



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei

Caminada, K.; Stevens, L.G.M.

Citation

Caminada, K., & Stevens, L. G. M. (2017). Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2017(7181), 307-326. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46533>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46533>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

Het zou mooi zijn als na de verkiezingen van 15 maart 2017 voldoende draagvlak zou blijken te bestaan voor een daadwerkelijke belastinghervorming, zodat de vastgelopen taboedossiers kunnen worden opgelost, de ingewikkelde regelingen vereenvoudigd en de kwetsbare handhaving versterkt. Of dat kan lukken, is de grote vraag. Maar het is wel dringend noodzakelijk.

De wens heffingsinstrumenten in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden heeft niet alleen de geloofwaardigheid van het belastingstelsel ondergraven, maar maakte ook ingrijpende maatregelen noodzakelijk om acceptabele inkomensverhoudingen in stand te houden.

Sturingsinstrumenten in de vorm van “belastingsubsidies” staan per definitie op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel. Dat vereist terughoudendheid bij het invlechten van belastingsubsidies in loon- en inkomstenbelasting. Op tal van plaatsen is het globale evenwicht van een belastingheffing naar draagkracht door instrumentalisering verstoord en zijn tegenstellingen ontstaan in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenaren, zzp’ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, huishoudens met tegenover zonder (jonge) kinderen, vermogenden tegenover onvermogenden. De wetgever moest daardoor jaarlijks in toenemende mate bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een “evenwichtig” inkomensbeeld kon worden gerealiseerd. De koopkracht is voor veel groepen in 2014 lager uitgevallen dan in 2001 het geval was, zij het in verschillende mate. Dat maakt herverdeling van inkomen extra lastig.

De breed toegepaste arbeidsparticipatieprikkels moeten worden heroverwogen.

Instrumentaliseringseffecten moeten geleidelijk weer worden teruggedrongen. Inkomensafhankelijke heffingskortingen verstoren de transparantie van het verloop van de effectieve lastendruk en compliceren de wettoepassing. Zij moeten veel selectiever worden ingezet en zonodig worden afgeschaft. De toeslagen moeten worden gestroomlijnd door de toekenningssystematiek strakker te laten aansluiten op de systematiek van het belasten naar draagkracht. De draagkrachtmaatstaf voor de belastingheffing en de toekenning van toeslagen kunnen daartoe slimmer worden afgestemd op het gezinsinkomen. De premieheffing voor de volksverzekeringen en de zorg zou in dat verband beter kunnen worden gefiscaliseerd. Pas nadat op deze wijze de stabiliteit van het stelsel is hersteld kan voorzichtig worden gewerkt aan verschuiving van de heffingsgrondslagen van inkomen naar (milieubelastend) verbruik.

Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei

Prof. dr. Koen Caminada en prof. dr. Leo Stevens¹

1 Herstart van belastinghervorming

Ondanks zijn parlementaire minderheidspositie wist het kabinet-Rutte II met wisselende meerderheden toch grootschalige hervormingen door te voeren. Dat is een grootse prestatie. Met de belastinghervorming liep het echter mis. Tot een politiek haalbare en samenhangende beleidsvisie op belastingherziening is het jammer genoeg niet gekomen. Als reactie op de voorstellen van de commissie Van Dijkhuizen² presenteerde Eric Wiebes, Staatssecretaris van Financiën, zijn hervormingsplan *Keuzes voor een beter belastingstelsel* aan de Tweede Kamer. Hij deed dit in de kennelijke verwachting dat daarvoor voldoende draagvlak bestond. De hervormingsplannen konden immers worden gekoppeld aan een aantrekkelijke lastenverlichting van circa € 5 miljard.³ Het liep echter anders. Het bleek niet haalbaar de versplinterde politieke opvattingen te integreren in een coherent fiscaal masterplan. De verzuchting van Wiebes rond het Belastingplan 2016 was veelzeggend: “Het is moeilijk om bezuinigingen door de Kamer te krijgen, maar het blijkt nog veel lastiger een meerderheid te vinden voor het tegenovergestelde: een lastenverlichting.”

Het Centraal Planbureau heeft onderzocht welke economische en politieke factoren de haalbaarheid van een belastinghervorming bepalen.⁴ Doorslaggevend blijkt te zijn dat het hervormingsplan is opgenomen in een regeerakkoord, dat er voldoende draagvlak is in de polder en dat er gedegen onderzoek ligt dat duidelijk maakt waar het probleem precies zit en waar de oplossing gevonden kan worden. Die conclusie is niet verrassend. Andere – evenmin opmerkelijke – constatering is dat er een politieke meerderheid moet zijn in de Eerste en Tweede Kamer, dat de samenleving “rijp” is voor hervorming, dat er voldoende wisselgeld beschikbaar is om de verliezers van de hervorming te compenseren, dat politiek leiderschap aanwezig is en dat een “slimme framing” moet plaatshebben. Met dat laatste bedoelt het CPB dat doelmatigheidswinsten en herverdelingsaspecten overtuigend voor het voetlicht moeten zijn gebracht.

Het zou mooi zijn als er na de verkiezingen van 15 maart 2017 alsnog voldoende politiek draagvlak zou kunnen worden gevonden om ons belastingstelsel aan te passen aan de sinds de invoering van de Wet IB 2001 gewijzigde omstandigheden. Een belastingstelsel vergt doorlopend onderhoud en soms is een meer ingrijpende herziening nodig. Zo is het thans gewenst alle beschikbare innovatieve krachten te mobiliseren om de vastgelopen taboedossiers weer vlot te trekken, de heffing – waar mogelijk – te vereenvoudigen, te stroomlijnen en aan te passen aan de eisen van de huidige tijd en voorts de handhaving en geloofwaardigheid van het belastingstelsel te versterken.⁵ Er moet evenwicht worden gebracht in de verhouding tussen de in de samenleving levende beleidsdoelstellingen en

¹ Koen Caminada is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving van de Universiteit Leiden en Wetenschappelijk directeur van het Instituut Fiscale en economische vakken van de Universiteit Leiden. Leo Stevens is emeritus hoogleraar fiscale economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

² Naar een activerender belastingstelsel, Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013).

³ Brief van 16 september 2014, nr. AFP 2014/2014/780.

⁴ Centraal Planbureau, Policy Brief 2016/08, *De politieke economie van belastinghervormingen*, Arjan Lejour, juni 2016, Den Haag.

⁵ Een breed scala van vereenvoudigingsmogelijkheden is aangedragen door Leo Stevens in 100 jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder?, Deventer: Kluwer 2014.

rechtsopvattingen, waarbij de bestaande inkomensverhoudingen niet al te zeer uit het lood mogen raken. Daarna kunnen de heffingsgrondslagen desgewenst voorzichtig worden verschoven van inkomen naar (milieubelastend) verbruik.⁶ Dat te bereiken, is de doelstelling van dit artikel.

Stevens en Lejour hebben in hun boek *Geloofwaardig belasting heffen*⁷ de tekortkomingen in kaart gebracht die de geloofwaardigheid van het geldende belastingstelsel ondergraven. Veel van de aldaar gesignaleerde geloofwaardigheidstekorten zijn het resultaat van (doorgeschoten) beleidsopvattingen over de maakbaarheid van de samenleving. “Beleid maken” wordt in politiek Den Haag gezien als de kernactiviteit van bestuurders en politici. Ze worden immers, althans naar hun gevoel, afgerekend op hun “beleidsproductie”. De daardoor opgeroepen daadkracht en scoringsdrift gaan vaak ten koste van de gewenste zorgvuldigheid in de beleidsvoorbereiding en staan op gespannen voet met een behoorlijke effectanalyse. Dat sommige politieke partijen zelfs hun verkiezingsprogramma niet wilden laten doorrekenen door het Centraal Planbureau, is een teken aan de wand.

Beleidsmakers hebben, gedreven door de geldende prestatiecriteria, jarenlang – overigens vaak met de beste bedoelingen – gepoogd de samenleving naar hun hand te zetten met allerlei regulerings- en stimuleringsmaatregelen. De sporen daarvan zijn duidelijk te zien in het woonbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het investeringsbeleid, het milieubeleid en het inkomensbeleid. Perverse prikkels en onbedoelde effecten zijn daarvan de pijnlijke gevolgen. Het heeft geleid tot verscherping van de tegenstellingen in de samenleving: tussen eigenwoningbezitters en huurders, zzp’ers en werkers in loondienst, alleenverdieners en tweeverdieners, gezinnen mét en zónder kinderen, gepensioneerden en werkenden, vermogenden en onvermogenden.

Gemeenschappelijke oorzaak van al deze tegenstellingen is de beleidsopvatting dat het op de weg van de overheid ligt stimuleringsbeleid te voeren, daadkracht te tonen en zichtbaar te zijn. Het daarop gerichte politieke besluitvormingsproces heeft daardoor veelal een kortademig karakter en de uitvoerbaarheid van de regelgeving wordt te laat – en te zeer ondergeschikt – in de te maken afwegingen betrokken. De valkuil is dat ófwel de beoogde stimuleringsprocessen nauwelijks op gang komen, ófwel – als tegenovergesteld uiterste – dat ze onverwacht een zodanig grote aantrekkingskracht hebben dat ze aan hun eigen succes ten onder gaan; dit omdat de budgettaire effecten onvoldoende beheersbaar zijn. De fiscale parlementaire geschiedenis bevat voor beide varianten tot de verbeelding sprekende voorbeelden. In het eerste geval verwijten critici de politici dat de verleende faciliteiten weggegooid geld zijn geweest. In het tweede geval leidt het fiscale instrumentarium tot zodanig forse onevenwichtigheden in de maatschappelijke verhoudingen dat het lastig is deze zonder politiek tumult weer tijdig in beheersbare kaders terug te dringen. Beide uitkomsten leiden tot bestuurlijk gezichtsverlies en maatschappelijke onvrede. De conclusie is dat fiscale instrumentalisering beleidsmatig wenselijk kan zijn⁸, maar dat het de kunst is daarbij de juiste

⁶ Het spoorboekje van het Centraal Planbureau laat zien dat zo’n verschuiving positieve effecten kan hebben voor de werkgelegenheid en de productiviteit. Zie Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, 2015, p. 11.

⁷ Leo Stevens & Arjan Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

⁸ Door gebruikmaking van belastinginstrumenten zijn meteen de wetgevende en uitvoerende expertise en het noodzakelijke institutionele kader beschikbaar. Bezwaar- en beroepsprocedures, bevoegdheden van de betrokken functionarissen, inlichtingen- en informatieverstrekking, vaststelling van de subsidie en uitkering via belastingverrekening, aansprakelijkheden en allerlei andere formele aangelegenheden worden zodoende op procedureel eenvoudige wijze via een bekende bedding geleid. Bovendien zullen belastingadviseurs het tot hun taak rekenen hun klanten periodiek te attenderen op de bestaande subsidiemogelijkheden waardoor de

maatvoering in acht te nemen. Dergelijke beleidsdoelen ontleen hun rechtvaardiging aan het feit dat zij de welvaart verhogen en als zodanig de gehele samenleving ten goede komen. Of dat inderdaad het geval is en de gerealiseerde aanwas van de welvaart ook daadwerkelijk alle groeperingen in de samenleving tot voordeel strekt, is het discutabele punt. De lastige opdracht is de inkomenseffecten van de fiscale instrumentalisering te laten sporen met een evenwichtig inkomensbeeld en de daarmee verbonden lastenverdeling.⁹ Daarbij is vooral van belang dat het beleid zich richt op het genereren van gelijke kansen voor iedereen in de samenleving.

Beleidsmakers moeten zich realiseren dat het fiscale stelsel slechts ten dele maakbaar is op het Haagse Binnenhof. Dat is niet slechts een Nederlands verschijnsel. De onbegrensde mobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal dicteert in hoge mate de beleidsmarges van alle nationale staten die deelnemen aan de wereldhandel. Die afhankelijke verbondenheid beperkt de mogelijkheden om het belastingstelsel naar eigen inzicht in te richten. Dat gebeurt ófwel in georganiseerd verband via vergadertafels waar geordende bestuurlijke harmonisatieprocessen worden uitgestippeld, ófwel door de convergerende werking van de rauwe concurrentie op de wereldmarkt.¹⁰ De grootspraak dat nationale staten, zeker de kleinere landen, niet gestoord door de mondiale mobiliteit van personen en kapitaal, naar eigen inzicht de hoogte van hun belastingtarieven vaststellen, staat aan een realistische beleidsopstelling in de weg. Dit geldt in het bijzonder voor het toptarief van de inkomstenbelasting en het tarief van de winstbelasting. Meer dan ooit bepaalt de internationale fiscale concurrentie het actuele speelveld.¹¹ Bovendien is de beleidsruimte onderworpen aan een internationale en EU-rechtelijke rechtsorde die de ongerechtvaardigde ongelijke rechtstoepassing en verboden staatssteun aan banden legt en langs die weg de nationale soevereiniteit beperkt. Maar ook nationaal stuit instrumentalisering van de belastingheffing al snel op haar beperkingen, omdat dit tot bijzonder complexe regelstructuren leidt.¹²

2 Permanente spanning tussen rechtvaardigheids- en doelmatigheidsargumenten

2.1 Rechtsoverwegingen versus bestuurlijke overwegingen

Door Schuyt is de spanning tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid treffend beschreven door het karakterverschil aan te geven tussen rechtsoverwegingen en bestuurlijke (vaak economisch en marktgedreven) overwegingen. “Het recht stelt zich ten doel een aantal intrinsieke waarden te bewaken en te bewaren. Sturing wil juist aan andere waarden prioriteit geven en is per definitie niet intrinsiek, maar extrinsiek gemotiveerd, namelijk door de gestelde maatschappelijke doelen. Het recht is erop gericht macht in te perken of althans binnen de juridische bevoegdheden ingeperkt te houden. Sturing is er vaak op gericht het machtsbereik uit te breiden ten behoeve van de te bereiken doelen.

effectiviteit van de regeling toeneemt. (Leo Stevens, *Fiscale fascinatie. Fiscaal beleid 2016*, Deventer: Kluwer 2006, paragraaf 3.3).

