

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

NADRUK VERBODEN

Erasmus School of Economics (ESE)

Fiscale Economie

Masterscriptie

Leefvormneutraliteit

in het inkomstenbelasting-, socialezekerheids- & toeslagenstelsel

Naam: Herwin Riphagen

Examenummer: 427252

Begeleider: prof. dr. P Kavelaars

Rotterdam, 30 November 2020

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen	5
1 - Inleiding.....	6
1.1 - Aanleiding	6
1.2 - Onderzoeksvragen	7
1.3 - Toetsingscriteria, opzet en afbakening.....	8
1.3.1 - Toetsingscriteria	8
1.3.2 - Opzet.....	8
1.3.3 - Afbakening	10
Hoofdstuk 2 – Determinanten van leefvormneutraliteit.....	11
2.1 – Inleiding.....	11
2.2 – Het draagkrachtbeginsel	11
2.3 - Verschillende heffingsstelsels.....	13
2.4 – Afwegingen ten aanzien van verschillende stelsels	13
2.4.1 – Maatschappelijke afwegingen	14
2.4.2 – Financieel juridische afwegingen	15
2.5 – Leefvormneutraliteit en de verhouding tot het draagkrachtbeginsel	16
2.6 – Deelconclusie	17
Hoofdstuk 3 – Economische Effecten	18
3.1 - Inleiding	18
3.2 - Tariefprogressie en draagkracht.....	18
3.3 - Optimale belastingtheorie	19
3.3.1 - Verstoring op de arbeidsmarkt.....	20
3.3.2 – Rolverdeling en verstoring van huishoudelijke productie.....	21
3.3.3 - Herverdeling tussen een- en tweeverdieners.....	21
3.3.4 - Herverdeling tussen alleenstaanden en samenwonenden	22
3.3.5 - Herverdeling tussen huishouden met en zonder kinderen	22
3.3.6 – Individueel- of huishoudinkomen?	23
3.4 - Deelconclusie	23
Hoofdstuk 4 – Doelstellingen.....	25
4.1 – Inleiding.....	25
4.2 – Evenredige lastenverdeling.....	25
4.3 – Inkomensherverdeling	26
4.4 – Arbeidsparticipatie.....	27
4.5 - Overige doelstellingen	28
4.6 - Deelconclusie	29

Hoofdstuk 5 – De inkomstenbelasting.....	31
5.1 – Inleiding.....	31
5.2 – Subject.....	31
5.3 – Object en maatstaf.....	33
5.3.1 – Persoonsgebonden aftrek.....	33
5.3.2 – Heffingsvrij vermogen.....	35
5.3.3 – Splitsingsstelsel.....	36
5.4 – Tarief.....	37
5.4.1 - Vlaktaks.....	38
5.5 – Heffingskortingen.....	39
5.5.1 - De algemene heffingskorting.....	39
5.5.2 – De arbeidskorting.....	40
5.5.3 - De inkomensafhankelijke combinatiekorting.....	41
5.5.4 - De jonggehandicaptenkorting.....	41
5.5.5 - De ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting.....	41
5.6 – Negatieve inkomstenbelasting.....	42
5.7 – Deelconclusie.....	43
Hoofdstuk 6 – Het socialezekerheidsstelsel.....	44
6.1 – Inleiding.....	44
6.2 – Financiering sociale verzekeringen.....	45
6.2.1 - Subject.....	45
6.2.2 – Object en maatstaf.....	46
6.2.3 – Tarief.....	47
6.2.4 – Heffingskorting.....	47
6.2.5 – Alternatieve financiering.....	48
6.3 – Financiering zorgverzekering.....	49
6.4 – Uitkeringen vanuit de sociale zekerheid.....	51
6.4.1 - Inkomensdervingsregelingen versus minimumbehoefteregelingen.....	51
6.4.2 – Uitkeringen sociale voorzieningen.....	52
6.4.3 – Uitkeringen volksverzekeringen.....	54
6.5 – Deelconclusie.....	56
Hoofdstuk 7 – Het toeslagenstelsel.....	58
7.1 – Inleiding.....	58
7.2 – Subject.....	58
7.3 – De tegemoetkoming.....	59
7.4. – Specifieke regelingen.....	62

7.4.1 – Huurtoeslag.....	62
7.4.2 – Zorgtoeslag.....	65
7.4.3 – Kinderopvangtoeslag.....	66
7.4.4 – Kindgebonden budget.....	68
7.5 – Stelselwijziging	69
7.6 – Deelconclusie	70
Hoofdstuk 8 - Conclusies en aanbevelingen	72
8.1 - Inleiding	72
8.2 - Samenvatting	72
8.3 - Conclusie en aanbevelingen	75
Bibliografie	77
Artikelen.....	77
Boeken	80
Kamerstukken	83
Rapporten	84
Onlinebronnen	87
Wetten en Regelingen	88
Jurisprudentie	88
Overige bronnen	88

Lijst van gebruikte afkortingen

AHK	Algemene Heffingskorting
AK	Arbeidskorting
AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijk regelingen
AWR	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
BRP	Basisregistratie Personen
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
IACK	Inkomensafhankelijke Combinatie Korting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IOW	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
PW	Participatiewet
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
TW	Toeslagenwet
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wet IB 1964	Wet op de inkomstenbelasting 1964
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
Wht	Wet op de huurtoeslag
Wkb	Wet kindgebonden budget
Wko	Wet kinderopvang
Wlz	Wet langdurige zorg
WML	Wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet

1 - Inleiding

1.1 - Aanleiding

Op 27 september 2019 stuurden de staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief aan de Tweede Kamer¹ waarin een onderzoek werd gedeeld als reactie op de motie Stoffer² met als titel 'Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden.' De achtergrond van voornoemde motie is het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners waarbij ook de vraag werd gesteld of deze ongelijkheid gerechtvaardigd is. Het onderzoek ziet op de verschillen in marginale belastingdruk die bestaan tussen verschillende typen huishoudens.

Discussies omtrent (marginale) belastingdruk gaan hand in hand met het draagkrachtbeginsel. Bij de totstandkoming van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) is expliciet genoemd dat de inkomstenbelasting een heffing naar draagkracht is.³ Er wordt van elke belastingplichtige – rekening houdend met de aard en de omvang van zijn inkomen en zijn persoonlijke omstandigheden – een bijdrage gevraagd voor de algemene middelen.

Voor de inkomstenbelasting geldt het inkomen als maatstaf van draagkracht. De draagkracht kan echter op verschillende manieren worden bepaald. Zo kan deze worden berekend op basis van het individuele, dan wel het gezinsinkomen. De invalshoek beïnvloedt op haar beurt de definitie van leefvormneutraliteit. Dit kan allereerst betekenen dat individuen, ongeacht hun leefvorm, fiscaal gelijk worden behandeld. Daarnaast kan het ook betekenen dat alle gezinnen (of huishoudens) met een gelijk gezinsinkomen even zwaar worden belast. Deze verschillen van inzicht spelen in de discussie over leefvormneutraal belasting heffen een belangrijke rol.

Het is goed om te beseffen dat belastingheffing twee belangrijke functies heeft. Allereerst een budgettaire en daarnaast een instrumentele functie.⁴ In het onderzoek dat de bewindslieden naar de Tweede Kamer zonden, wordt een afweging gemaakt tussen drie dimensies, namelijk: (1) overheidsfinanciën, (2) arbeidsparticipatie en (3) inkomensondersteuning. De eerste dimensie is een budgettair doel, de tweede en derde zijn voorbeelden van instrumentele doelen.⁵ Deze scriptie gaat voornamelijk in op instrumentele doelen. In het bijzonder het bevorderen van arbeidsparticipatie en de doelstelling om inkomen te (her)verdelen. De Wet IB 2001 is één van de instrumenten die wordt ingezet om dit na te streven. In deze wet komt heffing naar draagkracht enerzijds terug in grondslagbepaling en tariefprogressie. Anderzijds zijn de heffingskortingen van invloed op de effectieve belastingdruk van belastingplichtigen.

Belastingheffing is echter niet het enige instrument dat inkomen (her)verdeelt. Ook andere inkomensafhankelijke regelingen worden hiervoor ingezet. Zo bestaan er verschillende toeslagen die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). Toeslagen zijn bedoeld om gerichte inkomensondersteuning te bieden aan huishoudens met lagere draagkracht. En zijn daarmee ook van invloed op het besteedbaar inkomen van een huishouden.

Belastingheffing is een species van inkomensheffing, wat ook de sociale premies omvat. Om die reden wordt in het vervolg ook van de term inkomensheffing gebruikgemaakt. De belastingopbrengsten en

¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën staatssecretaris en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 september 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 8).

² Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 86.

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3 (MvT), pag. 4-5.

⁴ Marges 2019, p. 28.

⁵ Er kan ook onderscheid worden gemaakt tussen instrumentele en instrumentalistische doelen. Zie voor een uitvoerige bespreking: Boer 2013.

de sociale premies bekostigen samen het socialezekerheidsstelsel in Nederland. Ook uitkeringen vanuit het socialezekerheidsstelsel zorgen voor inkomens (her)verdeling. Dit stelsel bestaat enerzijds uit sociale voorzieningen en anderzijds uit sociale verzekeringen. De eerste categorie bevat bijvoorbeeld de Participatiewet die de bijstandsuitkering regelt. De tweede categorie bevat de volks- en de werknemersverzekeringen waarvan respectievelijk de Algemene Ouderdomswet en de Werkloosheidswet bekende voorbeelden zijn.

Op 10 september 2018 heeft de Raad van State een reactie gegeven op het Belastingplan 2019.⁶ Hierin wordt gesteld dat het draagkrachtbeginsel onder druk is komen te staan doordat inkomensheffing andere doelstellingen nastreeft dan uitsluitend het verdelen van lastendruk. De Raad adviseert om na te denken over de vraag op welke manier in het huidige fiscale stelsel voldoende recht wordt gedaan aan het draagkrachtbeginsel en daarbij ook de samenhang tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen te beschouwen. Ook de auteurs Caminada, Goudswaard en Knoef⁷ tonen dat er grote verschillen zijn in de druk van inkomensheffingen tussen verschillende typen huishoudens en stellen dat dit moeilijk is te rijmen met het draagkrachtbeginsel. Daarbij nemen zij het standpunt in dat de wetgever volop discrimineert in belastingen en sociale regelingen doordat deze te veel worden ingezet als sturingsinstrument.

Zoals hiervoor blijkt, is de Raad van State van mening dat de toeslagen nadere beschouwing verdienen. Op 11 november 2019 is het eerste deel van het IBO-rapport 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het stelsel van toeslagen' aangeboden aan de Tweede Kamer.⁸ Dit rapport gaat in op de (on)doelmatigheid van het huidige toeslagenstelsel en verbeteringen binnen dit stelsel. Het tweede deel gaat in op verbeteringen van het stelsel als geheel.⁹ Beide deelonderzoeken zien op mogelijke verbeteringen van imperfecties en onderlinge samenhang. Een voorbeeld hiervan is dat de toeslagen worden gebaseerd op het huishoudinkomen. De inkomstenbelasting sluit echter in beginsel aan bij het individuele inkomen. Caminada en Stevens zijn dan ook van mening dat het toeslagen- en inkomstenbelastingstelsel gebrekkig op elkaar zijn afgestemd.¹⁰ Met name omdat beide stelsels een ander inkomensbegrip hanteren om tot het besteedbaar inkomen van het individu en/of huishouden te komen.

1.2 - Onderzoeksvragen

In de vorige paragraaf is gebleken dat inkomensheffing meerdere doelen heeft. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat mogelijk een spanningsveld is ontstaan tussen instrumentele¹¹ doelen en een (eerlijke) verdeling van belastingdruk die recht doet aan het draagkrachtbeginsel. Ook blijkt dat het stelsel van inkomensheffing, niet naadloos aansluit op het toeslagenstelsel. Om bovenstaande knelpunten te analyseren wordt de volgende hypothese getoetst:

Het huidige stelsel van inkomstenbelasting, sociale zekerheid en toeslagen is leefvormneutraal.

Om deze stelling systematisch te kunnen toetsen wordt het onderzoek in deelvragen opgedeeld, namelijk:

- Op welke wijze(n) kan invulling worden gegeven aan leefvormneutraliteit?
- Wat zijn de economische effecten van inkomensheffing en -verdeling?

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 4.

⁷ Caminada, Goudswaard & Knoef, WFR 2018/180.

⁸ Rapport IBO toeslagen 1 2019.

⁹ Rapport IBO toeslagen 2 2020.

¹⁰ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

¹¹ Of zelfs instrumentalistische.

- Welk beleid wordt gevoerd voor het bereiken van verschillende doelstellingen?
- Hoe is momenteel de inkomstenbelasting vormgegeven?
- Hoe is momenteel het socialezekerheidsstelsel vormgegeven?
- Hoe is momenteel het toeslagenstelsel vormgegeven?

1.3 - Toetsingscriteria, opzet en afbakening

1.3.1 - Toetsingscriteria

Het huidige stelsel wordt getoetst aan de grondbeginselen van belastingheffing die van toepassing zijn op voorgenoemde heffingen.¹² Enerzijds wordt beoordeeld of het stelsel voldoet aan de verdelingsbeginselen. Allereerst worden de stelsels getoetst aan het gelijkheidsbeginsel wat kort gezegd inhoudt dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid. Voorgaande beschrijving laat zien dat twee elementen te onderscheiden zijn in het gelijkheidsbeginsel, te weten horizontale en verticale gelijkheid.¹³ Dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, komt voort uit horizontale gelijkheid. Bij verticale ongelijkheid is er sprake van een ongelijke behandeling, als deze in geen redelijke verhouding staat tot de onderlinge verschillen.¹⁴ In dit onderzoek wordt beschouwd of een persoon of huishouden met een bepaalde draagkracht niet anders wordt belast dan een ander met eenzelfde draagkracht. Er wordt dus meer in het bijzonder getoetst aan het draagkrachtbeginsel. Volgens dit beginsel moet worden geheven naar rato van ieders (financiële) draagkracht.¹⁵ Dit is een operationalisatie van ongelijke behandeling van ongelijke gevallen. Als een persoon of huishouden (financieel) beter af is, dan is het in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel dat hij op een evenwichtige manier méér bijdraagt aan de (algemene) middelen. Uit dit onderzoek blijkt in hoeverre het voorgaande in het huidige systeem daadwerkelijk wordt bereikt.

Anderzijds wordt het succes van het gevoerde beleid getoetst. Dit wordt beoordeeld op basis van drie belangrijke toetsingscriteria. Dit zijn (1) de effectiviteit, (2) de efficiëntie en (3) de uitvoeringslasten.¹⁶ Het eerste criterium beoordeelt of de regeling haar doelen bereikt. De doelen die de verschillende regelingen nastreven zijn talrijk en daarom worden deze in het eerste stadium geïdentificeerd. Het tweede criterium analyseert wat de kosten en opbrengsten zijn die gemoeid zijn met het heffen van de belasting. Er wordt hierbij een nauwe betekenis gehanteerd voor de term efficiëntie. In dit onderzoek ziet het met name op de verstorende werking van belastingen wat leidt tot economische kosten. Het derde criterium beoordeelt in hoeverre de uitvoerende instantie de capaciteiten heeft om de regelingen uit te voeren. Ook uitvoeringslasten leiden tot kosten waardoor deze strikt gezien ook onder efficiëntie geschaard kunnen worden. Ik kies echter om de uitvoeringslasten als apart criterium te behandelen. Dit doe ik mede omdat de uitvoering de afgelopen jaren bijzondere aandacht krijgt gezien de moeilijkheden omtrent personeelstekorten en uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst.

¹⁷

1.3.2 - Opzet

Allereerst wordt in hoofdstuk twee ingegaan op de determinanten van het begrip leefvormneutraliteit. Er wordt een verkenning gedaan van het draagkrachtbeginsel. Zoals hiervoor

¹² De Langen 1954.

¹³ Van den Dool 2009.

¹⁴ Poelmann in Cursus Belastingrecht FBR.4.4.0.A.

¹⁵ Van Kempen in Cursus Belastingrecht IB.0.0.1.

¹⁶ Voor effectiviteit wordt de term doeltreffendheid als synoniem gebruikt. Voor efficiëntie wordt ook de term doelmatigheid gehanteerd in dit onderzoek.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 523.

blijkt, bestaan bij de operationalisering van het begrip draagkracht verschillende opvattingen. De definitie die hieraan wordt gegeven, speelt een belangrijke rol bij de beoordeling of sprake is van leefvormneutraliteit. Zodoende komt ook het belastingsubject ter sprake en wordt kort de fiscale behandeling van partners besproken (in hoofdstuk vijf wordt hier dieper op ingegaan). Vervolgens worden mogelijke stelsels besproken. Hierin komen met name het samenvoegingsstelsel, het gezinsstelsel, het splitsingsstelsel en het individuele stelsel aan de orde.

In hoofdstuk drie wordt voorwerk verricht om te kunnen analyseren of de inkomensheffing en inkomensverdeling effectief zijn. Daarom worden de economische effecten van belastingheffing besproken. Deze zijn van invloed op zowel de budgettaire als de instrumentele functie van belastingheffing. Allereerst wordt ingegaan op de theorie van de optimale belastingheffing. Dit geeft inzichten in mogelijke verstoringen op de arbeidsmarkt en huishoudelijke productie. Ook efficiëntie bij het proces van inkomensverdeling wordt besproken met het oog op de volgende hoofdstukken over de inkomstenbelasting, sociale zekerheid en toeslagen.

Het vierde hoofdstuk gaat over de verschillende beleidsdoelstellingen die de overheid nastreeft. Met name de doelstellingen van evenredige lastenverdeling, inkomensherverdeling en arbeidsparticipatie worden beschouwd. Door duidelijk voor ogen te hebben welke doelstellingen bestaan, wordt het mogelijk om te analyseren of het huidige beleid effectief is in het bereiken van haar doelen.

Het vijfde hoofdstuk gaat over de inkomstenbelasting. Hierin wordt beschouwd in hoeverre het huidige stelsel is vormgegeven als leefvormneutrale heffing. Zodoende worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bepalingen besproken die de belastingdruk van verschillende huishoudens beïnvloeden. Dit zijn enerzijds de tariefstructuur en grondslagbepaling, en anderzijds de heffingskortingen. Daarnaast wordt de fiscale behandeling van partners en de overdraagbaarheid van inkomensbestanddelen besproken.

Hoofdstuk zes ziet op het socialezekerheidsstelsel. Het stelsel is tweeledig en bestaat uit de sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. De eerste categorie wordt bekostigd uit de algemene middelen. De tweede wordt gefinancierd door middel van premieheffing. In dit hoofdstuk wordt beschouwd in hoeverre het aansluiten bij de heffing inkomstenbelasting voor heffing van de sociale verzekeringspremies recht doet aan het draagkrachtbeginsel. Daarnaast worden verschillende regelingen besproken om te bepalen of de betalingen vanuit deze regelingen al dan niet leefvormneutraal zijn vormgegeven.

Hoofdstuk zeven geeft gehoor aan het geluid dat de Raad van State gaf om uitdrukkelijk de toeslagen te betrekken. Het inkomensbegrip van de inkomensafhankelijke regelingen is door de Awir in 2006 geharmoniseerd.¹⁸ Hieronder vallen de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag. In dit onderdeel wordt beoordeeld in hoeverre de zowel de specifieke regelingen, als het stelsel als geheel leefvormneutraal zijn opgezet. Daarbij wordt ook de verhouding van de Awir tot de inkomstenbelasting beschouwd.

In het achtste hoofdstuk wordt tenslotte een overzicht gegeven van alle bevindingen en wordt beoordeeld in hoeverre verbeteringen van het systeem van inkomensheffing en -verdeling mogelijk zijn. Er worden handvaten gegeven voor een (her)inrichting van het stelsel. Dit helpt beleidsmakers om hun doelstellingen te realiseren met inachtneming van de verdelings-, doelmatigheids- en doeltreffendheidsbeginselen.

¹⁸ Stb. 2005, 344.

1.3.3 - Afbakening

Inkomensheffing is een breed begrip. Dit omvat de vier categorieën loonheffingen.¹⁹ Hiervan zijn de loonbelasting en premieheffing werknemers- en volksverzekeringen bij wege van inhouding een voorheffing op de inkomstenbelasting voor personen in loondienst. Voor personen die een inkomen genieten buiten dienstbetrekking wordt de premie volksverzekeringen bij wege van aanslag over het inkomen geheven. De premieheffing zorgverzekeringen en werknemersverzekeringen worden niet behandeld in deze scriptie voor zover deze ten laste komen van de werkgever. Dit betekent dat enkel de eigen (inkomensafhankelijke) bijdrage aan de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) aan de orde komt. Deze functioneert feitelijk ook als een volksverzekering. Voorgenoemde inkomensheffingen kunnen ook alle resulteren in een uitkering. Het beschouwen van alle specifieke wettelijke bepalingen die regelen wanneer een persoon recht heeft op middelen uit de sociale zekerheid gaat deze scriptie te buiten. In hoofdstuk zes wordt op hoofdlijnen ingegaan op de redenen om bepaalde regelingen (niet) te behandelen. Daarnaast krijgen, mede door het actuele politieke en maatschappelijke debat, de toeslagen aandacht in deze scriptie. Ook hiervoor geldt dat niet alle specifieke wettelijke bepalingen tot in detail worden besproken. Er wordt evenwel op hoofdlijnen beschouwd in hoeverre de specifieke regelingen deel uitmaken van een leefvormneutraal stelsel.

Zoals eerder is opgemerkt heeft inkomensheffing meerdere doelen. Deze scriptie richt zich voornamelijk op (her)verdeling tussen arm en rijk en de stimulering van de arbeidsparticipatie. Andere (instrumentalistische) doelen zoals de vergroening van de economie of stimulering van de woningmarkt worden in deze scriptie niet behandeld.

¹⁹ Mertens 2019, p. 1.

Hoofdstuk 2 – Determinanten van leefvormneutraliteit

2.1 – Inleiding

Dit hoofdstuk gaat allereerst in paragraaf 2.2 in op het draagkrachtbeginsel. Het verduidelijkt wat onder dit beginsel wordt verstaan. Het is ook van belang om te bepalen op welk niveau draagkracht wordt gemeten. Zodoende worden in paragraaf 2.3 de mogelijke stelsels voor inkomensheffing besproken. De mogelijke stelsels verschillen bijvoorbeeld ten aanzien van subjectkeuze. Vervolgens worden in paragraaf 2.4 enkele criteria besproken die kunnen helpen bij het maken van een keuze tussen deze stelsels. Voorts wordt in paragraaf 2.5 het begrip leefvormneutraliteit nader gedefinieerd en wordt in paragraaf 2.6 afgesloten met een deelconclusie.

2.2 – Het draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel wordt vaak geïllustreerd met de zinssnede: ‘de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen’. Deze metafoor veronderstelt dat een eerlijke verhouding tussen de kracht van de schouders en het gewicht van de lasten moet bestaan. Uit onderzoek van Grapperhaus²⁰ blijkt dat het draagkrachtbeginsel, dat zich heeft gevestigd als leidende norm binnen de inkomstenbelasting,²¹ een lange historie kent. Volgens de theorie van Adam Smith moeten alle burgers belasting betalen “*in proportion to their respective abilities*”.²² Wat onduidelijk blijft, is wat iemands ‘abilities’ precies zijn. Ook in het Engels komt dit begrip voor. De vertaling van het (fiscale) draagkrachtbeginsel is het ‘*ability to pay-principle*’. Dit geeft enige concretisering: het vermogen om (belasting) te betalen bepaalt de draagkracht.

Onze samenleving kent de overtuiging dat belastingheffing gebaseerd moet zijn op het morele ideaal van een sociale gemeenschap. De budgettaire functie van belastingheffing dient ertoe dat collectieve lasten/overheidsfinanciën worden bekostigd. Het inkomen wordt veelal als bepalende *ability* gezien. Dit is echter niet de enige financiële maatstaf waaruit draagkracht kan blijken. Ook vermogen kan als financiële maatstaf dienen. De tegenhanger van het begrip draagkracht is het begrip ‘draaglast’.²³ Dit begrip, dat veelal wordt gehanteerd in andere sociale wetenschappen, verwijst naar de opgaves die een persoon heeft op verschillende levensdomeinen, zoals dagbesteding, huisvesting en financiën. In dit onderzoek staat centraal hoe de financiële draaglast²⁴ ter bekostiging van de Nederlandse overheidsfinanciën zich verhoudt tot de veronderstelde draagkracht van het vastgestelde subject.

Niet enkel financiële, maar ook andere kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken, kunnen worden aangegrepen ter invulling van het draagkrachtbegrip. Uit de geschiedenis blijkt dat er een grote variëteit aan kwantitatieve factoren hebben gefungeerd als maatstaf voor draagkracht; bijvoorbeeld het aantal vensters, deuren, schoorstenen of bedienden.²⁵ Ook kwalitatieve factoren als persoonlijke omstandigheden, (toegang tot) maatschappelijke voorzieningen en economische instituties zijn van invloed op de draagkracht. Zoals blijkt uit latere hoofdstukken wordt veelal aangenomen dat draagkracht moet worden bepaald aan de hand van drie grootheden, namelijk consumptie, inkomen en vermogen.²⁶ Heithuis e.a. zijn echter van mening dat het draagkrachtbegrip tekort zou worden gedaan indien het louter aan de hand van deze drie factoren zou worden vastgesteld. Cohen Stuart is van mening dat het inkomen de voornaamste draagkrachtbepalende factor is. Volgens hem moet bij

²⁰ Grapperhaus 1993, p. 63.

²¹ *Interimrapport Commissie Van Dijkhuizen* 2012, p. 33.

²² Smith 1776.

²³ Denters, Jonker & Rijnkels, Sociaal bestek 81(1).

²⁴ Dit wordt in het vervolg ook wel ‘lastendruk’ genoemd.

²⁵ Grapperhaus 1993, p. 53.

²⁶ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2020, p. 1.

een burger belasting worden geheven over het inkomen met uitsluiting van het gedeelte van het inkomen dat nodig is om in een minimumbestaan te kunnen voorzien. De beeldspraak die hij hiervoor gebruikt is dat “een brug eerst haar eigen gewicht moet kunnen dragen alvorens ook andere lasten te kunnen torsen.”²⁷

Draagkracht is een begrip dat, mede door sprekende metaforen die trachten haar te verduidelijken, in eerste instantie misschien vrij helder lijkt. Toch blijkt uit het voorgaande dat er over de factoren die draagkracht moeten meten kan worden gediscussieerd. Ook Hofstra²⁸ signaleerde 80 jaar geleden dat de hantering van het draagkrachtbeginsel niet per definitie naar ieders opvatting een eerlijke verdeling van lasten betekent. Hij stelt dat het een misvatting is om te denken dat de draagkrachttheorie in staat is een ondubbelzinnige oplossing te verschaffen van het vraagstuk van de rechtvaardige en juiste verdeling van belastingen. Hieruit concludeer ik dat het begrip slechts een raamwerk creëert. Uit de operationalisering van het begrip volgt wat een rechtvaardige en juiste verdeling van de lasten betekent.

De operationalisering van het draagkrachtbegrip kan door verschillen van opvatting leiden tot andere verdelingen. Doordat draagkracht géén ondubbelzinnig begrip is, kan de vraag worden gesteld of het wel voldoet als heffingsbeginsel. Gribnau is van mening dat ondanks het feit dat een deel van de (kwalitatieve) draagkrachtbepalende factoren lastig of zelfs onmeetbaar is, dat nog niet wil zeggen dat het draagkrachtbeginsel per definitie ongeschikt is om een inkomensbegrip te formuleren.²⁹ Ook Freudenthal onderkent dat het draagkrachtbeginsel geen exacte oplossing biedt voor een eerlijke en rechtvaardige verdeling van de lasten over de schouders. Het draagkrachtbeginsel dient volgens hem echter wel te blijven bestaan als uitgangspunt van ons belastingstelsel, temeer omdat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor een heffing die enkel budgettaire doeleinden dient en geen rekening houdt met persoonlijke omstandigheden.³⁰ Hofstra is het niet met deze twee auteurs eens. Hij stelt dat, onder verwijzing naar Kurt Schmidt³¹, het draagkrachtbeginsel zowel een bevredigende theoretische motivering als een duidelijke inhoud mist, zodat het voor het belastingbeleid geen heldere richtlijnen voor de praktijk kan opleveren.³² Ik deel echter de opvatting van Gribnau en Freudenthal. Het draagkrachtbeginsel heeft een belangrijke waarde voor belastingheffing, omdat het door de wetenschap meer concreet is geworden en hierdoor wel degelijk is te gebruiken in de praktijk.³³ Het feit dat bij het bepalen van de draagkracht met name kwalitatieve factoren niet exact benaderd kunnen worden is mijns inziens géén reden om het beginsel niet toe te passen.

Naast de verschillende factoren waarin draagkracht kan worden uitgedrukt, zijn er meer open vragen: op welk niveau moet draagkracht worden gemeten? Is de draagkracht van het individu of die van het gezin/huishouden bepalend? Een relevante vraag die hierop voortborduurde is: wie moet als subject worden aangemerkt? Bij de subjectkeuze moet daarnaast worden vastgesteld wie als partner kwalificeert. Daarnaast moet er operationalisering van het begrip ‘huishouden’ plaatsvinden. Vervolgens speelt de vraag wat een rechtvaardige verdeling inhoudt. Dat ‘sterkere schouders zwaardere lasten moeten dragen’ zegt niets over de hoeveelheid die een sterker subject extra moet dragen. Dit laatste moet wel duidelijk zijn om te kunnen beoordelen of de gekozen verdeling voldoet aan het gelijkheidsbeginsel. Een (welvaarts)economische analyse hiervan, mede aan de hand van de

²⁷ Cohen Stuart 1889, p.39.

²⁸ Hofstra, Weekblad der directe belastingen 1971/3495, p. 277.

²⁹ Gribnau, 2007, hoofdstuk 3.

³⁰ Freudenthal 2004, p. 24.

³¹ Schmidt 1980, p. 141.

³² H.J. Hofstra, Belasting naar draagkracht, WFR 1981/261.

³³ Gribnau 2006, p. 28.

theorie van het evenredige nutsoffer, wordt hiertoe gemaakt in hoofdstuk drie. De volgende paragraaf gaat in op de verschillende stelsels waarop het draagkrachtbeginsel kan rusten en beschouwt het draagkrachtniveau en de subjectkeuze.

2.3 - Verschillende heffingsstelsels

Uit zowel de inleiding als de vorige paragraaf blijkt dat het draagkrachtbeginsel een concretisering is van het gelijkheidsbeginsel. Er zijn verschillende stelsels denkbaar om te heffen naar draagkracht, namelijk: het samenvoegingsstelsel, het gezinsstelsel, het individuele stelsel en het splitsingsstelsel.³⁴ Ook combinaties van de varianten zijn mogelijk.

1. Bij het samenvoegingsstelsel worden de individuele inkomens volledig toegerekend aan één persoon. Deze persoon kan worden gezien als het 'hoofd van het gezin'. Het stelsel dateert uit een tijd waarin de man veelal de kostwinner van het gezin was en de vrouw het huishouden verzorgde. Het gezinsinkomen wordt in dit stelsel bij het hoofd van het gezin belast. Deze vormt het subject. Door de samenvoeging wordt de draagkracht feitelijk op gezinsniveau gemeten.
2. Het gezinsstelsel hanteert het gezin als subject. De draagkracht wordt ook op gezinsniveau bepaald. Anders dan bij het samenvoegingsstelsel gaat deze vorm uit van gelijkwaardigheid tussen partners. Er wordt geen gezinshoofd aangewezen als subject maar het gezin of huishouden is een zelfstandig subject. Een variant hierop kan zijn dat het inkomen van het gezin wordt gesplitst (zie stelsel nummer 4).
3. Onder het individuele stelsel geldt een strikt individuele benadering. Partners worden in de heffing betrokken alsof zij niet samenleven. De invloed van de leefvorm op de draagkracht van een individu wordt volledig genegeerd. De individuele draagkracht is leidend. In dit stelsel kunnen meerdere subjecten binnen één gezin of huishouden bestaan.
4. Het splitsingsstelsel heeft kenmerken van zowel het individuele stelsel als het gezinsstel. Onder dit stelsel worden eerst de individuele inkomens geaggregeerd om tot een gezinsinkomen te komen. Dit wordt vervolgens verdeeld over de partners in de verhouding waarin zij het inkomen (in fiscale zin) genieten.³⁵ Onder dit stelsel kunnen zodoende meerdere subjecten binnen één gezin of huishouden bestaan.

De keuze voor een bepaald stelsel wordt veelal gemotiveerd door een principiële of politieke opvatting. In de volgende paragraaf wordt daarom stilgestaan bij verschillende criteria die bij de afweging tussen verschillende stelsels houvast bieden.

2.4 – Afwegingen ten aanzien van verschillende stelsels

Nederland hanteert in beginsel voor inkomstenbelasting het individuele stelsel met enkele kenmerken van het splitsingsstelsel. Het bekendste land dat een gezinsstelsel hanteert is de VS.³⁶ Ook in de EU kent een aantal landen een gezinsbelasting. De meeste landen hebben echter een stelsel dat het meest overeenkomt met het individuele stelsel.³⁷

Bij de keuze voor een bepaald stelsel is het de vraag of de leefvorm voor inkomensheffing een relevante factor moet zijn.³⁸ Voorstanders van individualisme willen aan leefvorm géén betekenis toekennen. Zij vinden dat draagkracht op individueel niveau moet worden gemeten. Aanhangers van

³⁴ Heithuis, Kavelaars & Schuver 2020 p. 10-11.

³⁵ Zie Stevens 1986, Lejour & Stevens 2016 en Stevens, WFR 2018/33.

³⁶ Zelenak, Tax Law Review 2000/54, p. 27-28.

³⁷ Rastrigina & Verashchagina 2015, p. 22

³⁸ Stevens 2006-1, p. 41.

(een vorm van) gezinsdraagkracht zijn juist van mening dat de leefvorm wél relevant is. Draagkracht moet volgens hen op gezinsniveau worden gemeten. Wat de juiste benadering is, kan vanuit wetenschappelijk oogpunt moeilijk worden beoordeeld. Ik deel de opvatting van Hemels dat de wetenschap wel kan helpen door criteria aan te reiken voor het maken van deze afweging.³⁹ Allereerst benoemt zij de welvaartseconomie en economische efficiëntie als criteria. Deze bespreek ik in hoofdstuk drie. Ten tweede geeft zij enkele andere criteria. Ik benoem deze enerzijds als maatschappelijke en de anderzijds als financieel juridische criteria. Beide categorieën komen in de volgende sub-paragrafen aan de orde.

2.4.1 – Maatschappelijke afwegingen

Het samenvoegingsstelsel past goed in de traditie van het gezin waarin een kostwinner de belastingplichtige is. Dit gemeenschappelijke stelsel was tot 1973 de basis voor de Nederlandse inkomstenbelasting.⁴⁰ Het inkomen van een gehuwde vrouw werd hierin aan haar man toegerekend. Volgens Stevens weerspiegelde dit stelsel de maatschappelijke realiteit van die dagen.⁴¹ Het sloot goed aan omdat de inkomstenbelasting beperkt progressief was waardoor de toerekening amper tot een hogere belastingdruk leidde.⁴² Daarnaast was het ongebruikelijk dat een gehuwde vrouw zelfstandig inkomen genoot. Vanaf 1973 werd de weg ingeslagen om, mede als gevolg van toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, tot een meer zelfstandige belastingplicht van de gehuwde vrouw te komen.

Het gezinsstelsel is mijns inziens onder de huidige culturele opvatting van gelijkheid tussen partners een passender gemeenschappelijk stelsel. Bij een gezinsstelsel is de veronderstelling dat het gezin de relevante economische entiteit is die de draagkracht bepaalt. Het kan echter worden betwijfeld of een systeem dat is gebaseerd op het gezin de hedendaagse maatschappelijke werkelijkheid recht doet. Feit is dat tegenwoordig 38% van alle huishoudens uit één persoon bestaat.⁴³ In 1995 was dat nog circa 32%. Hieruit kan een maatschappelijke trend van individualisering worden afgeleid. De keuze voor een individueel stelsel is in dat opzicht logisch. Gubbels ziet dit anders.⁴⁴ Zij merkt op dat samenwonenden nog steeds de meerderheid vormen in de totale bevolking. Daarnaast benoemt zij dat van de alleenstaanden slechts een beperkt gedeelte wordt gedreven door de persoonlijke keuze om alleen te willen blijven.⁴⁵

Daarnaast heeft het traditionele huwelijk aan belang ingebonden. Dit blijkt uit een stijging van het aantal ongehuwde samenwonenden. Deze groep wordt gekenmerkt door de beperkte duurzaamheid van de samenlevingsvorm. Zij gaan zowel vaker als sneller uit elkaar dan gehuwde samenwonenden.⁴⁶ Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat een grotere persoonlijke keuzevrijheid bestaat ten aanzien van de samenlevingsvorm. Dit past goed bij de maatschappelijke trend van individualisering.

Het is lastig om objectief vast te stellen of partners maatschappelijk gezien een eenheid vormen, of als twee individuen worden gezien. Voorgaande statistieken geven slechts een oppervlakkige beschrijving. Hieruit blijkt wel dat geen eenduidig antwoord voor een stelselkeuze kan worden gegeven. De vervolgvraag is of draagkracht van het individu of draagkracht van het samenlevingsverband bepalend is voor inkomensheffing. Om de draagkracht beter te kunnen duiden,

³⁹ Hemels, WFR 2019/249.

⁴⁰ Stevens, WFR 2018/33.

⁴¹ Stevens, WFR 2018/33.

⁴² Op de verhouding tussen het progressieve tarief en het draagkracht wordt in hoofdstuk drie ingegaan.

⁴³ Statline 2019.

⁴⁴ Gubbels 2011, p. 87.

⁴⁵ Wobma & De Graaf 2009, p. 19-21.

⁴⁶ Garssen, De Graaf & Apperloo 2009, p. 25 en p. 57-58.

wordt in de volgende paragraaf de financieel juridische dimensie besproken. Enerzijds kunnen partners binnen een samenlevingsverband zelfstandige draagkracht bezitten. Anderzijds kan het zijn dat het samenlevingsverband de draagkrachtige entiteit is.

