wijzigingen die betrekking hebben op de nieuwe situatie staan weergegeven in het belastingplan 2019. Wijzigingen zijn het gelijkmatiger opbouwen van de IACK. De opbouw verloopt vanaf het drempelinkomen geleidelijk vanaf nihil in plaats van vanaf een vast bedrag zoals weergegeven in de oude situatie. Het opbouwpercentage stijgt in 2021 naar 11,45%, terwijl de maximale IACK gelijk blijft. Hierdoor wordt de maximale IACK bij een lager inkomen bereikt. Met deze wijzigingen wordt beoogd om een grotere prikkel te vormen om meer uren te gaan werken, dus om arbeidsparticipatie te stimuleren.⁶¹

Eerst was er sprake van een simpele aftrek, namelijk voor ieder individu hetzelfde bedrag. Naderhand werd de regeling door de Tweede Kamer steeds ingewikkelder gemaakt. Het moest op huishoudensniveau worden bepaald en later tot een maximum. Vervolgens werd het inkomensafhankelijk en deed het aantal kinderen ertoe, met als gevolg dat de regeling nu zodanig complex is, dat je hem eigenlijk niet eens meer wil hebben. Dit komt waarschijnlijk omdat de Kamer bang is dat mensen net buiten de regeling zullen vallen en daarom voegt de Kamer extra voorzieningen toe. Dit zorgt echter voor toegenomen complexiteit en lastigere uitvoerbaarheid.⁶² Daarnaast is de korting zeer ingewikkeld verwoord en zijn ingewikkelde berekeningen vereist ter bepaling van de hoogte, die door de doorsnee belastingbetaler niet gemakkelijk te maken zijn.⁶³

3.3.4 Ouderenkorting

De ouderenkorting geldt voor de belastingplichtige die bij het einde van het kalenderjaar, of indien de belastingplicht in de loop van het jaar is geëindigd, bij het einde van de belastingplicht de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. De ouderenkorting bedraagt €1.622, verminderd met 15% (tot maximaal nihil) van het verzamelinkomen voor zover dit meer bedraagt dan €37.372.⁶⁵ De ouderenkorting komt pensioengerechtigden tegemoet in de extra financiële lasten die kunnen ontstaan vanwege ouderdom.⁶⁶

Waar bij andere regelingen gekozen is voor het gezamenlijke inkomen als basis van het verzamelinkomen, is dit bij de ouderenkorting niet het geval. Dit is opmerkelijk, aangezien de ouderenkorting haar oorsprong vindt in draagkrachtargumenten. Doordat naar het individuele inkomen wordt gekeken, kan het voordelig zijn om box drie inkomen in de aangifte zodanig over de partners te verdelen dat een van hen in aanmerking komt voor de ouderenkorting. Het progressienadeel in box drie moet dan voor lief worden genomen. Er is sprake van een mismatch in die gevallen waarin de

⁶¹ Belastingplan 2019, MVT, p. 14.

⁶² Elsevier Weekblad, 13 augustus 2019.

⁶³ Stevens, *WFR* 2018/33.

⁶⁵ Artikel 8.17 wet IB 2001.

⁶⁶ Heithuis e.a. 2019, p. 776.

ouderenkorting terechtkomt bij ouderen die een steuntje in de rug niet nodig hebben. Dit zou blijken uit het achterwege blijven van gedragseffecten indien dit defect in de wetgeving zou worden gerepareerd.⁶⁷

3.4 Gevolgen op- en afbouw van heffingskortingen

De op- en afbouw van de heffingskortingen zorgt ervoor dat in economische zin sprake is van meer tariefschijven. Het kabinet is trots op de verlaging van de inkomstenbelasting en het invoeren van twee schijven, maar dit zijn niet de daadwerkelijke belastingtarieven. Vanwege de inkomensafhankelijke heffingskortingen liggen deze tarieven namelijk 5 tot 11% hoger. Premier Rutte kondigde aan dat hij de koopkracht voor de middeninkomens met belastingmaatregelen wilde verbeteren. Het kabinet kwam met de verhoging van de algemene heffingskorting en arbeidskorting vanaf 2020, maar de afbouw vindt op een sneller tempo plaats dan in 2019 het geval was. Op die manier is de verhoging meer een tegemoetkoming aan de lagere- dan aan de middeninkomens geworden.⁷¹ Een sociale vlaktaks zorgt ervoor dat het belastingtarief enkele procentpunten lager ligt, maar hier staat tegenover dat zowel de algemene heffingskorting als de arbeidskorting versneld worden afgebouwd. De marginale druk is ondanks de vlakke tariefstructuur alleen maar hoger geworden. Het CPB heeft hieromtrent onderzoek gedaan en is tot de conclusie gekomen dat arbeidsmarktbeslissingen van partners en flexwerkers zeer gevoelig zijn voor deze marginale druk. Ook scholingsbeslissingen zijn gevoelig voor deze druk. Hoge marginale tarieven weerhouden mensen er namelijk van om te investeren in henzelf, hetgeen de concurrentiekracht van onze economie niet ten goede komt.⁷²

De Raad van State maakt dezelfde afweging in zijn advies op de Miljoenennota 2020. De marginale druk zou volgens de Raad van State voor de middengroepen omlaag moeten, zodat van extra verdiend inkomen een redelijk deel toekomt aan de werkende zelf.⁷³ Hier sluit ik mij bij aan, aangezien veel belastingplichtigen zullen kijken wat zij netto overhouden voordat zij besluiten meer te gaan werken.

Daarnaast wordt de werkgever als inhoudingsplichtige in grote mate geconfronteerd met fiscale wijzigingen op het gebied van de heffingskortingen. De lastendruk voor werkgevers om de fiscale afdracht van de salarissen uit te voeren is de laatste jaren fors gestegen. Tevens is voor de gemiddelde burger het systeem van tarieven en heffingskortingen niet transparant.⁷⁴

3.5 Samenvatting en conclusies

Ook bij de heffingskortingen is het draagkrachtbeginsel het uitgangspunt. Er is een overstap gemaakt van de belastingvrije som naar de algemene heffingskorting. De standaardheffingskorting bestaat uit verschillende elementen. Hiervan zijn de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de ouderenkorting inkomensafhankelijk gemaakt. Hier is veel kritiek op. Het feitelijke verloop van het marginale tarief wordt namelijk gecamoufleerd, waardoor het lastig is voor de belastingplichtige om inzicht te krijgen in het daadwerkelijke tarief. De regelingen worden (onnodig) complex gemaakt. Bij de ouderenkorting wordt gekeken naar het individueel inkomen in plaats van het gezamenlijke inkomen. Er kan sprake zijn van een mismatch indien de ouderenkorting terecht komt bij ouderen die geen steuntje in de rug nodig hebben. De op- en afbouw van heffingskortingen zorgt er voor dat er sprake is van meer tariefschijven dan de twee schijven die in box 1 vermeld staan. Door de versnelde afbouw van de algemene heffingskorting en arbeidskorting vanaf 2020 worden de lage inkomens meer bevoordeeld. De marginale druk is echter alleen maar hoger geworden, wat een nadelig effect op de arbeidsmarkt kan hebben. Daarnaast ontbreekt het aan transparantie voor wat betreft het systeem van tarieven en heffingskortingen.

⁶⁷ Van Zijp, *WFR* 2018/204.

⁷¹ Molenaar, *WFR* 2019/212.

⁷² Gradus, *WFR* 2019/58.

⁷³ Advies RvS Miljoenennota 2020.

⁷⁴ Gradus, *WFR* 2019/58.

Hoofdstuk 4: Toeslagen

4.1 Inleiding

De laatste jaren zijn de toeslagen regelmatig in het nieuws geweest, met name met betrekking tot het terugvorderen en het daarbij strenge optreden van de Belastingdienst. Nederland kent vier toeslagen: de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Deze toeslagen vormen belangrijke instrumenten ter inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie. Tevens wordt een evenwichtige inkomensverdeling nagestreefd. Hierdoor is echter een complex stelsel van toeslagen ontstaan. Het financieel belang van de toeslagen voor de huishoudens is toegenomen. Ruim 5 miljoen huishoudens maakt gebruik van de toeslagen. Burgers ontvangen aanzienlijke bedragen op jaarbasis, de laagste inkomens ontvangen zo'n 13-20% van hun besteedbaar inkomen vanuit de toeslagen.⁷⁵ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel en de werking van de verschillende toeslagen, het budgettair belang en de problemen die in de loop van de tijd zijn ontstaan.

4.2 Historie

In 2003 besloot het kabinet Balkenende II tot stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk om meer transparantie voor de burger te bereiken, de uitvoeringskosten te verminderen en de armoedeval effectief aan te pakken. In 2005 werd de wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de Belastingdienst/Toeslagen opgericht.⁷⁶

In de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen is in de loop der jaren het een en ander veranderd. Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van een reactieve naar een meer proactieve aanpak. In 2006-2012 stond een snelle uitbetaling aan de burger centraal. In 2012 werd een ICT-systeem doorgevoerd waaraan het burgerportaal 'mijn toeslagen' is gekoppeld. Het toezicht werd toen achteraf uitgevoerd.⁷⁷ Bij de aanvang de digitalisering was er regelmatig sprake van slecht functionerende ICT-systemen. Dit kan het vertrouwen van de burger en bedrijven in de Belastingdienst aantasten. De kwaliteit van de ICT-systemen is derhalve van groot belang. In de praktijk werd de kwaliteit en de productiviteit van de ICT-ontwikkeling belemmerd door de tijdsdruk die werd opgelegd vanuit de politiek aan de uitvoering van de belastingwet. Dit leidt tot fouten binnen de Belastingdienst, wat grote gevolgen kan hebben voor de belastingplichtige.⁷⁸ In de periode 2012-2016 stond de fraudebestrijding centraal naar aanleiding van een aantal fraudegevallen. Er werden aanvullende maatregelen genomen om misbruik en fraude te voorkomen. Het zwaartepunt van het toezicht verschoof naar meer toezicht bij de aanvang en controle tijdens de looptijd van de toeslag. Het aandeel burgers dat doelbewust fouten maakt in de aanvraag of bij het doorgeven van wijzigingen is relatief laag. Als gevolg hiervan lijden de vele 'goeden' onder het strenge regime bedoeld voor de paar 'kwaden'.⁷⁹ Uit empirisch onderzoek blijkt dat de rationele keuzetheorie, waarbij mensen de optie kiezen die het best verwachte saldo oplevert en vooral handelen uit eigen belang, achterhaald is. Mensen nemen niet puur rationeel besluiten, andere zaken dan puur het eigen belang spelen een rol. Ook betaalt het overgrote deel van de mensen netjes de door hen verschuldigde belasting.⁸⁰ Dit begon de Belastingdienst ook in te zien, waarna er meer werd overgegaan van belastingheffing op basis van macht (controle-correctie-bestrafing) naar belastingheffing op basis van wederzijds vertrouwen.⁸¹ In de periode 2016-heden staat derhalve de dienstverlening aan de burgers centraal. De afgelopen jaren is de Belastingdienst/Toeslagen begonnen met het actief ondersteunen van burgers bij het maken van schattingen van het inkomen het doorgeven van tussentijdse wijzigingen, met als doel het risico op fouten en misbruik te verkleinen. In 2016 heeft de Rekenkamer de opzet van deze benadering positief beoordeeld. De focus op gedrag biedt namelijk de mogelijkheid om gericht de naleving van belastingwet- en regelgeving te bevorderen en eventuele risico's aan te pakken. Wel stelt de

⁷⁵ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 18.

⁷⁶ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 22.

⁷⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 30-31.

⁷⁸ Gribnau 2013.

⁷⁹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 30-31.

⁸⁰ Gribnau & van Steenberghe 2019.

⁸¹ Gribnau & van Steenberghe 2019.

Rekenkamer vast dat er te weinig informatie beschikbaar is om de effectiviteit van de strategie te meten. Derhalve raadt de Rekenkamer aan om regelmatig de gehanteerde handhavinginstrumenten te evalueren.⁸² Dit advies heeft de Belastingdienst ten harte genomen. Zo wordt in het jaarplan 2020 van de Belastingdienst aangegeven dat zij gebruik maken van de laatste inzichten in het gedrag van burgers en bedrijven, waardoor ze effectief en efficiënt te werk kunnen gaan.⁸³ In de toekomst wil de Belastingdienst de proactieve dienstverlening verder uitbreiden.⁸⁴

4.3 Beschrijving van het toeslagenstelsel

Bij het toeslagenstelsel dient de ontvanger zelf op tijd toeslagen aan te vragen en veranderingen in hun gezins-, woon- of inkomenssituatie door te geven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Dit vanuit de gedachte dat de aanvrager zo het juiste bedrag ontvangt en terugvorderingen en nabetalingszaken zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. Momenteel worden de toeslagen als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de actuele huishoudenssituatie. Achteraf wordt er een definitieve berekening gedaan op grond van de daadwerkelijk vastgestelde gegevens. De belangrijkste grondslag vormt het inkomen. Het is echter lastig voor huishoudens om het actuele inkomen te schatten, des te meer voor zelfstandigen of mensen met een flexibel arbeidscontract. Een verkeerde inschatting kan sterke consequenties hebben. Het inkomensbegrip voor toeslagen kan daarnaast sterk afwijken van het arbeidsinkomen. Bij sommige toeslagen is ook het vermogen van belang. Ook de kring van personen die tot het huishouden behoren kan per toeslag afwijken. Soms is met terugwerkende kracht sprake van partnerschap, met alle gevolgen van dien. Dit maakt het stelsel extra ingewikkeld.⁸⁵

De toeslagen worden zowel ingezet als instrument op een bepaald beleidsterrein (zoals zorg, wonen, jeugd) als van het bredere inkomensbeleid waarbij de fiscaliteit erg belangrijk is. Het huidige belastingstelsel is voornamelijk gericht op een inkomensheffing op individueel niveau, terwijl bij de toeslagen gekeken wordt naar het huishoudensinkomen. De vier toeslagen die ons stelsel kent hebben allemaal als uitgangspunt dat de hoogte van de toeslag enigszins samenhangt met de hoogte van de uitgaven en de draagkracht van het huishouden. Als de kosten bijvoorbeeld hoger zijn, krijgt een huishouden meer toeslag. Is het verzamelinkomen van het huishouden hoger, dan neemt de toeslag af.⁸⁶

4.3.1 Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. Het doel van de zorgtoeslag is het garanderen van financiële toegankelijkheid van zorg voor alle huishoudens. Het is een tegemoetkoming voor de standaard zorgpremie en het eigen risico. Door de zorgtoeslag zou geen enkel huishouden meer dan een vooraf bepaald deel van het huishoudinkomen aan zorgpremie en eigen risico moeten betalen. De hoogte van de maximale zorgtoeslag hangt af van de standaard zorgpremie en het gemiddeld eigen risico en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico. Mensen houden er op die manier belang bij om een zorgverzekering te kiezen met een gunstige premie. Het kostenbewustzijn blijft in stand als mensen gebruik maken van zorg waarvoor het eigen risico geldt. Het prijsverschil tussen een goedkopere en duurdere basisverzekering komt dan voor rekening of voordeel van het huishouden. Aangezien de standaard zorgpremie de afgelopen jaren sneller stijgt dan het inkomen, ontvangen steeds meer huishoudens zorgtoeslag.⁸⁷

⁸² Algemene Rekenkamer 2016, p. 63-64.

⁸³ Belastingdienst 2019, *Jaarplan 2020*, p. 19.

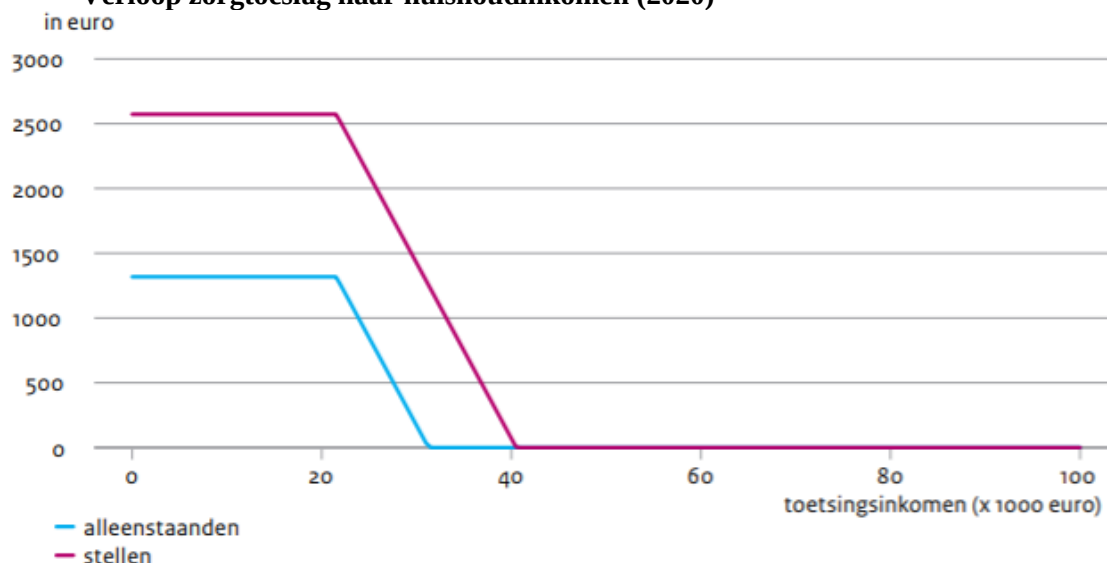
⁸⁴ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 30-31.

⁸⁵ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 22-23.

⁸⁶ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 22-23.

⁸⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 24.

Verloop zorgtoeslag naar huishoudinkomen (2020)



Bovenstaande figuur weergeeft het verloop van de zorgtoeslag naar het huishoudinkomen in 2020, voor alleenstaanden en voor stellen. Het recht op toeslag bouwt af met 13,52% van het inkomen bij inkomens boven het wettelijk minimum loon. In 2020 heeft een huishouden boven een huishoudinkomen van €30.481 (alleenstaande) of €38.945 (samen met toeslagpartner) geen recht op zorgtoeslag. De consequentie hiervan is dat de groep toeslagontvangers grotendeels alleenstaande mensen zijn met een laag inkomen. De zorgtoeslag kent ook een vermogensgrens⁸⁸ waarboven geen recht op zorgtoeslag is.⁸⁹

Hoogleraren Schut en van de Ven stellen voor om de zorgtoeslag af te schaffen met beperkte inkomenseffecten. Burgers gaan dan maandelijks een heffing betalen aan de Belastingdienst ter hoogte van €85 minus de zorgtoeslag. De opbrengst van de heffing plus het budget van de huidige zorgtoeslag worden ter beschikking gesteld aan verzekeraars, waardoor de nominale premie €85 per maand lager uitvalt. Mogelijke inkomenseffecten zijn afhankelijk van de vormgeving van elke variant.⁹⁰

Dit plan lijkt voordelig, maar er zit een keerzijde aan. De maandelijkse heffing moet worden ingepast in het belastingstelsel dat werkt met voorlopige en definitieve aanslagen. De complicaties die zich bij de zorgtoeslag voordoen bij het vaststellen van het inkomen blijven dan bestaan. Een verlaging van de nominale premie leidt tot een verhoging van staatssteunmiddelen en dient te worden gemeld bij de Europese Commissie. Het effect van dit voorstel is dus nog onduidelijk. Zonder verdere uitwerking is de uitvoerbaarheid van dit voorstel niet goed in te schatten.⁹¹ Daarnaast is het lastig om zo min mogelijk inkomenseffecten te bereiken. Voorgesteld wordt om te sleutelen via heffingskortingen en premies werknemersverzekeringen of uitkeringen.⁹² Dit lijkt mij verplaatsing van het probleem. De zorgtoeslag wordt dan wellicht eenvoudiger gemaakt, maar op andere plekken wordt vervolgens de complexiteit mijns inziens vergroot.