⁹ K. Caminada, J. Been, K. Goudswaard & M. de Graaf-Zijl (2014), De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomenshervreiding in Nederland 1990-2012, *Department of Economics Research Memorandum* 2014.02. Leiden University.

¹⁰ Hoewel binnen de Europese Unie de inrichting van het fiscale stelsel voor de directe belastingen nog steeds een nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten is, doen Europese invloeden zich ook hier steeds meer gelden, bijvoorbeeld via beslissingen van het Europese Hof van Justitie.

¹¹ De mercantilistische roep om de globale economie in te dammen via het afkondigen van protectionistische maatregelen zal de aard van de concurrentiekracht mogelijk wijzigen, maar niet kunnen neutraliseren.

¹² Zie hierover uitgebreid: Stevens en Lejour (2016).

Voor het recht zullen doelen slechts onder zéér specifieke omstandigheden de middelen heiligen. Voor sturing bestaat constant de verlokking het doel te stellen boven de middelen.”¹³

Het bestaande belastingrecht is de uitkomst van het maatschappelijke besluitvormingsproces waarin de conflicterende belangen ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Het is als zodanig onderworpen geweest aan een dynamisch proces waarin voortdurend een eigentijds evenwicht moet worden gezocht. Het stelsel moet evenwel steeds bij de tijd worden gehouden. De mate waarin de belastingheffing als beleidsinstrument wordt ingezet (belastinggeld als stuurgeld) is dan ook geen nieuw discussiepunt. Het is ook in het verleden steevast onderwerp van fiscaalpolitiek debat geweest.¹⁴

2.2 Optimale belastingheffing

Ook Mirrlees heeft met dit probleem geworsteld. Hij ontving voor de door hem bedachte “optimale belastingtheorie” een Nobel Memorial Prize.¹⁵ Een belangrijk uitgangspunt van het stelsel van inkomstenbelasting is immers het draagkrachtbeginsel. Via progressieve belastingen dragen mensen met een hoog inkomen meer bij aan collectieve voorzieningen dan mensen met lagere inkomens. Op die manier herverdeelt de inkomstenbelasting dus tussen rijk en arm. Bij het verkleinen van de inkomensverschillen ontkomt de overheid echter niet aan het dilemma te moeten kiezen tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden neemt de prikkel om te werken of te scholen af. De grote vraag is dan hoe de overheid de gewenste herverdeling zo doelmatig mogelijk kan organiseren. Mirrlees heeft voor de gevallen waarin de overheid inkomens wil herverdelen en tegelijkertijd wil voorkomen dat de belastingheffing het arbeidsaanbod van huishoudens¹⁶ te veel verstoort, de daarvoor wenselijke optimale structuur van de marginale belastingdruk geanalyseerd. De sterk mathematische analyse van Mirrlees brengt inzichten in discussie die bepaald geen gemeengoed zijn onder fiscalisten, maar die niettemin hun weg hebben gevonden in de beleidspraktijk.

De optimale belastingtheorie stelt dat het relevant is om rekening te houden met de economische verstoringen die optreden doordat mensen en bedrijven hun gedrag aanpassen aan de doorgevoerde verandering in de belastingheffing. Zo kunnen de negatieve effecten van een versterking in de progressie van de tarieven hoog zijn. Dit geldt niet alleen voor diegenen die het direct treft, maar bijvoorbeeld ook voor personen aan de onderkant van de inkomensverdeling die dat voelen via de effecten op de werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie en de koopkrachtontwikkeling. Burgers boeten dan aan koopkracht in via belastingheffing (maar hier staan wel collectieve voorzieningen tegenover) én leiden bovendien koopkrachtverlies doordat de aanpassing in de belastingheffing tot gedragsveranderingen en economische verstoringen leiden (*excess burdens*). De optimale belastingtheorie beoogt een stelsel te ontwerpen dat deze welvaartsverliezen minimaliseert, maar toch

¹³ C.J.M. Schuyt, *Sturing en recht, opstel in: Het schip van Staat*, Zwolle: Tjeenk Willink 1985.

¹⁴ R.E.C.M. Niessen behandelt in ‘*Instrumentalisme en belastingrecht*’, WFR 1997/6244, de theoretische achtergronden van het instrumentalisme, de aan het gebruik daarvan te stellen voorwaarden en de eraan verbonden praktische en meer fundamentele bezwaren. Zie ook J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen*, afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam, Deventer: Kluwer 2012.

¹⁵ J.A. Mirrlees (1971), An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies*, 38: 175-208. De analyse van Mirrlees gaat overigens niet alleen over belastingen, maar ook over subsidies en uitkeringen die herverdelen van hoge naar lage inkomens.

¹⁶ We zullen hierna naast de term “huishouden” ook de term “gezin” gebruiken als een equivalent van het begrip “huishouden”. De juridische vormgeving van de wijze van samenleven is voor onze analyse niet relevant.

het gewenste bedrag aan belasting oplevert voor de schatkist, terwijl gelijktijdig een door de bevolking gewenste inkomensverdeling gerealiseerd wordt en welvaartswinst kan worden behaald.

Volgens de analyse van Mirrlees hangt de optimale belastingstructuur af van de mate waarin de maatschappij aversie koestert tegen ongelijkheid, de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor belastingen en de verdeling van de bevolking over diverse inkomensniveaus. De optimale tariefstructuur blijkt een U-vorm aan te nemen. De marginale belastingdruk is hoog voor mensen met lage inkomens. Herverdeling vraagt namelijk om inkomensoverdrachten naar mensen met de laagste inkomens. Dit gaat gepaard met een hogere belasting op de midden- en hogere inkomens. Maar dit leidt onvermijdelijk tot een hoge marginale (impliciete) belastingdruk aan de onderkant van het inkomensgebouw, die meestal wordt veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen en inkomensafhankelijke kortingen. Immers, aan de onderkant van de inkomensverdeling is per saldo vaak sprake van een netto inkomensoverdracht (geen of nauwelijks belasting, maar wel ontvangst van toeslagen). Omdat vanaf enig hoger niveau in de inkomensverdeling per saldo wel zal moeten worden bijgedragen aan de schatkist, kan het niet anders dan dat de marginale druk in het tussenliggende inkomenstraject hoog is. Voor middeninkomens is de marginale belastingdruk vervolgens lager. De reden is dat in dit traject de dichtheid van de bevolking hoog is, waardoor een hoge marginale belasting verstorend werkt voor het totale arbeidsaanbod. Voor de hoogste inkomens neemt de marginale druk weer wat toe, omdat hier de dichtheid van de bevolking kleiner is en om extra herverdeling tot stand te brengen. Daarnaast dient belastingheffing rechtvaardig te zijn.

Van de inzichten van de optimale belastingtheorie is in de Nederlandse beleidspraktijk gretig gebruik gemaakt. Dat valt te zien aan het verloop van de zogenoemde marginale druk die nader aan de orde komt in onderdeel 3.4. Bij een persoonlijk bruto inkomen van circa € 20.000 is de marginale druk hoog, vervolgens lager voor de middeninkomens tot € 50.000 en dan weer hoger voor de hogere inkomens (een U-vorm). Dit stelt ons voor een vertrouwde, maar niet gemakkelijke uitdaging: de schatkist moet op een steeds slimmere manier worden gevuld, bij voorkeur met zo weinig mogelijk schade voor de economie en waarbij ook nog rekening dient te worden gehouden met de gewenste verdeling van netto inkomens van huishoudens.¹⁷

2.3 Instrumentalisering

Fiscale wetenschappers staan in het algemeen terughoudend tegenover de beleidskeuze de belastingheffing dienstbaar te maken aan andere doelstellingen dan het verdelen van de belastingdruk. De klassieke doelstelling van belastingheffing is en blijft het vullen van de schatkist om de uitgaven te kunnen dekken. Hun bedenking is dat door de instrumentele inzet het profielbepalende draagkrachtbeginsel van de loon- en inkomstenbelasting verschaalt en daardoor de intrinsieke rechtswaarde van deze wetten te zeer wordt uitgehold en aan geloofwaardigheid inboet. De strenge opvatting dat andere dan budgettaire functies van belastingheffing principieel uit den boze zijn, is thans in haar algemeenheid wel verlaten. Zo is het soms vanwege de beschikbaarheid van het wettelijk kader efficiënter een belastingsubsidie via de belastingheffing uit te voeren dan in de vorm van een zelfstandige subsidieregeling. De belastingheffing mag dan ook als instrument van algemeen sociaaleconomisch beleid worden ingezet om een evenwichtige duurzame economische groei te

¹⁷ Het vinden van de “optimale” belastingprogressie is één van de meest ingewikkelde vraagstukken uit de optimale belastingtheorie. Zie: Bas Jacobs, *De prijs van de gelijkheid*, derde druk, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 107 e.v.

bevorderen, om een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie te bereiken en om een redelijke inkomensverdeling tot stand te brengen, maar de beleidsmarges zijn begrensd. De verkiezingsprogramma's geven er geen blijk van dat partijen zich daarvan voldoende bewust zijn.¹⁸ Desondanks dragen ze eenparig belastingvereenvoudiging hoog in het vaandel. Een van de weinige onderwerpen waarover brede consensus bestaat, althans zolang die doelstelling nog niet concreet wordt ingevuld.

Een belangrijk dilemma bij het herverdelen van materiële welvaart is de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid.¹⁹ Het is de uitdaging van de politiek om het inzetten van instrumentele fiscale maatregelen stelselmatig te onderwerpen aan een zorgvuldige afweging en te voorzien van een stevige onderbouwing. Die zorgvuldigheid schiet blijkens de fiscale literatuur vaak tekort.²⁰ De kritiek dat instrumentele toepassing van het belastingrecht de neiging heeft de primaire functie (dienstbaar te zijn aan een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk) te zeer onder spanning te zetten, moet dan ook serieus worden genomen.²¹ Met name in de loon- en inkomstenbelasting zijn naar onze inschatting de laatste tijd te lichtzinnig allerlei instrumentele componenten ingebouwd en weer afgeschaft of aangepast om het arbeidsmarktbeleid of de investeringsagenda te dienen.²² De hoge mutatiegraad komt de behoefte aan bestendigheid in de regelgeving bepaald niet ten goede. Hier raken wij aan de kern van de onevenwichtigheden in het bestaande belastingstelsel.

Wij zullen in dit artikel onze analyse vooral toespitsen op het arbeidsparticipatiebeleid, aangezien dat een hoge actualiteitswaarde heeft, veelvuldig aan aanpassingen onderworpen is geweest en bovendien grote groepen belastingbetalers betreft. Voorts leert recent CPB-onderzoek dat het effect van fiscale prikkels op de arbeidsparticipatie in de loop van de tijd beduidend is afgenomen.²³ Aangezien de arbeidsparticipatie de afgelopen decennia flink is gestegen, wordt het steeds moeilijker om de participatiegraad via fiscaal beleid nog verder op te krikken. Nederland is in dat opzicht relatief ongevoelig geworden voor fiscaal participatiebeleid. Desondanks hebben de daarop gerichte maatregelen nog steeds een breed toepassingsgebied. Slechts door de fiscale pijlen heel precies te richten op specifieke groepen kan nog enige participatiewinst worden geboekt. Zo laat het CPB-onderzoek zien dat de arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen nog wel gevoelig is voor

¹⁸ Deze indruk krijgt men trouwens ook niet bij het lezen van de vele varianten in het uitgebreide rapport dat is voorbereid door de ambtelijke werkgroep Fiscaliteit ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei (verschenen juli 2016).

¹⁹ A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Washington, Brookings, 1975.