2.4.2 – Financieel juridische afwegingen

Het huwelijk schept een verplichting op grond van art. 1:81 Burgerlijk Wetboek (BW). Hierin staat: “Echtgenoten zijn elkander getrouwheid, hulp en bijstand verschuldigd. Zij zijn verplicht elkander het nodige te verschaffen.” Het huwelijk schept hiermee een juridische verplichting voor financiële benodigdheden. In veel relaties bestaat een bepaalde financiële verwevenheid tussen partners door een gezamenlijk huishoudhouding. De wederzijdse zorgverplichting die volgt uit het BW wordt door Stevens als zorgverbonden partnerschap betiteld.⁴⁷

Naast het huwelijk bestaan ook andere samenlevingsvormen. Hierbij kan worden gedacht aan geregistreerd partnerschap en ongehuwd samenwonen met of zonder samenlevingscontract. De vorige paragraaf liet zien dat de groep ongehuwd samenwonenden in de loop van de tijd groter is geworden. De rechtspositie tussen echtgenoten en geregistreerde partners is vastgelegd in het huwelijksvermogensrecht van Boek 1 BW. Voor ongehuwd samenwonenden geeft, wanneer er een samenlevingscontract bestaat, de inhoud daarvan de juridische basis onder financiële zorgverplichtingen. Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ruim de helft van de samenwonenden een schriftelijk samenlevingscontract heeft afgesloten.⁴⁸ Dit samenlevingscontract is gebaseerd op het algemene vermogensrecht. Hoe ver de financiële verwevenheid reikt, is sterk afhankelijk van de inhoud van een specifiek contract. Wanneer geen samenlevingscontract is gesloten, kan tóch een verplichting bestaan. Enerzijds juridisch, doordat partijen deze stilzwijgend zijn overeengekomen. Anderzijds kan de zorgplicht door partners moreel worden gevoeld.⁴⁹

De juridische verplichting is van invloed op de financiële verwevenheid. Daarnaast is de verwevenheid sterk afhankelijk van de feitelijke gedragingen tussen partners. Uit enquêteonderzoek verricht door Gubbels komt naar voren dat in een zeer ruime meerderheid enige mate van financiële verwevenheid bestaat tussen ongehuwd samenwonenden. Ook is er in een meerderheid sprake van een verdergaande financiële verwevenheid.⁵⁰ 87% van de ongehuwd samenwonenden dragen beiden bij in de kosten van de huishouding. Samenlevingsvormen, onafhankelijk van hun juridische vormgeving, vormen naar eigen beleving in meerderheid een financiële eenheid.⁵¹ Hieruit concludeer ik dat het inboeten van het traditionele huwelijk niet overduidelijk leidt tot financiële individualisering. Een heffingsstelsel dat uitgaat van de draagkracht van een samenlevingsvorm valt vanuit de financieel juridische dimensie goed te verdedigen.

Het gezinsinkomen wordt bepaald door de inkomensaanbreng van beide partners. Als er sprake is van volledige solidariteit binnen het huishouden, is het niet relevant wie het inkomen feitelijk verwerft omdat toch alles wordt gedeeld. Deze situatie lijkt sterk op gezinsdraagkracht. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat de opvatting dat alles wordt gedeeld binnen een goede relatie maatschappelijk breed wordt onderschreven.⁵² Anderzijds blijkt uit empirisch onderzoek dat de verdiener van het inkomen aanzienlijke controle hierover heeft.⁵³ Dit illustreert het verschil in

⁴⁷ Stevens, 2006-1, p. 20.

⁴⁸ De Graaf 2004.

⁴⁹ Gubbels 2011, p. 137.

⁵⁰ Gubbels 2011, p. 152.

⁵¹ *Interimrapport Commissie Van Dijkhuizen* p. 40.

⁵² Portegijs 2018, p. 81.

⁵³ Zelenak, *Tax Law Review* 2000/54, p. 27-28.

opvatting dat in deze discussie wordt waargenomen. Stevens meent dat het solidariteitsprincipe een belangrijk kenmerk van het gezin is, dat volgens hem pleit voor de gezinsdraagkracht.⁵⁴ Andere auteurs, waaronder Rosen⁵⁵, zijn juist van mening dat het slechts de individuen zijn die draagkracht bezitten. Het argument hiervoor is dat partners vaak feitelijk niet evenredig gerechtigd zijn tot het gezamenlijke inkomen.

Een samenlevingsvorm kent haar eigen financiële voor- en nadelen. Dit bepaalt mede de draagkracht. Een draagkracht verminderend element is dat méér mensen moeten worden onderhouden. Dit geldt in het bijzonder als er kinderen zijn die geen zelfstandig inkomen (kunnen) verdienen. Schaalvoordelen hebben daarentegen een tegengestelde werking en zijn juist draagkracht vermeerderd.⁵⁶ Wijle beschrijft drie draagkracht vermeerderende elementen van het huwelijk:⁵⁷

1. Kostenbesparing door een gezamenlijke huishouding (schaalvoordelen).
2. Huishoudelijke arbeid dat (fiscaal) niet als inkomen wordt gezien.
3. Lagere kosten die zijn gemoeid bij de voorziening in immateriële behoeften, bijvoorbeeld gezelligheid en huiselijke sfeer.

Deze draagkracht vermeerderende factoren pleiten ervoor om een samenlevingsvorm tussen twee partners zwaarder te belasten dan een alleenstaande.

2.5 – Leefvormneutraliteit en de verhouding tot het draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel beoordeelt of sprake is van leefvormneutraliteit. De commissie Van Dijkhuizen stelt vast dat geen eenduidige definitie bestaat van leefvormneutraliteit.⁵⁸ Volgens Stevens bestaan twee visies op dit begrip. Enerzijds benoemt hij individuele leefvormneutraliteit. Anderzijds spreekt hij van leefvormneutraliteit die volgt uit gezinsdraagkracht. Wanneer men meent dat de gezinsdraagkracht bepalend is, dan is sprake van leefvormneutraliteit als gezinnen die in dezelfde financiële positie verkeren even zwaar worden betrokken in de heffing. Als de individuele draagkracht bepalend is, dan is sprake van leefvormneutraliteit als twee individuen die in eenzelfde financiële positie verkeren even zwaar worden betrokken in de heffing. Dit zijn beide vormen van horizontale gelijkheid.

In mijn opvatting wordt bij leefvormneutraliteit idealiter gekeken naar verticale gelijkheid. Dit wil zeggen dat een leefvormneutrale heffing ertoe leidt dat subjecten uit verschillende leefvormen gelijk worden in relatie tot hun persoonlijke omstandigheden. Hiervoor dient een vergelijking tussen subjecten plaats te vinden, die zich in verschillende situaties bevinden. Er is sprake van neutraliteit als de leefvorm slechts van invloed is op de draaglast voor zover deze de draagkracht verandert. Om verticale draagkrachtvergelijking mogelijk te maken, worden door het CBS de zogenoemde equivalentiefactoren berekend.⁵⁹ Deze geven weer hoeveel hoger het besteedbaar inkomen van een bepaald huishoudtype moet zijn ten opzichte van het inkomen van een alleenstaande om dezelfde materiële welvaart te bereiken.⁶⁰

Welke vorm van horizontale gelijkheid moet gelden, blijft een punt van discussie. Rothuizen-van Dijk, een voorstander van een individueel stelsel, is van mening dat de belastingdruk op geen enkele wijze

⁵⁴ Stevens 2006-1, p. 42.

⁵⁵ Rosen, National Tax Journal 1977/30(4) p. 423.

⁵⁶ Hemels, WFR 2019/256.

⁵⁷ Wijle 1976 p. 73.

⁵⁸ *Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen*, 2013. p. 12.

⁵⁹ De formule luidt: $E = \{Pv + (0,8 * Pk)\}^{0,5}$, waarbij E de equivalentiefactor, Pv het aantal volwassenen en Pk het aantal kinderen tot 18 jaar in het huishouden is.

⁶⁰ Caminada, Goudswaard & Knoef, WFR 2018/180.

mag worden beïnvloed door de persoonlijke keuze van de betrokkenen om al dan niet samen te wonen.⁶¹ Voorstanders van een gezinstelsel, waaronder Stevens, wijzen er echter op dat een individu niet los kan worden gezien van zijn leefomstandigheden aangezien de beleving van draagkracht mede wordt bepaald door de leefsituatie.⁶² Ik deel de opvatting die breed wordt gedragen in de literatuur, namelijk dat de uiteindelijke keuze afhankelijk is van zowel subjectieve als politieke voorkeuren. Daarnaast meen ik dat het draagkrachtbeginsel zo goed mogelijk rekening dient te houden met de factor leefvorm. Mijns inziens speelt er tenslotte nog een belangrijke politieke overweging bij de stelselkeuze. Enerzijds kan zij ervoor kiezen om het heffingsstelsel te laten bepalen door de dominante samenlevingsvorm. Hierdoor wordt er aangesloten bij de maatschappelijke en financieel juridische werkelijkheid van samenlevingsvormen. Anderzijds kan de keuze voor een samenlevingsvorm door de politiek worden beïnvloed doordat zij een bepaalde vorm wenselijk(er) acht. In de volgende hoofdstukken wordt onder andere de invloed van de wens om arbeidsparticipatie (onder vrouwen) te bevorderen besproken. De theoretische basis voor dit soort doelen is het onderwerp van hoofdstuk drie.

2.6 – Deelconclusie

Het draagkrachtbeginsel dient een eerlijke verdeling van collectieve lasten. Dit begrip is echter voor meerdere uitleg vatbaar. De operationalisering in meetbare factoren kan leiden tot onenigheid. Zo bestaat er discussie over de factoren die draagkracht meten. Ook de meetbaarheid van die factoren is een bezwaar tegen het gebruik van het draagkrachtbeginsel. Ondanks de validiteit van deze bezwaren is het beginsel mijns inziens in staat om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. Het is geschikt om een voldoende eerlijke verdeling van de collectieve lasten te bewerkstelligen. Vervolgens zijn de verschillende heffingsstelsels met hun bijbehorende draagkrachtniveaus en subjecten toegelicht. De keuze hiertussen wordt veelal gebaseerd op politieke en principiële opvattingen. Daarom zijn verschillende criteria gegeven die handvaten bieden om een afgewogen keuze te maken. Enerzijds kunnen maatschappelijke afwegingen een rol spelen. Anderzijds kunnen financieel juridische factoren worden gebruikt aangezien zij laten zien in hoeverre de draagkracht feitelijk op individueel of op huishoudniveau bestaat. Een heffingsstelsel dat uitgaat van de draagkracht op gezinsniveau valt vanuit de financieel juridische dimensie goed te verdedigen. Vanuit de maatschappelijk dimensie is het beeld minder eenduidig. Tenslotte is het begrip leefvormneutraliteit nader beschouwd. Dit begrip is moeilijk te hanteren omdat een vergelijking tussen huishoudtypes dient plaats te vinden. De equivalentiefactoren van het CPB kunnen hierbij helpen. Geconcludeerd kan worden dat het draagkrachtniveau dat wordt gehanteerd, bepalend is voor de definitie van leefvormneutraliteit. Daarnaast bestaan twee manieren om tot een heffingsstelsel te komen. In de eerste plaats door een stelsel te kiezen wat nauw aansluit bij bestaande huishoudstructuren. In de tweede plaats door de keuze te baseren op de gewenste huishoudstructuur. Dit onderscheid is van belang om de doelstellingen van hoofdstuk vier nader te analyseren.

⁶¹ Rothuizen-Van Dijk 1984, p. 83-84.

⁶² Stevens 1986, p. 10.

Hoofdstuk 3 – Economische Effecten

3.1 - Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een tweetal criteria besproken die gebruikt kunnen worden bij de keuze voor een heffingsstelsel. Dit hoofdstuk gaat in op de (welvaarts)economische theorie die als derde criterium kan helpen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk de theorie van het evenredige nutsoffer besproken. Dit wordt gezien als de belangrijkste theoretische basis voor het draagkrachtbeginsel in relatie tot progressieve tarieven. Vervolgens worden de welvaartseconomische afwegingen beschreven die ten grondslag liggen aan de bepaling van de belastingdruk voor verschillende leefvormen. Tenslotte wordt geconcludeerd welke inzichten vanuit de economische wetenschap helpen bij de inrichting van een efficiënt, effectief en leefvormneutraal heffingsstelsel.

3.2 - Tariefprogressie en draagkracht

Cohen Stuart wordt als één van de grondleggers gezien van het idee van progressieve belastingheffing.⁶³ Zijn ideeën zijn als volgt samen te vatten. Het draagkrachtbeginsel vereist dat van iedereen een gelijk offer wordt gevraagd dat in verhouding staat tot zijn of haar capaciteiten. Het gaat hierbij niet om gelijke offers in termen van geld, maar om gelijke offers in termen van nut. Hierop voortbordurend wordt een drietal aannames gemaakt:⁶⁴

1. Nutseenheden kunnen worden vertaald in geldeenheden.
2. De marginale nuttigheid van geld heeft een dalend verloop naar mate een individu meer hiervan bezit (afnemende meeropbrengsten van geld).
3. De nutscurve is voor alle individuen nagenoeg gelijk.

Als aan bovengenoemde aannames wordt voldaan, moet een individu die meer inkomen en/of vermogen heeft meer afdragen om evenveel nut op te offeren in vergelijking met een persoon die minder heeft. Zo resulteert een progressief tarief tot een evenredig nutsoffer, wat in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel. De progressieve heffing zorgt er volgens Pierson voor dat, nadat een ieder zijn belasting heeft voldaan, de relatieve welvaart van individuen ongewijzigd is gebleven.⁶⁵

Over het realiteitsgehalte van bovenstaande aannames bestaat echter discussie. Allereerst door Cohen Stuart zelf. Hij stelt dat de afnemende meeropbrengsten en de eis van het evenredige nutsoffer niet noodzakelijk tot een progressief tarief leiden. Ook een degressief of proportioneel tarief behoort volgens hem tot de mogelijkheden. De nutscurve is namelijk niet voor alle individuen gelijk. Daarmee wordt de derde aanname geschonden. Daarnaast kunnen individuele nutscurves in de tijd verschillen.⁶⁶ Desondanks is het intuïtief aannemelijk dat de meeste personen met een hoog inkomen een lagere toename van genot behalen met extra inkomen. Hiervoor bestaat ook empirisch bewijs geleverd door Van Praag en Kapteyn.⁶⁷ Gegeven de verschillen in individuele nutscurves is het meest juist om voor ieder individu een op dat moment geldende specifieke tariefstructuur te hanteren om tot een gelijk nutsoffer te komen. Hoewel dit theoretisch juist is, lijkt dit praktisch onuitvoerbaar.

Ook Stevens onderkent dat tariefprogressie slechts gedeeltelijk op de theorie van het evenredige nutsoffer kan worden gebaseerd.⁶⁸ Een andere rechtvaardigingsgrond ligt in de wens om

⁶³ Cohen Stuart 1889.

⁶⁴ Stevens 1980, p. 159.

⁶⁵ Pierson 1905, p. 310-311.

⁶⁶ Rijkers, FED 2001/229.

⁶⁷ Van Praag & Kapteyn, ESB 1973/58.

⁶⁸ Stevens 2006-2.

inkomensverhoudingen bij te sturen (zie hoofdstuk vier). Door middel van deze herverdeling kan de maatschappelijke welvaart worden vergroot.⁶⁹ Hofstra uitte al vroeg kritiek op de invulling van het draagkrachtbeginsel door middel van tariefprogressie. Hij was van mening dat tariefprogressie inderdaad moet worden gezien als een stelsel van verdeling van rijk naar de arm.⁷⁰ De tariefstructuur gaat volgens hem niet zozeer om een eerlijke verdeling van belastingdruk zoals het draagkrachtbeginsel poogt, maar om een herverdelingsmechanisme. De economische theorie achter de herverdelende werking van progressieve belastingheffing en de effecten hiervan worden in de volgende paragraaf besproken.

3.3 - Optimale belastingtheorie

Belastingheffing heeft gevolgen. Een gewenst effect van budgettaire aard is de belastingopbrengst. Daarnaast bestaan gedragseffecten die zowel gewenst als ongewenst kunnen zijn. Enerzijds ontstaan onwenselijke gedragseffecten die verstorend werken waardoor de belastingopbrengsten wordt verlaagd. Anderzijds kan belastingheffing dienstbaar zijn aan (sturende) beleidsdoelstellingen die soms ook gedragseffecten beogen. Met name het herverdelen van inkomen en de bevordering van arbeidsparticipatie krijgen de aandacht als wenselijk effect. Een heffing is optimaal als het de totale welvaart maximeert. Het is overigens goed om te benadrukken dat het welvaartsbegrip in dit vakgebied breed is. Het omvat alle schaarse goederen die voor een individu waardevol zijn. Voorbeelden zijn: inkomen, consumptie, vrije tijd, huishoudelijke productie, zorgtaken, of het hebben van een partner.⁷¹ In de praktijk wordt, wegens praktische redenen, gefocust op het inkomen.

Om verstoringen te beperken moet een heffing zoveel mogelijk worden gebaseerd op het verdientalent van een individu. Dit idee is gebaseerd op het werk van Jan Tinbergen.⁷² Hij stelde daarom een talentenbelasting voor. Deze werkt niet verstorend, aangezien ieder individu wordt belast op basis van zijn aangeboren, niet te beïnvloeden vaardigheden. In de praktijk is een belasting op verdien capaciteit lastig vorm te geven aangezien de overheid het verdientalent niet kan waarnemen.⁷³ Het behaalde arbeidsinkomen maar ook inkomen uit andere bronnen wordt daarom als benadering gebruikt. Het arbeidsinkomen is echter een combinatie van iemands verdien capaciteit en zijn daadwerkelijke arbeidsinzet. Deze laatste wordt sterk beïnvloed door heffingen waardoor gedragsverstoringen optreden.

De overheid kan herverdelingsargumenten hebben om tóch te heffen. Aangezien de verdien capaciteit niet te observeren is, wijkt de overheid uit naar een *second-best* oplossing. De heffing wordt zo georganiseerd dat de marginale kosten van herverdeling gelijk zijn aan de marginale opbrengsten hiervan.⁷⁴ Dan is er namelijk sprake van optimale belastingheffing. De opbrengst, die bestaat uit een kleinere welvaartsongelijkheid, is dan groter dan de kosten van verstoring. Daarnaast moet de optimale tariefstructuur voor de heffing worden bepaald. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, is de progressieve structuur gedeeltelijk te verklaren vanuit herverdelingsargumenten. De invloed van de hoogte van het tarief op de arbeidsbeslissing wordt verder in paragraaf 3.3.1 uitgewerkt.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden twee verstoringen besproken. Allereerst de verstoring op de arbeidsmarkt door de gewijzigde arbeidsinzet. Daarnaast wordt op de verstoring van huishoudelijke productie ingegaan. Hierbij wijzigt de informele arbeidsinzet. In de discussie over leefvormneutraal

⁶⁹ Caminada, Goudswaard & Knoef, WFR 2018/180.

⁷⁰ Hofstra 1946, p. 65 t/m 69.

⁷¹ Jakobs 2011, p. 2.

⁷² Tinbergen, *Intermediair* 1970/30(6), p. 1-3.

⁷³ Mirrlees, *Review of Economic Studies* 1971/38(2), p. 175-208.

⁷⁴ Jakobs 2011, p. 3.

heffen zijn beide van belang. Om te bepalen of herverdeling tussen leefvormen efficiënt is, wordt daarnaast beschouwd of (initiële) welvaartsverschillen bestaan tussen bepaalde leefvormen. Dan zijn namelijk herverdelingswinsten te behalen en kan het optimaal zijn om bepaalde leefvormen zwaarder te belasten. In de eerste plaats worden alleenstaanden en samenwonenden vergeleken. Ten tweede worden één- en tweeverdieners naast elkaar gezet. In de derde plaats worden huishoudens met en zonder kinderen vergeleken. Tenslotte wordt beschouwd of er welvaartseconomische argumenten bestaan voor een heffing op individueel danwel huishoudniveau. Deze inzichten helpen bij de keuze voor een heffingsstelsel in aanvulling op de criteria die in hoofdstuk twee zijn behandeld.

3.3.1 - Verstoring op de arbeidsmarkt

Het belasten van arbeid leidt tot verstoring op de arbeidsmarkt. De effectieve opbrengst van formele arbeid wordt namelijk lager, wat leidt tot gedragsreacties. Formele arbeid - in tegenstelling tot informele arbeid - is doorgaans onderworpen aan heffing. De lagere opbrengst van formele arbeid leidt ertoe dat de keuze tussen vrije tijd en arbeid wordt beïnvloed. Of er méér of minder formele arbeid wordt aangeboden is afhankelijk van twee (tegengestelde) effecten, namelijk: het inkomens- en het substitutie effect.

De basisgedachte van het inkomenseffect is dat een belasting het netto uurloon van een individu beïnvloedt. Als hij meer per uur ontvangt, kan hij minder uren per week werken voor hetzelfde totale inkomen. Zo kan hij vrije tijd kopen. Daarnaast kan een hoger nettoloon ertoe leiden dat een ander uit het huishouden minder gaat werken. Zo kan ook op huishoudniveau het inkomenseffect optreden. Het substitutie-effect zorgt ervoor dat een hoger netto-inkomen ertoe leidt dat een individu méér zal werken. Bij een hogere arbeidsopbrengst wordt het kopen van vrije tijd namelijk relatief duurder. Dit komt doordat het individu meer loon misloopt voor elk niet-gewerkt uur. In andere woorden: de opportuniteitskosten van vrije tijd zijn gestegen. Aangezien de twee effecten een tegengestelde richting hebben, zal de (mate van) gedragsreactie afhangen van de specifieke voorkeuren van het individu. Het gaat dan met name om de waarde die een persoon aan vrije tijd toekent, ten opzichte van arbeidsinkomen.

Als het arbeidsaanbod lager is dan maatschappelijk wenselijk is, ontstaat een welvaartsverlies voor de samenleving.⁷⁵ De optimale belastingtheorie analyseert hoe het welvaartsverlies kan worden geminimaliseerd om zo de totale welvaart te vergroten. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de doelstelling van inkomensherverdeling.⁷⁶ Volgens Mirrlees moet er bij het bepalen van de optimale marginale belastingstructuur rekening worden gehouden met vier factoren:

1. De inkomensongelijkheid voor belastingheffing.
2. De mate van afkeer van de bevolking tegen inkomensongelijkheid.
3. De invloed van belastingen op het arbeidsaanbod.
4. De dichtheid van personen in de inkomensverdeling.

Uit onderzoek van Diamond⁷⁷ en Saez⁷⁸ blijkt dat de optimale tariefstructuur wordt gekenmerkt door een U-vorm. Dit betekent dat lagere inkomens worden geconfronteerd met een hoge marginale belastingdruk. Voor middeninkomens is sprake van een lage(re) druk. De hoge dichtheid van die groep zorgt namelijk voor veel verstoring in het totale arbeidsaanbod als de marginale druk hoog zou zijn (zie factor 4). Bij hoge inkomens stijgen tenslotte de marginale lasten opnieuw. Dit heeft twee

⁷⁵ Jacobs 2008, p. 23-43.

⁷⁶ Mirrlees, *Review of Economic Studies* 1971/38(2), p. 175.

⁷⁷ Diamond, *American Economic Review* 1998/88(1), p. 93.

⁷⁸ Saez, *Review of Economic Studies* 2001/68, p. 226.

redenen: doordat die groep kleiner is treden hier relatief minder verstoringen in het arbeidsaanbod op. Daarnaast kan hierdoor herverdeling van hoge naar lage inkomens plaatsvinden.

In het algemeen geldt dat als twee zaken worden belast tegen hetzelfde tarief, dat dan het welvaartsverlies ceteris paribus het grootst is voor het meest elastische van de twee.⁷⁹ Dit komt doordat de gedragsreactie op een prijsverandering van dat goed het sterkst is. Hieruit volgt dat hoe groter de elasticiteit is, hoe groter de versturende invloed van herverdelende belastingen.⁸⁰ Boskin en Sheshinski⁸¹ hebben dit principe toegepast op arbeidsaanbod(elasticiteit) van de eerste in relatie tot de tweede verdiener. Als de arbeidsaanbodelasticiteit van de tweede verdiener het hoogst is, dan is het optimaal dat het marginale tarief van diegene lager is. Uit empirische studies blijkt inderdaad dat het arbeidsaanbod van de tweede verdiener elastischer is dan dat van de eerste verdiener.⁸² Hieruit volgt dat het efficiënt is om de minstverdienende partner minder zwaar te belasten. Dit is een economisch argument voor het individuele stelsel. Bij progressieve tarieven wordt dan namelijk de minstverdienende partner met een lager marginaal tarief geconfronteerd. Dit minimaliseert de versturende werking. Bij een gezinstelsel dat heft naar de draagkracht van het huishouden wordt de minstverdienende partner even zwaar belast. Hierdoor is de verstoring groter.

3.3.2 – Rolverdeling en verstoring van huishoudelijke productie

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 moet het welvaartsbegrip breed worden opgevat. Dit betekent dat niet alleen het formele arbeidsinkomen (consumptie) en vrije tijd hierop van invloed zijn. Volgens Piggott en Whalley⁸³ moet ook worden gekeken naar huishoudelijke productie. Dit wordt informele arbeid genoemd. De kosten van huishoudelijke arbeid zijn gelijk aan het misgelopen nettoloon uit formele arbeid. Veelal wordt aangenomen dat partners een verschillende productiviteit hebben wat betreft het verrichten van informele arbeid. Hieruit volgt dat het optimaal is dat er ook verschillen in formeel arbeidsaanbod bestaan. Het is efficiënt dat degene met het laagste formele nettoloon de huishoudelijke productie voor zijn rekening neemt en minder formele arbeid aanbiedt. Bij gelijke marginale druk tussen partners is er een inefficiëntie als de productiviteit ten aanzien van de huishoudproductie tussen hen ongelijk is. Alle tariefstructuren die zorgen voor ongelijke marginale tarieven zijn een prikkel om de formele arbeidstijd ongelijk te verdelen tussen partners. De verstoring ten aanzien van de verdeling van informele arbeid richt zicht op de kostenkant. Informele arbeid levert uiteraard ook baten op. Op zowel de hoeveelheid informele arbeid die wordt verricht als de baten hiervan kom ik aan het einde van de volgende paragraaf terug.

3.3.3 - Herverdeling tussen een- en tweeverdieners

Uit paragraaf 3.3.1 blijkt dat het efficiënt is om te herverdelen als de welvaartswinsten groter zijn dan de verstoringverliezen. Om überhaupt aan herverdeling toe te komen moet een verschil in welvaart bestaan. Daarom moet allereerst worden bepaald wie initieel een hoger welvaartsniveau heeft. Is dat, ceteris paribus, een eenverdienergezin of een tweeverdienergezin? Logischerwijs is het alleen efficiënt om te herverdelen voor zover de gezamenlijke verdien capaciteit van tweeverdieners hoger is dan die van een eenverdiener. De herverdeling is optimaal totdat het punt is bereikt dat de marginale baten van extra herverdeling gelijk zijn aan de kosten die volgen uit de verstoring van het arbeidsaanbod. Tweeverdieners bieden per definitie meer arbeid aan dan eenverdieners. Het arbeidsaanbod van de tweede verdiener is daarbij erg gevoelig voor verstoring waardoor het op zichzelf inefficiënt is om tweeverdieners zwaarder te belasten. Zoals zal blijken uit hoofdstuk 5 is dit

⁷⁹ Rosen 2005, p. 314.

⁸⁰ De Mooij, Jakobs & Folmer, Applied Economics 2010/42(25), p. 3209-3220.

⁸¹ Boskin & Sheshinski, Journal of Public Economics 1983/20, p. 281-297.

⁸² Evers, De Mooij & Van Vuuren 2005 p. 3 & Keane, Journal of Economic Literature 2010/49(160).

⁸³ Piggott & Whalley, Journal of Political Economy, 1996/104(2) p. 398-418.

de reden dat in het huidige stelsel faciliteiten bestaan die arbeid van deze groep aanmoedigen. Dit zorgt in feite voor herverdeling van eenverdieners naar tweeverdieners. Alleen een zeer hoge waarde van de huishoudproductie in eenverdienershuishoudens zou dit verschil kunnen rechtvaardigen.⁸⁴ CPB-onderzoek zien dat inmiddels het drukverschil ondoelmatig hoog is tussen voor bepaalde groepen een- en tweeverdieners.⁸⁵

De verstoring van formele arbeid is dus de belangrijkste reden om tweeverdieners minder zwaar te belasten. Formele arbeid wordt in dat kader uitsluitend in verband gebracht met collectieve baten. Het is echter ook mogelijk dat er (externe) kosten voortkomen uit formele arbeid. Dit zijn in feite de externe baten van informele arbeid die een individu niet meeweegt in zijn arbeidsbeslissing. Door minder informele arbeid te verrichten dan maatschappelijk wenselijk is, heeft formele arbeid dus ook collectieve kosten. Huishoudelijke productie bestaat namelijk, naast typische huishoudelijke taken, ook uit zorgtaken. Het is mogelijk dat deze zorgtaken gedeeltelijk op de samenleving worden afgewenteld. De huishoudproductie van eenverdienershuishoudens heeft daarmee ook maatschappelijke baten. Hierdoor wordt namelijk van ouderenzorg of kinderopvang bespaard. Het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten van het uitbesteden van deze zorgtaken zou in een evenredige afweging volgens Stevens ook meegenomen moeten worden.⁸⁶ Daarnaast is het een extra reden om te twijfelen of een groot verschil in het voordeel van tweeverdieners te rechtvaardigen is.

3.3.4 - Herverdeling tussen alleenstaanden en samenwonenden

In hoofdstuk twee is besproken dat elke leefvorm zowel draagkracht vergrotende als verkleinende factoren kent. Als twee individuen ervoor kiezen om samen te wonen wegen de voordelen klaarblijkelijk op tegen de nadelen. Dit betekent dat samenwonenden, ceteris paribus, beter af zijn dan alleenstaanden. Vanuit die gedachte kan het efficiënt zijn om te herverdelen van samenwonenden naar alleenstaanden. Slechts wanneer alleenstaanden echter een hogere verdien capaciteit hebben, die eventuele schaalnadelen tenietdoen, is het efficiënt om te herverdelen van alleenstaanden naar samenwonenden. Daarnaast is het aannemelijk dat alleenstaanden gemiddeld meer werken, aangezien ten minste een gedeelte van de samenwonenden uit eenverdieners bestaat. Het zwaarder belasten van alleenstaanden is daarom inefficiënt.

3.3.5 - Herverdeling tussen huishouden met en zonder kinderen

Uit paragraaf 3.3.3 blijkt dat de zorg voor kinderen van belang is voor de arbeidsbeslissing. De vraag is dan of het efficiënt is om te herverdelen tussen huishoudens met gelijke verdien capaciteiten die slechts verschillen in het hebben van kinderen. Als er voor kinderen wordt gekozen wegen in beginsel de private baten op tegen de kosten hiervan. Een huishouden met kinderen heeft dan een hogere welvaart. Ondersteuning van de huishoudens met kinderen ligt dan niet voor de hand.⁸⁷ Kinderen leiden echter ook tot collectieve kosten en baten die ook moeten worden meegenomen.⁸⁸ Enerzijds kosten in de vorm van niet-verrichte formele arbeid omdat een ouder zorgtaken verricht. Anderzijds baten in de vorm menselijk kapitaal dat in de toekomst bijdraagt aan de maatschappij.⁸⁹ Deze collectieve kosten en baten kunnen helpen bepalen wat optimale herverdeling tussen huishoudens met en zonder kinderen kan zijn. Als kinderen netto bijdragen aan de algehele welvaart is ondersteuning van huishoudens met kinderen wenselijk. Met name als zonder ondersteuning maatschappelijk te weinig kinderen worden geboren. Als dat niet het geval is dan vice versa. Daarnaast

⁸⁴ Jakobs 2011, p. 9.

⁸⁵ Jongen, de Boer & Koot 2018 p. 4.

⁸⁶ Stevens 2006-1, p. 38.

⁸⁷ Jakobs 2011, p. 10.

⁸⁸ Jansweijer, ESB 1986/3555(1) p. 485.

⁸⁹ Heckman & Jakobs 2011, p. 252.

is het plausibel dat huishoudens met kinderen een lagere verdien capaciteit hebben.⁹⁰ Ook dan is ondersteuning van huishoudens met kinderen efficiënt.

3.3.6 – Individueel- of huishoudinkomen?

In het vorige hoofdstuk is besproken welke criteria kunnen helpen bij de afweging tussen een individueel of een gezamenlijk stelsel. De economische afweging wordt hier nader toegelicht. Tussen individuen die in een samenlevingsverband leven, vindt inkomensoverdracht plaats, zo blijkt uit hoofdstuk twee. De welvaartstheorie maximeert de totale welvaart van individuen. Dit betekent dat in beginsel een individueel systeem voor het vaststellen van welvaart wenselijk is. Het totaal kan vervolgens, onder de gelijkheidspreferenties van de samenleving, worden gemaximaliseerd. In een individueel systeem is het is echter van belang dat de overheid de welvaartsoverdrachten binnen het samenlevingsverband kan waarnemen. Als een partner, wiens individuele welvaart laag is, wordt ondersteund door zijn of haar meer welvarende partner is het niet efficiënt om diegene te ondersteunen. Als het huishoudinkomen als welvaartsbepalende factor wordt gebruikt, wordt het tweede inkomen belast tegen het marginale tarief van diens partner. Dit heeft op haar beurt een versturende werking op formeel arbeidsaanbod. Hieruit blijkt het fundamentele conflict tussen rechtvaardige herverdeling tussen individuen en het beperken van de gedragsverstoring.⁹¹ Een strikt individueel stelsel ondermijnt een efficiënte herverdeling. Een huishoudstelsel verstoort het arbeidsaanbod als gevolg van het hogere marginale tarief van de minstverdienende partner. De keuze voor één van beide stelsels biedt dus geen universele oplossing wat betreft het (welvaarts)economische criterium.

3.4 - Deelconclusie

Dit hoofdstuk ging in op enkele economische effecten van belastingheffing. Hier is gebleken dat tariefprogressie slechts gedeeltelijk op de theorie van het evenredige nutsoffer kan worden gebaseerd. Dit komt doordat de aannames die ten grondslag liggen aan deze theorie niet altijd gelden. Empirisch bewijs geeft echter wel aanwijzingen voor het idee dat er in het algemeen sprake is van afnemende meeropbrengsten in termen van nut bij hogere inkomens. Vervolgens werd ingegaan op een andere rechtvaardiging voor progressieve tarieven, namelijk de welvaartstheorie. Een belastingheffing die optimaal is ten aanzien van belastingopbrengsten garandeert geen rechtvaardige uitkomst. De samenleving hecht namelijk een waarde aan gelijkheid. Dit principe wordt duidelijk in de welvaartstheorie; de collectieve welvaart wordt gemaximeerd met inachtneming van verdelingspreferenties. Enerzijds kan herverdeling de totale welvaart vergroten. Anderzijds zorgt herverdeling voor verstoringen die de totale welvaart verkleint. Het is de taak van de overheid om een afweging te maken tussen gelijkheid en efficiëntie. Het volgende hoofdstuk beschouwt of deze afweging ook duidelijk zichtbaar wordt in de beleidsdoelstellingen van de overheid. De afruil die wordt gemaakt is hoeveel verstoring wordt toegestaan om tot een gelijkere welvaartsverdeling te komen. Dat hierbij veelal politieke afwegingen moeten worden gemaakt, betekent echter niet dat geen wetenschappelijke inzichten bestaan die hierbij kunnen helpen. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat ten aanzien van efficiënte keuzes in relatie tot inkomensheffing bij verschillende leefvormen de volgende vier conclusies kunnen worden getrokken: (1) Het is mogelijk efficiënt om tweeverdieners minder zwaar te belasten. De mate waarin is echter betrekkelijk onzeker. Het is efficiënt hen minder te belasten en om hen te compenseren voor gemiste (onbelaste) informele arbeidsproductie en omdat zij veelal meer formele arbeid aanbieden. Deze lagere druk stimuleert de arbeidsparticipatie wat (overwegend) leidt tot collectieve baten. Anderzijds kan het efficiënt zijn om tweeverdieners zwaarder te belasten wanneer zij een dusdanig hogere verdien capaciteit hebben, dat er herverdelingswinsten

⁹⁰ Jakobs 2011, p. 10.

⁹¹ Bovenberg & Jakobs, ESB 2001/4310, p. 437-439.

zijn te behalen door eenverdieners te bevoordelen. Ook de informele arbeid van de eenverdiener die maatschappelijke baten oplevert, is een reden om hen juist minder zwaar te belasten. (2) Er zijn sterke aanwijzingen om alleenstaanden minder zwaar te belasten dan samenwonenden. Met name als samenwonen meer welvaart creëert dan alleenstaand blijven en wanneer samenwonen resulteert in schaalvoordelen. Daarnaast is het aannemelijk dat alleenstaanden gemiddeld meer werken waardoor het efficiënt is hen minder zwaar te belasten. (3) Verdeling van huishoudens zonder naar huishoudens mét kinderen lijkt optimaal. In de eerste plaats indien kinderen baten voor de samenleving genereren. Daarnaast wanneer kinderen een indicatie voor een lage verdien capaciteit zijn. (4) Het stelsel van inkomensheffingen moet gebaseerd zijn op zowel het inkomen op individueel- als op huishoudniveau. Het kiezen voor één van deze stelsels is niet efficiënt. Dit komt door het fundamentele conflict tussen herverdeling en marginale druk. Omdat inkomensoverdrachten binnen het gezin moeilijk te observeren zijn moet op zowel individueel- als op huishoudniveau de draagkrachtbepaling plaatsvinden.

