Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Arjen Siegmann

Belastingeenvoud

Voorstellen voor een hervorming van toeslagen en inkomstenbelasting



Om een gemeenschappelijk huis

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

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

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
E-mail: wi@cda.nl
Website: www.wivoorhetcda.nl

ISBN/EAN 978 90 83322 41 4
Den Haag, oktober 2026, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

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

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Arjen Siegmann

Belastingeenvoud

Voorstellen voor een hervorming van toeslagen en inkomstenbelasting

Wetenschappelijk Instituut CDA

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1
Inleiding 11
1.1 Vereenvoudiging noodzakelijk 13
1.2 Geen halve maatregelen 14
1.3 Ruimte maken voor vernieuwing 14
1.4 Afbakening 15
1.5 Leeswijzer 17

Hoofdstuk 2
Het probleem van de belastingillusie 19
2.1 Verstoringen in de leefwereld 19
Fiscale onbereikbaarheid en terugvorderingen 21
Box 3 22
Een dure wirwar van fiscale regelingen 23
2.2 Achterliggende oorzaken 26
Doenvermogen en foutgevoeligheid 26
Gebruik van toeslagen voor inkomenspolitiek 26
2.3 Fiscaal instrumentalisme 27
2.4 Conclusie 29
Bijlage 2A: Inkomenseffecten in de leefwereld 31
Casus 1. Mirjam en Stefan: tweeverdieners worden eenverdiener 31
Casus 2. Sara: alleenstaande ouder, fout bij het aanvragen van toeslagen 32
Casus 3. Daan: alleenstaande, promotie met onverwacht resultaat 33

Hoofdstuk 3
Christendemocratische visie op belastingen 35
3.1 Belastingen beginnen met een mensbeeld 35
3.2 Publieke gerechtigheid 38
3.3 Gespreide verantwoordelijkheid 39
3.4 Solidariteit 40
3.5 Rentmeesterschap 40
3.6 Conclusie 41

Hoofdstuk 4
Perspectief op werk en inkomen **43**
4.1 Bestaand beeld inkomstenbelasting en toeslagen 43
Belastingschijven 44
Heffingskortingen 45
Toeslagen 46
De belastingillusie in grafieken 46
4.2 Directe financiering van kinderopvang 48
4.3 Hogere kinderbijslag 49
4.4 Huursubsidie in plaats van huurtoeslag 50
4.5 Solidaire zorgpremie in plaats van zorgtoeslag 52
4.6 Van kortingen naar tarieven 53
De belastingvrije som in plaats van AHK 53
De arbeidskorting verdwijnt 54
Tariefschijven 55
4.7 Relatie met alternatieve voorstellen 55
Een algemene huishoudtoeslag 56
Verzilverbare heffingskortingen 56
Universeel basisinkomen 57
Het christendemocratische onderscheid 58
4.8 Conclusie 59

Hoofdstuk 5
Perspectief op vermogen en eigen woning **61**
5.1 Eigen woning 61
5.2 Vermogen in box 3 63
5.3 Conclusie 64

Hoofdstuk 6
Perspectief op fiscale regelingen **67**
6.1 Het bestaande toetsingskader 67
6.2 Een pakketmaatregel 68
6.3 Trendmatig koopkrachtbeleid 69
6.4 Conclusie 71

Hoofdstuk 7
Conclusie **75**
7.1 Overzicht van problemen en maatregelen 75
7.2 Samenvatting per hoofdstuk 78
7.3 Conclusie 80

Voorwoord

Een deugdelijk functionerend belastingstelsel dient het goede samenleven, het samenwerken en de zorg voor elkaar. Maar de manier waarop belastingen in Nederland functioneren, is zelf een probleem geworden. Een woud van kortingen en toeslagen is inmiddels meer bepalend voor wat mensen financieel netto overhouden dan de belastingtarieven zelf. Wie meer gaat werken, trouwt of een kind krijgt, kan zijn eigen financiële toekomst nauwelijks meer voorspellen.

Dit rapport, met de titel *Belastingeenvoud*, probeert een bijdrage te leveren aan de eenvoud en voorspelbaarheid die nodig zijn. Het analyseert, beschouwt en daagt uit om met een andere bril naar belastingen te kijken, anders dan de gangbare financieel-technische blik. Vanuit christendemocratisch perspectief worden twaalf concrete voorstellen gedaan om te komen tot een eenvoudiger en begrijpelijker belastingstelsel.

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

Voor de totstandkoming van het rapport is gebruikgemaakt van de wijsheid en de adviezen van velen. In de eerste plaats danken we WI-stafmedewerker Arjen Siegmann, de auteur, voor zijn uitstekende werk. Ook zijn we Sjaak Jansen zeer erkentelijk voor zijn vruchtbare meedenken. Daarnaast waren veel mensen bereid om over dit onderwerp van gedachten te wisselen of commentaar op de tekst te leveren. Dank aan Marnix van Rij, Evert Jan Slootweg, Nils Verheuvel, Albert Rutten, Onno Ruding, Hans Hillen, Gerrit de Jong en Evert Jan van Asselt. Ook danken we de Tweede en Eerste Kamerfractie voor hun betrokkenheid en hun commentaar op het rapport: Janny Bakker, Theo Bovens, Inge van Dijk, Guusje Dolsma en Rosalinde Kranenburg. De verantwoordelijkheid voor de eindversie ligt uiteraard geheel bij het Wetenschappelijk Instituut.

Mr. A.J. (Aart Jan) de Geus
Voorzitter Wetenschappelijk
Instituut voor het CDA

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

Samenvatting

Twaalf hervormingsvoorstellen voor een vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel

Het Nederlandse belastingstelsel is duur, ingewikkeld en toe aan fundamentele hervorming. De urgentie is groot: een reeks rapporten heeft de problemen in kaart gebracht, maar politieke actie is uitgebleven. Dit rapport kiest voor een integrale aanpak vanuit de christendemocratische visie. Halve maatregelen zijn te kostbaar: de politieke kosten van hervorming worden elke keer opnieuw gemaakt, terwijl de opbrengsten pas op de lange termijn zichtbaar worden. We bakenen het probleem af tot de inkomstenbelasting, het toeslagenstelsel en de fiscale regelingen.

Een rode draad is het aanpakken van de belastingillusie: mensen weten vaak niet hoeveel belasting ze werkelijk betalen en ze kunnen met onverwachte terugvorderingen te maken krijgen. Dit leidt tot onzekerheid en onbegrip. Dit rapport is niet per se uit op veranderingen in de huidige inkomensverhoudingen. Vanuit een christendemocratische visie geloven we dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Met onze aanpak ontmaskeren we de bestaande scheve en complexe belastingheffing en vinden we simpele alternatieven. Eenvoud, voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid zijn hierbij leidend.

1. **Directe financiering van kinderopvang**
   De kinderopvangtoeslag verdwijnt als fiscale regeling. Kinderopvang wordt direct gefinancierd, op een vergelijkbare manier als het primair onderwijs.
2. **Huurtoeslag verrekend in de huur**
   De huurtoeslag verdwijnt als uitkering aan de huurder. In plaats daarvan ontvangt de verhuurder een inkomensafhankelijke rijksbijdrage, zodat de huurder een lagere nettohuur betaalt. De marginale druk blijft bestaan

maar verandert van karakter: geen terugvorderingen meer en geen jaarlijkse onzekerheid over het toeslagbedrag.

3. **Zorgtoeslag verrekend in de zorgpremie**
   De zorgtoeslag verdwijnt als aparte uitkering. De zorgverzekeraar ontvangt een inkomensafhankelijke rijksbijdrage en verlaagt de nettopremie voor de verzekerde. De geldstroom wordt verlegd van burger naar verzekeraar, zonder dat de verzekerde een aanvraag hoeft in te dienen.
4. **Einde aan de arbeidskorting**
   De arbeidskorting wordt afgeschaft. Het maakt de tariefstructuur transparanter en met de budgettaire ruimte die vrijkomt worden de tarieven verlaagd.
5. **Einde aan de algemene heffingskorting**
   De algemene heffingskorting wordt vervangen door een belastingvrije som die overdraagbaar is aan de partner, als erkenning van het huishouden als economische eenheid.
6. **Verhoging van de kinderbijslag**
   Het kindgebonden budget verdwijnt als inkomensafhankelijke regeling met terugvorderingsrisico. De kinderbijslag wordt substantieel verhoogd als universele en voorspelbare tegemoetkoming voor ouders.
7. **Defiscalisering van de eigen woning**
   De hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait verdwijnen. De eigen woning verlaat box 1 volledig en blijft ook buiten box 3.
8. **Eén tarief voor de overdrachtsbelasting**
   Het huidige drietarievenstelsel voor woningtransacties, met aparte tarieven voor starters, eigenwoningbezitters en beleggers, wordt vervangen door één uniform tarief voor alle woningtransacties.
9. **Box 3 met realisatiebeginsel**
   Belasting op vermogen wordt geheven op het moment dat rendement daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zoals bij verkoop van aandelen, ontvangst van dividend of rente.
10. **Lage schijftarieven in de inkomstenbelasting**
    De opbrengst van de hervormingen wordt ingezet voor verlaging van de inkomstenbelasting. Er komen meer schijven, startend met een laag tarief in de eerste schijf.
11. **Herziening van fiscale regelingen in één pakket**
    Het een-voor-een aanpakken van fiscale regelingen is politiek moeilijk en levert te weinig op voor substantiële tariefsverlaging. Er is een

hervormingspakket nodig van meerdere regelingen met een groot budgettair beslag.

12. **Trendmatig koopkrachtbeleid**
    Koopkrachtbeleid wordt alleen nog vastgesteld aan het begin van de kabinetsperiode. Koopkrachtreparaties vinden alleen plaats in tijden van economische disruptie.

Hoofdstuk 1
Inleiding

Het Nederlandse belastingstelsel is te complex geworden. De eenvoud moet terug. Halve maatregelen helpen niet. Alleen een integrale hervorming kan ruimte maken voor een belastingstelsel dat weer in dienst staat van de gemeenschap.

Het Nederlandse fiscale stelsel is duur en ingewikkeld geworden. Dat levert aanzienlijke kosten op voor bedrijven, huishoudens en daarmee voor de hele samenleving. En ook voor de overheid zelf. Een reeks rapporten en analyses is de afgelopen tien jaar verschenen: rapporten van het ministerie van Financiën (*Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, 2020), ABDTopConsult (*Belastingen in maatschappelijk perspectief*, 2024), de Raad van State (*Jaarverslag 2022*, 2023*)*, evaluaties door de Algemene Rekenkamer (2020)[1], Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO-studies naar deelonderwerpen) en adviezen van onderzoeksbureaus over afzonderlijke kwesties als het toeslagenstelsel (zoals van SEO, al vanaf 2017). Er is nog maar weinig over dat *niet* onderzocht is.

De kern van het probleem is dat er een belastingillusie is ontstaan in de inkomstenbelasting: de belastingtarieven zeggen nog maar weinig over het verschil tussen bruto- en netto-inkomen. Deze illusie is ontstaan door de inkomensafhankelijkheid van toeslagen en heffingskortingen, waardoor de marginale druk kan oplopen tot 60 procent of meer. Die druk is niet of moeilijk

1 Zie bijvoorbeeld https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/02/13/overzicht-15-jaar-bevindingen-werking-toeslagenstelsel

zichtbaar voor mensen, wat maakt dat het op een onvoorspelbare manier opduikt in het dagelijks leven.[2]

De aandacht voor het probleem heeft zich helaas nog niet vertaald in concrete politieke keuzes. Er is nog geen vergelijkbaar moment ontstaan als in de aanloop naar de belastingherziening van 2001, de hervorming van het zorgstelsel in 2006 of de invoering van de toeslagen vanaf 2005. Aan al die momenten ging een politieke consensus vooraf over de gewenste richting, gevolgd door de inzet van 'politiek kapitaal' om een hervorming te laten slagen.[3] Er was een gedeeld besef van noodzaak, of inzicht dat het doorgaan op de bestaande weg onacceptabel was.[4] Dat besef lijkt in de huidige politieke constellatie vooralsnog te ontbreken.

Belastingen zijn bij uitstek een onderwerp van christendemocratische visievorming. Want hier komen het belang van samenleven, politiek handelen en economie bij elkaar. Belastingen grijpen in op het dagelijks leven, van laag tot hoog en van klein tot groot. Ze beïnvloeden de prijs van een knipbeurt, keuzes voor werk, het vestigingsklimaat van grote bedrijven, innovatie en de ontwikkeling van groene groei.

Dit rapport geeft vanuit christendemocratisch perspectief richting aan waar het stelsel heen zou moeten. Het is gebaseerd op de ambtelijke rapporten en adviezen die al verschenen zijn, op eerder werk van het WI[5] en de christendemocratische overtuiging.

De christendemocratie is een politieke filosofie. Ze is geworteld in de idee dat ieder mens wordt aangesproken. Mensen zijn geen losse individuen, maar vanaf de geboorte sociale wezens. We voelen ons aangesproken door elkaar, in relatie tot de ander. En we voelen toewijding aan grotere belangen dan

2 B. Cuelenaere, R. van Giesen & M. den Uijl, *Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur*, Tilburg: Centerdata, 2024 [Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën], figuur 4.4.2, p. 39: Gepercipieerde en reële marginale druk naar categorie bruto inkomen per maand.

3 A. Lejour, 'De politieke economie van belastinghervormingen', *CPB Policy Brief* (2016) nr. 8 [Centraal Planbureau]: https://www.cpb.nl/publicatie/de-politieke-economie-van-belastinghervormingen

4 B. Vis & K. van Kersbergen, 'Why and how do Political Actors Pursue Risky Reforms?', *Journal of Theoretical Politics* 19 (2007), nr. 2, p. 153-172.

5 Arjen Siegmann, *Betrouwbaar belasten. Herstel van vertrouwen in het belasting- en toeslagenbeleid*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2020; J. Gooijer & A.H. Siegmann, 'Over de toekomst van de Nederlandse inkomstenbelasting', *Weekblad Fiscaal* Recht 141 (2022), nr. 7440 [Verslag van een rondetafelgesprek georganiseerd door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en de Vrije Universiteit Amsterdam, gehouden op 8 juni 2022].

alleen ons individuele eigenbelang. Vanuit dit relationele mensbeeld hebben we een visie op de samenleving, de taak van de overheid en op de economische ordening.

De overheid heeft een dienstbare taak in de samenleving; ze heerst niet, maar dient. In dat licht moeten ook belastingen worden gezien: belastingen dienen het goede samenleven. Belastingen moeten worden geheven naar draagkracht en niet onnodig hoog zijn. Belastingheffing moet eerlijk verdeeld zijn tussen arbeid en kapitaal, tussen ondernemers en huishoudens. En belastingen moeten de samenleving niet onnodig verstoren.

1.1 Vereenvoudiging noodzakelijk

Een complex belastingstelsel is niet alleen onhandig. Het heeft reële gevolgen voor mensen, huishoudens en bedrijven. Die gevolgen zijn het vertrekpunt van dit rapport.

Voor huishoudens begint het probleem bij onzekerheid. Wie een toeslag aanvraagt, weet niet zeker of er nog terugbetaling gaat volgen. Meer dan 300.000 huishoudens hebben schulden bij de Belastingdienst, overwegend als gevolg van toeslagen die op basis van een geschat inkomen worden uitbetaald en achteraf worden teruggevorderd. Die terugvorderingen treffen mensen op kwetsbare momenten: bij een scheiding, bij ziekte, bij baanverlies. Het stelsel dat bedoeld was om te helpen, wordt zo een bron van financiële stress. Onderzoek laat zien dat financiële onzekerheid een zware last is die het vermogen van mensen aantast om goede beslissingen te nemen. En dit is precies het 'doenvermogen' dat een toeslag zou moeten ondersteunen.[6]

Voor huishoudens met een laag inkomen is de complexiteit een barrière om toeslagen aan te vragen. Het niet-gebruik onder deze groep is hoog: een aanzienlijk deel van de rechthebbenden vraagt geen toeslagen aan, uit angst voor fouten of onbegrip over de regels. Eenvoud is in dit licht een kwestie van bereikbaarheid: een regeling die mensen niet begrijpen, bereikt hen niet.

Voor bedrijven en instellingen die personeel zoeken geldt een vergelijkbaar verhaal. De hoge marginale belastingdruk loopt door de afbouw van heffingskortingen op tot boven de 60 procent. Dit ontmoedigt werknemers bij het maken van meer uren of het aannemen van extra werk. Het stelsel belast de beloning voor extra inspanning weg.

6 M. Bovens, A.-G. Keizer & W. Tiemeijer, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017 (WRR Rapporten aan de Regering, nr. 97): https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen

Voor de overheid zelf levert de complexiteit hoge uitvoeringskosten op en groeiende problemen bij de Belastingdienst. Elke nieuwe regeling vereist handhaving, controle en correctie. En elke correctie raakt mensen die al moeite hebben om het bij te houden. Vereenvoudiging is daarmee geen bezuinigingsmaatregel maar een voorwaarde voor een overheid die haar taken nog aankan.

1.2 Geen halve maatregelen

Het grote belang in de leefwereld staat in schril contrast met de traagheid en afwachtendheid van politiek handelen. De hoeveelheid rapporten is groot. Er is geen excuus om nog meer feitelijk onderzoek te willen doen. Er zijn ook ruimschoots aangeboden oplossingen aanwezig: er is geen nieuw WI-rapport nodig om de problemen en mogelijke hervorming in kaart te brengen.

Een integrale hervorming is noodzakelijk. Want er is samenhang in hoe toeslagen en heffingskortingen zijn vormgegeven. Ze zijn toegesneden op de inkomenspositie van huishoudens. De samenhang maakt deeloplossingen of halve maatregelen weinig waardevol. Een echte hervorming is nodig, die een nieuw perspectief schetst voor iedereen. En die ook rekening houdt met de optelsom van effecten voor de laagste inkomens. Het beëindigen van de belastingillusie is alleen haalbaar als een groot deel van de regelingen tegelijk wordt afgeschaft. Met de budgettaire opbrengst ontstaat ruimte voor een lager tarief.

1.3 Ruimte maken voor vernieuwing

Om een aantal urgente redenen is vernieuwing noodzakelijk. Ten eerste de geopolitieke situatie. De nieuwe onzekerheden en economische volatiliteit vragen om een stelsel dat onze economische ontwikkeling niet hindert. De economie vormt de basis voor inspanningen op het gebied van defensie en veiligheid en zal goed moeten functioneren. En die werkt beter als mensen zich vrij voelen om meer uren te werken zonder angst voor terugvorderingen. De productiviteit van bedrijven en de concurrentie onderling wordt bevorderd door eenvoudige belastingregels met lage administratieve lasten.