²⁰ Algemene Rekenkamer, *Belastingen als beleidsinstrument*, Kamerstukken 1998/99, 26 452, nr. 1-2. Nog duidelijker treden de tekortkomingen aan het licht in het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Zicht op belastingverlichtende regelingen*, van 1 februari 2017. De Algemene Rekenkamer constateert dat het financiële belang van de belastingfaciliteiten en -instrumenten naar schatting minstens € 97,6 miljard bedraagt en betrekking heeft op 179 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten. Voor een aanzienlijk deel van de regelingen zijn geen cijfers (financiële ramingen of realisaties) bekend. Voor 89 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten is onduidelijk waar de inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt. Dat verhindert een behoorlijke verantwoording aan het parlement. Daardoor is het niet duidelijk of de achterliggende beleidsdoelen, dan wel de beoogde aanpassingen op het gebied van koopkracht-, inkomens- of vermogensbeleid wel worden bereikt en tegen welke prijs dat gebeurt.

²¹ Leo Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij*, hoofdstuk 8, Willem Drees Lezing 2008.

²² Pikante voorbeelden in het Belastingplan 2017 zijn de faciliteiten voor de start-ups, die een begunstigende regeling introduceren voor de gebruikelijkloonregeling van dga's van innovatieve start-ups en een gedeeltelijke vrijstelling impliceren bij toekenning van een aandelenoptierecht aan werknemers van innovatieve start-ups.

²³ E.L.W. Jongen & M. Stoel (2016), *The Elasticity of Taxable Labour Income in the Netherlands*, CPB Discussion Paper, no. 337.

fiscale prikkels. Deze constatering noopt tot herijking van de in de loon- en inkomstenbelasting opgenomen participatieprikkels, zeker nu die vaak op gespannen voet staan met de daarin opgenomen draagkrachtoverwegingen.

3 Inkomensverhoudingen sinds de invoering van de Wet IB 2001

3.1 Stabiele inkomensverhoudingen door (fiscale) herverdelingsinspanningen

Eén van de centrale doelstellingen van het Nederlandse sociaaleconomische beleid is het tot stand brengen van een evenwichtige inkomensverdeling. Opmerkelijk is dat daarbij niet concreet wordt aangegeven welk inkomensbegrip daarvoor normatief zou moeten zijn. Is daarvoor het individuele inkomen bepalend of moeten beleidsmakers zich richten op het gezins- of huishoudinkomen? Dit vraagt om een meer concrete beleidskeuze, aangezien inkomensbeleid en belastinghervorming sterk met elkaar zijn verweven en daarom niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Eerdere belastinghervormingen gingen dan ook meestal van start met randvoorwaarden betreffende maximale bandbreedtes over de aanvaardbaarheid van inkomenseffecten, waarbij echter eveneens in het vage bleef welke inkomensmaatstaf daarbij bepalend was. De traditie is de bestaande inkomensverhoudingen zo veel mogelijk in stand te houden.²⁴ Het was de Interim-nota inkomensbeleid van het kabinet-Den Uyl uit 1975 die repte over beleidsvoornemens gericht op verdergaande nivellering van inkomens. Maar ook daarin was niet duidelijk aangegeven welk inkomensbegrip daarbij als maatstaf moest fungeren. Inkomenshervreiding bleef zodoende een nogal pragmatische aangelegenheid.

Vele achtereenvolgende kabinetten hebben de bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld en lieten de bestaande verhoudingen zo veel mogelijk intact. Koopkrachteffecten van voorgenomen overheidsbeleid werden zo goed mogelijk in beeld gebracht en sterk afwijkende ontwikkelingen werden zo veel mogelijk geredresseerd. Maar toen het kabinet Rutte-Asscher voor de opgave stond om miljarden euro's aan bezuinigingen door te voeren, heeft het kabinet de discussie over inkomens(her)verdeling weer prominent op de agenda geplaatst. Deze discussie is extra aangejaagd door de Piketty-opvatting dat het door de globalisering vooral de vermogenden zijn die de voordelen van de globalisering genieten, terwijl de werkenden daarvan doorgaans nauwelijks profiteren.²⁵ Daarmee wordt de impressie opgeroepen dat de laatste jaren de inkomensongelijkheid sterk is toegenomen. Dat gevoel heeft de stabiliteit in de Westerse landen ondergraven en is (mogelijk) een van de oorzaken van het opkomend populisme. Dat maakt de samenhang tussen het inzetten van belastinginstrumenten en de inkomenseffecten daarvan beleidsmatig extra gevoelig. Ook om die reden is voorzichtige terughoudendheid geboden bij het inzetten van fiscale instrumenten voor niet-fiscale beleidsdoelstellingen.

Wij hebben in onderdeel 2 al aangegeven dat wij vooral aandacht zullen besteden aan de wisselwerking tussen het arbeidsparticipatiebeleid en het principe van de loon- en inkomstenbelasting om de lastendruk naar draagkracht te verdelen. Processen op de arbeidsmarkt zijn van wezenlijk belang voor het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid in Nederland. Vervolgens vindt

²⁴ De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Art. 20 lid 1, stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Waar de bestaanszekerheid wordt gegarandeerd door de bijstand, is het stelsel van belastingen en uitkeringen bepalend voor de herverdeling van de materiële welvaart boven het bestaansminimum.

²⁵ Thomas Piketty, *Kapitaal in de 21^e eeuw*, Amsterdam: De Bezige Bij 2014, p. 36 en 691.

een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats, onder andere via belasting- en premieheffing. De loon- en inkomstenbelasting getuigt in hoge mate van verdelings- én sturingsambities. Die zijn met elkaar verstrengd in een progressieve tariefstructuur. Het verdelingsprincipe is gebaseerd op belasting naar draagkracht. Traditioneel wordt ter onderbouwing en rechtvaardiging daarvoor het leerstuk van het evenredig nutsoffer aangedragen. Daarmee wordt beoogd de relatieve inkomensverhoudingen in stand te houden. Deze koppeling is echter niet onomstreden.²⁶ De ambitie om de inkomensverhoudingen bij te sturen wordt eveneens in de progressie van de tarieven tot uitdrukking gebracht. Daardoor is het niet mogelijk een scherp onderscheid te maken tussen dat deel van de progressieve tariefstructuur dat gebaseerd is op het (als “neutraal” veronderstelde) verdelingsbeginsel en het instrumentele deel dat dienstbaar is aan de beleidsmatig gewenste inkomensherverdeling. Verschil van inzicht daarover blijft een centraal thema in het politieke debat.

3.2 Ontwikkeling in ongelijkheid van besteedbare inkomens vanaf 2001

Eerder onderzoek liet al zien dat de verdeling van de besteedbare inkomens in Nederland sinds 1990 vrijwel stabiel is gebleven.²⁷ Anders dan veelal wordt gedacht is er ook sinds de eeuwwisseling geen noemenswaardige stijging van de ongelijkheid opgetreden (zie tabel 1). Wel is in deze periode de ongelijkheid van bruto inkomens toegenomen, met name als gevolg van een toename in de loonongelijkheid, maar deze stijging van de ongelijkheid is nagenoeg volledig afgevlakt door (progressieve) inkomensheffingen. De mate van herverdeling is daardoor toegenomen. Het stelsel van inkomensheffingen vermindert de inkomensongelijkheid met 20% in het jaar 2014, terwijl dit percentage in 2001 nog op 15 lag. Het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting door het kabinet Rutte-Asscher was er nadrukkelijk erop gericht om de inkomensverschillen te verkleinen. Budgettaire gaat het om aanzienlijke (versluisde) lastenverzwaringen voor de midden- en hogere inkomens. Zo bracht de afbouw van de algemene heffingskorting € 5,9 miljard extra in de schatkist (2016).²⁸ Bij de afbouw van de arbeidskorting ging het om een lastenverzwaring van € 1,2 miljard in 2016, die overigens door de forse verhoging en scherpere afbouw in 2017 oploopt tot € 2,5 miljard.²⁹ In dit verband kan verder nog worden gewezen op de crisisheffing van 2013 en 2014.³⁰

Tabel 1 bevat voorts enkele kengetallen over de mate van inkomens(her)verdeling en de hoogte van de belasting- en premiedruk sinds de introductie van de Wet IB 2001. De meest recente CBS-cijfers hebben betrekking op 2014. De ongelijkheid van het bruto en besteedbaar inkomen zijn weergegeven door de zogenoemde “Ginicoëfficiënten” van de betreffende huishoudinkomens van de totale bevolking. De Ginicoëfficiënt is een maatstaf van ongelijkheid en ligt tussen nul (bij een volledig gelijke inkomensverdeling) en één (het totale inkomen komt bij één ontvanger terecht).³¹

²⁶ A.C. Rijkers, *Naar een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw*, Deventer: Kluwer 1991.

²⁷ K. Caminada, J. Been, K. Goudswaard & M. de Graaf-Zijl (2014), *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, *Department of Economics Research Memorandum* 2014.02. Leiden University.

²⁸ E. Jongen, P. Koot & M. Vlekke, *De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken?*, CPB Achtergronddocument, 30 juni 2016, p. 29.

²⁹ Centraal Planbureau, *Achtergrondnotitie Ex-ante budgettaire effecten tegenbegroting Partij Van Vliet*, 16 september 2015.

³⁰ Navraag bij het Centraal Planbureau leert dat de crisisheffing in 2013 en 2014 respectievelijk € 592 miljoen en € 618 miljoen heeft opgeleverd.

³¹ Met schaalvoordelen binnen een huishouden is rekening gehouden door het gebruik van de equivalentieschaal van het CBS, welke veronderstelt dat een tweepersoonshuishouden 37% meer inkomen nodig heeft dan een

Tabel 1 Inkomensongelijkheid bruto en besteedbaar inkomen (Ginicoëfficiënten) en herverdeling via inkomensheffingen, 2001-2014

	2001	2005	2010	2014	Mutatie 2001-2014
<i>Inkomensongelijkheid</i>					
Ginicoëfficiënt bruto inkomen	0,328	0,341	0,345	0,358	0,030
-/- herverdeling door inkomensheffingen	0,050	0,060	0,066	0,072	0,022
Ginicoëfficiënt besteedbaar inkomen	0,278	0,281	0,279	0,286	0,008
Herverdeling in %	15%	18%	19%	20%	5%-punt
<i>Hoogte druk inkomensheffingen</i>					
Inkomensheffingen in % bruto inkomen	38,8%	41,0%	40,8%	41,3%	2,5%-punt
w.o. premies inkomensverzekering	20,0%	21,7%	19,1%	18,5%	-1,5%-punt
w.o. premies ziektekostenverzekering	9,1%	10,2%	11,0%	11,7%	2,6%-punt
w.o. belastingen op inkomen en vermogen	9,5%	8,9%	10,5%	11,0%	1,4%-punt

Het bruto inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader inkomensverzekeringen (i.v.m. werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie.

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO en CBS Statline.

Tabel 1 brengt tot uitdrukking dat beleidsmakers in de loop van de tijd steeds meer moesten herverdelen om de bestaande netto inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden.³² Dat roept de vraag op welke rol inkomensheffingen daarbij speelden en wat de les moet zijn voor de hervormingsambitie. Het onderste deel van tabel 1 brengt daarbij de ontwikkeling van de druk van diverse inkomensheffingen in kaart. Het (macro)bedrag van de inkomensheffingen is vervolgens uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen. Dit levert de zogenoemde “*tax ratio*” op. De inkomensheffing is in dit onderdeel overigens ruim gedefinieerd als het verschil tussen het bruto en besteedbaar huishoudinkomen. De *tax ratio* meet hoeveel procent van het bruto huishoudinkomen *niet* resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen. Zowel de werknemers- als de werkgeverslasten zijn meegenomen. De heffingen op het inkomen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de sociale premies voor de werknemers- en de volksverzekeringen (inclusief pensioenen) en de premies

eenpersoonshuishouden om dezelfde welvaart te bereiken. Vervolgens wordt een decompositiemethode gehanteerd die het mogelijk maakt om de partiële herverdelende effecten van diverse inkomensoverdrachten te bepalen. Zie C. Wang, K. Caminada & K. Goudswaard, ‘The Redistributive Effect of Social Transfer Programs and Taxes: A Decomposition Across Countries’, *International Social Security Review* 65 (3), 27-48.