Hoofdstuk 4 – Doelstellingen

4.1 – Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen die de Nederlandse overheid heeft op gebied van belasting- en inkomensbeleid. Deze hebben hun weerslag op leefvormneutraliteit. Uit het vorige hoofdstuk blijkt de discussie over de wetenschappelijke argumenten voor progressieve tarieven op basis van het draagkrachtbeginsel. Zodoende wordt in de tweede paragraaf beschouwd of het draagkrachtbeginsel in het beleid expliciet een rol speelt en of de overheid inderdaad evenredige lastenverdeling als doelstelling heeft omarmd. Het verschil tussen impliciete en expliciete doelstellingen is in dit hoofdstuk van groot belang. Expliciete doelstellingen worden in ambtelijke rapporten en politieke stukken kenbaar gemaakt. Impliciete doelstellingen blijken uit de praktijk. Deze kunnen door middel van inductie uit de feiten worden afgeleid door bijvoorbeeld de huidige inkomensverdeling of marginale druk te analyseren.

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de overheid een afweging heeft te maken tussen gelijkheid en efficiëntie om een zo hoog mogelijke welvaart te bereiken. Daarom wordt in de derde paragraaf besproken of, en zo ja hoe, de overheid herverdelend beleid voert en hoe zij dit motiveert. Uit hoofdstuk twee blijkt dat de overheid er enerzijds voor kan kiezen om het heffingenstelsel te laten bepalen door de maatschappelijk wenselijke samenlevingsvorm. Anderzijds kan de keuze voor een samenlevingsvorm door de politiek worden beïnvloed doordat zij een bepaalde vorm wenselijk(er) acht. Paragraaf vier, die ziet op het beleid ten aanzien van arbeidsparticipatie, zal beschouwen welke van deze twee invalshoeken uit het gevoerde beleid blijkt. Tenslotte komen enkele andere beleidsdoelstellingen aan de orde. Hier wordt ook enige aandacht besteed aan het begrip instrumentalisme. Ten slotte zal in de vijfde paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie. Ik zal mij in dit hoofdstuk tot ruwweg de laatste 20 jaar beperken. Het startpunt van de analyse is de totstandkoming van de Wet IB 2001, waarbij de laatste grote stelselherziening heeft plaatsgevonden.⁹²

4.2 – Evenredige lastenverdeling

Een evenredige lastenverdeling doet recht aan het draagkrachtbeginsel. De traditie in het Nederlandse beleid is om bestaande inkomensverhoudingen zo veel mogelijk in stand te houden.⁹³ Herverdeling tussen bepaalde groepen is hier dus niet de doelstelling, maar slechts een evenredige verdeling van de lasten. Herverdeling is een separate doelstelling die in de volgende paragraaf aan de orde komt.

Vanaf het kabinet Kok II tot en met Rutte III wordt de doelstelling om tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk te komen geuit in regeerakkoorden.^{94 95} Deze eerlijke verdeling is echter in de jaren 2001 tot en met 2014 echter niet goed gelukt, concluderen Caminada en Goudswaard.⁹⁶ Volgens hen is in die jaren per saldo de koopkracht voor veel groepen aanzienlijk gedaald. Dit zou in overeenstemming met een evenredige verdeling kunnen zijn als geen grote verschillen waren ontstaan tussen verschillende groepen in de samenleving. Dit is echter wel het geval. Ook Stevens is éénstemmig met Caminada van mening dat de grote verschillen in de

⁹² De laatste grote stelselherziening wat betreft de inkomstenbelasting. Het huidige toeslagenstelsel stamt is in 2006 geïntroduceerd.

⁹³ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

⁹⁴ Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 11.

⁹⁵ *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 35-36.

⁹⁶ Caminada & Goudswaard 2019

belastingdruk tussen verschillende groepen moeilijk sporen met de draagkrachtgedachte.⁹⁷ Uit hoofdstuk drie blijkt dat er redenen zijn om bepaalde groepen zwaarder te belasten. Een te groot verschillen in lastendruk kan echter leiden tot ondoelmatigheden.⁹⁸ Caminada en Goudswaard laten zien dat de overheid in feite volop discrimineert wat betreft belastingen en sociale regelingen. In de eerste plaats naar verschillende arbeidspatronen, dus tussen eenverdieners, tweeverdieners en zelfstandigen. Ten tweede bestaan grote verschillen tussen huishoudens met en zonder kinderen. Ten derde zijn grote verschillen ontstaan tussen alleenstaanden en samenwonenden. Ten vierde worden de verschillende voorkeuren qua opvoeding van kinderen, dat wil zeggen; wel of niet naar de opvang, niet gelijk behandeld. Dit alles laat zien dat het enkele feit dat de regering ‘vanzelfsprekend streeft naar een evenredige lastenverdeling’ géén garantie biedt dat dit wordt behaald.

4.3 – Inkomensherverdeling

De noodzaak van herverdeling tot ten minste het bestaansminimum volgt rechtstreeks uit de Grondwet. Uit art. 20 lid 1 Grondwet blijkt: ‘De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid’. In hoofdstuk drie zijn de economische aspecten ten aanzien van herverdeling besproken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de doelstellingen die de overheid heeft ten aanzien van herverdeling. Nederland kent een lange traditie van solidariteit met lage(re) inkomens. Er zijn dan ook tal van regelingen die inkomensondersteuning bieden aan deze groep. Vanuit internationaal perspectief wordt hierdoor een relatief hoog bestaansminimum bereikt.⁹⁹ Daarnaast is de inkomensongelijkheid in Nederland ook relatief laag.¹⁰⁰

Aan de ene kant wordt steun gegeven via de heffingskant, door minder (zwaar) te heffen bij lagere inkomens. Zoals uit paragraaf 3.2 blijkt wordt de progressieve tariefstructuur aangedragen als herverdelend instrument. Een argument om dit te doen is dat maatschappelijke welvaart voorop hoort te staan.¹⁰¹ Volgens zogenoemde utilitaristen neemt het collectieve nut namelijk toe wanneer hoge inkomens hun inkomensbestanddelen met een laag marginaal nut overdragen aan lage inkomens die hiervoor een hoger marginaal nut realiseren.¹⁰² Uit onderzoek van Van den Brakel en Moonen blijkt dat de (progressieve) heffingen, in tegenstelling tot de ontvangsten van toeslagen en uitkeringen, van relatief kleine betekenis zijn voor het terugdringen van inkomensongelijkheid.¹⁰³ Ook onderzoek van Been, Caminada, Goudswaard & de Graaf-Zijl laat dit zien.¹⁰⁴

Aan de andere kant worden er belastingkortingen gegeven om inkomensondersteuning te bieden. De heffingskortingen zijn hiervoor een belangrijk instrument.¹⁰⁵ Deze worden in paragraaf 5.5 besproken. Sommige groepen betalen echter te weinig inkomstenbelasting en sociale premies om de korting te kunnen verrekenen. Dit wordt het verzilveringsprobleem genoemd. Mede hierom werd in 2005 het toeslagenstelsel ingevoerd.¹⁰⁶ Door de toeslag-systematiek wordt ook gerichte inkomenssteun gegeven. Deze vorm van inkomensondersteuning vindt plaats via gebonden overdrachten.¹⁰⁷ De ondersteuning vindt - vanuit de burger bezien - via de ontvangstenkant plaats. Vonk is van mening dat

⁹⁷ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

⁹⁸ Jongen, de Boer & Koot 2018 p. 4.

⁹⁹ *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden* 2019, p. 10.

¹⁰⁰ *De sociale staat van Nederland* 2019, p. 110.

¹⁰¹ Heady 1999, p. 26.

¹⁰² Ydema, WFR 2005/1319.

¹⁰³ Van den Brakel & Moonen 2008, p. 17.

¹⁰⁴ Caminada, et al., Department of Economics Research Memorandum 2014.02.

¹⁰⁵ Van den Brakel & Moonen 2008p. 17.

¹⁰⁶ *Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen*, 2013, p. 77.

¹⁰⁷ Van den Brakel & Moonen 2007, p. 6.

deze geïntroduceerde inkomensafhankelijke toeslagen als ‘sociaal-fiscale voorzieningen’ gezien kunnen worden.¹⁰⁸ In hoofdstuk zeven worden de toeslagen in meer detail besproken.

De toeslagen vormen slechts een fractie van totaal aan inkomensondersteunende regelingen. De basis van inkomensondersteuning is het socialezekerheidsstelsel. Traditioneel wordt inkomensbescherming als het primaire doel van de sociale zekerheid beschouwd. In dit verband wordt ook wel gesproken over de waarborgfunctie.¹⁰⁹ Een bekende vorm van inkomensondersteuning wordt gegeven door ‘de sociale bijstand’ ter hoogte van het sociaal (bestaans)minimum. Dit is vandaag de dag vastgelegd in de Participatiewet. In de memorie van toelichting bij de Wet Werken naar Vermogen (de voorganger van de Participatiewet) omschreef het kabinet de doelstelling van het sociaal zekerheidsstelsel. Zij stelde dat het ‘mensen enerzijds de zekerheid biedt van een adequaat vangnet als dat echt nodig is en anderzijds van hen verwacht dat zij op eigen benen staan als dat kan. Solidariteit betekent niet alleen recht op hulp en ondersteuning voor degenen die het nodig hebben. Het betekent ook dat degenen die de kosten moeten dragen erop kunnen rekenen dat alleen hulp en ondersteuning wordt geboden aan wie dat echt nodig heeft’.¹¹⁰ Dit geeft een interessante, tweeledige doelstelling. Enerzijds de vangnetfunctie voor de ontvangers. Anderzijds de garantie dat niet méér wordt gevraagd dan noodzakelijk is van de betalers. Het socialezekerheidsstelsel is daarmee een correctie op de inkomensverdeling, aangezien het een systeem van gedwongen inkomensoverdrachten is.¹¹¹ Het stelsel wordt mijns inziens gedreven door de solidariteit met hulpbehoevenden en niet zozeer door de maximering van de totale welvaart zoals een utilitarist zou betogen. Welvaartsmaximalisatie kan echter wel als impliciete doelstelling worden afgeleid uit de herverdelende werking van het stelsel. Ten opzichte van de progressieve inkomensheffing is de familie van sociale zekerheid van relatief groot belang voor de herverdeling van inkomens.¹¹²

4.4 – Arbeidsparticipatie

Het kabinet Rutte III wil de belasting op arbeidsinkomen verlagen door de marginale druk te verminderen waardoor (meer) werken lonender wordt.¹¹³ Enerzijds wordt dit gedaan omdat de hiervoor besproken herverdeling ten koste kan gaan van arbeidsaanbod in algemene zin. Daarom bevat het belastingstelsel prikkels om werken en meer werken te stimuleren.¹¹⁴ Anderzijds wordt de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen gestimuleerd.¹¹⁵ Denk hierbij met name aan de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen. In Nederland is de gezamenlijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in 2019 relatief hoog, namelijk rond de 69%.¹¹⁶ Veel van het beleid van de afgelopen jaren is erop gericht geweest om de arbeidsparticipatie van de vrouw te stimuleren. De arbeidsparticipatie onder vrouwen is met zo’n 64% ook hoog, zeker in vergelijking met andere landen.¹¹⁷ Opvallend is echter dat de meeste vrouwen, zo’n 75%, parttime werken in tegenstelling tot ongeveer 25% van de mannen.¹¹⁸ De (gewenste) rolverdeling in het huishouden is dan ook een punt van discussie. Doordat de overheid arbeidsparticipatie stimuleert, wordt impliciet het standpunt ingenomen dat het tweeverdiener model de wenselijke huishoudvorm is.

¹⁰⁸ Vonk, NJB 2020/1050.

¹⁰⁹ Klosse & Vonk 2014, p. 3.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33161, 3, p. 2.

¹¹¹ Klosse & Vonk 2014, p. 17.

¹¹² Van den Brakel & Moonen 2008, p. 17.

¹¹³ Kamerstukken II 2018/19, 32140, nr. 51, p. 10.

¹¹⁴ *Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen* 2016, p. 53.

¹¹⁵ *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden* 2019, p. 6.

¹¹⁶ Statline, 2020.

¹¹⁷ De Boer & Peichl 2019, p. 179.

¹¹⁸ Michiels 2017, p. 9.

In het politieke debat¹¹⁹ wordt ook wel eens gesproken van een ‘trouwtax’ of ‘scheidingsbonus’.¹²⁰ Dit duidt op een impliciete belasting op samenwonen. Als de analyse bijvoorbeeld wordt toegepast op een alleenstaande ouder die een modaal inkomen verdient en twee (schoolgaande) kinderen heeft, wordt in eerste instantie door te gaan samenwonen het besteedbaar inkomen lager.¹²¹ Dat is te wijten aan het verlies van verscheidene inkomens- en partnerafhankelijke regelingen. Hier staat echter tegenover dat er schaalvoordelen ontstaan door samenwonen. Het netto-effect van samenleven op het besteedbaar inkomen is positief als dit wordt meegerekend. Van een trouwtax is dan géén sprake. Als er equivalentiefactoren worden toegepast, is het mogelijk om verschillende huishoudens op materiele welvaart te vergelijken. Hieruit blijkt dat tweeverdieners respectievelijk alleenstaanden respectievelijk eenverdieners de hoogste materiële welvaart bereiken. Hierdoor bestaat juist een impliciete aanmoediging tot samenwonen voor alleenstaanden met kinderen, mits beiden blijven werken. Anderzijds wordt een alleenstaande met kinderen impliciet ontmoedigd om te gaan samenwonen als er daarna een kostwinnersgezin ontstaat.¹²² In dit voorbeeld wordt de dynamiek tussen arbeid, huishoudkeuze en rolverdeling wederom duidelijk. Het lijkt erop dat de overheid niet neutraal is ten opzichte van de samenlevingsvorm. De expliciete doelstelling om formele arbeid aan te moedigen, leidt ertoe dat impliciet een bepaalde samenlevingsvorm wordt ontmoedigd. Arbeidsparticipatie lijkt de belangrijkste reden voor de overheid om bijvoorbeeld de leefvorm tweeverdieners te bevorderen ten opzichte van eenverdieners.

4.5- Overige doelstellingen

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat de overheid belastingheffing kan inzetten met als doel om gedrag te sturen. Sommige maatregelen hebben een eigen doel dat duidelijk buiten de kerntaken van de overheid ligt. Dit is volgens De Boer typisch instrumentalisme.¹²³ Ik zie heffing naar draagkracht en herverdeling als kerntaken van de overheid. Bevordering van arbeidsparticipatie (van specifieke groepen) zie ik ook niet (overwegend) als instrumentalisme. Een aantal andere doelstellingen, zoals bijvoorbeeld vergroening nadrukkelijk wel.

De economische zelfstandigheid van de vrouw wordt in de Nederlandse politiek ook als separate doelstelling aangevoerd.¹²⁴ Er wordt gestimuleerd dat partners van hoofdkostwinners (meer) gaan werken.¹²⁵ De doelstelling houdt verband met algemene arbeidsparticipatie zoals besproken in paragraaf 4.4. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat goede argumenten bestaan om arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. Dit vergroot de autonomie en weerbaarheid en verminderde financiële afhankelijkheid van vrouwen. Wanneer de partner werkloos of arbeidsongeschikt raakt, verkleint het de kans op armoede. Hetzelfde geldt voor wanneer de relatie stukloopt of de partner overlijdt.¹²⁶ In de opvatting van Hemels schuilt hierin ook een collectief belang, omdat hierdoor een beroep op de samenleving in de vorm van toeslagen en bijstand wordt bespaard.¹²⁷

Het inrichten van het toeslagenstelsel in haar huidige vorm diende naast de inkomensondersteuning ook een eigen doelstelling. Bij het kiezen van een zorgverzekering, het huren van een woning en het

¹¹⁹ Dit leidde in 2011 tot de harmonisering van het partnerbegrip, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 130, nr. 22.

¹²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 41, p. 1.

¹²¹ *Interimrapport Commissie Van Dijkhuizen 2012*, p. 37.

¹²² Uiteraard bestaat er meer varianten dan hier worden geschetst, bijvoorbeeld door deeltijdwerk en relatieve inkomensaanbreng. Dit voorbeeld dient slechts ter verduidelijking van een ‘trouwtax’.

¹²³ Boer 2013, p. 12.

¹²⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3, p. 17.

¹²⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nrs. 1–2.

¹²⁶ Portegijs 2018, p. 10.

¹²⁷ Hemels, WFR 2019/256.

gebruiken van kinderopvang is namelijk gekozen voor een stelsel van marktwerking. Burgers krijgen hierdoor als consument keuzevrijheid en kunnen hun individuele voorkeuren laten gelden. Het nastreven van deze doelstelling werd verkozen boven het systeem van publieke voorziening in natura, waarbij de overheid zelf deze diensten aanbiedt.¹²⁸

Op de markt van koopwoningen heeft de Nederlandse overheid ook invloed met haar belastingbeleid. Nederland stimuleert eigenwoningbezit, internationaal gezien, relatief sterk door middel van fiscale voordelen.¹²⁹ Dit is typisch een voorbeeld van instrumentalisme aangezien de overheid in mijn optiek neutraal zou moeten staan tegen de woonvorm. Het is opmerkelijk om waar te nemen dat deze bevoordeling van eigenwoningbezit, in tegenstelling tot het reguliere inkomensbeleid, een herverdeling van arm naar rijk in werking zet.¹³⁰

De overheid heeft, zeker de laatste jaren, de doelstelling van vergroening omarmd. Dit komt mede voort vanuit de Duurzame Ontwikkelingsdoelen¹³¹ en het Klimaatakkoord van Parijs.¹³² De fiscale vergroeningsmaatregelen zijn duidelijk instrumentalistisch van aard.¹³³ Enerzijds dienen deze fiscale maatregelen ertoe om de maatschappelijke kosten te internaliseren door ontmoedigingen. Anderzijds vinden er stimuleringsmaatregelen plaats die juist maatschappelijke baten opleveren.¹³⁴

Tenslotte is een interessante doelstelling dat de overheid het instrumentalisme wil beperken. Dit blijkt onder meer uit de Fiscale agenda van 2011.¹³⁵ Eerder werd door de Algemene Rekenkamer al vraagtekens gezet bij de inzet van allerlei fiscale regelingen.¹³⁶ De doelstellingen van deze paragraaf getuigen van de instrumentalistische doelen van belasting- en inkomensbeleid. ABDTOPConsult¹³⁷ onderschrijft dit beeld en signaleert dat in het fiscale beleid juist in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van instrumentalisme.¹³⁸ Caminada en Stevens zien dit als de voornaamste reden van de grote verschillen die zijn ontstaan en welke zijn besproken in paragraaf 4.2.¹³⁹ Het gevaar van instrumentalisme schuilt er in dat de complexiteit van het stelsel ervoor zorgt dat deze haar kerndoelstelling(en) niet behaald.¹⁴⁰ Daarnaast kunnen grote verschillen die hieruit voortvloeien ondoelmatig zijn.

4.6- Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat een evenredige lastenverdeling de belangrijkste doelstelling van het stelsel van inkomensheffingen is. Het valt echter te betwijfelen of dit (voldoende) wordt bereikt aangezien onderzoek suggereert dat verschillen in lastendruk tussen sommige groepen ondoelmatig groot zijn. Daarnaast blijkt dat herverdeling van inkomen een tweede belangrijke doelstelling is. Deze is door het stelsel van progressieve heffing enerzijds en overdrachten anderzijds erg effectief in Nederland. Hierdoor wordt een lage inkomensongelijkheid en een hoge minimum welvaart bereikt. Ten aanzien

¹²⁸ *Rapport IBO toeslagen 2 2020.*

¹²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 545, nr. 113

¹³⁰ Bruijsten & van Rij, WFR 2007/119.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld doelstelling 7 en 13: 'Betaalbare en duurzame energie' en 'Klimaatactie'.

¹³² Overeenkomst van Parijs, (PbEU 2016, L 282), p. 4-18.

¹³³ Kavelaars, WFR 2020/59.

¹³⁴ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verminderde bijtelling voor elektrische auto's.

¹³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

¹³⁶ *Belastingen als beleidsinstrument 1999 & Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies 2010.*

¹³⁷ Dit is een adviesgroep van topambtenaren binnen de Rijksoverheid die onder andere onderzoek heeft gedaan naar het (uitgebreide) takenpakket van de Belastingdienst.

¹³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 590.

¹³⁹ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

¹⁴⁰ *Belasten van inkomsten in box 1 2020.*

van inkomensheffingen vormt daarnaast arbeidsparticipatie een belangrijke doelstelling. In de eerste plaats om de gedragsreactie door de versturende werking van een heffing op arbeid te bestrijden. In de tweede plaats om de emancipatie van de vrouw te versterken en haar economische zelfstandigheid te vergroten. Daarnaast zijn ook enige andere doelstellingen gesignaleerd die voortkomen uit instrumentalisme. De conclusie van dit hoofdstuk is dat de doelstellingen van de overheid veeltalig zijn. Deze zorgen ervoor dat bepaalde leefvormen worden bevoordeeld en garanderen dus géén leefvormneutraliteit. De doelstellingen zijn zowel impliciet als expliciet niet neutraal ten aanzien van de samenlevingsvorm en de inkomensaanbreng. Vanuit de doelstellingen die hier in kaart zijn gebracht is van een zuiver leefvormneutraal stelsel géén sprake.

Hoofdstuk 5 – De inkomstenbelasting

5.1 – Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de inkomstenbelasting (Wet IB 2001) geanalyseerd op leefvormneutraliteit. Bij de invoering van deze wet bleek dat men hiermee de draagkrachtheffing zodanig wilde moderniseren dat van elke belastingplichtige een bijdrage wordt gevraagd die afgestemd is op zijn feitelijke draagkracht.¹⁴¹ De Wet IB 2001 was daarnaast ook een stap verder wat betreft individualisering in het belastingstelsel. Deze ontwikkeling was al ingezet onder diens voorganger de Wet IB 1964 die bij de introductie nog te typeren was als een gezinsbelasting.¹⁴² Het onderzoek begint door in paragraaf twee naar het subject te kijken en daarbij aanvullend het partnerbegrip te bespreken. Paragraaf drie vervolgt met het object, waarbij overdraagbare inkomensbestanddelen de aandacht krijgen. In dit onderdeel worden ook de gevolgen van een alternatief systeem, namelijk het splitsingsstelsel geanalyseerd. Vervolgens ziet paragraaf vier op de tariefstructuur zoals deze in de Wet IB 2001 is opgenomen en de gevolgen hiervan op de (marginale) belastingdruk die verschillende typen huishoudens ervaren. Een alternatief in de vorm van een vlaktaks zal hier ook aan de orde komen. Paragraaf vijf staat in het teken van heffingskortingen waarop belastingplichtigen, afhankelijk van hun persoonlijke omstandigheden, aanspraak kunnen maken. Hierbij wordt de relatie tussen heffingskortingen en het draagkrachtbeginsel getoetst. Het hoofdstuk wordt ten slotte afgerond met een deelconclusie in paragraaf zes.

5.2 – Subject

Inkomstenbelasting wordt op grond van art. 1.1 Wet IB 2001 geheven van natuurlijke personen. Art. 2.1 specificeert dit door te stellen dat men belastingplichtige is voor de inkomstenbelasting als men in Nederland woont (binnenlands belastingplichtige) of niet in Nederland woont maar wel Nederlands inkomen geniet (buitenlandse belastingplichtigen). De inkomstenbelasting is daarmee in de eerste plaats een individuele heffing. Bij dit type heffing lijkt leefvormneutraliteit geen rol te spelen omdat deze juist onafhankelijke is van de leefvorm. Door aan te sluiten bij het individu worden echter wel degelijk impliciete keuzes gemaakt ten aanzien van bepaalde leefvormen. Zoals besproken in paragraaf 2.3 zijn er ook andere heffingsstelsels denkbaar die andere resultaten opleveren. Uit art. 2.17 Wet IB 2001 blijkt dat de zogenoemde fiscaal partner ook van belang is. Gemeenschappelijke inkomensbestanddelen kunnen namelijk tussen de belastingplichtige en de fiscaal partner worden verdeeld. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan. Van een strikt individueel stelsel is daardoor geen sprake. Het Nederlandse stelsel kan worden getypeerd als een individueel stelsel met enkele kenmerken van het splitsingsstelsel. Om leefvormneutraliteit goed te kunnen analyseren is daarom de definitie van de fiscaal partner belangrijk.

Voor het begrip partner wordt verwezen naar art. 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Het partnerbegrip is op grond van dit artikel voor alle belastingwetten in beginsel gelijklopend. Daarnaast verwijst ook art. 3 van de Awir naar deze bepaling. Sinds 2011¹⁴³ is namelijk het fiscaal partnerschap verder geüniformeerd met de invoering van het basispartnerbegrip.¹⁴⁴ Dit leidde er onder andere toe dat fiscaal partners ook partners zijn voor de inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen) van de Awir. De uniformering strekt zich echter niet uit tot wetgeving omtrent de sociale zekerheid. Van een geheel overkoepelend partnerbegrip is daarom geen sprake wat betreft de wettelijke bepalingen die in dit onderzoek worden beschouwd. In hoofdstuk zes en zeven wordt nader

¹⁴¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3 (MvT), p. 4.

¹⁴² Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. A, p. 8.

¹⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32 130 (MvT), par. 5.

¹⁴⁴ Stevens, WFR 2018/33.

toegelicht in hoeverre de drie partnerbegrippen overeenkomen en of hier verbeteringen denkbaar zijn.

Op grond van de AWR bestaan er twee hoofdcategorieën partners. Dit zijn echtgenoten en ongehuwd meerderjarigen met een notarieel samenlevingscontract. Voor de inkomstenbelasting bestaat echter op grond van art. 1.2 Wet IB 2001 een uitbreiding van het partnerbegrip. Hierdoor worden ook personen die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven maar die géén notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten als fiscaal partners aangemerkt. Sinds de uniformering van het partnerbegrip zijn er in de verschillende materiële belastingwetten uitbreidingen opgenomen waarbij op basis van objectieve criteria wordt bepaald of er sprake is van partnerschap. Dit is voor de Wet IB 2001 het geval als: (1) uit een relatie een kind is geboren of (2) een kind van de ene partner door de ander wordt erkend of (3) iemand voor de toepassing van een pensioenregeling als partner is aangemerkt of (4) zij samen een eigen woning bezitten of (5) op het adres een minderjarig kind staat ingeschreven van ten minste één van beide meerderjarige samenwonenden of (6) de ongehuwd samenwonenden in het vorige kalenderjaar als elkaars partner werden aangemerkt.

Uitbreidingen 3 en 4 zijn uniek voor de inkomstenbelasting. Aangewezen partner zijn in een pensioenregeling en het hebben van een eigen woning zijn draagkrachtbepalende omstandigheden die in veel gevallen slechts bestaan bij een duurzame relatie tussen twee personen. Daarnaast zijn deze objectieve criteria bekend bij de Belastingdienst waardoor het partnerschap zelfstandig kan worden vastgesteld. Als gevolg worden deze personen gelijkgesteld aan gehuwden. Hierdoor wordt een gelijke behandeling van twee individuen bereikt die duurzaam samenleven en wiens draagkracht van elkaar afhankelijk is ten opzichte van twee gehuwden waarvoor hetzelfde geldt.¹⁴⁵ Daarnaast geeft onderdeel 6 uitwerking aan het idee ‘eens een partnerschap, altijd een partnerschap’ onder de voorwaarde dat twee personen wel op hetzelfde woonadres staan ingeschreven, maar één van de hiervoor genoemde factoren niet meer van toepassing is.¹⁴⁶ Als de relatie in essentie niet wijzigt doordat men bijvoorbeeld verhuist van een koop- naar een huurhuis, blijft men desondanks fiscaal partner. Uitbreidingen 3, 4 en 6 benaderen mijns inziens voldoende het subjectieve criterium wat eerder gold namelijk het ‘voeren van een gezamenlijke huishouding.’¹⁴⁷

De uitbreidingen 1, 2 en 5 zorgen ervoor dat samenlevingsvormen tussen meerderjarigen die maatschappelijk als ‘gezin’ worden bestempeld tot fiscaal partnerschap leidt. Met name de vijfde uitbreiding is interessant omdat het betrekking heeft op zogenoemde ‘samengestelde gezinnen’. Het zorgt ervoor dat ook ouders die in het verleden gescheiden zijn, fiscaal partner zijn van hun nieuwe wederhelft zonder dat deze laatste het kind van de ander hoeft te erkennen¹⁴⁸. Door deze uitbreidingen wordt bereikt dat alles wat in essentie vergelijkbaar is met een duurzame samenlevingsvorm zoals het huwelijk als zodanig wordt behandeld. Bijkomend voordeel is dat aanwezigheid van kinderen ook betrekkelijk eenvoudig is vast te stellen door de Belastingdienst. Daarbij wordt de aanname gemaakt dat bij partners met kinderen veelal een sterke economische verwevenheid bestaat. Gubbels heeft in haar onderzoek laten zien dat dit een realistische aanname is.¹⁴⁹ Om die reden acht ik de huidige vormgeving van het partnerbegrip in overeenstemming met leefvormneutraliteit. Het partnerbegrip kan door haar objectieve criteria voldoende nauwkeurig en

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2008/09, 27 789, nr. 20, p. 6–8,

¹⁴⁶ Hoogeveen 2020 in Cursus Belastingrecht IB.1.0.2.C.b3.

¹⁴⁷ Art. 56 Wet op de inkomstenbelasting 1964.

¹⁴⁸ Feitelijk een extra uitbreiding van nummer 2.

¹⁴⁹ Gubbels 2011, p. 239.

eenvoudig duiden wat onder de hedendaagse maatschappelijke opvattingen als draagkrachtige entiteit wordt verstaan.

5.3 – Object en maatstaf

De inkomstenbelasting is primair een individuele heffing. De hoofdregel is dan ook dat de heffingsgrondslagen van art. 2.3 Wet IB 2001 toerekenbaar zijn aan het individu. Dat het stelsel echter niet strikt individueel is, blijkt uit art. 2.17 Wet IB 2001. Het eerste lid geeft de hoofdregel die beschrijft dat een inkomensbestanddeel toerekenbaar is aan degene die het geniet. Lid 2 laat echter zien dat er ook gemeenschappelijke bestanddelen bestaan waarvoor in eerste instantie een 50/50 verdeling bestaat tussen de belastingplichtige en de fiscaal partner. Bestanddelen die als gemeenschappelijk worden aangemerkt zijn op grond van lid 5 de inkomsten uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2)¹⁵⁰ en de persoonsgebonden aftrek. Ook het inkomen uit sparen en beleggen (box 3) kan op grond van het derde lid vrijelijk door fiscaal partners worden verdeeld. Feitelijk is uitsluitend het belastbare inkomen uit werk¹⁵¹ strikt individueel. Deze systematiek zorgt ervoor dat sprake is van een hybride stelsel: een individueel stelsel waarbij op gemeenschappelijke inkomensbestanddelen een splitsingsstelsel van toepassing is, waarbij de keuzevrijheid aan partners toekomt. Gevolg van deze vrije toerekening is dat optimalisatie van de (gezamenlijke) belastingdruk kan plaatsvinden.

Met name het gezamenlijk karakter van de persoonsgebonden aftrek is vreemd gezien de naamgeving.¹⁵² De persoonsgebonden aftrek kan worden ingezet voor belastingoptimalisatie door kostwinnergezinnen met (veel) vermogen. Een voorbeeld is dat de niet werkende partner de volledige heffingskorting kan verzilveren door in fiscaal opzicht de inkomsten uit vermogen in box 3 te genieten in plaats van de kostwinner. Vermogende alleenstaanden of eenverdiener gezinnen met minder vermogen hebben niet de mogelijkheid om tweemaal aanspraak te maken op heffingskortingen.¹⁵³ Uit dit voorbeeld blijkt dat het stelsel niet altijd leefvormneutraal uitwerkt. Het hybride stelsel op individuele basis wordt door Stevens getypeerd als een compromis tussen leefvormneutraliteit tussen alleen- en tweeverdieners (waarvoor een splitsingsstelsel gunstiger is) en neutraliteit tussen alleenstaanden en samenwonenden.¹⁵⁴ In mijn optiek verdient het huidige heffingenstelsel dat is gebaseerd op het individu vanuit het perspectief van arbeidsparticipatie de voorkeur. Door bij draagkrachtbepalende factoren rekening te houden met de samenstelling van het huishouden kan leefvormneutraliteit tussen alleen- en tweeverdieners meer aandacht krijgen. Dit kan door de hoogte van heffingskortingen te corrigeren door middel van equivalentiefactoren. Idealiter worden alle draagkrachtbepalende factoren gecorrigeerd naar de huishoudsamenstelling.¹⁵⁵ In het algemeen is het gevolg hiervan echter evengoed dat dit met kosten gepaard gaat. Met name doordat ook hierdoor de arbeidsprikkel voor in het bijzonder de tweede verdiener afneemt.¹⁵⁶ Dit is echter een onvermijdelijke prijs die betaald moet worden wanneer men leefvormneutraliteit tussen alleen- en tweeverdieners wil bereiken.

5.3.1 – Persoonsgebonden aftrek

Naast positieve inkomensbestanddelen bestaan er ook aftrekposten die de grondslag verkleinen. Art. 6.1 Wet IB 2001 laat zien dat de zogenoemde persoonsgebonden aftrek bestaat uit uitgaven voor

¹⁵⁰ Gezien de relatief kleine groep belastingplichtigen wordt op deze grondslag niet nader ingegaan.

¹⁵¹ Belangrijke nuancering hierop is dat inkomen uit onderneming ook kapitaalinkomen kan bevatten.

¹⁵² Stevens 2006-1. p. 53.

¹⁵³ Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 3, p. 9.

¹⁵⁴ Stevens, WFR 2018/33.

¹⁵⁵ C.L.J. Caminada 2013.

¹⁵⁶ *Belasten van inkomsten in box 1 2020*, p. 58.

onderhoudsverplichtingen, specifieke zorgkosten, weekenduitgaven voor gehandicapten, scholingsuitgaven en aftrekbare giften. Het gedachtengoed van de persoonlijke aftrekposten is naar de Wet IB 2001 overgebracht vanuit haar voorganger uit 1964. Volgens de memorie van toelichting op deze laatste wet is het karakter van deze posten dat het 'bestedingsuitgaven zijn die een onvermijdelijk karakter hebben waarvan de betalingscapaciteit en daarmee de draagkracht om belasting te betalen ernstig wordt aangetast.'¹⁵⁷ In hoeverre de aldus bestaande grondslagverminderingen aan dit begrip voldoen, werk ik hier kort uit.

Allereerst de uitgaven voor onderhoudsverplichtingen. Deze komen veel voor in de vorm van alimentatie. De gedachte achter de mogelijkheid tot aftrek van onderhoudsverplichtingen is dat door de inkomensoverdracht een verschuiving optreedt in de draagkracht van de betaler naar de ontvanger. De kosten zijn aftrekbaar bij de betaler en belast bij de ontvanger. Deze systematiek is op zichzelf goed verdedigbaar. Het kan er echter wel toe leiden dat er een verschil in belastingdruk over het totale inkomen ontstaat ten opzichte van de situatie vóór scheiding. Dit komt doordat een gedeelte van het individuele inkomen nu wordt verdeeld over twee subjecten. Het is mogelijk dat de betaler het inkomen tegen een hoger tarief aftrekt dan waartegen de ontvanger wordt belast.¹⁵⁸ De kans dat dit gebeurt is inmiddels kleiner geworden doordat er tegenwoordig een maximering van de aftrek bestaat. Uit art. 2.10 lid 2 wet IB 2001 blijkt dat het maximale tarief waartegen aftrek in 2020 nog plaats kan vinden 46% bedraagt. De aftrekbaarheid wordt op grond van art. 10.2a Wet IB 2001 voorts in stapjes teruggebracht tot het tarief van de eerste tariefschijf in 2023.¹⁵⁹ Als een verschil bestaat tussen het percentage waartegen inkomen kan worden afgetrokken en waartegen hetzelfde inkomen bij een ander wordt belast, is het mijns inziens verdedigbaar als dit in verhouding staat tot de verandering in de totale draagkracht. Wanneer schaalvoordelen van samenwonen na scheiding niet meer bestaan, valt het te verdedigen dat de totale belastingdruk af moet nemen. Indien alimentatie tegen een hoger percentage wordt afgetrokken dan waartegen het bij de ander wordt belast, is dat het geval. Als het maximale aftrektarief is teruggebracht in 2023 kan dit echter ook tot de omgekeerde situatie leiden waarbij de totale druk, ondanks het verdwijnen van schaalvoordelen, juist toeneemt.¹⁶⁰ Die laatste situatie is duidelijk niet leefvormneutraal en benadeelt alleenstaande ex-partners. Naar mijn mening behoort het maximale tarief waartegen een dergelijke inkomensoverdracht wordt belast in ieder geval nooit hoger te zijn dan het tarief waartegen het wordt afgetrokken. Belastbaarheid tegen een lager tarief is zelfs verdedigbaar als een draagkracht vermindering is opgetreden.

In de tweede plaats bestaat een aftrekpost voor specifieke zorgkosten. Deze categorie houdt rekening met de 'buitengewone' ziektekosten van de belastingplichtige. De gedachte is dat het meerdere boven de gemiddelde ziektekosten aftrekbaar is, aangezien de 'normale' ziektekosten op iedereen drukken en onderdeel zijn van het bestaansminimum.¹⁶¹ Het logische gevolg zou zijn dat de 'normale' ziektekosten worden meegenomen in de algemene heffingskorting. De drempel waarboven aftrekbaarheid bestaat is inkomensafhankelijkheid. Dit wordt duidelijk uit art. 6.20 Wet IB 2001. De inkomensafhankelijkheid is niet volstrekt logisch. Hieruit zou men de conclusie kunnen trekken dat individuen met meer inkomen, hogere gemiddelde ziektekosten hebben. Dit is mijns inziens doorgaans niet het geval. De progressie in de drempel is beter te begrijpen wanneer men bedenkt dat

¹⁵⁷ Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3 (MvT), p. 44.

¹⁵⁸ Spek, NTFR 2003/984.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 3 (MvT), p. 8-9 en p. 36-37.

¹⁶⁰ In veel gevallen zal dit niet gebeuren aangezien alimentatie wordt gegeven als de gerechtigde, kort gezegd, een lagere draagkracht heeft dan de betaler. Hierdoor betaalt de gerechtigde in de regel geen belasting tegen een hoger tarief dan de betaler.