Ten tweede vergrijzing. We kunnen voorspellen dat in de toekomst een kleiner deel van de bevolking betaald werk zal doen.[7] Voor de mensen die dat

7 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/15/gematigde-groei-rapport-van-de-staatscommissie-demografische-ontwikkleingen-2050

willen, moeten drempels weggenomen worden om meer uren te werken. En mensen die mantelzorg plegen moeten niet geconfronteerd worden met fiscale 'straffen' zoals nu het geval is.

Ten derde technologische verandering. Technologie heeft invloed op de economische ordening, door de opkomst van nieuwe diensten, nieuwe vormen van werken en productietechnologieën. We kunnen de effecten nog niet voorspellen, maar we kunnen wel bedenken dat er effecten zullen optreden op het gebied van werk en inkomen. Belastingen en de vormgeving van inkomenssteun moet daarop in kunnen spelen.[8] Dit kan samengaan met reeds bestaande visies op hoe mensen inzetbaar kunnen blijven en leren op de werkvloer.[9]

Deze trends vragen om een langetermijnvisie. Dit rapport geeft die. Belastingen vormen onderdeel van onze beschaving, gebaseerd op solidariteit en veerkracht. Ze moet de menselijke bloei en groei mogelijk maken, met maximale ruimte voor de zorg van mensen voor elkaar, nieuwe technologie, het verenigingsleven en ondernemerschap.

1.4 Afbakening

Dit rapport richt zich op de inkomstenbelasting, het toeslagenstelsel en de fiscale regelingen. Dat is een bewuste keuze. Het zijn de onderdelen van het stelsel die het meest direct inwerken op de leefwereld van huishoudens. Zolang de fiscale onderkant niet klopt, staan andere hervormingen in de wacht: tekorten op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en in de zorg zijn verweven met de manier waarop inkomen wordt belast en ondersteund. Dit rapport maakt die knoop los.

Sociale zekerheid raakt het fiscale domein het meest direct. Toeslagen zijn feitelijk inkomensoverdrachten die via de Belastingdienst (Dienst Toeslagen) lopen. Hoewel de grens tussen fiscaal en sociaal diffuus zijn, beperkt dit rapport zich tot de fiscale elementen: de toeslagen worden hervormd, de heffingskortingen verdwijnen en de tariefstructuur wordt transparanter. Wat buiten beschouwing blijft zijn de niet-fiscale elementen van de sociale zekerheid: de WW, de WIA, de bijstand en de AOW. Die zijn te groot en te eigenstandig voor een fiscale nota. Wel erkennen we dat een hervorming van de

8 F. Brollo, E. Dabla-Norris, R. de Mooij, D. Garcia-Macia, T. Hanappi, L. Liu & A.D.M. Nguyen, *Broadening the gains from generative AI: The role of fiscal policies*, 2024 (IMF Staff Discussion Note SDN/2024/002): https://doi.org/10.5089/9798400277177.006

9 Zie de rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *De baan als basis* (2018) en *Ontwikkelen als levenskunst* (2023).

inkomstenbelasting gevolgen heeft voor de arbeidsmarktprikkels in de sociale zekerheid, en dat die samenhang bij verdere uitwerking aandacht verdient.[10]

Bij de voorgestelde vereenvoudiging zullen ook de gemeenten betrokken moeten worden. De verhouding tussen taken en middelen van gemeenten staat nu al onder druk, mede door de sterk stijgende lasten in het sociaal domein. Naarmate die ruimte verder afneemt, neemt het risico toe dat tekorten zich verplaatsen naar andere terreinen. Een meer integrale effectanalyse van rijksmaatregelen, met name fiscale en financiële, is daarom wenselijk.[11]

Het moet gemeenten makkelijker gemaakt worden om gericht beleid te voeren, met de juiste middelen. Nieuwe taken moeten samengaan met de juiste middelen, eigenaarschap en beleidsvrijheid. Dat strekt zich uit tot bestaande inkomensafhankelijke regelingen zoals de kostendelersnorm en vermogensgrenzen.

Dit rapport laat de belastingmix als zodanig buiten beschouwing. De belastingmix, de verdeling van belastingopbrengsten over arbeid, vermogen, consumptie en bedrijfswinsten, is een legitiem beleidsthema, zeker in het licht van vergrijzing en de dalende belastingbasis van arbeidsinkomen.[12] Wel zijn de voorstellen in de hoofdstukken 4 en 5 consistent met een verschuiving die al gaande is: de grondslagverbreding op vermogen en de tariefverlaging op arbeid bewegen in de richting van een evenwichtiger mix.

De vennootschapsbelasting vraagt primair om internationale afstemming. De hoogte en vormgeving ervan zijn sterk bepaald door het vestigingsklimaat en door Europese en mondiale afspraken over winstbelasting. Dit rapport doet geen uitspraken over de absolute hoogte van het VPB-tarief. Wat we wel behandelen in hoofdstuk 6 zijn de fiscale ondernemersfaciliteiten die via de IB

10 Mogelijke aanknopingspunten voor deze visie zijn A. Heyma & S. van der Werff, *Een goed gesprek werkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2014 (SEO-rapport nr. 2013-72) [Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum UWV]: https://www.seo.nl/publicaties/een-goed-gesprek-werkt/; Arjen Siegmann en Albert Rutten, *Ontwikkelen als levenskunst. Voorstellen voor leven lang ontwikkelen vanuit christendemocratisch perspectief*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2023; A. Eleveld, *Naar een nieuwe verbeelding van burgerschap in de bijstand. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Empirisch-juridische bestudering van precair werk en armoede*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 19 maart 2026.

11 Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen, *Samen bouwen aan resultaten*, aangeboden aan de Tweede Kamer op 28 november 2025: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/11/28/rapport-studiegroep-interbestuurlijke-verhoudingen

12 J.M. Arnold, *Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries*, 2008 (OECD Economics Department Working Papers No. 643): https://doi.org/10.1787/236001777843

en de VPB lopen: die zijn onderdeel van de wildgroei aan regelingen en horen in dit rapport thuis.

De omzetbelasting kent haar eigen logica. De hoogte van tarieven en de uitzonderingen voor het verlaagde tarief zijn niet ideaal, maar hebben vooralsnog geen grote impact op de alledaagse leefwereld van mensen. Ze vraagt om een aparte behandeling.

Klimaat en leefomgeving raken de fiscaliteit via beprijzing van uitstoot en energiebelastingen. Een christendemocratische visie op klimaatfiscaliteit verdient een eigenstandige uitwerking. Dit rapport beperkt zich tot de constatering dat het huidige stelsel relatief zwaar leunt op normering en subsidies, en relatief licht op beprijzing.[13]

Tot slot hoort bij elke hervorming overgangsbeleid. De gedetailleerde vormgeving valt buiten het bestek van deze visie en hoort bij de wetgevende uitwerking. Daarvoor geldt wel hetzelfde uitgangspunt dat dit rapport aanlegt voor het stelsel als geheel: het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn en geen stapeling van tijdelijke regels worden.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de problemen van het huidige stelsel, met in het bijzonder de inkomstenbelasting, de toeslagen en het grote aantal fiscale regelingen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de christendemocratische uitgangspunten en ontwikkelt een aantal ankerpunten voor fiscaliteit en inkomenspolitiek.

Hoofdstuk 4 doet voorstellen voor hervorming van het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen. Het is gericht op het verbeteren van de inkomenszekerheid en het verminderen van de enorme verstoringen die nu ervaren worden. Bedragen en subsidies worden meer vast en progressiviteit wordt voornamelijk via de belastingschijven bereikt. Belastingheffing wordt inzichtelijk en begrijpelijk maar minder gericht.

Hoofdstuk 5 doet voorstellen voor de fiscale behandeling van de eigen woning en vermogenswinsten in box 3.

Hoofdstuk 6 doet voorstellen voor het verkleinen van de reikwijdte en budgettair beslag van de fiscale regelingen.

Hoofdstuk 7 sluit af met een samenvatting en conclusie.

13 Raad van State, Afdeling advisering, *Concept-Klimaat- en Energienota 2025*, 16 september 2025 (Advies W19.25.00208/IV): https://www.raadvanstate.nl/@153070/w19-25-00208-iv/

Hoofdstuk 2
Het probleem van de belastingillusie

Het huidige belasting- en toeslagenstelsel is voor velen een bron van onzekerheid en onbegrip geworden. Voor de overheid zorgt het voor uitvoeringsproblemen. Fiscale 'oplossingen' hebben weer hun eigen problemen gecreëerd. Zo is er een belastingillusie ontstaan: de belastingtarieven zeggen nog maar weinig over het verschil tussen bruto- en netto-inkomen.

Mensen met de laagste inkomens worden de dupe van een onrechtvaardig belasting- en toeslagenstelsel. Ze raken er in gevangen. Je weet maar nooit hoeveel je netto overhoudt als je meer gaat werken. Er is een constante dreiging om toeslagen te moeten terugbetalen. Het gevolg is een grote groep mensen met problematische schulden bij de Belastingdienst. En veel mensen vragen helemaal geen toeslag meer aan. Wat ooit begonnen is uit goede bedoelingen, is ontaard in een aanslag op de bestaanszekerheid.

Dit hoofdstuk beschrijft de verstoringen die ons stelsel oplevert in de alledaagse leefwereld van mensen en de systeemwereld van de overheid: fiscale onbereikbaarheid, een moeilijk uitvoerbare heffing op vermogen en de eigen woning en een wirwar aan fiscale regelingen.

2.1 Verstoringen in de leefwereld

Om precies te laten zien wat het probleem is beginnen we met drie verhalen uit de alledaagse leefwereld van mensen. (De exacte cijfers van de situaties staan in bijlage 2A.)

Mirjam en Stefan werken allebei parttime en verdienen samen vijftigduizend euro bruto per jaar. Met alle toeslagen en belastingkortingen

houden ze jaarlijks €40.556 netto over. Als Stefans moeder zorgbehoevend wordt, besluit hij te stoppen met werken om mantelzorger te worden. Mirjam gaat fulltime werken om het inkomensverlies op te vangen. Het bruto gezinsinkomen blijft precies hetzelfde: vijftigduizend euro per jaar. Maar als ze de balans opmaken blijken er grote veranderingen te zijn in het netto-inkomen. Stefan verliest zijn belastingkortingen en Mirjams kortingen bouwen af bij een hoger inkomen. Het netto-inkomen daalt naar €31.284 per jaar. Dat is ongeveer negenduizend euro minder, 773 euro per maand.

Sara is alleenstaande moeder van twee jonge kinderen en werkt parttime. Met haar loon, de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget komt ze op een maandelijks netto-inkomen van €3.775. Als ze haar toeslagen voor het nieuwe jaar moet aanvragen, vraagt ze een vriendin om te helpen. De vriendin vult het formulier zorgvuldig in, maar gebruikt het inkomen dat ze tegenkomt in het overzicht. Dat was alleen het inkomen van twee jaar geleden, dat automatisch als referentie wordt getoond en was iets hoger. Maandenlang ontvangt Sara meer toeslag dan waar ze recht op heeft, zonder dat ze het merkt. Aan het eind van het jaar krijgt ze een brief van de Belastingdienst: ze moet €1.236 terugbetalen.

Daan is negenentwintig jaar, woont alleen en werkt als administratief medewerker. Hij heeft een huurwoning en ontvangt huurtoeslag en zorgtoeslag. Maandelijks houdt hij €2.590 over. Als hij een betere baan krijgt, is hij opgelucht. Zijn bruto salaris stijgt met meer dan 300 euro per maand. De stijging van zijn netto-inkomen valt echter zwaar tegen. De belastingkorting waar hij recht op heeft bouwt af, de zorgtoeslag vervalt volledig en de huurtoeslag daalt. Van elke extra verdiende euro houdt hij maar 24 cent over. En als hij vergeet de inkomenswijziging door te geven aan de Belastingdienst, volgt aan het eind van het jaar een terugvordering.

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen is een probleem geworden voor mensen. De problemen bestaan uit de grote hoeveelheid werk voor huishoudens die worstelen met toeslagen en belastingschulden, voor bedrijven die hun administratie steeds moeten aanpassen en in moeilijkheden voor ambtenaren en fiscaal adviseurs die moeilijke regelingen moeten uitvoeren.

Belastingcomplexiteit legt een druk op de economische ontwikkeling. Een complex stelsel met hoge lasten op arbeid en veel fiscale optimalisatie legt beslag op capaciteit die productiever ingezet kan worden.[14]

14 A. Johansson, C. Heady, J.M. Arnold, B. Brys & L. Vartia, *Taxation and economic growth*, 2008 (OECD Economics Department Working Papers No. 620): https://doi.org/10.1787/241216205486

Het sturende karakter van ons belasting- en toeslagenstelsel wordt ook gevoeld door gezinnen. Met wie je samenwoont, wie er wat verdient en *hoe* dit geld verdiend wordt, heeft een enorme invloed op de belastingdruk. Grote verschillen in belastingdruk zijn niet meer te rechtvaardigen. En de toeslagen leveren grote financiële risico's op voor gezinnen.

Ook zijn de uitvoeringskosten van de Belastingdienst hoog. Een analyse over 2012-2020 laat zien dat de werkelijke kosten altijd worden onderschat.[15] De uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst is achteraf ook geen gelukkige keuze geweest. De Belastingdienst is goed in 'heffen' maar niet in 'uitkeren'.

Gemeentelijk minimabeleid wordt verstoord door het samenspel van toeslagen en heffingskortingen. Als gemeenten een 'basisbaan' proberen op te zetten, blijkt dat vaak niet lonend voor de mensen om wie het gaat. Het verhindert mogelijkheden voor een menselijke aanpak waarin werk, inkomen en sociale hulp op nieuwe manier tot stand kunnen komen.[16] Een nieuwe aanpak is hard nodig om de problemen van lage inkomens te kunnen adresseren.[17]

Fiscale onbereikbaarheid en terugvorderingen

Ondanks de enorme kosten van toeslagen en heffingskortingen wordt een aanzienlijk deel van de rechthebbenden niet bereikt. Dit zogenoemde 'niet-gebruik' is groot, vermoedelijk vanwege de angst op terugbetalen.[18] Het toeslagenschandaal, waarbij meer dan 30.000 huishoudens onterecht tot fraudeurs werden bestempeld, heeft zijn sporen getrokken in de samenleving. De laatste monitor toeslagen laat zien dat slechts 58% van de mensen 'ja' zegt op de stelling 'Bij Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt'.

De mensen die gebruik maken van toeslagen lopen het risico op terugvorderingen. Meer dan 300.000 huishoudens hebben schulden bij de Belastingdienst.[19] De negatieve ervaringen gaan over terugbetalingen:

15 Zie Siegmann, *Betrouwbaar belasten*, 2020, p. 99, figuur 7: Geschatte en werkelijke uitvoeringskosten van de Belastingdienst, 2012-2020, in miljarden euro's.

16 A. Custers & A. Vliegenthart, 'Armoede en bestaanszekerheid', *Economen in dialoog: KVS Preadviezen 2024*, 2024 [Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde]: https://esb.nu/armoede-en-bestaanszekerheid/

17 Eleveld, *Naar een nieuwe verbeelding van burgerschap in de bijstand*, 2026.

18 N. Bosch, G. Roelofs & J.-M. van Sonsbeek, *Onbenut recht: Het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget*, 6 maart 2025 [Centraal Planbureau]: https://www.cpb.nl/onbenut-recht-het-niet-gebruik-van-huur-en-zorgtoeslag-en-het-kindgebonden-budget

19 https://dashboards.cbs.nl/SchuldenproblematiekInBeeld/ [Geraadpleegd op 15 april 2026.]

9 procent van de burgers heeft negatieve ervaringen met Dienst Toeslagen. Negatieve ervaringen hebben in veel gevallen te maken met onverwachte terugbetalingen. Dit zorgt voor frustratie en in sommige gevallen ook angst en stress. Daarnaast blijft ook de Toeslagenaffaire voor een deel van de burgers bepalend voor het beeld van Dienst Toeslagen, omdat zij zelf gedupeerde zijn of door wat zij hierover hebben gehoord.[20]

Het stelsel van toeslagen treft de meest kwetsbare huishoudens het hardst. De groep waarvoor de toeslagen ooit bedoeld was, draagt grote lasten. De mentale lasten zijn groot door de gevoeligheid van mensen voor relatief kleine tegenvallers.

Door de gevoeligheid ontstaat een nieuw probleem, namelijk van hoe mensen al of niet bereikt worden. Het is altijd de intentie van de wetgever om lage inkomens effectief te ondersteunen in hun leefwereld. Die bereikbaarheid is laag als blijkt dat de mensen die er het meest van afhankelijk zijn, er geen gebruik van maken of hun problemen door de regelingen zien verergeren.

Box 3

Het heffen op inkomsten uit vermogen, box 3, heeft zijn eigen belastingillusie geschapen. Het huidige tarief ligt op 36%, maar dat wordt berekend over een *fictief rendement*. De hoogte van dit fictieve of 'forfaitaire' rendement bepaalt hoeveel belasting daadwerkelijk moet worden afgedragen. Het is echter ook het feit van de 'fictie', dat wil zeggen het ontbreken van een realiteit in de leefwereld die deze belasting onacceptabel heeft gemaakt.

Vanaf 1 januari 2017 werd een nieuwe fictie aan het stelsel toegevoegd: afhankelijk van de hoogte van het vermogen werd de belastingplichtige verondersteld met een steeds hoger risicoprofiel te beleggen. Aan de fictieve verdeling van het vermogen werden per klasse (sparen, overige beleggingen en vastgoed) andere forfaitaire rendementen verondersteld. Het verschil tussen fictie en werkelijkheid werd zo groot dat de Hoge Raad in het zogenoemde 'Kerstarrest' van 24 december 2021 de wet op het punt van de forfaitaire rendementsheffing in strijd achtte met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

20 Dienst Toeslagen, *Toeslagenmonitor. Q4 2025* (rapportnummer 2025/225) [Ministerie van Financiën]: https://www.overtoeslagen.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/02/23/toeslagenmonitor-2e-helft-2025-q4/rapport-toeslagenmonitor-q4-2025.pdf

Sindsdien is er sprake geweest van een reeks herstelmaatregelen (om spaarders te compenseren) en is een poging gedaan om een nieuwe wet te maken: het wetsvoorstel Werkelijk Rendement, dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is. Het wetsontwerp vindt een tussenweg in het belasten van gerealiseerde en ongerealiseerde winsten. Sommige delen – het liquide vermogen – worden belast naar de groei van de waarde ('aanwas'). De illiquide delen – voornamelijk inkomsten uit vastgoed – worden jaarlijks belast voor wat betreft de huren minus kosten en de vermogenswinst bij realisatie. Daar staat tegenover dat ongerealiseerde en gerealiseerde vermogensverliezen aftrekbaar zijn. Mocht de behandeling tijdig lukken dan is invoering beoogd per 1 januari 2028.[21]

De aanwasbelasting is uitvoeringstechnisch ingewikkeld, ook al lijkt het te gaan lukken: de banken hebben verzekerd dat zij de jaarlijkse gegevens voor de vermogensaanwas kunnen aanleveren. Vastgoedbeleggers zullen in staat geacht moeten worden nettohuurinkomsten bij te houden, net als de transactiewinst op vastgoed.