⁸⁸ Voor zorgtoeslag geldt een vermogensgrens van €116.613 zonder toeslagpartner en €147.459 met toeslagpartner.

⁸⁹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 25.

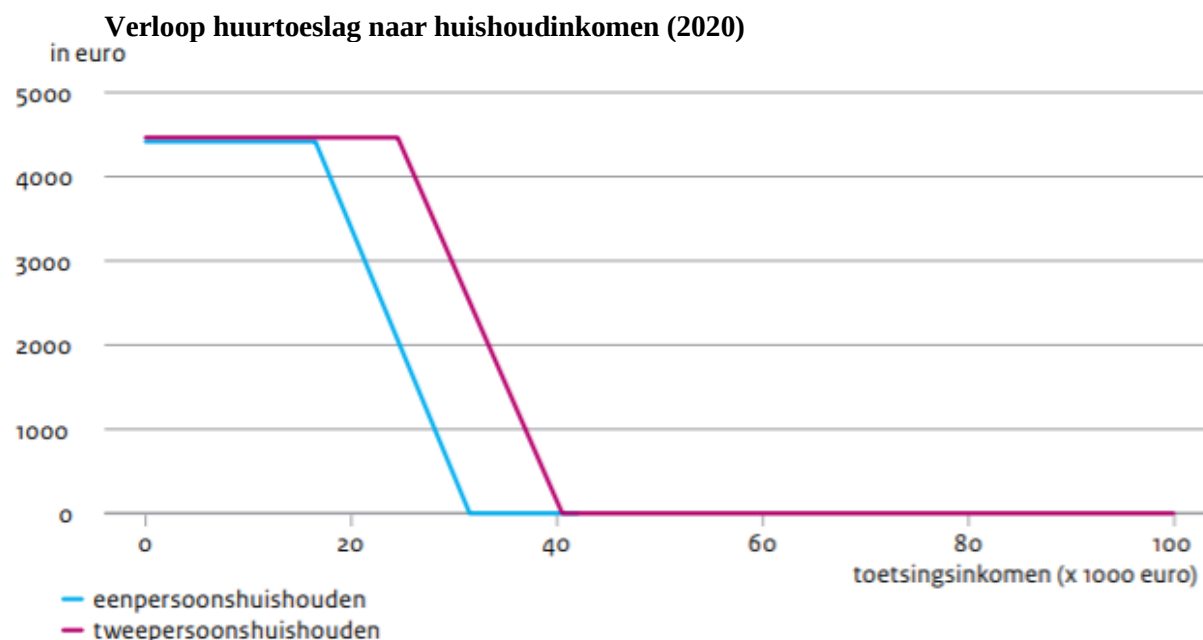
⁹⁰ Zie Mejudice, 11 maart 2020.

⁹¹ V-N Vandaag 2020/788.

⁹² Mejudice, 11 maart 2020.

4.3.2 Huurtoeslag

De huurtoeslag is een tegemoetkoming voor huurders in de huurkosten die zij maken. Huurders met een laag inkomen kunnen hier aanspraak op maken. Zij betalen namelijk in verhouding tot hun inkomen veel huur. Het doel van de huurtoeslag is de huishoudens met een laag inkomen toegang te geven tot betaalbare huurwoningen. De huurtoeslag is – in tegenstelling tot de zorgtoeslag – afhankelijk van het werkelijk betaalde bedrag aan huur. Er geldt een maximum huurgrens van +/- €720.⁹³



Bron: CPB

Bovenstaande figuur schetst het verloop van huurtoeslag voor eenpersoonshuishoudens en tweepersoonshuishoudens naar huishoudinkomen. De huurtoeslag is afhankelijk van het type huishouden, het huishoudinkomen en de huur die het huishouden betaalt. De huurtoeslag kent een steil afbouwtraject (met 30 tot 40%, afhankelijk van het huishoudtype): elke €10 inkomensverandering levert een verandering in huurtoeslag op van €3 in 2019. Tot en met 2019 was er een harde inkomensgrens in de huurtoeslag. Een toeslagontvanger die €1 meer ontvangt dan het grensbedrag moet de gehele toeslag terugbetalen. Dit is zoals hierboven te zien vervallen in 2020. Ook de huurtoeslag kent een vermogensgrens⁹⁴, die afwijkt van de vermogensgrens van de zorgtoeslag.⁹⁵

Het IBO Sociale Huur concludeerde in 2016 dat de aansluiting bij een maximum huurgrens een prikkel tot overconsumptie veroorzaakt. Een hogere huur wordt namelijk gedeeltelijk gecompenseerd door de huurtoeslag.⁹⁶ Ook de jaarlijkse huurindexatie die op 1 juli plaatsvindt is een complicerende factor. Over de tweede helft van het jaar stijgt het recht op toeslag, maar als de aanvrager de huurverhoging niet doorgeeft, verrekenet de Belastingdienst/Toeslagen dat pas bij de definitieve toekenning.⁹⁷

⁹³ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 25.

⁹⁴ De huurtoeslag kent in 2020 een vermogensgrens van €30.846 zonder toeslagpartner en €61.692 met toeslagpartner.

⁹⁵ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 25-26.

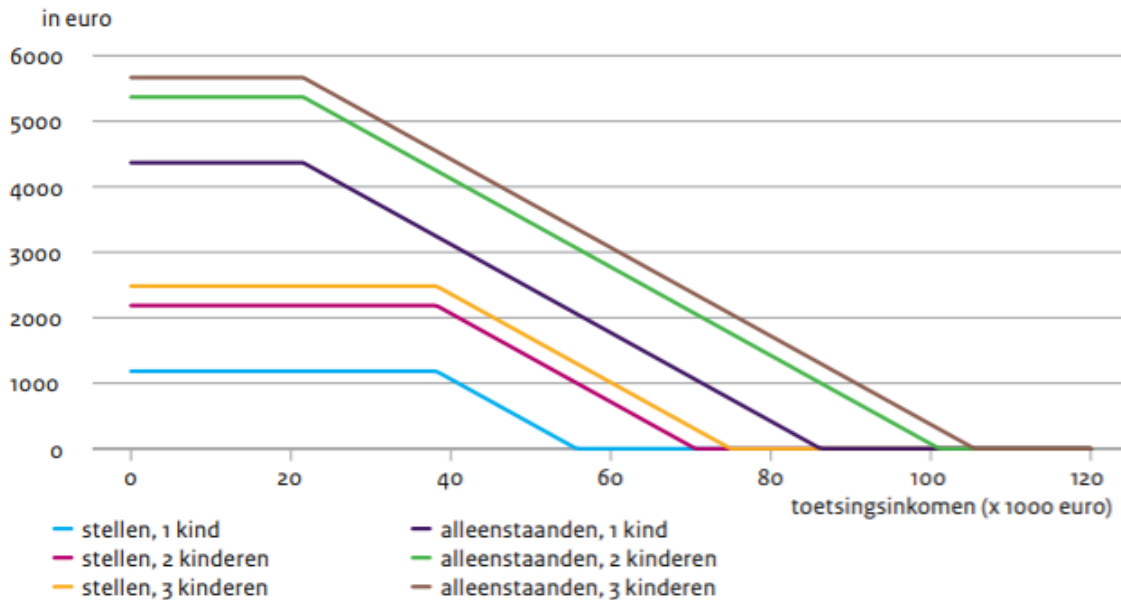
⁹⁶ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 25.

⁹⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 24.

4.3.3 Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een tegemoetkoming in de gemaakte kosten voor kinderen tot 18 jaar. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd.

Verloop kindgebonden budget naar huishoudinkomen (2020)



Bron: CPB

In bovenstaande figuur is het verloop van het kindgebonden budget te zien naar huishoudinkomen in 2020. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen stellen en alleenstaanden. Binnen deze twee groepen wordt onderscheid gemaakt tussen het aantal kinderen. Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebonden budget een jaarlijks extra bijdrage van meer dan €3.000; de alleenstaande ouderkop. Het kindgebonden budget bouwt voor alleenstaanden af vanaf het minimumloon met 6,75%. Het afbouwpunt voor stellen ligt op ongeveer €38.000. Vanwege dit relatief lage afbouwpercentage hebben huishoudens met middeninkomens ook recht op het kindgebonden budget. Door de alleenstaande ouderkop ontvangen alleenstaande ouders met hoge inkomens daarnaast ook nog een toeslag.⁹⁸ Het kindgebonden budget kent dezelfde vermogensgrens als de zorgtoeslag.⁹⁹

4.3.4 Kinderopvangtoeslag

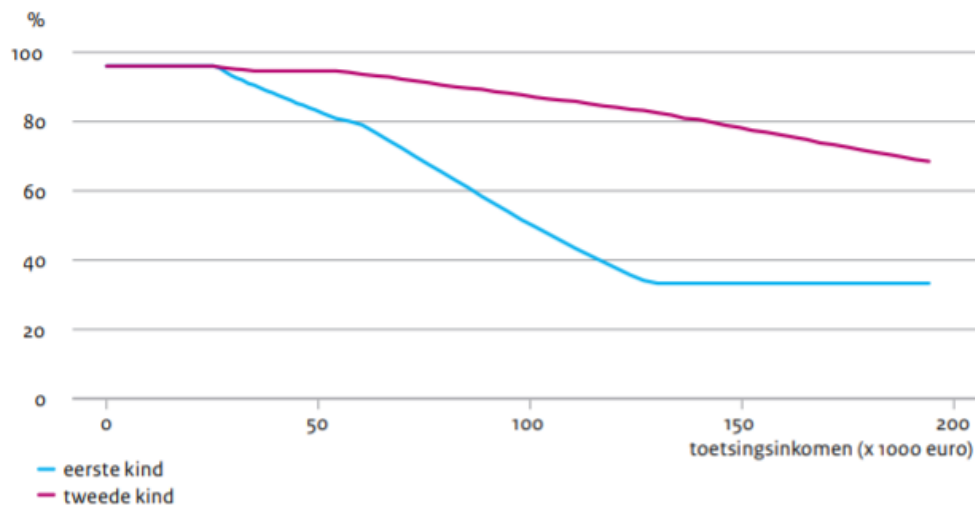
De kinderopvangtoeslag ziet op het bieden van financiële ondersteuning in de kosten die werkende ouders maken voor de kinderopvang. Deze toeslag stimuleert beide ouders tot het combineren van arbeid en de zorg voor hun kinderen en tegelijkertijd kinderen te laten groeien in hun ontwikkeling. Derhalve is er gekozen om geen vermogensgrens of maximumhuishoudinkomen in te voeren. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het aantal gewerkte uren, de prijs per uur opvang, het aantal kinderen en het huishoudinkomen. Beide ouders dienen te werken of deel te nemen aan een traject naar werk.¹⁰⁰

⁹⁸ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*, p. 66.

⁹⁹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 27.

¹⁰⁰ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*, p. 69.

Verloop kinderopvangtoeslag naar huishoudinkomen (2020)



Bron: CPB

Bovenstaande figuur geeft het verloop van de kinderopvangtoeslag naar huishoudinkomen weer. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de toeslag die wordt verkregen voor het eerste kind en het tweede kind. Voor het eerste kind loopt het percentage af met het inkomen van 96% tot 33,3% en tot 67,6% voor elk volgend kind.¹⁰¹

De kinderopvangtoeslag is de afgelopen jaren veelvuldig in het nieuws geweest. In 2014 begon de zaak van de toeslagenaffaire toen van driehonderd gezinnen de kinderopvangtoeslag werd stopgezet. Deze gezinnen waren ingeschreven bij een gastouderbureau waarbij vermoedens van fraude was. Ze verloren hun recht op toeslag en moesten soms duizenden euro's aan ontvangen toeslag terugbetalen. Een commissie werd opgesteld die een onderzoek uitvoerde naar de situatie bij de Belastingdienst. Die oordeelde in november 2019 dat de dienst een groep ouders te streng had beoordeeld. De commissie concludeerde dat naast de driehonderd gezinnen nog duizenden anderen gezinnen hetzelfde zijn overkomen.¹⁰²

De imagoschade voor de Belastingdienst is groot. Het roept nu namelijk in de publieke opinie een beeld op dat de Belastingdienst in zijn geheel een hardvochtig ambtelijk apparaat is dat geen mededogen kent en dat ten onrechte toeslagen invordert, terwijl dit in principe accidenten zijn, die worden opgeblazen door de media. Wat wel een punt van kritiek is, is dat de overheid er vanuit gaat dat de burger digitaal vaardig is en uit eigen beweging allerlei veranderingen aan de Belastingdienst doorgeeft. Dat is – met name – voor de onderkant van de samenleving helemaal niet het geval.¹⁰³ De overheid zou hier mijns inziens meer rekening mee moeten houden.

In de politiek zijn ze het in ieder geval eens dat er iets moet veranderen. Op 10 december 2019 is er een motie aangenomen in de Tweede Kamer waarbij de regering Rutte III diverse varianten dient uit te werken ter vervanging van het huidige toeslagenstelsel.¹⁰⁴

¹⁰¹ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*, p. 69.

¹⁰² Elsevier Weekblad, 26 november 2019.

¹⁰³ Meussen, *NTFR 2020/1*.

¹⁰⁴ Meussen, *NTFR 2020/1*.

4.4 Financieel belang van toeslagen

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de toeslagen een belangrijk onderdeel van het besteedbare inkomen. Het belang van de toeslagen neemt af naarmate het inkomen hoger is.

Per inkomenskwartiel de gemiddelde toeslaghoogte van toeslagontvangers en het gemiddelde aandeel van toeslagen in het besteedbaar inkomen van toeslagontvangers (2016)

Inkomensgroep	Gemiddeld bedrag €	Gemiddeld aandeel besteedbaar inkomen %
Laagste 20%	2.550	21
20-40	2.950	13
40-60	2.565	8
60-80	2.240	5
Hoogste 20%	1.985	3

Bron: CBS

In bovenstaande tabel is het gemiddeld bedrag aan toeslagen weergegeven voor de inkomenskwartielen. De gemiddelde toeslagen die huishoudens ontvangen variëren van ruim €2.500 per jaar voor de laagste 20% van de inkomens tot bijna €2.000 per jaar voor de hoogste inkomens. De hoge inkomens ontvangen nog een aanzienlijke toeslag, wat te verklaren is door het ontbreken van een inkomensgrens en de beperkte inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag. Wel is te zien dat het belang van de toeslagen ten opzichte van het totale inkomen sterk afneemt voor de hogere inkomensgroepen: in de laagste inkomens vormen de toeslagen gemiddeld 21% van het besteedbaar inkomen, terwijl dit voor de hoogste inkomens slechts 3% is.¹⁰⁵

Opvallend is het gemiddeld terug te vorderen bedrag in 2016, wat €404 bedroeg voor huishoudens met één toeslag en dit terug te vorderen bedrag kon oplopen tot €2.551 bij huishoudens met 4 toeslagen. Over het toeslagjaar 2016 waren er bij definitieve vaststelling 2,3 miljoen terugvorderingen ter grote van €1 miljard en €1,5 miljoen nabetalingen ad €0,5 miljard. Dit is het gevolg van het complexe systeem, wat ontstaan is door beleidskeuzes bij de opzet van het stelsel. Reductie van de complexiteit is alleen mogelijk door opnieuw naar die beleidskeuzes te kijken. De complexiteit van het stelsel is onder andere ontstaan doordat er afgelopen jaren beleidsaanpassingen doorgevoerd zijn om de toeslagen meer te richten op bepaalde groepen. Daarmee zijn de regelingen gebruikt om eventuele ongewenste koopkrachteffecten te verkleinen, maar tegelijkertijd maakten deze aanpassingen het stelsel ingewikkelder en hebben zij invloed op het hoog aantal terugvorderingen en nabetalingen.¹⁰⁶

Het moeten terugbetalen van toeslagen is voor velen onwenselijk, aangezien dit tot financiële problemen kan leiden. Dit is pijnlijk voor een stelsel die juist zou moeten zorgen voor financiële ondersteuning van huishoudens. De complexiteit van het stelsel zorgt voor onzekerheid aan de veelal toch al ingewikkelde situatie van deze groep huishoudens. Het is de vraag of het bieden van inkomensondersteuning niet op een andere manier moet worden vormgegeven.¹⁰⁷

Het verschil in vermogenstoetsen bij toeslagen is mijns inziens bezwaarlijk en weinig transparant. De vermogenstoets in de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is vormgegeven volgens de knock-out methode. Zodra het vermogen boven de vermogensgrens uitkomt, vervalt het recht op de toeslag volledig. Daarnaast worden er verschillende vermogensgrenzen gebruikt per regeling. Op grond van draagkrachtcriteria is het nauwelijks te verdedigen om zodanig grote verschillende aangrijpingspunten toe te passen. Een aangepaste vermogenstoets waarbij het vermogen geleidelijk bij het inkomen wordt opgeteld, zou de voorkeur hebben.¹⁰⁸

¹⁰⁵ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 24.

¹⁰⁶ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 10.

¹⁰⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 11.

¹⁰⁸ Lejour & Stevens 2019, p. 88-89.