¹⁶¹ Stevens 2020, p. 1575.

hogere inkomens de ziektekosten (nu nog) effectief in aftrek kunnen brengen tegen een hoger marginaal tarief. De netto grondslag wordt immers progressief belast. Ik ben van mening dat de progressie enkel in de tarieven tot uitdrukking zou moeten komen. Een inkomensafhankelijke drempel leidt tot ondoorzichtige dubbele progressie die leidt tot extra herverdeling. Als de gewenste herverdeling niet wordt bereikt door de progressieve tariefstructuur kan deze worden gewijzigd. Zeker wanneer de maximale aftrekbaarheid is beperkt tot het tarief in de eerste schijf is de inkomensafhankelijkheid naar mijn mening onwenselijk.

Daarnaast is het interessant om waar te nemen dat bepaalde kosten die worden gemaakt voor zorgafhankelijke personen die tot het huishouden behoren en niet als fiscale partner kwalificeren ook voor aftrek in aanmerking kunnen komen. Dit vertoont gelijkenis met de aparte categorie 'weekenduitgaven voor gehandicapten' die ik verder niet afzonderlijk bespreek. Beide categorieën reiken verder dan de fiscale partner of minderjarige kinderen. Ook kosten die worden gemaakt ten behoeve van anderen in het huishouden, maar ook familie die in een zorginstelling woont, kunnen kwalificeren. De koppeling met het draagkrachtbeginsel wordt hier dan ook opgerekt. Ten aanzien van beide categorieën is het in mijn optiek, niet de Belastingdienst, die valt onder het Ministerie van Financiën, de aangewezen partij is om dergelijke regelingen uit te voeren. Mede door de complexiteit op detailniveau blijkt uit een recent rapport wederom¹⁶² de ondoelmatigheid van beide regelingen.¹⁶³ Daarom beveel ik aan om deze af te schaffen. Aangezien deze aftrekposten in feite zien op toegang tot betaalbare zorg ligt het in de rede dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitvoering geeft aan een niet fiscale regeling met dat doel.

Ten derde zijn scholingsuitgaven op grond van art. 6.27 Wet IB 2001 aftrekbaar. Deze zijn bedoeld voor de door de belastingplichtige gevolgde opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning. Aangezien het toekomstige arbeidsinkomen niet tot de gezamenlijke inkomensbestanddelen behoort, is het in mijn optiek slecht verdedigbaar om de aftrekpost hier wel onder te scharen. Het asymmetrische karakter hiervan komt de leefvormneutraliteit tussen alleenstaanden en samenwonenden niet ten goede.

De vierde regeling, die ziet op aftrekbare giften, heeft duidelijk een instrumentalistisch karakter. De relatie met het draagkrachtbeginsel is van secundaire aard.¹⁶⁴ In 2017 is een drietal rapporten naar de Tweede Kamer gezonden die vraagtekens plaatsen bij de doelmatigheid van deze regeling.¹⁶⁵ Evenals bij specifieke zorgkosten bestaat een inkomensafhankelijke drempel op basis van het verzamelinkomen vóór aftrek van de persoonsgebonden aftrek waarboven aftrekbaarheid bestaat. Tevens komen op grond van art. 6.35 Wet IB 2001 slechts giften aan een beperkt aantal instellingen voor de aftrek in aanmerking. Vrijgevigheid is mijns inziens per definitie niet te rijmen met noodzakelijke draagkracht beïnvloedende uitgaven. Door het overdraagbare karakter in combinatie met de (nu nog) progressieve tarieven waartegen aftrek plaats kan vinden, is de regeling ook niet leefvormneutraal ten aanzien van inkomensaanbreng tussen partners en is ruimte voor belastingoptimalisatie.

5.3.2 – Heffingsvrij vermogen

Ook het heffingsvrije vermogen in box 3 verdient de aandacht als het gaat om leefvormneutraliteit. Het is opvallend dat beide fiscaal partners recht hebben op een individuele vrijstelling aangezien het

¹⁶² De Commissie-Van Dijkhuizen pleitte ook al voor de afschaffing. Zie: *Interimrapport Commissie Van Dijkhuizen* 2012, p. 82.

¹⁶³ *Eindrapport Evaluatiedoorlichting Fiscale Regelingen* 2020, p. 22

¹⁶⁴ Kamerstukken II 1962/63, 5380, nr. 19 (MvA), p. 70.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34552 nr. 77.

inkomen uit deze bron vrij toerekenbaar is. In onderdeel 5.3 is het voorbeeld met betrekking tot box 3 aangehaald waaruit blijkt dat vermogende kostwinnergezinnen hierdoor bevoordeeld worden. De huidige vormgeving van het heffingsvrije vermogen staat niet leefvormneutraal tegenover alleenstaanden en samenwonenden. Dit verschil zou minder groot zijn als de bepaling van hoogte van de vrijstelling afhankelijk is van fiscaal partnerschap. In mijn optiek is het evenredig om fiscaal partners een lagere individuele vrijstelling toe te kennen. Dit acht ik verdedigbaar gezien de schaalvoordelen van het samenwonen, het van toepassing zijn van de splitsingsystematiek op dit inkomensbestanddeel en het gebrek in progressie in box 3.¹⁶⁶ Het toepassen van het draagkrachtbeginsel, door het heffingsvrije vermogen om te rekenen via equivalentie factoren, zorgt voor een gelijkere behandeling tussen alleenstaanden en samenwonenden en verbetert zo de leefvormneutraliteit. Idealiter worden deze factoren in de volle breedte toegepast op alle draagkrachtbepalende factoren zoals in paragraaf 5.3 is beschreven.

5.3.3 – Splitsingsstelsel

In paragraaf 2.3 zijn verschillende stelsels geïntroduceerd waaronder het zogenaamde splitsingsstelsel. Gubbels is van mening dat deze systematiek beter aansluit bij de draagkrachtgedachte op niveau van de leefvorm.¹⁶⁷ Stevens is van mening dat het huidige onderscheid tussen persoonsgebonden inkomsten en gemeenschappelijke inkomsten ter bevordering van de leefvormneutraliteit beter kan worden afgeschaft. Volgens hem bestaat geen principiële verschil tussen beide inkomenscategorieën. Hij pleit daarom voor een volledig vrije toerekening, een splitsingsstelsel of een vlaktaks om neutraliteit voor inkomensaanbreng tussen partners te garanderen. Deze beide auteurs kijken naar leefvormneutraliteit op huishoudniveau en pleiten voor meer gelijkheid tussen een- en tweeverdieners. De economische effecten van Stevens' suggesties voor een splitsingsstelsel en een vlaktaks zal ik kort behandelen.¹⁶⁸ De effecten van deze stelselwijzigingen zijn berekend door het CPB.¹⁶⁹

In de doorrekening wordt de overgang naar een splitsingsstelsel budgetneutraal vormgegeven. Er wordt een volledig splitsingsstelsel ingevoerd voor alle inkomensbestanddelen. Omdat hierdoor arbeidsinkomen uit de hoogste tariefschijf 'verdwijnt' worden de marginale belastingtarieven verhoogd om belastinginkostenverlies te compenseren. Beide tarieven worden met 1,1% verhoogd. Enerzijds is het directe gevolg van deze stelselwijziging dat het arbeidsaanbod daalt met 1,0%. Er zijn twee redenen voor deze daling. In de eerste plaats kan, net als in het voorbeeld uit paragraaf 5.2, door de niet werkende partner nu de heffingskorting worden verzilverd. In dit geval door middel van het arbeidsinkomen van de partner. Een splitsingsstelsel zorgt er ook voor dat de marginale druk van de minstverdienende partner toeneemt. Hoeveel die stijgt is afhankelijk van de tariefstructuur. Voor de minstverdienende partner wordt het dus financieel minder aantrekkelijk om (meer) te gaan werken. Daarnaast wordt, omdat beide tarieven worden verhoogd, de algehele financiële prikkel tot werken verminderd. Voor alle werkenden zorgt de tariefstijging ervoor dat het netto-inkomen per arbeidsuur afneemt.

De invoering van het splitsingsstelsel leidt volgens het CPB ook tot een kleinere inkomensongelijkheid. Kostwinnergezinnen met lage huishoudinkomens profiteren nu van een volledig verzilverbare algemene heffingskorting. Dit leidt tot een stijging van de netto-inkomens voor lagere inkomensgroepen. Ook de verhoging van de marginale belastingtarieven leidt tot méér herverdeling van rijk naar arm wat de inkomensongelijkheid verkleint. Het splitsingsstelsel verkleint het verschil in

¹⁶⁶ Zie paragraaf 5.4 over de tarieven.

¹⁶⁷ Gubbels 2011, p. 258.

¹⁶⁸ Voor andere stelselwijzigingen, zoals een basisinkomen, zie *Kansrijk armoedebeleid 2020*.

¹⁶⁹ *Kansrijk belastingbeleid 2020*, p. 57.

lastendruk tussen eenverdieners en tweeverdieners. Dat is een verbetering van de leefvormneutraliteit volgens de definitie van Gubbels en Stevens. Aangezien alleenstaanden enerzijds worden getroffen door de hogere marginale tarieven, maar anderzijds geen extra heffingskorting kunnen verzilveren is het voor hen een verslechtering. Dit betekent dat de leefvormneutraliteit tussen alleenstaanden en samenwonenden juist minder wordt. Neutraliteit tussen alleenstaanden en samenwonenden zou verbeteren als men juist kiest voor een individualistischer stelsel waarbij de samenlevingsvorm geen invloed heeft op de belastingdruk. Het effect van het splitsingsstelsel op de verschillende huishoudvormen benadrukt dat een stelselwijziging onder de huidige progressieve tariefstructuur onmogelijk beide vormen van leefvormneutraliteit verbetert. In de volgende paragraaf wordt daarom nader op (een alternatief op) de tariefstructuur ingegaan. Uit het voorgaande blijkt ook dat er kosten zijn verbonden aan verbetering van leefvormneutraliteit op huishoudniveau. Met name in de vorm van een daling van het totale arbeidsaanbod. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor een aanzienlijk gedeelte wordt veroorzaakt door een lager arbeidsaanbod van minstverdienende partners gezien hun relatief hoge arbeidsaanbodelasticiteit. Deze stelselwijziging vermindert daardoor de economische zelfstandigheid van de minstverdienende partner.

5.4 – Tarief

Zoals aangegeven in paragraaf 5.3 beperk ik mij tot de bespreking van box 1 en box 3. Zodoende bespreek ik de tarieven die gelden voor beide grondslagen. Allereerst bestaat box 1, die wordt gekenmerkt door progressieve tarieven, tegenwoordig uit twee schijven. Op grond van art. 2.10 Wet IB 2001 kan echter ook de conclusie worden getrokken dat er drie schijven met bijbehorende tarieven bestaan. Dit wordt veroorzaakt door de samenhang tussen belastingheffing en de premieheffing volksverzekeringen.¹⁷⁰ Op deze samenhang wordt in hoofdstuk zes dieper ingegaan. De gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen zorgt ervoor dat het gezamenlijke tarief voor individuen 37,35% bedraagt tot een inkomen van €68.507. Het tarief wordt per 1 januari 2021 verlaagd naar 37,1%. Over het belastbaar inkomen boven €68.507 is een tarief van 49,5% van toepassing. Voor personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt én zijn geboren na 1 januari 1946¹⁷¹ is tot een bedrag van €34.712 een tarief van 19,45% van toepassing aangezien deze groep niet meer premieplichtig is wat betreft de AOW-premie doordat deze personen zich reeds in de uitkeringsfase bevinden.

In box 3 is over het belastbare inkomen uit vermogen een tarief van 30% verschuldigd. Als men het draagkrachtbeginsel als rechtvaardiging voor tariefprogressie ziet, is het opmerkelijk dat deze hier niet tot uitdrukking komt.¹⁷² Met name omdat er mijns inziens geen principiële verschil bestaat tussen inkomen uit de verschillende boxen. Hier speelt de discussie ten aanzien van een analytisch versus een synthetisch heffingstelsel.¹⁷³ Het huidige stelsel is, in tegenstelling tot haar voorganger de Wet IB 1964, een analytisch stelsel dat wordt gekenmerkt door haar boxenstructuur. Er wordt, zo blijkt uit de tariefverschillen, in feite een andere draagkracht toegekend aan het inkomen uit arbeid (box 1) dan uit het inkomen uit vermogen (box 3). Dit acht ik niet leefvormneutraal aangezien hierdoor huishoudens met gelijke inkomens maar met ongelijke bronnen van inkomen niet even zwaar worden belast. Vanuit dat principe verdient een synthetisch stelsel de voorkeur. Men kan zich om twee andere redenen afvragen of box 3 überhaupt enige relatie met het draagkrachtbeginsel heeft. Allereerst

¹⁷⁰ Wijtvliet & De Smit, WFR 2020/125.

¹⁷¹ Op individuen die zijn geboren vóór 1 januari 1946 is een hogere schrijfgrens van toepassing waardoor zij niet worden getroffen door de zogenaamde 'houdbaarheidsbijdrage'.

¹⁷² De huidige forfaitaire rendementen kennen overigens wel een progressief karakter door de vormgeving van art. 5.2 Wet IB 2001. Hier komt de draagkrachtgedachte wel tot uiting.

¹⁷³ Caminda & Stevens, WFR 2017/101.

omdat er door de wetsfictie van art. 5.2 Wet IB 2001 een forfaitair rendement wordt berekend die geen rekening houdt met de daadwerkelijke inkomsten c.q. draagkracht. Ten tweede zijn de werkelijke rendementen (lees rentes) op spaargeld de laatste jaren zeer gering waardoor in veel gevallen impliciet een hogere draagkracht wordt verondersteld dan men feitelijk heeft. Laatstgenoemde omstandigheid heeft geleid tot de uitspraak van de Hoge Raad¹⁷⁴ wat betreft de (inmiddels vervangen) systematiek in de jaren 2013 en 2014.¹⁷⁵ Deze luidt kortgezegd dat box 3 in die jaren op stelselniveau strijdig is met het recht op ongestoord genot van eigendom.¹⁷⁶

5.4.1 - Vlaktaks

Zoals uit paragraaf 5.2.2 blijkt is Stevens een voorstander een vlaktaks om verstoring van de leefvormneutraliteit tegen te gaan. De principiële discussie of het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting gebaseerd moet zijn het individuele of het gezinsinkomen is dan niet langer relevant. De inkomensaanbreng tussen partners is bij gelijke gezinsinkomen niet langer veroorzaker van ongelijke belastingdruk.¹⁷⁷ Ook voor een alleenstaande met hetzelfde inkomen is de lastendruk gelijk. In dat opzicht lijkt de vlaktaks een buitengewoon effectief middel om volledige leefvormneutraliteit te bereiken. Het verkleinen van de verschillen tussen een- en tweeverdieners wordt door het Kabinet Rutte III in het regeerakkoord mede als reden voor introductie van het tweeschijvenstelsel aangevoerd.¹⁷⁸

De belangrijkste kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat enkel de invoering van een vlaktaks niet toe leidt dat er geheel geen sprake meer is van een effectieve tariefprogressie. In de eerste plaats zijn heffingskortingen namelijk medebepalend voor de effectieve druk.¹⁷⁹ Daarnaast is wegens verzilveringsproblematiek, een volledige overdraagbaarheid van alle heffingskortingen een extra voorwaarde. Ten tweede wordt, zoals nader zal blijken uit hoofdstuk zeven, ook effectieve tariefprogressie gecreëerd door de inkomensafhankelijke afbouwtrajecten van de diverse toeslagen. Deze moeten ook vervallen om een volledige vlaktaks te realiseren. Een andere kanttekening is dat de economische effecten van een vlaktaks niet gering zijn. Om de vlaktaks goed te kunnen beoordelen moet ook de efficiëntie van een dergelijke maatregel worden beschouwd.

Jacobs laat zien dat een vlaktaks economisch behoorlijk verstorend werkt.¹⁸⁰ In de eerste plaats omdat de tweede verdiener waarschijnlijk wordt geconfronteerd met hogere marginale tarieven bij een vlaktaks als men ervan uitgaat dat deze tenminste het gemiddelde moet zijn van de huidige tarieven. De verstoring in het arbeidsaanbod van de tweede verdiener wordt daarmee aanzienlijk vergroot. Dat de verstoring bij de eerste verdiener kleiner wordt als gevolg van een daling van de marginale tarieven kan het verloren arbeidsaanbod niet voldoende compenseren.¹⁸¹ Dit komt doordat tweede verdieners een hogere arbeidsaanbodelasticiteit hebben waardoor meer arbeidsaanbod door hen wordt ingeleverd dan de eerste verdiener extra bijdraagt aan het totaal. Een economisch voordeel kan worden gevonden in het feit dat de vlaktaks de prikkel weghaalt om arbeidstijd ongelijk te verdelen tussen partners. Als de arbeidsparticipatie van tweede verdieners echter het belangrijkste argument is vóór een vlaktaks, is dit niet efficiënt gezien de eerdergenoemde stijging van de marginale tarieven in de laagste tariefschijf.

¹⁷⁴ HR 14 juni 2019, nr. 17/05606, BNB 2019/161

¹⁷⁵ Destijds gold een forfaitair rendement van 4% onafhankelijk van de hoeveelheid box 3 vermogen.

¹⁷⁶ Art. 1 Eerste Protocol bij het Europese Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM).

¹⁷⁷ Stevens, WFR 2018/33.

¹⁷⁸ *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 36.

¹⁷⁹ Dit komt doordat heffingskortingen een inkomensafhankelijke afbouw kennen, zie ook paragraaf 5.5.

¹⁸⁰ Jacobs 2008, hoofdstuk 5.

¹⁸¹ Jacobs 2008, hoofdstuk 5.

Een ander nadeel van een vlaktaks is dat het een minder efficiënt herverdelingsinstrument is dan een stelsel met tariefprogressie. De belastingopbrengsten moeten namelijk via een separaat systeem worden uitgedeeld om dezelfde inkomensverdeling te bewerkstelligen. Alleen op die manier kan de inkomensondersteuning aan lage inkomensgroepen worden gegeven die voorheen via de tariefstructuur werd bereikt. Het gevolg is dat hogere belastingtarieven noodzakelijk zijn om de overdrachten te financieren. De hogere lasten hebben een drukkend effect op het totale arbeidsaanbod. De conclusie is dat wanneer men progressieve tarieven ziet als herverdelingsinstrument, een vlaktaks dus een minder efficiënt middel is.¹⁸²

5.5 – Heffingskortingen

Nederland kent een aantal kortingen op de te betalen inkomensheffing bestaande uit inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen. Deze kortingen worden heffingskortingen genoemd. De totale korting draagt, zoals blijkt uit art. 8.2 Wet IB 2001, de titel standaardheffingskorting. De wisselwerking tussen de inkomstenbelasting en de premie volksverzekeringen wordt in dit onderdeel verder niet besproken maar zal in hoofdstuk zes aan de orde komen. De drie belangrijkste heffingskortingen die worden besproken zijn: de algemene heffingskorting (AHK), de arbeidskorting (AK) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK).¹⁸³ Daarnaast wordt kort de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting besproken. Het totale budgettaire beslag van heffingskortingen bedraagt in 2020 naar schatting bijna 42 miljard euro.¹⁸⁴

5.5.1 - De algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting geeft een belastingkorting aan iedereen die belastbaar inkomen geniet. De korting kan niet groter zijn dan het belastingbedrag dat is verschuldigd.¹⁸⁵ De hoogte is afhankelijk van het box 1 inkomen op grond van het tweede lid van art. 8.2 Wet IB 2001. De korting van €2.711 geldt tot een inkomen van €20.711 en loopt daarna in een constante beweging af met 5,672% naar nul. Sinds 1 januari 2014 is de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk. Het is daarmee ook een onderdeel van het inkomensbeleid van de overheid die voor herverdeling van rijk naar arm zorgt. Dit extra progressie element levert geen positieve bijdrage aan de transparantie van de tariefstructuur in de inkomstenbelasting.¹⁸⁶ In feite is hiermee een zevenschijsstelsel ontstaan.¹⁸⁷ Voor personen in de AOW- gerechtigde leeftijd geldt overigens enerzijds een lager maximum en anderzijds een lager afbouwpercentage.

Onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bestond een systeem van belastingvrije sommen. De basisaftrek en bovenbasisaftrek van art. 53 van de Wet IB 1964 zijn bij de overgang naar de Wet IB 2001 vertaald naar de algemene heffingskorting.¹⁸⁸ Vanuit de draagkrachtgedachte zorgt de algemene heffingskorting ervoor dat het gedeelte van het inkomen dat nodig is om in een minimumbestaan te kunnen voorzien wordt uitgesloten van heffing. Het inkomensafhankelijke karakter ondergraaft dit idee echter. Daarnaast kom ik tot de conclusie dat de algemene heffingskorting slechts een inkomen van ongeveer €7.258¹⁸⁹ onbelast laat. Dit is significant lager dan een bijstandsuitkering die jaarlijks

¹⁸² Onderzoek van het CPB bevestigt dit. Zie: *Kansrijk belastingbeleid 2020*, p. 57.

¹⁸³ Daarnaast zijn er nog een aantal kortingen zoals de ouderenkorting en specifieke maar beperktere andere kortingen zoals de jonggehandicaptenkorting, levensloopverlofkorting en korting voor groene beleggingen.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 nr. 1.

¹⁸⁵ Dit is de kern van de verzilveringsproblematiek.

¹⁸⁶ Stevens 2020, p. 1890.

¹⁸⁷ Vording, WFR 2018/179.

¹⁸⁸ Van Zijp, WFR 2004/867.

¹⁸⁹ €2.711/ 0.3735 = €7.258,37.

ongeveer €12.628 bedraagt.¹⁹⁰ Dat de algemene heffingskorting het bestaansminimum onbelast wil laten is in mijn optiek lastig verdedigbaar.

Op grond van art. 8.9 Wet IB 2001 kan de algemene heffingskorting worden overgedragen aan de minstverdienende partner die de korting niet zelfstandig kan verzilveren. Sinds 2009 wordt deze overdraagbaarheid echter geleidelijk afgebouwd tot nul in 2023. Het gemeenschappelijke karakter van deze in beginsel individuele belastingkorting wordt daarmee teruggedraaid. Stevens acht deze ontwikkeling niet in overeenstemming met de leefvormneutraliteit. Zijn argument is dat eenverdieners hierdoor minder korting ontvangen dan tweeverdieners. Hij stelt dat wanneer iemand aan het solliciteren is, diegene het als een 'strafkorting' kan ervaren dat geen algemene heffingskorting wordt ontvangen.¹⁹¹ Dit kan voor de betreffende persoon zo voelen, maar als de wetgever kiest voor een individueel systeem is dat een onvermijdelijk maar logisch gevolg. Wanneer een gehuwd persoon geen belasting is verschuldigd kan aan diegene ook geen korting verrekenen. Hetzelfde geldt voor een alleenstaande. De definitie die men aan leefvormneutraliteit geeft is daarmee wederom bepalend. Feit is dat art. 8.9 Wet IB 2001 inbreuk maakt op het primaire individuele karakter van heffingskortingen.

Daarnaast is Stevens van mening dat de overdraagbaarheid van inkomsten uit sparen en beleggen een oneerlijk effect heeft.¹⁹² Hij ziet dit als rechtvaardiging voor de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. In paragraaf 5.3 heb ik gewezen op de verzilveringsmogelijkheden die vermogende kostwinnergezinnen hebben waardoor die groep minder wordt getroffen door de geleidelijke afschaffing. Ik deel de mening van Stevens dat in deze specifieke situatie een opmerkelijk effect ontstaat waardoor feitelijk herverdeling van arm naar rijk plaatsvindt. In mijn optiek ligt de oplossing echter in een beperking van de vrije verdeling van inkomsten uit box 3 en een eerlijkere belastingvrije som en niet in het terugdraaien van de overdraagbare heffingskorting.

5.5.2 – De arbeidskorting

Ook de arbeidskorting is inkomensafhankelijk en deze geldt voor werkenden met een arbeidsinkomen. De korting geldt voor zowel personen in loondienst als voor personen die winst uit onderneming genieten.¹⁹³ De bepaling waarop deze korting wordt gebaseerd is art. 8.11 Wet IB 2001. De arbeidskorting kan oplopen tot €3.819 bij een arbeidsinkomen van €34.954 waarna deze vervolgens afbouwt met 6% naar nul. De gedachte achter de korting is tweeledig. In de eerste plaats is het een generieke tegemoetkoming voor de draagkracht verminderende kosten die samenhangen met het verwerven van arbeidsinkomen.¹⁹⁴ Een werknemer kan deze immers verder niet in aftrek brengen. Dit is anders voor personen die winst uit onderneming genieten. Ik deel de opvatting van Stevens dat deze dubbele compensatie niet in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel en aanpassing verlangt.¹⁹⁵ In de tweede plaats fungeert de arbeidskorting als participatieprikkel. Dit blijkt met name uit het progressieve karakter van de korting tot het maximumbedrag. Uit onderzoek van bijvoorbeeld het CPB blijkt dat deze faciliteit, met name voor lagere inkomensgroepen, een effectieve prikkel is.¹⁹⁶ Dit is ook één van de redenen dat de korting bij hogere inkomens wordt afgebouwd. In de afbouw kan men ook een herverdelend element signaleren aangezien lagere inkomens méér korting krijgen dan hogere inkomens. Daarnaast is het zo dat in een individueel stelsel tweeverdieners bij gelijke

¹⁹⁰ Op grond van art. 21 Participatiewet (12 x €1.052,32).

¹⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 3 (MvT).

¹⁹² Stevens, WFR 2018/33.

¹⁹³ Aangezien winst uit onderneming ook uit kapitaalinkomsten kan bestaan is dit overigens niet zuiver.

¹⁹⁴ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

¹⁹⁵ Stevens WFR 2018/33.

¹⁹⁶ Jongen, de Boer & Dekker 2015, p. 12.

inkomens meer arbeidskorting genieten dan eenverdieners. De vormgeving is zodoende niet leefvormneutraal ten aanzien van inkomensaanbreng. De leefvormneutraliteit kan worden verbeterd door de arbeidskorting te verlagen en inkomensafhankelijk te maken.¹⁹⁷ Dit is een efficiënte optie aangezien het arbeidsaanbod slechts beperkt verminderd ten opzichte van alternatieven.¹⁹⁸

5.5.3 - De inkomensafhankelijke combinatiekorting

De inkomensafhankelijke combinatiekorting heeft betrekking op werkende alleenstaande ouders of minstverdienende partners in stellen met thuiswonende kinderen die op 1 januari jonger zijn dan twaalf jaar. Het gaat in feite om een specifieke uitbreiding op de arbeidskorting als men de formulering van art. 8.14a Wet IB 2001 nauwlettend leest. De wettekst geeft duidelijk aan dat het karakter van deze korting niet leefvormneutraal is aangezien het hebben van een inwonend kind als voorwaarde geldt. Ook als meestverdienende partner heb je géén recht op deze korting.¹⁹⁹ Het doel van de korting is om werken voor alleenstaanden en minstverdienende partners met kinderen aantrekkelijker te maken.²⁰⁰ De combinatie van arbeid en zorg voor kinderen wordt op deze manier bevorderd. Het draagkrachtbeginsel lijkt in deze regeling van ondergeschikt belang. De werkelijke kosten van bijvoorbeeld kinderopvang spelen namelijk géén rol. Daarnaast is het opmerkelijk dat de regeling qua doelstelling overlapt met de kinderopvangtoeslag.²⁰¹ De hoogte van de IACK is net als bij de arbeidskorting afhankelijk van het arbeidsinkomen. Deze korting bouwt vanaf een arbeidsinkomen van €5.072 op met 11,45% tot een maximumkorting van ruim €2.881 euro die wordt bereikt bij een inkomen van ongeveer 30 duizend euro. De korting wordt vervolgens niet afgebouwd bij hogere inkomens. Herverdelende doelstellingen lijken geen rol te spelen bij deze regeling.

5.5.4 - De jonggehandicaptenkorting

Personen die recht hebben op een Wajong²⁰² uitkering hebben ook recht op de jonggehandicaptenkorting die €749 bedraagt op grond van art. 8.16a Wet IB 2001. De korting is bedoeld als een additionele inkomensondersteuning. Als men van mening is dat deze groep een lagere draagkracht heeft is dat verdedigbaar. Ik ben van mening dat de gerichte inkomensondersteuning evengoed direct via de hoogte van de uitkering kan worden gegeven zonder hiervoor een fiscale korting te gebruiken. Daarmee zou deze regeling kunnen vervallen.

5.5.5 - De ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting

De ouderenkorting bedraagt op grond van art. 8.17 Wet IB 2001 €1.622. De korting wordt verminderd met 15% van het verzamelinkomen voor zover dat meer bedraagt dan €37.372. Men kan zich afvragen of de draagkracht van ouderen anders is dan die van personen die nog niet de AOW gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Als dit niet het geval is dan is de korting niet leefvormneutraal. Opvallend is dat hier - als enige heffingskorting - het verzamelinkomen relevant is. Kennelijk is het box 3 inkomen na het bereiken van de AOW gerechtigde leeftijd wel relevant voor de draagkrachtbepaling. De inkomensafhankelijke afbouw laat zien dat een draagkracht c.q. herverdelende doelstelling wordt nagestreefd met deze heffingskorting.

Alleenstaande ouderen krijgen een aanvullende korting van €436 volgens het thans luidende art. 8.18 Wet IB 2001. Opvallend is dat op de uniformering van het partnerbegrip een uitzondering gemaakt is

¹⁹⁷ *Belasten van inkomsten in box 1 2020*, p. 47.

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld de optie om de IACK af te schaffen: *Belasten van inkomsten in box 1 2020*, p. 56.

¹⁹⁹ In de uitzonderlijke situatie waarin beide partners precies hetzelfde inkomen hebben, wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting op grond van art. 8.14a, derde lid, van de Wet IB 2001, aan de oudste belastingplichtige gegeven.

²⁰⁰ Caminda & Stevens, WFR 2017/50.

²⁰¹ Zie hoofdstuk zeven.

²⁰² Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

ten aanzien van deze korting. Het is namelijk de partnerdefinitie van de Algemene Ouderdom Wet (AOW) die bepaald of iemand hier recht op heeft.²⁰³ Vanuit het idee van het ontbreken van schaalvoordelen, waardoor een alleenstaande oudere minder draagkrachtig is, vind ik dit een verdedigbare leefvormneutrale regeling. Over de hoogte valt echter te twisten. Ik zie daarentegen een ander bezwaar omdat hier wederom onnodig complexiteit wordt gecreëerd. Met dezelfde omstandigheid wordt namelijk ook rekening gehouden in de hoogte van de AOW-uitkering (zie hoofdstuk zes). In mijn ogen zou de wetgever er goed aan doen om één weg te kiezen voor de gewenste compensatie van alleenstaande AOW-gerechtigden. Doordat beide ouderenkortingen toch al aansluiten bij de kan evengoed inkomensondersteuning worden gegeven via de hoogte van de AOW-uitkering.

5.6 – Negatieve inkomstenbelasting

Zoals blijkt uit de vorige (sub)paragrafen ben ik géén voorstander van inkomensafhankelijke heffingskortingen. Ook de commissie Van Dijkhuizen adviseert om te overwegen om het inkomensafhankelijke karakter af te schaffen omdat inkomensherverdeling ook kan worden bereikt via bestaande instrumenten, maar dan zonder een extra knopje in de fiscaliteit te creëren.²⁰⁴ Koot en Gielen laten zien dat dit ook eenvoudig valt te bewerkstelligen zonder grote inkomenseffecten.²⁰⁵

Voor het garanderen van een bestaansminimum wordt in het politieke debat ook over een basisinkomen gesproken.²⁰⁶ Volgens de definitie van het CPB is het basisinkomen een onvoorwaardelijk en universeel inkomen.²⁰⁷ Een alternatief die enige gelijkenis vertoont, is het toestaan van een negatieve inkomstenbelasting door het verzilverbaar maken van de standaardheffingskorting. Hierdoor kunnen personen wiens inkomen te laag is om de korting te kunnen effectueren, hun heffingskorting uitbetaald krijgen. Hierdoor zou de discussie ten aanzien van de overdraagbare algemene heffingskorting niet meer aan de orde zijn. Een verzilverbare heffingskorting is minder universeel dan een basisinkomen omdat het feitelijk een inkomensaanvulling is. Ik deel overigens de mening van Van Arendonk dat het in het kader van gericht inkomensbeleid in de rede licht om de arbeidskorting van de verzilverbare heffingskorting uit te zonderen.²⁰⁸

Het CPB heeft een doorrekening gemaakt van de introductie van een dergelijk stelsel die negatieve inkomensbelasting toelaat.²⁰⁹ Om deze stelselwijzing budgetneutraal te maken, kiest men ervoor om de algemene schijftarieven te verhogen. Dit leidt ertoe dat het lage tarief met 1,4 procentpunt van 37,1% naar 38,5% toeneemt en het hoge schijftarief van 49,5% naar 51,3%. De verhoging van de tarieven leidt ertoe dat de werkgelegenheid afneemt met 0,9%. Voor de groep die negatieve inkomstenbelasting ontvangt, wordt het verschil tussen wel of niet werken kleiner, waardoor werken relatief minder aantrekkelijk wordt. Dit is niet bevorderlijk voor het arbeidsaanbod van minstverdienende partners. Het stelsel is dan ook niet effectief in het stimuleren van arbeidsparticipatie in deze groep en het gevolg is dat het de economische onzelfstandigheid van deze individuen vergroot. Aangezien het voornamelijk personen zonder werk of personen met een laag inkomen zijn die profiteren van deze maatregel neemt de inkomensongelijkheid wel af met 2,1%. Het aantal personen dat in armoede leeft neemt hierdoor met 14,8% af. Aangezien armoede leidt tot maatschappelijke kosten is het mogelijk om door middel van armoedebestrijding een

²⁰³ Van Kempen in Cursus Belastingrecht IB.8.2.4.B.

²⁰⁴ *Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen 2013*, p. 97.

²⁰⁵ Koot & Gielen 2019, p. 190-201.

²⁰⁶ Bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 94.

²⁰⁷ *Kansrijk armoedebeleid 2020*, p. 129.

²⁰⁸ Van Arendonk, MBB 2020/7-8-24.

²⁰⁹ *Kansrijk armoedebeleid 2020*, p. 140-143.

maatschappelijke winst te behalen.²¹⁰ Naar mijn mening is het van belang dat in het publieke domein minder eenzijdig wordt gefocust op economische groei door arbeidsparticipatie maar dat het welvaartsbegrip breder wordt opgevat. Het verminderen van armoede is een legitiem doel om na te streven en kan bovendien de welvaart vergroten. Bijvoorbeeld doordat een verlies aan welvaart in de vorm van een kleinere arbeidsproductie wordt uitgeruild tegen een welvaartsstijging door het verminderen van problematiek als gevolg van armoede.

5.7 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat het subject en het partnerbegrip vrij neutraal is ten aanzien van leefvorm. Wat betreft het object bestaan grotere verschillen. Dit komt in de eerste plaats doordat de gezamenlijke inkomensbestanddelen tussen partners vrij te verdelen zijn. In de tweede plaats is de relatie tussen bepaalde aftrekposten en het draagkrachtbeginsel beperkt of niet aanwezig. In combinatie met de overdraagbaarheid vergroot dit het niet-leefvormneutrale karakter van de heffingsgrondslag in de inkomstenbelasting. Vervolgens bleek dat het progressieve tarief een fundamenteel probleem veroorzaakt waardoor beide vormen van leefvormneutraliteit niet tegelijk bereikt kunnen worden. Duidelijk werd dat de invoering van een vlaktaks deze discussie kan verminderen, maar dat dit op haar beurt economische kosten met zich meebrengt. Voorts zijn in paragraaf 5.5 de heffingskortingen besproken waarbij het karakter van deze systematiek is gebleken. Daarbij is aanbevolen om beide ouderenkortingen en de jonggehandicaptenkorting af te schaffen en de inkomensondersteuning via respectievelijk de AOW- en Wajong-uitkering te geven. Daarnaast getuigt de inkomensafhankelijkheid van verschillende heffingskortingen van herverdelende doelstellingen. Aangezien de transparantie van de tariefstructuur hierdoor afneemt ben ik van mening dat dit géén wenselijke vormgeving is. Aangezien de toekenning van heffingskortingen in veel gevallen leefvormafhankelijk is, kunnen deze slechts leefvormneutraal zijn als deze evenredig zijn met de draagkracht van het individu. Doordat het belastingen naar draagkracht niet het enige doel van heffingskortingen is - deze dienen namelijk ook ter bevordering van de arbeidsparticipatie - zijn deze niet volledig leefvormneutraal. Tenslotte is in dit hoofdstuk het alternatief van negatieve inkomstenbelasting besproken. Duidelijk werd dat dit bepaalde discussies over leefvormneutraliteit kan verhelpen, maar dat ook dit economische consequenties heeft die meegewogen moeten worden.

²¹⁰ Ravallion 2015, p. 1967-2061.

Hoofdstuk 6 – Het socialezekerheidsstelsel

6.1 – Inleiding

In de sociale zekerheid bestaan ten aanzien van leefvormneutraliteit twee aandachtspunten. In de eerste plaats neutraliteit ten aanzien van de premieheffing. In de tweede plaats neutraliteit van uitkeringen vanuit het socialezekerheidsstelsel. De heffings- en uitkeringsdimensie worden in dit hoofdstuk apart van elkaar behandeld. Het socialezekerheidsstelsel deelt ik op in drie categorieën, namelijk (1) de sociale verzekeringen, (2) de sociale voorzieningen en (3) de zorgverzekering.²¹¹ In paragraaf twee wordt allereerst de financiering van de sociale verzekeringen besproken. Paragraaf drie vervolgt met de financiering van de zorgverzekering. Op de financiering van de sociale voorzieningen wordt niet ingegaan. Dit omdat deze worden bekostigd uit de algemene middelen die worden opgehaald door middel van belastingen. Zodoende bestaat er geen directe link met leefvormneutraliteit. De uitkeringskant van sociale voorzieningen is hierop wel van invloed en krijgt zodoende de aandacht. In paragraaf vier wordt hiertoe de uitkeringsdimensie van de sociale zekerheid besproken. Hier wordt op de uitkeringen vanuit twee categorieën ingegaan namelijk de sociale voorzieningen en de volksverzekeringen. De werknemersverzekeringen, die evenals de volksverzekeringen onder de sociale verzekeringen vallen, blijven buiten beschouwing. De redenen hiervoor worden nader in paragraaf 6.4.1 toegelicht. Ook de uitkeringsdimensie van de zorgverzekering wordt niet besproken in paragraaf vier aangezien deze geen directe invloed heeft op het besteedbaar inkomen.²¹²

In de vakliteratuur wordt onder sociale zekerheid in de regel verstaan: het geheel van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen.²¹³ Daarnaast valt - in mijn optiek - de zorgverzekering ook onder de sociale zekerheid. Met name omdat het qua karakter veel gelijkenis vertoont met de volksverzekeringen. Het gehele stelsel kan zodoende als volgt worden weergegeven:



Figuur 1: Schematische weergave socialezekerheidsstelsel

²¹¹ Zie Figuur 1.