In de denklijn van dit rapport blijft met het belasten van vermogensaanwas wel een bepaalde illusie in stand, namelijk de illusie van de papieren winst. Er gaat geheven worden over vermogensaanwas die nog niet heeft geresulteerd in een (contante) opbrengst. Het heffen van belasting op ongerealiseerde winst zal ook leiden tot verschuivingen van vermogen van box 3 naar box 2. Mensen zullen manieren vinden om vermogen onder te brengen in een BV waarbij het te belasten vermogen geheel verdwijnt uit box 3.

Een dure wirwar van fiscale regelingen

De lijst met fiscale regelingen is lang. Het ministerie van Financiën wijdt er een aparte website aan. Men kan daar 198 regelingen zien met een geschat budgettair belang van 188 miljard euro per jaar in 2026.[22] Dat is 15% van het bbp en meer dan een derde van de totale belastingopbrengsten, geschat op 425 miljard in 2025.[23] En het is 60% van de pure belastingopbrengst van 277 miljard. (De overige opbrengsten bestaan voor 60 miljard

21 De actuele stand van zaken van de behandeling is hier te vinden: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36748_wet_werkelijk_rendement_box

22 Bijlage 10, 'Fiscale regelingen': https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2025/09/16/bijlagen-bij-miljoenennota-2026/bijlagen-Miljoenennota-2026.pdf

23 Bijlage 5, 'De belasting- en premie-ontvangsten': https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096453

aan inkomensafhankelijke zorgpremie en 47 miljard aan premies werknemersverzekeringen.)

De grootste drie posten zijn de arbeidskorting (38 miljard), onbelaste pensioenpremie (28 miljard) en de algemene heffingskorting (27 miljard). Dit zijn grote bedragen. Ter vergelijking: de totale uitgaven aan huurtoeslag zijn circa 5 miljard per jaar. De belangrijkste belastinguitgaven zijn, in budgettair beslag, hieronder weergegeven:

Tabel 1: Overzicht fiscale regelingen

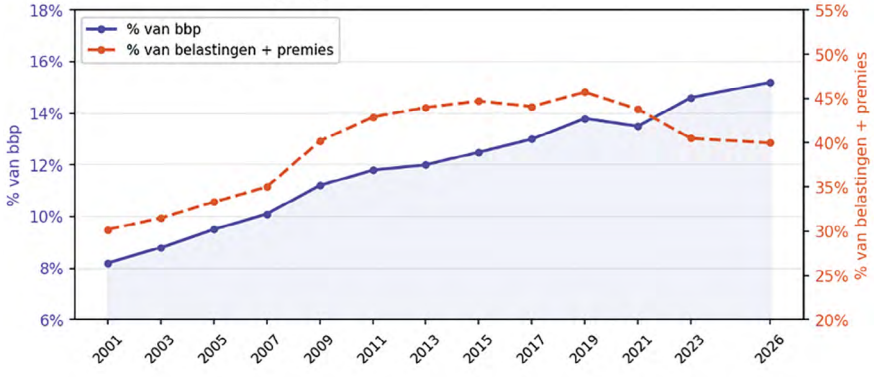
	(in miljard euro)	Gemiddelde % groei '20-'25
Heffingskortingen	69	6%
Inkomensvoorzieningen	22	5%
Omzetbelasting	17	8%
Verlaging lastendruk in de winstsfeer	16	4%
(Eigen) woning	14	6%
Belastingen op milieugrondslag	14	-1%
Assurantiebelasting	4,7	2%
Loonbelasting	3,2	5%
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	3,2	10%
Auto	2,5	-1%
Persoonsgebonden aftrek	0,8	-5%
Verbruiksbelasting	0,4	35%
Accijns	0,4	11%
Overdrachtsbelasting (niet woning gerelateerd)	0,3	16%
Totaal fiscale regelingen	167	5%
in % bbp	15%	

Bron: Bijlage 10, Miljoenennota 2025.

De fiscale uitgaven laten zien dat er veel belasting wordt geïnd, maar ook veel meteen weer uitgegeven in kortingen en speciale regelingen. We noemen dat ook wel 'grondslagerosie': De basis, de grondslag voor het heffen van belasting is klein door het grote aantal regelingen en kortingen. Dit leidt tot hogere belastingtarieven.

In 2001 bedroeg het budgettaire belang nog circa 8 procent van het bbp. Sindsdien is het stelsel gegroeid, regeling na regeling, elk met een eigen motivering.[24] Figuur 1 laat zien hoe die groei zich heeft ontwikkeld. Opvallend is de tijdelijke daling van het aandeel in de belastingontvangsten na 2021: dat is geen verbetering maar een rekenkundig effect. De belastingontvangsten explodeerden na corona door inflatie en hoge vpb-opbrengsten, waardoor de noemer hard steeg terwijl de regelingen minder snel groeiden. In 2026 loopt de ratio weer op.

Figuur 1: Fiscale regelingen als aandeel van bbp en belasting- en premieontvangsten, 2001-2026



Bron: Miljoenennota 2026 bijlage 4.3; CBS StatLine 84120NED. Tussenliggende jaren geïnterpoleerd; 2026 deels geraamd.

De optelsom van fiscale regelingen kan door niemand meer worden overzien, maakt de belastingtarieven kunstmatig hoger dan nodig en ondermijnt de belastingmoraal.

24 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2026*, 20 (2026), bijlage 4.3: Overzicht budgettair belang fiscale regelingen. Miljoenennota 2026: https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2026/bijlage/9927924; Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies' (StatLine 84120NED): https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84120NED

2.2 Achterliggende oorzaken

De problemen met het belastingstelsel hebben een dieperliggende oorzaak. Een aantal aspecten zijn daarin te onderscheiden.

Doenvermogen en foutgevoeligheid

Toeslagen werken alleen goed als ze inkomensafhankelijk zijn. Maar die afhankelijkheid maakt ze voor mensen onvoorspelbaar en grillig. Het kost huishoudens veel moeite om de juiste gegevens aan te leveren en om wijzigingen tijdig door te geven. Het is gebleken dat het stelsel van toeslagen te veel vraagt van het 'doenvermogen' van mensen.[25] In de wetenschappelijke literatuur staat dit probleem bekend als het gebrek aan financiële geletterdheid. Mensen hebben moeite met de financiële huishouding en dit probleem laat zich maar heel moeilijk adresseren.

Gebruik van toeslagen voor inkomenspolitiek

Toeslagen waren bedoeld voor maximaal 1 miljoen huishoudens, 10% van het totaal, maar ze bereiken inmiddels zes miljoen huishoudens.[26] Toeslagen en heffingskortingen leken een ideaal middel te zijn om heel specifiek koopkracht te kunnen toekennen aan doelgroepen.[27] Sommige politici hebben dit ook ruiterlijk toegegeven: het stelsel leende zich bij uitstek voor het voeren van inkomenspolitiek gericht op herverdeling en het was te verleidelijk om te laten liggen. Het concept van 'betaalbare voorzieningen voor iedereen' werd overschaduwd door de politieke calculus die gericht was op inkomenspolitiek.

Inkomenspolitiek gericht op herverdeling is objectief gezien bijzonder effectief geweest. De Nederlandse inkomensverdeling is al bijna 40 jaar stabiel en een van de minst ongelijke van Europa.[28] Het grote aantal fiscale instrumenten en toeslagen maakt het mogelijk om heel precies te sturen op gewenste inkomensgroepen.

Subjectief gezien, vanuit het subject van het huishouden, vallen de resultaten tegen. Dat komt ten eerste door de toeslagen, een van de middelen waarmee inkomenspolitiek is bedreven. De werking van toeslagen valt tegen

25 Bovens, Keizer & Tiemeijer, *Weten is nog geen doen*.

26 https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/aantallen-en-bedragen

27 P. Koning & A.H. Siegmann, 'Doorbreek de toeslagen-automaat en voorkom zo armoede', *NRC*, 20 oktober 2023: https://www.nrc.nl/nieuws/2023/10/20/doorbreek-de-toeslagen-automaat-en-voorkom-zo-armoede-a4177997

28 K. Caminada et al., *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, Universiteit Leiden en Centraal Bureau voor de Statistiek, 14 oktober 2021: https://www.universiteitleiden.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/rechtsgeleerdheid/inkomen-verdeeld-trends-1977-2019

en levert financiële risico's op voor huishoudens. Maar ook is de perceptie van ongelijkheid eerder gegroeid dan gedaald: een CBS-studie uit 2024 vindt dat driekwart van de bevolking denkt dat de ongelijkheid in het voorgaande decennium is toegenomen.[29] Mensen hebben geen gevoel voor daadwerkelijke ongelijkheid, maar voor de perceptie van ongelijkheid.[30]

2.3 Fiscaal instrumentalisme

De ontwikkeling van het belasting- en toeslagenstelsel is de laatste decennia sterk gedreven geweest door de wens om de inkomensverdeling stabiel te houden en om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Met heffingskortingen en toeslagen kunnen heel precies bepaalde groepen mensen worden bereikt. Zo is er een speciale korting voor de 'minstverdienende partner' (vaak vrouw) die daardoor bij extra uren werk meer netto overhoudt. En er is een arbeidskorting die heel precies is afgestemd om maximale arbeidsparticipatie te krijgen én de inkomensverdeling bij te sturen.

Met 'inkomensverdeling' wordt het overzicht van inkomens bedoeld: hoeveel mensen verdienen welk inkomen. Door de inkomens van huishoudens te ordenen naar grootte kun je zien hoeveel de hoogste 10% verdient, wat de onderste 10% verdient, etcetera. Dit wordt allemaal bijgehouden door CBS en geanalyseerd bij de opstelling van de miljoenennota. Met gerichte fiscale instrumenten kunnen dan aanpassingen voor bepaalde groepen worden gemaakt.

De ontstane ongelijke druk en hoge marginale druk zijn een direct gevolg van de wil om per subgroep, per beleidsdoel te willen sturen met financiële prikkels. De heffingskortingen met hun complexe op- en afloop zijn ontstaan als lapmiddel om de progressiviteit terug te brengen die verdween met de invoering van de vlaktaks.

Wat de bedenkers van de toeslagen onderschat hebben is de politieke wil om te sturen op *papieren uitkomsten*. In de kabinetten Rutte II, III en IV is weliswaar de vlaktaks ingevoerd, maar tegelijk is met allerlei mechanismen heel precies gestuurd op inkomens van doelgroepen. De toeslagen en

29 https://longreads.cbs.nl/kansenongelijkheid-in-nederland-2024/verschillen-tussen-arm-en-rijk/

30 https://esb.nu/ervaren-ongelijkheid/. In deze bijdrage vat de ESB-redactie het artikel samen van D. Marchesi, M. Nikolova & V. Angelini, 'Gini who? The relationship between inequality perceptions and life satisfaction', *Netspar Discussion Paper Series*, 2024: https://www.netspar.nl/wpcontent/uploads/P20240415_DP048_Groneck.pdf

heffingskortingen bleken een ideaal middel om heel gericht bepaalde groepen een 'plus' te kunnen geven. Dat bleek te verleidelijk om niet te gebruiken.

Een sprekend voorbeeld van fiscaal instrumentalisme is de overdrachtsbelasting. Op 1 juli 2011 werd het tarief verlaagd van 6% naar 2%, met terugwerkende kracht vanaf 15 juni, als tijdelijke crisismaatregel voor de woningmarkt. In principe voor één jaar, maar de verlaging bleef. De gederfde opbrengst bedroeg destijds circa 2,3 miljard euro per jaar. Sindsdien is het stelsel alleen maar complexer geworden.[31] Per 1 januari 2021 werd een startersvrijstelling ingevoerd (0%), bleef het lage tarief van 2% bestaan voor eigenwoningbezitters en werd een hoog tarief van 8% ingevoerd voor beleggers, later verhoogd naar 10,4%. Vanaf 2026 is het tarief weer 8%.[32] Wat begon als een eenvoudige heffing, ontaardde in een stelsel met vier tarieven, elk met een eigen politieke geschiedenis en doelstelling.

Het instrumentele karakter blijkt ook uit de politieke besluitvorming rond koopkracht. De regering stuurt op de inkomenseffecten van groepen huishoudens, met een jaarlijkse frequentie. Verschillen worden direct aangepakt met maatregelen, nieuwe regelingen en koopkrachtpakketten. In de zomer van 2023 werd in grote haast een pakket armoedemaatregelen gemaakt om de oplopende armoedecijfers te bestrijden. Het leek niet gericht op daadwerkelijke zware armoede, maar om het officiële armoedecijfer op te krikken.

De uitvoeringsproblemen zijn stelselmatig onderschat. Op papier kan het heel eenvoudig lijken om bepaalde groepen met een maatregel te bedienen. Maar de uitwerking in beleid vraagt om tijdige en correcte informatie, precieze definities die geoperationaliseerd kunnen worden, het oplossen van ambiguïteit, aparte regels voor speciale gevallen en een begrip van hoe de maatregel zich verhoudt tot bestaande regelingen. Vervolgens moet er een goed werkend IT-systeem zijn, voldoende medewerkers en een burger die zich gedraagt zoals het systeem veronderstelt. De huidige problemen van uitvoering van (semi-)overheidstaken, zowel bij Belastingdienst, Toeslagen als ook UWV,

31 D. Stäbler, N. Verheuvel, A. Kuczynski, M. Bijlsma, W. Elsenburg, L. Hans, S. Bugera & J. Zuidberg, *Kopen zonder heffen: Evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt (Deelrapport 1)*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2024 [Onderzoek in opdracht van Ministerie van Financiën en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening]: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2024/09/17/evaluatie-overdrachtsbelasting-kopen-zonder-heffen/evaluatie-overdrachtsbelasting-kopen-zonder-heffen.pdf

32 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdrachtsbelasting/tarieven_overdrachtsbelasting/het_tarief_van_de_overdrachtbelasting [Geraadpleegd op 20 mei 2026.]

zijn allemaal terug te voeren op een of meerdere aspecten van bovenstaande opsomming.

De kosten van een sterk sturend stelsel zijn materieel in de enorme bedragen die worden uitgegeven aan toeslagen. Maar ze zijn ook immaterieel, omdat de gerichte fiscale instrumenten leiden tot ongelijke behandeling van huishoudens, tot een extreem hoge marginale druk voor specifieke groepen en tot terugbetaling van te veel ontvangen toeslagen. Volgens sommige schattingen zijn er nu 300.000 huishoudens met problematische schulden bij de Belastingdienst. De meest kwetsbare doelgroep draagt daarmee de grootste lasten van het toeslagenstelsel.

In de woorden van hoogleraar Koen Caminada, een specialist op het gebied van fiscale regelgeving:

> De Nederlandse samenleving houdt kennelijk niet zo van fiscale neutraliteit. De wetgeving discrimineert immers volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstelling (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.[33]

Er gaan ook zaken goed zoals de processen rondom de vooraf ingevulde aangifte (VIA). Het stelsel van loonbelasting is efficiënt ingericht. De armoedecijfers zijn de afgelopen jaren sterk gedaald en de werkloosheid is laag. Dit mag een aanmoediging zijn om de dingen die goed gaan te versterken en uit te bouwen. En om ze als inspiratie te zien voor een werkbare hervorming van het stelsel.

2.4 Conclusie

De werking van de toeslagen en heffingskortingen is uit de hand gelopen. Fiscale 'oplossingen' hebben hun eigen problemen gecreëerd. Er is te snel naar fiscale instrumenten gegrepen om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dit heeft een belastingillusie doen ontstaan waarin de belastingtarieven nog maar weinig zeggen over de intensiteit waarmee belasting geheven wordt.

33 Koen Caminada, 'Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 47 (2015), nr. 1 [Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën], p.8.

In de beschouwing op wat er is misgegaan, moeten we onder ogen zien dat belangrijke waarden zijn verwaarloosd. Met name de publieke gerechtigheid heeft het onderspit moeten delven onder de wens om inkomenspolitiek te voeren en de publicitaire waarde van koopkracht. Wat ook meespeelt, is dat huishoudens nooit zo goed gedefinieerd kunnen worden, in de actualiteit, als men ooit voor ogen had. In de zoektocht naar efficiënte inkomensondersteuning hebben we te veel vertrouwd op spreadsheets en modellen en te weinig zicht gehad op de alledaagse leefwereld van mensen.

Bijlage 2A

Inkomenseffecten in de leefwereld

Drie fictieve maar realistische casussen die laten zien hoe het belasting- en toeslagenstelsel in de praktijk uitpakt. Bedragen zijn indicatief en gebaseerd op de tarieven 2026.

Casus 1. Mirjam en Stefan: tweeverdieners worden eenverdiener

Mirjam en Stefan verdienen elk €25.000 bruto per jaar (huishoudinkomen €50.000). Geen kinderen, sociale huur €780/mnd. Stefan stopt met werken om mantelzorger te worden voor zijn moeder; Mirjam gaat fulltime werken. Bruto huishoudinkomen blijft €50.000.

Post	Mirjam vóór (50%)	Stefan vóór (50%)	Mirjam na (100%)
Bruto per jaar	€ 25.000	€ 25.000	€ 50.000
Box 1 belasting + premies	€ 8.938	€ 8.938	€ 18.076
Algemene heffingskorting	€ 3.115	€ 3.115	€ 1.837
Arbeidskorting	€ 5.038	€ 5.038	€ 5.398
Netto IB per jaar	€ 785	€ 785	€ 10.841
Zorgtoeslag (huishouden, /jaar)	€ 164	(gedeeld)	€ 164
Huurtoeslag (huishouden, /jaar)	€ 1.321	(gedeeld)	€ 1.321
Netto besteedbaar per jaar (huishouden, na huur)	**€ 40.556**		**€ 31.284**
Verschil per jaar			**€ -9.272**
Verschil per maand			**€ -773**

Casus 2. Sara: alleenstaande ouder, fout bij het aanvragen van toeslagen

Sara werkt in de zorg, €28.000 bruto per jaar. Alleenstaande moeder van twee kinderen (5 en 8), sociale huur €650/mnd. Bij het aanvragen van toeslagen voor het nieuwe jaar vult zij het inkomen van haar laatste jaaropgave in (€22.000), niet haar actuele verwachte inkomen na uitbreiding van haar uren. Maanden later volgt een herziening.