³² Dat is overigens een trend die ook buiten Nederland is waargenomen. Onderzoek laat zien dat gemiddeld over 20 OESO-landen een forse stijging van de primaire inkomensongelijkheid valt waar te nemen sinds midden jaren tachtig, maar belasting- en uitkeringsstelsels hebben twee derde van de gemiddelde stijging van de primaire inkomensongelijkheid afgevlakt. Veel verzorgingsstaten zijn dus meer gaan herverdelen. Zie C. Wang, K. Caminada & K. Goudswaard (2014), ‘Income redistribution in 20 countries over time’, *International Journal of Social Welfare* 23 (3), 262-275.

voor de ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag).³³

De gemiddelde tax ratio is 41,3% in 2014, hetgeen beduidend hoger is dan in 2001 het geval was (38,8%). Duidelijk is te zien dat met name de financiering van de zorgsector haar sporen heeft nagelaten, resulterend in een 2,6-punt hogere tax ratio. Aanpassingen in het pensioenbeleid (langer doorwerken, aftopping premiegrens) hebben geleid tot lagere premies voor de inkomensverzekeringen. De belastingen op inkomen en vermogen zijn in 2014 beduidend hoger dan in 2001.

3.3 Oorzaken forse verschillen in lastendruk(-ontwikkeling) per onderscheiden groep

Gemiddelden zeggen echter vaak te weinig over de vereiste specifieke invulling van de beleidsmaatregelen. We brengen daarom diverse groepen in beeld die verschillen in omvang en tevens in de hoogte van het gemiddelde bruto en besteedbaar huishoudensinkomen. Voor de overzichtelijkheid hebben we ons beperkt tot de presentatie van groepsgemiddelden. Daarbij is relevant om op te merken dat deze huishoudens verschillen in achtergrondkenmerken. Dat kan de gemeten belastingdruk fors beïnvloeden. De opmerkelijke conclusie is dat er veel variatie is rondom de gemiddelde tax ratio. Alle onderscheiden groepen kennen in 2014 een beduidend hogere druk, maar de verandering van de tax ratio verschilt sterk per groep. Tabel 2 brengt dit nader in beeld.

³³ De indirecte belastingen (BTW, accijnzen, belastingen op een milieugrondslag) en de heffingen op “kapitaal” (vennootschapsbelasting, erfbelasting, overdrachtsbelasting en gemeentelijke onroerendezaakbelastingen) blijven in het vervolg buiten beschouwing. Overigens is ook discutabel of de premies voor werknemersverzekeringen wel tot de belastingen moeten worden gerekend, omdat deze slechts betrekking hebben op werknemers en daar loonvervangende uitkeringen tegenover staan die niet-werknemers niet hebben.

Tabel 2 Gemiddeld inkomen huishoudens en tax ratio, 2001 en 2014

	2014				2001	2001-2014
	Aantal x 1.000	Bruto inkomen x €1.000	Besteedbaar inkomen x €1.000	Tax ratio	Tax ratio	Mutatie tax ratio
Totaal huishoudens	7.557	59,6	35,0	41,3	38,8	2,5
Eenpersoonshuishouden	2.774	32,0	19,9	37,8	36,0	1,8
Meerpersoonshuishouden	4.783	75,6	43,7	42,2	39,3	2,9
Eenoudergezin, kinderen < 18 j.	283	36,8	24,4	33,7	28,6	5,1
Paar, zonder kinderen, < 65 j.	1.235	80,0	42,9	46,4	42,4	4,0
Paar, zonder kinderen, > 65 j.	913	48,0	35,3	26,5	21,5	4,9
Paar, kinderen < 18 j.	1.306	89,2	49,0	45,1	42,1	3,0
Paar, minstens 1 kind > 18 j.	670	101,0	56,9	43,7	40,2	3,5
Alleenstaande man > 65 j.	255	30,7	23,1	24,8	21,5	3,3
Alleenstaande vrouw > 65 j.	651	25,5	20,4	20,0	18,8	1,2
Alleenstaande man < 65 j.	1.056	37,1	20,5	44,7	43,1	1,6
Alleenstaande vrouw < 65 j.	813	30,9	17,6	43,0	38,8	4,2
Loon werknemer	3.153	71,4	37,9	46,9	43,0	4,0
Inkomen uit onderneming	948	81,0	51,3	36,7	37,0	-0,3
Overdrachtsinkomen	2.813	32,7	23,8	27,2	24,3	2,9

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline.

Anders dan vaak wordt verondersteld, wordt de spreiding van de tax ratio maar zeer ten dele bepaald door de hoogte van het bruto inkomen. Groepen met een vergelijkbaar bruto inkomen kunnen sterk verschillen in de hoogte van de tax ratio. Zo ligt de oorzaak van het grote verschil in de hoogte van de tax ratio tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen niet in de hoogte van het bruto inkomen (die is immers redelijk vergelijkbaar). Ook senioren kennen een relatief lage tax ratio.

In het voorgaande is al opgemerkt dat de beleidsbepalers kampen met de spanning tussen de ambitie inkomensheffingen naar draagkracht te heffen en de wens heffingsinstrumenten in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden. De ingezette beleidsinstrumenten verklaren de forse afwijkingen tussen de tax ratio's van de verschillende groepen huishoudens. Zo is bij een bepaald huishoudensinkomen de gemiddelde druk vaak veel lager voor tweeverdienergezinnen dan voor alleenverdienergezinnen. De fiscaaltechnische achtergrond daarvan wordt in onderdeel 5.2 nog nader toegelicht. Dat is, gezien vanuit draagkrachtoverwegingen, natuurlijk een merkwaardige ontwikkeling die nadere beschouwing verdient.

Ook andere fiscaaltechnische factoren kunnen de oorzaak zijn van de verschillen in de tax ratio van de diverse huishoudensgroepen. Zo worden in de huidige regelgeving twee invalshoeken gehanteerd: 1) het individuele belastbare inkomen dat als grondslag geldt voor de inkomstenbelasting en 2) het huishoudinkomen dat bepalend is voor de toeslagen ingevolge de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ervan uitgaande dat in beide regelingen herverdelingseffecten worden nagestreefd, wekt verbazing dat de overheid hier op twee gedachten hinkt. Huishoudens die verschillen in grootte en samenstelling ervaren hierdoor een verschil in de tax ratio. In onderdeel 5.4 lichten we dit nog nader toe. Ook ontstaan forse drukverschillen doordat de rechtsgrond voor de inkomensheffing niet louter op inkomen betrekking heeft, maar ook steunt op andere kenmerken.³⁴

Eveneens werd al aangestipt dat de hoogte van de tax ratio (bij gelijk bruto inkomensniveau) ook varieert met de sociaaleconomische achtergrond van huishoudens. Zo worden senioren in de eerste twee schijven van de inkomensheffing tegen lagere tarieven belast. Ook ondernemers kennen veelal een lagere druk van de inkomensheffingen. Dat komt enerzijds door allerlei fiscale faciliteiten voor ondernemers en anderzijds door de mate waarin zelfstandigen kiezen voor pensioenopbouw en de verzekering tegen risico's van arbeidsongeschiktheid.

Ook is bekend dat mensen met hogere inkomens ruimere mogelijkheden hebben om de tax ratio “eigenhandig” te verlagen door gebruik te maken van aftrekposten en/of de belastingheffing uit te stellen. Deze planningsmogelijkheid mitigeert het effect van progressieve tarieven. De sterkste schouders dragen dan niet altijd de zwaarste lasten.

Een belangrijke constatering is dat het op orde brengen van de overheidsfinanciën, de arbeidsmarktprikkels en andere neven doelstellingen van belastingheffing hebben geleid tot verhoging van de tax ratio in de periode 2001-2014 en dat deze ongelijkmatig is gespreid over de diverse groepen huishoudens. Dat heeft ook geleid tot verschillen in de ontwikkeling van de koopkracht (besteedbare inkomen) tussen de onderscheiden groepen huishoudens. Deze veranderingen zijn zowel het gevolg van bruto inkomensveranderingen – de rode balkjes in de figuur 2 – als het gevolg van allerlei inkomensheffingen die in mindering komen op het bruto inkomen – de grijze balkjes in figuur 2. Het zwarte blokje geeft het saldo aan. De mutatie in koopkracht kan positief of negatief zijn.

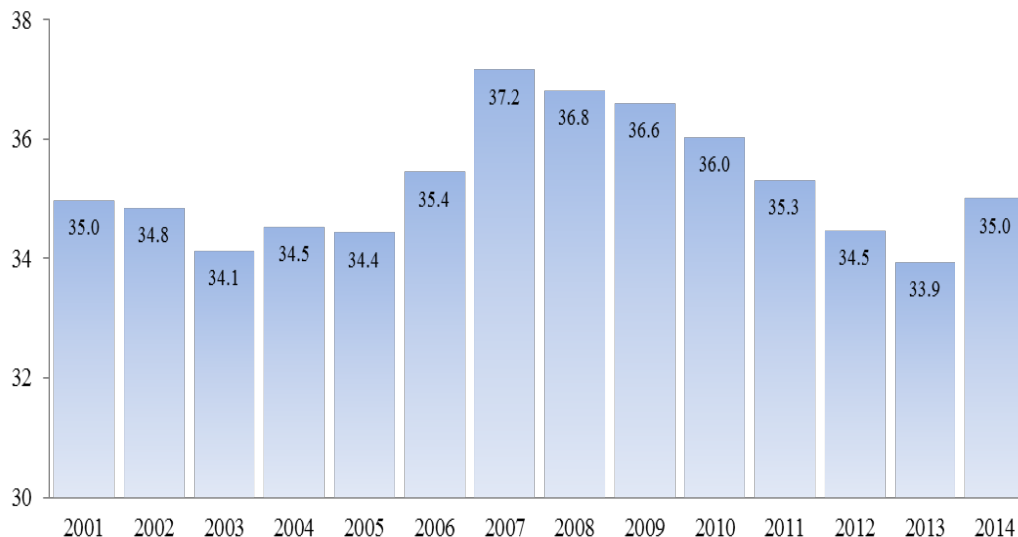
In figuur 2 komen de Nederlandse herverdelingsinspanningen via inkomensheffingen in volle omvang in beeld. Gemiddeld over alle onderscheiden groepen was de stijging van het bruto inkomen in de periode 2001-2014 goed voor 7,2 procentpunt extra koopkracht, maar hier stond een negatief effect van fors hogere inkomensheffingen tegenover: gemiddeld genomen werd de koopkracht met 7,1 procentpunt uitgehold. Per saldo ligt de koopkracht van een gemiddeld Nederlands huishouden in 2014 zodoende precies op het niveau van 2001.

Figuur 1 laat zien dat we nog steeds niet de knauw van de financiële crisis in 2008 te boven zijn gekomen. Op basis van gegevens van het CBS is het reëel gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen berekend (in euro's van 2014). Hierbij is het nominaal besteedbaar inkomen in lopende prijzen gecorrigeerd voor de inflatie via het consumentenprijsindexcijfer van het CBS. Het gemiddeld reëel besteedbaar huishoudinkomen is in 2014 uitgekomen op € 35.000, terwijl de koopkracht van een

³⁴ Zie hierover K. Caminada & K. den Boogert (2014), ‘Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?’, *Vakstudie Nieuws* (bijzonder nummer Leo Stevens, jaargang 69 - 18 december 2014): p. 50-56.

gemiddeld Nederlands huishouden in 2001 ook € 35.000 bedroeg. In de periode 2001-2014 daalde de gemiddelde koopkracht van jaar op jaar maar liefst negen keer.

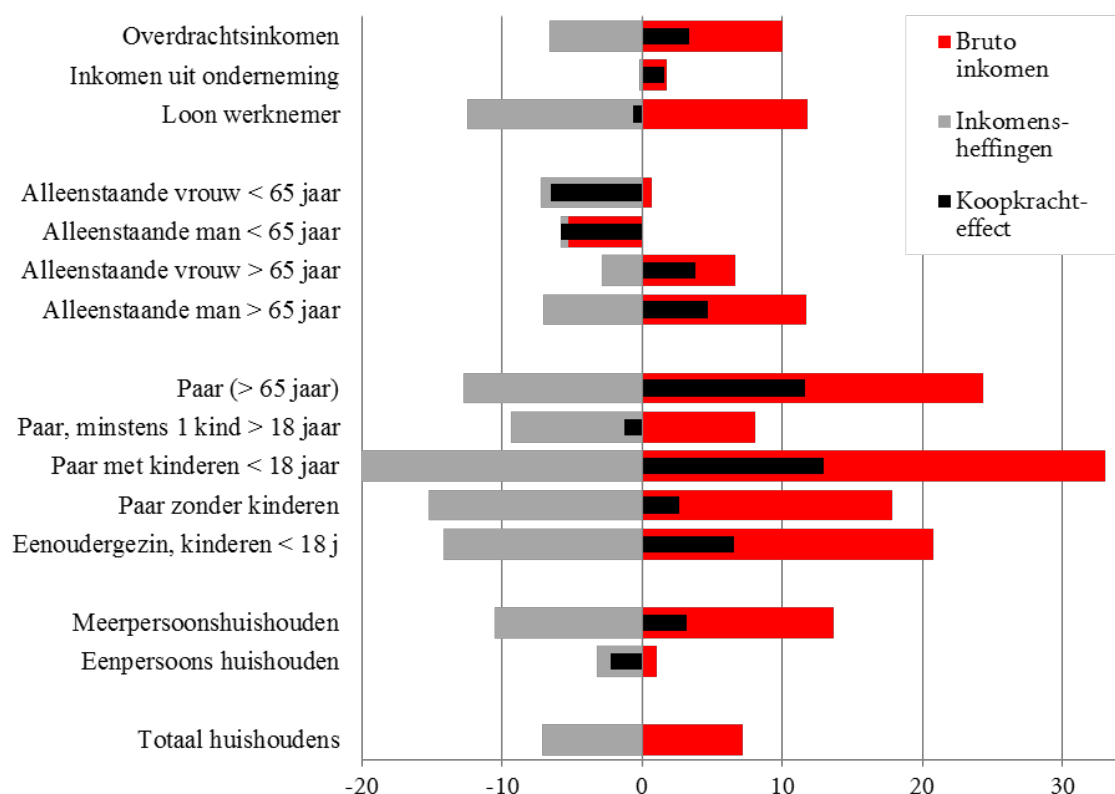
Figuur 1 Reëel gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen x € 1.000, 2001-2014



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline. Voor inflatie is gecorrigeerd (CPI 2001-2014 = 1,272).