²¹² Vergoedingen gaan immers veelal van de zorgverzekeraar naar zorginstellingen.

²¹³ R.P. Bourne in Cursus Belastingrecht PH.0.0.1.

Binnen de sociale zekerheid valt in beginsel een tweedeling te maken. Eén van de gedachtes achter dit onderscheid is dat de twee hoofdcategorieën op een ander basisbeginsel zijn gebaseerd. De sociale voorzieningen komen voort uit het behoeftebeginsel. Uitgangspunt is dat geen relatie bestaat tussen de betaling van een bijdrage en het recht op ontvangst van een uitkering of verstrekking uit de regeling.²¹⁴ De sociale verzekeringen zijn daarentegen gestoeld op het equivalentiebeginsel. Bij deze verzekeringen bestaat in beginsel een (onzekere) relatie tussen de hoogte van de premie en het recht op ontvangsten. Het onderscheid is echter niet voor alle regelingen even duidelijk aangezien sommige kenmerken van beide beginselen bevatten.²¹⁵ Vonk is om die reden van mening dat het onderscheid veelal van historische aard is en weinig richting geeft voor de toekomst.²¹⁶ De zorgverzekering is binnen dit raamwerk ook moeilijk te plaatsen en wordt zodoende als aparte categorie binnen de sociale zekerheid behandeld.

6.2 – Financiering sociale verzekeringen

De premieheffing sociale verzekeringen, in bijzonder de premie volksverzekeringen, is het onderwerp van deze paragraaf. Dit is geregeld in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Sociale verzekeringen worden doorgaans ingedeeld naar de groep van rechthebbenden, de zogenoemde kring van verzekerden. De belangrijkste twee varianten zijn de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen.²¹⁷ Aangezien de premieheffing werknemersverzekeringen voor het grootste gedeelte ten laste komt van de werkgever wordt deze in dit hoofdstuk niet besproken.²¹⁸

Er bestaan vier volksverzekeringen. Drie daarvan bieden een verzekering tegen ouderdom, overlijden en ziekte. Dit gebeurt respectievelijk door middel van de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De vierde volksverzekering namelijk de Algemene Kinderbijslag Wet (AKW) heeft een betrekkelijk zwak verzekeringskarakter. Hiervoor wordt ook geen afzonderlijke premie geheven. In beginsel worden de volksverzekeringen op grond van art. 3 Wfsv bekostigd door een combinatie van premieheffing en Rijksbijdragen. De volksverzekeringen worden, in tegenstelling tot de sociale voorzieningen, slechts gedeeltelijk uit algemene middelen gefinancierd; namelijk ongeveer voor een derde deel.²¹⁹ De premieheffing volksverzekeringen zou men als bestemmingsbelasting kunnen typeren aangezien de opbrengst ten goede komt aan een specifiek doel.²²⁰ De AKW is hier dus een uitzondering op.

6.2.1 - Subject

Alle ingezetenen van Nederland zijn in principe verzekerde voor de volksverzekeringen waardoor zij in beginsel ook premieplichtig zijn.²²¹ Niet elke belastingplichtige is echter ook premieplichtige. Uit paragraaf 5.2 blijkt namelijk dat buitenlandse belastingplichtigen (niet ingezetenen) subjectief belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting. Als een persoon in het buitenland woont en inkomen uit Nederland geniet is deze in principe geen verzekerde voor de volksverzekeringen. Ook niet-ingezetenen kunnen echter tóch verzekerde en daarmee premieplichtig zijn voor de volksverzekeringen, bijvoorbeeld omdat zij belastingplichtig zijn voor de loonbelasting.²²² Of daar

²¹⁴ Klosse & Vonk 2014, p. 1.

²¹⁵ Klosse & Vonk 2014, p. 23.

²¹⁶ Vonk, SMA 2004/01 p. 3-4.

²¹⁷ R.P. Bourne in Cursus Belastingrecht PH.0.0.1.

²¹⁸ Van den Berg in Cursus Belastingrecht PH.2.1.1.A.

²¹⁹ Wijtvliet en De Smit, WFR 2020/125.

²²⁰ Wijtvliet en De Smit, WFR 2020/125.

²²¹ Zie art. 2 en 6 Wfsv jo. art. 6 lid 1 onderdeel a AOW. Hierop wordt overigens een inbreuk gemaakt door het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (BUB), Stb. 1998, 746.

²²² Art. 6 lid 1 onderdeel b AOW.

sprake van is, wordt mede bepaald door de plaats waar de werkgever gevestigd is en waar de dienstbetrekking wordt uitgevoerd. Om de premieplicht in internationaal verband te coördineren bestaat op Europees niveau wetgeving inzake de sociale verzekeringen.²²³ In de meeste gevallen bestaat echter een samenloop tussen de belastingplicht voor de loon- en inkomstenbelasting en de premieplicht voor de volksverzekeringen. De belangrijkste uitzondering hierop, die niet wordt veroorzaakt door internationale aspecten, is de groep van AOW-gerechtigden. Deze personen zijn op grond van art. 10 lid 2 Wfsv geen premie meer verschuldigd omdat zij vanaf het bereiken van de AOW-leeftijd niet meer verzekerd zijn voor de AOW. Uiteraard zijn zij nog wel uitkeringsgerechtigd. Voor de andere drie volksverzekeringen blijft overigens ook na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de samenloop tussen premie- en belastingplicht bestaan.

De premieheffing volksverzekering is in de basis een individuele heffing. Desalniettemin is het partnerbegrip wel relevant omdat het, net als de inkomstenbelasting, geen zuiver individuele heffing is. Ook in de Wfsv wordt het begrip partner daarom gedefinieerd. Zo bepaalt art. 2.2 Wfsv dat onder een partner wordt verstaan: degene die partner is in de zin van art. 5a AWR en art. 1.2 Wet IB 2001.²²⁴ Dit is begrijpelijk omdat voor de premieheffing volksverzekeringen wordt aangesloten bij het belastbare inkomen dat wordt beïnvloed door de fiscale inkomensverdeling voor gemeenschappelijke inkomensbestanddelen volgens art. 2.17 Wet IB 2001.

6.2.2 – Object en maatstaf

Op grond van art. 8 lid 1 Wfsv is het object van heffing het belastbare inkomen uit werk en woning.²²⁵ Zodoende wordt ook met aftrekposten en gemeenschappelijke inkomensbestanddelen van een eventuele partner rekening gehouden. Er vindt in feite een draagkrachtbepaling plaats. Gezien het verzekeringskarakter is dat niet volstrekt logisch. Het is mogelijk dat een alleenstaande met hetzelfde inkomen als een kostwinnergezin hetzelfde betaalt voor slechts één verzekering. Dit is niet erg leefvormneutraal. Daarnaast is het opvallend dat bepaalde vormen van inkomen niet tot de grondslag behoren. Het inkomen uit zowel box 2 als box 3 is niet onderworpen aan de premieheffing volksverzekeringen. Ik deel de mening van Werger dat deze uitsluiting niet juist is.²²⁶ Dat heffing over inkomen uit box 2 en 3 op praktische bezwaren stuit, zoals blijkt uit kamerstukken, vind ik op zichzelf géén voldoende sterk argument.²²⁷ Aangezien de premieheffing als draagkrachtheffing wordt vormgegeven moet deze mijns inziens consequent, en zo volledig mogelijk worden gemeten. Hiertoe reik ik een oplossing aan in paragraaf 6.2.5.

Er bestaan verder meer verschillen tussen de heffing van inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Uit art. 8 lid 3 Wfsv blijkt namelijk dat de heffingsgrondslag wordt gemaximeerd. Deze grens wordt gesteld op het einde van de eerste tariefschijf uit de Wet IB 2001 wat in 2020 op een bedrag van €34.712 neerkomt. Dat boven deze grens géén premie meer wordt betaald is te verklaren vanuit het equivalentiebeginsel. Daarbij moet worden toegegeven dat het verband betrekkelijk zwak is. Een niet-werkend partner die nooit zelfstandig inkomen heeft verdiend is per slot van rekening evengoed verzekerd voor de volksverzekeringen. Toch zorgt deze premiegrens ervoor dat tussen personen die een inkomen genieten enige evenredigheid ontstaat tussen de verzekeringspremie die wordt betaald en de uitkering waarop iemand later aanspraak kan maken.²²⁸

²²³ Verordening (EG) Nr. 883/2004.

²²⁴ Zie voor de analyse hiervan paragraaf 5.2.

²²⁵ Art. 8 lid 2 Wfsv laat zien dat het belastbare loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) ook onder de heffingsgrondslag valt maar dit is slechts een voorheffing op de Wet IB 2001.

²²⁶ Werger, WFR 2015/1179.

²²⁷ V-N BP2001/3.2, p. 931-932

²²⁸ Kamerstukken II 1954/55, 4009 nr. 3, p. 37.

6.2.3 – Tarief

Op grond van art. 11 Wfsv worden jaarlijks de tarieven voor de drie volksverzekeringen die door premieheffing worden gefinancierd vastgesteld bij ministeriële regeling. Hierbij is het opvallend dat ten aanzien van de AOW-premie een maximum van 18,25% wordt gespecificeerd. Dit is vastgelegd, omdat wegens de toenemende vergrijzing anders mogelijk het omslagstelsel te veel onder druk komt te staan.²²⁹ In 2020 is de daadwerkelijke AOW-premie vastgesteld op 17,9%, de Anw-premie op 0,1% en de Wlz-premie op 9,65%.²³⁰ Gezamenlijk bedraagt het tarief van de volksverzekeringen daarmee 27,65%.

Er bestaat een koppeling tussen de tarieven van de premieheffing en de inkomstenbelasting. Deze inkomensheffingen worden gezamenlijk geheven tegen een tarief van 37,35%. Het percentage valt op te splitsen in 9,70% belastingheffing en 27,65% premieheffing tot het einde van de eerste schijf. Interessant hierbij is dat het belastingtarief in feite als ‘sluitpost’ wordt gehanteerd.²³¹ Het gecombineerde percentage is namelijk tussen 2017 en 2020 gedaald van 40,8% naar 37,35% waarbij het belastingtarief evenredig is gedaald van 13,15% naar 9,70%. Het belastingtarief maakt hierdoor zoals blijkt uit art. 2.10 Wet IB in de tweede schijf een sprong naar 37,35%. Gevolg van deze verwevenheid is dat wanneer men over zou gaan naar een vlaktaks in de inkomstenbelasting er ook opnieuw moet worden nagedacht over de vormgeving van premieheffing. Met name wat betreft de maximering van de heffingsgrondslag bij gebrek aan meerdere tariefschijven.

Het tarief in de volksverzekeringen is dus vlak en voor iedere belastingplichtige gelijk. Daarnaast is uit de vorige paragraaf gebleken dat de heffing in de basis individueel is. Dit blijkt ook uit het feit dat aansluiting wordt gezocht bij het inkomen uit box 1 die, op de inkomsten uit eigen woning en de persoonsgebonden aftrek na, geen gemeenschappelijke inkomensbestanddelen bevat. Het is daarom ook beperkt mogelijk om te ‘schuiven’ met gezamenlijke inkomensbestanddelen tussen partners. Doordat het tarief vlak is, kan men in eerste instantie ten aanzien van verschuldigde premie géén positief effect verwachten van een ongelijke inkomensverdeling of -aanbreng tussen partners. De maximering van de grondslag zorgt er echter voor dat er effectief sprake is van een degressieve tariefstructuur. Hierdoor wordt het ten aanzien van premieheffing, in tegenstelling tot de heffing inkomstenbelasting, in beginsel juist gunstig om zo veel mogelijk inkomen toe te rekenen aan één persoon. Zoals hiervoor bleek zijn de mogelijkheden echter beperkt. De systematiek leidt er echter ook toe dat een eenverdiener veel minder premie betaald dan tweeverdieners bij hetzelfde huishoudinkomen. De inkomensaanbreng is daarmee wel relevant voor de totale premiedruk. Als men de premieheffing *an sich* zou beschouwen, zou geconcludeerd moeten worden dat het effectieve tarief daardoor niet leefvormneutraal is. Zo betaalt, naast wat hiervoor is geschetst, een alleenstaande immers wel méér premie dan een niet werkende partner uit een tweeverdiener gezin voor dezelfde verzekering bij gelijke gezinsinkomens. Een alleenstaande, eenverdiener en tweeverdieners worden duidelijk niet gelijk behandeld. De premieheffing volksverzekeringen kan echter niet los worden gezien van de heffing van inkomstenbelasting. Als de totale lastendruk wordt beschouwd ontstaat een ander beeld. Dit totaalbeeld is echter, zoals blijkt uit hoofdstuk vijf, op andere vlakken evengoed niet leefvormneutraal.

6.2.4 – Heffingskorting

Net als voor de inkomstenbelasting bestaan voor de premieheffing volksverzekeringen ook heffingskortingen. De hoogte hiervan wordt bepaald door het relatieve aandeel in het gecombineerde

²²⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 699 nr. 3, p. 1-2.

²³⁰ Stcrt. 2019 62011.

²³¹ Wijtvliet en De Smit, WFR 2020/125.

heffingspercentage te berekenen. Dit betekent dat thans $27,65 / 37,35 = 74\%$ van de standaardheffingskorting in feite in mindering wordt gebracht op de verschuldigde premie volksverzekeringen. Wijtvliet en Smit wijzen op een eigenaardigheid die schuilt in deze systematiek.²³² Ze beschrijven dat een premieplichtige in absolute termen tóch meer premie gaat betalen bij een inkomen boven de maximumgrondslag. Dit komt doordat onderdelen van de standaardheffingskorting inkomensafhankelijk zijn en af zullen nemen naar mate het inkomen van een individu toeneemt.²³³ Als er 74% van een kleinere standaardheffingskorting in mindering wordt gebracht op de verschuldigde premie betaalt een individu effectief dus méér premie volksverzekeringen. De wetgever heeft de maximering ingebouwd om recht te doen aan het equivalentiebeginsel waardoor een maximum wordt gesteld aan de verschuldigde premie. Zoals hier blijkt wordt het gestelde maximum in de praktijk niet gerespecteerd door het inkomensafhankelijke karakter van heffingskortingen. In mijn optiek is deze eigenaardigheid een extra reden om het inkomensafhankelijke karakter van heffingskortingen af te schaffen.

De gedachte achter heffingskortingen in de verzekerings sfeer is op zichzelf ook opmerkelijk. Hieruit blijkt wederom dat (de hoogte van) de premieheffing in feite op draagkracht wordt gebaseerd. Personen met een laag inkomen betalen namelijk (veel) minder premie terwijl ze wél dezelfde uitkeringsrechten verkrijgen. Het (nu nog) overdraagbare karakter van de algemene heffingskorting versterkt dit effect vanuit het individu bezien. Een persoon die recht heeft op een zogenoemde 'aanrechtsubsidie' krijgt de premie die in beginsel verschuldigd zou zijn als men wel zou werken, uitgekeerd en bouwt desalniettemin een uitkeringsrecht op doordat men verzekerd is.²³⁴ Deze eigenaardigheid, in combinatie met redenen die ik in de volgende paragraaf uiteenzet, zorgen ervoor dat ik voorstander ben van het idee om de premieheffing volksverzekeringen te fiscaliseren.

6.2.5 – Alternatieve financiering

De financieringskant van de sociale verzekeringen heeft voornamelijk een budgettaire functie.²³⁵ Zoals in paragraaf 6.2.3 werd opgemerkt werkt de huidige vormgeving echter in feite denivellerend.²³⁶ Dit is niet consistent met het equivalentie- of het draagkrachtbeginsel. In mijn optiek is dat de eerste reden om na te denken over een alternatief financieringsstelsel. Stevens is van mening dat fiscalisering van de premie volksverzekeringen voor de hand ligt.²³⁷ Zoals ik in de vorige paragraaf aangaf deel ik deze opvatting. Hierdoor wordt in de draagkrachtmeting ook direct het inkomen uit box 2 als box 3 betrokken. Het idee om de volksverzekeringen uit de algemene middelen te bekostigen is niet nieuw.²³⁸ Zo wordt bijvoorbeeld in het recente rapport 'bouwstenen voor een beter belastingstelsel'²³⁹ geopperd om specifiek de financiering van de AOW verder te fiscaliseren. Zoals besproken, wordt op dit moment de AOW al gedeeltelijk bekostigd uit de algemene middelen en dit zal de komende jaren alleen maar toenemen.²⁴⁰ De AOW legt op dit moment het grootste budgettaire beslag op de rijksbegroting van alle volksverzekeringen.

In de tweede plaats ben ik vanuit leefvormneutraliteit een voorstander van fiscalisering. Hierdoor kan de premieheffing namelijk worden geïntegreerd in het verbeteren van leefvormneutraliteit binnen

²³² Wijtvliet en De Smit, WFR 2020/125.

²³³ Zie voor de afbouwpercentages paragraaf 5.4.1 t/m 5.4.3.

²³⁴ Weerepas in Cursus Belastingrecht PH.1.0.3.C.

²³⁵ Werger 2011, p. 30.

²³⁶ Van den Brakel & Moonen 2008, p. 19.

²³⁷ Stevens, WFR 2018/33.

²³⁸ Kavelaars 2003, p. 49-52.

²³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 140 nr. D.

²⁴⁰ Wijtvliet en De Smit, WFR 2020/125.

het belastingstelsel. Daarnaast kan zo de huidige niet-leefvormneutrale premieheffing komen te vervallen. Voorts zie ik in fiscalisering het voordeel dat dit, vanuit de burger bezien, de complexiteit van het stelsel vermindert. Een niet onbelangrijk gevolg van fiscalisering is overigens wel dat personen die de AOW-leeftijd hebben bereikt, hierdoor gaan bijdragen aan de financiering van de AOW. Dit is een ingrijpend gevolg waardoor de belastingdruk van deze groep zal toenemen. In mijn optiek is dat, gezien de toenemende vergrijzingsproblematiek die het lastiger maakt om de sociale zekerheid te bekostigen, echter wel te rechtvaardigen. Als dit echter niet gewenst is kan er voor AOW-gerechtigden, zoals in wezen reeds het geval is, een eigen (lager) belastingpercentage gaan gelden. Er bestaan ook andere bezwaren tegen fiscalisering. Deze bezwaren zien met name op (het gebrek aan) transparantie van het aandeel van volksverzekeringen in de totale lastendruk en het uiteenlopen van belasting- en premieplicht in internationale situaties. Deze problemen zijn echter, zoals Kavelaars in zijn noot beschrijft, wel grotendeels te verhelpen.²⁴¹ Om die reden zie ik (verdere) fiscalisering van de volksverzekeringen als een kansrijk alternatief.

6.3 – Financiering zorgverzekering

Hoewel de zorgverzekering ook onderdeel uitmaakt van de sociale zekerheid wordt hier in deze paragraaf apart aandacht aan besteed. Met name omdat de premieheffing zelfstandig en volgens eigen systematiek plaatsvindt. De systematiek heeft overigens wel veel weg van de premieheffing volksverzekeringen. Hetzelfde geldt voor het verzekeringskarakter. De financiering van het zorgstelsel in algemene zin wordt in Nederland geregeld door vier stelselwetten namelijk: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. De eerste van deze wetten is van belang voor dit onderzoek. De zorgverzekering zorgt ervoor dat verzekerden toegang hebben tot medische zorg. Medische zorg kan men zien als een elementaire levensbehoefte waarvoor in een sociale rechtsstaat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt.²⁴² Vanuit die invalshoek is het ook logisch dat dit via collectieve belastingen of heffingen wordt bekostigd. Overigens is net als voor de premieheffing volksverzekeringen de Belastingdienst het orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de premieheffing zorgverzekering.

Op grond van art. 2 Zvw, onder verwijzing naar art. 2.1.1 Wlz is iedere ingezetene van Nederland verplicht om een zorgverzekering af te sluiten.²⁴³ Hiervoor is de verzekerde volgens art. 16 Zvw premie verschuldigd. In 2020 bedraagt de nominale premie die door iedere verzekerde verschuldigd is €1.642 op jaarbasis.²⁴⁴ Daarnaast heeft elke verzekerde een eigen risico van €385 en is de verzekeringsplichtige en/of zijn inhoudingsplichtige (veelal de werkgever) een inkomensafhankelijke bijdrage verschuldigd op grond van art. 41.²⁴⁵ Hieruit blijkt dat de premieheffing zorgverzekering in beginsel aansluit bij het individu maar dat deze ook door de inhoudingsplichtige op grond van art. 42 Zvw verschuldigd kan zijn. De verzekeringsplichtige kan echter via art. 43 Zvw ook zelfstandig de premie verschuldigd zijn. Hij kan premie verschuldigd zijn bij wijze van inhouding voor onder andere AOW-, pensioen- en lijfrente-uitkeringen en bij wijze van aanslag voor bijvoorbeeld winst uit onderneming. Omdat het gaat om individuele inkomensbestanddelen speelt het partnerbegrip hier verder geen rol. Daarnaast wordt er voor de premie zorgverzekering géén rekening gehouden met eventuele aftrekposten of heffingskortingen. Doordat hier géén verdere draagkrachtmeting wordt

²⁴¹ Kavelaars, NLFs 2020/0108.

²⁴² Stevens, WFR 2018/33.

²⁴³ Art. 2.1.1 Wlz gaat in detail in op andere groepen (niet ingezetenen) die ook onder de reikwijdte vallen. Deze details gaan dit onderzoek echter te buiten.

²⁴⁴ Stcrt. 2019, 64399.

²⁴⁵ Art. 19 Zvw.

gedaan is de Zvw qua financiering een zuiverdere 'volksverzekering' dan de regelingen die in figuur 1 als 'echte' volksverzekering worden bestempeld.

Sinds de Wet Uniformering Loonbegrip²⁴⁶ van kracht is, is de werkgever over het loon van zijn werknemer een Zvw-werkgeversheffing van 6,7% verschuldigd.²⁴⁷ Deze mag niet verhaald worden op de werknemer.²⁴⁸ Mijns inziens belet dit de werkgever echter geenszins om dit desondanks (gedeeltelijk) economisch af te wentelen op werknemers.²⁴⁹ De maximale grondslag waarover de werkgeversbijdrage wordt berekend bedraagt €57.232.²⁵⁰ Over de inkomensbestanddelen waarover de verzekeringsplichtige op grond van art. 43 Zvw premie verschuldigd is, bedraagt de inkomensafhankelijke bijdrage 5,45% waarbij eveneens een maximaal premie-inkomen van €54.614 geldt. Uit het verschil in premiepercentages tussen inkomen uit loon en de andere arbeid moet géén impliciet verschil in draagkracht worden verondersteld. Voor het feit dat voor personen mét een inhoudingsplichtige een hoger premiepercentage geldt, bestaan inkomenspolitieke redenen.²⁵¹ Gezien het doel van de regeling; namelijk iedereen verzekeren tegen medische kosten, is dit verschil in tarief in mijn optiek moeilijk te verdedigen. Ik deel dan ook de mening van Stevens²⁵² en Stam dat het verhoogde werkgeverspercentage dient te vervallen.²⁵³

De premieheffing Zvw wordt gekenmerkt door een proportioneel tarief met een maximum grondslag. Deze tariefstructuur is vergelijkbaar met de premieheffing volksverzekering maar anders dan in de inkomstenbelasting. In de eerste plaats lijkt ruimte voor het draagkrachtbeginsel te bestaan aangezien het om een inkomensafhankelijk bijdrage gaat. Deze bijdrage komt immers, als men een inkomen verdient, bovenop de basispremie. Wanneer een persoon méér gaat verdienen betaalt diegene ook méér premie. Anders dan in een typische draagkrachtheffing zoals de inkomstenbelasting kent de premieheffing echter géén progressief, maar een vlak tarief. In combinatie met de genoemde maximum grondslag ontstaat hierdoor effectief een degressief tarief. Gezien deze tariefstructuur is er in mijn optiek weinig ruimte voor het draagkrachtbeginsel. Ook omdat voor de premie zorgverzekering géén rekening wordt gehouden met eventuele aftrekposten of heffingskortingen. Naast de basispremie en de inkomensafhankelijke bijdrage wordt het stelsel overigens mede gefinancierd door middel van Rijksbijdragen.²⁵⁴

Uit het volgende hoofdstuk zal blijken dat (een grote groep) verzekerden voor de Zvw recht heeft op een zorgtoeslag. Deze toeslag is bestemd voor verzekerden met een lage draagkracht voor wie de premie en het eigen risico moeilijk betaalbaar zijn. Via deze route wordt het draagkrachtbeginsel tóch weer relevant ten aanzien van de premieheffing zorgverzekering. De toeslag is namelijk feitelijk een negatieve premieheffing. Een opvallend aspect hierbij is dat de zorgtoeslag, in tegenstelling tot de

²⁴⁶ Stb. 2011, 288.

²⁴⁷ Art. 5.4 Regeling zorgverzekering.

²⁴⁸ Art. 42 lid 7 Zvw.

²⁴⁹ De door de werkgever betaalde premie gaat evengoed ten koste van de loonruimte. Vanuit economische theorie is de verwachting dat in onderhandelingen waar de werkgever de geen premie verschuldigd is, de werknemer een hoger loon zou kunnen bedingen. De mate van afwenteling is overigens afhankelijk van de relatieve elasticiteiten van beide partijen.

²⁵⁰ Art. 5.2 Regeling zorgverzekering

²⁵¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3 (MvT), p. 153.

²⁵² Stevens, WFR 2018/33.

²⁵³ Stam, WFR 2019/81..

²⁵⁴ Zie art. 54 Zvw die ziet op de rijksbijdrage voor minderjarigen (verzekerden jonger dan achttien jaar) maar ook de jaarlijkse rijksuitgaven aan de gezondheidszorg in bredere zin.

gewone premieheffing zorgverzekering, gebaseerd is op het huishoudinkomen.²⁵⁵ Ten aanzien van de netto-premieheffing zorgverzekering zijn dus zowel het individuele als het huishoudinkomen relevant.

Tot slot wil ik beoordelen in hoeverre deze vorm van premieheffing leefvormneutraal is. Aangezien de inkomensafhankelijke zorgpremie een individueel karakter heeft, waarbij per persoon een premiemaximum geldt, zijn eenverdieners bij deze premieheffing in het voordeel. Tweeverdieners hebben recht op hetzelfde zorgpakket, maar bij hen wordt bij beide partners tot het inkomensmaximum de inkomensafhankelijke premiebijdrage geheven. Doordat niet iedere verzekerde een inkomensafhankelijke premie betaalt, omdat sommige personen nu eenmaal geen inkomen hebben, zit er toch enige onzuiverheid in het verzekeringskarakter. Dit komt mede doordat het systeem deels is gebaseerd op het principe van solidariteit. Personen mét inkomen zijn in dit geval solidair met personen zonder inkomen. Dit kenmerk doet denken aan de sociale voorzieningen waarvoor de financiering vanuit de algemene middelen gebeurt. Om die reden kan men, net als bij de premie volksverzekeringen, overwegen om de premieheffing zorgverzekering geheel te fiscaliseren.²⁵⁶ Hierbij kan de werkgeversheffing worden omgevormd naar een voorheffing op de inkomstenbelasting.²⁵⁷ Ik ben hier een voorstander van. In de eerste plaats omdat door het toch geen sprake is van een zuivere verzekering. Het zorgstelsel als geheel wordt immers mede gefinancierd vanuit de collectieve middelen. Daarnaast kan door middel van fiscalisering ook enige versimpeling plaatsvinden. Dit kan doordat, aangezien de inkomstenbelasting al rekening houdt met de draagkracht van een individu, de zorgtoeslag mogelijk kan worden afgeschaft.²⁵⁸ Zowel de bezwaren als de oplosbaarheid daarvan die in paragraaf 6.2.5 zijn benoemd gelden voor het fiscaliseren van de zorgverzekeringen. Al deze zaken in aanmerking nemend acht ik het omwille van de vereenvoudiging van het stelsel een goed idee om tot fiscalisering van de premieheffing zorgverzekering over te gaan.

6.4 – Uitkeringen vanuit de sociale zekerheid

6.4.1 - Inkomensdervingsregelingen versus minimumbehoefteregelingen

In Figuur 1 wordt het stelsel van sociale zekerheid opgedeeld in de zorgverzekering, de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen. Zoals in paragraaf 6.1 is toegelicht, kan een onderscheid worden aangebracht in de beginselen waarop de verschillende categorieën zijn gestoeld. Een andere manier om de regelingen te categoriseren is door onderscheid te maken naar het doel van de regeling. Dit is behulpzaam voor de uitkeringsdimensie die in deze paragraaf wordt beschouwd. Zo kan men inkomensdervingsregelingen onderscheiden van minimumbehoefteregelingen.²⁵⁹ De eerste categorie voorziet er meestal in dat een bepaald inkomensniveau zo veel mogelijk gehandhaafd blijft. Hierbij wordt bij het individu aangesloten; de inkomenspositie van een eventuele partner of gezinsleden worden niet in aanmerking genomen. Minimumbehoefteregelingen hebben een ander doel. Zij vullen het inkomen van de prestatiegerechtigden aan tot het niveau van het sociaal minimum. De hoogte van het sociaal minimum is op haar beurt afhankelijk van het type huishouden. Kenmerkend aan minimumbehoefteregelingen is dat deze een zogenoemde middelentoets kennen. Hier vindt in feite ook een draagkrachtbepaling plaats. Deze wordt gebruikt om de behoefte te bepalen. Zo wordt de vraag in plaats van bijdrage naar geld uit de collectieve middelen vastgesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de brug-metafoer van Cohen Stuart uit paragraaf 2.2.

²⁵⁵ Art. 7 Awir.

²⁵⁶ Beleidsargumenten om de afzonderlijke premieheffing Zwv te handhaven om zodoende de kosten van de zorg zichtbaar en voelbaar te houden wegen mijns inziens niet op tegen de complexiteit van de heffing.

²⁵⁷ Stam, WFR 2019/81.

²⁵⁸ Of eventueel worden omgevormd in een verzilverbare heffingskorting, zie: Van der Linden, WFR 2020/171.

²⁵⁹ Klosse & Vonk 2014, p. 3.

Bij de inkomensdervingsregelingen zijn de factoren leefvorm en de daaruit volgende draagkracht minder relevant. Aangezien dit onderzoek ingaat op leefvormneutraliteit worden enkel de uitkeringen vanuit regelingen die voorzien in een minimumbehoefte besproken. Concreet betekent dit dat de uitkeringen vanuit werknemersverzekeringen niet worden geanalyseerd. Ook de 'uitkering' vanuit de zorgverzekering krijgt geen aandacht omdat de leefvorm hierbij geen rol speelt. De uitkeringen vanuit sociale voorzieningen en de uitkeringen vanuit volksverzekeringen zijn typisch minimumbehoefteregelingen en worden in de volgende paragrafen uitgewerkt en geanalyseerd ten aanzien van leefvormneutraliteit.

6.4.2 – Uitkeringen sociale voorzieningen

Alle regelingen die in een minimumbehoefte voorzien zijn afhankelijk van de zogenoemde bestaansminimumnorm. Deze norm wordt bepaald aan de hand van het wettelijk minimumloon. De belangrijkste sociale voorziening is de bijstand welke is geregeld in de Participatiewet (PW). Deze paragraaf zal, mede gezien het relatieve belang van de bijstand, hoofdzakelijk op die regeling ingaan in de volgende sub-paragraaf. De flankerende regelingen die hier verband mee houden worden in onderdeel 6.4.2.1 heel kort toegelicht. De Wajong wordt gezien haar specifieke karakter verder niet inhoudelijk besproken.²⁶⁰

6.4.2.1 - De Participatiewet

De bijstand wordt vaak getypeerd als het sociale vangnet voor de allerarmsten.²⁶¹ De regeling heeft ten doel om in een minimumbehoefte te voorzien en is daarmee gestoeld op behoeftebeginsel. Op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet (PW) wordt de bijstand afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Dit wordt het individualiseringsbeginsel genoemd.²⁶² Als dit principe goed is vormgegeven kan het zorgen voor perfecte leefvormneutraliteit. Elke belanghebbende wordt vanaf het eigen startpunt aangevuld tot het bestaansminimum. Het is opvallend dat uit art. 18 lid 12 PW blijkt dat onder 'belanghebbende' mede wordt verstaan het gezin. Voor dit laatste is een eigen definitie opgenomen in art. 4 lid 1 sub c PW. De conclusie die hieruit volgt is dat het gezin feitelijk het subject is van de bijstandsverlening. Gezinsleden kunnen zowel in positieve als negatieve zin invloed hebben op de hoogte van de uitkering. Het gezin is daarmee de relevante economische entiteit als het gaat om de bijstand. Het individualiseringsbeginsel zorgt er in feite voor dat de bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van het gezin. De term individualiseringsbeginsel is enigszins verwarrend aangezien het gezin dus feitelijk centraal staat in de Participatiewet. De hoogte van de bijstand wordt daardoor afgestemd op de gezinsomstandigheden -mogelijkheden en middelen.

Voorts worden in art. 20 t/m art. 24 PW de normbedragen – dat wil zeggen: de hoogte van de uitkering - voor verschillende leefvormen gegeven. Er bestaan drie verschillende leeftijdsgroepen namelijk: de groep jonger dan 21 jaar, van 21 jaar tot de pensioenleeftijd en de groep pensioengerechtigden. De normbedragen nemen toe naar mate iemand ouder is. Kennelijk wordt verondersteld dat een hogere leeftijd leidt tot een hogere minimumbehoefte. Daarnaast wordt alleen voor de groep jonger dan 21 jaar rekening gehouden met (ten laste komende) kinderen in het normbedrag.²⁶³

²⁶⁰ De Wajong is strikt individueel en daarmee ten aanzien van leefvormneutraliteit niet erg interessant. De jonggehandicaptenkorting die hiermee samenhangt is besproken in paragraaf 5.5.4.

²⁶¹ Vonk, NJB 2015/913.

²⁶² Nummerdor-Buijs & De Wit, Gst. 2017/44.

²⁶³ De 'jongerennormen' zijn afgeleid van de Algemene Kinderbijslagwet en de onderhoudsplicht van de ouders (art. 1:395a BW). De ouderlijke onderhoudsplicht strekt zich echter niet uit over eventuele kinderen van de jongere zelf. Dit is de aanleiding dat de norm voor jongeren met kinderen hoger is.

Naast leeftijd is de burgerlijke staat van een persoon van belang voor de hoogte van de uitkering. Onder gehuwden worden civielrechtelijk gehuwden en geregistreerde partners verstaan. Deze twee categorieën worden ook als partners aangemerkt in de inkomstenbelasting. Wat betreft ongehuwd samenwonenden ontstaat echter een verschil. De Participatiewet kent haar eigen bepalingen voor ongehuwd samenwonenden. Opvallend is dat hier geen objectieve criteria worden gehanteerd. Dit is een groot verschil met het partnerbegrip in de inkomstenbelasting. Daar geldt dat de basisregistratie personen mede bepaalt of twee personen op hetzelfde adres wonen. Voor de PW zijn de feitelijke omstandigheden bepalend aangezien beide ongehuwden allereerst hun hoofdverblijf in dezelfde woning moeten hebben. Daarnaast moeten zij een gezamenlijke huishouding voeren om als gehuwd te worden aangemerkt. Op grond van art. 3 lid 3 PW is sprake een gezamenlijke huishouding als de feitelijke samenwoners blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Daarnaast wordt een gezamenlijke huishouding ook aanwezig geacht indien ze (1) in het (nabije) verleden voor de bijstand gehuwd zijn geweest, (2) samen een (erkend) kind hebben, (3) een samenlevingscontact hebben of (4) als uit een andere registratie een gezamenlijke huishouding blijkt. Deze ficties maken het mogelijk om een gezamenlijke huishouding, en daarmee een partnerschap, aan te wijzen zonder dat een feitenonderzoek hoeft plaats te vinden. Het kind criterium uit onderdeel 2 komt grotendeels overeen met hetgeen in art. 1.2 Wet IB 2001 is opgenomen. Het samengestelde gezin criterium ontbreekt echter, wat in mijn optiek een waardevolle toevoeging zou zijn. De objectieve criteria gezamenlijke woning en gewezen partner in een pensioenregeling uit de Wet IB 2001 ontbreken in de PW.

Door de Tweede Kamer zijn onlangs vragen gesteld aan de staatssecretaris van Financiën of hij bereid is om de criteria voor partnerschap in verschillende wetten meer met elkaar in lijn te brengen. Hij heeft aangegeven hier géén voorstander van te zijn omdat in de sociale zekerheid de minimumbehoefte en draagkracht van belang zijn waardoor het nodig is om te kijken naar de feitelijke omstandigheden waarin ongehuwd samenwonenden zich bevinden.²⁶⁴ Ik deel deze mening niet. Zo heb ik in paragraaf 5.2 geconcludeerd dat het partnerbegrip uit de Wet IB 2001, als aanvulling op de AWR, door middel van objectieve criteria voldoende nauwkeurig en eenvoudig kan duiden wat een draagkrachtige entiteit is. Hoewel verschillen in de doelstellingen van de onderscheiden regelingen bestaan, ben ik een voorstander van het idee om tot verdere harmonisering over te gaan. Met name omdat de doelstellingen van de Awir en de sociale zekerheid meer overeenkomen dan die van de Wet IB 2001 en de sociale zekerheid. Zoals nader zal blijken uit het volgende hoofdstuk is het partnerbegrip voor de Wet IB 2001 en de Awir wel geharmoniseerd. Daarnaast kan verdere harmonisering enerzijds leiden tot duidelijkere regelgeving voor burgers en daarnaast ook voor vereenvoudiging van de uitvoering. Alleen in fraudebestrijding zie ik een goede reden om aansluiting te zoeken bij de feitelijke omstandigheden.