Post (per maand)	Opgegeven € 22.000	Werkelijk € 28.000
Nettoloon	€ 2.333	€ 2.333
Zorgtoeslag	€ 129	€ 129
Huurtoeslag	€ 380	€ 277
Kindgebonden budget	€ 715	€ 715
Kinderbijslag	€ 218	€ 218
Totaal netto per maand	**€ 3.775**	**€ 3.672**
Verschil per maand		**€ 103**
Terugvordering eind jaar		**€ 1.236**

Casus 3. Daan: alleenstaande, promotie met onverwacht resultaat

Daan is alleenstaand, huurt een woning voor €620/mnd, en werkt als administratief medewerker. Zijn bruto jaarsalaris stijgt door een promotie van €28.000 naar €35.000, €583 extra per maand bruto.

Post (per jaar)	Vóór: € 28.000	Na: € 35.000
Bruto inkomen	€ 28.000	€ 35.000
Box 1 belasting + premies VV	€ 10.010	€ 12.512
Algemene heffingskorting	€ 3.115	€ 2.783
Arbeidskorting	€ 5.342	€ 5.478
Netto IB na kortingen	€ 1.553	€ 4.251
Nettoloon per jaar	€ 26.447	€ 30.749
Zorgtoeslag per jaar	€ 1.548	€ 800
Huurtoeslag per jaar	€ 3.087	€ 1.197
Netto besteedbaar per jaar (na huur)	**€ 23.642**	**€ 25.306**
Extra netto per jaar		**€ 1.664**
Extra netto per maand		**€ 139**
Marginale druk over het traject		**76,2%**

Hoofdstuk 3
Christendemocratische visie op belastingen

Belastingen zijn geen neutraal instrument. Ze drukken een visie uit op mens, samenleving en overheid. De christendemocratische kernbegrippen (publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap) bieden een normatief kompas voor een eenvoudiger en rechtvaardiger belastingstelsel.

De problemen met de inkomstenbelasting en toeslagen volgen uit keuzes: de keuze om het belastingstelsel te gebruiken als instrument voor inkomenspolitiek, de keuze voor verfijning boven eenvoud, de keuze voor papieren rechtvaardigheid boven werkzame solidariteit. Wie die keuzes wil corrigeren, heeft een alternatieve visie nodig. Want, om Einstein te citeren, we kunnen onze problemen niet oplossen vanuit hetzelfde denken waarmee we ze hebben gecreëerd.

3.1 Belastingen beginnen met een mensbeeld

Belastingen zijn zo oud als de beschaving. Waar mensen samenleven, ontstaat de behoefte aan gemeenschappelijke voorzieningen: verdediging, rechtspraak en infrastructuur. Wie dat betaalt en hoe, is nooit een louter technische vraag geweest maar altijd ook een morele. De historicus Charles Adams laat in zijn studie van belastingen door de eeuwen heen zien dat

beschavingen floreerden die erin slaagden een als rechtvaardig ervaren belastingstelsel op te bouwen.[34]

In de Griekse stadsstaat kende men de *liturgie*: de vrijwillige bijdrage van burgers aan de stad, om haar leefbaar te houden, haar uitgaven te bekostigen en haar te verdedigen. Die vrijwilligheid kwam voort uit een sentiment onder burgers dat dit belangrijk was. Dit klinkt ook door in de opmerking van de Engelse koningin Elizabeth I (1533-1603), toen zij aan het einde van haar leven werd geadviseerd nieuwe belastingen in te voeren: 'Ik laat het geld liever in de zakken van mijn onderdanen dan in de schatkist van mijn thesaurier.'[35] Belasting betalen drijft op gevoelde solidariteit en noodzaak.

Belasting heffen heeft ook een praktische kant. Een controlestaat die elke belastingplichtige wantrouwt, ondermijnt precies het vertrouwen dat het stelsel nodig heeft. Vertrouwen vooraf en verantwoording achteraf: dat is de volgorde die bij een vrije samenleving past. Adam Smith formuleerde het probleem van uitvoering al in zijn *Wealth of Nations* van 1776: een slecht belastingstelsel onderwerpt mensen aan de 'odious examinations of the tax-gatherers, and exposes them to much unnecessary trouble, vexation and oppression'.[36] Een goed stelsel laat mensen zoveel mogelijk met rust. Mensen willen niet voortdurend aan belastingen worden herinnerd. Eenvoud en voorspelbaarheid zijn in dit licht geen technische kwaliteiten maar vormen van respect voor de burger.

Vanuit dit perspectief begrijpen we ook waarom een ingewikkeld stelsel van kortingen en toeslagen niet alleen uitvoeringsproblemen oplevert, maar iets diepers aantast. Het confronteert mensen voortdurend met de staat, met formulieren, met terugvorderingen, met onzekerheid over wat ze krijgen en wat ze terug moeten betalen. Het maakt belasting zichtbaar op de slechtst mogelijke manier. Een stelsel dat mensen met rust laat, door lage tarieven, vaste bedragen en voorspelbaarheid, geeft mensen de ruimte om te leven.

Bovenstaande visie is gebaseerd op een bepaalde visie op de mens en de overheid. Mensen zijn geen belastingplichtigen die van nature ontwijken totdat de staat hen dwingt. Ze zijn sociale wezens die bereid zijn bij te dragen aan

34 C. Adams, *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*, Lanham: Madison Books, 2001 (2nd ed.).

35 Adams, *For good and evil*, p. 245.

36 A. Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, New Delhi: Grapevine Books, 2025 [oorspronkelijk 1776]. Het citaat komt uit Boek V, hoofdstuk 2, in de sectie over de vier grondbeginselen van belastingheffing.

wat hen gemeenschappelijk toebehoort. Ze doen dat bijna allemaal, mits ze het beleid begrijpen, het als eerlijk wordt ervaren en de overheid haar kant van de verhouding waarmaakt. De overheid is op haar beurt geen bovengeschikte die belasting heft als recht, maar is een onderdeel van de samenleving, met een eigen taak en opdracht. Terughoudendheid in het gebruik van fiscale instrumenten is geen zwakte, maar een deugd: wie de gemeenschap wil dienen, is terughoudend met sturing, maar schept voorwaarden.

Inspirerend is het boek *Seeing Like a State* van James Scott.[37] Hij laat zien hoe centrale planning structureel tekortschiet, op basis van een verkeerd begrip van kennis. *Episteme* is formele, wetenschappelijke kennis: meetbaar, overdraagbaar, toepasbaar op grote schaal. *Metis* is praktische kennis die is opgebouwd via ervaring en geworteld is in de lokale context: het oordeel van de boer over zijn eigen grond, de kennis van de buurtbewoner over zijn eigen wijk, het inzicht van de ondernemer in zijn eigen product en bedrijfstak. Staten die denken te kunnen sturen op basis van *episteme* alleen, en de *metis* negeren, produceren onherroepelijk beleid dat op papier klopt maar in de praktijk mislukt. Scott ziet dit terug in de mislukte economische modellen van Sovjet-Unie en in de stedenbouw van iemand als Le Corbusier.

De tendens tot wetenschappelijke, abstracte sturing heeft het belastingstelsel scheef getrokken. Het is een voorbeeld van de *episteme* van James Scott. Generaties beleidsmakers hebben geprobeerd het gedrag van mensen te sturen via fiscale prikkels: toeslagen, kortingen, aftrekposten. Elk instrument was bedoeld om een maatschappelijk doel te bereiken. Maar de optelsom heeft geleid tot een stelsel dat voor de mensen voor wie het bedoeld is onbeheersbaar is geworden. De *episteme* van de beleidsmaker en de *metis* van het huishouden zijn uit elkaar gegroeid. Het herstel van dat evenwicht, door minder maar begrijpelijker regels, is precies wat we als christendemocraten voorstaan.

In onze nadruk op mensbeeld en leefwereld verschillen we wezenlijk van de andere grote stromingen. De sociaaldemocratie gelooft dat de overheid via belastingen en inkomensoverdrachten een rechtvaardiger verdeling kan bewerkstelligen. Dat leidt tot een voorkeur voor gerichte, inkomensafhankelijke regelingen en een bereidheid om de complexiteit die daarmee gepaard gaat te accepteren als prijs voor rechtvaardigheid. Het liberalisme vertrekt vanuit de individuele vrijheid en wil de belastingdruk minimaliseren om mensen zelf te

37 J.C. Scott, *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

laten kiezen. Dat leidt tot een voorkeur voor lage, vlakke tarieven maar minder aandacht voor de vraag wie bescherming nodig heeft.

De visie op belastingen werken we uit aan de hand van vier begrippen die in de christendemocratische traditie zijn ontwikkeld als normen voor politiek handelen: publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

3.2 Publieke gerechtigheid

Rechtvaardigheid is in de christendemocratische traditie niet hetzelfde als gelijkheid. Het klassieke beginsel is niet 'ieder het gelijk', maar 'ieder het zijne'. Dat 'zijne' wordt niet gemeten naar wat iemand heeft verdiend, maar naar wat iemand nodig heeft om tot zijn of haar recht te komen.[38] Het Bijbelse begrip *tsedaka,* dat vertaald wordt als 'gerechtigheid', is een aanspraak die op ieder mens uitgaat: niet als recht dat je opeist maar als een appel waarop je antwoord geeft: ieder mens is aangesproken. De gelijkwaardigheid en het menselijke zit erin dat we allemaal aangesproken zijn, niet in de sociaaleconomische uitkomst. Vanuit dat perspectief bezien is rechtvaardigheid niet een verdeling naar formele gelijkheid maar een zorg dat iedereen in staat wordt gesteld te geven wat in hem of haar is.

Publieke gerechtigheid is de uitwerking van dit beginsel voor de overheid. In de christendemocratie staat het voor de specifieke norm die geldt voor de overheid in haar optreden: zij handelt namens allen, op basis van algemeen geldende regels, en mag niet oordelen naar sympathie of resultaat maar moet handelen naar recht.[39]

Het systeem van belastingen wordt genormeerd door publieke gerechtigheid. Ze zijn noodzakelijk en legitiem, maar ze moeten eerlijk, begrijpelijk en uitvoerbaar zijn. De belastingmoraal, het vrijwillig nakomen van de belastingplicht, is geen bijproduct maar een doel. Die moraal brokkelt af als mensen het gevoel hebben dat regels willekeurig zijn of oneerlijk worden toegepast.

De christendemocratie kiest traditioneel voor gerichte solidariteit: steun aan wie het nodig heeft, niet aan iedereen. Dat is ook de logica achter de

38 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je? Een verkenning van het christendemocratische mensbeeld*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011.

39 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid: Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 1990.

toeslagen. Maar de praktijk heeft laten zien dat verfijning een prijs heeft. Een stelsel dat heel precies wil zijn, vraagt veel van mensen: van het doorgeven van informatie, van voorspelbaarheid van inkomen, van het vermogen om een administratie te voeren. Die last valt het zwaarst bij de mensen voor wie het stelsel bedoeld is. Publieke gerechtigheid betekent dan niet alleen dat de juiste mensen geholpen worden, maar ook dat het stelsel hen daadwerkelijk bereikt. Eenvoud is daarmee geen technische keuze maar een morele: een begrijpelijk stelsel met lage tarieven en vaste bedragen is rechtvaardiger dan een complex stelsel dat op papier preciezer is.

3.3 Gespreide verantwoordelijkheid

De samenleving bestaat al. Ze is er, ook zonder overheid. Mensen leven en werken samen in gezinnen, buurten, bedrijven, kerken en verenigingen. De overheid is geen organisator van de samenleving maar een onderdeel ervan, met specifieke taken die haar zijn toebedeeld: het bewaken van het recht, het bieden van publieke voorzieningen die anderen niet kunnen leveren, en het beschermen van wie kwetsbaar is. Buiten die taken past terughoudendheid.

De juiste verantwoordelijkheidsverdeling betreft ook de verschillende overheidslagen. Elke laag heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en ze moeten elkaar vertrouwen. Op rijksniveau moeten de algemene regels en belastingen worden vastgesteld. Het ondersteunen van mensen in hun leefsituatie, afhankelijk van de context, kan het beste plaatsvinden op plaatselijk niveau.

Verantwoordelijkheid strekt zich uit over generaties. Een belastingstelsel dat nu politieke winst oplevert maar toekomstige generaties opzadelt met hoge uitvoeringslasten, ondoelmatige regelingen of sluipende schulden, voldoet niet aan de norm van gespreide verantwoordelijkheid. Wie nu snoeit in fiscale regelingen en tarieven verlaagt, geeft de volgende generatie meer ruimte. Dat is ook de reden waarom een grote, samenhangende hervorming de voorkeur verdient boven een reeks kleine aanpassingen: hervorming nu verlaagt de politieke kosten voor later.

De christendemocratie onderscheidt zich van de sociaal-liberalen en hun staatsliberalisme in de grote waarde die zij hecht aan de vrijheid en verantwoordelijkheid van mensen. Mensen leven en werken in allerlei verbanden die gebaseerd zijn op relatie, werk, hobby's of maatschappelijke betrokkenheid. Het is aan de staat om de rechtsstatelijke voorzieningen op peil te houden en om terughoudend te zijn met het bewerkstelligen van maatschappelijke doelen. Mensen zijn, meer dan ooit, in staat om zelf in actie te komen, zich te organiseren. Mensen hebben hun eigen oriëntatie en die is niet zelfgericht.

Zowel vanuit zelfkennis als uit onderzoek kunnen we stellen dat de perceptie van moralisme een negatief effect heeft op de neiging van mensen om zich te voegen naar overheidsingrijpen.[40] En ook al heeft de overheid wel een rol in normen en waarden, die moeten gericht zijn op burgerlijke waarden.[41] Dat maakt ons terughoudend met het voorstellen van belastingmaatregelen gericht op gedrag.

3.4 Solidariteit

Mensen zijn van nature op elkaar betrokken. Ze zorgen voor hun kinderen, hun ouders, hun buren. Die betrokkenheid is geen beleidsdoel maar een gegeven van het menselijk bestaan. Die solidariteit wordt ook zichtbaar in de politieke keuzes die de overheid maakt.

Solidariteit in belastingen kennen we als 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Dit wordt ook wel het draagkrachtbeginsel genoemd: er wordt belasting geheven naar draagkracht. In de inkomstenbelasting horen we dat terug te zien in de hoogte van de marginale druk: wie meer verdient, die betaalt meer belasting.

Solidariteit die mensen niet bereikt, is geen solidariteit. Een ingewikkeld stelsel van toeslagen dat bij de meest kwetsbare huishoudens leidt tot terugvorderingen en schulden, is in strijd met de solidariteitsgedachte, hoe goed bedoeld ook. Echte solidariteit werkt in de leefwereld van mensen, niet alleen op papier. Dat maakt eenvoud niet alleen een praktische keuze maar een morele.

Onze aanspraak op solidariteit bij bedrijven moet plaatsvinden door redelijke tarieven in de winstbelasting en een grote terughoudendheid met fiscale stimulering. Gezonde competitie tussen bedrijven is een goed streven en we zouden er goed aan doen om de hoeveelheid fiscale regelingen en subsidies te verminderen ten faveure van een algemeen, lager tarief.

3.5 Rentmeesterschap

Het laatste uitgangspunt, rentmeesterschap, brengt ons bij een van de pijlers van een goed belastingstelsel, namelijk een langetermijnoriëntatie. Het houdt in dat onze verantwoordelijkheid groter is dan het hier en nu. Er mag op

40 Kobe Millet & Bert Weijters, 'The behavioral intervention positive cueing: Altering self-perception, increasing green awareness, or undermining the signaling value of costly green behavior?', *Journal of Environmental Psychology* 87 (2023), nr. 101979.

41 Kees Klop, *De cultuurpolitieke paradox: noodzaak èn onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden*, Kampen: Kok, 1993.

belastinggebied van de overheid een vorm van *staatshuishoudkunde* verwacht worden die zich richt op de volgende generatie en niet enkel op de volgende verkiezingen.

Een rentmeester beheert iets wat hem is toevertrouwd. Die positie verplicht tot zorgvuldigheid, niet tot controledrang. Rentmeesterschap in het belastingstelsel betekent dat wetgeving van goede kwaliteit is, dat ze uitvoerbaar is en dat ze bestand is tegen de tand des tijds. Een jaarlijkse stroom van maatregelen past hier niet bij. Het goed beheren van het belastingstelsel vraagt om samenhang en terughoudendheid. De christendemocratische visie kiest voor minder, maar beter: wetgeving die begrijpelijk is en lang meegaat.

3.6 Conclusie

Belastingen drukken altijd een visie uit op de mens, de gemeenschap en de overheid. De christendemocratische visie vertrekt vanuit het gegeven dat mensen sociale wezens zijn die bereid zijn bij te dragen aan wat hen gemeenschappelijk toebehoort, mits de voorwaarden daarvoor kloppen: een stelsel dat als eerlijk wordt ervaren, dat mensen begrijpen en dat de overheid zelf waarmaakt.

De vier kernbegrippen leiden samen tot een oordeel over het huidige stelsel: het is onrechtvaardig omdat het mensen niet bereikt die het nodig hebben (publieke gerechtigheid), het dringt te ver door in de keuzes van mensen en organisaties (gespreide verantwoordelijkheid), leidt in de uitvoering tot grote problemen bij kwetsbare groepen (solidariteit) en het is gebouwd op kortetermijndenken in plaats van duurzame wetgeving (rentmeesterschap).

De hervorming die in het volgende deel wordt voorgesteld, is dan ook geen louter technische operatie. De keuzes die achter het stelsel schuilgaan zijn keuzes over wat we van elkaar vinden en wat we van de overheid verwachten. We streven naar een stelsel dat mensen meer rust geeft omdat het begrijpelijk is, heft naar draagkracht en de druk verlicht van administratie.

Hoofdstuk 4
Perspectief op werk en inkomen

Een nieuw perspectief op werk en inkomen is nodig. Inkomstenbelasting moet weer doen waarvoor ze bedoeld is: heffen naar draagkracht. De wirwar aan kortingen en toeslagen zal moeten worden vervangen door voorspelbare regelingen en transparante tarieven. Zo wordt werk lonender, inkomensondersteuning begrijpelijker en het belastingstelsel beter uitvoerbaar.

De christendemocratie biedt veel aanknopingspunten voor een hervorming van het belastingstelsel en de richting van die hervorming. Het stelsel moet begrijpelijk worden, mensen rust geven en minder verstorend zijn in de alledaagse leefwereld van mensen. Die visie komt terug in de titel van dit rapport, *Belastingeenvoud*. Maar hoe bereiken we die eenvoud? En welke maatregelen moeten we nemen in het huidige stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen? Dat zijn de vragen die we in dit hoofdstuk beantwoorden.