De positieve kanten van de toeslagen mogen echter niet uit het oog worden verloren. Het toeslagenstelsel zorgt namelijk bij miljoenen gezinnen voor financiële steun. Het stelsel richt zich op de bestrijding van de armoedeval. Dit betekent niet dat het huidige stelsel geen groot probleem heeft. Het is niet eenvoudig om binnen het huidige stelsel hiervoor een oplossing te vinden. De burger zou in ieder geval meer moeten worden ontzorgd in plaats van het geheel verantwoordelijk worden gehouden voor het doorgeven van informatie. Alleen op deze manier kan het fiscale lichaam van het toeslagenstelsel sociaal worden.¹⁰⁹

Momenteel hebben vooral de huurtoeslag en de zorgtoeslag grote herverdelende effecten. Beide regelingen zijn namelijk gericht op de laagste inkomens, die het hardst geraakt zouden worden indien de regeling niet meer zou bestaan. De Gini-coëfficiënt zou stijgen met vijf procent voor de huurtoeslag en vier procent voor de zorgtoeslag. Van het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag gaan kleinere herverdelende effecten uit. Dit is deels het gevolg van de beperkte omvang van de regelingen.¹¹⁰

4.5 Gedrag en terugvorderingen

De persoonlijke situatie is van te voren niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks vooraf kunnen weten. Dit zorgt dan vervolgens voor onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen. Daarnaast kan het zijn dat mensen niet vanzelfsprekend in actie komen. Ze geven mutaties niet door of ze melden niet op tijd veranderingen in hun leven. Dit kan dan vervolgens zorgen voor terugvorderingen. Ten aanzien van gedragsinzichten zou bij de beleidsvarianten in verschillende mate rekening moeten worden gehouden met de voorkeuren en gedragskenmerken die de mensen in het algemeen hebben.¹¹¹ Wat in ieder geval al zou helpen voor het verbeteren van het toeslagen systeem zijn de volgende vijf punten:

- 1) Introduceer meer zekerheid in het systeem
- 2) Verminder mentale lasten en de mate waarin mensen zelf in actie moeten komen
- 3) Onbegrip leidt tot gevoelens van procedurele onrechtvaardigheid. Communiceer zo helder mogelijk en maak de grondslag eenvoudig
- 4) Zorg voor een systeem waarin je verstandige standaardopties inbouwt
- 5) Zorg voor een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burgers en de Belastingdienst/Toeslagen en snelle feedback.¹¹²

Aangezien bijna de helft van de voorlopige toekenningen bij definitieve toekenning wordt bijgesteld, dienen er maatregelen te worden doorgevoerd die zorgen voor een betere voorspelbaarheid of meer zekerheid over het toetsingsinkomen. Aanpassingen rond de manier waarop het inkomen doorwerkt in de toeslagen kunnen bijdragen aan het beperken van hoge terugvorderingen en aan de reductie van het totaal aantal terugvorderingen. Derhalve zijn de volgende punten van belang:

- 1) Zorg voor aanpassingen van de vermogensgrenzen ter reductie van hoge terugvorderingen.
- 2) Introduceer meer zekerheid en eenvoud met betrekking tot de grondslagen voor de kinderopvang en huurtoeslag ter reductie van hoge terugvorderingen.
- 3) Neem maatregelen die meer voorspelbaarheid of zekerheid over het toetsingsinkomen opleveren ter reductie van het aantal terugvorderingen en nabetalingen.¹¹³

De werkgroep IBO concludeert dat het huidige toeslagenstelsel voor een, in absolute omvang, grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. In het huidige stelsel staan tijdigheid en gerichtheid centraal. Hoe preciezer de overheid met verschillende omstandigheden rekening wil houden, hoe complexer het stelsel wordt en hoe minder de burger in staat is om het stelsel op de juiste manier toe te passen. Hoe

¹⁰⁹ Vonk, *NJB 2020/1050*.

¹¹⁰ Koot & Gielen 2019, p. 195.

¹¹¹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 11.

¹¹² IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 12.

¹¹³ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 11-12.

meer de overheid voorschotten uitkeert in de actualiteit, hoe minder zeker het is dat je als huishouden na afloop van het jaar het voorschot mag houden. Vanuit de gedragsinzichten blijkt echter dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is.¹¹⁴

4.6 Samenvatting en conclusies

De Belastingdienst heeft zijn aanpak in het verloop der jaren aangepast naar een meer proactieve benadering, waar eerder meer werd gefocust op het bestrijden van misbruik. Het strenge optreden van de Belastingdienst is niet onopgemerkt gebleven, met name bij de toeslagenaffaire die veelvuldig in het nieuws is geweest. Een bepaalde groep werd te streng benaderd door de Belastingdienst, met als gevolg onder andere financiële problemen vanwege de terugvordering van de verstrekte toeslag. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat de meerderheid van de belastingbetalers welwillend is om netjes en tijdig het verschuldigde bedrag te betalen. De Belastingdienst ziet dit steeds meer in en is overgegaan op een meer proactieve benadering.

Het belang van de toeslagen is groot, met name voor lagere inkomens. Het belang neemt af naarmate het inkomen hoger is. Vooral de huur- en zorgtoeslag zorgen voor grote herverdelende effecten. Er zijn echter aardig wat knelpunten te vinden in het huidige systeem waarop de toeslagen zijn gebaseerd. Zo dient de ontvanger van de toeslag zelf wijzigingen door te geven betreffende het inkomen. Ook moet het inkomen vooraf worden geschat, wat erg lastig is. De overheid gaat er vanuit dat de burger digitaal vaardig is en allerlei mutaties doorgeeft, maar dit is te betwijfelen. Als gevolg worden er veel terugvorderingen gedaan. Wat tevens opmerkelijk is, is het verschil in benadering ten opzichte van de heffingskortingen. Bij toeslagen staat het huishoudensinkomen centraal voor het al dan niet recht hebben op een toeslag, terwijl dit bij de heffingskortingen op individueel niveau wordt benaderd.

De complexiteit van het systeem zit in de weg. Drie van de vier toeslagen kennen vermogenstoetsen, maar deze kunnen onderling van elkaar afwijken. Het is weinig transparant waar deze verschillen op gebaseerd zijn. Daarnaast zijn de verschillende vermogenstoetsen nauwelijks verdedigbaar op grond van het draagkrachtprincipe. Om de complexiteit van het systeem te verminderen dient er opnieuw te worden gekeken naar de gemaakte beleidskeuzes. Meer zekerheid en eenvoud binnen het toeslagenstelsel is wenselijk. Hoe dit precies kan worden bereikt, komt aan bod in hoofdstuk zes.

¹¹⁴ IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, 2019, p. 13-14.

Hoofdstuk 5: Belasting- en premiedruk naar soorten huishoudens

5.1 Inleiding

Er bestaat reeds een aanzienlijke tijd discussie over de ongelijke belastingdruk tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen. Tot 1973 werd de draagkracht bepaald door het gezinsinkomen. Om beleidsmatige redenen zijn in de loop van de tijd allerlei maatregelen getroffen die tot doel hadden om de participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Dit heeft echter geleid tot scheefgroei tussen de belastingdruk van alleen- en tweeverdienersgezinnen. De verstrengeling van de budgettaire en instrumentele functie zorgde er tevens voor dat de heffing steeds gecompliceerder werden de uitvoerbaarheid lastiger. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de geschiedenis van de leefvormneutraliteit, gevolgd door een bespreking van het instrumentalisme tegenover de budgettaire functie. Daarna zal gekeken worden naar punten die zorgen voor het verschil in behandeling van alleen- en tweeverdienersgezinnen en de hierbij behorende kritiek.

5.2 Geschiedenis van de discussie omtrent leefvormneutraliteit

Tot 1973 werd het beeld van de samenleving bepaald door het standaard gezinsbeeld. Het onderscheid tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen bestond nog niet. Het gezinsinkomen bepaalde de draagkracht. Het begrip 'gezin' stond voor huwelijkspartners samen met hun minderjarige kinderen. Alternatieve vormen van samenleving werden fiscaal niet erkend. Toen der tijd sloot dit stelsel aan bij de maatschappelijke realiteit waar de progressie nog een bescheiden rol speelde. Pas vanaf 1973 werd voor de vrouw inhoud gegeven aan een zelfstandige belastingplicht. Het ging hierbij om de inkomsten van door de vrouw verrichte werkzaamheden. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt werden er plannen gemaakt om tot een gelijkere behandeling van gehuwde en ongehuwde samenwoners over te gaan. Dit was echter ook de start van een ongelijke belastingdruk tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen. Het was, en is, namelijk moeilijk om de instrumentele functie van belastingen samen te voegen met de budgettaire functie.¹¹⁵

Onder invloed van de bij welvaartseconomen levende opvattingen over de maakbaarheid van de samenleving zijn er veel fiscale instrumenten ingezet om de samenleving 'te maken'. De overheid dacht te weten wat de burger wilde of wat goed was voor de burger en wou het gedrag via de fiscaliteit sturen.¹¹⁶ Het gebrek aan terughoudendheid bij het inzetten van instrumentalisme in het belastingrecht heeft geleid tot onevenwichtigheid in het belastingstelsel en tot groeiende belangentegenstellingen in maatschappelijke verhoudingen tussen bijvoorbeeld zzp'ers en werknemers, alleenverdieners en tweeverdieners en vermogenden en minder vermogenden.¹¹⁷

De toegenomen instrumentalisering zorgde voor veel kritiek. De risico's van scheefgroei werden lang miskent. Het bleek lastig om het aantal regelingen terug te schroeven waardoor vaak uitgeweken werd naar compromissen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een uitfaseringsoperatie. Dit duurt vaak erg lang, waardoor de ongelijke behandeling tussen oude en nieuwe gevallen resulteren in extra administratieve lasten en zorgen voor aantasting van het rechtsvaardigheidsgevoel.¹¹⁸ Hoe zuur is het immers om net buiten een regeling te vallen die voor jou gunstig geweest zou zijn?

5.3 Leefvormneutraal belasting heffen

Er is geen eenduidig begrip gedefinieerd omtrent de definitie van leefvormneutraliteit. Dit maakt de discussie lastiger. In feite kan dit begrip op twee manieren worden ingevuld:

- 1) Leefvormneutraliteit kan betekenen dat als norm wordt genomen dat alle individuen, ongeacht hun leefvorm, fiscaal gelijk worden behandeld. Dit zorgt voor een individueel stelsel van belasting heffen. Iedereen wordt dan op grond van het individuele inkomen belast. Hierbij is

¹¹⁵ Stevens, *WFR 2018/33*.

¹¹⁶ Stevens, *WFR 2018/33*.

¹¹⁷ Caminada & Stevens, *WFR 2017/50*.

¹¹⁸ Stevens, *WFR 2018/33*.

het al dan niet aanwezig zijn van een partnerinkomen niet relevant voor de maatstaf van draagkracht en dus ook niet voor de verschuldigde belasting.¹¹⁹

- 2) Leefvormneutraliteit kan ook gezien worden vanuit het perspectief van het gezin. Uitgangspunt voor leefvormneutraliteit is dat gezinnen met een gelijk gezinsinkomen gelijk worden belast. Dit leidt dan tot een gezinsbelasting. Het inkomen van de afzonderlijke partners en hun aandeel in de aanbreng van het gezinsinkomen zijn dan geen relevante factoren voor de belastingheffing.¹²⁰

5.3.1 Samenloop budgettaire en instrumentele functie

Hedendaags vervult de inkomstenbelasting zowel een budgettaire als een instrumentele functie. Het is daarbij van belang dat de wetgever het verschil tussen deze functies duidelijk onderkent, de gewenste beleidsdoelstellingen zo zuiver mogelijk verwoordt en de effectiviteit van het ingezette sturingsinstrument zorgvuldig blijft toetsen. Een leefvormneutraal inkomensbeleid rust op twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt houdt in dat de belastingheffing over het inkomen niet wordt beïnvloed door de aard van de samenlevingsvorm. Het tweede uitgangspunt is dat de verdeling in inkomensaanbreng door de partners niet van invloed is op de grootte van het verschuldigde belastingbedrag of de te ontvangen inkomensondersteunende subsidie.¹²¹

In de huidige loon- en inkomstenbelasting zijn de sturingsinstrumenten te herkennen aan het gemeenschappelijke kenmerk dat zij arbeidsparticipatie willen bevorderen. In de wet IB 2001 zijn hierdoor de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting ingezet. Ook de kinderopvangtoeslag wordt ingezet om het voor ouders met kinderen financieel aantrekkelijker te maken om te gaan werken. Het gaat hierbij dus ook om een arbeidsparticipatieprikkel.¹²²

Opvallend is het grote aantal aan wijzigingen die in de loop van de tijd in verschillende regelingen zijn doorgevoerd. Het gaat vaak om detailbepalingen, maar de hoge graad aan aanpassingen doet afbreuk aan de bestendigheid van het beleid. Dit zorgt er vervolgens voor dat het lastig wordt voor de personen waarvoor de regeling bedoeld is om de regeling te begrijpen.

Maar ook over de effectiviteit van het inzetten van belastingen als beleidsinstrument kwamen steeds meer vragen op. Zo gaf de Algemene Rekenkamer in het in 2017 uitgebrachte rapport¹²³ aan dat de effectiviteit en het nut van de instrumentele inzet van belastingen niet altijd duidelijk is.¹²⁴ Over de arbeidskorting, de algemene heffingskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt gezegd dat zij een groot financieel belang dragen, maar de effectiviteit van de afzonderlijke regelingen wordt in dit rapport niet getoetst.¹²⁵

Het CPB heeft in 2015 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de regelingen¹²⁶. Zo bleek bijvoorbeeld het effect van fiscale subsidie via de arbeidskorting gering te zijn, met name indien de prikkels generiek worden ingezet. De personen die nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt blijken moeilijker te stimuleren. De hogere arbeidskorting zou effectiever worden als ze sterker wordt gericht op lagere inkomens.¹²⁷

In 2020 is er een update gekomen voor wat betreft de arbeidsaanbodeffecten die weergegeven zijn in het CPB rapport van 2015. Vanwege de verhoogde arbeidsparticipatie zijn er minder mensen beschikbaar voor de arbeidsmarkt die daar nog niet actief zijn, waardoor de maatregelen nu minder effectief zijn

¹¹⁹ Stevens & Lejour. 2016, p. 129.

¹²⁰ Stevens, *WFR 2018/33*.

¹²¹ Stevens & Lejour 2016, p. 131

¹²² Stevens & Lejour 2016, p. 131-132.

¹²³ Algemene Rekenkamer 2017.

¹²⁴ Stevens, *WFR 2018/33*.

¹²⁵ Stevens, *WFR 2018/33*.

¹²⁶ Centraal Planbureau 2015, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.

¹²⁷ Stevens & Lejour 2016, p. 136.

om het arbeidsaanbod te verhogen.¹²⁸ De studie laat zien dat vooral sterk wordt gereageerd op financiële prikkels bij hun keuze om al dan niet te gaan werken. Daarbij is de participatie van vrouwen in samenwonende stellen en alleenstaande ouders relatief het meest gevoelig voor financiële prikkels. De arbeidskorting is juist bij lagere inkomens relatief effectief om het arbeidsaanbod te stimuleren, omdat de participatiebeslissing vooral speelt bij personen met een lager inkomen.¹³⁰

5.3.2 Relevante factoren van de leefvorm voor de draagkracht

Een drietal vragen zijn van belang bij de vormgeving van de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing, namelijk:

- 1) Moet er rekening worden gehouden met de schaalvoordelen van het samenwonen?
- 2) Moet er rekening worden gehouden met de waarde van de binnen het gezin verrichte arbeid?
- 3) Moet voor de keuze van de maatstaf van draagkracht worden aangesloten bij het gezinsinkomen dan wel bij het individuele inkomen?¹³¹

Bij de invulling van de wet IB 2001 is er ook stilgestaan bij bovenstaande vragen en is er voor gekozen om geen rekening meer te houden met de schaalvoordelen van de leefvorm. De eerste vraag is hiermee beantwoord. In de jaren tachtig bestond de Tweeverdienersweging, welke resulteerde in onoplosbare uitvoerings- en handhavingsproblemen met maatschappelijk nauwelijks aanvaardbare privacy problemen.¹³² Doordat uit ervaring is gebleken dat er onoplosbare problemen uit voortvloeide, is het een begrijpelijke keuze om schaalvoordelen niet in aanmerking te nemen. Dit zou namelijk zorgen voor onnodige complexiteit.

Ter beantwoording van de tweede vraag wordt in acht genomen dat volgens de bronnenleer waarde van niet in het maatschappelijke verkeer aangewende arbeid niet wordt belast.¹³³ Deze keuze is omwille van uitvoerbaarheid te begrijpen.¹³⁴

De derde vraag betreft de keuze voor het gezinsinkomen dan wel voor het individuele inkomen. Indien de progressie scherper is, wordt het effect van de keuze tussen beide uitgangspunten ingrijpender. In de wet IB 2001 is gekozen voor een compromisoplossing. Er is een onderscheid gemaakt in fiscale behandeling tussen persoonsgebonden inkomsten en gemeenschappelijke inkomsten. Het persoonsgebonden inkomen wordt belast bij de partner die het inkomen heeft genoten, dus individueel en het vermogensinkomen wordt vrij toegerekend tussen partners volgens het gezinsmodel. Het persoonsgebonden inkomen (ook wel arbeidsinkomen) is de grootste inkomenscomponent en wordt progressief belast, waardoor alleenverdienersgezinnen meer belasting betalen dan tweeverdienersgezinnen met een gelijk inkomen. Onder andere door de in hoofdstuk drie genoemde afschaffing van de aanrechtsubsidie wordt deze verhouding steeds schever. Wel is het zo dat voor de toekenning van de toeslagen rekening wordt gehouden met het gezamenlijke inkomen, wat de leefvormneutraliteit dan weer bevordert.¹³⁵

Over het algemeen zijn de wettelijke toerekeningregels in strijd met de leefvormneutraliteit zoals hiervoor benoemd. Alleenverdieners worden zwaarder belast dan tweeverdienersgezinnen. Het belastingdrukverschil neemt toe naarmate de ongelijkheid in de aanbreng van het arbeidsinkomen hoger wordt. Een bijkomend nadeel van het verschil tussen de fiscale toerekening van arbeid- en vermogensinkomen is dat de bestaande wetssystematiek complex wordt gemaakt.¹³⁶

¹²⁸ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

¹³⁰ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

¹³¹ Stevens & Lejour 2016, p. 137.

¹³² Stevens & Lejour 2016, p. 137.

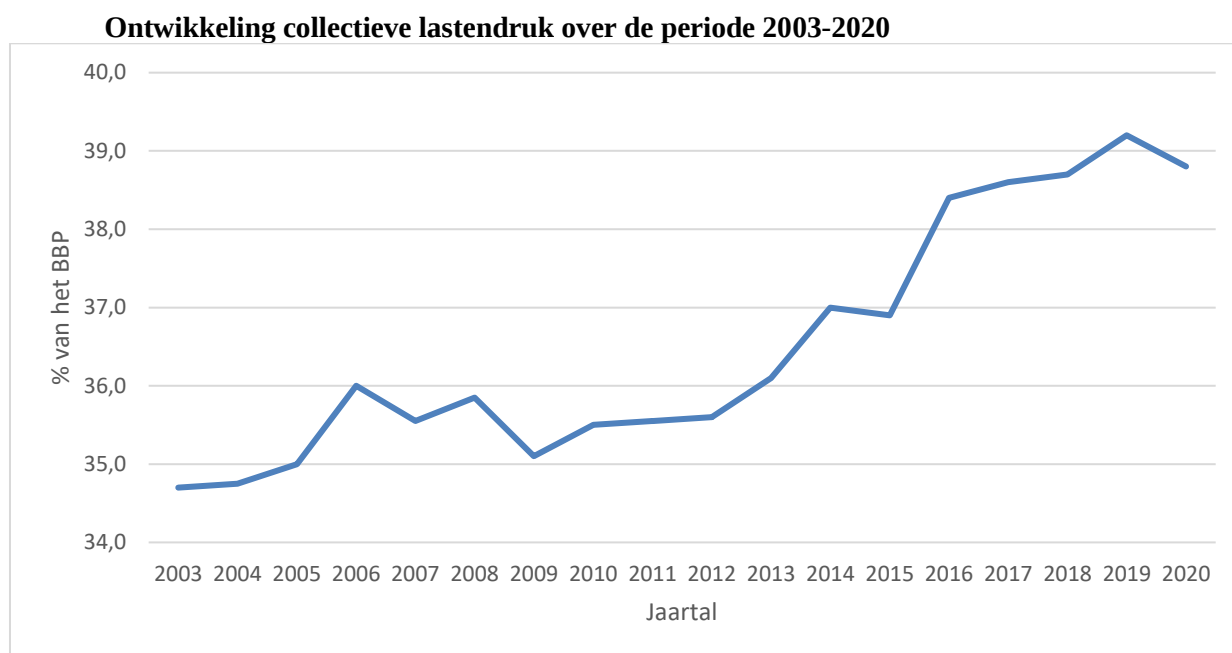
¹³³ Stevens & Lejour 2016, p. 137.