Naast de samenwonenden bestaat er verder een groep alleenstaanden voor de PW. Alleenstaanden hebben recht op 70% van het bestaansminimum dat wordt vastgesteld op gezinsniveau. Een gezin van twee partners heeft recht op 100%, wat betekent dat per partner een recht op 50% van het bestaansminimum bestaat. De PW kent ook een groep gerechtigden die niet in de AWR noch in de Wet IB 2001 wordt aangetroffen. Dit zijn de zogenoemde kostendelers. Een kostendeler wordt gedefinieerd als een persoon van 21 jaar of ouder die in dezelfde woning als een belanghebbende zijn hoofdverblijf heeft. In beginsel is het daarbij niet relevant of er sprake is van een familieband. Daarnaast is het niet relevant of er daadwerkelijk sprake is van een gemeenschappelijke huishouding. Als een belanghebbende één kostendeler heeft, ontvangt diegene individueel nog 50%. Materieel wordt dan hetzelfde bereikt als bij het reguliere partnerschap in de PW. De regeling zorgt er echter

²⁶⁴ Kamerstukken II 2017/18, 1410 nr. 2 p. 3.

voor dat de individuele uitkering bij drie of meer samenwonenden verder wordt verlaagd. Dat door middel van het concept kostendeler rekening wordt gehouden met mogelijke schaalvoordelen acht ik in beginsel leefvormneutraal. Het feit dat hier echter géén daadwerkelijke toetsing op wordt verricht, doordat de gezamenlijke huishouding géén criterium is, acht ik echter niet zuiver. De kostendelernorm bereikt dat de bijstand per persoon kan worden verlaagd zonder dat men meer partners heeft in fiscale zin. Omdat meerpartnerrelaties niet mogelijk zijn in de AWR²⁶⁵ en Wet IB 2001 zou dit een argument kunnen zijn tegen verdere uniformering. Ik ben echter van mening dat dit principe ook wetstechnisch is vorm te geven mét uniformering.

Naast leeftijd en huishoudvorm is het recht op bijstand afhankelijk van de middelentoets. Uit art. 19 lid 1 onderdeel b PW blijkt dat vermogensbezit het recht op bijstand vermindert. De definitie hiervan is ruimer dan die van box 3 en omvat alles waarover belanghebbende kan beschikken. Opvallend is dat de middelentoets niet van toepassing is op kostdelers. Inkomen en vermogen van huisgenoten hoeft niet te worden aangesproken voor de veronderstelde gezamenlijke huishouding. Voorts blijkt uit art. 31 PW dat naast alle vermogens- ook inkomensbestanddelen tot de middelen worden gerekend. Dit zelfstandige inkomensbegrip is ruimer dan de inkomensdefinitie in de Wet IB 2001. Zo wordt bijvoorbeeld de heffingskorting die wordt verkregen op grond van hoofdstuk 8 Wet IB 2001 zelfs tot de middelen gerekend. Ten aanzien van vermogen zijn namelijk in art. 34 PW vrijstellingen opgenomen. De vermogensvrijstelling voor alleenstaanden bedraagt €6.225 en voor een alleenstaande ouder en gehuwden tezamen €12.450. Dat een alleenstaande slechts 50% in plaats van 70% van de gehuwden vrijstelling ontvangt vind ik niet consistent met het principe dat in de rest van de PW wordt gehanteerd. Vanuit leefvormneutraliteit is het logischer dat een alleenstaande recht op een vrijstelling van €8.715 zou moeten hebben. Ook is het opvallend dat een alleenstaande ouder hier specifiek wordt bevoordeeld. Vermogen boven deze grens zorgt ervoor dat het recht op bijstand vervalt. Er wordt daarmee zelfstandige draagkracht aan vermogen toegekend. De gedachte is dat eerst op dit vermogen moet worden ingeteerd alvorens recht op bijstand ontstaat.

6.4.2.2 - De TW, IOW, IOAW & IOAZ

Naast de PW bestaan verder nog een aantal kleine(re) regelingen die onder de sociale voorzieningen worden geschaard. De Toeslagenwet (TW) zorgt voor een aanvulling tot het sociaal minimum wanneer bijvoorbeeld een WW-uitkering lager is dan die grens. De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) zijn allemaal gericht op aanvulling(en) tot het bestaansminimum voor oudere personen. Dit betekent dat al deze regelingen in feite complementair zijn aan de PW. De TW, de IOAW, de IOAZ en de IOW kennen allemaal net als de bijstand een middelentoets. De toets is echter minder streng dan die geldt voor de bijstand. Met uitzondering van de IOAZ wordt vermogen daarbij namelijk niet in aanmerking genomen. Daarnaast geldt voor alle regelingen dat deze, net als bij de bijstand, alléén het inkomen van de partner meenemen in de toets.²⁶⁶ Eventuele middelen van kostdelers spelen geen rol. De normbedragen zijn wel weer afhankelijk van eventuele kostdelers. Omdat de regelingen in essentie ten aanzien van leefvormneutraliteit niet (veel) verschillen van de bijstand wordt voor dit onderzoek met deze korte beschrijving volstaan.

6.4.3 – Uitkeringen volksverzekeringen

Naast de uitkeringen uit sociale voorzieningen kunnen personen ook uit drie van de vier volksverzekeringen een uitkering ontvangen namelijk: (1) de Algemene Ouderdomswet (AOW), (2) de Algemene nabestaanden wet (Anw) en (3) de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Gezien het relatieve

²⁶⁵ Zie art. 5a lid 5 AWR.

²⁶⁶ Bij de IOW wordt daarentegen geen rekening gehouden met het inkomen van de partner.

aandeel van zowel de premieheffing als het aantal personen dat aanspraak maakt op de regeling beperk ik mij tot een bespreking van de AOW en de AKW.²⁶⁷ De vierde volksverzekering, namelijk de Wet langdurige zorg (Wlz), verschaft geen uitkeringen aan individuen en is daarom niet relevant voor deze analyse.

6.4.3.1 – De Algemene Ouderdomswet

De AOW voorziet in een bestaansminimum voor ouderen waarbij de hoogte van de AOW-uitkering is afgestemd op het sociaal minimum.²⁶⁸ Uit art. 7 AOW blijkt dat het uitkeringsrecht ingaat wanneer men de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. De belangrijkste voorwaarde wat betreft het recht op een uitkering is dat men in het verleden verzekerd is geweest. Dit is opmerkelijk aan de AOW, aangezien het gebruikelijk is dat de premie- en verzekeringsplicht (in de tijd) gelijk opgaan. De AOW maakt hier een uitzondering op. Op grond van art. 13 AOW wordt een korting van 2% per jaar toegepast voor elk jaar dat men niet verzekerd is geweest. Dit maakt de AOW tot de enige opbouwverzekering van de sociale verzekeringen.²⁶⁹ In deze systematiek ziet men in feite het equivalentiebeginsel terugkomen, wat kenmerkend is voor een (sociale) verzekering.

Bij het bepalen van de hoogte van de uitkering wordt rekening gehouden met de huishoudvorm zoals blijkt uit art. 8 AOW en verder. Gehuwden of samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren hebben samen recht op 100% van de AOW-uitkering. Een alleenstaande heeft voor de AOW-uitkering recht op 70%. Deze systematiek vertoont juist gelijkenis met een sociale voorziening zoals de bijstand die is gebaseerd op het behoeftebeginsel.²⁷⁰ De AOW-uitkering hanteert een partnerbegrip dat gelijkloënd is aan hetgeen geldt voor de PW. Dit begrip is tevens niet geharmoniseerd met de AWR of de Wet IB 2001. Het is opmerkelijk om waar te nemen dat voor de premieheffing volksverzekeringen, waarmee de AOW (deels) bekostigd wordt, wél wordt aangesloten bij het partnerbegrip van de AWR en de Wet IB 2001. Dit komt doordat, zoals in paragraaf 5.3 is beschreven, het object van de premieheffing wordt bepaald door het partnerbegrip uit de Wet IB 2001. In theorie kan men dus voor de premieheffing géén partner hebben, maar voor de uitkering wel.

Een verschil tussen de AOW ten opzichte van de PW is dat bij de AOW-uitkering géén rekening wordt gehouden met eventuele kostendelers binnen een huishouden. Het voorstel om de kostendelernorm in de AOW op te nemen is zelfs enige tijd geleden uit een voorgestelde wetsaanpassing gehaald.²⁷¹ In het kader van leefvormneutraliteit vind ik dit niet logisch. Bij andere uitkeringen die zijn gestoeld het behoeftebeginsel wordt hier namelijk wel rekening gehouden met kostendelers.²⁷² Daarnaast is de hoogte van de AOW-uitkering ook niet afhankelijk van een middelentoets of vermogenstoets. De regeling geeft daarmee slechts beperkt invulling aan het individualiseringsbeginsel ten opzichte van de bijstand. De regeling werkt op zichzelf dan ook veel minder leefvormneutraal uit. Als de AOW wordt gezien als een verzekering is dat in mijn optiek goed te verdedigen. Naar mate echter een groter gedeelte uit de algemene middelen wordt bekostigd, verdwijnt het verzekeringskarakter naar de achtergrond en verwordt de AOW meer tot een sociale voorziening. Indien de financiering van de volksverzekeringen verder wordt gefiscaliseerd, zou ik ervoor willen pleiten om aan de uitkeringskant ook meer gelijkenis met de sociale voorzieningen te realiseren. Dit betekent dat wél een kostendelersnorm en/of een middelentoets voor de AOW van toepassing wordt. Op die manier wordt

²⁶⁷ De Anw-uitkering houdt rekening met de leefvorm omdat deze alleen aan alleenstaanden wordt toegekend. Daarnaast heeft een kostendeler invloed op de hoogte van de uitkering.

²⁶⁸ Klosse & Vonk 2014, p. 185.

²⁶⁹ Klosse & Vonk 2014, p. 185.

²⁷⁰ Zie hiervoor paragraaf 6.4.2.1.

²⁷¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 801 nr. H, p. 2.

²⁷² Ook de verder niet besproken ANW kent een kostendelernorm.

de draagkrachtbepaling nauwkeuriger en krijgt het individualiseringsbeginsel meer betekenis. Dit komt ten goede aan de leefvormneutraliteit.

6.4.3.2 – De Algemene Kinderbijslagwet

Dat de AKW onder de volksverzekeringen wordt geschaard komt voornamelijk door de wetssystematiek van de regeling. De voornaamste voorwaarde om als ouder aanspraak op kinderbijslag te kunnen maken is dat men verzekerd voor de AKW moet zijn. De verzekeringsplicht leidde echter niet tot premieplicht aangezien geen rechtstreekse premieheffing bestaat zo bleek uit paragraaf 6.2.1. Dit geeft de AKW aan de financieringskant het karakter van een sociale voorziening. In deze paragraaf staat echter de uitkering centraal. De gedachte achter de kinderbijslag is dat de opvoeding en verzorging van kinderen een kostenpost vormt voor de ouders. De kinderbijslag kan worden gezien als een bijdrage van de samenleving aan deze kosten. Kinderbijslag is daarmee economisch wenselijk indien kinderen netto bijdragen aan de maatschappelijke welvaart.²⁷³

Ouders hebben recht op kinderbijslag voor kinderen jonger dan zestien jaar die tot het huishouden behoren en kinderen jonger dan achttien jaar die in belangrijke mate worden onderhouden. Het bedrag aan kinderbijslag is afhankelijk van de leeftijd van het kind. Men ontvangt het minst – dat wil zeggen 70% van het zogenaamde basiskinderbijslagbedrag- voor kinderen in de categorie 0 t/m 5 jaar, 85% voor kinderen van 6 t/m 11 jaar en 100% voor kinderen van 12 t/m 17 jaar. Opvallend is dat géén rekening wordt gehouden met het aantal kinderen in een huishouden. Hieruit lijkt te volgen dat wordt aangenomen dat ieder kind even duur is. Dat dit niet persé het geval is blijkt uit rechtspraak omtrent de hoogte van alimentatiebetalingen. Hier werden schaalvoordelen van kinderen wel geaccepteerd als rechtsgeldig criterium.²⁷⁴ Dat de kinderbijslag geen rekening houdt met schaalvoordelen maakt de regeling minder leefvormneutraal. Hetzelfde geldt voor het feit dat met het aantal opvoeders géén rekening wordt gehouden. Er is daarom ook geen partnerbegrip opgenomen in de AKW.

De kinderbijslag is een onderdeel van een groter geheel aan zogenoemde kindregelingen is. Sinds 2014 bestaan , als gevolg van de Wet hervorming kindregelingen, nog vier kindregelingen.²⁷⁵ Naast de kinderbijslag bestaan er twee inkomensafhankelijke toeslagen. Dit zijn het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Deze toeslagen worden in hoofdstuk zeven besproken. Gezien de samenhang tussen het kindgebonden budget en de AKW wordt de analyse van leefvormneutraliteit in paragraaf 7.4.4 verder uitwerkt. Tenslotte is de IACK – die in paragraaf 5.4.2 is besproken - de vierde kindregelingen.

6.5 – Deelconclusie

De financiering van de sociale zekerheid, met name de financiering van de sociale verzekeringen en in het bijzonder de volksverzekeringen vertoont veel gelijkheid met de heffing van inkomstenbelasting. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat als men deze geïsoleerd beschouwt, van leefvormneutraliteit geen sprake is. In dit hoofdstuk bleek dat de premieheffing volksverzekeringen sterk samenhangt met de heffing van inkomstenbelasting. Dit maakt dat het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen – in het bijzonder de AOW - naar de achtergrond verdwijnt. Mede daarom ben ik een voorstander van algehele fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen. Ook de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekering kan in mijn optiek deel uitmaken van een grootschalig financieringsoperatie. Wat betreft de uitkeringen vanuit de sociale zekerheid is duidelijk onderscheid aangebracht tussen inkomensderving- en minimumbehoefteregelingen. Deze tweede categorie is relevant bevonden voor dit onderzoek. Voor de uitkeringen vanuit de sociale voorzieningen en wel in

²⁷³ Zie paragraaf 3.3.5.

²⁷⁴ HR 27 februari 2004, ECLI:NL:PHR:2004:AN9690, NJ 2004, 283, m.nt. Wortmann.

²⁷⁵ Stb. 2014, 227.

het bijzonder de bijstand wordt véél nadruk gelegd op het individualiseringsbeginsel. Hiermee wordt een zoveel mogelijk leefvormneutrale uitkering wordt beoogd. De term individualiseringsbeginsel is verwarrend aangezien de minimumbehoefte op gezinsniveau wordt bepaald. Er wordt bepaald hoe groot de behoefte van een gezin is aan de hand van een middelentoets waarbij het inkomen en het vermogen van een huishouden meeweegt. Door het gezin als relevante economische entiteit te bestempelen, treedt een verschil op ten opzichte van de Wet IB 2001. Een ander verschil wordt zichtbaar wanneer het partnerbegrip wordt vergeleken. Waar de AWR in combinatie met de Wet IB 2001 aansluit bij objectieve kernmerken speelt in de sociale voorzieningen het subjectieve begrip 'gemeenschappelijke huishouding' een belangrijke rol. Aangezien de objectieve criteria in de Wet IB 2001 in feite hetzelfde proberen te bewerkstelligen ligt het mijns inziens in de rede om tot verdere harmonisering van het partnerbegrip over te gaan. Ook uitkeringen vanuit de volksverzekeringen worden afgestemd op de leefvorm van de gerechtigde. Dit gebeurt echter wel in mindere mate dan bij de sociale voorzieningen. Gezien het onzuivere verzekeringskarakter van met name de AOW, pleit ik ervoor om ook de uitkering - zeker als tot fiscalisering van de premieheffing wordt overgegaan - verder in overeenstemming te brengen met de uitkeringen vanuit de sociale voorzieningen. Dit kan door een middelentoets en/of een kostendelernorm te introduceren. Ook de classificatie van de kinderbijslag als volksverzekering is niet zuiver. De kinderbijslag is op zichzelf ook niet leefvormneutraal aangezien géén rekening wordt gehouden met het aantal opvoeders of kinderen in het huishouden.

Hoofdstuk 7 – Het toeslagenstelsel

7.1 – Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inkomensafhankelijke regelingen, die veelal toeslagen worden genoemd, besproken. Deze zijn geharmoniseerd door middel van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir wordt zodoende als eerste behandeld. Vervolgens komen de specifieke wetten die de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget regelen aan de orde. Deze vier toeslagen beïnvloeden de draagkracht doordat de belanghebbenden financiële middelen ontvangen via gebonden inkomensoverdrachten. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld in hoeverre het draagkrachtbeginsel een bepalende rol speelt en of de regelingen leefvormneutraal zijn opgezet.

Ondanks de harmonisatie van de Awir in 2006,²⁷⁶ is deze op één belangrijk punt niet in overeenstemming met de Wet IB 2001. Dit betreft het niveau waarop de draagkrachtbepaling plaatsvindt, namelijk: (1) de persoonlijke draagkracht van de in beginsel geïndividualiseerde inkomstenbelasting en (2) de gezinsdraagkracht van de Awir. Omdat dit hoofdstuk ziet op de Awir, wordt in het navolgende met de term draagkracht in de eerste plaats gezinsdraagkracht bedoeld.

7.2 – Subject

Het 'subject' voor de Awir is de belanghebbende.²⁷⁷ Het begrip belanghebbende wordt in deze wet niet gedefinieerd. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat wordt aangesloten bij art. 1:2 Awb. Daaruit blijkt dat diegene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken als belanghebbende wordt aangemerkt.²⁷⁸ Daardoor kan, zo blijkt uit rechtspraak, een partner of zogenoemde 'medebewoner' ook een belanghebbende zijn in de zin van de Awir.²⁷⁹

De medebewoner is een figuur die gelijkenis vertoont met de kostendeler uit de sociale zekerheid. De definitie van een medebewoner is een persoon die op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Zo blijkt uit art. 2 lid 1 onderdeel e Awir. Een partner of huurder kwalificeert niet als medebewoner. Anders dan bij de kostendeler wordt een eenvoudige toets gehanteerd die de status bepaalt. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van gegevens die objectief zijn vast te stellen. Bij de kostendeler wordt een minder objectieve toets gehanteerd. Hier wordt beschouwd of de persoon daadwerkelijk hetzelfde hoofdverblijf heeft. Als dat het geval is, wordt een gemeenschappelijke huishouding verondersteld. Een inschrijving in de BRP leidt, eerdergenoemde uitzonderingen daargelaten, direct tot de veronderstelling dat een draagkrachtige entiteit wordt gevormd. Om als kostendeler te kwalificeren is dat niet genoeg. Daarvoor moet een persoon daadwerkelijk op dat adres zijn of haar hoofdverblijf hebben.

Op grond van art. 3 Awir is het uniforme partnerbegrip van de AWR ook van toepassing. De Awir kent echter, vergelijkbaar met art. 1.2 Wet IB 2001, een aantal wet specifieke uitbreidingen. Op grond van art. 3 lid 2 onderdeel f Awir is, wanneer een persoon partner is volgens de Wet IB 2001, die persoon ook partner voor de Awir. Daarnaast worden in lid 2 onderdelen a t/m e de kind-, eigen woning- en pensioen uitbreidingen genoemd die identiek zijn aan hetgeen opgenomen in de Wet IB 2001. Feitelijk is onderdeel f daarmee overbodig. Iedereen die op grond van de uitbreidingen uit de Wet IB 2001 als fiscaal partner kwalificeert, is ook een zogenoemde toeslagpartner. De partnertoetsen van de Wet IB

²⁷⁶ Stb. 2005, 344.

²⁷⁷ De Awir is geen een fiscale wet. Zodoende is een duidelijke opdeling in subject, object, maatstaf etc. minder gebruikelijk en worden aanhalingstekens gebruikt.

²⁷⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 5.

²⁷⁹ ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1542.

2001 en de Awir wijken gezamenlijk af van de partnertoets in de sociale zekerheid. In het laatstgenoemde domein is het feitelijk voeren van een gezamenlijke huishouding nog steeds bepalend voor partnerschap. De objectieve criteria van de Awir/Wet IB 2001 pogen dit ook vast te stellen. Daarom ben ik, zoals ik in paragraaf 6.4.2.1 heb betoogd, een voorstander van verdere harmonisering van het partnerbegrip tussen de Wet IB 2001, de Awir en de sociale zekerheid.

7.3 – De tegemoetkoming

Hoewel de term ‘toeslagen’ gebruikelijk is, hanteert de Awir deze benaming niet. In de wettekst wordt de term ‘tegemoetkoming’ gebruikt. De definitie van de begrippen partner en medebewoner zijn relevant voor de tegemoetkoming. Dit komt doordat zowel het recht op, als de hoogte van toeslagen inkomensafhankelijk zijn. Om deze twee zaken te bepalen wordt gebruik gemaakt van het toetsingsinkomen. Dat inkomen is bepalend voor de draagkracht. Daarmee krijgt draagkracht een centrale plaats binnen de Awir. De uitwerking hiervan is terug te vinden in art. 7 Awir. Hier wordt verwezen naar het toetsingsinkomen dat bestaat uit het inkomen van de belanghebbende en zijn of haar partner. Daaruit blijkt duidelijk dat, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd aangegeven, dat de Awir een gezins- of huishoudbenadering toepast. Uit art. 7 lid 2 Awir blijkt daarnaast dat wanneer voor een specifieke regeling de draagkracht van een medebewoner van belang is, deze ook onderdeel uitmaakt van het toetsingsinkomen. De draagkrachtige entiteit wordt daardoor uitgebreid. Hieruit volgt dat voor de Awir een brede opvatting van een huishouden bestaat.

Voorts is voor de draagkrachtmeting het zogenoemde inkomensgegeven relevant, zo blijkt uit art. 2 lid 1 onderdeel o Awir. Dit begrip wordt gedefinieerd in art. 21 onderdeel e AWR. Hieruit blijkt dat het gaat om het na afloop van het kalenderjaar van de betrokkene over dat kalenderjaar laatst bepaalde verzamelinkomen. Voor de definitie van het verzamelinkomen wordt vervolgens verwezen naar art. 2.18 Wet IB 2001. Dit laatste artikel laat zien dat hiermee het totale inkomen voor de inkomstenbelasting, te weten de som van box 1, 2 en 3 wordt bedoeld. Het inkomensbegrip op individueel niveau is zodoende gelijk aan hetgeen wordt gehanteerd voor de inkomstenbelasting. Gezien het feit dat het toetsingsinkomen van de Awir de som van de verzamelinkomens van twee partners betreft, heeft inkomensrekening van gemeenschappelijke inkomensbestanddelen in inkomstenbelasting in beginsel geen effect op de draagkracht binnen de Awir.

De vorige alinea beschrijft de sterke wetstechnische relatie van het inkomensbegrip voor de inkomstenbelasting en de toeslagen. Als gevolg hiervan werken aftrekposten uit de inkomstenbelasting door naar de draagkracht voor de toeslagen. Aftrekposten verminderen namelijk het verzamelinkomen. In paragraaf 5.3.1 is gebleken dat met name de giftenaftrek niet zozeer een draagkracht verminderende aftrekpost is. Om die reden acht ik het niet zuiver om de draagkrachtbepaling in de Awir naadloos te koppelen aan het verzamelinkomen van de Wet IB 2001. Voor een ont koppeling adviseert de commissie Van Dijkhuizen om aftrekposten in algemene zin zoveel mogelijk de vorm van heffingskortingen te geven, waarbij deze kosten worden verrekend tegen een vast tarief.²⁸⁰ Hierdoor werken de niet-draagkracht verminderende aftrekposten niet langer door naar het verzamelinkomen. Desondanks kunnen instrumentele prikkels rechtstreeks via belastingkorting(en) worden gegeven. Wat mij betreft behoren overigens alle niet-draagkrachtgebonden aftrekposten te worden uitgezonderd van het draagkrachtbegrip in de Awir. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om de, niet eerdergenoemde, zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek, en onderhoudsuitgaven voor monumentenpanden.²⁸¹ Deze

²⁸⁰ Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen 2013, p. 19.

²⁸¹ Stevens & Lejour, WFR 2018/157.

posten hebben een hoofdzakelijk instrumentalistisch karakter die niet in een zuivere draagkrachtmeting thuishoren.²⁸²

Een ander opvallend element in de Awir is dat naast vermogensinkomsten, namelijk via het verzamelinkomen, ook het vermogensbezit als zelfstandige factor van draagkracht in aanmerking wordt genomen.²⁸³ Dit wordt ook wel de Awir -vermogenstoets genoemd. Uit art. 7 lid 3 Awir blijkt dat in regelingen waarbij de aanspraak op een tegemoetkoming afhankelijk is gesteld van het vermogen, geen aanspraak bestaat op een toeslag wanneer bij de belanghebbende(n) in het berekeningsjaar voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in art. 5.2 Wet IB 2001 in aanmerking wordt genomen. Voor de Awir -vermogenstoets wordt de koppeling met de inkomsten in box 3 gemaakt. Er is bepaald dat wanneer effectief belasting wordt betaald in box 3, doordat een persoon méér vermogen bezit dan de vrijstelling uit art. 5.5 Wet IB 2001, de belanghebbende het recht op de tegemoetkoming verliest. Op de hoogte van deze grens wordt voor specifieke inkomensafhankelijke regelingen overigens uitzonderingen gemaakt.

Het concept van een vermogenstoets is geïntroduceerd in hoofdstuk zes ten aanzien van sociale verzekeringen. In die wetten wordt een zelfstandig vermogensbegrip gehanteerd. Het is opvallend dat vermogen in feite twee keer meeweegt in de draagkrachtbepaling van de Awir. Dit is in feite niet anders dan in de sociale zekerheid.²⁸⁴ Voor de draagkrachtbepaling in de toeslagen wordt in de eerste plaats het inkomen uit box 3 in het verzamelinkomen betrokken via de inkomstenstoets. In de tweede plaats wordt via art. 7 lid 3 Awir het vermogen zelfstandig als draagkrachtbepalende factor in aanmerking genomen via de vermogenstoets. Daarbij is de vermogenstoets een zogenoemde ‘alles of niks’ bepaling. Het ingrijpende gevolg is dat wanneer het vermogen één euro boven de grens ligt, het volledige toeslagrecht vervalt. Men kan zich afvragen of dat evenredig is. Met name omdat de inkomstenstoets wel een geleidelijke afbouw van het toeslagrecht kent. Hierdoor ontstaat een ongelijke behandeling van draagkrachtfactoren inkomen en vermogen. Personen met een laag arbeidsinkomen, die over veel box 3 vermogen beschikken, hebben geen recht op een toeslag.²⁸⁵ Dit ondanks het feit dat zij mogelijk een verzamelinkomen hebben, die op zichzelf zou leiden tot een recht op toeslag(en). Of voor deze ongelijkheid (goede) rechtvaardigingen bestaan zal ik later in deze paragraaf bespreken.

De ongelijke behandeling van de draagkrachtfactoren is niet de enige ongelijkheid die ontstaat door de koppeling met box 3 vermogen. Ook verschillende vermogenstypen worden hierdoor anders behandeld. Hierbij kan met name worden gedacht aan een ondernemer die over een groot ondernemingsvermogen beschikt in box 1 of 2. Wanneer deze persoon een laag inkomen en/of weinig box 3 vermogen heeft, komt hij toch in aanmerking voor toeslagen. Een persoon in loondienst die vermogen heeft opgebouwd dat belast wordt in box 3 heeft echter geen recht op toeslag(en). Hierbij valt op te merken dat ondernemingsvermogen in veel gevallen minder liquide is. Hierdoor kan dit niet (snel) worden aangewend voor levensonderhoud. Daarnaast bezit het ondernemingsvermogen toekomstig verdienvermogen. Men kan zich afvragen of het wenselijk is om het ondernemingsvermogen en daarmee het verdienvermogen aan te tasten om in levensonderhoud te voorzien. Wanneer dit wordt gekapitaliseerd en uitgegeven kan een afhankelijkheid van inkomensafhankelijke regelingen worden gecreëerd. Het toekomstige verdienvermogen wordt hierdoor immers aangetast. Daarnaast heeft de arbeidsovereenkomst van een loongenieter ook een bepaalde (toekomstige) vermogenswaarde. Het contract waar de dienstbetrekking juridisch mee is

²⁸² Stevens & Lejour 2016.

²⁸³ Stevens & Lejour, WFR 2018/157.

²⁸⁴ Zie paragraaf 6.2.4.1.

²⁸⁵ Ouderen, denk hierbij aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, vormen een groep die relatief vaak deze kenmerken bezitten.

vastgelegd vertegenwoordigt voor de werknemer immers het toekomstige verdienvermogen. Deze vermogenswaarde wordt, net als het ondernemingsvermogen, niet in de grondslag van box 3 betrokken. Om die reden ben ik van mening dat het gerechtvaardigd is dat box 1 en 2 vermogen, dat daadwerkelijk als ondernemingsvermogen kan worden aangemerkt, niet door de vermogenstoets moet worden getroffen. Daar waar het echter, zoals in box 2 het geval kan zijn, feitelijk beleggingsvermogen betreft, acht ik het rechtvaardig dat hierop de vermogenstoets wél van toepassing is.²⁸⁶

Naast de verschillen tussen vermogenstypen per box valt nog wat anders op te merken over het vermogensbegrip van de Awir binnen box 3. Er wordt namelijk een uitzondering gemaakt door een instrumentalistische component, namelijk de vrijstelling voor groene beleggingen. Deze worden van de vermogenstoets uitgezonderd hoewel deze in box 3 niet worden belast. Vermogen in de vorm van deze beleggingen telt zodoende wél mee voor de vermogenstoets. Vreemd is overigens dat dit voor enige andere instrumentalistische vrijstellingen zoals bijvoorbeeld vrijstelling voor landgoederen hiervoor niet is bepaald.²⁸⁷ Op grond van art. 7 lid 5 Awir wordt vermogen dat geen onderdeel uitmaakt van de box 3 grondslag, doordat het bijvoorbeeld niet onder de Nederlandse fiscale jurisdictie valt, wél in aanmerking wordt genomen bij de toepassing van de vermogenstoets.²⁸⁸ Door deze bepalingen wordt de grondslag van de vermogenstoets breder. Op de beperking van de aftrekbaarheid van schulden is echter géén uitzondering gemaakt. Hierdoor worden schulden van minder dan €3.100 per partner niet als negatief vermogensbestanddeel in de grondslag opgenomen. Dit is in feite een inbreuk op een zuivere draagkrachtmeting. Het voor box 3 aangevoerde argument van de doelmatigheid hiervan is minder krachtig voor de Awir-vermogenstoets.²⁸⁹ Door het ‘alles-of-niks’ karakter hiervan kunnen kleine schulden voor de toeslagen een grote impact hebben.

Bij een vermogenstoets in de sociale zekerheid is de onderliggende assumptie dat op het vermogen moet worden ingeteerd alvorens recht op inkomensondersteuning ontstaat.²⁹⁰ Dit komt met name terug in de bijstand. Aangezien deze voorziening fungeert als een sociaal vangnet acht ik het goed verdedigbaar dat eerst het eigen vermogen wordt aangesproken. Voor toeslagen ligt dit in mijn optiek echter genuanceerder. De inkomensafhankelijke regelingen zie ik meer als negatieve inkomstenbelasting. In het bijzonder omdat de hoogte hiervan wordt bepaald aan de hand van hetzelfde draagkrachtbegrip als de inkomstenbelasting. Aangezien vermogensinkomsten hierin al worden meegenomen is de principiële vraag die resteert of vermogensbezit als zelfstandige factor van draagkracht moet worden gezien. In de inkomstenbelasting wordt vermogensbezit als zodanig niet in de heffing betrokken. Een randvoorwaarde voor de rechtvaardiging van een vermogenstoets is naar mijn mening dat het vermogen vrij te besteden is. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat men, door welbewust voor box 3 vermogen te kiezen, inderdaad veronderstelt dat hier sprake van is.²⁹¹ Dat is, bijvoorbeeld bij een langlopende kapitaalverzekering, echter niet per definitie het geval.²⁹² Zoals ik eerder in deze paragraaf heb betoogd moet naar mijn opvatting in een rechtvaardige vermogenstoets alleen vrij te besteden vermogen in aanmerking wordt genomen. Dat geldt ook ten aanzien van box 3.

²⁸⁶ Om dit onderscheid aan te brengen kan mogelijk worden aangesloten bij de doorschuifregelingen van box 2 (art. 4.17 en verder) waar de splitsing van ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen ook relevant is.

²⁸⁷ Lejour & Stevens, WFR 2020/182.

²⁸⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 403, nr. 3, p. 39.

²⁸⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 19, p. 24–25

²⁹⁰ Stevens en Lejour, WFR 2018/157.

²⁹¹ Kamerstukken 2004/05, 29 764 nr. 3, p. 39-40.

²⁹² Van der Vegt, WFR 2005/883

De systematiek van een ‘alles of niet’ vermogenstoets creëert de verplichting om vermogen boven de vastgestelde grens aan te spreken voor levensonderhoud. Hierdoor ontstaat naar mijn mening in feite een vermogensbelasting. Personen met vermogen boven de vastgestelde grens hebben geen recht op toeslag(en). Algebraïsch opgevat is bij het verlies van een negatieve belasting die wordt veroorzaakt door vermogensbezit sprake van belastingheffing over vermogen. Des te meer omdat de draagkrachtmetering ten aanzien van vermogen aansluit bij de grondslag voor belastingheffing over het inkomen uit vermogen van box 3. Ik ben van mening dat, wanneer men tegenstander is van een belasting op vermogensbezit, voor een vermogenstoets geen plaats is. Persoonlijk ben ik echter geen tegenstander van een vermogensbelasting. Ik vind het verdedigbaar om van huishoudens boven een bepaalde vermogensgrens te vragen om hierop in te teren alvorens een recht op toeslag toe te kennen. Wat betreft de hoogte van deze grens ben ik een voorstander van een harmonisering binnen de Awir.²⁹³ De exacte hoogte van deze grens is met name een politieke keuze.²⁹⁴ Dit is namelijk afhankelijk van voorkeuren ten aanzien van inkomensverdeling en budgettair beslag van een dergelijke aanpassing. Een geharmoniseerde grens voor alle toeslagen kan budgetneutraal op €45.000 worden gesteld.²⁹⁵ Ten aanzien van leefvormneutraliteit meen ik dat de hoogte van de grens bij partners afhankelijk moet zijn en, evenals bij het heffingsvrije vermogen in box 3, moet worden bepaald aan de hand van equivalentiefactoren.

Een alternatief op de huidige vermogenstoets is de invoering van een geleidelijke vermogenstoets. Hierin wordt een gedeelte van het vermogen boven een bepaalde grens bij de toeslag in mindering gebracht. Stevens en Lejour²⁹⁶ zijn een voorstander van dit alternatief, en ook in het IBO-rapport scoort deze beleids optie betrekkelijk goed op een aantal punten.²⁹⁷ Het voordeel van een dergelijke toets is dat personen niet ineens het recht op toeslag verliezen. Hiermee wordt ook bereikt dat, ceteris paribus, op het vermogen wordt ingeteerd. Hoe snel of langzaam dit gaat is daarbij afhankelijk van het afbouwpercentage. Ik ben een voorstander van dit idee omdat hierbij preciezer bepaald kan worden wat een acceptabele inkomensschok is als gevolg van vermogensopbouw. Daarnaast kan dit gecombineerd worden met een uniformering van de vermogensgrens waarvoor ik mij in de vorige alinea heb uitgesproken.

7.4. – Specifieke regelingen

Nu de algemene aspecten van de inkomensafhankelijke regelingen zijn toegelicht gaat het vervolg van dit hoofdstuk verder in op de specifieke regelingen binnen de Awir, te beginnen met de huurtoeslag.

7.4.1 – Huurtoeslag

Het doel van de huurtoeslag is het leveren van een bijdrage in de huurkosten van minder draagkrachtigen.²⁹⁸ Hiermee is het in feite een inkomensondersteuning voor een specifieke groep in de samenleving, namelijk huurders. Elke huurder van een woning heeft in beginsel recht op huurtoeslag. Het recht op, en de hoogte van, de huurtoeslag is afhankelijk van draagkracht. Om die vast te stellen wordt op grond van art. 7 lid 1 Wet op de huurtoeslag (Wht) naast het inkomen ook het vermogen van de huurder, zijn partner en eventuele medebewoners in aanmerking genomen. De huurtoeslag hanteert dus een breed huishoudbegrip. De wet definieert daarbij vier huishoudtypes namelijk: (1) eenpersoonshuishoudens, (2) meerpersoonshuishoudens, (3)

²⁹³ *Rapport IBO toeslagen 1 2019*, p. 137.

²⁹⁴ Het kabinet is van mening dat het in ieder geval niet wenselijk is om de voorstaande verhoging van het heffingsvrije box 3 vermogen van €50.000 door te laten werken de vermogenstoets.

²⁹⁵ *Rapport IBO toeslagen 1 2019*, p. 137.

²⁹⁶ Stevens en Lejour, WFR 2018/157.

²⁹⁷ *Rapport IBO toeslagen 1 2019* p. 135.

²⁹⁸ Dit blijkt uit de aanhef van haar voorganger de Huursubsidiewet uit 1997.

eenpersoonsouderenuishoudens en (4) meerpersoonsouderenuishoudens. Er wordt onderscheid gemaakt tussen alleen/samenwonenden en ouderen/jongeren. Voor de definitie van een 'oudere' geldt de pensioengerechtigde leeftijd voor de AOW als grens.