Het hoofdstuk begint met een korte schets van het huidige belasting- en toeslagenstelsel. De beschrijving is wat meer technisch van aard dan hoofdstuk 2, wat nodig is om ook de maatregelen te kunnen plaatsen. Het wordt gevolgd door verschillende secties die elk een maatregel beschrijven om naar meer eenvoud en begrijpelijkheid te komen.

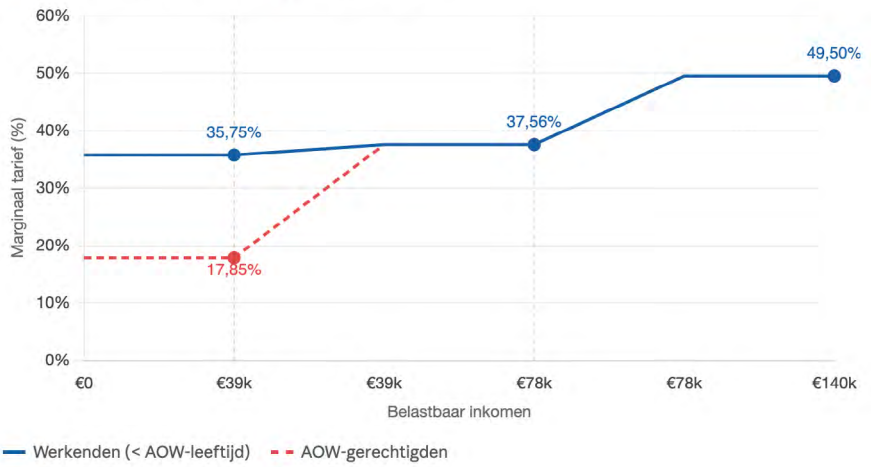
4.1 Bestaand beeld inkomstenbelasting en toeslagen

Hieronder een korte beschrijving van het huidige stelsel van inkomstenbelastingen en toeslagen: de belastingschijven, de heffingskortingen en de toeslagen.

Belastingschijven

Wie inkomen uit werk krijgt, betaalt belasting in de eerste categorie, box 1. Er zijn drie schijven, voor elk deel van het bruto inkomen. In 2026 is dit de situatie: Tot de eerste €38.883 betaal je 35,75%, daarna betaal je 37,56% tot €78.426. De inkomsten die daar boven komen worden belast met 49,50%. Deze schijven vormen een soort trap waarmee inkomen wordt geheven. In Figuur 2 hieronder is dat schematisch weergegeven. Voor gepensioneerden (boven de AOW-leeftijd) geldt een lagere eerste schijf. Het verschil zit hem in de AOW-premie die zij niet betalen.

Figuur 2: Huidige belastingschijven in beeld



Marginaal tarief box 1. AOW'ers betalen geen AOW-premie (circa 17,9 procentpunt lager in schijf 1). Schijven 2 en 3 zijn identiek.
Bron: Belastingdienst / Belastingplan 2026.

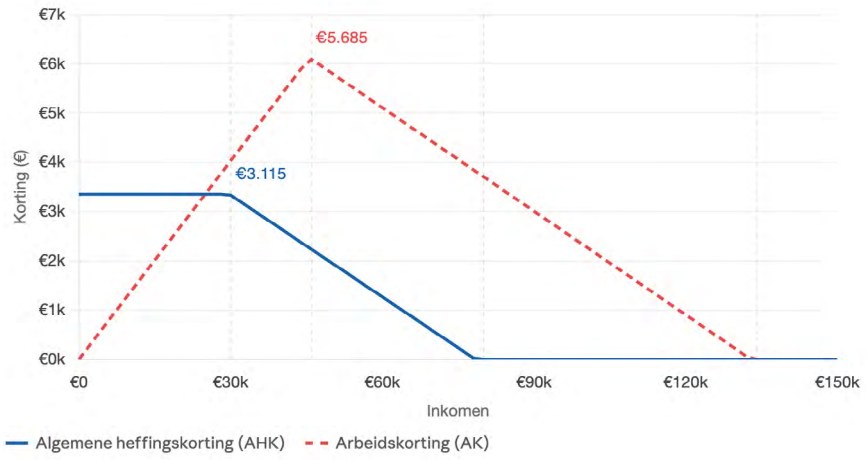
De figuur laat zien hoe vlak de belastingtarieven zijn. Ze lijken op een 'vlaktaks' met slechts een tarief. De idee hierachter is dat mensen maximaal worden gemotiveerd om (meer) te werken: De tarieven zijn lager dan 50% en vrij voorspelbaar. Er zijn geen grote sprongen als mensen meer gaan verdienen.

De tarieven zijn echter niet het hele verhaal. De eerder genoemde belastingillusie komt tot stand door het bestaan van heffingskortingen die variëren met het inkomen. Zij maken de echte belastingdruk heel anders dan Figuur 2 suggereert.

Heffingskortingen

Het is een goed gebruik om de eerste euro's die mensen verdienen, vrij te stellen van belasting. In het huidige systeem gebeurt dat met de heffingskortingen: bij het berekenen van de verschuldigde belasting wordt een korting toegepast. De twee grootste qua budgettair beslag zijn de Algemene Heffingskorting (AHK) en Arbeidskorting (AK). Ze worden getoond in Figuur 3 hieronder.

Figuur 3: Verloop van de algemene heffingskorting en arbeidskorting



Heffingskortingen 2026, personen onder AOW-leeftijd. AK geldt alleen voor arbeidsinkomen.
Bron: Belastingdienst / Belastingplan 2026.

De grafiek toont de twee kortingen over het volledige inkomenspad. Een paar dingen vallen direct op: de AHK begint al af te bouwen bij €29.736 (ruim onder een modaal inkomen in 2025 van €46.500) terwijl de arbeidskorting nog stijgt. Dat betekent dat werkenden in die inkomensband twee krachten voelen die tegenover elkaar werken. En boven €78.426 is de AHK volledig verdwenen, terwijl de arbeidskorting dan ook al flink afgebouwd is. Dit is de mesogressiviteit in grafiekvorm.

Het totale budgettaire beslag van de algemene heffingskorting is €27 miljard. Van arbeidskorting is dat €38 miljard. Dit zijn gederfde belastinginkomsten en tellen op tot €65 miljard per jaar. Er zijn nog meer heffingskortingen: voor mensen met jonge kinderen bestaat de

inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK, €2,2 miljard). AOW-gerechtigden hebben aparte ouderenkortingen (€6,3 miljard). Er zijn ook heffingskortingen met een heel beperkte omvang, zoals een jonggehandicaptenkorting van €0,2 miljard en een heffingskorting voor groene beleggingen (€0,005 miljard).

Toeslagen

De volgende toeslagen gelden in 2026[42]:

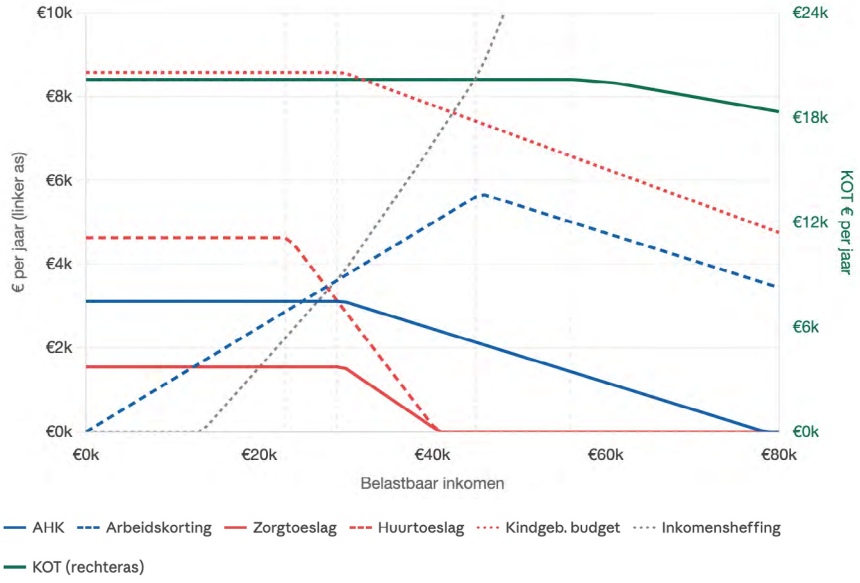
- **Zorgtoeslag**: een bedrag van 129 euro per maand, aflopend tot nul bij 41.000 inkomen. Voor partners is de toeslag dubbel, maar hij eindigt bij 51.500 gezamenlijk inkomen.
- **Huurtoeslag**: een bedrag tussen 0 en 730 euro, afhankelijk van de hoogte van de huur en het inkomen. Het is zo opgezet, dat mensen ten minste €200 zelf betalen aan huur. Dit loopt wel op als de huur boven de €932,93 uitkomt.
- **Kinderopvangtoeslag**: een bedrag om de kosten van kinderopvang te kunnen betalen. De toeslag per kind hangt af van het inkomen en het aantal uren kinderopvang, op basis van een maximale uurprijs. Het kan oplopen tot maandelijks €2.300 per kind.
- **Kindgebonden budget**: een toeslag van maximaal €300 per kind per maand voor stellen en €570 per kind per maand voor een alleenstaande. De hoogte hangt af van het aantal kinderen, hun leeftijd en het gezinsinkomen.

De belastingillusie in grafieken

De bovenstaande opsomming van belastingtarieven, heffingskortingen en toeslagen kan in één grafiek worden getoond. De onderstaande Figuur 4 doet dat. Het toont het voorbeeld van een alleenstaande ouder met twee kinderen in een huurwoning. Het is typisch een situatie waar onze zorg naar uit zou moeten gaan. De zorg voor kinderen is geen sinecure en de inkomenszekerheid is voor dit type huishouden een eerste levensbehoefte. Bijna alle huishoudens met een inkomen van minder dan €50.000 per jaar (ongeveer de helft van de bevolking) hebben in meer of mindere mate met deze problematiek te maken.

42 Bron: Belastingdienst en Dienst Toeslagen.

Figuur 4: Belastingillusie in beeld



Situatie voor een alleenstaande ouder met 2 kinderen jonger dan 12 jaar, kale huur van €620, 2x18 uur/week dagopvang. Kinderopvangtoeslag (KOT) op de rechteras.
Bron: Belastingdienst / Belastingplan 2026.

De kinderopvangtoeslag is in Figuur 4 vrij dominant omdat het om de grootste bedragen gaat. We hebben deze dan ook op de rechter as gezet. Bij laag inkomen gaat het om ruim €20.000 per jaar voor deze ouder, meer dan het belastbare inkomen zelf bij minimumloon. Het is een bedrag dat netto op de rekening komt en dat de ouder in dezelfde maand weer betaalt aan de kinderopvangorganisatie. Doenbaar, maar ook risicovol. Dit verklaart waarom de toeslagenaffaire zo catastrofaal kon uitpakken: de bedragen zijn gigantisch en de terugvorderingen navenant.

Tussen de €23.000 en €56.000 inkomen zijn er zes regelingen tegelijk in beweging. Bij elke euro extra inkomen verandert de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget, de huurtoeslag, de zorgtoeslag én de heffingskortingen. Ze bewegen allemaal tegelijk, elk met een eigen afbouwpercentage en grens. Dit is de wirwar van de belastingillusie.

4.2 Directe financiering van kinderopvang

De oorspronkelijke filosofie van de kinderopvangtoeslag ging uit van keuzevrijheid van ouders, competitie tussen kinderopvangorganisaties. In deze marktordening was een toeslag nodig om de lage inkomens in staat te stellen kinderopvang te betalen. En men dacht dat competitie tussen aanbieders zou leiden tot een goed aanbod voor een redelijke prijs.

In de kinderopvang is gebleken dat echte marktwerking nooit van de grond zal komen. Incidenten rondom de veiligheid van kleine kinderen hebben geleid tot toenemende kwaliteitseisen, toezicht en een hoog opleidingsniveau voor personeel. Deze randvoorwaarden maken marktwerking op basis van prijs en kwaliteit eigenlijk niet mogelijk: een goedkope kinderopvang van 'lage' kwaliteit is maatschappelijk niet meer acceptabel. Wat we ook mogen denken van kleinschalige opvang met ouders en vrijwilligers, dit is een ideaal dat door schandalen niet meer mogelijk is.

In de christendemocratische visie is kinderopvang niet louter een arbeidsmarktinstrument om vrouwen meer aan het werk te krijgen. Kinderopvang is in de eerste plaats een 'educatie-instrument'; het is goed voor kinderen als ze zich al op jonge leeftijd ontwikkelen door van elkaar te leren. Kinderopvang is, net als de school, onderdeel van de leergemeenschap en het 'leren voor het leven'.[43] In de praktijk van het primair onderwijs is gelukkig al veel aandacht voor de doorlopende leerlijn van 2,5 tot 12 jaar of zelfs van 0 tot 12 jaar. Steeds vaker fuseren basisscholen en kinderopvangorganisaties tot één organisatie in één gebouw, een integraal kindcentrum. De kinderopvang is daarmee een instituut geworden, een voorziening die is gaan lijken op die van het basisonderwijs.

Het schandaal rond de kinderopvangtoeslag maakt verandering nu wel noodzakelijk. De onterechte verdenking van fraude bij duizenden huishoudens en de consequenties daarvan dreunen nog steeds na in het publieke bewustzijn.[44] Het morele failliet van de kinderopvangtoeslag moet consequenties hebben voor het financieringsmodel.

We blijven grote waarde hechten aan de betrokkenheid van ouders, grootouders, buren en familie bij de opvoeding en opvang van kinderen.

43 Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zij aan zij. Toekomstperspectief voor Nederland in 2030*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, p. 31.

44 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2024, Kamerstuk 35 867, nr. 6: https://files.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-02/Rapport%20PEFD%20Blind%20voor%20mens%20en%20recht%2026022024.pdf

De zorg voor elkaar is een groot goed en vormt het sociale weefsel van de samenleving. Het faciliteren van kinderopvang komt daar niet voor in de plaats. Onze zorg is de administratieve druk, gericht op normaal gebruik van kinderopvang.

In onze visie wordt de kinderopvangtoeslag omgevormd tot een directe financiering van de kinderopvanginstellingen. Het volgt het financieringsmodel van het basisonderwijs, met ruimte voor privaat initiatief, met behoud van eigen identiteit en pedagogische aanpak. Binnen de minimumstandaarden voor kwaliteit hebben scholen een grote vrijheid om het onderwijs vorm te geven.

De christendemocratie heeft een lange geschiedenis met directe financiering van onderwijs. De vrijheid van onderwijs is ons kroonjuweel: de financiering van scholen door de overheid, maar met behoud van initiatief uit de samenleving. Ouders kunnen zelf een school oprichten vanuit een geloofsovertuiging of pedagogische aanpak, binnen randvoorwaarden. Dit mag als voorbeeld dienen voor de kinderopvang, waar we ook zo veel mogelijk ruimte willen behouden voor privaat initiatief.

Het voorstel gaat verder dan de plannen van het huidige kabinet. Het is voornemens om kinderopvang 'bijna gratis' te maken met een directe subsidiëring van 96% van de kosten kinderopvang, op basis van een vastgesteld tarief. Deze aanpak blijft gevoelig voor politieke keuzes ten aanzien van de financiering. Als het vergoedingspercentage gaat wijzigen, of het normtarief voor kinderopvang, dan komen kinderopvangorganisaties direct in de problemen. Zij hebben immers weinig bewegingsruimte om financieel innovatief te zijn, gegeven de zorg voor baby's en hele jonge kinderen. Door het volgen van het financieringsmodel van onderwijs sluiten we aan bij de veranderde maatschappelijke context. Die vraagt om een eenvoudige en breed beschikbare kinderopvang voor iedereen, ongeacht het inkomen.

Een bijzondere positie is die van de gastouderopvang. Deze staat het dichtst bij de persoonlijke, kleinschalige zorg die we hierboven waarderen, maar past minder vanzelfsprekend in een financieringsmodel dat op instellingen is geënt. Een directe financiering van kinderopvang vraagt daarom om een afzonderlijke keuze voor deze vorm, die we hier signaleren zonder haar nu al in te vullen.

4.3 Hogere kinderbijslag in plaats van kindgebonden budget

We erkennen het enorme belang van financiële steun voor gezinnen. Kinderen opvoeden is een verantwoordelijke taak die mag rekenen op enige tegemoetkoming. Het is een goede Nederlandse traditie dat we daarin ruimhartig zijn. En het past bij de overtuiging van het CDA dat we solidair zijn met elkaar, juist waar het gaat om kinderen.

De vormgeving van steun aan gezinnen vindt op twee manieren plaats, namelijk via het kindgebonden budget (KGB) en de kinderbijslag. Voor lage inkomens vormt het kindgebonden budget een grote inkomstenbron, die oploopt tot enkele honderden euro's per maand, per kind. Het is alleen wel afhankelijk van inkomen, huishoudsamenstelling en leeftijd van de kinderen. Alleenstaande ouders krijgen nog een extra toelage, de zogenoemde "alleenstaande ouderkop".

Een eerder WI-rapport, *Betrouwbaar belasten*, schreef al over de werking van het KGB, de afhankelijkheid van gezinssamenstelling, inkomen en de risico's op terugbetaling. Het heeft daarmee alle problematische aspecten van de toeslagen.

De kinderbijslag is algemeen, maar laag. Het is een bekende en voorspelbare inkomstenbron voor iedereen met kinderen, maar is vooralsnog een van de laagste van de ons omringende landen. En dit terwijl mensen een sterke voorkeur hebben voor vaste bedragen die onvoorwaardelijk zijn.[45]

In ons voorstel wordt de kinderbijslag drastisch verhoogd. De kinderbijslag is een begrijpelijke en goed functionerende inkomensoverdracht. Administratiekosten zijn laag en de kans op fouten is klein. Het vormt, net als de AOW, een 'basisinkomen' voor een specifieke groep. Gezinnen met kinderen moeten kunnen vertrouwen op deze bedragen, zonder aparte aanvragen te hoeven doen of controles te ondergaan.

Het kindgebonden budget verdwijnt. We accepteren hiermee een verslechtering van doelmatigheid ter verbetering van eenvoud en uitvoering. De doelmatigheid verbetert in een andere dimensie, namelijk in de voorspelbaarheid van maandelijkse inkomens van huishoudens. Bij het uitfaseren van het kindgebonden budget is een overgangsregeling en een goede alternatieve steun voor gezinnen belangrijk. Dit geldt voor alle voorstellen die we in dit rapport doen, maar bij dit onderwerp in het bijzonder.