¹³⁴ Stevens & Lejour 2016, p. 137.

¹³⁵ Stevens & Lejour 2016, p. 137-138.

¹³⁶ Stevens & Lejour 2016, p. 138.

5.4 Ontwikkeling van de collectieve lastendruk



Bron: CPB

In bovenstaande figuur staat de collectieve lasten uitgedrukt als een percentage van het bruto binnenlands product. Het hoogste niveau is bereikt in 2019, met een percentage van 39,3%. Dit is circa 4% hoger dan gemiddeld over de periode 2003-2008, net voor de crisis.¹³⁷ Na 2008 is er een sterke daling te zien, wat te verklaren is door de verlaging van de collectieve lastendruk als gevolg van de economische crisis. Tijdens de crisis bleven de endogene ontvangsten (belastingontvangsten bij ongewijzigd beleid) achter op de groei van het bbp. Opvallend was dat de collectieve lastendruk alsnog steeg. Vanaf 2010 tot en met 2014 was dit vooral het gevolg van lastenverzwarende beleidsmaatregelen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. In 2016 was dit met name te verklaren door de economische groei. In 2019 zorgden beleidsmaatregelen voor een verdere stijging, onder andere door hogere zorgpremies en een verhoging van het btw-percentage, terwijl het kabinet ook maatregelen nam die een neerwaarts effect hadden zoals de verlaging van de lasten op arbeid. In de miljoenennota van 2020 is het voornemen gepresenteerd om de collectieve lastendruk terug te laten dalen. Dit kan dan met name door beleidsmaatregelen worden bereikt. Lastenverlichting zorgt er dan voor dat de totale belasting- en premieontvangsten minder sterk toenemen dan de economie. In 2020 en 2021 zal er naar verwachting een afname plaatsvinden van de collectieve lastendruk door beleidsmaatregelen, waardoor de curve terug daalt.¹³⁸ Voorbeelden van zulke beleidsmaatregelen zijn de verhoging van de algemene heffings- en arbeidskorting en de invoering van het tweeschijvenstelsel, samen met de verlaging van de tarieven van de vennootschapsbelasting.¹³⁹ Bij de voorspelling voor 2021 is uitgegaan van een beperkt economisch effect van COVID-19. De economische impact van het virus is moeilijk te voorspellen, waardoor de raming voor 2021 onzeker is.

Professor Vording vroeg zich af of er voor 2020 meer lastenverlichting in had gezeten. Zo heeft Nederland al jarenlang een enorm spaaroverschot, waardoor men zich kan afvragen waarom de collectieve lastendruk toch steeds wordt verhoogd. Desondanks stelt Vording dat de voorzichtige houding van het kabinet wel begrijpelijk is. Stimuleren tijdens een hoogconjunctuur leidt snel tot bubbels op de arbeidsmarkt en woningenmarkt.¹⁴⁰ Een bubbel op de woningenmarkt kan bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de lagere inkomensgroepen, aangezien mensen tegen elkaar gaan

¹³⁷ VNO NCW 2020.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 300, nr. 2. Miljoenennota 2020, p. 44.

¹³⁹ CPB 2020, *Centraal economisch plan 2020*, p. 52.

¹⁴⁰ Vording, *WFR 2019/194*.

opbieden en de huisprijzen buiten proportie schieten. Ook de huurprijzen kunnen aanzienlijk stijgen. De overheid probeert deze verschijnselen te voorkomen. Daarnaast is het fijn dat Nederland over genoeg financiële middelen beschikt om bijvoorbeeld tijdens de COVID-19 uitbraak de economie te ondersteunen.

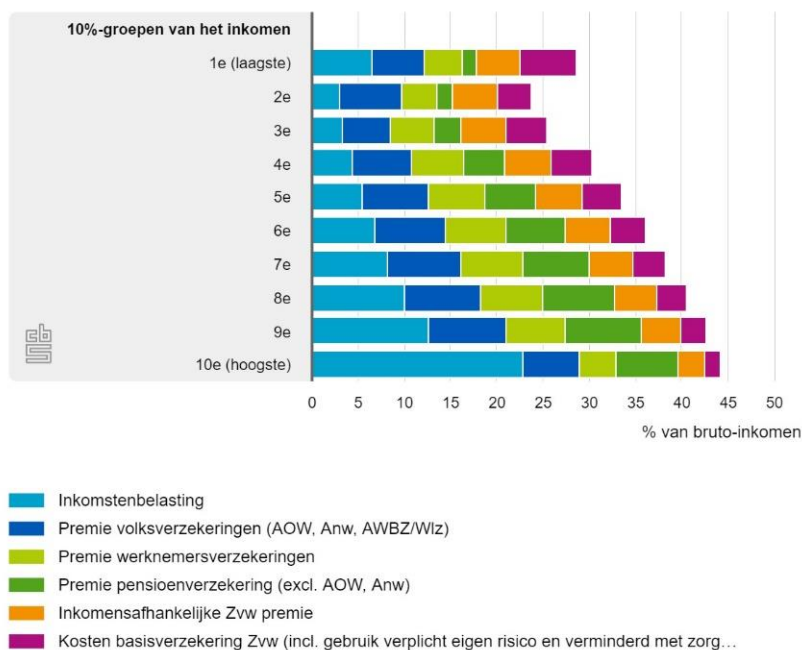
De collectieve lastendruk gaat over de gemiddelde druk in Nederland op de inwoners. Relevant is ook om te kijken naar de druk per verschillende soorten huishoudens en inkomensdecielen, om te zien welke groepen de grootste druk ervaren. Doelstelling van het kabinet was om de middeninkomens er in 2020 op vooruit te laten gaan, mede dankzij de invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting en dankzij lagere marginale tarieven voor de middeninkomens. Ook de verhoging van de algemene heffingskorting zou hiertoe moeten leiden. De vraag is of de doelstelling bereikt wordt en hoe het zit met de druk van de loon- en inkomstenbelasting per inkomensdeciël. Dit zegt namelijk iets over de progressiviteit van de belastingen.¹⁴¹

5.5 Betaalde belasting op arbeid per inkomensdeciël

Voor de sociale stabiliteit van een land en de maatschappelijke welvaart is het van belang om inzicht te hebben in de verdeling van de lastendruk over de verschillende inkomensgroepen. Om de sociale stabiliteit en maatschappelijke welvaart te vergroten, dienen de inkomensverhoudingen niet te ver uit elkaar te lopen. Dat kan namelijk tot een tweedeling leiden in de samenleving.¹⁴² Onderstaande figuur geeft een overzicht van de inkomensverhoudingen verdeeld naar decielen in 2018, wat inhoudt dat de bevolking wordt verdeeld in 10%-groepen van de totale bevolking en worden gerangschikt van de laagste naar de hoogste inkomensgroepen.

Totale belasting- en premiedruk 2018

Belasting- en premiedruk huishoudens, 2018*



Bron: CBS

Bovenstaande figuur laat zien dat de totale belasting- en premiedruk op het bruto inkomen voor de eerste groep hoger is dan voor de tweede en derde groep. De belasting- en premiedruk voor

¹⁴¹ Vording, *WFR 2019/194*.

¹⁴² Stevens & Lejour 2016, p. 21.

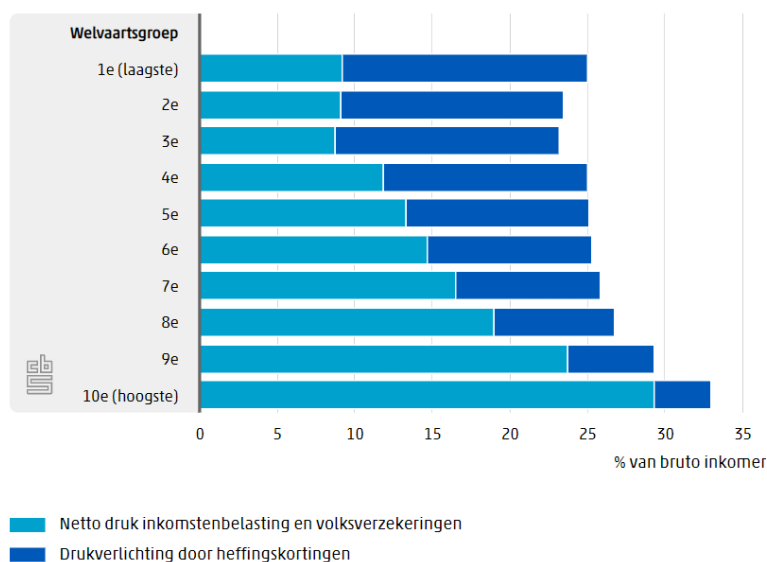
huishoudens is in de tweede tienprocentgroep het laagst met 24%. De druk neemt toe naarmate het inkomen stijgt tot gemiddeld 44% in de hoogste inkomensgroep.¹⁴⁴

Gekeken naar de druk op de inkomstenbelasting en de premie-volksverzekeringen is te zien dat de eerste groep een hogere druk kent dan de tweede, derde en de vierde groep. De druk van de inkomstenbelasting en premie-volksverzekeringen bedraagt voor de eerste groep 12,2%, terwijl dit voor de vierde groep 10,8% bedraagt. Dit is onder andere te verklaren doordat in de eerste groep mensen zitten zonder baan, waardoor zij geen aanspraak kunnen maken op de arbeidskorting. Verder is te zien dat de totale druk voor de tiende welvaartsgroep het hoogst is, maar niet veel afwijkt van de negende welvaartsgroep. De laatste groep bestaat voor een deel uit vermogende AOW'ers die veel inkomstenbelasting moeten betalen, maar geen premies voor AOW en pensioen meer hoeven te betalen. Ook ondernemers kunnen hier onder vallen, zij betalen weinig tot geen premies voor inkomensverzekeringen en private pensioenen.¹⁴⁵

Gekeken naar de inkomensbelasting is er een progressieve lijn te zien. De sterkste schouders blijken - grotendeels - inderdaad de zwaarste lasten te dragen.

De heffingskortingen dragen ook bij aan het draagkrachtprincipe. Huishoudens met het laagste welvaartsniveau zouden in 2017 een druk van 25% ervaren zonder heffingskortingen. Huishoudens met de hoogste welvaart zouden een druk ervaren van 32,9%. De belastingschijven zorgen dus voor een drukverschil van bijna 8%. Vanwege de heffingskortingen kwamen deze percentages in 2017 netto op 9,2% voor de laagste welvaartsgroep en 29,3% voor de hoogste groep, wat een drukverschil van 20% weergeeft. De heffingskortingen zorgen derhalve voor een drukverschil van meer dan 12%.¹⁴⁶ Het belang van de heffingskortingen is dus ontzettend groot voor de lagere inkomensgroepen, vanwege het grote drukverschil dat zij ervaren. De afbouw van de heffingskorting heeft een progressieve werking. Bij lagere inkomens valt een relatief groter deel van de te betalen belasting weg in de heffingskorting.¹⁴⁷

Drukverlichting door heffingskortingen 2017



Bron: CBS

In bovenstaande figuur is het verloop van de belastingdruk te zien indien er geen sprake was van heffingskortingen. De invloed van heffingskortingen staat apart weergegeven, waardoor te zien is dat

¹⁴⁴ CBS 2019. *Belasting- en premiedruk huishoudens niet hoger.*

¹⁴⁵ CBS 2019. *Welvaart in Nederland 2019*, paragraaf 10.2.

¹⁴⁶ CBS 2019. *Welvaart in Nederland 2019*, paragraaf 10.2.

¹⁴⁷ Commissie van Weeghel 2010, p. 257.

naar mate het inkomen stijgt, er minder recht is op heffingskortingen. Dit is in mijn opinie in overeenstemming met het doel van de meeste heffingskortingen, namelijk het (onder)steunen van de laagste inkomensgroepen.

Sinds 2011 is het verschil in netto heffing tussen de laagste en de hoogste inkomensgroep groter geworden. Het verschil bedroeg in 2011 namelijk ruim 16% en in 2017 ruim 20%. Zowel de bruto heffing als de heffingskortingen droegen hier aan bij.¹⁴⁹ Dit is onder andere het gevolg van het (meer) inkomensafhankelijk maken van verschillende heffingskortingen.

5.6 Eenverdieners ten opzichte van tweeverdieners

In 2018 kwam het CPB met het rapport ‘eenverdieners onder druk’. Uit dit rapport bleek dat het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners sterk is opgelopen. De vraag die hier uit voortvloeit is of een verdere stijging wel gewenst is op grond van doelmatigheid en gelijkheid. De beleidsmaatregelen zorgen ervoor dat het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners in de toekomst verder oploopt. De druk voor eenverdieners wordt opmerkelijk genoeg dan zelfs hoger dan de druk voor tweeverdieners, terwijl het inkomen van eenverdieners lager ligt.¹⁵⁰

Het fiscaal beleid heeft zich de afgelopen jaren gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie met het oog op de overheidsfinanciën. Werken werd aantrekkelijker gemaakt door een verhoging van de arbeids- en combinatiekorting, terwijl niet-werken minder aantrekkelijk werd gemaakt door het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Dit beleid heeft er weliswaar voor gezorgd dat er een toename plaatsvond in het aantal tweeverdieners, maar de keerzijde hiervan is dat er grotere verschillen ontstonden tussen het besteedbaar inkomen van eenverdieners en dat van tweeverdieners. De druk voor tweeverdieners is afgenomen, daar waar de druk voor eenverdieners is toegenomen.¹⁵¹

De inkomensverdeling van een- en meestverdieners (de partner met het hoogste inkomen in een tweeverdienershuishouden) is vergelijkbaar voor zowel huishoudens met als zonder kinderen. Het inkomen van de minstverdiener is additioneel. Vrouwen zijn dus over de tijd meer gaan werken, maar de mannen niet minder. Hierdoor is het huishoudinkomen van tweeverdieners hoger dan dat van eenverdieners. Derhalve dient er ook aandacht te worden besteed aan de gemiddelde belastingdruk van een- en tweeverdieners.¹⁵²

De druk is in de Policy Brief geanalyseerd op huishoudniveau zoals deze doorgaans door het CPB wordt gebruikt. Het verschil tussen het bruto huishoudinkomen en het beschikbaar inkomen als percentage van het bruto huishoudinkomen zijn weergegeven. Belastingen verhogen de druk, terwijl subsidies en toeslagen de druk verlagen. Bij een gegeven huishoudinkomen blijkt de druk voor eenverdieners hoger te zijn dan het geval is voor tweeverdieners, vooral bij stellen met jonge kinderen. Zo is bij een bruto huishoudinkomen van €50.000 de druk voor eenverdieners met kinderen gemiddeld 5% hoger dan voor tweeverdieners. Tweede verdieners zitten in een lagere schijf en ontvangen de arbeidskorting en wanneer zij jonge kinderen hebben krijgen zij ook nog de combinatiekorting. Daardoor is de druk voor tweeverdieners lager dan voor eenverdieners bij een gegeven huishoudinkomen. Wanneer er gekeken wordt naar het gewogen gemiddelde (gewogen met de dichtheidsvergelijking van de huishoudinkomens) is te zien dat de druk oploopt met het inkomen.¹⁵³

¹⁴⁹ CBS 2019, *Welvaart in Nederland 2019*, paragraaf 10.2.

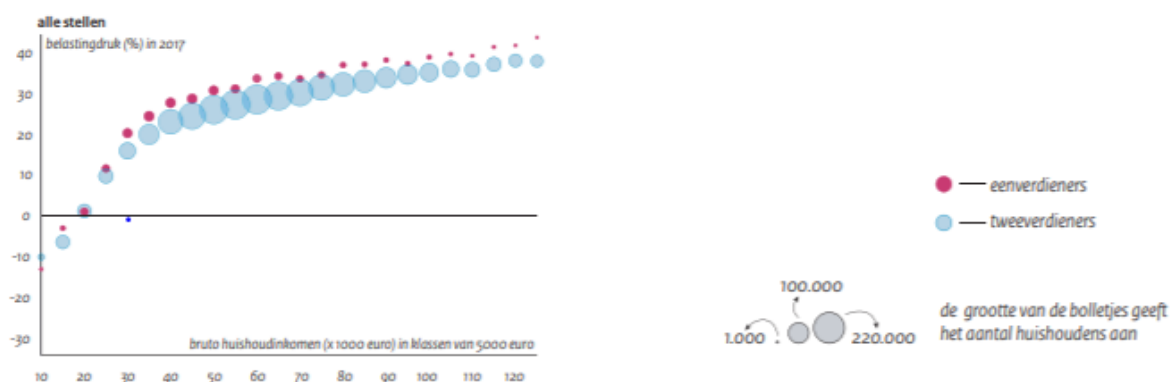
¹⁵⁰ CPB 2018, *Achtergronddocument eenverdieners onder druk*.

¹⁵¹ CPB Policy Brief 2018/03, p. 4.

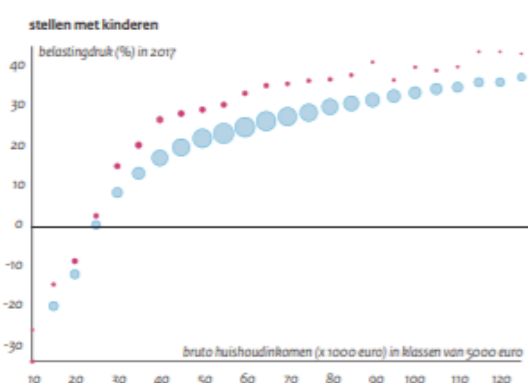
¹⁵² CPB Policy Brief 2018/03, p. 6.

¹⁵³ CPB Policy Brief 2018/03, p. 8-9.