Verder valt in tabel 2 op dat de belastingen op inkomen en vermogen gemiddeld genomen beduidend hoger zijn in 2014, met uitzondering voor de groep ondernemers. Dat is vanzelfsprekend het gevolg van het samenspel van een gemiddeld lager bruto inkomen als gevolg van de crises en het gevoerde fiscale beleid dat heeft getracht om zelfstandigen te ontzien. Ook de groep alleenstaanden (jonger dan 65 jaar) ging ongeveer 6% achteruit in koopkracht. Daarentegen ging de groep senioren en de groep gezinnen met jonge kinderen er juist op vooruit. Dat geldt zowel voor paren als voor eenoudergezinnen. Het participatiebeleid heeft voor gezinnen met jonge kinderen geleid tot een relatief grote stijging van het bruto inkomen als gevolg van zowel de toegenomen participatie als de keuze voor een grotere deeltijdbaan door jonge moeders. De wetgever heeft sinds 2001 dus flink moeten bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een beleidsmatig als “evenwichtig” beschouwd besteedbaar inkomensbeeld kon worden gerealiseerd.

Figuur 2 Decompositie mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001-2014



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline. Voor inflatie is gecorrigeerd (CPI 2001-2014 = 1,272).

3.4 Grillig verloop marginale druk ³⁵

Bij vormgeving van het stelsel wikken en wegen beleidsmakers tussen gelijkheid en doelmatigheid. Het optimum is niet op voorhand te bepalen, want dit hangt mede af van de mate waarin de politieke partijen willen herverdelen en hun invloed op de besluitvorming uitoefenen. De keuzes die in het verleden zijn gemaakt slaan uiteindelijk neer in de gemiddelde en marginale druk. Deze cijfers tonen de doorwerking van het geheel aan heffingen, kortingen en toeslagen. Vooral de marginale druk is relevant voor de keuze voor het aantal uren of dagen per week dat gewerkt wordt. De marginale druk meet hoeveel procent van een bruto-inkomensstijging *niet* resulteert in een hoger besteedbaar huishoudinkomen. De marginale druk hangt af van het persoonlijk bruto inkomen, het inkomen van partners, de werksituatie en de werksituatie van partners, de aanwezigheid van kinderen, de woonsituatie en het vermogen.

Figuur 3 toont voor verschillende niveaus van het persoonlijk bruto inkomen van werknemers de marginale druk (linker-as) en het aandeel werknemers dat met die marginale druk te maken heeft (rechter-as). ³⁶ De drie horizontale stippellijnen geven de hoogte van de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting weer (voor personen jonger dan 65 jaar). Door diverse inkomensafhankelijke

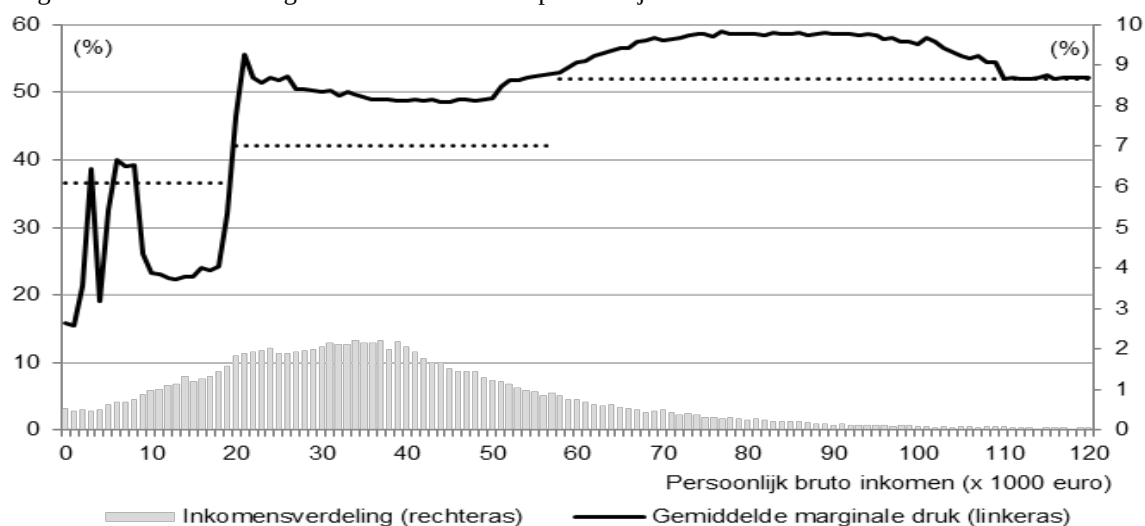
³⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, 2015: p. 40-42.

³⁶ In de CPB-berekening van de marginale druk zijn de Zvw-premies niet meegenomen, omdat deze niet in het traject van bruto naar netto inkomen zitten. Verder is geen rekening gehouden met de effecten van de afbouw van de kinderopvangtoeslag bij een stijging van het inkomen en van de kosten van extra kinderopvang bij uitbreiding van de arbeidsduur.

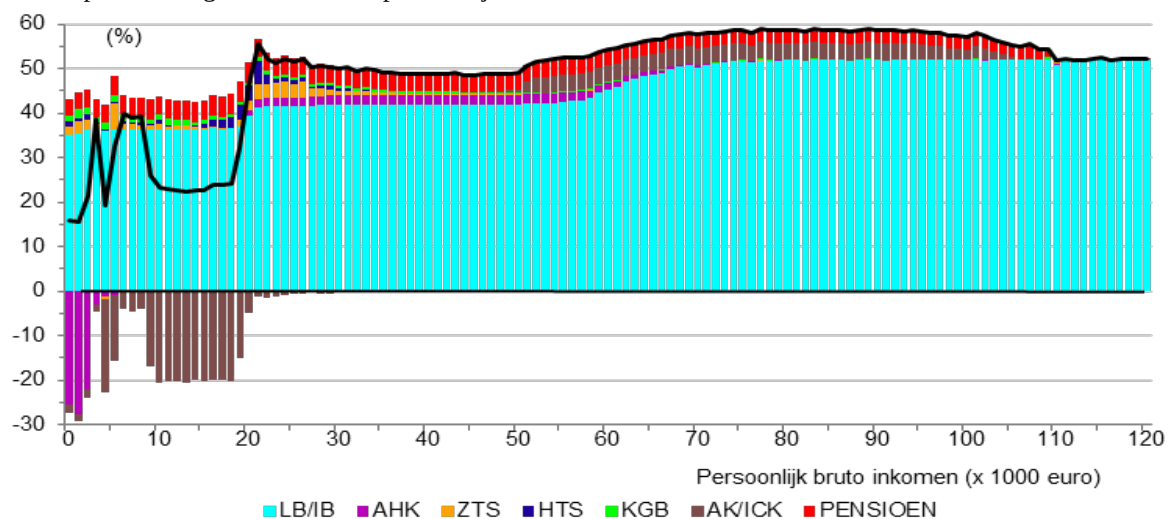
regelingen wijkt de marginale druk af van de schijftarieven. De figuur maakt inzichtelijk welke regelingen hier achter zitten door middel van een uitsplitsing van de marginale druk: de schijftarieven (LB/IB), de algemene heffingskorting (AHK), de zorgtoeslag (ZTS), de huurtoeslag (HTS), het kindgebonden budget (KGB), de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (AK/ICK) en het werknemersdeel van de pensioenpremies (PENSIOEN).³⁷

Figuur 3 Marginale druk 2015

Marginale druk en verdeling van werknemers naar persoonlijk bruto inkomen



Decompositie marginale druk naar persoonlijk inkomen



Bron: Centraal Planbureau, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, 2015, p. 40

³⁷ Overigens is het op voorhand niet evident dat ook de pensioenpremies moeten worden meegenomen in de berekening van de marginale druk, omdat deze premies leiden tot individuele pensioenopbouw en derhalve buiten het strikte begrip “collectievelastendruk” vallen.

Voor personen met een inkomen in de eerste schijf ligt de marginale druk vrijwel altijd lager dan het eersteschijschijftarief. Dit komt door de algemene heffingskorting en de opbouw van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Voor personen met een inkomen in de tweede schijf ligt de marginale druk hoger dan het tweedeschijschijftarief. Dit komt door de afbouw van de algemene heffingskorting en de toeslagen. Daarnaast zorgt ook de pensioenpremie voor een hogere marginale lastendruk. Voor personen in de derde en vierde schijf is de marginale druk hoger dan het schijftarief door de pensioenpremies en door het afbouwen van respectievelijk de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. De marginale druk voor inkomens boven de € 100.000 is zodoende lager dan voor inkomens net onder de € 100.000-grens door het einde van de afbouw van de arbeidskorting en het aftoppen van de pensioenpremies.

Het Centraal Planbureau presenteert ook de marginale druk in internationaal perspectief voor acht verschillende groepen (alleenstaanden, alleenverdieners, meestverdieners en minstverdieners, en dan voor iedere groep zonder en met kinderen).³⁸ De marginale druk voor alleenstaanden zonder kinderen ligt in Nederland ongeveer 10 procentpunt hoger dan het gemiddelde voor de OESO en de eurozone. Hetzelfde geldt voor meestverdieners (zowel zonder als met kinderen) en minstverdieners zonder kinderen in situaties waarin beide partners werken. Alleenverdieners hebben een aanzienlijk hogere marginale druk in Nederland dan in de andere landen. Dit geldt vooral voor alleenverdieners met kinderen. Dit is het gevolg van de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen voor deze groep. De marginale druk voor de tweede verdieners in huishoudens met kinderen ligt in lijn met de andere landen van de OESO en eurozone. De marginale druk voor alleenstaande ouders is in Nederland gemiddeld ongeveer 10 procentpunt lager dan in de andere landen.

4 Het inkomensbegrip als maatstaf van draagkracht

Het draagkrachtbeginsel is karakterbepalend voor de loon- en inkomstenbelasting. Daarbij geldt het inkomen als maatstaf van draagkracht. De precieze vormgeving van het daarvoor geldende inkomensbegrip is geen absoluut gegeven, maar de uitkomst van maatschappelijke opvattingen (empirisch inkomensbegrip).

Sinds de invoering van de Wet IB 2001 zijn in de vormgeving van het daarvoor gehanteerde inkomensbegrip geen wezenlijke aanpassingen aangebracht.³⁹ Aan elke euro inkomen wordt gelijke draagkracht toegekend, ongeacht de wijze van verkrijging. Dat betekent dat bij onverkorte toepassing van dit uitgangspunt inkomen uit vermogen gelijk moet worden belast als het inkomen uit arbeid. Om instrumentele redenen worden echter allerlei inbreuken gemaakt op deze principiële gelijkheid. Dat wringt met de beleidsdoelstelling een evenwichtig inkomensbeleid te voeren. In het algemeen wordt inkomen uit vermogen vanwege de wereldwijde mobiliteit van vermogen minder zwaar belast dan inkomen uit arbeid. Dit is tot uitdrukking gebracht in het boxenstelsel, waarin elke box zijn eigen tariefstructuur heeft gekregen.⁴⁰ Arbeidsinkomen wordt in box 1 progressief belast, terwijl vermogensinkomen in box 2 en 3 proportioneel wordt belast. Een globaal evenwicht ontbreekt. Dat drukverschil wordt versterkt door de werking van de volksverzekeringen en de zorgverzekering die

³⁸ Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, 2015, p. 41-42.

³⁹ Aanpassingen betreffen onder andere de reikwijdte van de omkeerregel, de persoonsgebonden aftrek en de belastingheffing van buitenlanders.