4.4 Huursubsidie in plaats van huurtoeslag

De huurtoeslag is een van de grootste en meest foutgevoelige toeslagen. Ze wordt maandelijks vooruit uitbetaald op basis van een geschat inkomen,

45 Frank Peeters, Gijs Rempt, Marije Swaak & Karin Tetteroo, *Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen*, Den Haag: theRevolution, 2024 [Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid]: https://open.overheid.nl/documenten/f0d23005-97a0-4347-9419-1a3b1db35784/file

achteraf getoetst aan het werkelijke inkomen, en bij afwijking teruggevorderd. Het voorstel in dit rapport is de huurtoeslag in de huidige vorm af te schaffen.

De nieuwe vorm verlegt de geldstroom naar de verhuurder: de woningcorporatie. Die verrekent het bedrag waar mensen voor in aanmerking komen met de huur. Het wordt bepaald op basis van het historische inkomen en hoeft niet apart te worden aangevraagd. We zouden dit een 'woonsubsidie' kunnen noemen: een bedrag dat mensen met een laag inkomen ontvangen als directe verlaging van hun nettohuur.

De woonsubsidie lijkt op de huursubsidie zoals die bestond vóór 2006, maar dan in een modernere administratieve vormgeving. De koppeling tussen huurder, verhuurder en Belastingdienst is technisch vergelijkbaar met bestaande gegevensdeling, zoals de BSN-koppeling die banken gebruiken voor het openen van een rekening. Het is een oplosbaar technisch vraagstuk, geen principieel bezwaar. Voor woningcorporaties verandert er weinig in de uitvoering: zij zijn al gewend aan publieke verantwoording en inkomenstoetsing bij toewijzing.

Huurders die nu al huurtoeslag ontvangen en bij een geregistreerde verhuurder wonen, gaan automatisch mee over naar de woonsubsidie. Voor hen verandert er in de praktijk niets: de nettohuur blijft vergelijkbaar, maar de administratieve route loopt voortaan via de verhuurder in plaats van via de Belastingdienst. Huurders bij niet-geregistreerde verhuurders krijgen een overgangsperiode. Tijdens die periode wordt de resterende aanspraak op huurtoeslag verwerkt via de jaarlijkse belastingaangifte. Dat is eenvoudiger dan het huidige systeem van maandelijkse voorschotten en achteraftoetsing, en zonder het risico van terugvorderingen gedurende het jaar.

De woonsubsidie lost drie hardnekkige problemen van de huurtoeslag op. Ten eerste vervalt de maandelijkse aanvraag- en wijzigingsplicht die nu de voornaamste bron is van fouten en terugvorderingen. Ten tweede verdwijnt de belastingillusie waarbij huurders denken netto meer te verdienen dan ze feitelijk doen, omdat de toeslag als afzonderlijke uitkering binnenkomt. Ten derde verlegt het de administratieve last naar de verhuurder, die beter is toegerust voor deze taak dan een individueel huishouden dat een inkomenswisseling niet tijdig doorgeeft.

De woonsubsidie behoudt de marginale druk die de huurtoeslag ook al had. Wie meer verdient, betaalt een hogere huur. Dat is een logisch en herkenbaar principe: net als bij belasting draagt wie meer heeft meer bij. Het verschil met de huidige huurtoeslag is niet dat de prikkel verdwijnt, maar dat hij van karakter verandert. In het huidige stelsel wordt de marginaliteit ervaren als een terugvordering: je hebt geld ontvangen dat je later moet teruggeven. Dat is psychologisch en praktisch veel zwaarder dan een geleidelijk hogere huur

die je nooit eerder als voordeel hebt ingeboekt. Iedereen begrijpt dat een hoger inkomen een hogere huur met zich meebrengt.

Qua uitvoering zal rekening gehouden moeten worden met een begrijpelijke vormgeving voor huurders. Het ambtelijke rapport over het toeslagenstelsel uit 2024 bespreekt enkele aspecten daarvan.[46] Het ziet de totale complexiteit niet verminderen, noch de terugvorderingsproblematiek of marginale druk. Wij zien dat anders: er blijft wel enige complexiteit, maar die verschuift van het huishouden naar de corporatie. Terugvorderingen kunnen enorm gereduceerd worden door tussenkomst van de corporatie, in de manier hoe de huursubsidie in de huur verwerkt wordt en verrekend. En de marginale druk blijft op papier wel bestaan, maar wordt minder direct voelbaar.

4.5 Solidaire zorgpremie in plaats van zorgtoeslag

De zorgtoeslag is structureel anders dan de huurtoeslag, maar het fundamentele probleem is hetzelfde: een maandelijkse uitbetaling op basis van een geschat inkomen, achteraf getoetst en bij afwijking teruggevorderd. Het voorstel is de zorgtoeslag te vervangen door een zorgsubsidie die rechtstreeks wordt verrekend met de zorgverzekeraar.

De uitvoering is in principe eenvoudiger dan bij de woonsubsidie. Op de zorgverzekeringsmarkt zijn tien concerns actief, waarvan de vier grootste (Achmea, CZ, VGZ en Menzis) ruim 85 procent van alle verzekerden bedienen. De overheid heeft al een intensieve uitvoeringsrelatie met deze concerns via de Zorgverzekeringswet: premievaststelling, pakketbeheer en de risicoverevening lopen al via centrale kanalen. Een zorgsubsidie voegt daaraan toe dat de overheid per verzekerde een inkomensafhankelijk bedrag rechtstreeks aan de verzekeraar overmaakt, die dit verrekent in de te betalen premie. De verzekerde ziet een lagere nettopremie op zijn rekening. Er is geen aanvraag, geen voorschot en geen terugvordering. We verleggen de geldstroom van het huishouden naar de zorgverzekeraar.

De koppeling met het inkomen loopt via de Belastingdienst, op dezelfde manier als voorgesteld voor de woonsubsidie: een jaarlijkse herziening op basis van de belastingaangifte, met een tegenbewijsregeling voor wie weet dat zijn inkomen wezenlijk verandert.

46 Ministerie van Financiën, *Eindrapport toekomst toeslagenstelsel*, 9 februari 2024: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/09/bijlage-8-eindrapport-toekomst-toeslagenstelsel

Een aandachtspunt is de overstapmarkt. Wie van verzekeraar wisselt, neemt zijn inkomensgegevens niet automatisch mee naar de nieuwe verzekeraar. Dat vereist een centrale registratie bij de Belastingdienst of de NZa, die op verzoek van de nieuwe verzekeraar de subsidieaanspraak bevestigt. Dit is technisch oplosbaar en sluit aan bij de bestaande risicovereveningssystematiek, waarbij het Zorginstituut al werkt met geïndividualiseerde verzekerdendata.[47]

De huidige ontvangers van de zorgtoeslag gaan automatisch over: hun verzekeraar ontvangt voortaan de rijksbijdrage rechtstreeks en past de premie aan. Voor de verzekerde verandert er niets in de maandelijkse betaling, behalve dat de toeslag niet meer apart binnenkomt als een bedrag dat ook weer teruggevorderd kan worden.

4.6 Van kortingen naar tarieven

Het huidige stelsel van heffingskortingen is geen transparant belastingsysteem meer. Het is een verzameling van inkomensafhankelijke kortingen die op papier de belastingdruk verlagen, maar in werkelijkheid een verborgen progressiviteit creëren die niemand kan doorgronden. De algemene heffingskorting bouwt af naarmate het inkomen stijgt. De arbeidskorting bouwt eerst op en daarna af. De inkomensafhankelijke combinatiekorting geldt alleen voor werkende ouders. Het resultaat is dat de marginale druk voor middeninkomens hoger ligt dan voor topinkomens: niet ondanks de progressieve opzet, maar dankzij de kortingen. Dit is de kern van het mesogressiviteitsprobleem dat eerder in dit rapport is beschreven.

Om normale, zichtbare progressiviteit te krijgen schaffen we de kortingen af en vervangen we ze door zichtbare schijftarieven. Belastingheffing wordt dan een transparant systeem waarbij iedereen weet hoeveel hij of zij betaalt, en waarbij gelijk inkomen gelijk belast wordt, ongeacht hoe dat inkomen is verdeeld over een huishouden.

De belastingvrije som in plaats van de algemene heffingskorting

De doorwerking in lagere tarieven vindt aan de onderkant plaats door een nultarief voor het eerste stuk inkomen. We brengen hiermee een klassiek concept van belastingheffing terug, namelijk dat van de belastingvrije som. Hij vervangt de algemene heffingskorting (AHK). Anders dan de huidige AHK

47 https://www.zorginstituutnederland.nl/financiering/fondsbeheer-zvf-en-flz/zorgverzekeringsfonds/wat-is-risicoverevening [Geraadpleegd op 20 april 2026.]

bouwt deze som niet af bij een hoger inkomen. De som geldt per persoon en is overdraagbaar aan de partner. Dit is een bewuste keuze: een niet-werkende partner heeft recht op dezelfde belastingvrijstelling als een werkende. Draagkracht wordt beoordeeld op huishoudniveau.

In hoofdstuk 3 is solidariteit omschreven als een gegeven van het menselijk bestaan: mensen leven in verbanden, zorgen voor elkaar en dragen samen verantwoordelijkheid. De overdraagbare belastingvrije som erkent het gezin als economische eenheid en geeft daarmee uitdrukking aan het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan dit rapport.

De overdraagbaarheid lost een deel van het eenverdienersprobleem op dat eerder in dit rapport is beschreven. Dat is fundamenteel anders dan de huidige situatie, waarin de niet-werkende partner bij het stoppen met werken de heffingskortingen volledig verliest.

De arbeidskorting verdwijnt

De arbeidskorting was ooit een tegemoetkoming voor de kosten die werken met zich meebrengt, vergelijkbaar met een arbeidskostenforfait. Over de jaren is zij omgevormd tot een instrument voor inkomenspolitiek, met een opbouw- en een afbouwpad die de marginale druk voor lage en middeninkomens sterk verhogen.

De evaluatie van de arbeidskorting als instrument voor arbeidsparticipatie laat zien dat het effect op het arbeidsaanbod beperkt is. Nederland heeft na IJsland de hoogste arbeidsdeelname van alle OESO-landen.[48] Een korting die bedoeld was om participatie te stimuleren, heeft bij deze niveaus van deelname weinig toegevoegde waarde meer als prikkel.[49]

Met de invoering van een transparant schijvenstelsel verliest de arbeidskorting haar functie. Wie werkt betaalt minder belasting omdat zijn inkomen hoger is, niet omdat hij een aparte korting ontvangt. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) vervalt in hetzelfde kader: zij wordt al afgebouwd tot 2037 en wordt in onze voorgestelde hervorming vroegtijdig beëindigd.

48 OECD, 'Labour Market Situation', *Statistics News Release* (15 januari 2026) [Organisation for Economic Co-operation and Development]: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/insights/statistical-releases/2026/1/labour-market-situation-oecd-01-2026.pdf

49 Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2020; Centraal Planbureau, *Keuzes in Kaart 2027-2030*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2025.

Tariefschijven

Met het afschaffen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting verdwijnt ook hun progressieve werking. Die progressiviteit komt terug via de schijftarieven zelf: hogere inkomens betalen een hoger tarief. Dit is in het huidige stelsel ook al het geval, maar in beperktere mate. We voorzien circa vier of vijf schijftarieven om de gewenste progressiviteit in het stelsel te houden.

De inkomenseffecten van schijftarieven kunnen beperkt blijven. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën hebben in 2019 doorgerekend wat er gebeurt als de afbouw van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de ouderenkorting wordt stopgezet en het budgettaire effect in plaats daarvan wordt verwerkt in hogere tarieven in de tweede, derde en vierde schijf.[50] Met een simulatiemodel op basis van huishouddata bewegen de mediane effecten tussen 0,0% en 0,2%. Dit moet niet als absolute waarheid gelezen worden, maar als een indicatie dat het vervangen van kortingen door meerdere schijftarieven redelijk inkomensneutraal kan verlopen.

Het vergroten van het aantal schijven maakt de marginale druk niet direct lager, maar zichtbaarder. Dat is de winst die dit rapport nastreeft: mensen die kunnen zien wat ze aan belasting betalen. De exacte schijfindeling en tariefhoogte zullen in de nadere uitwerking bepaald moeten worden.

4.7 Relatie met alternatieve voorstellen

Een belastingvisie wordt niet in een vacuüm geschreven. Er zijn meer voorstellen en rapporten die het belasting- en toeslagenstelsel willen hervormen, en die verdienen een eerlijke bespreking. Wat hebben ze gemeen? Waar schieten ze tekort? En wat is het wezenlijke verschil met de visie die dit rapport verdedigt?

De meeste alternatieven delen de diagnose: het toeslagenstelsel is te complex, leidt tot terugvorderingen en laat een hoge marginale druk op middeninkomens staan. Dat is waardevol en de inspanningen die achter deze voorstellen zitten, verdienen respect. Het verschil zit in de oplossingsrichting. Wie het stelsel wil vereenvoudigen zonder de onderliggende logica te veranderen, lost het symptoom op maar niet de oorzaak. En wie de mens uitsluitend als economisch individu beschouwt, mist wat er werkelijk op het spel staat.

50 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Financiën, *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, september 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 86.

Een algemene huishoudtoeslag

Al meerdere malen is voorgesteld om de afzonderlijke toeslagen samen te voegen tot één inkomensafhankelijke regeling. De commissie Van Dijkhuizen deed dat in 2013.[51] Het Instituut voor Publieke Economie heeft een vergelijkbare variant uitgewerkt.[52] Cnossen en Jacobs hebben in 2019 een breed hervormingsplan gepresenteerd dat in dezelfde richting wijst.[53] De kritiek die bij die gelegenheid werd geformuleerd door Gradus is veelzeggend: het wordt er niet eenvoudiger op, alleen anders ingewikkeld.[54]

De winst van de huishoudtoeslag is reëel: de inkomensbegrippen worden geüniformeerd, mensen hebben nog maar met één regeling te maken, en de stapeling van afzonderlijke afbouwpaden verdwijnt. Dat is een vooruitgang. Maar het concept van de toeslag blijft bestaan. De marginale druk blijft. De jaarlijkse onzekerheid over het inkomen blijft. En de weg is open om bij de volgende maatschappelijke urgentie een nieuwe gerichte toeslag te introduceren voor een specifieke doelgroep. Het is geen einde aan het toeslagenstelsel maar een reorganisatie ervan.

Verzilverbare heffingskortingen

Mensen met een laag inkomen hebben weinig aan een heffingskorting als zij nauwelijks belasting betalen. Het uitbetalen van niet-verzilverde heffingskortingen biedt een uitweg: de korting wordt dan een soort negatieve inkomstenbelasting. Het idee voert terug op Milton Friedman,[55] en vindt hedendaagse uitwerkingen in onder meer het voorstel van D66[56] en het

51 Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 2013.

52 Instituut voor Publieke Economie, *Het einde van de toeslagen. Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*, Den Haag: Instituut voor Publieke Economie, 2023: https://www.instituut-pe.nl/highlights/nutoeslaan

53 S. Cnossen & B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: Economisch Statistische Berichten, 2019: https://esb.nu/ontwerp-voor-een-beter-belastingstelsel/

54 R. Gradus, 'Nieuwe huishoudentoeslag: leuker kunnen we het niet maken, wel ingewikkelder', *Me Judice* (2013): https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/nieuwe-huishoudentoeslag-leuker-kunnen-we-het-niet-maken-wel-ingewikkelder

55 M. Friedman, *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

56 S. van Weyenberg, H.J. Oosterhuis, D. Blommers & R. Witschge, 'Een werkbaar alternatief voor het toeslagenstelsel', *Economisch Statistische Berichten* 105 (2020), nr. 4788: https://esb.nu/een-werkbaar-alternatief-voor-het-toeslagenstelsel/

SEO-rapport *Een wereld zonder toeslagen*.[57] De ChristenUnie heeft een variant ingediend bij het Centraal Planbureau voor de doorrekening van haar verkiezingsprogramma.[58] In de VS werkt een vergelijkbaar instrument al decennia: de Earned Income Tax Credit.

Het bezwaar van de verzilverbare heffingskorting is dat het systeem van inkomensafhankelijke uitkeringen blijft bestaan. De korting vervangt de toeslag in naam maar niet in logica. De marginale druk in het afbouwpad blijft bestaan en de Belastingdienst blijft de rol vervullen van uitkeringsinstantie, waarvoor zij noch is ingericht noch bedoeld. De kortingen zelf blijven in stand, wat de transparantie van het stelsel niet verbetert: de burger weet nog steeds niet goed hoeveel belasting hij werkelijk betaalt, omdat tarief en korting communicerende vaten zijn.

Universeel basisinkomen

Het universele basisinkomen (UBI) geeft elke inwoner, ongeacht leefsituatie, hetzelfde maandelijks bedrag als basis om te leven.[59] Voorstanders zien het als een oplossing voor de complexiteit van het sociale stelsel: geen toetsing, geen aanvraag, geen terugvordering. En inderdaad kennen we in Nederland al vormen die in die richting wijzen: de AOW en de kinderbijslag zijn in zekere zin basisinkomens voor ouderen en kinderen, met weinig uitvoeringsproblemen en breed draagvlak.

We erkennen een aantal goede aspecten van het idee van het basisinkomen, zonder het over te willen nemen. De eenvoud van uitvoering is een prioriteit die in onze voorstellen zit voor het reduceren van inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat er geen correcties achteraf plaatsvinden op hun netto-inkomen. Het werken met vaste bedragen voor inkomenssteun, zoals in de kinderbijslag, heeft een waarde die uitgaat boven de verdelingseffecten. Het kunnen vertrouwen op een vast bedrag schept ruimte voor eigen initiatief en brengt rust in de financiën van een gezin.

Waar we anders denken dan het UBI is dit vanwege de achterliggende visie op de samenleving. De christendemocratie neemt als uitgangspunt dat elk mens aangesproken is, met inbegrip van het menselijk tekort. Menselijke beperkingen

57 K. van Berkel & D. van Vuuren, *Alternatief voor toeslagen: Een hoge heffingskorting*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2024 (SEO-rapport nr. 2024-38): https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2024/04/2024-38-Een-wereld-zonder-toeslagen.pdf

58 CPB, *Keuzes in Kaart 2027-2030*, 2025, hoofdstuk 9, ChristenUnie.

59 G. Standing, *Basic income: And how we can make it happen*, Londen: Pelican Books, 2017.

zijn er niet om te 'fixen' maar om te accepteren, van te leren en te overstijgen.[60] De beperkingen van werkloosheid worden niet opgelost met een hogere, onvoorwaardelijke uitkering. Net zoals het tekort aan motivatie van een scholier niet wordt opgelost met financiële prikkel. We hebben iedereen nodig, daar draait het om. Het universeel uitkeren van een inkomen ondergraaft die boodschap.