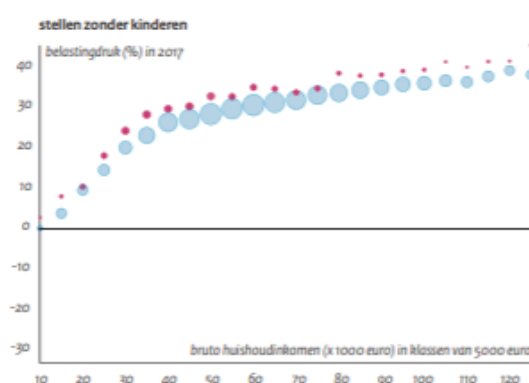
a) Naar inkomen, alle stellen



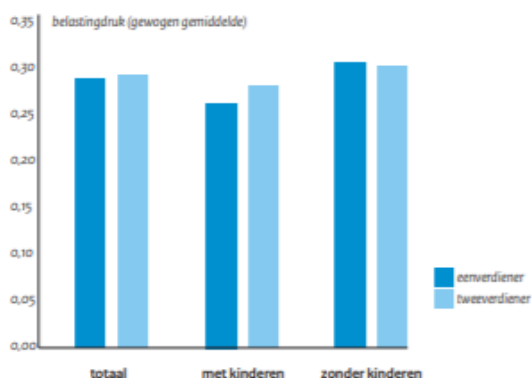
b) Naar inkomen, stellen met kinderen



c) Naar inkomen, stellen zonder kinderen



d) Gewogen gemiddelde

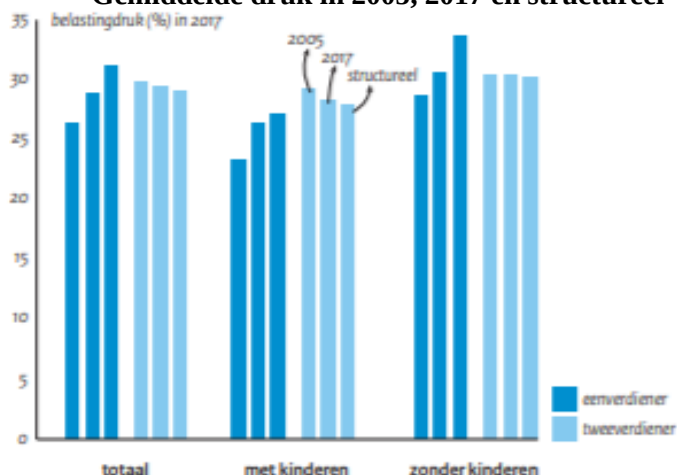


Bron: CPB

Op grond van de grootte van de dichtheid is te zien dat tweeverdieners gemiddeld meer inkomen hebben dan eenverdieners, wat weergegeven is in figuur a-c. Dit is vooral het geval bij stellen met jonge kinderen. Het gewogen gemiddelde van de druk is vergelijkbaar met dat van tweeverdieners. Dit is te zien in figuur d, waar de belastingdruk is uitgedrukt als percentage van het inkomen. In euro's betalen tweeverdieners gemiddeld meer belasting, vanwege hun hogere inkomen.¹⁵⁴

¹⁵⁴ CPB Policy Brief 2018/03, p. 10-11.

Gemiddelde druk in 2005, 2017 en structureel



Bron: CPB

Het verschil in het gewogen gemiddelde van de druk tussen een- en tweeverdieners is over het afgelopen decennium afgenomen, met name bij een- en tweeverdieners met kinderen. Dit komt door de stijging van de druk voor eenverdieners, vooral door het inperken van de overdraagbaarheid en snellere afbouw van de algemene heffingskorting. De belastingdruk voor tweeverdieners is juist afgenomen, met name vanwege de verhoging van de arbeidskorting, de scherpere afbouw van de algemene heffingskorting en de combinatietoelating. Naar de toekomst op wordt dit beleid voortgezet en neemt de druk op de eenverdieners toe en op tweeverdieners af. Structureel wordt dan het gewogen gemiddelde van de druk voor eenverdieners hoger dan voor tweeverdieners.¹⁵⁵

Een reden om de druk op eenverdieners te verhogen en de druk op tweeverdieners te verlagen kan zijn het beïnvloeden van de keuze om al dan niet te werken. Door te kijken naar de maatschappelijke waarde van een extra verdiende euro voor een- en tweeverdieners kan het sociale welvaartsgewicht van die groep worden bepaald. Hiervoor wordt de optimale-belastingtheorie van Mirrlees toegepast. Het sociale welvaartsgewicht van eenverdieners is niet meer hoger dan voor tweeverdieners het geval is. Het drukverschil tussen een- en tweeverdieners met een jongste kind tussen de 0-3 jaar is inmiddels ondoelmatig hoog. Een lagere druk zou een Pareto-verbetering opleveren, waarbij zij er op vooruit gaan en niemand erop achteruit zou gaan. Het gewicht van eenverdieners zonder kinderen neemt over de tijd af, maar deze mutatie is minder groot dan voor eenverdieners met kinderen.¹⁵⁶

Er zijn diverse mogelijkheden om het drukverschil tussen een- en tweeverdieners te beïnvloeden. Om de druk voor tweeverdieners te verhogen zou de combinatietoelating of de kinderopvangtoeslag verlaagd kunnen worden. Wanneer het kindgebonden budget wordt verhoogd of er een overdraagbare algemene heffingskorting bestaat voor stellen met jonge kinderen verlaagt de druk voor eenverdieners. Deze beleidsopties zorgen voor een afname in de ongelijkheid tussen de besteedbare inkomens van een- en tweeverdieners. Deze opties hebben als keerzijde dat er kans is op een lagere arbeidsparticipatie en minder economische zelfstandigheid, voornamelijk voor vrouwen.¹⁵⁷

De staatssecretaris van Financiën heeft gereageerd op het CPB-rapport 'eenverdieners onder druk'. De staatssecretaris erkent dat de belastingdruk op huishoudniveau bij een gelijk huishoudinkomen hoger is voor een eenverdiener dan voor tweeverdieners. Dit is dan het gevolg van de combinatie van belastingheffing op het niveau van het individu en de progressiviteit van de belastingen. Een huishoudinkomen dat door twee personen wordt verdiend wordt tegen een lager tarief belast dan hetzelfde inkomen dat door slechts één persoon wordt verdiend. De staatssecretaris laat zich verder uit over de opmerking van het CPB dat het verschil tussen een- en tweeverdieners in de toekomst

¹⁵⁵ CPB Policy Brief 2018/03, p. 11.

¹⁵⁶ CPB Policy Brief 2018/03, p. 15-16.

¹⁵⁷ CPB Policy Brief 2018/03, p. 5.

toeneemt. Hij zegt hieromtrent dat het kabinet voor wat betreft individuele huishoudens voor het eerst sinds jaren maatregelen neemt die de belastingdruk van eenverdieners gaat verlagen. Eenverdieners gaan bijvoorbeeld profiteren van de invoering van het tweeschijvenstelsel. De maatregelen van het kabinet zorgen ervoor dat eenverdieners er over het algemeen evenveel op vooruit gaan als tweeverdieners, gekeken naar de koopkracht.¹⁵⁸ Het CPB zegt echter dat de voorgestelde wijzigingen geen effect zullen hebben op de verlaging van het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.¹⁵⁹ Wellicht gaan eenverdieners er – gelet op de koopkracht – op vooruit, maar het verschil in marginale druk blijft onredelijk groot.¹⁶⁰

Professor Caminada heeft een memo gemaakt waarin de verschillen in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners zijn geanalyseerd over de periode 2008-2018 en komt tot dezelfde conclusie als het CPB. Eenverdieners zijn in de periode 2008-2018 namelijk meer belasting en premies gaan afdragen, terwijl de druk voor tweeverdieners is verlaagd. Ook is uit zijn onderzoek gebleken dat de belastingdrukverschillen tussen alleen- en tweeverdieners steeds groter zijn voor huishoudens met kinderen ten opzichte van huishoudens zonder kinderen, als gevolg van onder andere de inkomensafhankelijke combinatiekorting.¹⁶¹

Het belastingplan 2020 had - zoals eerder aangegeven - als doelstelling de middeninkomensgroepen te laten profiteren van de hoogconjunctuur en de daaruit voortkomende hoge belastingopbrengsten, terwijl tegelijkertijd andere wenselijkheden na worden gestreefd, zoals het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Om dit te bereiken is een veelvoudige verandering nodig in het tariefstelsel en de daarbij behorende belastingkortingen. Om binnen het nieuwe tweeschijventarief de gewenste verbetering richting de middengroepen te bereiken, zonder hiermee de laagste uitkeringsgroepen met een hoge drukstijging op te zadelen, worden onder andere de algemene heffingskorting en de arbeidskorting ingezet. Deze aanpassingen kunnen echter niet tegengaan dat er tussen een brutoloon van ongeveer €22.000 en €40.000 voor eenverdieners sprake is van een marginale druk van 70 tot 85%. Het percentage is gedaald ten opzichte van 2019, maar het laat nog steeds de ontmoedigende omvang zien van de belastingdruk op de middengroepen. Om dit te veranderen, dienen er ingrijpende maatregelen gedaan te worden. Voor hoge inkomens is het voordelig dat het hoogste tarief onder de 50% zit, maar de keerzijde hiervan is dat aftrekposten nog maar tegen de eerste schijf aftrekbaar zijn. Het effect van de in 2020 genomen maatregelen hangt niet alleen af van het inkomensniveau, maar ook van de samenstelling van de verschillende bestanddelen van het inkomen en de mate waarin men aftrekposten heeft. Het altijd gekoesterde ideaal naar draagkracht vervaagt hierdoor steeds meer.¹⁶²

¹⁵⁸ Brief Staatssecretaris van Financiën van 26 april 2018, nr. 2018-0000062511.

¹⁵⁹ CPB 2018, *De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005*, p.11.

¹⁶⁰ RMU 2019, *Op naar een eenvoudige belasting*.

¹⁶¹ Caminada 2018, p. 6.

¹⁶² Schonis, *FTV 2019/10-34*.

5.7 Samenvatting en conclusies

Sinds 1973 werd er een onderscheid gemaakt tussen het gezinsinkomen en individuele inkomen. Dit was de start van een ongelijke behandeling tussen een- en tweeverdienersgezinnen. De instrumentele functie blijkt lastig samen te voegen met de budgettaire functie. Het lang gekoesterde ideaal van een belastingheffing naar draagkracht begint steeds verder te vervagen. Belastingen werden steeds vaker ingezet om de samenleving te maken. Dit heeft geleid tot meer onevenwichtigheid in het belastingstelsel. Alleenverdieners worden zwaarder belast dan tweeverdieners, wat ten koste gaat van de leefvormneutraliteit. Vooral alleenverdieners met jonge kinderen ervaren een groot verschil in belastingdruk ten opzichte van tweeverdieners. Het beperken van de overdraagbaarheid en de snellere afbouw van de algemene heffingskorting zorgt voor een stijging van de druk van eenverdieners.

In zijn totaliteit is de collectieve lastendruk de afgelopen jaren sterk toegenomen en bereikte het hoogste niveau in 2019. Het kabinet neemt nu maatregelen om deze druk te doen dalen, zoals de verhoging van de algemene heffings- en arbeidskorting en de invoering van het tweeschijvenstelsel. Het CPB zegt echter dat de voorgestelde wijzigingen geen effect zullen hebben op het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners. Het verschil in marginale druk blijft groot. Gekeken naar de verdeling van de lastendruk per inkomensdeciël is het opvallend dat de progressiviteit met name wordt veroorzaakt door de heffingskortingen. Deze kortingen zorgen namelijk voor een drukverlichting, waardoor de netto druk van de inkomstenbelasting een progressief verloop kent.

De discriminatie naar verschillende arbeidspatronen heeft geleid tot een complexer stelsel. Het belastingplan 2020 streeft naar meer gelijkheid en probeert de middeninkomensgroepen te laten profiteren. De marginale druk voor eenverdieners is in bepaalde inkomenscategorieën echter aanzienlijk hoog en om dit te veranderen dienen er ingrijpende maatregelen te worden gedaan.

Naast de heffingskortingen worden ook toeslagen ingezet voor een herverdelende werking. Hoe dit wordt vormgegeven en wat het effect van de toeslagen is, wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Op welke manier er kan worden overgegaan richting een meer leefvorm neutrale belastingheffing, komt aan bod in hoofdstuk zes.

Hoofdstuk 6: Vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en toeslagen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een schets gemaakt van de huidige werking van de loon- en inkomstenbelasting, de heffingskortingen, de toeslagen en de verdeling van de collectieve lastendruk. Zoals gezien zijn er binnen het huidige fiscale stelsel een aantal problemen te onderkennen met betrekking tot de toegenomen complexiteit. Bepaalde regelingen zijn weinig transparant, zijn lastig te begrijpen en/of lastig uitvoerbaar. In dit hoofdstuk wordt er per onderwerp gekeken naar mogelijke verbeterpunten voor het huidige stelsel, om de inkomstenbelasting en toeslagen op die manier te versimpelen. Beleidsalternatieven zullen worden geschetst en geanalyseerd, waarna wordt afgesloten met een conclusie.

6.1.2 Principes

Om te komen tot verbeterpunten die leiden tot een vereenvoudiging binnen de inkomstenbelasting, dient een deugdelijk belastingsysteem mijns inziens te voldoen aan vier e's: eerlijkheid, eenvoud, effectiviteit (het moet werken) en efficiency (het moet zo makkelijk mogelijk worden gemaakt).¹⁶³ Vanuit deze beginselen worden gedurende dit hoofdstuk veranderingen voorgesteld.

6.2 Aanpassingen ten behoeve van de huidige heffingskortingen

In de inkomstenbelasting is er kritiek gekomen op de toegenomen complexiteit. Het fiscale stelsel wordt ingezet om inkomensbeleid te voeren, met name via belastingtarieven en heffingskortingen. Voor iemand met een laag inkomen is de inkomensondersteuning in vijftien jaar tijd verdubbeld, terwijl deze voor de hogere inkomens volledig wordt afgebouwd.¹⁶⁹ Het fiscale beleid loopt echter tegen de grenzen aan. Dit komt door de hogere marginale druk voor middeninkomens als gevolg van het inkomensbeleid. Lage inkomens profiteren niet meer van een verdere verhoging van heffingskortingen, omdat ze per saldo geen inkomstenbelasting betalen. Daarnaast is het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners verder opgelopen.¹⁷⁰ In de hierop volgende sub paragrafen wordt gekeken hoe het stelsel van heffingskortingen kan worden verbeterd, met het oog op de genoemde vier e's.

6.2.1 Algemene heffingskorting

De problemen die de algemene heffingskorting kent kunnen worden opgelost door het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting. Het afbouwen van deze korting is nu weinig transparant en verhoogt de marginale belastingdruk. De afbouw werkt als een verhoging van de tarieven. Dit gaat ten koste van de eenvoud en de eerlijkheid. Naast de progressieve tarieven die de inkomstenbelasting kent, wordt een extra progressie-element toegevoegd aan de inkomstenbelasting door de inkomensafhankelijkheid van de heffingskortingen. Er dient meer oog te komen voor transparantie in de tarieven. Dit kan als volgt worden bereikt: voor niet-AOW gerechtigden kan de inkomensafhankelijkheid zonder koopkrachtgevolgen worden afgeschaft, met eenzelfde verhoging van de belastingtarieven. Voor de personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd is de algemene heffingskorting lager, waardoor het afbouwpercentage ook lager ligt. Voor deze groep zouden de tariefschijven dan minder moeten worden verhoogd. Door de tariefschijven te verhogen tegelijk met de ouderenkorting, is het toch mogelijk om de inkomensafhankelijkheid af te schaffen voor AOW-gerechtigden met minimale inkomenseffecten. Deze effecten zouden liggen tussen de -1 en +1 procent. De herverdelende effecten van het stelsel zouden gelijk blijven. Afschaffen van het afbouwen van de algemene heffingskorting zorgt voor een toename van de Gini-coëfficiënt met 2,3 procent. Dit is het gevolg van het feit dat de hogere inkomens ook de volledige heffingskorting krijgen. De twee schijven in box 1 dienen dan weer uitgebreid te worden naar drie of vier schijven, maar dat is nu ook

¹⁶³ Bergman 2020, *Digitale NOB-Belastingpoort over ons belastingstelsel na corona*.

¹⁶⁹ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 21.

¹⁷⁰ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 21.

feitelijk het geval. Ook dienen de schijventarieven te worden herzien, aangezien de heffingskortingen een belangrijk herverdelend effect hebben.¹⁷¹ Derhalve is het mijns inziens oneerlijk om een ieder dezelfde lastenverlichting te geven. De genoemde oplossing voor de algemene heffingskorting zorgt ervoor dat er meer transparantie is in de tarieven, wat de eerlijkheid van het stelsel bevordert. Daarnaast wordt de algemene heffingskorting sterk vereenvoudigd en de efficiency bevordert.¹⁷² Er is dan sprake van een inkomensonafhankelijke heffingskorting. Op die manier kan de marginale druk vervolgens ook worden verlaagd.¹⁷³

De afbouw van de aanrechtsubsidie is in strijd met het karakter van de algemene heffingskorting als tarief component in een stelsel dat gebaseerd is op gezinsdraagkracht. De maatregel is als sturingsinstrument in het arbeidsmarktbeleid niet adequaat, aangezien gezinnen met inkomsten uit vermogen door toerekening daarvan aan de partner met het laagste inkomen zich gemakkelijk aan de nadelige werking van de geleidelijke afbouw kunnen onttrekken. De afbouwregeling is daarnaast in strijd met de leefvormneutraliteit. Het niet langer toestaan van het overdragen van de heffingskorting tussen partners zorgt namelijk voor meer scheefgroei. De toenemende scheefgroei moet een halt worden toegeroepen en het afbouwmechanisme moet of stoppen of terug worden gedraaid.¹⁷⁴ Theunissen vindt de afschaffing van de algemene heffingskorting voor niet verdienende partners een beschavingsinbreuk. Hij vraagt zich af waar die partner dan van moet leven. Als de partner moet leven van het inkomen van de werkende partner, zou volgens hem een deel van dat inkomen ook fiscaal aan de andere partner moeten worden toegerekend, hetgeen nu juist wordt afgeschaft.¹⁷⁵ Zelf pleit ik voor een terugkeer naar de situatie voor de afbouw van de aanrechtsubsidie, aangezien dit de leefvormneutraliteit bevordert en de scheefgroei een halt toe roept. Indien de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting terug plaats zal vinden, zal het inkomen voor niet-werkende partners er sterk op vooruit gaan. Dit verkleint het inkomensverschil tussen werken en niet-werken en maakt werken minder aantrekkelijk voor minstverdienende partners. Het arbeidsaanbod zou met 0,7% afnemen. Deze maatregel verkleint het verschil in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners en de inkomensongelijkheid neemt af omdat paren met lage inkomens relatief meer profiteren.¹⁷⁶ Dit komt de eerlijkheid en de eenvoud ten goede.

6.2.2 Arbeidskorting

De arbeidskorting wordt ingezet als beleidsinstrument ter bevordering van de arbeidsparticipatie. De kosten hiervan zijn in de afgelopen jaren sterk opgelopen, terwijl de effectiviteit hiervan is afgenomen. Het verder verhogen van deze kortingen heeft nadelen, het verzilveringsprobleem wordt namelijk groter en het verschil tussen een- en tweeverdieners neemt verder toe. Het verder inzetten van deze kortingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie zorgt maar voor een zeer beperkt hoger arbeidsaanbod.¹⁷⁷

Stevens en Lejour pleiten ervoor om de arbeidskorting op te splitsen in twee delen en op die manier te vereenvoudigen, maar toch eerlijk te houden. Het eerste deel bestaat dan voor een ieder die inkomsten uit tegenwoordige arbeid heeft. De korting wordt dan een gelijkblijvend percentage van het arbeidsinkomen tot een bepaald maximumbedrag. Op die manier kan een lastenverlichting op arbeid op eenvoudige wijze worden doorgevoerd. Het tweede deel heeft betrekking op een tegemoetkoming voor werknemers. Er zou een aftrek voor omvangrijke kosten in de inkomstenbelasting mogelijk moeten zijn, voor zover er een substantiële doelmatigheidsdrempel wordt overschreden. Het vroegere aftrekbare kostenforfait wordt dan heringevoerd tegen een vast percentage van het looninkomen tot een maximumbedrag. Indien de werkelijke kosten hoger liggen dan dit forfait, dienen de werkelijke

¹⁷¹ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 24.