⁴⁰ In box 1 moet voorts nog worden onderscheiden tussen het tarief van personen die AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en die jonger zijn. Ook de mkb-winstvrijstelling impliceert een verkapte tariefdifferentiatie tussen ondernemers en niet-ondernemers.

slechts het arbeidsinkomen tot hun heffingsgrondslag rekenen en het vermogensinkomen onbelast laten.⁴¹ De daaruit voortvloeiende consequentie is dat mensen die een relatief groter deel van hun inkomen ontvangen uit vermogen relatief lager worden belast. De maatschappelijke acceptatie daarvan is kwetsbaar en leidt geregeld tot politieke discussie. Dit is begrijpelijk, want in de context van het gelijkheidsbeginsel zijn er weinig argumenten aan te voeren waarom iemand over zijn arbeidsinkomen wél volksverzekeringspremies en zorgpremie moet betalen, maar over zijn vermogensinkomen niet. De inkomensafhankelijke premies voor de zorg en voor de volksverzekeringen vertonen een zodanig sterke gelijkenis met de loon- en inkomstenbelasting dat er nauwelijks argumenten zijn ze afwijkend van deze belastingen te behandelen.⁴² In een hervormingsoperatie ligt het daarom voor de hand de fiscalisering van de premieheffing voor de volksverzekeringen en de zorg nadrukkelijk tot onderwerp van discussie te verklaren. Het verschil in grondslagafbakening en premiestructuur vertroebelt immers de transparantie in de uitwerking van het draagkrachtbeginsel en zet vraagtekens achter de rechtvaardigheid van de gekozen lastenverdeling.⁴³

Maar ook binnen het vermogensinkomen en binnen het arbeidsinkomen wordt het gelijkheidsbeginsel doorbroken. Verschillende vormen van arbeidsinkomen en van vermogensinkomen worden om instrumentele redenen verschillend behandeld. Zeer actueel is de wijze waarop aanbod- en vraagverhoudingen naar arbeid worden beïnvloed door de juridische vorm waarin deze arbeidskracht wordt aangeboden. De zzp'er beschikt door de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling over een beduidend sterkere belastingconcurrentiepositie dan de werknemer in dienstbetrekking. Het is evident dat dit tot maatschappelijke scheefgroei op de arbeidsmarkt leidt. Het eindrapport IBO *Zelfstandigen zonder personeel* uit april 2015 heeft dat ook duidelijk laten zien.⁴⁴ Fiscale faciliteiten begunstigen het arbeidsaanbod in zzp-vorm en sociale lasten en de doorbetalingsverplichting bij ziekte maken arbeid in dienstbetrekking duur.⁴⁵ Bij een belastingherziening past het de bestaande niet-overtuigende verschillen in concurrentieverhoudingen systematisch (maar geleidelijk) terug te dringen.

Met de keuze van het inkomen als maatstaf van draagkracht zijn we er nog niet. Gegeven de bestaande progressieve tariefstructuur van box 1 is ook van belang of daarbij als maatstaf van draagkracht gekozen wordt voor het *individuele inkomen* dan wel voor het *gezins- of huishoudinkomen*. Dit is een zeer gevoelig maatschappelijk discussiepunt. Het betreft de principiële vraag of rekening moet worden gehouden met de leefomstandigheden en wat de daaruit voortvloeiende consequenties zijn voor de verdeling van de belastingdruk tussen alleenverdienergezinnen, tweeverdienersgezinnen en

⁴¹ Wij rekenen de premieheffing volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke zorgpremie tot de collectieve lastendruk, aangezien zij alle kenmerken hebben van wat als een belasting pleegt te worden aangemerkt.

⁴² Slechts het eigen risico in de zorg dat moet fungeren als “remgeld”, is een eigensoortig kenmerk. Via de eigenrisico-regeling wordt momenteel € 3,2 miljard opgebracht. Het gaat per persoon om een nominaal bedrag van € 385. Het eigen risico heeft gevolgen voor de herverdeling van rijke naar arme huishoudens en van jongeren naar ouderen. Voor groepen die relatief veel zorg gebruiken (lage inkomens, ouderen), is een verhoging van het eigen risico ongunstig en voor groepen die weinig zorg gebruiken, maar relatief veel premies betalen (hoge inkomens, jongeren), is juist een verlaging van het eigen risico ongunstig.

⁴³ L.G.M. Stevens. *100 jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder?*, Deventer: Kluwer 2014, paragraaf 2.10.

⁴⁴ Rapport IBO Zelfstandigen zonder personeel, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau strategische Analyse, met een kabinetsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer op 2 oktober 2015. Idem: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR Verkenning nr. 36, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag, 7 februari 2017.

⁴⁵ L.G.M. Stevens & F.M. Werger, ‘Belastinghervorming door lastenverlichting op arbeid’, WFR 2015/840.

alleenstaanden.⁴⁶ Deze keuze wordt in hoge mate bepaald door ideologische en dogmatische uitgangspunten. Dat geeft aan de discussie betreffende de leefvormneutraliteit politiek een zodanig gevoelig karakter dat de verschillen in uitgangspunt nagenoeg onoverbrugbaar zijn. Leo Stevens (2014) heeft betoogd dat slechts het splitsingsstelsel of de vlaktaks vanwege hun proportionele tariefstructuur de bestaande ideologische patstelling kan doorbreken. Een dergelijke systeemaanpassing gaat echter met niet geringe budgettaire effecten gepaard. Een splitsingsstelsel vermindert het bestaande belastingdrukverschil tussen kostwinners (alleenverdieners) en tweeverdieners, waardoor een lastenverlichting van circa € 3,5 miljard ontstaat waarvan € 2,1 miljard betrekking heeft op tweeverdieners en € 1,4 miljard op alleenverdieners. Zo'n stelsel leidt doorgaans tot een verhoging van de marginale belastingdruk voor de minstverdienende partners en tot een verlaging van de belastingdruk van de meestverdienende partners. Vermoedelijk zal per saldo het arbeidsaanbod dus dalen omdat samenwonende vrouwen (met jonge kinderen) relatief gevoelig zijn voor fiscale participatieprikkels. Bovendien zal de budgettaire derving via hogere tarieven opgebracht moeten worden, bijvoorbeeld door alle vier de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting met 2 à 3 punten te verhogen.⁴⁷

5 Leefvormneutraliteit

5.1 Algemeen

Bij een belastinghervorming is een pittige discussie over leefvormneutraliteit onontkoombaar. Deze wordt echter in hoge mate bemoeilijkt doordat er – als uitvloeisel van de genoemde ideologische opvattingen – voor dit beleids criterium geen eenduidige definitie kan worden overeengekomen. Aanhangers van een individuele belastingheffing verstaan onder leefvormneutraliteit een heffingsmethode waarin alle individuen, ongeacht hun leefvorm, fiscaal gelijk worden behandeld. De alleenstaanden, maar ook de personen die als alleen- of tweeverdiener deel uitmaken van een gezinsverband, worden op grond van hun individuele inkomen belast. Aanwezigheid van partnerinkomen en de hoogte daarvan, zijn in dat geval geen relevante factoren voor de vaststelling van de maatstaf van draagkracht en ook niet voor de verschuldigde belasting. Aanhangers van de gezinsbelasting daarentegen beschouwen als leefvormneutraal de situatie waarin alle gezinnen (huishoudens) met een gelijk gezinsinkomen gelijk worden belast. Bij deze gelijkheidsnorm is het inkomen per partner niet van belang. Bepalend is slechts het inkomen op gezinsniveau. Het alleenverdienergezin met het zelfde gezinsinkomen als een tweeverdienersgezin betaalt op gezinsniveau een gelijk bedrag aan belasting als het tweeverdienersgezin.

De ideologische opvattingen omtrent de invulling van het begrip “leefvormneutraliteit” spelen ook een rol in het door de overheid te voeren inkomensbeleid. Zoals we in onderdeel 3.1 al hebben opgemerkt bepalen processen op de arbeids- en kapitaalmarkt het ontstaan en voortbestaan van inkomensongelijkheid. Maar vervolgens vindt in Nederland een omvangrijke herverdeling van inkomens plaats als gevolg van sociale uitkeringen, belasting- en premieheffing en allerlei gebonden

⁴⁶ Alleen al de afbakening van de leefvormen die in dat geval onderscheiden moeten worden, levert lastige uitvoeringscomplicaties op.

⁴⁷ Als indicatie voor compenserende maatregelen kan worden vermeld dat volgens het model MICSIM van het Centraal Planbureau een extra opbrengst kan worden gerealiseerd van € 1,5 miljard via verhoging van het tarief van de eerste schijf met 0,8 procentpunt, of via verhoging van het tarief van de tweede schijf met 2,1 procentpunt, of via verhoging van het tarief van de derde schijf met 3,5 procentpunt of via verhoging van het toptarief met 4,9 procentpunt.

overdrachten. Er werd al op gewezen dat de beleidsmakers daarbij geen eenduidig criterium hanteren voor hun herverdelingsdoelstelling. Vaak is onduidelijk welk inkomensbegrip hen voor ogen staat: het individuele inkomen, het gezinsinkomen of een tussenvorm. Ook bij de beleidsanalyse is het belangrijk te letten op het gehanteerde en/of gewenste inkomensbegrip.

Eveneens werd al opgemerkt dat met name de loon- en inkomstenbelasting tegelijkertijd getuigt van verdelings- én sturingsambities. Dat stelt beleidsmakers regelmatig voor dilemma's. Heffing naar draagkracht wordt vooral tot uitdrukking gebracht door de keuze voor een progressieve tariefstructuur. Het verdelingsprincipe is, zoals werd opgemerkt, gebaseerd op het leerstuk van het evenredig nutsoffer. Dit als neutraal beschouwde verdelingsbeginsel moet concurreren met de herverdelingsdoelstelling en de wens ook andere beleidsinstrumenten in het belastingstelsel in te bouwen.

5.2 Leefvormneutraliteit in de Wet IB 2001

In de Wet IB 2001 is gekozen voor een hybride systeem. Het *arbeidsinkomen*, dat macro-economisch gezien verreweg het belangrijkste is, wordt op individuele basis vastgesteld. De partners kunnen hun *vermogensinkomen* daarentegen geheel naar eigen wens aan elkaar toerekenen, zodanig dat daarvoor een optimale fiscale verdeling kan worden gerealiseerd. Uitgaande van het gezinsmodel is geen sprake van een leefvormneutrale belastingheffing, aangezien door de werking van het progressieve tarief tweeverdienersgezinnen met sterk ongelijke inkomensaanbreng door de partners en alleenverdienergezinnen beduidend zwaarder worden belast dan tweeverdienersgezinnen met gelijke partnerinkomens.

In de loop van de tijd is de belastingdrukverdeling tussen alleenverdiener- en tweeverdienerhuishoudens om verschillende redenen ten nadele van het alleenverdienergezin gewijzigd. De relevante factoren zijn: 1) de versterking van de tariefprogressie, 2) de werking van de afbouw van de zogenoemde "aanrechtssubsidie", en 3) de invloed van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Met de aanduiding "aanrechtssubsidie" wordt bedoeld op de geleidelijke afbouw van de benutbare kortingsruimte die in partnerrelaties mogelijk is (art. 8.9 Wet IB 2001). De achterliggende techniek van die regeling komt nog nader aan de orde in onderdeel 6.5. Het effect van al deze factoren is weergegeven in tabel 3. Daar waar in 2008 bij een gezinsinkomen van € 40.000 het drukverschil tussen een tweeverdienergezin en een alleenverdienergezin 6 procentpunten omvatte, was dat in 2016 opgelopen tot 14 procentpunten. Bij hogere gezinsinkomens loopt de stijging van belastingdruk wat af. Anders uitgedrukt omvat de lastendruk van het alleenverdienergezin in 2008 132% van die van het tweeverdienershuishouden en is dit in 2016 opgelopen tot 240%. Bij een huishoudensinkomen van € 80.000 is dat in 2016 141%.

We hebben ons in tabel 3 beperkt tot de belasting- en premiedrukverdeling exclusief de zorgpremie. Omdat de zorgpremie een individueel karakter heeft, maar wel per persoon een premiemaximum geldt, zijn alleenverdienergezinnen bij deze premieheffing in het voordeel. Deze maximumbepaling doorbreekt het leefvormneutrale karakter van deze premieheffing. Het voordeel van de lagere zorglasten op gezinsniveau kan het belastingnadeel dat alleenverdienergezinnen hebben, enigszins afzwakken. Het dempend effect van de maximumbepaling is echter pas zichtbaar bij de hogere inkomens. In 2016 was dit maximaal 3% bij een inkomen van € 100.000.