Het christendemocratische onderscheid

Wat de drie alternatieven gemeen hebben, is dat ze het probleem formuleren als een technisch-administratieve opgave. Het stelsel is te ingewikkeld, de uitvoering te foutgevoelig, de prikkels scheef. Dat klopt. Maar een technische oplossing voor een technisch probleem levert op zijn best een beter werkende machine. De vraag wordt niet gesteld wat die machine dient te bewerkstelligen, en voor wie.

De christendemocratische traditie vertrekt vanuit een andere vraag: wat heeft een mens nodig om tot zijn recht te komen? Niet als belastingplichtige of als uitkeringsgerechtigde, maar als persoon die leeft in relatie tot anderen. Gezin, werk, gemeenschap: het zijn geen bijkomstigheden naast het individu, maar de verbanden waarin mensen floreren. Een belastingstelsel dat die verbanden ondersteunt in plaats van verstoort, is meer dan een efficiënte inningsinfrastructuur.

Dat vertaalt zich in concrete keuzes. De overdraagbare belastingvrije som erkent dat gezinnen economische eenheden zijn, niet optellingen van individuen. Het afschaffen van de arbeidskorting als prikkelinstrument berust op de overtuiging dat arbeid intrinsieke waarde heeft en geen financieel lokmiddel nodig heeft. Het vervangen van toeslagen door woonsubsidie en zorgsubsidie via verhuurder en verzekeraar neemt de administratieve last weg zonder de solidariteit op te geven. En het trendmatige koopkrachtbeleid, besproken in de vorige paragraaf, weerspiegelt het inzicht dat inkomenszekerheid meer gediend is met structurele stabiliteit dan met jaarlijkse reparaties.

De kern is eenvoudig: elk mens is nodig. Een belastingstelsel dat dat gegeven serieus neemt, ziet belasting niet als een last die zo laag mogelijk moet zijn maar als de bijdrage die iedereen naar vermogen levert aan een

60 Zoals Paus Leo XIV schrijft in de recente encycliek *Magnifica Humanitas*: 'Bouwen aan het gemeenschappelijk goede betekent dat we de beperkingen en zwaktes van mensen accepteren en ze niet beschouwen als een fout die gecorrigeerd moet worden.'

samenleving die hem of haar draagt. Transparantie over die bijdrage is geen administratief detail maar een morele eis.

4.8 Conclusie

Dit hoofdstuk schetst het perspectief waarin inkomstenbelasting dat doet waar ze voor bedoeld is: heffen naar draagkracht. De wirwar aan kortingen en toeslagen verdwijnt en wordt vervangen door directe subsidiëring (kinderopvang, huur, zorg), vaste bedragen (kinderbijslag) en normale schijftarieven om te heffen naar draagkracht.

Hoofdstuk 5
Perspectief op vermogen en eigen woning

De belasting op vermogen en de eigen woning vraagt om meer eenvoud en voorspelbaarheid. Eigen woningbezit moet worden gerespecteerd en spaarders en beleggers komen een rechtvaardige behandeling toe. Een defiscalisering van de eigen woning maakt een einde aan een ondoorzichtig samenspel van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait.

Vermogen wordt in Nederland op uiteenlopende manieren belast, niet altijd consistent en niet altijd naar draagkracht. De verstoring is hier minder acuut voelbaar dan bij de toeslagen uit het vorige hoofdstuk, maar principieel niet minder relevant. Wie belasting betaalt over een verondersteld rendement dat hij niet heeft behaald, ervaart dat als onrechtvaardig. Daarnaast bestaat een fiscale aftrek van hypotheekrente die ook steeds vaker als onrechtvaardig wordt ervaren, zelfs door de mensen die ervan genieten. Het creëert een enorm fiscaal verschil tussen huurders en kopers.

Dit hoofdstuk formuleert een heldere lijn voor twee dossiers: de eigen woning en de heffing op vermogensinkomsten in box 3. Het gaat niet om een groot hervormingsprogramma maar om het wegnemen van systematische inconsistenties en de belastingillusie.

5.1 Eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning is historisch gegroeid. Aan de ene kant subsidieert de hypotheekrenteaftrek het aangaan van schuld, wat

vermogensopbouw via hefboomwerking beloont. Aan de andere kant heft het eigenwoningforfait een fictief inkomen over de woning als belegging. De twee instrumenten zijn bedoeld om elkaar te compenseren maar doen dat in de praktijk niet: de HRA pakt gunstiger uit voor wie veel leent en een hoog inkomen heeft, het forfait is een veel kleiner bedrag.

De behandeling van de eigen woning in ons belastingstelsel is bijzonder. De regeling is ondoorzichtig: eigenaren weten niet wat ze netto aan belasting betalen of ontvangen via de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait samen. De regeling is in de ogen van belastingadviseurs amper nog uit te voeren.[61] Dit moet aangepakt worden, met respect voor eigen woningbezit en terughoudendheid van de overheid aangaande de woonkeuzes van mensen.

Wat we voorstaan is de *defiscalisering* van de eigen woning, dat wil zeggen, het verwijderen van de eigen woning uit de inkomstenbelasting. De woning wordt behandeld als wat zij is: een plek om te wonen. De eigen woning verlaat box 1 volledig: geen hypotheekrenteaftrek en geen eigenwoningforfait als fictief inkomen. De eigen woning blijft ook buiten box 3. Vermogenswinst bij verkoop van de eigen woning blijft onbelast. Dat is de huidige praktijk, en het is consistent met het principe van defiscalisering: wie zijn huis verkoopt realiseert geen beleggingswinst maar maakt een woonkeuze. De vermogenswinstbelasting die in paragraaf 5.2 wordt besproken, geldt voor beleggingen en spaargeld, niet voor de eigen woning.

De overdrachtsbelasting wordt vereenvoudigd tot één uniform tarief voor alle woningtransacties.[62] Het huidige drietarievenstelsel (0%, 2%, 8%) is te instrumenteel en heeft beperkte aantoonbare effectiviteit.[63] Een uniform tarief is transparanter, minder gevoelig voor constructies en eenvoudiger uit te voeren.

De afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait vereist overgangsrecht. Bestaande hypotheekhouders hebben hun financiële beslissingen genomen op basis van het huidige stelsel. Een directe afschaffing

61 Tax Live, 'Financieel adviseurs willen fiscale versimpeling woningbezit', 15 maart 2021: https://www.taxlive.nl/nl/documenten/nieuws/financieel-adviseurs-willen-fiscale-versimpeling-woningbezit/

62 De gemiddelde opbrengst van de overdrachtsbelasting voor de komende jaren wordt geraamd op circa 5 miljard euro. Zie de bijlagen bij de Miljoenennota 2026, p. 28. De totale waarde van de verkoopprijzen is afkomstig van Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2020=100', 2026: https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85773NED [Geraadpleegd op 16 april 2026.]

63 Een vierde tarief van 10,4% is van toepassing op niet-woningen. Inmiddels is het voornemen van het kabinet om het 8%-tarief te verlagen naar 7%. Zie de Voorjaarsnota 2026: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2026/03/27/voorjaarsnota-2026

zonder overgangsregeling zou onredelijk zijn. De precieze vormgeving van het overgangsrecht is uitvoeringstechniek die in de wetgeving moet worden uitgewerkt. De principiële keuze is hier helder: de eigen woning hoort niet thuis in het belastingstelsel.

5.2 Vermogen in box 3

Het heffen van belasting op vermogensinkomsten is een noodzakelijk onderdeel van een evenwichtig stelsel. Wie niet heft op vermogen terwijl arbeid zwaar belast wordt, creëert een scheefgroei die op termijn de belastingmoraal ondermijnt. De vraag is niet óf, maar hoe.

Het forfaitaire stelsel heeft lange tijd als antwoord gegolden. Het veronderstelt een rendement over het vermogen en heft daarover. Het is eenvoudig uit te voeren, moeilijk te ontwijken en levert een stabiele opbrengst. Maar het fundamentele bezwaar is dat het een fictie oplegt als werkelijkheid. Wie belasting betaalt over een verondersteld rendement dat hij niet heeft behaald, ervaart dat als onrechtvaardig. Het botst met een diepgeworteld moreel principe: belasting wordt geheven over wat mensen daadwerkelijk hebben genoten. De Hoge Raad heeft dit bevestigd in het Kerstarrest van december 2021.

Er is op inhoudelijke gronden, technisch en qua rechtvaardigheid veel te zeggen voor de forfaitaire benadering. Zoals het gebruik van de rente op staatsleningen met een 10-jaars voortschrijdend gemiddelde. Dit zou belastingheffing doorzichtig en eenvoudig maken. Maar we zien het ook als onhaalbaar: de afgelopen 25 jaar heeft de forfaitaire aanpak zijn (politieke) geloofwaardigheid verloren, zowel door rechterlijke uitspraken en het politieke gebruik van het tarief voor inkomensbeleid.

Dit rapport ziet het realisatiebeginsel als enige duurzame oplossing: belasting wordt geheven op het moment dat een vermogenswinst daadwerkelijk wordt gerealiseerd, verminderd met de werkelijke kosten. Dit sluit aan bij hoe mensen belasting ervaren en bij de winstbelasting voor ondernemers. Dat is niet alleen economisch logischer maar ook rechtsstatelijk zuiverder: de overheid heft op wat mensen daadwerkelijk hebben genoten en op het moment dat het inkomen wordt gerealiseerd.

Het realisatiebeginsel is bedoeld voor gewone spaarders en beleggers: huishoudens die vermogen opbouwen via een spaarrekening, beleggingsportefeuille of vastgoedinvestering buiten de eigen woning. Voor ondernemers gelden de bestaande regels in box 1 en box 2. Die afbakening is van belang voor de uitvoerbaarheid en voorkomt dat de regeling wordt misbruikt als alternatief voor ondernemersstructuren.

Het realisatiebeginsel heeft bekende ontwijkrisico's.[64] Economen wijzen erop dat een vermogenswinstbelasting gevoeliger is voor ontwijking dan een vermogensaanwasbelasting, met name via uitstel van vervreemding en herschikking van portefeuilles.[65] De voornaamste risico's zijn: uitstel door vrijstelling bij overlijden of schenking, lenen tegen een liquide portefeuille en emigratie voor realisatie.[66] Deze risico's zijn beheersbaar via flankerend beleid: veronderstelde vervreemding bij overlijden, schenking en emigratie, en beperking van verliesverrekening in de tijd. Dit vraagt om ambtelijke waakzaamheid en bereidheid om nieuwe constructies tijdig aan te pakken.

In de tariefstelling houden we de lijn aan van een brede grondslag en een laag tarief. De precieze hoogte van de vrijstelling en het tarief is te bepalen in relatie tot het globale evenwicht: de effectieve belastingdruk in box 3 moet vergelijkbaar zijn met die van inkomsten in box 1 en box 2.

5.3 Conclusie

We stellen een herstel van consistentie voor op punten waar de wetgever de logica uit het oog is verloren. Eigen woningbezit wordt gerespecteerd en spaarders en beleggers worden behandeld zoals het rechtvaardigheidsgevoel het voorschrijft: belasting over wat zij hebben genoten, op het moment dat zij het genieten.

De defiscalisering van de eigen woning maakt een einde aan een ondoorzichtig samenspel van hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait. Het realisatiebeginsel in box 3 vervangt een fictief rendement door belasting over daadwerkelijk gerealiseerde vermogenswinst.

64 R. Madoff, 'The Economist is wrong on the Robin Hood state', *The Economist*, 3 maart 2026: https://www.economist.com/by-invitation/2026/03/03/the-economist-is-wrong-on-the-robin-hood-state

65 A. Gerritsen, 'Factsheet: Een economisch perspectief op Box 3: Verleden en toekomst', 15 januari 2025 (Parlement en Wetenschap): https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D01260

66 A. Pollard & J. Franklin, 'The tax-focused hedge fund craze taking over Wall Street', *Financial Times*, 16 april 2026.

Hoofdstuk 6
Perspectief op fiscale regelingen

De wildgroei aan fiscale regelingen maakt het belastingstelsel onoverzichtelijk en drijft de tarieven op. Het is nodig de fiscale regelingen naar normale proporties terug te brengen en de uitzonderingen te verminderen, zodat belastingen weer eenvoudiger, transparanter en uitvoerbaarder worden.

De wildgroei aan fiscale regelingen is het laatste probleem dat we adresseren. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 tellen ze op tot een totaal van 188 miljard, wat neerkomt op 15% van het bbp, wat gelijk is aan een derde van de belastingopbrengsten van het Rijk. In theorie zouden onze belastingtarieven dus een derde lager kunnen zijn als er geen fiscale regelingen bestonden.

Bij de noodzaak van een hervorming inkomstenbelasting en toeslagen hoort ook dat we gaan schrappen in de fiscale regelingen. Maar hoe? In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het bestaande toetsingskader en daarna de manier waarop we denken te moeten snijden in de fiscale regelingen.

6.1 Het bestaande toetsingskader

Het Ministerie van Financiën heeft een toetsingskader ontwikkeld waarmee fiscale regelingen kunnen worden geëvalueerd.[67] Het heeft de onderstaande elementen:

67 Het toetsingskader is te vinden via: https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2022/overig/4.55 [Geraadpleegd op 25 september 2025.]

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Het kader is goed. Het stelt de vragen die gesteld moeten worden en het lijkt redelijk te functioneren: het aantal nieuwe fiscale regelingen is de afgelopen jaren beperkt gebleven.

6.2 Een pakketmaatregel

Het toetsingskader beoordeelt de fiscale maatregelen één voor één. Het laat buiten beschouwing dat elke extra regel een toenemend aantal problemen veroorzaakt. Het instellen van een extra fiscale regel levert potentieel veel nieuwe combinaties met andere regelingen op voor ontwijking en fiscaal optimaliseren.[68] Het invoeren van een fiscale regeling verandert de norm voor wat acceptabel is. Een lichtzinnige regeling opent de deur voor anderen om hetzelfde te proberen, want er is immers een precedent. De optelsom van regelingen, het totaal, is het probleem, niet de individuele regeling zelf.

Het afschaffen van een enkele regeling draagt grote politieke kosten. Elke fiscale maatregel heeft een groep huishoudens of bedrijven die er baat bij heeft. Zij hebben recht op de korting en hebben hun leven of bedrijfsvoering er op afgestemd. Het afschaffen van een enkele of afzonderlijke fiscale maatregelen zal dan ook grote weerstand opleveren. En omdat het maar om één regeling gaat, zal de opbrengst in lagere tarieven niet zo hoog zijn. Er zal dus een pakketmaatregel moeten komen waarbij een reeks regelingen tegelijk wordt afgeschaft.

Voor het pakket moeten we uitgaan van noodzaak. Niet de noodzaak van het ingrijpen, maar de leefbaarheid van het niet-ingrijpen. We moeten de vraag stellen: 'Kunnen we leven zonder deze regel?' Deze zal des te meer relevant

68 Een bestaande set van N fiscale regels geeft N×(N-1)/2 mogelijke combinaties van twee fiscale regelingen. Het toevoegen van één nieuwe regeling leidt tot N nieuwe combinaties, een groei van 2/(N-1) ten opzichte van het bestaande totaal. Bij 100 bestaande regelingen voegt één extra regel dus honderd nieuwe combinaties toe aan een bestaand totaal van 4.950.

zijn als er ooit weer hard gesneden moet worden in de overheidsuitgaven. En waarin de luxe van een financiële regeling moet worden voorbehouden aan die situaties waarin Nederland zonder deze regel aantoonbaar slechter af is.

Het afschaffen van een groot aantal regelingen is nodig om de bredere herziening van hoofdstuk 4 en 5 te kunnen realiseren. Op basis van de Miljoenennota 2026 kunnen we tot een inschatting komen van hoe groot het pakket zou moeten zijn.

Buiten het pakket vallen de regelingen die een rechtsstatelijke rechtvaardiging hebben, zoals de premievrijstelling voor pensioenen en bepaalde verzekeringen. Daar wordt geheven op het moment van uitkering. Vanuit de christendemocratie hechten we ook zeer aan de giftenaftrek: die heeft een klein budgettair belang maar voorkomt dubbele belastingheffing. Een aantal regelingen hebben een rechtvaardiging in de internationale concurrentiepositie, zoals de WBSO en innovatiebox, alsmede de expatregeling. Samen tellen deze regelingen op tot circa 41 miljard.

Als we van het totaal van 188 miljard de 41 miljard buiten beschouwing laten, blijft over een bedrag van 147 miljard. Daarvan hangt 91 miljard samen met de voorstellen hoofdstuk 4 en 5: het afschaffen van de arbeidskorting, de algemene heffingskorting, regelingen rond de eigen woning, de ouderenkortingen en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het restant is 56 miljard waar op dezelfde manier tegenaan gekeken moet worden: afschaffen en het gebruiken voor een stelselhervorming.

6.3 Trendmatig koopkrachtbeleid

Een achterliggende oorzaak voor de wildgroei aan fiscale regelingen is het sturen op koopkrachtplaatjes. Elk najaar presenteert het kabinet koopkrachtplaatjes, uitgesplitst naar huishoudtype en inkomensklasse, en stuurt vervolgens met lastenmaatregelen op de gemiddelde uitkomsten per groep. Dit leidt tot een patroon van jaarlijkse reparaties: als gepensioneerden er gemiddeld op achteruitgaan, wordt de ouderenkorting verhoogd; als middeninkomens achterblijven, wordt de arbeidskorting bijgesteld. De maatregel lost het gemiddelde op maar verhult de onderliggende diversiteit.

Daar komt een fundamenteler bezwaar bij. De koopkrachtcijfers die elk najaar het politieke debat domineren zijn per definitie modelwerk: ze geven het verwachte gemiddelde effect van een beleidsmaatregel op verschillende inkomensgroepen, berekend met een microsimulatie. Die berekening heeft zijn eigen spreiding rondom het gemiddelde. Maar de werkelijke spreiding van inkomens van jaar op jaar is van een geheel andere orde. Onderzoek van De Groote laat zien dat de feitelijke inkomensdynamiek van huishoudens tien

keer zo groot is als het effect dat een beleidsmaatregel in de doorrekening produceert.[69] Dit sluit aan bij eerder onderzoek van Paul de Beer over de inkomensdynamiek van middengroepen in de periode 1989-2013.[70] Een derde van de mensen met een laag inkomen heeft een jaar later een hoger inkomen. Inkomens variëren van jaar tot jaar, door eigen keuzes, carrièreveranderingen, gezinsomstandigheden en conjunctuur. De grote doorstroom die De Beer beschrijft, betekent dat een laag inkomen voor de meeste mensen een tijdelijke toestand is, geen permanente positie. Dit gegeven speelt een centrale rol in de overwegingen van dit rapport: het hele stelsel moet zijn afgestemd op de realiteit van fluctuerende inkomens, en koopkrachtbeleid is daar slechts één onderdeel van.