¹⁷² Cnossen & Jacobs 2019.

¹⁷³ Zie ook Verhoeven, *WFR 2020/22*.

¹⁷⁴ Caminada & Stevens, *WFR 2017/101*.

¹⁷⁵ Theunissen 2018.

¹⁷⁶ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

¹⁷⁷ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 24.

kosten in aanmerking te worden genomen.¹⁷⁸ Het is ongeloofwaardig indien een ontslaguitkering van bijvoorbeeld €160.000 wel geheel wordt belast, terwijl de daarvoor gemaakte advocaatkosten van €50.000 niet aftrekbaar zouden zijn. Van de arbeidskorting blijft dan niets over, aangezien voor de inkomensafhankelijke afbouw tevens wordt uitgegaan van €160.000 aan looninkomsten.¹⁷⁹ Het voorgestelde alternatief zorgt voor meer evenwicht (eerlijkheid) en eenvoud. Het volledig afbouwen van de arbeidskorting staat haaks op het fiscale uitgangspunt dat verwervingskosten voor arbeid volledig zouden moeten kunnen worden afgetrokken. Het voorstel van Stevens en Lejour biedt hier een oplossing voor.¹⁸⁰

Een andere oplossing van het probleem rondom de arbeidskorting kan zijn het inkomensafhankelijk maken van de arbeidskorting. Dit maakt het voor lagere inkomens minder aantrekkelijk om te gaan werken. Per saldo is het effect op het arbeidsaanbod negatief: -0,1%. Dit is een klein effect, maar dat komt doordat de hogere inkomens een lagere marginale druk kennen en er dan een beperkte toename van het aantal uren werk zal plaatsvinden. Deze maatregel heeft naar mijn mening echter aanzienlijke nadelen. Het doorvoeren van deze maatregel zorgt namelijk voor meer inkomensongelijkheid. Hoge inkomens gaan er op vooruit, terwijl lage en middeninkomens er op achteruit gaan.¹⁸¹ Dit gaat ten koste van de eerlijkheid van ons belastingstelsel, maar zou de efficiency kunnen verhogen.

6.2.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Naast de arbeidskorting wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting ingezet om arbeid te stimuleren. Deze korting werkt niet leefvormneutraal, de wetgever bemoeit zich namelijk met de verdeling van de zorg- en werktaken tussen de partners en wenst daarin een sturende rol te vervullen. Aangezien de korting onafhankelijk is van de voor de kinderopvang gemaakte kosten, kan er ook aanspraak op worden gemaakt wanneer er geen opvangkosten betaald moeten worden. Een alternatief zou kunnen zijn om de inkomensafhankelijke combinatiekorting af te schaffen en deze opbrengst te besteden aan een verhoging van de kinderopvangtoeslag, met name voor alleenstaande ouders zodat de inkomensondersteuning ook alleen terecht komt bij gezinnen die formele opvangkosten hebben. Ook vanuit de wens om de wet te vereenvoudigen ligt het voor de hand om slechts één van deze twee instrumenten te blijven gebruiken¹⁸², waarbij mijn voorkeur uitgaat naar het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Dit instrument bereikt zijn doel – het bevorderen van arbeidsparticipatie – nauwelijks en is een weinig effectief instrument.¹⁸³ Ter bevordering van de eenvoud, effectiviteit en efficiency zou deze regeling in mijn opinie het beste kunnen komen te vervallen.

Ook het CPB komt tot de conclusie dat de inkomensafhankelijke combinatiekorting minder zichtbaar is dan bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag. Met name huishoudens met een relatief hoog huishoudinkomen zouden er op vooruitgaan indien de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verhoogd. Verzilveringsproblematiek zorgt ervoor dat een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting minder effectief is om het arbeidsaanbod te stimuleren.¹⁸⁴ Indien de huidige kinderopvangtoeslag op de schop gaat, kan het budget van de inkomensafhankelijke combinatiekorting bijdragen aan de financiering van een alternatieve kinderopvangtoeslag.

6.2.4 Ouderenkorting

De ouderenkorting is bedoeld voor mensen die een steuntje in de rug nodig hebben, maar omdat deze korting kijkt naar het individuele inkomen kan er geschoven worden met het box drie vermogen waardoor bepaalde mensen recht krijgen op de korting terwijl ze dit niet perse nodig hebben. Dit gaat ten koste van de effectiviteit en eerlijkheid van de regeling. De korting is niet leefvormneutraal en er

¹⁷⁸ Stevens 2019.

¹⁷⁹ Stevens & Lejour 2016, p. 185.

¹⁸⁰ Gradus, *WFR* 2019/58.

¹⁸¹ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

¹⁸² Caminada & Stevens, *WFR* 2017/50.

¹⁸³ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 24.

¹⁸⁴ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

wordt aan het doel van de korting voorbij gegaan. Dit zou kunnen worden opgelost door de korting per partner te koppelen aan het gezamenlijke verzamelinkomen, zodat de bestaande toerekeningeffecten worden geneutraliseerd.¹⁸⁵

6.3 Marginale druk en herverdelende werking

Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben naar aanleiding van de motie-Stoffer onderzoek gedaan naar de marginale belastingdruk voor een- en tweeverdieners.¹⁸⁶ Het doel van dit onderzoek was om de pijnpunten in de marginale druk te analyseren. De marginale belastingdruk kan volgens dit onderzoek transparanter worden gemaakt door de schijftarieven te verhogen en bepaalde heffingskortingen niet langer inkomensafhankelijk af te bouwen. Door de integratie van heffingskortingen in de marginale tarieven ontstaat een transparanter beeld ten aanzien van de marginale draagkracht over inkomensgroepen heen.¹⁸⁷

Draagkracht is net zoals koopkracht niet statisch, maar juist dynamisch te bezien. Uiteindelijk verlagen situatie-afhankelijke faciliteiten de inkomstenbelasting van de één, maar zullen zij altijd indirect bekostigd moeten worden door de ander die geen aanspraak kan maken op de faciliteit. Het is niet de vraag of, maar waar de hogere marginale druk neerslaat. Dat knelt in relatie tot het draagkrachtbeginsel als dit zou leiden tot inkomensondersteuning bij hen die dit eigenlijk niet nodig hebben en dat indirect moet worden gefinancierd door hen die eigenlijk minder draagkracht hebben. Ik sluit mij aan bij van der Linden dat meer situatie-afhankelijke regelingen zorgen voor een grotere kans op onbedoelde effecten in relatie tot het draagkrachtbeginsel. Daarom zou in de toekomst meer moeten worden aangesloten bij minder situatie-afhankelijke regelingen en dient er meer gefocust te worden op een algemene verlaging in de marginale belastingdruk ter bevordering van de eenvoud en effectiviteit van het belastingstelsel.¹⁸⁸

De marginale belastingdruk is niet enkel afhankelijk van de schijftarieven, maar is een resultaat van het samenspel met de inkomensafhankelijke heffingskortingen.¹⁸⁹ Op basis van de gegevens van 2019 blijkt dat indien de heffingskortingen en de schijventarieven worden samengevoegd, er voor een werknemer maar liefst acht verschillende marginale tarieven te onderscheiden zijn. Indien deze werknemer recht heeft op de IACK, ontstaan zelfs tien verschillende marginale tarieven. Derhalve is het aan te bevelen om de heffingskortingen meer te integreren in de schijftarieven. Dan wordt duidelijker in hoeverre meer werken loont. Daarnaast is het opvallend dat het marginale tarief op bepaalde punten in het inkomensgebouw afneemt naarmate het inkomen toeneemt en dat de marginale druk niet het hoogst is bij hoogste inkomens. Deze feiten leiden ertoe dat de marginale druk in relatie tot het draagkrachtbeginsel op dit moment over het randje van de mogelijkheden is. Het is wenselijk om het huidige stelsel hierop te herzien.¹⁹⁰

In de huidige regelgeving is er een gebrek aan leefvormneutraliteit. Het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners wordt steeds groter. Deze leefvormneutraliteit zou kunnen worden verbeterd door het onderscheid tussen persoonsgebonden inkomsten en gemeenschappelijke inkomsten af te schaffen. Er is namelijk geen belangrijk verschil tussen beide inkomenscategorieën aanwijsbaar die dit onderscheid rechtvaardigt. Het strikte onderscheid in toerekeningregels leidt tot complexiteit en onzekerheid. Daarnaast heeft het tot gevolg dat het al dan niet gemeenschappelijke karakter van het inkomen het draagkrachtbeeld op gezinsniveau wordt verstoord. Door invoering van een geheel vrije toerekening zou een meting van gezinsdraagkracht ontstaan die niet langer mede wordt bepaald door de verhouding in het aanbrengen van inkomens tussen de partners. Op die manier kan de bestaande verstoring in de leefvormneutraliteit worden opgeheven en de eenvoud worden bevorderd. Daarnaast is het vreemd dat voor de belastingheffing de individuele draagkracht bepalend

¹⁸⁵ Caminada & Stevens, *WFR 2017/101*.

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 34785, nr. 86.

¹⁸⁷ Caminada & Stevens, *WFR 2017/101*.

¹⁸⁸ Caminada & Stevens, *WFR 2017/101*.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 35302, nr. 8, blg. 902070, p. 13.

¹⁹⁰ Van der Linden, *WFR 2020/23*.

is, terwijl voor de inkomensafhankelijke regelingen moet worden uitgegaan van het gezinsinkomen. Het zou zorgen voor een beter stelselevenwicht indien er wordt aangesloten bij de gezinsbenadering.¹⁹²

De keerzijde van de invoering van een gezinsbelasting is dat de minstverdienende partner een significant zwaardere belastingdruk krijgt. Samenleven wordt aantrekkelijker gemaakt, maar ontmoedigt de minstverdienende partner om meer te werken. Op grond van de economische welvaartstheorie en overwegingen van economische efficiëntie is er geen reden om over te stappen van het huidige systeem naar een gezinsbelasting. Overstap naar een gezinsbelasting zou vanwege de arbeidsaanbodelasticiteiten van vrouwen in samenlevingsverbanden tot een welvaartsverlies leiden.¹⁹³ Natuurlijk is het naast efficiency voordelen van belang om criteria van rechtvaardigheid en andere argumenten waaraan een samenleving waarde hecht af te meten. Het kostwinnergezin lijkt niet langer de facto of als ideaal geworteld te zijn in de Nederlandse samenleving, waardoor traditie geen sterk argument voor een gezinsbelasting lijkt. Een gezinsbelasting lijkt volgens Hemels tegen het draagkrachtprincipe in te gaan, omdat er vooral wordt herverdeeld naar oudere, rijkere kostwinnersgezinnen.¹⁹⁴ Persoonlijk zie ik echter meer in de gezinsbelasting, aangezien er nu sprake is van een semi-individueel stelsel. Dit zorgt voor grote verschillen tussen een- en tweeverdieners en er is geen eenduidige benadering voor wat betreft het gezin of het individu. Eenvoud kan in mijn opinie worden bereikt door aan te sluiten bij de gezinsbelasting. Hemels heeft een punt wanneer hij zegt dat de minstverdienende partner wordt ontmoedigd om meer te gaan werken, dus dat de arbeidsparticipatie mogelijk gaat dalen wanneer de inkomstenbelasting wordt gebaseerd op het gezinsinkomen.¹⁹⁵ Echter blijkt de inzet van het fiscale beleid steeds minder invloed te hebben op de beleidskeuze om al dan niet te gaan werken.¹⁹⁶ Tevens is de complexiteit door het inzetten van belastingen als beleidsinstrument enorm toegenomen. Gezien de geringe invloed van het fiscale beleid is dit naar mijn mening geen solide argument.

Een ander alternatief is het overstappen naar een vlaktaks ter bevordering van de leefvormneutraliteit. De discussie over individuele draagkracht of gezinsdraagkracht kan hiermee worden doorbroken en ongelijke behandeling van een- en tweeverdieners kan worden opgelost. Om te voorkomen dat de vlaktaks hogere inkomensgroepen onevenredig voordeel geeft, is het mogelijk om een vlaktaks-plus in te voeren. De hoogste inkomens kunnen dan te maken krijgen met een surplus tarief. Een hervorming naar een vlaktaks kan grote gevolgen hebben op het netto-inkomen en het arbeidsaanbod. Deze gevolgen zijn deels wel te repareren, maar de vlaktaks verkleint het aantal schijven. Dat vermindert ook de instrumenten die kunnen worden ingezet voor inkomensverdeling en om het arbeidsaanbod te stimuleren. De voor- en nadelen van deze vlaktaks verdienen derhalve een zorgvuldige afweging.¹⁹⁷ Daarnaast raakt het invoeren van een toptarief maar een zeer kleine groep mensen.¹⁹⁸

Met een vlaktaks dienen veel hogere tarieven te worden gebruikt ter herverdeling. Een vlaktaks leidt altijd tot minder werkgelegenheid en arbeidsparticipatie zolang de inkomensverschillen ruwweg constant blijven. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt is een vlaktaks niet altijd superieur aan een belasting met een progressieve tariefstructuur, zoals vaak wordt beweerd. Daarnaast zal invoering van een vlaktaks belangrijke negatieve inkomenseffecten hebben aan de onderkant van de inkomens. Vooral de lagere en middeninkomens zouden er op achteruitgaan. De hogere inkomens zouden profiteren van een vlaktaks. Het repareren van deze inkomenseffecten kan door de inzet van heffingskortingen of toeslagen, maar het zijn juist deze regelingen die het systeem ingewikkeld en ondoorzichtig maken.¹⁹⁹

¹⁹² Stevens, *WFR* 2018/33.

¹⁹³ Hemels, *WFR* 2019/256.

¹⁹⁴ Hemels, *WFR* 2019/256.

¹⁹⁵ Hemels, *WFR* 2019/256.

¹⁹⁶ CPB 2015, *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*.

¹⁹⁷ Stevens & Lejour 2016, p. 72.

¹⁹⁸ CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

¹⁹⁹ Jansen, *WFR* 2016/121.

6.4 Toeslagen

Zoals in hoofdstuk vier aangegeven liggen de toeslagen onder vuur. Dit heeft te maken met verschillende factoren, zoals het strenge optreden van de Belastingdienst tegen foutieve gevallen, de verwachting dat men zelf alles tijdig aangeeft en vooraf het inkomen kan bepalen en de inzet van toeslagen voor instrumentalistische doelstellingen.

Uit het IBO-onderzoek blijkt dat er geen makkelijke oplossingen zijn te vinden voor de problemen binnen het huidige stelsel. Aanpassingen in het stelsel hebben betrekking op miljoenen Nederlanders en zijn vaak een belangrijk bestanddeel van hun inkomen. Aanpassingen moeten derhalve gedegen worden voorbereid en de effecten moeten zorgvuldig worden afgewogen. Een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid zal de actualiteit verminderen en brengt inkomenseffecten of budgettaire effecten met zich mee. In IBO deel 1 is tot de conclusie gekomen dat er geen beleidsvariant is die enkele voordelen heeft ten aanzien van het huidige stelsel, of alle problemen wegneemt. In IBO deel 2 is derhalve onderzoek gedaan naar oplossingen buiten het huidige stelsel.²⁰⁰

Een belangrijke optie om een stap te nemen richting een eenvoudiger toeslagenstelsel is het harmoniseren van de vermogenstoets van toeslagen. De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden dan gelijkgesteld aan de vermogensgrens van de huurtoeslag. Huishoudens met een vermogen in box drie boven het heffingsvrije vermogen verliezen dan het recht op zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Dit zorgt op korte termijn in ieder geval voor meer eenvoud en eerlijkheid.²⁰²

6.4.1 Afschaffen toeslagen

Steeds vaker wordt gepleit voor afschaffing van het toeslagenstelsel. Dit zou €15,5 miljard opleveren. Het nadeel hiervan is echter dat met generieke lastenverlichting de inkomenseffecten van deze afschaffing niet te repareren zijn. De inkomenseffecten zijn groot, met name voor de laagste inkomensgroepen en middengroepen. De beleidsdoelen worden op deze manier losgelaten. Deze optie is wel goed uitvoerbaar en de handhaafbaarheid is positief.²⁰³

Een alternatief is om alle toeslagen af te schaffen en 20% te besparen. Er kunnen specifieke maatregelen worden getroffen bij de verschillende toeslagen of er kan een generieke maatregel worden genomen zoals de uitkering verlagen of de toeslagpopulatie verkleinen door de afbouwpaden steiler te maken. 80% van het budget van de toeslagen wordt omgezet in een vaste uitkering aan ieder huishouden. 2/3^e van de laagste inkomens gaan er meer dan 5% op achteruit. Zij ontvangen nu namelijk de hoogste toeslagen. Vooral bij de middeninkomens zijn er positieve inkomenseffecten. Het vaste bedrag compenseert hen dan meer dan hetgeen het geval was voor de afschaffing van de toeslagen.²⁰⁴

Naar mijn mening biedt het compleet afschaffen van alle toeslagen niet de oplossing, aangezien met name de laagste inkomensgroepen er onaanvaardbaar op achteruitgaan. Het gehele doel van toeslagen valt weg, aangezien lage inkomensgroepen juist een groot belang hebben bij de toeslagen ter inkomensondersteuning. Het afschaffen van toeslagen zorgt voor meer eenvoud en efficiency, maar gaat ten koste van de eerlijkheid en effectiviteit van de toeslagen.

6.4.2 Zorgtoeslag

Een beleidsoptie voor de zorgtoeslag kan zijn om deze af te schaffen. De zorgtoeslag is qua budgettaire omvang en het aantal ontvangers de grootste. De zorgtoeslag is gekoppeld aan de ontwikkeling van de zorgkosten. Naar verwachting zullen de zorgkosten in de toekomst blijven stijgen. Hierdoor zal afschaffing van de zorgtoeslag in de loop der jaren een grotere impact hebben.²⁰⁵

²⁰⁰ Brief Staatssecretaris van Financiën van 30 april 2020, nr. 2020-0000081861.

²⁰² CPB 2020, *Kansrijk belastingbeleid*.

²⁰³ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 43.

²⁰⁴ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 41.

²⁰⁵ Ministerie van Financiën 2020, *Synthesrapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 95.

De zorgtoeslag zou naar mijn mening kunnen worden afgeschaft indien er op een andere wijze tegemoetkoming wordt gegeven aan degenen die geen zorgtoeslag meer ontvangen. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het aanpassen van het wettelijk minimum loon, om op die manier het gemis aan zorgtoeslag op te vangen.²⁰⁶ Door het wettelijk minimumloon te verhogen met 16% kan de zorgtoeslag worden afgeschaft. Dit zou zorgen voor een reductie van de mentale lasten en het risico op terugvordering komt te vervallen, wat de efficiency van de regeling bevordert. Nadeel hiervan is dat studenten en zelfstandigen geen voordeel hebben van de verhoging van het wettelijk minimumloon, terwijl zij wel het recht op zorgtoeslag verliezen. Werkgevers krijgen vervolgens te maken met hogere loonkosten, wat ten koste kan gaan van de vraag naar arbeid.²⁰⁷ Er dient verder onderzoek te worden gedaan naar de manier waarop de zorgtoeslag budgetneutraal kan worden afgeschaft en waarbij zo min mogelijk groepen er op achteruit gaan. Dit is erg lastig en een concrete oplossing voor dit probleem is er momenteel nog niet.