Tabel 3 Belasting- en premiedrukverdeling (excl. zorgpremie) tussen alleen- en tweeverdieners

Inkomen huishouden (arbeidsinkomen)		100 - 0%	75 - 25%	50 - 50%	Vershil 100/0 - 50/50	Index (50/50% = 1)
€ 40.000	2008	25	23	19	6	1,32
	2016	24	18	10	14	2,40
€ 60.000	2008	32	27	27	5	1,19
	2016	33	24	21	12	1,57
€ 80.000	2008	37	31	31	6	1,19
	2016	38	28	27	11	1,41
€ 100.000	2008	40	35	33	7	1,21
	2016	41	32	31	10	1,32
€ 150.000	2008	44	40	38	6	1,16
	2016	45	39	38	7	1,18

Met ingang van 2017 is daar nog bijgekomen dat door de gestaffelde vormgeving van de vermogensrendementsheffing op basis van de omvang van de beleggingsportefeuille een ongelijke rendementsgrondslag van partners tot een relatief hogere belastingdruk leidt dan bij een 50/50-verdeling het geval zou zijn. Partners zullen derhalve van hun toerekeningsvrijheid gebruik moeten maken om een optimale verdeling te bereiken.

5.3 Heffingskortingen en leefvormneutraliteit

De leefvormneutraliteit is ook in het geding bij de vormgeving van de heffingskortingen. Dat kan het geval zijn als door de verrekening van de heffingskorting op individuele basis verzilveringsproblemen optreden die zich bij een gezinsbenadering niet zouden voordoen. Ook is het mogelijk dat het bedrag van de heffingskorting wordt beïnvloed door de wijze waarop de inkomensaanbreng binnen het gezin is geregeld.

Sommige heffingskortingen zijn afhankelijk van het arbeidsinkomen en hebben daardoor een individueel karakter. Ook zij kunnen derhalve de leefvormneutraliteit doorbreken, aangezien daardoor de uiteindelijke belastingdruk mede wordt bepaald door de arbeidgerelateerde heffingskorting van de individuele partner en op gezinsniveau dus mede door de rolverdeling binnen het gezin. We zagen reeds in onderdeel 5.2 dat de leefvormneutraliteit ook kan worden doorbroken voor gezinnen die vallen onder het afbouwregime van de zogenoemde “aanrechtssubsidie”.

5.4 Leefvormneutraliteit en toeslagen

Voor de toeslagen is het gezinsinkomen bepalend. Daar geldt zodoende leefvormneutraliteit volgens het gezinsmodel. Bij de vormgeving van het systeem van inkomensondersteuning door het toekennen van inkomensvoorslagen heeft de gezinsbenadering voor de wetgever kennelijk meer overtuigingskracht gehad dan bij de keuze van het stelsel van belastingheffing. Een belangrijk verschil tussen de korting-

en toeslagsystematiek is dat kortingen niet tot een negatieve aanslag inkomstenbelasting kunnen leiden, terwijl toeslagen geen verzilveringsbeperkingen kennen. Met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in 2006 is een belangrijke stap voorwaarts gezet ten opzichte van de voorheen bestaande situatie waarin elk ministerie zijn eigen inkomensafhankelijke regeling had en van beleidscoördinatie nauwelijks sprake was. Elke regeling had haar eigen definities omtrent het partnerbegrip, kende een eigen inkomensbegrip, paste eigen op de draagkracht afgestemde toeslag- en bijslagtarieven toe en hanteerde eigen vermogenstoetsen. Via de Awir is een beduidend grotere mate van onderlinge coördinatie bereikt, maar we zullen laten zien dat verbetermogelijkheden binnen handbereik liggen.

De bestaande koppeling van het toeslaginkomen aan het belastbare inkomen leidt door de instrumentaliseringseffecten tot het merkwaardige omstandigheid dat niet-draagkrachtgebonden aftrekposten (o.a. zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek) ook doorwerken in het toeslaginkomen. In concreto kan dat betekenen dat een zzp'er die met zijn werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking door het feit dat hij een zelfstandigenaftrek krijgt, beduidend hogere toeslagen ontvangt dan de werknemer. Het verdient aanbeveling deze oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagtoekenning af te schaffen, waardoor een grotere gelijkheid in behandeling wordt verkregen en het rondpompen van geldstromen kan worden verminderd. Deze aanpassing is een relatief gemakkelijk haalbare hervormingsdoelstelling. Wanneer bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de niet-draagkrachtgebonden aftrekposten niet meer zou worden meegenomen, wordt voor huishoudens met aftrekposten het toetsinkomen hoger en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager. Het budgettaire effecten van aanpassing van het toetsinkomen van de toeslagen bedraagt in totaal circa € 700 miljoen (uitgesplitst is dit € 300 miljoen voor de aftrek eigen woning, € 200 miljoen voor de ondernemersaftrek en € 200 miljoen voor de persoonsgebonden aftrek).⁴⁸ De inkomensgevolgen zijn bescheiden. Voor 63% van de huishoudens die een of meer toeslagen ontvangen is er per saldo geen effect. Van de 37% die erop achteruit gaat, is voor driekwart van die groep de achteruitgang beperkt tot maximaal 2%.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat de toeslagsystematiek en de loon- en inkomstenbelastingheffing gebrekkig op elkaar zijn afgestemd. De belastingheffing is gebaseerd op het individuele inkomen, terwijl de toeslagen afhankelijk zijn van het huishoudinkomen. Het draagkracht- en toeslagprofiel volgen een geheel eigen patroon. Daardoor is het mogelijk dat miljoenen mensen bijdragen aan de financiering van de collectieve uitgaven, terwijl anderzijds miljoenen huishoudens inkomensondersteuning ontvangen voor zorgkosten, huurkosten, kosten voor kinderen en kinderopvang. Voor een belangrijk deel is er overlap tussen beide groepen. Zodoende wordt er nodeloos veel geld rondgepompt dat eerst via belastingheffing wordt geïnd en vervolgens in de vorm van toeslagen weer wordt teruggegeven. Bovendien vindt in circa 50% van de toeslagtoekenningen een nabetaling (19%) of terugvordering (31%) van het toeslagbedrag plaats, omdat dit in eerste instantie op basis van een geschat inkomen wordt uitgekeerd en pas later definitief wordt vastgesteld op basis van het door de Belastingdienst achteraf vastgestelde inkomen. Dat legt een zware uitvoeringslast op de Belastingdienst en roept grote invorderingsproblemen op binnen kwetsbare bevolkingsgroepen. Die correctietransacties creëren voorts onzekerheid bij de burger en komen het vertrouwen in de overheid niet ten goede. De rondpompactiviteiten zijn het grootste bij de zorgtoeslag. Ongeveer 4,7 miljoen huishoudens ontvangen deze toeslag, waarmee in 2016 een budget

⁴⁸ Commissie harmonisatie inkomensbegrippen, *Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen: een verkenning vanuit het perspectief van burger, beleid en uitvoering*, 1 augustus 2016, p. 35.

van € 4,1 miljard gemoeid is. Verder worden 1,4 miljoen huurtoeslagen toegekend (€ 3,2 miljard), 0,8 miljoen toeslagen in de sfeer van het kindgebonden budget (€ 1,8 miljard) en 0,5 miljoen kinderopvangtoeslagen (€ 1,8 miljard).⁴⁹ Verkorting van het toekenningstraject kan sanerend werken.

Opmerkelijk is dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag een vermogenstoets kennen.⁵⁰ Dit creëert een ongelijke behandeling tussen personen met en zonder pensioenvermogen, aangezien het pensioenvermogen niet als box 3-vermogen wordt aangemerkt. Dat geldt ook voor andere vermogensbestanddelen die niet onder box 3 vallen.⁵¹ In de toeslagensfeer zien we dus het merkwaardige feit dat vermogen eerst als afzonderlijke toekenningstoets geldt en bovendien via het vermogensrendement ook invloed heeft door het inkomensafhankelijke karakter van de toeslag. Terwijl in de inkomstenbelasting vermogensinkomsten in doorsnee relatief lager worden belast, leiden ze via toeslagen in het toeslagtraject juist tot een hoge impliciete marginale druk. Dat komt de consistentie van het draagkracht- en toeslagbeleid niet ten goede.

6 Vormgeving heffingskortingen

6.1 Invoering kortingsystematiek

Een markante aanpassing in de vormgeving van de tariefstructuur van de Wet IB 2001 was de overstap van de belastingvrijesom-methode op de heffingskorting. Bij de belastingvrijesom-methode was de belastingbesparingswaarde afhankelijk van het geldende toptarief. De effecten daarvan hadden daarom een inkomensafhankelijk karakter. Met de overstap op de heffingskortingen is daaraan een einde gekomen. De heffingskorting levert voor iedere belastingplichtige een gelijkblijvend bedrag aan belastingvermindering op. Om die reden bestond toen ook geen behoefte meer aan beperkingen in de overdraagbaarheid van de basisaftrek tussen partners. De belastingbesparingswaarde werd door de kortingssystematiek immers voor beide partners gelijk. Wel werd op gezinsniveau een verrekeningsmaximum ingebouwd, waardoor de kortingen op gezinsniveau niet hoger konden zijn dan het door het gezin betaalde bedrag van de belasting en premies. De verdeling van de inkomensaanbreng in gezinsverband was zodoende fiscaal niet relevant. Wel werd de mogelijkheid van een negatieve inkomstenbelasting door het verrekeningsmaximum nadrukkelijk afgesneden. In dit opzicht onderscheidt de belastingheffing zich van de toeslagtoekenning.

In de huidige tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting zijn diverse sturingsinstrumenten opgenomen die de arbeidsparticipatie willen bevorderen. Als zodanig zijn ingezet: de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de kinderopvangtoeslag, de doorwerktoeslag en – sinds 2009 – ook de algemene heffingskorting. Tot 2015 kende de Wet IB 2001 ook nog de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting, maar die zijn toen geïntegreerd in de kindregelingen. Wij hebben reeds vastgesteld dat aan de effectiviteit van deze stimuleringsinstrumenten wordt getwijfeld, mede door hun brede reikwijdte. We zullen thans aan de vormgeving van de nog bestaande participatiebevorderende instrumenten nadere aandacht besteden.

⁴⁹ Rapport werkgroep Fiscaliteit ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, juli 2016, p. 42.

⁵⁰ Dat geldt trouwens ook voor het buiten de Awir vallende kindgebonden budget.

⁵¹ Er wordt wel een bijtelling doorgevoerd voor in box 3 vrijgestelde groene beleggingen en niet in box 3 begrepen buitenslands vermogen.

6.2 Arbeidskorting

De arbeidskorting wordt verleend aan de belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid winst uit een onderneming, loon of resultaat uit een werkzaamheid geniet. De korting is afhankelijk van het arbeidsinkomen met een maximering van het kortingbedrag (2017: € 3.223) en wordt per werkzame persoon volgens een ingewikkelde kortingstructuur toegekend. Tot het arbeidsinkomen van € 9.309 bedraagt het opbouwpercentage 1,772%; vervolgens tot het maximum 28,317%. Boven het arbeidsinkomen van € 32.444 treedt voor de arbeidskorting een afbouwtraject in werking door een verlaging met 3,6% van het surplus. Dit gaat door totdat bij een arbeidsinkomen van € 121.972 het arbeidskortingbedrag weer nihil is geworden.

De arbeidskorting heeft een tweeslachtig karakter. Enerzijds is het de compensatie voor de niet-afrekbaarheid van kosten die causaal samenhangen met de in dienstbetrekking verrichte werkzaamheden en anderzijds is het een participatieprikkel. De korting vergroot het netto inkomen van degenen die actief zijn op de arbeidsmarkt. De participatieprikkel werkt binnen de dienstbetrekking maximaal indien aan de werkzaamheden voor de belastingplichtige geen arbeidskosten verbonden zijn (of deze kosten door de werkgever – al dan niet belastingvrij – worden vergoed). Door de maximering van het kortingbedrag werkt de prikkel het sterkst aan de onderkant van het loonebouw.

De arbeidskorting is een schoolvoorbeeld van een fiscaal sturingsmiddel dat tegelijkertijd wordt ingezet als arbeidsmarktinstrument en als belastingverdelingsmaatregel. Deze doelstellingen staan met elkaar op gespannen voet. Omdat in de Wet IB 2001 de arbeidskorting in de plaats is gekomen van de afrekbaarheid van werkelijk gemaakte kosten ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking, ontstaat een storende weeffout die leidt tot een verschil in draagkrachtmeting tussen werknemers die geen kosten hoeven te maken of daarvoor een onbelaste vergoeding krijgen en werknemers die kosten maken en deze zelf moeten dragen. De ongelijkheid ontstaat doordat alle werknemers, onafhankelijk van de vraag of ze wel of geen kosten moeten maken, een arbeidskorting krijgen. De weeffout wordt versterkt door de beslissing deze korting inkomensafhankelijk te maken om de arbeidsparticipatie aan de onderkant in het loonebouw te versterken. De toenemende marginale belastingdruk in de afbouwtraject heeft echter een participatieontmoedigend effect.⁵² Alleenverdienergezinnen worden daar bij gelijk gezinsinkomen in het algemeen sterker door getroffen dan tweeverdienergezinnen. Ook zou de vereenvoudiging zijn gediend met het invoeren van een vast percentage tot een bepaald maximumbedrag.