Het recht op huurtoeslag is naast het huishoudenstype ook afhankelijk van het huishoudinkomen en de huurprijs. Om de hoogte van de toeslag te berekenen wordt gebruik gemaakt van de basishuur en de rekenhuur (art. 16 Wht). De basishuur is het gedeelte van de huur dat voor rekening van de huurder blijft (art. 16 lid 1 Wht). Men zou dit als eigen bijdrage kunnen bestempelen. De rekenhuur is, kortgezegd, de huurprijs die de huurder per maand verschuldigd is zo blijkt uit art. 5 Wht. Als de rekenhuur hoger is dan de grenzen die zijn neergelegd in art. 13 Wht bestaat geen recht op toeslag. De maximale huurgrens is afhankelijk van de leeftijd; voor personen jonger dan 23 jaar bedraagt het €432,51 per maand, is men ouder dan bedraagt deze €737,14. Het argument van de wooncarrière wordt gebruikt om dit te legitimeren. Er wordt vanuit gegaan dat een jongere kan beginnen in een kleine, eenvoudige woning die dan dus ook goedkoper is.²⁹⁹ Ik ben van mening dat een dusdanig grote sprong bij de verjaring van 22 naar 23 erg arbitrair is, en dat een geleidelijke(re) overgang of géén onderscheid de voorkeur verdient.

Naast de maximumgrens spelen ook de kwaliteitskortings- en aftoppingsgrens een rol. Boven deze grenzen komt slechts een gedeelte van de werkelijk verschuldigde huur in aanmerking voor huurtoeslag. Hiervoor wordt opmerkelijk genoeg weer een eigen onderscheid in huishoudvorm gehanteerd. De kwaliteitskortingsgrens is voor alle groepen gelijk en bedraagt €432,51 per maand. Boven deze grens komt nog 65% van de daadwerkelijk verschuldigde huur in aanmerking voor huurtoeslag. Er bestaan echter twee aftoppingsgrenzen te weten een hoge en een lage variant. De lage grens á €619,01 geldt voor één- en tweepersoonshuishouden, de hoge grens á €663,40 geldt voor huishoudens die uit drie of meer personen bestaan. De huur voor zover die hoger is dan de aftoppingsgrens komt niet meer voor toeslag in aanmerking. Uitzondering hierop is wanneer een huishouden (1) uit één persoons bestaat óf groter is maar ten minste één bewoner de AOW-leeftijd heeft of een handicap heeft.³⁰⁰ Het valt te verdedigen dat juist eenpersoonshuishoudens vanwege schaalnadelen méér gesubsidieerd moeten worden ten opzichte van tweepersoonshuishoudens. De extra kosten voor grotere woonruimte die nodig is bij kinderen in meerpersoonshuishoudens staat echter wel op gespannen voet met deze logica.³⁰¹ Als kinderen echter het argument voor hogere tegemoetkoming aan meerpersoonshuishoudens is, kan dit beter als direct criterium worden gehanteerd. Daarmee kan de eigen huishouddefinitie voor deze grenzen vervallen.

Om de basishuur te berekenen is in art. 17 t/m 21 Wht een detaillistische regeling neergelegd. De basishuur is opgebouwd uit de zogenaamde normhuur plus een opslag. De normhuur bepaalt in feite hoe het inkomen en de huishoudvorm de draagkracht beïnvloeden. Met deze draagkrachtmetering wordt bepaald hoe hoog de inkomensafhankelijke 'eigen bijdrage' van de huurder is. In bijna alle parameters die bij de berekening van de basishuur worden gebruikt, wordt onderscheid gemaakt naar de vier eerdergenoemde huishoudtypes. De invloed van leeftijd op de basishuur is betrekkelijk gering. De invloed van het onderscheid tussen een één- en meerpersoonshuishouden is daarentegen relatief groot. Dit verschil is te rechtvaardigen aangezien de regeling het equivalentiebeginsel toepast.³⁰² In de volgende alinea zal dit cijfermatig worden onderbouwd. In mijn optiek wordt zodoende voldoende rekening gehouden met de leefvorm. Het onderscheid tussen wel of niet pensioengerechtigden voegt in mijn optiek niet veel toe aan de regeling. De leefvorm is voorts van invloed op de hoogte van de

²⁹⁹ IBO Sociale Huur, De prijs voor betaalbaarheid, Oktober 2016, p. 65.

³⁰⁰ Art. 21 lid 1 onderdeel c sub 3.

³⁰¹ *Overstag met Huurtoeslag* 2016, p. 35.

³⁰² Van der Schaar & Kromhout 2007, p.4.

huurtoeslag aangezien de inkomens van bewoners worden samengeteld. Zoals in alle toeslagen is het huishouden de draagkrachtige entiteit. Ook hieruit blijkt dat wordt verondersteld dat het huishoudinkomen (inclusief medebewoners) kan worden aanwend voor de huurlasten.

De afbouw van de huurtoeslag begint al bij inkomens rond de €17.000. Daarbij kent deze toeslag het steilste afbouwtraject in de inkomensafhankelijke regelingen met afbouwpercentages van 30 tot 40%, afhankelijk van het huishoudenstype.³⁰³ De huurtoeslag wordt uiteindelijk verminderd tot nihil bij een inkomen van ruwweg €37.000.³⁰⁴ De vormgeving van deze inkomensafhankelijkheid is gebaseerd op een kwadratische formule zo blijkt uit art. 19 Wht. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat het aandeel van de huuruitgaven in het inkomen bij een stijgend inkomen ongeveer gelijk blijft.³⁰⁵ Dit betekent dat bij een gelijke huurprijs de toeslag bij een stijgend inkomen afneemt.

Op grond van art. 7 lid 3 Awir is de vermogensgrens voor de huurtoeslag gelijk aan het heffingsvrije vermogen van box 3. Dit betekent ook dat het heffingsvrije vermogen voor partners tweemaal in aanmerking wordt genomen. Ook voor elke medebewoner wordt het heffingsvrije vermogen bijgeteld.³⁰⁶ Hiervoor bleek dat de gedachte is dat een huishouden een zelfstandige draagkrachtige entiteit is. Daarnaast dient het vermogen boven een bepaalde grens verteerd te worden. Het is daarom niet volstrekt logisch dat er voor zowel de partner als medebewoner op individueel niveau een recht op heffingsvrij vermogen bestaat. Het zou in de rede liggen om een absolute vermogensgrens per huishouden in aanmerking te nemen zoals in paragraaf 7.3 uiteen is gezet. Hierbij kan dan rekening worden gehouden met de draagkracht op huishoudniveau. Als wordt gekozen om het huishouden als relevante economische entiteit te beschouwen moet dit principe consequent worden toegepast. Als gevolg is het logisch om de inkomenssamentelling van partners in stand te houden om zo de draagkracht van het huishouden te bepalen. Voor medebewoners vind ik dat sprake moet zijn van een daadwerkelijke bijdrage aan de huurlasten om samentelling te rechtvaardigen. Om die reden zou het objectieve criterium van art. 2 lid 1 onderdeel e Awir, dat in feite een gezamenlijk huishouden veronderstelt, naar mijn mening weerlegbaar moeten zijn.

Een nadeel van dit systeem van de huurtoeslag is de prikkel tot overconsumptie.³⁰⁷ Dit effect wordt niet veroorzaakt door de leefvorm of het inkomen, maar uit de berekeningssystematiek die rekening houdt met de werkelijk betaalde huurprijs. Een hogere huurprijs zorgt namelijk voor dat, bij een gelijkblijvend inkomen van de huurders, het recht op toeslag groter wordt.

Een tweede probleem is dat door verhuurders in sommige gevallen een strategische prijsstelling gehanteerd wordt.³⁰⁸ Door een huurprijs te vragen die dicht bij de maximale huurgrens ligt wordt meer gevraagd van de publieke middelen dan nodig is.³⁰⁹ Dit ondergraaft de efficiëntie van de regeling. Wat betreft leefvormneutraliteit voldoet de regeling in mijn optiek, behalve wat betreft het leeftijdsonderscheid tussen personen jonger dan 23, personen van 23 tot de AOW-leeftijd en AOW-gerechtigden.

³⁰³ De afbouw begint bij het gebruteerde bijstandsniveau. De gebruteerde bijstand is lager dan het brutominimumloon, omdat bij de brutering van de netto bijstand wordt uitgegaan van een paar en dus twee keer de algemene heffingskorting wordt toegepast.

³⁰⁴ Verhoeven, WFR 2020/22.

³⁰⁵ *Rapport IBO toeslagen 1 2019*, p. 155.

³⁰⁶ Art. 7 lid 4 Awir.

³⁰⁷ *Rapport IBO toeslagen 2 2020*, p. 25.

³⁰⁸ *Rapport IBO Sociale Huur 2016*, p. 42.

³⁰⁹ Janssen 2019, p.

Een kansrijk alternatief wordt geschetst in verschillende rapporten.³¹⁰ Daar wordt een eenvoudige huurtoeslag voorgesteld die lineair afbouwt vanaf minimumloon. Hierbij wordt rekening gehouden met de huishoudvorm, maar het al dan niet hebben van de AOW-leeftijd speelt geen rol meer.³¹¹ In aanvulling daarop pleit ik ervoor om ook de werkelijke huur los te laten. Ik ben verheugd dat dit inmiddels ook op de politieke agenda staat. Onlangs is namelijk een onderzoek naar een huurtoeslag op basis van genormeerde vergoedingen door de staatssecretaris van Financiën aangekondigd.³¹²

7.4.2 – Zorgtoeslag

Op grond van de Wet op de zorgtoeslag (Wzt) kan onder voorwaarden een financiële tegemoetkoming in de premie van een zorgverzekering worden verleend aan personen met een laag inkomen. Hieruit blijkt de samenhang met hetgeen in paragraaf 6.3 is beschreven over de premie zorgverzekering. Daar bleek dat iedere ingezetene van Nederland verplicht is om een zorgverzekering af te sluiten. De hoogte van de zorgtoeslag is afhankelijk van de draagkracht. Ook voor de zorgtoeslag wordt op grond van de Awir de draagkracht bepaald op basis van het inkomen en het vermogen van de verzekerde. Op grond van art. 2a Wzt wordt een eigen vermogenstoets gehanteerd die afwijkt van de in de standaard Awir-vermogenstoets.

Uit art. 1 onderdeel f Wzt blijkt dat iedere verzekerde van achttien jaar of ouder recht heeft op een zorgtoeslag. De hoogte van de toeslag is het verschil tussen de standaardpremie en de normpremie. De standaardpremie wordt bepaald door de gemiddelde premie van verschillende zorgverzekeraars voor de basisverzekering te berekenen. Daarnaast wordt dit verhoogd met het bedrag dat verzekerden gemiddeld betalen aan het verplichte eigen risico. Wat de individuele premieplichtige daadwerkelijk betaalt speelt géén rol voor de hoogte van de toeslag. Als gemiddeld meer eigen risico wordt betaald, gaat de toeslag wel omhoog. Personen die beneden gemiddeld aan eigen risico betalen worden hierdoor feitelijk bevoordeeld. De normpremie is het premiebedrag dat de verzekerde zelf moet bijdragen aan de zorgverzekering. Voor het bepalen van de normpremie moet, aangezien deze inkomensafhankelijk is, een draagkrachtmeting worden gedaan.

Voor het bepalen van die draagkracht spelen het toetsingsinkomen en het drempelinkomen een rol. Het toetsingsinkomen volgt hetgeen is bepaald in de Awir. Zodoende wordt het verzamelinkomen van art. 2.18 van de Wet IB 2001 hiervoor gebruikt. Daarnaast wordt het drempelinkomen vastgesteld. Deze bedraagt 108% van het wettelijk minimumloon (WML) en wordt jaarlijks vastgesteld.³¹³ De draagkracht wordt als volgt berekend: voor verzekerden met een partner geldt een percentage van 4,14% van het drempelinkomen, vermeerderd met 13,55% van het toetsingsinkomen voor zover dat boven het drempelinkomen ligt. Voor een verzekerde zonder partner geldt een percentage van 1,83% van het drempelinkomen, vermeerderd met 13,55% van het toetsingsinkomen voor zover dat boven het drempelinkomen uitgaat. Hieruit blijkt dat de leefvorm speelt een belangrijke rol bij de draagkracht die de zorgtoeslag veronderstelt.

Uit art. 2 lid 1 Wzt blijkt dat voor een verzekerde met een partner tweemaal de standaardpremie in aanmerking wordt genomen. Deze verdubbeling van de standaardpremie is logisch, aangezien beide personen individueel de verplichting hebben om een zorgverzekering af te sluiten. Wat dat betreft is het minder logisch dat het recht op toeslag juist afhankelijk is van het inkomen dat juist op huishoudniveau wordt bepaald. Het toetsingsinkomen, zoals blijkt uit paragraaf 7.2, is namelijk de samentelling van het verzamelinkomen van de verzekerde en zijn of haar partner. Uit de vorige alinea

³¹⁰ Recent: *Kansrijk woonbeleid – Update 2020*, p. 30.

³¹¹ Meer detail: *Rapport IBO Sociale Huur 2016* p. 64-66.

³¹² Kamerstukken II 2020/21, 31066 nr. 703 p. 12.

³¹³ In 2020 bedraagt deze €21.431.

blijkt dat er verschillende percentages worden gebruikt voor de berekening van de normpremie. Hiermee wordt (impliciet) een verschil in draagkracht tot uiting gebracht tussen een- en tweepersoonshuishoudens. Op basis van het drempelinkomen van 2020 leidt dit tot een 'eigen bijdrage' van respectievelijk €392,19³¹⁴ en €887,24.³¹⁵ Dit betekent dat partners worden geacht gezamenlijk iets meer dan twee keer zo veel te kunnen bijdragen aan de zorgverzekeringspremie ten opzichte van een alleenstaande. De toeslag bij dat inkomensniveau voor beide partners gezamenlijk bedraagt €199. Een alleenstaande heeft bij WML recht op €104 zorgtoeslag. Als het inkomen van het tweepersoonshuishouden wordt gecorrigeerd door middel van equivalentiefactoren ontstaat een gezamenlijk toeslagrecht van €116 voor het partnerhuishouden.³¹⁶ Dit betekent dat bij gelijke welvaartsniveaus ongeveer evenveel toeslag wordt ontvangen. Ook bij hogere inkomens blijken de verschillen in toeslagrechten bij gelijke welvaartsniveaus bijzonder klein. Hieruit concludeer ik dat het norminkomen van de zorgtoeslag behoorlijk leefvormneutraal is vormgegeven.

Op grond van art. 2a Wzt hanteert de zorgtoeslag een eigen vermogenstoets. Hieruit blijkt dat er geheel geen aanspraak op zorgtoeslag bestaat als het belastbare box 3 inkomen hoger is dan €85.767. Aangezien er rekening wordt gehouden met het heffingsvrije vermogen in box 3 van €30.846 vervalt vanaf een box 3 vermogen van €116.613 het recht op zorgtoeslag. Wanneer de verzekerde een toeslagpartner heeft bestaat een dubbel recht op heffingsvrij vermogen. In dat geval vervalt de zorgtoeslag indien de partners samen meer dan €147.459 box 3 vermogen bezitten. Zoals ik in paragraaf 5.3.2 uiteen heb gezet acht ik het dubbel in aanmerking nemen van het heffingsvrij vermogen in box 3 niet leefvormneutraal. Aangezien de systematiek ook invloed heeft op de toeslagen vind ik een aanpassing hiervan des te wenselijker in het kader van leefvormneutraliteit.³¹⁷ Voor de andere bezwaren ten aanzien van het gebruik van het box 3 inkomen voor een vermogenstoets verwijst ik naar hetgeen in paragraaf 7.3 is besproken.

7.4.3 – Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is niet primair bedoeld als inkomensondersteuning, maar als een instrument om de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen te bevorderen.³¹⁸ Met name het bevorderen van de arbeidsparticipatie van de minst werkende ouder is daarbij het doel.³¹⁹ De toeslag staat daarmee per definitie niet leefvormneutraal tegenover alleen- en tweeverdieners. De tegemoetkoming subsidieert tweeverdieners en stimuleert ouders om formele arbeid te verrichten.

In art. 1.3 t/m 1.44 van de Wet kinderopvang (Wko) is de kinderopvangtoeslag uitgewerkt. Uit art. 1.5 Wko blijkt dat er bepaalde eisen aan kinderopvang worden gesteld. Daarnaast beschrijft art. 1.6 Wko dat zowel de ouder als een eventuele toeslagpartner moet werken, een opleiding moet volgen of een traject moet volgen dat zich richt op het verkrijgen van werk om recht op te hebben op kinderopvangtoeslag. Als aan deze laatste voorwaarde niet langer wordt voldaan behoudt men nog drie kalendermaanden dezelfde aanspraak op kinderopvangtoeslag.

Net als bij de huurtoeslag is de hoogte van de toeslag niet alleen afhankelijk van de draagkracht van de ontvangers maar ook van de feitelijke kosten die worden gemaakt. Daarbij is het opvallend dat ten aanzien van de draagkracht geen vermogenstoets wordt gehanteerd. Vanuit de doelstelling van de

³¹⁴ Dit is de minimale eigen bijdrage.

³¹⁵ $€21.431 * 0.01830 = €392.19$ en $€21.431 * 0.0414 = €887,24$.

³¹⁶ Het equivalente inkomen van twee partners bedraagt $€21.431 * 1.37 = €29.360$. Een tweepersoonshuishouden heeft 1.37 keer het inkomen van een alleenstaande nodig om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken.

³¹⁷ Zie hiervoor paragraaf 7.4.1.

³¹⁸ Ook de ontwikkeling van jonge kinderen wordt genoemd als potentieel doel van kinderopvang(toeslag).

³¹⁹ *Rapport IBO toeslagen 2 2020*, p. 20.

regeling is het echter goed te beargumenteren. Verder spelen de kosten van de kinderopvang een belangrijke rol. Deze worden door twee factoren bepaald te weten; (1) de kosten per uur en (2) het aantal gebruikte uren. Zowel het uurtarief als het aantal uren dat voor vergoeding in aanmerking komt wordt door de Wko gemaximeerd. Voor 2020 bedragen die maxima per uur €8,17 voor dagopvang, €7,02 voor buitenschoolse opvang en €6,27 voor gastouderopvang.³²⁰ Voor dagopvang geldt daarnaast grofweg een maximum voor 230 uren per kalendermaand of 140% van het aantal gewerkte uren.³²¹ Voor buitenschoolse opvang geldt een maximum van 70% van het aantal gewerkte uren. Om het aantal uren te bepalen worden gekeken naar de partner die het minste aantal uren werkt.³²²

De hoogte van het vergoedingspercentage van de maximaal te vergoeden kosten is inkomensafhankelijk en bedraagt nooit meer dan 96,0%. Dit betekent dat het percentage aan eigen bijdrage minimaal 4% bedraagt. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen de 'eerste' en de 'volgende' kinderen. Eerstgenoemde is het kind dat het meeste uren gebruikmaakt van enige vorm van opvang. Het maximale vergoedingspercentage wordt afgebouwd naar mate een huishouden een hoger inkomen heeft. Voor het eerste kind wordt het percentage nooit lager dan 33,3%. Voor het tweede kind wordt het minimum van 67,6% bereikt bij hetzelfde gezamenlijk inkomen, namelijk ter hoogte van €194.136. Het is daarmee de enige toeslag die niet wordt afgebouwd tot nihil. Grote gezinnen die gebruik maken van kinderopvang worden daarbij dus méér gesubsidieerd.

Uit het de IBO-rapporten is gebleken dat de regeling voor veel ouders complex is, en dat dit tot hoge terugvorderingen kan leiden.³²³ Bij de kinderopvangtoeslag is zelfs sprake van een terugvorderingpercentage van 40%.³²⁴ Een belangrijke reden voor de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag is de zogenoemde marktwerking. Ouders zijn door deze systematiek immers vrij om te kiezen voor een kwalificerende kinderopvang die aansluit bij hun wensen. De schaduwzijde is dat niet alle belanghebbenden het 'doen en denkvermogen' hebben om met de complexiteit van het systeem om te gaan. Om die reden ben ik van mening dat het goed is naar alternatieve, en met name eenvoudigere systemen te kijken die de voornaamste doelen nastreven en daarbij de leefvormneutraliteit borgen.

Onlangs is de Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen naar de Tweede Kamer gezonden waarin talrijke varianten worden geschetst.³²⁵ Deze bevatten naast de route van het vereenvoudigen van de huidige systematiek, ook een alternatieve aanpak die toewerkt naar een integrale kindvoorziening. Hiermee wordt bedoeld op een integratie tussen kinderopvang en basisschool. Ik ben een voorstander van deze oplossingsrichting. In de eerste plaats omdat ik het onlogisch acht dat de doelstelling van marktwerking voor kinderen van 0-4 jaar wél wordt nagestreefd, maar dat dit bij schoolgaande kinderen van 4-12 jaar niet wordt gedaan. Een publieke voorziening van kinderopvang net als de publieke voorziening van basisonderwijs verdient naar mijn mening de voorkeur. De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseerde al in 2016 om toe te werken naar een integraal systeem.³²⁶ Daarnaast heeft het SEO onlangs een rapport uitgebracht waarin de voordelen van een dergelijke integrale kindvoorziening helder uiteen wordt gezet.³²⁷

³²⁰ Art. 7, Besluit kinderopvangtoeslag.

³²¹ Voor de details zie art. 8a Besluit kinderopvangtoeslag.

³²² Albregtse in Cursus Belastingrecht Toesl.2.2.0.A.

³²³ *Rapport IBO toeslagen 1* 2019, p. 41.

³²⁴ *Rapport IBO toeslagen 2* 2020, p. 45.

³²⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 31 322 nr. 417.

³²⁶ *Gelijk goed van start*, 2016, p. 13.

³²⁷ *Naar een stabiel stelsel van kinderopvang* 2020, p. 37-52.

7.4.4 – Kindgebonden budget

De Wet op het kindgebonden budget (Wkb) regelt het recht op toeslag voor de ouder die tevens recht heeft op kinderbijslag volgens de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Het kindgebonden budget is, evenals de AKW, een tegemoetkoming in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen voor huishoudens met een relatief lage inkomens. De AKW is in paragraaf 6.4.3.2 geïntroduceerd. De belangrijkste voorwaarde voor het ontvangen van een kindgebonden budget is dat de ouder in beginsel voor een kind kinderbijslag op grond van art. 18 AKW dient te krijgen. Door de nauwe band met de kinderbijslag kan het kindgebonden budget worden opgevat als het inkomensafhankelijke deel van de kinderbijslag. Om die reden is het op zich vreemd dat dit via een andere systematiek, namelijk via de toeslagen in plaats van de sociale zekerheid, wordt geregeld.

Net als bij de andere inkomensafhankelijke regelingen speelt ook ten aanzien van het kindgebonden budget de draagkracht een belangrijke rol. Onder verwijzing naar art. 7 AWIR en art. 2.18 Wet IB 2001 geldt hiervoor in de eerste plaats wederom het verzamelinkomen van de ouder tezamen met zijn of haar partner. Daarnaast wordt op grond van art. 1 lid 2 Wkb ook het vermogen voor de draagkrachtbepaling in aanmerking genomen. Laatstgenoemde component is uitgewerkt in art. 1 lid 4 Wkb. Het kindgebonden budget kent dus, evenals de zorgtoeslag, een eigen vermogenstoets. Er bestaat geheel geen recht op zorgtoeslag indien het belastbare box 3 inkomen hoger is dan €85.767. Deze vermogensgrens is identiek aan die van de zorgtoeslag. Zodoende verwijs ik voor een gedetailleerdere uiteenzetting, de bezwaren en alternatieven voor deze systematiek naar de vorige paragrafen.

Voorts is de hoogte van het kindgebonden budget afhankelijk van het huishoudenstype, het huishoudensinkomen, het aantal kinderen en de leeftijd van die kinderen.³²⁸ Op grond van art. 2 lid 7 Wkb bestaat er een volledig recht op tegemoetkoming tot en met het zogenoemde drempelinkomen. Laatstgenoemde begrip is gedefinieerd als 108% van het minimumloon en bedraagt derhalve €21.431 in 2020. Dit drempelinkomen geldt voor een alleenstaande. Voor paren wordt het drempelinkomen verhoogd met €16.750 waardoor het op €38.817 uitkomt. Bij een toetsingsinkomen hoger dan het drempelinkomen wordt het kindgebonden budget geleidelijk afgebouwd met 6.75%. Dat leidt ertoe dat een alleenstaande met één kind bij €85.890 geen recht meer heeft op een kindgebonden budget. Voor partners met één kind wordt het nulpunt al bij €55.381 bereikt. Dit komt doordat een alleenstaande ouder recht heeft op een extra verhoging van het kindgebonden budget van €3190 per jaar op grond van art. 2 lid 6 Wkb. Uit deze zogenoemde ‘alleenstaande ouderkop’ blijkt dat het kindgebonden budget ook sterk gericht is op een financiële tegemoetkoming voor alleenstaande ouders. Dit doet sterk denken aan de IACK die in feite hetzelfde doet.³²⁹

Naast het huishoudtype en -inkomen zijn ook het aantal kinderen en hun leeftijd relevant voor het kindgebonden budget. De toeslag bedraagt voor één kind €1185; voor twee kinderen €2190; voor drie kinderen €2487; en voor meer dan drie kinderen per kind €297 extra. Uit dit verloop blijkt dat wordt verondersteld dat er een zekere mate van schaalvoordelen voortvloeien uit het hebben van meer kinderen. Dit principe is in lijn met de aangehaalde uitspraak in paragraaf 6.4.3.2.

Hoewel er een rechtstreekse koppeling bestaat met de kinderbijslag is het opvallend dat daar géén rekening wordt gehouden met de schaalvoordelen van het aantal kinderen en het aantal ouders dat verantwoordelijke is voor het levensonderhoud. Echter wanneer de kinderbijslag en het kindgebonden budget als geheel op leefvormneutraliteit wordt beoordeeld, wordt naar mijn mening

³²⁸ Er zijn vaste kindbedragen voor het eerste, tweede en elk volgende kind. Ook zijn er opslagen voor kinderen in de leeftijd 12 tot en met 15 jaar en voor kinderen van 16 en 17 jaar.

³²⁹ En daarnaast ook minstverdienende ouders bevoordeeld.

voldoende rekening gehouden met de factoren van de huishoudvorm. Daarbij is het overigens wel van belang om op te merken dat de regeling ook duidelijk een participatieprikkel bevat. In dit geval voor de alleenstaande ouder. Aangezien zowel de AKW als de kinderbijslag echter inkomensondersteuning als voornaamste doelstelling hebben, ben ik een voorstander van het samenvoegen van deze regelingen.

7.5 – Stelselwijziging

De vier toeslagen kunnen niet los van elkaar gezien worden. In de eerste plaats omdat harmonisatie door middel van de Awir bestaat. Daarnaast ook door het feit dat het dezelfde huishoudens zijn die aanspraak maken op meerdere toeslagen. Zo ontvangt van de huishoudens met toeslagen 61% één toeslag, 31% twee toeslagen, 7% drie toeslagen en ontvangt 1% alle vier de toeslagen.³³⁰ Een belangrijke doelstelling van de toeslagen is het bieden van inkomensondersteuning naar draagkracht. Er wordt echter beperkt rekening gehouden met de draagkracht van huishoudens die meerdere toeslagen ontvangen. In beginsel hebben huishoudens met minder draagkracht recht op meer toeslagen. Het gevolg hiervan is echter ook dat zij een hoger, gestapeld afbouwpercentage hebben. Hierdoor ontstaat een opvallend effect: het inkomen van minder draagkrachtige huishoudens wordt progressief belast. De afbouw van de toeslag is hoger naar mate de draagkracht lager is. In dit afbouwtraject van verschillende toeslagen kunnen bepaalde huishoudens te maken krijgen met een zeer hoge marginale druk, waardoor het voor huishoudens met meer toeslagen weinig aantrekkelijk kan zijn om (meer uren) te gaan werken. Deze stapeling treedt vooral op bij alleenstaanden en eenverdieners met een inkomen tussen minimumloon en modaal.³³¹ Dit laat ook zien dat alternatieve vormgeving van individuele toeslagen niet altijd tot een verbetering van leefvormneutraliteit leidt. Daarvoor is een stelselwijziging noodzakelijk. In 2019 klonk met de motie Bruins en Van Weyenberg de roep om een onderzoek waarbij ook wordt gekeken naar alternatieven waarin het toeslagenstelsel geheel verdwijnt.³³² Inmiddels wordt inderdaad nagedacht over alternatieven op het huidige stelsel.³³³

Een alternatief op het huidige toeslagenstelsel is deze te integreren in de inkomstenbelasting. Dit kan door toeslagen om te zetten in heffingskortingen. Deze optie hangt samen met de in paragraaf 5.6 genoemde techniek van een negatieve inkomstenbelasting. Hier zagen we dat heffingskortingen worden uitbetaald wanneer er niet voldoende belasting verschuldigd is. Hierdoor kunnen ook lagere inkomens de heffingskorting verzilveren. In die paragraaf werd ook duidelijk dat een dergelijk stelsel op zichzelf nadelig effecten heeft op de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van de minstverdienende partner. Een voordeel van het stelsel is echter dat de inkomensongelijkheid kleiner wordt. Dit komt doordat lage inkomens alle (bestaande) heffingskortingen waar zij recht op hebben kunnen verzilveren. Het toestaan van negatieve inkomstenbelasting draagt op zichzelf al bij aan de doelstelling van de toeslagen omdat het extra inkomensondersteuning biedt.

Er zal in dit stelsel een keuze gemaakt moeten worden welk inkomensbegrip gehanteerd wordt om het recht op de heffingskorting te bepalen. Als de reguliere systematiek van de inkomstenbelasting wordt gevolgd wordt het recht op en de hoogte van een heffingskorting gebaseerd op het individuele inkomen. Anderzijds kan de keuze worden gemaakt om de draagkracht van huishoudens bepalend te maken bij de toekenning van heffingskortingen. Dit zou wel een breuk binnen de inkomstenbelasting opleveren waar in principe het individuele inkomen vooropstaat. Dit acht ik te rechtvaardigen aangezien, met de in paragraaf 5.4.2 beschreven overdraagbare heffingskorting, hier reeds een inbreuk op wordt gemaakt. Zoals duidelijk blijkt uit paragraaf 3.3.6, leidt een heffing op

³³⁰ *Rapport IBO toeslagen 1 2019*, p. 28.

³³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 8.

³³² Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 558.

³³³ Kamerstukken II 2020/21, 31 066 nr. 703, p. 4.

huishoudniveau tot negatieve arbeidsmarktprikkels, maar is inkomensondersteuning op huishoudniveau wel wenselijk. Aangezien de huidige toeslagen op ook huishoudinkomen worden gebaseerd is het niet aannemelijk dat er substantiële negatieve werkgelegenheidseffecten optreden.

Verzilverbare heffingskortingen als alternatief voor toeslagen bieden op zichzelf geen oplossing voor de hoge marginale druk door gestapelde afbouw. Dit knelpunt wat al werd gesignaleerd door de commissie Van Dijkhuizen en zij adviseerden destijds een huishoudentoeslag.³³⁴ Kern van de oplossing is één toeslag met één uniform afbouwpercentage. De kwantificering van dit idee is onder de naam 'basisbehoefte-toeslag' uitgevoerd door Koot en Gielen.³³⁵ In mijn optiek kan deze nieuwe toeslag goed als verzilverbare heffingskorting worden uitgekeerd. Met name doordat deze objectief vast te stellen criteria gebruikt. Door het recht op deze heffingskorting automatisch toe te kennen neemt het niet-gebruik mogelijk af. Personen hoeven immers niet meer hun toeslag zelf aan te vragen. Als hierdoor meer personen deze 'huishoudtoeslag' krijgen zullen de totale uitgaven vanuit inkomensafhankelijke regelingen toenemen. Indien dit budgetneutraal wordt vormgegeven door de generieke tarieven in de inkomstenbelasting te verhogen, kan dit wel leiden tot negatieve werkgelegenheidseffecten.

Onder aan de streep is met deze alternatieve vormgeving, in mijn optiek, veel te winnen wat betreft het bieden van extra inkomensondersteuning en vereenvoudiging van het stelsel. Nadeel is een (mogelijk) negatief effect op werkgelegenheid en zelfstandigheid van de tweede verdiener. Het effect op leefvormneutraliteit is zeer afhankelijk van de exacte keuzes die worden gemaakt bij een dergelijk stelsel. Men kan de hoogte van de nieuwe heffingskorting immers afstemmen op verschillende objectieve criteria. Op zichzelf zie ik deze systeemaanpassing als een kansrijk alternatief.

7.6 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat binnen zowel de Awir als de specifieke toeslagwetten het draagkrachtbeginsel een prominente rol speelt. Daarnaast werd duidelijk dat het huishouden de draagkrachtige entiteit is binnen deze inkomensafhankelijke regelingen. Dit wijkt af van de inkomstenbelasting en in mindere mate van de sociale zekerheid. Daarbij is het belang van de definitie van een huishouden groot, omdat hierop de draagkracht wordt gebaseerd. Dit bepaalt op haar beurt het recht op en de hoogte van de toeslagen. Zo blijkt dat met name het inkomen en het vermogen relevant zijn om de draagkracht te meten. Voor een zuivere inkomensmeting is het van belang dat de doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagen wordt beëindigd. Wat betreft de draagkracht van vermogen moet worden bepaald in hoeverre het wenselijk is om het vermogensbezit te zien als zelfstandige draagkrachtbepalende factor. Daarnaast moet een keuze worden gemaakt in hoeverre hierop moet worden ingeteerd alvorens men recht heeft op inkomensondersteuning. In het vervolg van het hoofdstuk zijn de individuele regelingen beoordeelt op leefvormneutraliteit, te beginnen met de huurtoeslag. Deze complexe regeling houdt op vele vlakken rekening met de leefvorm van een huishouden en de uitkomsten zijn daarom ook betrekkelijk leefvormneutraal wat betreft huishoudsamenstelling. Gezien andere ongewenste neveneffecten die voortvloeien uit de complexe systematiek van de huurtoeslag is vereenvoudiging echter wel degelijk zeer wenselijk. Op het niveau van de individuele regeling is de zorgtoeslag ook betrekkelijk leefvormneutraal omdat de bepaling van het norminkomen afhankelijk is van het type huishouden. Na herrekening van de inkomens, door middel van equivalentiefactoren, hebben deze huishoudens ruwweg hetzelfde toeslagrecht. De kinderopvangtoeslag is bijzonder omdat het feitelijk meer een instrument is om de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen te bevorderen. De regeling is daarmee per definitie

³³⁴ *Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen* 2013 p. 18.

³³⁵ Koot & Gielen 2019, p. 190-201.

niet leefvormneutraal voor zover de tegemoetkoming hoger is dan de extra kosten die gemoeid zijn met deze huishoudvorm. Overigens vind ik het, mede gezien de complexiteit van de regeling, belangrijk dat goed naar alternatieven wordt gekeken die de arbeidsparticipatie van deze groep kunnen bevorderen. Het kindgebonden budget kan worden getypeerd als een inkomensafhankelijke aanvulling op de kinderbijslag. Eerstgenoemde is echter leefvormneutraler vormgegeven dan de kinderbijslag aangezien hierin wél rekening wordt gehouden met het aantal opvoeders en het aantal kinderen. Daarnaast is 'alleenstaande ouderkop' opnieuw een voorbeeld van de stimulering van de arbeidsparticipatie van deze specifieke groep. Tenslotte is gekeken naar mogelijke verbeteringen van het stelsel als geheel. Hiertoe is afschaffing van de toeslagen door middel van een huishoudtoeslag in combinatie met integratie in de inkomstenbelasting voorgesteld. Hierdoor ontstaat een verzilverbare heffingskorting voor huidige toeslagontvangers. De belangrijkste vraag hierbij is hoe moet worden omgegaan met het verschil in draagkrachtige entiteit tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen. Het is in mijn optiek te verdedigen om het verzamelinkomen van fiscaal partners voor deze heffingskortingen te hanteren.

Hoofdstuk 8 - Conclusies en aanbevelingen

8.1 - Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek besproken. In de eerste plaats door een samenvatting te geven. Daarnaast door op punten die verbeterd kunnen worden aanbevelingen te doen. De samenvatting wordt gegeven in paragraaf 8.2 door de deelvragen die zijn genoemd in hoofdstuk één te beantwoorden. Hieruit blijkt de theoretische achtergrond, het gevoerde beleid en in hoeverre binnen de stelsels met (de draagkracht van) de leefvorm rekening wordt gehouden. Daarnaast wordt aan de hand van drie toetsingscriteria het gevoerde beleid getoetst. Dit zijn (1) de effectiviteit, (2) de efficiëntie en (3) de uitvoeringslasten. Ten slotte worden in paragraaf 8.3 de conclusie(s) en de aanbevelingen gegeven.

8.2 - Samenvatting

Deelvraag 1: Op welke wijze(n) kan invulling worden gegeven aan leefvormneutraliteit?

Om een analyse van leefvormneutraliteit te kunnen doen is in hoofdstuk twee het draagkrachtbeginsel nader uitgewerkt. Het blijkt dat enkele theoretische bezwaren bestaan tegen dit beginsel. Ik heb echter geconcludeerd dat het voldoende in staat is om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden en zo tot een eerlijke lastenverdeling te komen. Vervolgens zijn de verschillende heffingsstelsels besproken die op verschillende manieren objecten toerekenen aan draagkrachtige subjecten. De keuze voor een bepaald heffingsstelsel kan worden gemaakt aan de hand van (1) maatschappelijke, (2) financieel/juridische, en (3) economische factoren. De maatschappelijke afwegingen geven geen duidelijke voorkeur voor een bepaald stelsel. Uitgaande van financieel juridische factoren lijkt de keuze voor een stelsel dat uitgaat van gezinsdraagkracht goed te verdedigen. De stelselkeuze bepaalt uiteindelijk de draagkrachtige entiteit. Enerzijds kan het individu als subject worden gezien. Anderzijds kan het huishouden als draagkrachtige entiteit worden gezien. Uit deze tweedeling volgt dat ook op twee manieren naar leefvormneutraliteit kan worden gekeken. In de eerste plaats door de heffing naar draagkracht vorm te geven op het niveau van het individu. Op deze manier wordt elk individu even zwaar belast. Ditzelfde kan worden gedaan op huishoudniveau. Beide zijn vormen van horizontale leefvormneutraliteit waarin subjecten die zich in dezelfde omstandigheden bevinden gelijk worden behandeld. Ik heb betoogd dat leefvormneutraliteit tussen huishoudens die zich in verschillende omstandigheden bevinden daarentegen verticale gelijkheid verlangt. Daarbij heb ik beschreven dat door middel van equivalentiefactoren vergelijking van materiële welvaart tussen verschillende huishoudtypes mogelijk wordt.