Het zou tevens mogelijk zijn om binnen de huidige doelstellingen en beleidskeuzes te blijven, terwijl de vormgeving wordt aangepast. Toeslagen kunnen inkomensafhankelijk (en dus minder gericht) worden gemaakt. Inkomensafhankelijkheid betekent minder complexe toeslagen en dus lagere mentale lasten. Dit kan worden bereikt door corresponderende lastenverzwaring in de inkomstenbelasting. Voor werknemers wordt dit dan verrekend in de loonbelasting. Op die manier kan onder andere de zorgtoeslag inkomensafhankelijk worden gemaakt. Het keerpunt van het inkomensafhankelijk maken is dat de toeslag minder gericht is, maar wel tijdig en de mentale lasten van de burger zullen worden gereduceerd.²⁰⁸ Naar mijn mening is dit geen goede oplossing, aangezien de zorgtoeslag dan terecht komt bij mensen waarvoor deze toeslag niet is bedoeld. Dit gaat ten koste van de eerlijkheid en de effectiviteit van deze regeling.

6.4.3 Huurtoeslag

De huurtoeslag is erg complex doordat de hoogte afhankelijk is van de samenstelling van het huishouden, het huishoudinkomen, het vermogen en de huur. Er is echter geen eenvoudig alternatief te vinden waardoor mensen met een laag inkomen betaalbaar kunnen huren. Het minimumloon kan niet onbeperkt worden verhoogd zonder negatieve arbeidsmarktgevolgen, aangezien werknemers met een laag inkomen dan duurder worden voor werkgevers.²⁰⁹

Een van de alternatieven is om de huurtoeslag niet langer te bepalen op de werkelijke huur. Dit zorgt voor een vergaande vereenvoudiging, maar maakt de toeslag meteen minder accuraat.²¹⁰ Het gevolg zal zijn dat de regeling minder eerlijk wordt. Ook valt de effectiviteit hiervan te betwijfelen. Derhalve zou ik deze optie niet aanbevelen.

De huurtoeslag voor huurders kan worden afgeschaft indien de verantwoordelijkheid voor beschikbare betaalbare woonruimtes wordt overgedragen aan de woningbouwcorporaties. De woningbouwcorporaties moeten dan een lagere huur rekenen bij huishoudens met een laag inkomen in een sociale huurwoning. Huishoudens hebben dan niet meer te maken met de complexe huurtoeslag. De corporaties krijgen de financiële middelen van de huurtoeslag en de autonomie om te bepalen op welke wijze ze deze verantwoordelijkheid zullen invullen. Corporaties moeten dan wel beschikken over inkomensgegevens van hun bewoners. Dat kan problemen opleveren op het gebied van privacy. Daarnaast zou er een onderscheid bestaan tussen woningbouwcorporaties en private verhuurders. Voor de private verhuurder zou de huurtoeslag dan wel blijven bestaan.²¹¹ Deze optie is naar mijn opinie momenteel de beste optie. Dit zou zorgen voor meer eerlijkheid omdat er aangesloten wordt bij de werkelijke huurprijzen, minder navorderingen en meer eenvoud en efficiency voor de huurder zelf. Wel moet verder worden onderzocht of deze regeling daadwerkelijk zou leiden tot meer effectiviteit

²⁰⁶ Redactie Fiscaal Rendement, 4 mei 2020.

²⁰⁷ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 12.

²⁰⁸ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 38.

²⁰⁹ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 94.

²¹⁰ Zie Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 94.

²¹¹ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 38.

en hoe er toezicht kan worden gehouden op de corporaties zodat deze zijn taak eerlijk blijven uitvoeren.

6.4.4 Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget biedt net als de kinderbijslag een bijdrage in de kosten van kinderen. Met het oog op efficiency is het mogelijk te onderzoeken of beide regelingen geïntegreerd kunnen worden in één regeling die dan ook door één uitvoerder wordt uitgevoerd. Dit hoeft geen inkomenseffecten tot gevolg te hebben.²¹² Wat mij betreft kan deze regeling worden geschrapt en wordt op die manier het overzicht en de eenvoud bevorderd.

6.4.5 Kinderopvangtoeslag

Aangezien de kinderopvangtoeslag momenteel waarschijnlijk het meest problematisch is van alle toeslagen voor zowel de gebruikers als voor de belastingdienst, is het van belang om voor deze toeslag een andere vormgeving te kiezen. Momenteel is de regeling afhankelijk van vele factoren, waardoor het overzicht verloren wordt.²¹³

De kinderopvang zou uit de publieke middelen kunnen worden bekostigd. Ouders zouden dan toegang krijgen tegen geen of lage kosten. Een beperkte basisvoorziening voorziet in het aantal uren waar ouders gebruik van kunnen maken voor het opvangen van de kinderen. Als de groep gebruikers gelijk blijft kunnen ouders 16 uur per week dagopvang afnemen en 9 uur per week buitenlandse opvang per kind. Bij gratis opvang zullen echter meerdere ouders gebruik willen maken van de kinderopvangtoeslag. Als alle ouders gebruik gaan maken van de kinderopvang heeft elke ouder voor elk kind recht op 8 uur dagopvang en 2 uur buitenschoolse opvang per week. Willen de ouders meer gebruik maken van opvang, dan moeten zij hier voor betalen. Met het huidige budget is er dus slechts een beperkte mogelijkheid voor het publiek maken van de kinderopvang. De uren zullen tekort schieten en de arbeidsparticipatie wordt hierdoor niet verhoogd.²¹⁴

Indien er wordt aangesloten bij een integrale basisvoorziening zouden kinderen van 0 tot 4 jaar onbeperkt toegang krijgen tot de kinderopvang. Kinderen van 4 tot 12 jaar krijgen dan naast het recht op onderwijs ook recht op vrijetijdsinvulling voor én na schooltijd. Deelname aan kinderopvang en de BSO is vrijwillig. De bekostiging vindt dan plaats op basis van het daadwerkelijke gebruik van de kinderopvang. Het nadeel van deze oplossing is dat dit een extra budget van 5 miljard euro betreft bovenop de inzet van het huidige kinderopvangtoeslagbudget. Wel zal de arbeidsparticipatie worden bevorderd. Ook zal de zekerheid voor huishoudens toenemen ten opzichte van het huidige stelsel, aangezien de basisvoorziening niet op voorschotbasis werkt.²¹⁵ In mijn opinie is dit een goede beleidsoptie, maar het is de vraag hoe de overheid dit gaat financieren. Het budget van de inkomensafhankelijke combinatiekorting kan hier in ieder geval voor worden gebruikt.²¹⁶

Ook zou het een reële optie zijn om aan de ouders een relatief kleine eigen bijdrage per uur te vragen. Binnen de kinderopvangtoeslag wordt altijd een eigen bijdrage verlangd van ten minste €0,25 per uur per kind. De eigen bijdrage zou inkomensafhankelijk kunnen worden gemaakt. Om te voorkomen dat dit complex wordt, dient de eigen bijdrage of aan de kinderopvangverlener worden betaald of via de Belastingdienst te worden geheven. De laatstgenoemde variant is het meest logisch, omdat het gaat om de draagkrachtafhankelijke eigen bijdrage die betrekking heeft op een publieke financiering. Ook uitvoeringstechnisch is het wenselijk om te heffen via de Belastingdienst. Men kan aansluiten bij de inkomensgegevens van desbetreffend belastingjaar. Dit inkomen is dan bij de Belastingdienst reeds bekend, waardoor het niet meer richting de kinderopvang moet worden gecommuniceerd. Alleen de gegevens die nodig zijn die relevant worden geacht voor het bepalen van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de kinderopvang per kind dienen dan nog te worden ingevuld via de aangifte. Door de

²¹² Zie Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 98.

²¹³ Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 96.

²¹⁴ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 90.

²¹⁵ IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, 2020, p. 98.

²¹⁶ Zie Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, p. 96.

eigen bijdrage kan een deel van het budgettaire probleem enigszins worden opgelost. Wel is er voorzichtigheid geboden met het maken van schijven voor de eigen bijdrage, want hoe meer schijven er zijn, hoe meer de marginale druk een rol gaat spelen. De eigen bijdrage zou in ieder geval robuuster moeten worden vormgegeven dan hetgeen bij de kinderopvangtoeslag is gedaan.²¹⁷ Op die manier wordt er alsnog gewonnen aan eenvoud. Daarnaast maakt dit het stelsel eerlijk, mensen die meer verdienen dragen ook meer bij. Door de integrale basisvoorziening zou de problematiek van terugvorderingen worden opgelost. Dit komt de effectiviteit en efficiency ten goede.

Het voornaamste doel is in ieder geval het verbeteren van de wijze van financiering om op die wijze de eenvoud en begrijpelijkheid te verhogen. Om dit te bereiken dienen nog fundamentele stappen genomen te worden. Ook valt te bezien of bovenstaand idee uitvoerbaar is.²¹⁸ Mijns inziens de moeite waard om verder te onderzoeken.

6.5 Samenvatting en conclusies

Met name met betrekking tot de heffingskortingen en de toeslagen zijn er opties te bedenken die de inkomstenbelasting vereenvoudigen. De belastingtarieven dienen meer transparant te worden gemaakt. In feite werkt het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting hetzelfde als een hoger belastingtarief. Feitelijk zijn er meer schijven in box 1 vanwege de heffingskortingen. De algemene heffingskorting zou inkomensafhankelijk kunnen worden gemaakt ter bevordering van de eenvoud. De schijventarieven dienen dan ook te worden verhoogd, zodat de rijkere minder belastingvoordeel hebben van het inkomensafhankelijk maken van deze regeling. Op deze manier wordt de heffingskorting sterk vereenvoudigd. Daarnaast zou de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting de leefvormneutraliteit bevorderen en de inkomensongelijkheid doen afnemen. De arbeidskorting kan ook inkomensafhankelijk worden gemaakt, maar dit zorgt voor een verhoogde inkomensongelijkheid. Beter zou zijn om voor de arbeidskorting aan te sluiten bij het vroegere aftrekbare kostenforfait tot een maximumbedrag. Indien de werkelijke kosten hoger liggen, kunnen de werkelijke kosten onder omstandigheden in aanmerking worden genomen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting kan het beste komen te vervallen, vanwege het feit dat dit een weinig effectief instrument is. De ouderenkorting kan meer leefvormneutraal worden gemaakt door de korting per partner te koppelen aan het gezamenlijke verzamelinkomen.

Ter bevordering van de leefvormneutraliteit kan er worden aangesloten bij het gezinsinkomen. Het onderscheid in toerekening regels leidt nu tot complexiteit en onzekerheid. Het draagkrachtbeeld wordt op gezinsniveau verstoord. Ook een vlaktaks kan leiden tot meer leefvormneutraliteit. Er dienen dan echter veel hogere tarieven te worden gebruikt ter herverdeling. Belangrijke negatieve inkomenseffecten zullen plaatsvinden aan de onderkant van de inkomens. Reparatie kan via heffingskortingen of toeslagen, maar het zijn juist die regelingen die vereenvoudigd dienen te worden. Wat betreft de toeslagen zijn er binnen het huidige stelsel geen makkelijke oplossingen te vinden voor de problemen. Een stap die in ieder geval al genomen kan worden is het harmoniseren van de vermogenstoets van toeslagen en aansluiten bij de vermogensgrens van de huurtoeslag. Dit zorgt op korte termijn al voor meer eenvoud en gelijkheid.

Er zijn verschillende beleidsopties te bedenken om de toeslagen opnieuw in te richten. Het volledig afschaffen van de toeslagen is in strijd met het doel hiervan, namelijk het ondersteunen van de lagere inkomens. Derhalve is dit mijns inziens geen goede beleidsoptie. De zorgtoeslag kan worden afgeschaft, indien er op andere wijze tegemoetkoming wordt gegeven. Dit kan door het wettelijk minimumloon te verhogen. De huurtoeslag kan worden vereenvoudigd door meer verantwoordelijkheid te leggen bij woningbouwcorporaties. Het kindgebonden budget kan met het oog op efficiency worden samengevoegd met de kinderbijslag. De kinderopvangtoeslag kan worden vereenvoudigd door een integrale basisvoorziening tot stand te laten komen. Het is echter de vraag hoe dit moet worden gefinancierd.

²¹⁷ Van der Linden, *WFR 2020/122*.

²¹⁸ Brief Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2020, *nr. 2020-0000091831*.

Hoofdstuk 7: Conclusie en aanbevelingen

Gedurende deze scriptie stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke ontwikkelingen dragen bij aan de complexiteit van belastingen en toeslagen en hoe kan het belasting- en toeslagenstelsel worden vereenvoudigd?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is er gekeken naar de inkomstenbelasting, het schijventarief, de draagkracht, de heffingskortingen, de collectieve lastendruk, de toeslagen en de verdeling van de lasten tussen een- en tweeverdieners. In hoofdstuk zes zijn opties aangedragen ter verbetering van het huidige stelsel met het oog op de vier e's: efficiency, eerlijkheid, effectiviteit en eenvoud. De ontwikkelingen die bij hebben gedragen aan de toegenomen complexiteit en de mogelijkheden tot vereenvoudiging worden puntsgewijs besproken.

Tarief

De inkomstenbelasting is gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel houdt in dat belasting wordt geheven naar rato van een ieders financiële draagkracht, waarbij een belangrijke maatstaf voor deze meting het inkomen is. Er is een overstap gemaakt van een vierschijven naar een tweeschijventarief in 2019, maar vanwege de op- en afbouw van de heffingskortingen is er in feite sprake van meerdere schijven. Dit heeft een hogere marginale druk tot gevolg. Deze marginale druk is alleen maar opgelopen, ondanks het invoeren van de sociale vlaktaks. Werken wordt minder lonend, waardoor negatieve effecten op arbeidsparticipatie ontstaan.

Ter vereenvoudiging zou het zou transparanter zijn om de inkomensafhankelijkheid in het belastingtarief te integreren in een vaste, voor iedereen gelijke heffingskorting. Er zouden dan terug meer schijven komen, maar dat is nu feitelijk ook al het geval. De inkomensafhankelijke algemene heffingskorting moet dan worden omgezet in een inkomensafhankelijke algemene heffingskorting. Een ieder krijgt dan hetzelfde bedrag, waardoor de complexiteit van de regeling afneemt. Wel zouden rijkeren meer belastingvoordeel krijgen, maar dit kan worden weggenomen door een verhoging van de tarieven naar mate het inkomen hoger wordt. Gelet op de vier e's zou het invoeren van een inkomensafhankelijke heffingskorting de eenvoud, eerlijkheid, efficiency en effectiviteit bevorderen, aangezien er een inzicht wordt gegeven in de daadwerkelijke tarieven.

Arbeid

Ook de arbeidskorting is inkomensafhankelijk gemaakt. Er wordt een korting gegeven die stijgt naar mate het inkomen hoger is, maar vanaf een bepaald inkomensniveau daalt dit weer. Het doel is om in 2021 de arbeidskorting te verhogen, de arbeidskorting over een langer inkomenstraject te laten oplopen en vervolgens steiler te laten afbouwen. Werken moet op die manier meer lonend worden, met name voor de middeninkomens. De arbeidskorting kent een tweeslachtig karakter. Het is namelijk een fiscaal sturingsmiddel ter bevordering van de arbeidsparticipatie, maar het wordt ook ingezet als belastingverdelingsmaatregel. Ook de inkomensafhankelijkheid van de arbeidskorting zorgt voor een verbloeming van de werkelijke marginale tarieven. Oorspronkelijk was de arbeidskorting bedoeld ter vergoeding van gemaakte kosten voor werkzaamheden. Het volledig afbouwen van de arbeidskorting staat haaks op het uitgangspunt dat gemaakte kosten voor arbeid aftrekbaar zouden moeten zijn.

Een aanpassing van de arbeidskorting is derhalve gewenst. Gezien de geringe effectiviteit van de regeling zou het verder inzetten van heffingskortingen voor arbeidsparticipatie moeten worden teruggedrongen. Een drastische hervorming en vereenvoudiging kan plaatsvinden door het invoeren van het vroegere arbeidskostenforfait en voor omvangrijke kosten zou er aangesloten kunnen worden bij de werkelijke kosten. Dit komt de eenvoud en eerlijkheid ten goede.

Naast de arbeidskorting wordt ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting ingezet om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Vroeger was er sprake van een simpele aftrek, namelijk een zelfde bedrag voor iedereen. De regeling werd steeds ingewikkelder gemaakt, omdat er met steeds meer

factoren rekening werd gehouden. Voor weinig mensen is de inkomensafhankelijke combinatiekorting nog te overzien. Daarnaast is de regeling weinig effectief. Derhalve zou de inkomensafhankelijke combinatiekorting kunnen worden afgeschaft en dit budget zou dan kunnen bijdragen aan de hervorming van de kinderopvangtoeslag. De eenvoud en efficiency zou worden bevorderd en het inzetten van heffingskortingen ter bevordering van arbeidsparticipatie beperkt.

Ouderen

Er wordt aangesloten bij het individuele inkomen, waardoor de ouderenkorting terecht kan komen bij ouderen die geen steuntje in de rug nodig hebben. Dit zou makkelijk kunnen worden gerepareerd, namelijk door de korting per partner te koppelen aan het gezamenlijke verzamelinkomen, zodat de bestaande toerekening effecten worden geneutraliseerd. Dit zou dan de eerlijkheid en effectiviteit van de regeling bevorderen, aangezien de korting dan enkel terecht komt bij ouderen die wel een steuntje in de rug kunnen gebruiken.

Toeslagen

Ook de toeslagen worden ingezet ter inkomensondersteuning en arbeidsparticipatie. Een evenwichtige inkomensverdeling wordt nagestreefd. Er is hierdoor een complex stelsel aan toeslagen ontstaan. Bij toeslagen wordt aangesloten bij het huishoudensinkomen. De toeslagen kennen geen eenduidige vermogensgrenzen, wat mijns inziens bezwarend is. Dit maakt het stelsel onnodig complex en sommige aangehouden grenzen zijn lastig te verklaren. Dit kan worden opgelost door de vermogensgrenzen gelijk te stellen aan de grens van het heffingsvrije vermogen in box 3. Dit zorgt voor meer eenvoud en eerlijkheid.

Er wordt verwacht dat mensen tijdig veranderingen in hun leven doorgeven. Dit gebeurt echter vaak niet, met terugvorderingen als gevolg. Derhalve zou er meer zekerheid in het systeem moeten worden geïntroduceerd. De mentale lasten en de mate waarin mensen zelf in actie moeten komen dienen te worden gereduceerd. Een eenvoudige grondslag is gewenst. Ook het aantal terugvorderingen dient te worden gereduceerd.