Wat een kabinet aan koopkrachtverbetering boekt, valt weg in het rumoer van loononderhandelingen, baanwisselingen, gezinsveranderingen en conjunctuur. De jaarlijkse koopkrachteffecten zijn kabinetseffecten, geen echte koopkracht. Bovendien leidt de jaarlijkse sturing op koopkrachtcijfers tot fiscale constructies die op de lange termijn schade aanrichten. De afbouw van de arbeidskorting, de stapeling van toeslagen, de mesogressiviteit van de marginale druk: al deze verschijnselen zijn mede het gevolg van kortetermijnoplossingen die ooit bedoeld waren om een koopkrachtplaatje te verbeteren. De langetermijngevolgen voor de structuur van het stelsel worden in het politieke debat verdrongen door de vraag of huishoudens er volgend jaar op voor- of achteruitgaan.

Het CPB heeft in *Keuzes in Kaart 2027-2030* een voorzet gegeven voor een andere benadering van armoede.[71] In plaats van te sturen op een algemeen armoedecijfer introduceert het CPB het concept van armoede-intensiteit: een maatstaf die niet alleen bijhoudt hoeveel huishoudens onder de armoedegrens leven, maar ook hoe ver zij daaronder zitten. Een huishouden dat honderd euro tekort heeft, telt in de klassieke maatstaf even zwaar als een huishouden dat

69 J. de Groote, 'Effect beleid op koopkracht tien keer kleiner dan effect lonen en omstandigheden', *Economisch Statistische Berichten* 106 (14 oktober 2021), nr. 4802: https://esb.nu/effect-beleid-op-koopkracht-tien-keer-kleiner-dan-effect-lonen-en-omstandigheden/

70 P. de Beer, 'De inkomensdynamiek van de middengroepen in de periode 1989-2013', in: G. Engbersen, E. Snel, & M. Kremer (red.), *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden* (WRR-Verkenning nr. 37), p. 175-197: https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2017/07/06/de-val-van-de-middenklasse

71 CPB, *Keuzes in Kaart 2027-2030*, 2025: https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/CPB_Keuzes-in-Kaart-2027-2030.pdf

duizend euro tekort heeft. De intensiteitsmaat maakt dat onderscheid wel.[72] Politieke sturing op de klassieke armoedegrens bevordert maatregelen die huishoudens net over die grens tillen, terwijl de diepste armoede onveranderd blijft. Dit voorbeeld verdient navolging in bredere zin.

Trendmatig koopkrachtbeleid zou het volgende kunnen inhouden. Aan het begin van elke kabinetsperiode brengt het CPB een analyse uit van de koopkrachtontwikkeling en de armoede-intensiteit over de voorgaande periode, met een doorkijk naar de komende jaren. Op basis van die analyse stelt het kabinet structurele beleidsdoelen vast: niet hoeveel procent de koopkracht volgend jaar moet stijgen, maar welke groepen structureel achterblijven en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Gedurende de kabinetsperiode wordt het koopkrachtbeleid niet bijgestuurd, tenzij grote externe schokken dat noodzakelijk maken. De Coronapandemie en de energiecrisis van 2022 zijn voorbeelden van schokken waarbij tijdelijke interventie gerechtvaardigd was. Een tegenvallend koopkrachtplaatje in, zeg, de maand april, is dat niet.

Ons voorstel is geïnspireerd door het Nederlandse begrotingsbeleid dat al decennialang gebaseerd is op het trendmatige principe: de overheid stelt aan het begin van een kabinetsperiode een uitgavenkader vast en wijkt daar tussentijds niet van af tenzij grote schokken dat vereisen. Dit voorkomt dat de politiek bij elke tegenvaller of meevaller de collectieve uitgaven bijstelt, met als gevolg stabielere overheidsfinanciën en minder procyclisch beleid. Een vergelijkbare discipline ontbreekt volledig op het gebied van koopkracht.

Het voeren van trendmatig koopkrachtbeleid schept ruimte voor een serieus politiek debat, bijvoorbeeld over de structurele oorzaken van inkomensongelijkheid en armoede. Ook is er minder noodzaak voor kortetermijnoplossingen, 'koopkrachtreparaties', zoals die hebben geleid tot de problemen waar dit rapport over gaat.

6.4 Conclusie

De wildgroei aan fiscale regelingen vormt een aanzienlijk deel van de belastingopbrengsten van het Rijk. Het bestaande toetsingskader beoordeelt regelingen één voor één en houdt geen rekening met het cumulatieve effect: meer regelingen leveren meer combinaties voor ontwijking op, en elke nieuwe regeling verlaagt de drempel voor de volgende.

72 E. Griffioen, *De armoede-intensiteit: een raming van de diepte van armoede*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2025: https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-publicatie-de-armoede-intenstiteit-een-raming-van-de-diepte-van-armoede.pdf

Afzonderlijk afschaffen is politiek vrijwel onmogelijk, omdat elke regeling een eigen achterban heeft en de opbrengst per maatregel beperkt is. Daarom kiezen we voor een pakketmaatregel. Buiten het pakket vallen regelingen met een rechtsstatelijke of internationale rechtvaardiging. De overige regelingen worden afgeschaft en de opbrengst wordt ingezet voor de stelselherziening uit hoofdstuk 4 en 5.

Een belangrijke oorzaak van de wildgroei is het jaarlijks sturen op koopkrachtplaatjes. De gemodelleerde effecten van beleid zijn klein in vergelijking met de werkelijke inkomensdynamiek van huishoudens. Reparaties op koopkrachtcijfers leiden tot constructies die het stelsel op lange termijn beschadigen. Een trendmatig koopkrachtbeleid, naar analogie van het trendmatige begrotingsbeleid, vervangt jaarlijkse bijsturing door structurele doelen die aan het begin van een kabinetsperiode worden vastgesteld. Tussentijdse bijstelling blijft beperkt tot grote externe schokken.

Samen leveren deze stappen drie dingen op: een eenvoudiger stelsel, ruimte voor lagere tarieven, en een politiek debat dat zich richt op structurele oorzaken in plaats van op jaarlijkse koopkrachtplaatjes.

Hoofdstuk 7
Conclusie

In dit rapport worden vanuit christendemocratisch perspectief twaalf concrete hervormingsvoorstellen gedaan om te komen tot een eenvoudiger en rechtvaardiger belastingstelsel. Meer belastingeenvoud dient het goede samenleven, het samenwerken en de zorg voor elkaar.

Dit hoofdstuk brengt de analyse en de hervormingsvoorstellen samen. De twaalf voorstellen vormen één samenhangend pakket dat de belastingillusie doorbreekt, het stelsel vereenvoudigt en belastingen weer begrijpelijk, voorspelbaar en dienstbaar maakt aan een sterke samenleving.

7.1 Overzicht van problemen en maatregelen

In hoofdstuk 2 hebben we uitgebreid stilgestaan bij de problemen met het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen. Na de analyse van deze problemen vanuit christendemocratisch perspectief in hoofdstuk 3 hebben we in hoofdstuk 4, 5 en 6 voorstellen gedaan om ze aan te pakken. Om dit voor de lezer inzichtelijk te maken, geeft onderstaande tabel een overzicht van de grootste problemen (kopjes boven de kolom) en de oplossingen (eerste vakje van elke rij). De kruisjes in het hart van de tabel tonen vervolgens de thema's waar de maatregel op ingrijpt.

Voorstel	Thema: Terugvorderingen	Thema: Hoge marginale druk
1. Kinderopvang direct gefinancierd	×	
2. Woonsubsidie via verhuurder	×	×
3. Zorgtoeslag via verzekeraar	×	×
4. Arbeidskorting afschaffen		×
5. AHK naar belastingvrije som	×	×
6. Hogere kinderbijslag	×	
7. Eigen woning defiscaliseren		
8. Uniform OVB-tarief		
9. Box 3 realisatiebeginsel		
10. Lagere IB-tarieven		×
11. Pakketmaatregel fiscale regelingen		
12. Trendmatig koopkrachtbeleid		

Zoals te zien is, wordt elk van de grote problemen door meer dan één maatregel geadresseerd. De meeste kruisjes staan bij 'Belastingillusie', gevolgd door 'administratieve druk huishoudens' en 'uitvoerbaarheid'. Dit laat zien wat ook de prioriteit was van deze visie: een meer begrijpelijk en eenvoudig belastingstelsel voor gewone mensen.

De voorstellen zelf staan hieronder kort nog een keer opgesomd:

1. **Directe financiering van kinderopvang.** De kinderopvangtoeslag verdwijnt als fiscale regeling. Kinderopvang wordt direct gefinancierd, op een vergelijkbare manier als het primair onderwijs.
2. **Huurtoeslag verrekend in de huur.** De huurtoeslag verdwijnt als uitkering aan de huurder. In plaats daarvan ontvangt de verhuurder een inkomensafhankelijke rijksbijdrage, zodat de huurder een lagere nettohuur betaalt. De marginale druk blijft bestaan maar verandert van karakter: geen terugvorderingen meer en geen jaarlijkse onzekerheid over het toeslagbedrag.

Belastingillusie	Uitvoerbaarheid	Behandeling van vermogen	Administratieve druk huishoudens
	×		×
	×		×
	×		×
×			
×			×
			×
×	×	×	×
×	×	×	
×		×	×
×			
×	×		
×	×		

3. **Zorgtoeslag verrekend in de zorgpremie.** De zorgtoeslag verdwijnt als aparte uitkering. De zorgverzekeraar ontvangt een inkomensafhankelijke rijksbijdrage en verlaagt de nettopremie voor de verzekerde. De geldstroom wordt verlegd van burger naar verzekeraar, zonder dat de verzekerde een aanvraag hoeft in te dienen.
4. **Einde aan de arbeidskorting.** De arbeidskorting wordt afgeschaft. Het maakt de tariefstructuur transparanter en met de budgettaire ruimte die vrijkomt worden de tarieven verlaagd.
5. **Einde aan de algemene heffingskorting.** De algemene heffingskorting wordt vervangen door een belastingvrije som die overdraagbaar is aan de partner, als erkenning van het huishouden als economische eenheid.
6. **Verhoging van de kinderbijslag.** Het kindgebonden budget verdwijnt als inkomensafhankelijke regeling met terugvorderingsrisico. De kinderbijslag wordt substantieel verhoogd als universele en voorspelbare tegemoetkoming voor ouders.

7. **Defiscalisering van de eigen woning.** De hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait verdwijnen. De eigen woning verlaat box 1 volledig en blijft ook buiten box 3.
8. **Eén tarief voor de overdrachtsbelasting.** Het huidige drietarievenstelsel voor woningtransacties, met aparte tarieven voor starters, eigenwoningbezitters en beleggers, wordt vervangen door één uniform tarief voor alle woningtransacties.
9. **Box 3 met realisatiebeginsel.** Belasting op vermogen wordt geheven op het moment dat rendement daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zoals bij verkoop van aandelen, ontvangst van dividend of rente.
10. **Lage schijftarieven in de inkomstenbelasting.** De opbrengst van de hervormingen wordt ingezet voor verlaging van de inkomstenbelasting. Er komen meer schijven, startend met een laag tarief in de eerste schijf.
11. **Herziening van fiscale regelingen in één pakket.** Het een-voor-een aanpakken van fiscale regelingen is politiek moeilijk en levert te weinig op voor substantiële tariefsverlaging. Er is een hervormingspakket nodig van meerdere regelingen met een groot budgettair beslag.
12. **Trendmatig koopkrachtbeleid.** Koopkrachtbeleid wordt alleen nog vastgesteld aan het begin van de kabinetsperiode. Koopkrachtreparaties vinden alleen plaats in tijden van economische disruptie.

7.2 Samenvatting per hoofdstuk

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het Nederlandse belastingstelsel is duur, ingewikkeld en toe aan fundamentele hervorming. De urgentie is groot: een reeks rapporten heeft de problemen in kaart gebracht, maar politieke actie is uitgebleven. Dit rapport kiest voor een integrale aanpak vanuit de christendemocratische visie. Halve maatregelen zijn te kostbaar: de politieke kosten van hervorming worden elke keer opnieuw gemaakt, terwijl de opbrengsten pas op de lange termijn zichtbaar worden. We bakenen het probleem af tot de inkomstenbelasting, het toeslagenstelsel en de fiscale regelingen.

Hoofdstuk 2: Het probleem van de belastingillusie

Het stelsel verstoort de alledaagse leefwereld van huishoudens op drie manieren. Ten eerste door de belastingillusie: mensen weten niet wat ze werkelijk betalen of ontvangen, omdat heffingskortingen en toeslagen de werkelijke marginale druk verbergen. Ten tweede door de terugvorderingen:

meer dan 300.000 huishoudens hebben schulden bij de Belastingdienst, overwegend als gevolg van toeslagen die op basis van een geschat inkomen worden uitbetaald en achteraf worden gecorrigeerd. Ten derde de onbereikbaarheid: een aanzienlijk deel van de rechthebbenden maakt geen gebruik van toeslagen, uit angst voor terugvorderingen of onbegrip over de regels. De oorzaken van de drie verstoringen liggen in het gebruik van fiscale instrumenten voor inkomenspolitiek en in stelselmatige onderschatting van uitvoeringsproblemen.

Hoofdstuk 3: Christendemocratische visie op belastingen

Vier kernbegrippen normeren de christendemocratische positie op belastingen. Publieke gerechtigheid: de overheid heft naar recht, niet naar veronderstelling, en een begrijpelijk stelsel is een morele eis. Gespreide verantwoordelijkheid: de overheid is terughoudend met fiscale sturing van gedrag en respecteert de eigen keuzes van mensen en verbanden. Solidariteit: steun bereikt de mensen die het nodig hebben, ook in de uitvoering. Een stelsel dat op papier solidair is maar in de leefwereld terugvordert, voldoet niet aan de norm. Rentmeesterschap: belastingwetgeving is van goede kwaliteit, uitvoerbaar en bestand tegen de tand des tijds.

Hoofdstuk 4: Perspectief op werk en inkomen

De kinderopvangtoeslag wordt omgevormd tot een publieke voorziening die direct aan kinderopvanginstellingen wordt gefinancierd. De huurtoeslag wordt vervangen door een woonsubsidie die via de verhuurder loopt: de huurder betaalt een inkomensafhankelijke nettohuur, de verhuurder ontvangt een rijksbijdrage voor het verschil. De zorgtoeslag wordt verrekend via de verzekeraar, die een inkomensafhankelijk bedrag rechtstreeks van de overheid ontvangt. De arbeidskorting en de algemene heffingskorting worden afgeschaft en vervangen door een transparante tariefstructuur met een belastingvrije som die overdraagbaar is aan de partner. Het kindgebonden budget verdwijnt; de kinderbijslag wordt substantieel verhoogd. Koopkrachtbeleid van de regering wordt trendmatig: in plaats van jaarlijkse bijsturingen op basis van koopkrachtplaatjes wordt beleid gemaakt op basis van beleidsdoelen aan het begin van een kabinetsperiode.

Hoofdstuk 5: Perspectief op vermogen en eigen woning

De eigen woning wordt volledig gedefiscaliseerd: de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait vervallen allebei. De overdrachtsbelasting krijgt één uniform tarief voor alle woningtransacties. Voor vermogen in box 3 wordt

gekozen voor het realisatiebeginsel: belasting wordt geheven op het moment dat een vermogenswinst daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Hoofdstuk 6: Perspectief op fiscale regelingen

Het budgettaire belang van fiscale regelingen is groot. Door de voorgestelde hervormingen zal hier al ongeveer de helft van wegvallen. Maar een volgende stap is nodig om de wildgroei van fiscale regelingen tegen te gaan. We stellen een pakketmaatregel voor om een groot aantal regelingen tegelijk op te ruimen. En we doen het voorstel voor trendmatig koopkrachtbeleid om de vraag naar ad hoc reparaties van koopkracht te verminderen.

7.3 Conclusie

Dit rapport heeft laten zien dat de problemen met het belasting- en toeslagenstelsel niet incidenteel zijn. Ze volgen uit een patroon van keuzes: de keuze om het stelsel te gebruiken voor inkomenspolitiek, de keuze voor verfijning boven eenvoud, de keuze voor papieren rechtvaardigheid boven werkzame solidariteit. Die keuzes hebben geleid tot een stelsel dat de mensen voor wie het bedoeld is het zwaarst belast: in complexiteit, in onzekerheid, in terugvorderingen.

De voorstellen in dit rapport vormen samen een noodzakelijke hervorming van inkomstenbelasting en toeslagen. De hervorming is ambitieus, maar niet ongefundeerd. Die fundering wordt geboden door ons christendemocratisch gedachtegoed en door de realiteit van wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van het stelsel.

Er zullen op de korte termijn koopkrachteffecten plaatsvinden. Op basis van bestaande studies denken we dat die beperkt kunnen blijven. Resterende inkomenseffecten zullen op de korte termijn gecompenseerd moeten worden in een overgangsregime. Waarbij we aantekenen dat de bestendigheid van het nieuwe stelsel, met meer vaste bedragen en doorzichtige tarieven een waarde heeft die uitgaat boven het directe financiële belang. Juist de lage inkomens zullen hier de vruchten van plukken, met een grotere voorspelbaarheid van de financiële stromen van staatswege en beter maatwerk van gemeenten.

Belastingeenvoud

Het Nederlandse belastingstelsel is te complex geworden. Belastingtarieven vertellen nog maar een deel van het verhaal. Een wirwar van kortingen en toeslagen bepaalt steeds vaker wat mensen netto overhouden. Zo kon een 'belastingillusie' ontstaan: mensen weten vaak niet meer hoeveel belasting ze werkelijk betalen en ze kunnen met onverwachte terugvorderingen te maken krijgen. Daarmee is het belastingstelsel voor velen een bron van onzekerheid en onbegrip geworden.

Dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Belastingeenvoud*, analyseert het Nederlandse belastingstelsel vanuit christendemocratisch perspectief. Het laat zien hoe de sterke nadruk op politieke sturing van koopkracht heeft bijgedragen aan een steeds ingewikkelder stelsel.

Het rapport doet ook concrete voorstellen voor een drastische vereenvoudiging van de inkomstenbelasting, de toeslagen en heffingskortingen. Want de eenvoud moet terug. Een deugdelijk functionerend belastingstelsel geeft mensen duidelijkheid en voorspelbaarheid over wat ze betalen en overhouden en over de kosten van kinderopvang, huur en zorg. Eenvoud in de belastingheffing heeft een waarde in zichzelf, ten dienste van het goede samenleven en het samenwerken.

Wetenschappelijk
Instituut CDA