Deelvraag 2: Wat zijn de economische effecten van inkomensheffing en -verdeling?

De eerste twee factoren om tot een bepaald heffingsstelsel te komen zijn in hoofdstuk twee uitgewerkt. De tweede deelvraag van hoofdstuk drie geeft invulling aan het economische criterium. Het is duidelijk geworden dat inkomensheffingen zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen hebben. Enerzijds slagen zij er in om door middel van tariefprogressie recht te doen aan het draagkrachtbeginsel. Progressieve tarieven kunnen echter niet los worden gezien van herverdeling. Anderzijds zorgen inkomensheffingen ook voor economische verstoringen van zowel formeel als informeel arbeidsaanbod. Deze nadelige effecten kunnen op grond van welvaartstheoretische argumenten efficiënt zijn als dit de collectieve welvaart van de samenleving maximaliseert. Om die reden kan het gerechtvaardigd zijn om aan herverdeling te doen. Vervolgens is gebleken dat herverdeling tussen een aantal specifieke groepen efficiënt kan zijn. Tenslotte is duidelijk geworden dat het, afhankelijk van de doelstelling van de heffing, efficiënt is om van individueel of huishoudinkomen uit te gaan.

Deelvraag 3: Welk beleid wordt gevoerd voor het bereiken van verschillende doelstellingen?

De primaire doelstelling van inkomensheffingen is het ophalen van collectieve middelen. Het is van maatschappelijk belang dat deze lasten rechtvaardig worden verdeeld. In wezen staat dus het draagkrachtbeginsel op de voorgrond. In hoofdstuk vier is echter gebleken dat dit beginsel onder druk is komen te staan en dat verschillende huishoudtypes worden geconfronteerd met sterk uiteenlopende lastendruk. Behalve een evenredige lastenverdeling is ook herverdeling van inkomen een belangrijke doelstelling van de Nederlandse verzorgingsstaat. Dat progressieve tarieven hier de theoretische basis voor vormen betekent echter niet dat dit systeem het belangrijkste middel is om deze doelstelling te bereiken. Het onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat (gebonden) inkomensoverdrachten in de vorm van toeslagen en uitkeringen de meeste herverdelende werking hebben op samenlevingsniveau. Heffingen die bovenstaande doelstellingen nastreven, hebben een versturende werking met betrekking tot de arbeidsparticipatie. Hoofdstuk twee liet zien dat een hoge(re) marginale druk ervoor zorgt dat de prikkel om te werken, en daarmee het arbeidsaanbod afneemt. Om dit tegen te gaan is arbeidsparticipatie - al dan niet van specifieke groepen in de samenleving - ook een belangrijke doelstelling die dit onderzoek heeft geïdentificeerd. Deze doelstelling is ook een van de voornaamste redenen voor de keuze van een individueel heffingsstelsel ten aanzien van belastingen. Voorts is een breed scala van andere, veelal instrumentalistische, doelstellingen geïdentificeerd. Hieruit blijkt dat de doelstellingen in sommige gevallen elkaar tegenwerken. Dit blijkt met name uit het toegenomen belang van instrumentalisme in het stelsel en de wens van de overheid om dit juist te verminderen. Er zijn twee belangrijke punten opgemerkt wat betreft de doelstellingen: (1) de Nederlandse overheid heeft zowel impliciet als expliciet een groot aantal doelstellingen met het heffingsstelsel en (2) deze doelstellingen zijn in haar grote verscheidenheid op dit moment niet leefvormneutraal.

Deelvraag 4: Hoe is momenteel de inkomstenbelasting vormgegeven?

Het eerste onderdeel van het stelsel van inkomensheffingen is de heffing van inkomensbelasting. Deze heffing vindt plaats op individuele basis. Dit is een principiële keuze die mede is gestoeld op de doelstelling van arbeidsparticipatie. Toch is het stelsel niet zuiver individueel. De aanwezigheid van een partner is ook van invloed op de heffing van inkomstenbelasting. Uit de analyse van het partnerbegrip blijkt dat deze leefvormneutraal is tussen verschillen vormen van samenleven. Het stelsel staat toe dat bepaalde inkomensbestanddelen tussen het individuele subject en de partner vrijelijk worden verdeeld. Dit staat op gespannen voet met leefvormneutraliteit. Met name doordat alleenstaanden, in tegenstelling tot fiscale partners, geen mogelijkheid hebben om zo de door de inkomstenbelasting veronderstelde draagkracht te beïnvloeden. Ook het progressieve karakter van de inkomstenbelasting heeft effect op leefvormneutraliteit. Het zorgt ervoor dat de relatieve inkomensaanbreng tussen partners bepalend is voor de belastingdruk. Als alternatief voor de huidige tariefstructuur is een 'vlaktaks' geanalyseerd. Hoewel dit inderdaad bevorderlijk kan zijn voor de leefvormneutraliteit verhelpt dit de ongelijke behandeling niet volledig omdat de marginale druk ook afhankelijk is van andere factoren. Onder andere de heffingskortingen zijn, zeker nu deze inkomensafhankelijk zijn vormgegeven, ook bepalend hiervoor. De heffingskortingen zijn ook geanalyseerd op leefvormneutraliteit. Gezien de doelstellingen om juist bepaalde groepen en bepaald gedrag te belonen zijn deze inherent niet leefvormneutraal. Hoewel uit hoofdstuk drie blijkt dat het in beginsel efficiënt kan zijn om tweeverdieners en huishoudens met kinderen minder zwaar te belasten, is men in het huidige stelsel van inkomstenbelasting erg gefocust op het vergroten van de arbeidsparticipatie. Dit gaat ten koste van de leefvormneutraliteit tussen verschillende huishoudtypes.

Deelvraag 5: Hoe is momenteel het socialezekerheidsstelsel vormgegeven?

Het tweede onderdeel van het heffingsstelsel is de sociale zekerheid. Het socialezekerheidsstelsel is geanalyseerd ten aanzien van twee verschillende dimensies namelijk (1) de premieheffing en (2) de socialezekerheidsuitkeringen. Daarnaast is, hoewel het onderscheid soms diffuus is, onderscheid gemaakt tussen sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. Van de sociale verzekeringen zijn de volksverzekeringen besproken. De premieheffing hiervoor vindt plaats bij het individu. Deze heffing is op zichzelf niet leefvormneutraal. Er bestaat echter een sterke verwevenheid met de heffing van de inkomstenbelasting. Hetzelfde geldt voor de inkomensafhankelijke premieheffing zorgverzekering. Ook deze systematiek is niet leefvormneutraal, aangezien bijvoorbeeld niet-werkende partners die geen (inkomensafhankelijke) premie betalen tóch verzekerd zijn.

Wat betreft de uitkeringsdimensie geldt dat alle regelingen die zijn geanalyseerd een poging doen om op huishoudniveau een leefvormneutrale minimuminkomensvoorziening te geven. Er is gekeken naar zowel de sociale verzekeringen als de sociale voorzieningen. In de regelingen die zijn onderzocht is het huishouden de relevante draagkrachtige entiteit. Inkomensondersteuning op huishoudniveau is een efficiënte keuze zoals blijkt uit hoofdstuk drie. In de eerste plaats is de Participatiewet behoorlijk leefvormneutraal omdat er rekening wordt gehouden met de behoefte van de leefvorm bij de bepaling van de hoogte van de uitkering. De bekendste sociale verzekering namelijk de AOW is minder leefvormneutraal wegens het ontbreken van een middelentoets en een kostendelernorm. De kinderbijslag is op zichzelf weinig leefvormneutraal aangezien geen rekening wordt gehouden met het aantal opvoeders en kinderen in het huishouden. Deze regeling moet echter worden gezien in samenhang met het kindgebonden budget, waardoor, zoals blijkt uit hoofdstuk zeven, het oordeel anders luidt. Wat ten slotte opvallend is wat betreft de behandelde socialezekerheidsregelingen, is dat deze een zelfstandig partnerbegrip kennen dat afwijkt van de inkomstenbelasting. Dit komt doordat er aansluiting wordt gezocht bij het begrip 'gezamenlijke huishouding'.

Deelvraag 6: Hoe is momenteel het toeslagenstelsel vormgegeven?

De toeslagen vormen het sluitstuk van het heffingsstelsel. Deze inkomensafhankelijke regelingen zijn wat betreft leefvormneutraliteit slechts van belang ten aanzien van de uitkeringsdimensie. De financiering van het stelsel loopt namelijk via de collectieve middelen. Er bestaat een grote verwantschap aan de inkomstenbelasting. In de eerste plaats doordat de Awir nauw aansluit bij de definities van de Wet IB 2001. In de tweede plaats omdat de Belastingdienst zorgdraagt voor de uitvoering van de toeslagen. Ten derde speelt het draagkrachtbeginsel in het toeslagenstelsel ook een prominente rol. Een belangrijke doelstelling van het stelsel is het bieden van inkomensondersteuning. Daarom is het efficiënt om als subject het huishouden te kiezen net als in de sociale zekerheid. Het is dan ook bijzonder dat voor de draagkrachtmeting wordt aangesloten bij de inkomstenbelasting dat juist het individu vooropstelt. Wat betreft de individuele regelingen is de zorgtoeslag behoorlijk leefvormneutraal. Ook de huurtoeslag maakt op hoofdlijnen slechts onderscheid naar huishoudtype voor zover de objectieve verschillen in draagkracht dit rechtvaardigen. De regeling bevat echter wel perverse prikkels en is buitengewoon complex. Met name het baseren van de toeslag op de daadwerkelijke huur is een knelpunt. Voor de kinderopvangtoeslag spelen het probleem van complexiteit ook. Deze regeling dient met name de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen. De toeslag is niet leefvormneutraal voor zover de tegemoetkoming hoger is dan de extra kosten die gemoeid zijn met deze huishoudvorm. Tenslotte kan het kindgebonden budget worden beschouwd als inkomensafhankelijke opslag van de kinderbijslag. Aangezien hier wel rekening wordt gehouden met het aantal kinderen en opvoeders is deze tezamen met de AKW behoorlijke leefvormneutraal. Tenslotte is gebleken dat het stelsel van toeslagen als geheel een eigenaardig effect bezit.

Huishoudens met lage draagkracht worden geconfronteerd met een hoge marginale druk als gevolg van de gestapelde afbouw van toeslagen.

8.3 - Conclusie en aanbevelingen

Na de samenvatting waarin de deelvragen zijn beantwoord kan de belangrijkste hypothese van dit onderzoek worden getoetst, namelijk:

Het huidige stelsel van inkomstenbelasting, sociale zekerheid en toeslagen is leefvormneutraal.

De hoofdconclusie is dat dit voor alle drie de stelsels niet het geval is. Alle onderdelen bevatten niet-leefvormneutrale aspecten. Met deze scriptie heb ik deze geïdentificeerd. Hieronder zal ik kort de mogelijke verbeteringen schetsen. Bij de verbetering van de leefvormneutraliteit is er altijd een afruil tussen overheidsfinanciën, arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning van specifieke groepen. Met deze criteria in het achterhoofd, geef ik de volgende aanbevelingen:

1. Maak vaker gebruik van equivalentiefactoren om zo goed mogelijk verticale gelijkheid tussen verschillende huishoudtypes te benaderen in plaats van te focussen op horizontale gelijkheid.
2. Vanuit welvaarthetheorie is het efficiënt om:
 - a. tweeverdieners minder zwaar te belasten dan eenverdieners;
 - b. alleenstaanden minder zwaar te belasten dan samenwonenden;
 - c. huishoudens zonder kinderen zwaarder te belasten dan huishoudens met kinderen en
 - d. het stelsel van inkomensheffingen te baseren op zowel het huishoudinkomen als op het individuele inkomen om zowel efficiënt als effectief te kunnen zijn.
3. Wees terughoudend met het aantal verschillende doelstellingen dat wordt nagestreefd met inkomensheffingen om economische verstoringen te beperken.
4. Waarborg een evenredige lastenverdeling, en verklein de verschillen in lastendruk tussen huishoudtypes om ondoelmatigheden te voorkomen.
5. Verbeter in de inkomstenbelasting de leefvormneutraliteit door:
 - a. Vaker gebruik te maken van equivalentiefactoren bij bijvoorbeeld de hoogte van het heffingsvrije vermogen in box 3 voor fiscaal partners.
 - b. De vrij toerekening van bepaalde gemeenschappelijke inkomensbestanddelen - waaronder box 3 inkomsten - te beperken waar deze niet strikt gemeenschappelijk van aard zijn. Zo worden mogelijkheden tot arbitrage verminderd.
 - c. In het bijzonder kritisch te kijken naar het gemeenschappelijke karakter van de persoonsgebonden aftrek.
 - d. Minder te focussen op de arbeidsparticipatie van tweede verdieners om zo verschillen tussen een- en tweeverdieners te verkleinen. Dit kan bijvoorbeeld door de arbeidskorting te verlagen en inkomensafhankelijk te maken.
6. Weeg ook de maatschappelijke kosten van arbeidsparticipatie en armoede en de maatschappelijke baten van informele arbeid om tot doelmatige beleidsbesluiten te komen.
7. Vereenvoudig de inkomstenbelasting en maak het stelsel transparanter door:
 - a. De heffingskortingen niet meer inkomensafhankelijk af te bouwen.
 - b. De beide ouderenkortingen en de jonggehandicaptenkorting af te schaffen en de inkomensondersteuning via de AOW- respectievelijk Wajong-uitkering te bieden.
8. Verbeter de leefvormneutraliteit in het socialezekerheidsstelsel door:
 - a. De premieheffing volksverzekeringen en zorgverzekering te fiscaliseren en de leefvormneutraliteit integraal te verbeteren in de inkomensbelasting

- b. De hoogte van de vermogensvrijstelling in de middelentoets in de Participatiewet te herrekenen op basis van equivalentiefactoren.
 - c. Over te gaan op een geharmoniseerd partnerbegrip tussen de sociale zekerheid en inkomstenbelasting/toeslagen op basis van objectieve criteria.
 - d. Een kostendelersnorm en/of een middelentoets voor de AOW te introduceren.
9. Verbeter en vereenvoudig het toeslagenstelsel en de leefvormneutraliteit hiervan door:
- a. De draagkrachtmeting beter af te stemmen op het doel van de Awir door onder andere het uitzonderen van instrumentele factoren van het inkomstenbegrip en een aanpassing en harmonisering van de vermogenstoets met vrijstellingen op huishoudniveau.
 - b. De huurtoeslag te vereenvoudigen door minder huishoudbegrippen en leeftijdsdifferentiatie te hanteren en meer van genormeerde huren uit te gaan.
 - c. Het kindgebonden budget met de kinderbijslag samen te voegen.
 - d. De kinderopvangtoeslag af te schaffen en naar een integrale publieke kindvoorziening te bewegen.
10. Als tot algehele stelselwijziging wordt besloten voor de toeslagen; geef deze vorm als een huishoudenstoeslag en integreer deze als verzilverbare heffingskorting in de inkomstenbelasting.

Ik hoop met deze aanbevelingen goede handvaten voor een effectief, efficiënt en uitvoerbaar stelsel van inkomensheffingen te bieden die beter in staat is om de gewenste leefvormneutraliteit tussen verschillende huishoudens te bereiken.

Bibliografie

Artikelen

Boskin & Sheshinski, Journal of Public Economics 1983/20

M.J. Boskin en E. Sheshinski, Optimal tax treatment of the family: married couples, Journal of Public Economics 20, 1983.

Bovenberg & Jakobs, ESB 2001/4310

A.L. Bovenberg & B. Jakobs, 'Rechtvaardigheid of Individualisering', Economisch Statistische Berichten nr. 4310, 2001.

Bruijsten & van Rij, WFR 2007/119

C. Bruijsten & M.L.A. van Rij; 'Hypotheekrenteaftrek: verleden, heden en toekomst', WFR 2007/119, 1 januari 2007.

Caminada, et al., Department of Economics Research Memorandum 2014.02

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

Caminda & Stevens, WFR 2017/50

K. Caminada, L. Stevens, 'Instrumenteel Fiscaal beleid; oorzaak van complexiteit en scheefgroei', WFR 2017/50, 28 februari 2017.

Caminda & Stevens, WFR 2017/101

K. Caminda & L. Stevens, 'Blauwdruk voor belastinghervorming, WFR 2017/101', 9 mei 2017.

Caminada, Goudswaard & Knoef, WFR 2018/180

C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard & M.G. Knoef, 'Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen', WFR 2018/180, 2 oktober 2018.

De Mooij, Jakobs & Folmer, Applied Economics 2010/42(25)

R. Mooij, B. Jacobs, & K. Folmer, Flat Income Taxation, Redistribution and Labour Market Performance, Applied Economics 42(25), 2010.

Denters, Jonker & Rijnkels, Sociaal bestek 2009/81(1)

B. Denters, J. Jonker, & H. Rijnkels, 'Draagkracht als alternatief voor zelfredzaamheid', Sociaal Bestek nr. 81(1), 1 maart 2019.

Diamond, American Economic Review 1998/88(1)

P. Diamond, 'Optimal Income taxation: an example with a U-shaped pattern of Optimal Marginal Tax rates', American Economic Review Vol. 88, No. 1, maart 1998.

Hemels, WFR 2019/249

S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 1: Welvaartstheorie', WFR 2019/249, 2 december 2019.

Hemels, WFR 2019/256

S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 2: Overige Criteria, WFR 2019/256, 9 december 2019.

Hofstra, Weekblad der directe belastingen 1971/3495

H.J. Hofstra, 'Het einde van de draagkrachttheorie', Weekblad der directe belastingen, nr. 3495, Deventer: Kluwer 1971.

Hofstra, WFR 1981/261

H.J. Hofstra, 'Belasting naar draagkracht', WFR 1981/261, 1 januari 1981.

Jansweijer, ESB 1986/3555(1)

R.M.A. Jansweijer, 'De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen'; Economische Statistische Berichten, nr. 3555 (1), 14 mei 1986.

Lejour & Stevens, WFR 2020/182

A.M. Lejour en L.G.M. Stevens, 'Herbezinning op de toeslagensystematiek', WFR 2020/182, 15 oktober 2020.

Kavelaars WFR 2020/59

P. Kavelaars, 'Fiscale klimaatontwikkelingen', WFR 2020/59, 30 maart 2020.

Kavelaars, NLFs 2020/0108.

P. Kavelaars, '2. Fiscalisering AOW', NLFs 2020/0108, 18 mei 2020.

Keane, Journal of Economic Literature 2010/49(160)

M.P. Keane, Labor Supply and Taxes: A Survey. Journal of Economic Literature 49(160), juli 2010.

Kleven, Kreiner & Saez, Econometrica 2009/77(2)

H. J. Kleven, C.T. Kreiner & E. Saez, 'The Optimal Income Taxation of Couples', Econometrica nr. 77 (2), 2009.

Mirrlees, Review of Economic Studies 1971/38(2)

J.A. Mirrlees, 'An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation', Review of Economic Studies, nr. 38 (2) 1971.

Nummerdor-Buijs & De Wit, Gst. 2017/44.

H. Nummerdor-Buijs & J.C. de Wit, 'Het individualiseringsbeginsel: actueel of achterhaald?', Gst. 2017/44, 15 maart 2017.

Piggott & Whalley, Journal of Political Economy, 1996/104(2)

J. Piggott & J. Whalley, The tax unit and household production, Journal of Political Economy, nr. 104 (2) 1996.

Rijkers, FED 2001/229

A.C. Rijkers, Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw, FED 2001/229, 1 januari 2001.

Rosen, National Tax Journal 1977/30(4)

H.S. Rosen, 'Is it time to abandon joint filing?', National Tax Journal vol. 30, no. 4. December 1977.

Stevens, WFR 2018/33

L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', WFR 2018/33, 13 februari 2018.

Saez, Review of Economic Studies 2001/68

E. Saez, 'Using elasticities to derive optimal income tax rates', Review of Economic Studies 2001.

Spek, NTFR 2003/984

R.F.C. Spek, Defiscalisering alimentatie is het overwegen waard, NTFR 2003/984, 05 juni 2003.

Stam, WFR 2019/81.

R. Stam, 'Inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet: ruw en onrechtvaardig', WFR 2019/81, 23 april 2019.

Stevens & Lejour, WFR 2018/157

L.G.M. Stevens en A.M. Lejour, Vermogen als zelfstandige factor van draagkracht, WFR 2018/157, 4 september 2018.

Tinbergen, Intermediair 1970/30(6)

J. Tinbergen, 'Belasting op Bekwaamheid', Intermediair, nr. 30 (6) 1970.

Van Arendonk, MBB 2020/7-8-24

H.P.A.M. van Arendonk, 'Toeslagen of negatieve inkomstenbelasting: what is in a name?', MBB 2020/7-8-24, 21 augustus 2020.

Van der Linden, WFR 2020/171

A.T.H. van der Linden, 'Een verzilverbare 'zorgtoeslagkorting' in de inkomstenbelasting: gouden idee?', 28 september 2020.

Van der Vegt, WFR 2005/883

W.M.M.A. van der Vegt, De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, WFR 2005/883, 1 januari 2005.

Van Praag & Kapteyn, ESB 1973/58

B. M. S. van Praag, & A. J. Kapteyn, 'Wat is ons inkomen ons waard?', Economisch Statistische Berichten 1973/58, 25 april 1973.

Van Zijp, WFR 2004/867

C.J. van Zijp, 'De algemene heffingskorting. Mag het een halfje meer zijn?', WFR 2004/867, 1 januari 2004.

Verhoeven, WFR 2020/22.

H.B.A. Verhoeven, Niet te motiveren marginale druk bij modale inkomens, WFR 2020/22, 3 februari 2020.

Vonk, SMA 2004/01

G. J. Vonk, 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', SMA 2004/01, 9 januari 2004.

Vonk, NJB 2015/913

G. Vonk, 'Kwetsbare verzorgingsstaat: Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland', NJB 2015/913, 11 mei 2015.

Vonk, NJB 2020/1050

G. Vonk, 'Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer', NJB 2020/1050, 24 april 2020.

Vording, WFR 2018/179

H. Vording, 'Fiscale beleidsnotities 2019', WFR 2018/179, 2 oktober 2018.

Werger, WFR 2015/1179.

F.M. Werger, 'Wijzigingen in het loondomein, gepruts met koopkrachtplaatjes en een gemiste kans', WFR 2015/1179, 6 november 2015.

Wijtvliet & De Smit, WFR 2020/125

L.W.D. Wijtvliet en R.C. De Smit, 'Verwant, vermengd en verweven: over de samenhang tussen belastingen en de premie voor de volksverzekeringen', WFR 2020/125, 6 juni 2020.

Ydema, WFR 2005/1319

O.I.M. Ydema, 'Het dilemma van de progressieve inkomstenbelasting', WFR 2005/1319, 1 januari 2005.

Zelenak, Tax Law Review 2000/54

L.A. Zelenak, 'Doing Something About Marriage Penalties: A Guide for the Perplexed', Tax Law Review 54, 2000.

Boeken**Boer 2013**

J.P. Boer, Sturende belastingheffing een monster? Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

De Boer & Peichl 2019

H. de Boer, & A. Peichl, 'Belasting en deeltijdwerk', in S. Cnossen, & B. Jacobs, Ontwerp Voor Een Beter Belastingstelsel, Amsterdam: ESB 2019.

Cohen Stuart 1889

A.J. Cohen Stuart, Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting, 's-Gravenhage 1889: Martinus Nijhoff.

Caminada & Goudswaard 2019

C.L.J. Caminada & K. P. Goudswaard, 'Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk', in: S. Cnossen, & B. Jacobs, 'Ontwerp Voor Een Beter Belastingstelsel', Amsterdam: ESB 2019.

De Langen 1954

W.J de Langen, De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht, N. Samson, 1954.

Freudenthal 2004

R.M. Freudenthal, In de ban van de vervlakkings: een inkomstenbelastingssprookje in drie delen, Amersfoort: SDU Fiscale en Financiële uitgevers 2004.

Grapperhaus 1993

F.H.M. Grapperhaus, De Pelgrimstocht naar het draagkrachtbeginsel, Zutphen: Walburg Pers, 1993.

Gribnau 2006

J.L.M. Gribnau, Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving, in: A.C. Rijkers en H. Vordering, Vijf jaar Wet IB 2001, Deventer: Kluwer 2006.

Gribnau 2007

J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU Fiscale en Financiële uitgevers 2007.

Gubbels 2011

N.C.G. Gubbels, Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting (Fiscale monografieën, nr. 136) (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2011.

Heady 1999

Heady, "Optimal taxation as a guide to tax policy", in: M.P. Devereux (red.), The Economics of Tax Policy, Oxford: Oxford University Press 1999.

Heckman & Jakobs 2011

J. J. Heckman, & B. Jacobs. "Policies to Create and Destroy Human Capital in Europe", in: Edmund Phelps en Hans-Werner Sinn, Perspectives on the Performance on the Continent's Economies. Cambridge-MA, MIT-Press 2011.

Heithuis, Kavelaars & Schuver 2020

E.J.W Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuver, Inkomstenbelasting: Inclusief Hoofdzaken Loonbelasting En Premieheffing (Wolters Kluwer Zestiende herziene druk) (2020).

Hofstra 1946

H.J. Hofstra, Socialistische Belastingpolitiek, Amsterdam: N.V. De Arbeiderspers 1946.

Jacobs 2008

B. Jacobs, De prijs van gelijkheid, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008.

Kavelaars 2003

P. Kavelaars, Toewijzingsregels in het Europees sociaal verzekeringsrecht, Europese FM nr. 108, Kluwer Deventer, tweede druk 2003.

Klosse & Vonk 2014

S. Klosse & G.J. Vonk, Socialezekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2014.

Koot & Gielen 2019

P. Koot en M. Gielen, “Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen” in Ontwerp voor een beterbelastingstelsel, S. Cnossen en B. Jacobs, Amsterdam: ESB 2019.

Lejour & Stevens 2016

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

Marges 2019

O. Marges, Hoofdzaken belastingrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2019.

Mertens 2019

A.L. Mertens, Het beginsel van de minste pijn, Nijmegen: Ars Aequi Libiri, 2019.

Pierson 1905

N.G Pierson, Grondbeginselen Der Staathuishoudkunde, Haarlem: Erven Bohn 1905.

Ravallion 2015

M. Ravallion, ‘The idea of antipoverty policy’ in: A.B. Atkinson en F. Bourguignon, Handbook of income distribution. Amsterdam: Elsevier 2015.

Rosen 2005

H.S. Rosen, Public Finance, New York: McGrawHill 2005.

Schmidt 1980

K. Schmidt, Grundprobleme der Besteuerung, Handbuch der Finanzwissenschaft, derde druk, deel II, Tubingen:J. C. B. Mohr Paul Siebeck, 1980.

Smith 1776

A. Smith, An inquiry into the nature and causes of the Wealth of nations, London: 1776.

Stevens 1980

L.G.M. Stevens, Belasting naar draagkracht, Deventer: Kluwer 1980.

Stevens 1986

L.G.M. Stevens, Solidair of solitair; de relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid, Deventer: Wolters Kluwer 1986.

Stevens 2006-1

L.G.M. Stevens, Fiscaal gezinsbeleid, Deventer: Wolters Kluwer 2006.

Stevens 2006-2

L.G.M. Stevens, Fiscale Fascinatie. Fiscaal beleid, Deventer: Kluwer 2006.

Stevens & Lejour 2016

L. Stevens en A. Lejour (2016), Geloofwaardig belasting heffen. Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Stevens 2020

L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001 (Fiscale Handboeken nr. 2)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Van den Dool 2009

R.P. van den Dool, *Belastingheffing over kapitaalinkomen bij natuurlijke personen*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Werger 2011

F.M. Werger, *Loonsomheffing (Fiscale monografieën, nr. 135)*, Deventer: Kluwer 2011.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1954/55, 4009 nr. 3.

Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3.

Kamerstukken II 1962/63, 5380, nr. 19.

Kamerstukken II 1997/98, 25 699 nr. 3.

Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3.

Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. A.

Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 19.

Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3.

Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 27 789, nr. 20.

Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3.

Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 3.

Kamerstukken II 2012/13, 33 403, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 3.

Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 94.

Kamerstukken II 2016/17 27 926 nr. 275.

Kamerstukken II 2016/17, 34 550 IX, nr. 4.

Kamerstukken II 2016/17, 34 552 nr. 77.

Kamerstukken II 2017/18, 1410 nr. 2.

Kamerstukken II 2017/18, 33 801 nr. H.
Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.
Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 86.

Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 4.
Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 3.

Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 558.
Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 590.
Kamerstukken II 2020/21, 31 066 nr. 703.
Kamerstukken II 2019/20, 31 322 nr. 417.
Kamerstukken II 2019/20, 32 140 nr. D.
Kamerstukken II 2019/20 32 140 nr. 71.
Kamerstukken II 2019/20, 35 300 nr. 1.
Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 8.
Kamerstukken II 2019/20, 35 371, nr. 2.
Kamerstukken II 2019/20, 32 545, nr. 113.

Kamerstukken II 2020/ 21, 31066 nr. 703.

Rapporten

Belasten van inkomsten in box 1 2020

Belasten van inkomsten in box 1, in Rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20 32 140 nr. 71.

Belastingen als beleidsinstrument 1999

Algemene Rekenkamer 'Belastingen als beleidsinstrument', Den Haag 1999.

De sociale staat van Nederland 2019

Sociaal Cultureel Planbureau, 'De sociale staat van Nederland 2019', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau september 2019.

Eindrapport Commissie Van Dijkhuizen 2013

Eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen' Naar een activerender belastingstelsel', bijlage bij Kamerstukken II 2012/13 33447, nr. 2.

Eindrapport Evaluatiedoorlichting Fiscale Regelingen 2020

Rapport Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20 35300 nr. 79.

Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen 2016

Eindrapport harmonisatie inkomensbegrippen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016.

Evers, De Mooij & Van Vuuren 2005

M. Evers, R. de Mooij en D. van Vuuren, 'What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?', CPB Discussion Paper 51, Den Haag: 2005.

Garssen, De Graaf & Apperloo 2009

Garssen, De Graaf & Apperloo, Relatie en gezin aan het begin van de 21e eeuw, Den Haag: CBS 2009.

Gelijk goed van start 2016

Gelijk goed van start (SER-advies 16/01 van januari 2016 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Den Haag: SER 2016.

Interimrapport Commissie Van Dijkhuizen 2012

Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen: 'Naar een activerender belastingstelsel', bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 447 Nr. 1.

Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies 2010

Algemene Rekenkamer, 'Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies', Den Haag 2010.

Jakobs 2011

B. Jakobs, 'Een Welvaartseconomische Analyse van Leefvormafhankelijke Belastingen', Essay ten behoeve van rondetafelgesprek Vaste Commissie voor Financiën, Tweede Kamer, 9 februari 2011.

Jongen, de Boer & Dekker 2015

Maatwerk loont, Moeder Prikkelbaar: 'De Effectiviteit van fiscaal participatiebeleid' CPB Policy brief 2015/02, Den Haag: CPB (Centraal Planbureau).

Jongen, de Boer & Koot 2018

Meer tweeverdieners: 'Belasting voor eenverdieners neemt toe' Eenverdieners onder druk, CPB Policy brief 2018/03, Den Haag: CPB (Centraal Planbureau).

Kansrijk armoedebeleid 2020

CPB & SCP, 'Kansrijk armoedebeleid', Den Haag: CPB (Centraal Planbureau) en SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) 2020.

Kansrijk belastingbeleid 2020

CPB 'Kansrijk belastingbeleid', Den Haag: CPB (Centraal Planbureau).

Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden 2019

Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden (Rapport van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën), Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20 35 302, nr. 8.

Michiels 2017

J. Michiels, 'Volumemaatstaven voor het onbenut arbeidspotentieel', CBS Socioeconomische trends, augustus 2017, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek 2007.

Naar een stabiel stelsel van kinderopvang, 2020.

SEO-rapport nr. 2020-13: 2020, 'Naar een stabiel stelsel van kinderopvang', Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, maart 2020.

Overstag met Huurtoeslag 2016

Rapport 'Overstag met Huurtoeslag', Den Haag: Platform31, 2016.

Portegijs 2018

W. Portegijs, *Ons Geld: Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen*, SCP: 2018.

Rapport IBO Sociale Huur 2016

Rapport IBO Sociale Huur: 'De prijs voor betaalbaarheid', Onderzoek van Ministerie van Financiën, Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17 27926 nr. 275.

Rapport IBO toeslagen 1 2019

Rapport deelonderzoek 1 IBO toeslagen: 'Eenvoud of maatwerk', bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 310 66, nr. 540.

Rapport IBO toeslagen 2 2020

Rapport deelonderzoek 2 IBO toeslagen: 'Eenvoud of maatwerk', Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020 31066 nr. 624.

Rastrigina & Verashchagina 2015

O. Rastrigina & A. Verashchagina, *Secondary earners and fiscal policies in Europe*, Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2015.

Rothuizen-Van Dijk 1984

Fiscale aspecten van samenlevingsvormen. Rapport van de Commissie ter bestudering van de fiscale aspecten van samenlevingsvormen, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 162, Kluwer, Deventer 1984.

Van den Brakel & Moonen 2007.

M. van den Brakel en L. Moonen, 'Procesbeschrijving van het inkomenspanelonderzoek', Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek 2007.

Van den Brakel & Moonen 2008

M. van den Brakel & L. Moonen, 'Effect van herverdeling op inkomensongelijkheid', in *Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2008, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek 2007.

Van der Schaar & Kromhout 2007

J. van der Schaar & S. Kromhout, 'Een essay over de huurtoeslag: Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?' in opdracht van Ministerie van VROM-DGW, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Wijle 1976

F. C. Wijle, 'Individuele belastingheffing van gehuwden', Emancipatie Commissie; Enige verkenningen met betrekking tot de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt, Brochure nr. 10 Rotterdam: Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam 1976.

Wobma & De Graaf 2009

E Wobma & A. De Graaf, Scheiden en weer samenwonen. Bevolkingstrends, 4e kwartaal 2009. Centraal Bureau voor Statistiek.

Onlinebronnen

Albregtse 2020

D.A. Albregtse, 'Factoren van invloed op de hoogte van de kinderopvangtoeslag', Cursus Belastingrecht Toesl.2.2.0.A. (online, laatst bijgewerkt op 20-03-2020).

Bourne 2020

R.P. Bourne, De sociale verzekeringen. (Cursus Belastingrecht PH.0.0.1), (online, laatst bijgewerkt op 19-02-2020).

De Graaf 2004

Graaf, A. de, 2004, Helft samenwoners heeft samenlevingscontract. CBS-webmagazine, 22 maart 2004.

Hoogeveen 2020

M.J. Hoogeveen, In het voorgaande jaar reeds partner', (Cursus Belastingrecht deel IB.1.0.2.C.b3) (online, laatst bijgewerkt op 06-02-2020) .

Poelmann 2020

E. Poelmann, 'Algemeen', (Cursus Belastingrecht deel FBR.4.4.0.A), (online, laatst bijgewerkt op 14-01-2020).

Statline 2019

CBS Statline, Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari, (online, laatst bijgewerkt op: 16 september 2019).

Statline 2020

CBS Statline, Arbeidsdeelname; kerncijfers (online, laatst bijgewerkt op 14 augustus 2020).

Van den Berg 2020

L. van den Berg, 'Verhouding tussen premieplicht en verzekeringsplicht', (Cursus Belastingrecht PH.2.1.1.A), (online, laatst bijgewerkt op 17-02-2020).

Van Kempen 2019

M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting'. (Cursus Belastingrecht IB.0.0.1), (online, laatst bijgewerkt op 24-04-2019).

Van Kempen 2020

M.L.M. van Kempen, 'Alleenstaande ouderenkorting', (Cursus Belastingrecht IB.8.2.4.B.) , (online, laats bijgewerkt op 31-01-2020).

Weerepas 2020

M.J.G.A.M. Weerepas, 'Karakterisering van de volksverzekeringen', (Cursus Belastingrecht PH.1.0.3.C), (online, laatst bijgewerkt op: 20-01-2020).

Wetten en Regelingen

Algemene Ouderdomswet, Stb. 1956, 281.

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Stb. 2005, 344.

Algemene wet inzake rijksbelastingen, Stb. 1959, 301.

Algemene Kinderbijslagwet, Stb. 1962, 160.

Algemene nabestaandenwet, Stb. 1995, 690.

Burgerlijk Wetboek Boek 1, Stb. 1958, 590.

Grondwet, Stb. 1840, 54.

Huursubsidiewet, Stb. 1997, 197.

Participatiewet, Stb. 2003, 375.

Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2020, Stcrt 2019 62011.

Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies 2020, Stcrt. 2019, 64399.

Regeling zorgverzekering, Stcrt. 2016, 34735.

Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (*PbEU* 2004, L 166).

Werkeloosheidswet, Stb. 1986, 566.

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, Stb. 1997, 177.

Wet financiering sociale verzekeringen Stb. 2005, 36.

Wet hervorming kindregelingen, Stb. 2014, 227.

Wet langdurige zorg, Stb. 2014, 494.

Wet op de inkomstenbelasting 1964, Stb. 1964, 512.

Wet op de inkomstenbelasting 2001, Stb. 2000, 215.

Wet op de loonbelasting 1964, Stb. 1964, 514.

Wet uniformering loonbegrip, Stb. 2011, 288.

Jurisprudentie

ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1542.

HR 27 februari 2004, ECLI:NL:PHR:2004:AN9690, NJ 2004, 283, m.nt. Wortmann.

Overige bronnen

C.L.J. Caminada, 'Hervorming fiscaal instrumentarium voor inkomensbeleid', Symposium NGSZ, 21 november 2013.

Overeenkomst van Parijs, (*PbEU* 2016, L 282).

P. Janssen, *Opinie: 'Schaf de huurtoeslag af!'* Den Haag: Platform31.

Regeerakkoord: 'Vertrouwen in de toekomst' 2017, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550 IX, nr. 4.