De zorgtoeslag kan worden afgeschaft, indien er een tegemoetkoming wordt gegeven aan diegenen die geen zorgtoeslag meer ontvangen. Dit kan bereikt worden door het aanpassen van het wettelijk minimumloon. Dit biedt een oplossing voor het hoge aantal terugvorderingen die de zorgtoeslag kent, wat de efficiency bevordert. Het nadeel is dat studenten en zelfstandigen geen voordeel hebben van een verhoging van het wettelijk minimumloon. Daarnaast is er een kans dat vanwege de hogere loonkosten waarmee de werkgevers te maken krijgen de vraag naar arbeid wordt verkleint. Een onderzoek dient te worden gedaan naar een manier om de zorgtoeslag budgetneutraal af te schaffen waarbij er zo min mogelijk groepen op achteruit gaan.

Momenteel is de huurtoeslag een lastige regeling, aangezien de hoogte hiervan afhankelijk is van vele factoren. Om de huurtoeslag te vereenvoudigen kan er een grotere rol gegeven worden aan de woningbouwcorporaties. Zij moeten dan een lagere huur rekenen bij huishoudens met een laag inkomen in een sociale huurwoning. De huishoudens krijgen dan niet meer te maken met de huurtoeslag. De corporaties krijgen het budget van de huurtoeslag en de verantwoordelijkheid voor het verdelen van dit budget. Voor de private verhuurders zou de huurtoeslag dan wel blijven bestaan. Door de woningbouwcorporaties meer autonomie te geven hou je de eerlijkheid van de regeling, aangezien er wordt aangesloten bij de daadwerkelijke huurprijzen. De navorderingen zullen drastisch afnemen en doordat de verantwoordelijkheid niet meer bij de huurder zelf ligt, zal de efficiency en eenvoud voor de huurder worden vergroot. Er dient wel onderzocht te worden of deze regeling leidt tot een grotere effectiviteit en hoe er toezicht kan worden gehouden op de corporaties zodat deze zijn taak eerlijk uitvoert.

Het kindgebonden budget biedt net als de kinderbijslag een bijdrage in de kosten van kinderen. Om de efficiency te vergroten zouden beide regelingen geïntegreerd kunnen worden in één regeling die door één uitvoerder wordt uitgevoerd. De eenvoud wordt op deze manier bevorderd.

De kinderopvangtoeslag is momenteel de meest problematische toeslag vanwege de grote complexiteit die de regeling kent. De toeslag is afhankelijk van vele factoren en het aantal navorderingen is hoog. Derhalve dient voor deze toeslag voor een andere vormgeving gekozen te worden. Persoonlijk ben ik voorstander van het vereenvoudigen van de kinderopvangtoeslag door middel van een integrale basisvoorziening. Om dit te verwezenlijken is er een extra budget van €5 miljard nodig bovenop het huidige kinderopvangtoeslagbudget. De arbeidsparticipatie zal worden bevorderd en de zekerheid zal toenemen voor huishoudens ten opzichte van het huidige stelsel. De regeling zou minder complex worden door het instellen van deze integrale basisvoorziening. Het is wel de vraag hoe de overheid dit zou financieren. Door middel van de voorgestelde afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting kan naar mijn mening in ieder geval dat budget worden overgeheveld om deze integrale basisvoorziening te verwezenlijken. Daarnaast is het een reële optie om aan ouders een relatief kleine eigen bijdrage per uur te vragen. Dit kan dan worden gedaan door de Belastingdienst via de aangifte inkomstenbelasting. Dit zou de eerlijkheid bevorderen, aangezien mensen die meer verdienen dan ook meer bijdragen. Wel moet ervoor worden gewaakt dat de eenvoud van de regeling niet in het geding komt. Verder onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de integrale basisvoorziening is aanbevolen.

Verdeling van de lasten

De budgettaire en instrumentele functie zijn steeds verder verstrengd geraakt. De heffing werd steeds gecompliceerder en de uitvoerbaarheid werd lastiger. Het gebrek aan terughoudendheid bij het inzetten van het instrumentalisme resulteert in onevenwichtigheid en in belangentegenstellingen zoals het geval is bij het verschil tussen alleen- en tweeverdieners. Ook de effectiviteit valt te betwisten. Personen die nog niet actief zijn blijken moeilijk te stimuleren. Ook de verhoogde arbeidsmarktparticipatie speelt een rol. Vooral vrouwen en alleenstaande ouders zijn het meest gevoelig voor financiële prikkels. De collectieve lastendruk is sinds 2009 alleen maar toegenomen. Beleid wordt ingezet om per 2020 de collectieve lasten terug te laten dalen.

Gekeken naar de betaalde belasting per inkomensdeciël is er een progressieve lijn te vinden. De heffingskortingen dragen ook bij aan het draagkrachtprincipe. De heffingskortingen zorgen voor een enorm drukverschil voor de laagste welvaartsgroep. Het belang is dus ontzettend groot. De grote verschillen tussen een- en tweeverdieners kunnen worden gereduceerd door bijvoorbeeld een overdraagbare algemene heffingskorting in te voeren of het verhogen van het kindgebonden budget. De keerzijde van dit beleid is dat de arbeidsparticipatie mogelijk omlaag gaat. Aangezien er ook belastingdrukverschillen zijn tussen een- en tweeverdieners zonder kinderen, is mijns inziens het invoeren van een overdraagbare algemene heffingskorting (de aanrechtsubsidie) de beste optie. Dit bevordert de leefvormneutraliteit en roept de scheefgroei een halt toe. Aangesloten dient dan te worden bij een stelsel gebaseerd op het gezinsinkomen, in plaats van een stelsel gebaseerd op het individuele inkomen.

Al met al is de inkomstenbelasting complex gemaakt, waarbij de toeslagen en heffingskortingen een grote rol spelen. De marginale tarieven en het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners is toegenomen. De transparantie van het stelsel en de eenvoud zijn ver te zoeken. Er kunnen wel degelijk stappen worden gemaakt richting een eenvoudiger belastingstelsel. Bovenstaande aangedragen opties leiden naar mijn mening tot een verbetering van het stelsel. In hoeverre dit daadwerkelijk wordt doorgevoerd, is afhankelijk van politieke beleidskeuzes. Herziening van het stelsel is in ieder geval mogelijk en naar mijn mening ook zeker op zijn plaats.

Tabel 1 van de bijlagen vat de door mij genoemde keuzes samen met het oog op transparantie, werkgelegenheid, herverdeling, uitvoerbaarheid, efficiency, eerlijkheid, effectiviteit en eenvoud.

Bijlagen

Tabel 1: Samenvatting gemaakte beleidskeuzes

Regeling	Transparantie	Werkgelegenheid	Herverdeling	Uitvoerbaarheid	Efficiency	Eerlijkheid	Effectiviteit	Eenvoud
Inkomensafhankelijke algemene heffingskorting i.c.m. hogere tarieven	Wordt bevorderd	Positief effect	Inkomensafhankelijkheid vergroot verschil tussen lage en hoge inkomens, maar kan worden opgelost door hogere tarieven voor hoge inkomens	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd door hogere tarieven	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Arbeidskostenforfait i.c.m. werkelijke kosten bij hoge kosten	Wordt bevorderd	Afhankelijk van de hoogte forfait	Positief effect voor mensen die hoge kosten maken	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
IACK afschaffen en budget naar kinderopvangtoeslag	Wordt bevorderd	Negatief effect	Afhankelijk van invulling kinderopvangtoeslag	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Afhankelijk van invulling kinderopvangtoeslag	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Ouderenkorting: aansluiten bij verzamelinkomen	Wordt bevorderd	N.v.t.	Positief effect voor lagere inkomens	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Vermogensgrenzen bij toeslagen: aansluiten bij vermogensgrenzen box 3	Wordt bevorderd	Positief effect	Negatief effect voor mensen die een hoger vermogen hebben dan de grenzen in box 3	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Afschaffen zorgtoeslag i.c.m. verhogen wettelijk minimumloon	Wordt bevorderd	Mogelijk negatief effect op arbeidsvraag	Negatief effect voor zelfstandigen en studenten	Uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt verminderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Huurtoeslag: budget naar woningbouwcorporaties	Hangt af van de invulling door de woningbouwcorporaties	Geen effect bij zelfde verdeling	Geen verandering bij gebruik zelfde maatstaven	Onzeker	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Onzeker	Wordt bevorderd
Kinderopvangtoeslag: integrale basisvoorziening	Wordt bevorderd	Positief effect	Mogelijk positief voor hogere inkomens, tenzij inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt ingevoerd	Afhankelijk van budget	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Kindgebonden budget samenvoegen met kinderbijslag	Wordt bevorderd	Positief effect	Mogelijk positief effect voor hogere inkomens	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt verminderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd
Overdraagbare algemene heffingskorting	Wordt bevorderd	Negatief effect	Positief effect voor eenverdieners	Goed uitvoerbaar	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt bevorderd	Wordt verminderd

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer 2016

Algemene Rekenkamer, *Handhavingsbeleid Belastingdienst*, Rapport 2016.

Algemene Rekenkamer 2017

Algemene Rekenkamer, *Zicht op belasting verlichtende regelingen*, Rapport 2017.

Van Aalst 2018

A. Van Aalst, *Bitterzoet*. Tax live, opinie: 31 oktober 2018.

Belastingdienst 2019, Jaarplan 2020

Belastingdienst, *Jaarplan 2020*, december 2019.

Bergman 2020, Digitale NOB-Belastingpoort over ons belastingstelsel na corona

H. Bergman, *Digitale NOB-Belastingpoort over ons belastingstelsel na corona*. NL Fiscaal opinie, 25 juni 2020.

Bolhuis 2019

W. Bolhuis, *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*, WBS: augustus 2019.

Caminada 2018

Prof. Dr. Koen Caminada, *Memo Verschillen 'belastingdruk' één- en tweeverdieners (en alleenstaanden)*, 2018.

Caminada & Stevens, WFR 2017/50

Prof. Dr. Koen Caminada en prof. Dr. Leo Stevens, *Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei*. WFR 2017/50.

Caminada & Stevens, WFR 2017/101

Prof. Dr. Koen Caminada en prof. Dr. Leo Stevens, *Blauwdruk voor belastinghervorming*. WFR 2017/101.

CBS 2010, Opbrengst rijksbelastingen bijna 7 miljard euro lager

L. Cazander, *Opbrengst rijksbelastingen bijna 7 miljard euro lager*. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag, 6 augustus 2010.

CBS 2016, Belasting- en premiedruk neemt toe

P. Hilz, *Belasting- en premiedruk neemt toe*. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag, 22 november 2016.

CBS 2019, Welvaart in Nederland

P. den Blanken, *Welvaart in Nederland 2019*. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag, 2019.

CBS 2019, Belasting- en premiedruk huishouden niet hoger

CBS, *Belasting- en premiedruk huishouden in 2018 niet hoger*. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag, 13 november 2019.

Cnossen & Jacobs 2019

S. Cnossen, B. Jacobs. *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ESB: Meppel. 2019.

Commissie van Dijkhuizen 2012

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel*, Interimrapport, oktober 2012.

Commissie van Dijkhuizen 2013

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingselsel*, eindrapport juni 2013.

Commissie van Weeghel 2010

Studiecommissie belastingstelsel (Commissie van Weeghel), *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, 2010.

CPB 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid

CPB, *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2015.

CPB 2015, Kansrijk arbeidsmarktbeleid

CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2015.

CPB Policybrief 2018/03

E. Jongen, H.W. de Boer, P. Koot, *eenverdieners onder druk*. Centraal Planbureau Policybrief, 2018/03.

CPB 2018, De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005

P. Koot, H.W. de Boer & E. Jongen, *De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005: een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland*. CPB achtergronddocument, Den Haag: 15 februari 2018.

CPB 2020, Centraal economisch plan

CPB Raming, *Centraal economisch plan 2020*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2020.

CPB 2020, Kansrijk belastingbeleid

CPB, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2020.

DNB 2019

De Nederlandse Bank, *De huidige stand van de Nederlandse economie en uitdagingen voor de toekomst – Speech door Klaas Knot*, Amsterdam: november 2019.

Elsevier Weekblad, 26 november 2019.

Leanne Snee, *Toeslagenaffaire: Snel hield Tweede Kamer voor de gek*. EW: 26 november 2019.

Elsevier Weekblad, 13 augustus 2019

Eric Vrijns, *Kritiek lid Rekenkamer op parlement: wetgeving fiscus onuitvoerbaar*. EW: 13 augustus 2019.

Financieel Dagblad, 8 januari 2019

L. Stevens, *Kabinet moet de arbeidskorting vereenvoudigen, want maatregel valt niet meer uit te leggen*, 8 januari 2019.

Gradus, WFR 2019/58

Prof. Dr. R.H.J.M. Gradus, *Heffings- en arbeidskortingen: weg van het instrumentalisme*. WFR 2019/58.

Gribnau 2013

J.L.M Gribnau, *Belastingen als moreel fenomeen*, Den Haag: Boom fiscale uitgevers 2013.

Gribnau & van Steenbergen 2019

J.L.M. Gribnau & A.K.J.M van Steenbergen, *Ervaren legitimiteit en het dilemma van belasting betalen*, 2019.

Heithuis e.a. 2019

E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars en B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting (Fed Fiscale Studieserie)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Hemels, WFR 2019/256

Prof. dr. S.J.C. Hemels, *Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – deel 1 & 2*. WFR 2019/256.

Hoogeveen 2020

M.J. Hoogeveen, *Cursus Belastingrecht – Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2020.

IBO Toeslagen deelonderzoek 1, 2019

IBO Toeslagen Deelonderzoek 1, *Eenvoud of maatwerk: uitruil binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.

IBO Toeslagen deelonderzoek 2, 2020

IBO Toeslagen Deelonderzoek 2, *Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën, 10 januari 2020.

Jansen, WFR 2016/121

S. Jansen, *Is een vlaktaks wel zo 'n goed idee?* WFR 2016/121.

Jongen, Koot & Vlekke 2016

E. Jongen, P. Koot & M. Vlekke, *De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken?*, CPB Achtergronddocument, 30 juni 2016.

Koot & Gielen 2019

P. Koot & M. Gielen, *Naar eenvoudiger inkomensafhankelijke regelingen*. In: Ontwerp voor een beter belastingstelsel, ESB: Meppel. 2019.

De Langen 1954

W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen a.d. Rijn, Samson NV, 1954

Lejour & Stevens 2019

Lejour & Stevens, *Vermogenstoets bij toeslagen kan beter*. ESB: 2019.

Van der Linden, WFR 2020/23

Drs. A.T.H. van der Linden, *Marginale druk: over het randje*. WFR 2020/23.

Van der Linden, WFR 2020/12

A.T.H. van der Linden, *Vaccin voor het kinderopvangtoeslagstelsel in de maak?* WFR 2020/122.

Mejudice, 11 maart 2020

W. van de Ven, E. Schut, *Schaf zorgtoeslag af zonder inkomenseffecten*, 11 maart 2020: Mejudice.

Mertens 2017

Mertens, *Het beginsel van de minste pijn: Een inleiding tot de loonheffingen*; elfde druk, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2017.

Mertens 2020

A.L. Mertens, *Loonheffingen in 2020*, FBN 2020/2.

Meussen, NTFR 2020/1

Prof. Mr. G.T.K. Meussen, *vaarwel 2019 en welkom 2020*. WFR 2020/1.

Molenaar, WFR 2019/212

D. Molenaar, *Eerlijke belastingtarieven*, WFR 2019/212.

Redactie Fiscaal Rendement, 4 mei 2020

Redactie Fiscaal Rendement, *Mes in het toeslagenstelsel*, Rendement Online: 4 mei 2020.

RMU 2019, Op naar eenvoudige belastingen

RMU-nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 2020, *Op naar eenvoudige belastingen*, 2019.

Schonis, FTV 2019/10-34

H.M.N. Schonis, *Belastingplan 2020; een onwenselijk pad*. FTV 2019/10-34.

Stevens, WFR 2018/33

Prof. Dr. L.G.M. Stevens, *Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid*. WFR 2018/33.

Stevens 2019

Prof. Dr. L.G.M. Stevens, *Kabinet moet de arbeidskorting vereenvoudigen*. Financieel dagblad, 7 januari 2019.

Stevens e.a. 2019

Prof. Dr. L.G.M. Stevens en R.C. de Smit Msc, *Elementair belastingrecht (voor economen en bedrijfsjuristen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Stevens & Lejour 2016

Prof. Dr. L.G.M. Stevens en dr. A.M. Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*. Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Taxvision, VN 2019/21.3

Taxvision, *Proces voor bouwstenen beter belastingstelsel vormgegeven – commentaar*. V-N 2019/21.3.

Teunissen 2018

J. Teunissen, *Afschaffing algemene heffingskorting is inbreuk op beschaving*. Reformatorisch Dagblad, 2018.

Teunissen 2019

J. Teunissen, *Stiekem belastingen verhogen*, MeJudice: 9 april 2019.

Verhoeven, WFR 2020/22

Mr. H.B.A. Verhoeven, *niet te motiveren marginale druk bij modale inkomens*. WFR 2020/22.

V-N Vandaag, 2020/788

V-N Vandaag, *gevolgen voorstel afschaffen zorgtoeslag nog onduidelijk*. V-N 2020/788.

VNO NCW 2020

VNO-NCW, *Winsten, lonen en collectieve lasten*, Factsheet 2020.

Vonk, 2020. NJB 2020/1050

G. Vonk, *Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer*. NJB 2020/1050.

Vording, WFR 2019/194

Prof. Dr. H. Vording, *Fiscale beleidsnotities 2020*, WFR 2019/194.

Weerepas e.a. 2019

Bisschoff-Moonen, J.B.M.H., Bollen-Vandenboorn, A.H.H., Raaijmakers, J.H.P.M., Roij, van, W.A.P., Weerepas, M.J.G.A.M. & Westen, van, G.W.B., *Cursus Belastingrecht – Loonbelasting*, Deventer: Kluwer 2019.

Werkgroep fiscaliteit 2016

Rapport Werkgroep Fiscaliteit, *Bijlage bij het Advies van de Studiegroep Duurzame Groei*, 2016.

Van Zijp, WFR 2018/204

Mr. Drs. C.J. van Zijp, *Ouderenkorting en verzamelinkomen*, WFR 2018/204.

Kamerstukken

Advies RvS Miljoenennota 2020.

Belastingplan 2019, memoire van toelichting.

Belastingplan 2020, memoire van toelichting.

Brief Staatssecretaris van Financiën van 26 april 2018, *nr. 2018-0000062511*.

Brief Staatssecretaris van Financiën van 15 april 2019, *nr. 2019-0000062470*.

Brief Staatssecretaris van Financiën van 30 april 2020, *nr. 2020-000008186.1*.

Brief Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2020, *nr. 2020-000009183*.

Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, *V-N BP21/1.5*.

Kamerstukken II 2017/2018, 34785, nr. 86.

Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 8.

Kamerstukken II, 2019/2020, 35 300, nr. 2.

Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*.

Hoge Raad

HR 25 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3887, BNB 2011/205c

HR 13 april 2018, *nr. 17102574*.

Bronnenlijst

Belastingdienst 2020, Uitleg systeem inkomstenbelasting, geld terug. Geraadpleegd op www.belastingdienst.nl

Geraamde opbrengsten van de Miljoenennota 2017, tabel 2.5.1. overzicht van belasting- en premieontvangsten 2016-2017 op EMU-basis.

Geraamde opbrengsten van de Miljoenennota 2020, tabel 4.7.1, overzicht van belasting- en premieontvangsten 2019 – 2020