6.3 Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Doel van inkomensafhankelijke combinatiekorting is het werken voor alleenstaanden en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar aantrekkelijker te maken. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (2017) geldt voor de belastingplichtige die een arbeidsinkomen heeft dat meer bedraagt dan € 4.895 of in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek. De korting wordt toegekend aan de minstverdienende partner. Zijn/haar inkomen is bepalend voor het kortingbedrag. Bij gelijk huishoudensinkomen, maar ongelijke verdeling van de werkzaamheden tussen de partners, kan de combinatiekorting derhalve verschillend zijn. Deze korting is dus niet leefvormneutraal, want de wetgever bemoeit zich via de vormgeving van de faciliteit

⁵² Dit soort verfijningen leidt tot ingewikkeldheden in andere regelingen, zoals voor het vaststellen van de optimale keuze tussen toepassing van de meewerkafrek of uitbetaling van een zakelijke beloning.

nadrukkelijk met de verdeling van de zorg- en werktaken tussen de partners en wenst daarin een sturende rol te vervullen. Voor elke euro die meer wordt verdiend dan € 4.895 loopt de inkomensafhankelijke korting op met 6,159%. Door de maximering van het kortingsbedrag (€ 2.778) en het vaste basisbedrag werkt de participatieprikkel het sterkst aan de onderkant van het loongebouw.

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is onafhankelijk van de voor de kinderopvang gemaakte kosten. Ook wanneer geen opvangkosten behoeven te worden gemaakt, wordt toch de combinatie toeslag verstrekt. Overigens kan de verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting door hoger arbeidsinkomen weer deels worden afgeroomd door een lagere kinderopvangtoeslag die immers eveneens een inkomensafhankelijk karakter heeft, maar nu in tegengestelde richting effectief is. Een beleidsalternatief kan zijn de inkomensafhankelijke combinatiekorting af te schaffen en de budgettaire opbrengst te besteden aan verhoging van de kinderopvangtoeslag voor met name alleenstaande ouders zodat de inkomensondersteuning alleen bij gezinnen terecht komt die formele opvangkosten hebben.⁵³ Daarmee wordt dan bovendien bereikt dat het integratieproces voor jonge kinderen al eerder in gang wordt gezet.⁵⁴

6.4 Werkbonus

De werkbonus stamt uit 2014 en beoogt de arbeidsparticipatie van ouderen te verbeteren. De bonus is bedoeld als financiële compensatie voor de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd voor werknemers met lage inkomens. Hij is echter met ingang van 2015 voor nieuwe jaarringen weer afgeschaft. De oorspronkelijke ingangleeftijd wordt om die reden jaarlijks telkens met één jaar verhoogd. Dat leidt ertoe dat de werkbonus vanaf 2018 ook voor alle bestaande gevallen zal zijn beëindigd. Tot dat moment wordt de werkbonus op het in 2015 bestaande niveau voortgezet (€ 1.119). De doorwerkbonus is een leeftijdsafhankelijke belastingkorting die op dezelfde grondslag wordt verleend als de arbeidskorting. De bonus is een participatieprikkel. De bonus is – ruw gezegd – afhankelijk van het arbeidsinkomen met maximering van het bonusbedrag. Het bedrag wordt per werkzame persoon toegekend. Het is de vraag of de bonus een wezenlijke functie vervult voor de arbeidsmotivatie. De bereidheid door te werken wordt in deze leeftijdscategorie hoofdzakelijk bepaald door de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de arbeidssatisfactie. De bonus is vooral een voordeel dat als “mooi meegenomen” wordt ervaren, maar nauwelijks participatieversterkend is.

6.5 Het afbouwtraject van de aanrechtsubsidie

In 2009 is de wetswijziging in werking getreden (en in 2012 versneld) die het overhevelen van de benutbare heffingskorting in 15 jaarlijkse stappen van 6 2/3% afschaft voor partners die vóór 1 januari

⁵³ Zowel de inkomensafhankelijke combinatiekorting als de kinderopvangtoeslag komt de minstverdienende partner en de alleenstaande ouder tegemoet. Ook vanuit de wens om te vereenvoudigen ligt het voor de hand om met slechts één van beide instrumenten verder te gaan. Hoewel beide instrumenten verschillende doelgroepen bereiken (een tegemoetkoming in de kosten van informele respectievelijk formele opvang van jonge kinderen), is een belangrijke vraag of een algemene stimulans voor minstverdienende partners wel nodig is. Als zij gaan werken, verliezen ze immers – en hierin verschillen ze met alleenstaande ouders – geen uitkering.

⁵⁴ In het verleden kenden we nog de alleenstaande oudertoeslag die gold voor dezelfde personen voor wie de arbeidskorting gold en die geen partner hadden, maar wel een gemeenschappelijke huishouding voerden met een kind jonger dan 27 jaar (bij aanvang van het kalenderjaar) en dat kind in belangrijke mate onderhielden. Het was een prikkel die was toegesneden op alleenstaande ouders om hen te motiveren te participeren in het arbeidsproces. Door de maximering van het kortingsbedrag en het vaste basisbedrag werkte de participatieprikkel ook hier het sterkst aan de onderkant van het loongebouw.

1963 geboren zijn. In 2017 geldt in die gevallen nog als maximaal benutbare partnerkorting een bedrag ter grootte van 40% van de algemene heffingskorting. Als reden voor deze geleidelijke afbouw van benutbare partnerkorting is aangegeven de wens de arbeidsparticipatie te versterken. Deze argumentatie staat enerzijds op gespannen voet met het karakter van de algemene heffingskorting als tariefcomponent in een belasting gebaseerd op de gezinsdraagkracht. Anderzijds is de maatregel als sturingsinstrument in het arbeidsmarktbeleid niet adequaat, omdat 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 strijdig met de leefvormneutraliteit. Het afbouwtraject van de aanrechtsubsidie roept daarom voor gezinnen waarvan beide partners willen werken aan de onderkant van het inkomensgebouw de frustratie op dat één of beide partners tegen hun zin geen werk kunnen krijgen en zich daarenboven daarvoor gestraft voelen door beperkingen in de verzilvering van de algemene heffingskorting. Het ligt voor de hand bij een belastinghervorming aan deze steeds sterkere scheefgroei in belastingdruk een halt toe te roepen. Bovendien blijkt uit onze internationale vergelijking (onderdeel 3.3) dat alleenverdienergezinnen in Nederland een aanzienlijk hogere marginale belastingdruk hebben; vooral de alleenverdienergezinnen met kinderen.

6.6 Ouderenkorting

De ouderenkorting wordt toegekend aan degene die aan het einde van het kalenderjaar, of bij eerdere beëindiging van de belastingplicht, de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. De hoogte is afhankelijk van het totale inkomen uit de drie boxen (*verzamelinkomen*). Is dit totale inkomen in 2017 € 36.057 of minder, dan bedraagt de korting € 1.292 (2017); is dit hoger, dan bedraagt de ouderenkorting € 71. Overschrijding van de € 36.057-grens kan bij een minimale inkomensstijging zodoende leiden tot vermindering van de ouderenkorting met € 1.221. Een dergelijk schokeffect is absurd en dermate fors dat de wetgever daar zo snel mogelijk een meer geleidelijke aanpassing voor in de plaats moet stellen.⁵⁵ Het toekenningsmechanisme geldt per partner. Door de individuele inkomensgrens in het basisinkomen werkt deze korting niet leefvormneutraal. Bij gelijk gezinsinkomen kan de omvang van de ouderenkorting zodoende verschillend zijn, afhankelijk van de verhouding in de inkomensaanbreng van de partners. Partners moeten er daarom op bedacht zijn steeds de meest voordelige verdeling van hun gezamenlijke inkomen te effectueren. Dat geldt niet alleen vanwege de vrije toerekening van vermogensinkomen, maar ook door de beperking in de verzilveringsmogelijkheid die voor deze korting niet op gezinsniveau geldt, maar per partner.⁵⁶

7 Conclusies

Het zou mooi zijn als na de verkiezingen van 15 maart 2017 voldoende draagvlak zou blijken te bestaan om te komen tot een belastinghervorming, zodat de vastgelopen taboedossiers kunnen worden opgelost, de ingewikkelde regelingen vereenvoudigd en de kwetsbare handhaving versterkt. Beleidsbepalers kampen met de spanning tussen de ambitie inkomensheffingen naar draagkracht te heffen en de wens heffingsinstrumenten in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere beleidsdoeleinden. In de uitwerking ontstaan daardoor grote verschillen in de belastingdruk tussen

⁵⁵ Leo Stevens en Arjan Lejour (2016), paragraaf 4.4.e.

⁵⁶ De Eerste Kamer heeft deze onvolkomenheid onderkend en een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgedragen in het Belastingplan 2018 met een geleidelijke afbouw te komen. Opmerkelijk is dat zo lang in deze evidente onrechtvaardigheid werd berust.

verschillende groepen, hetgeen niet (altijd) spoort met de achterliggende draagkrachtoverwegingen. Ze ondergraven de geloofwaardigheid van het belastingstelsel. Beleidsmakers moesten sinds de introductie van de Wet IB 2001 steeds meer herverdelingsinspanningen leveren. Ingrijpende maatregelen zijn nodig om de bestaande inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden.

Dit artikel brengt de volle omvang van de Nederlandse herverdelingsinspanningen in beeld. We hebben ons vooral gericht op de inkomensheffingen. Hieruit blijkt dat de wetgever sinds 2001 flink heeft moeten bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een “evenwichtig” inkomensbeeld kon worden gerealiseerd. Per saldo is de koopkracht voor veel groepen in 2014 lager uitgevallen dan in 2001 het geval was. Met name (fors hogere) inkomensheffingen holden de koopkracht uit (zorgpremies). Een uitzondering is de koopkracht voor de groep senioren; die wel is gestegen. Er moest flink worden gesleuteld aan het belastingstelsel via een steeds fijnmaziger instrumentarium, omdat de variatie van de bruto inkomensmutaties tussen de diverse groepen huishoudens (zeer) groot was.

Sturingsinstrumenten in de vorm van “belastingsubsidies” staan per definitie op gespannen voet met de draagkrachtoverwegingen die profielbepalend zijn voor de loon- en inkomstenbelasting. Dat vereist dat aan de beleidskeuze om beide doelstellingen in één heffing te integreren, een overtuigende effectanalyse ten grondslag behoort te liggen. Anders gezegd: terughoudendheid is geboden bij het om beleidsinstrumentele redenen invlechten van belastingsubsidies in draagkrachtbelastingen. Dat neemt niet weg dat deze aanpak in bepaalde gevallen doelmatigheidsvoordelen kan hebben, maar toepassing van belastingsubsidies heeft enkele in het oog springende nadelen. In het kader van de probleemstelling van dit artikel betreffende het leefvormneutraal inkomensbeleid hebben wij ons beperkt tot de constatering dat afzonderlijke regelingen met hun eigen tariefstructuren een coherent en consistent uitgevoerd inkomensbeleid bemoeilijken. Afzonderlijke inkomensondersteunende regelingen zijn daarom bestuurlijk slechts aanvaardbaar als de genoemde nadelen kleiner zijn dan het voordeel van de efficiëntere uitvoering. Dat leidt tot een heroverweging van de breed toegepaste arbeidsparticipatieprikkels in de inkomstenbelasting. Inkomensafhankelijke heffingskortingen verstoren de transparantie van het verloop van de effectieve lastendruk en compliceren de wetstoepassing. De toeslagen kunnen worden gestroomlijnd door de toekenningssystematiek strakker te laten aansluiten op de systematiek van het belasten naar draagkracht. De draagkrachtmaatstaf voor de belastingheffing kan daartoe beter worden afgestemd op het gezinsinkomen, bijvoorbeeld door toepassing van het splitsingsstelsel of een vlaktaksachtige benadering (daarbij nemen wij de vermindering van arbeidsaanbodprikkels voor met name jonge moeders voor lief). De premieheffing voor de volksverzekeringen en de zorg zou in dat verband beter kunnen worden gefiscaliseerd.

Naast deze nogal gevoelige dossiers zouden in een hervormingsoperatie ook diverse vereenvoudigingen kunnen worden doorgevoerd en de verstoringen van het globale evenwicht (“neutraliteit voor economisch gelijke situaties”) kritisch op hun uiteindelijk effect worden doorgelicht. Uiteindelijk moet dat alles worden ingepast in het nagestreefde evenwichtige inkomensbeleid. Het spreekt voor zich dat vooral die beleidsdoelstelling in het politieke spectrum steeds een gevoelig discussiepunt zal zijn en blijven. En nadat op deze wijze de stabiliteit van het stelsel is hersteld kan voorzichtig worden gewerkt aan verschuiving van de heffingsgrondslagen van inkomen naar (milieubelastend) verbruik.