



Belastingdienst

Door gedragseconomische inzichten kunnen we belastingen leuker maken

Gedragsinzichten kunnen helpen om de belastingmoraal te verbeteren en weerstand te verlagen. Bij zowel beleid als uitvoering moet er meer rekening worden gehouden met het gegeven dat mensen niet volstrekt rationeel en wilskrachtig zijn.

IN HET KORT

- Het beperken van stress en ‘leuk maken’ van belastingen verhoogt de regelnaleving.
- Vooringevulde aangiftes bijvoorbeeld zijn stress-beperkend, en bedankjes maken het leuk.
- De effectiviteit van zulke toepassingen hangt af van de context en van details. Dus experimenteren is nodig.

SUZANNE PIETERSMA

Senior-beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

JOB HARMS

Beleidsmedewerker bij MinFin

SJOERD GOSLINGA

Kennisadviseur bij de Belastingdienst

KIM HERBEL

Communicatieadviseur bij de Belastingdienst

HARRIE VAN ROOIJ

Communicatieadviseur bij de Belastingdienst

BABS WESTENBERG

Beleidsadviseur bij de Belastingdienst

“Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.” Met deze slogan heeft de Belastingdienst zich tussen 1993 en 2019 ingezet om het draagvlak voor belastingheffing te vergroten. Door voor de burger de hobbels in het proces weg te nemen, zo was het idee, verbetert de betaalmoraal en neemt de weerstand af tegen belastingheffing en tegen hervormingen daarvan.

Tegen sommige belastingen, zoals de gehate erf- en schenkbelasting, blijft de weerstand echter aanzienlijk. Ook zou 65 procent van de Nederlanders graag zien dat de belasting op inkomen verlaagd werd, en zou 59 procent positief staan tegenover een btw-verlaging (Motivaction, 2021).

En zo'n weerstand in de samenleving tegen belastingheffing kan forse consequenties hebben. Soms stranden belastinghervormingen erdoor, zodat de baten van deze hervormingen – een efficiëntere allocatie of juist meer herverdeling – niet gerealiseerd worden. Denk bijvoorbeeld aan de vaak moeizame pogingen om rond de hypotheekrenteaftrek hervormingen door te voeren.

De slogan mag dan sinds 2019 niet meer in gebruik zijn, maar de ambitie om belastingheffing makkelijker, leuker en inzichtelijker te maken is er nog steeds. In dit artikel schetsen we de mogelijkheden daartoe op basis van gedragseconomische inzichten. Deze inzichten worden steeds vaker toegepast binnen beleid en uitvoering en zijn juist nu relevant nu de maatregelen uit het nieuwe regeerakkoord worden uitgewerkt.

Een realistisch mensbeeld

Uit gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt dat – in tegenstelling tot het klassieke mensbeeld van de ‘homo economicus’ – mensen lang niet altijd volledig rationeel, aandachtig, wilskrachtig en zelfzuchtig zijn. Onze mentale vermogens, wilskracht en aandacht worden begrensd door zowel onze natuur als omgevingsfactoren. Tegelijkertijd worden mensen ook gedreven door allerlei onbewuste en intuïtieve mentale processen. Mensen zijn vaak begaan met het welzijn van anderen, en niet enkel op persoonlijke gewin gericht.

Rekening houden met dit realistische mensbeeld en deze processen is belangrijk – het kan bijdragen aan het draagvlak voor aanpassingen en hervormingen, fouten voorkomen in bijvoorbeeld de belastingaangifte, en kan zo de belastingmoraal hoog houden. In dit artikel bespreken we daarom vier gedragswetenschappelijke invalshoeken die relevant zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van belastingen: vermijden van mentale druk, rekening houden met biases en heuristieken, inspelen op de sociale preferenties van mensen en creëren van interactie.

Vermijden van mentale druk

Belastingen blijven voor veel mensen iets waar ze zich liever niet mee bezighouden, en wat vaak ook stress oplevert. Zo blijkt uit onderzoek in Amerika dat het aantal verkeersslachtoffers hoger is vlak voor de deadline van een belastingaangifte (Redelmeier en Yarnell, 2012). Dit wordt toegeschreven aan de tijdsdruk en stress die zo'n deadline oplevert, waardoor de mentale vermogens van mensen om in het verkeer op te letten onder druk komen te staan.

Om stress over belastingen te reduceren is het ten eerste verstandig als de overheid heel duidelijk is over belastingen. Dat begint bij het reduceren van complexiteit. De weerstand tegen belastingen neemt namelijk vaak af als mensen beter snappen welke belastingen, tarieven, regelingen en uitzonderingen op hen van toepassing zijn (Kuziemko et al., 2015). En complexiteit verergert juist de *non-compliance* (Saad, 2014).

Een voorbeeld waarbij belastingen eenvoudiger kunnen worden, zijn de heffingskortingen binnen de inkomstenbelasting. Sommige heffingskortingen worden automatisch verrekend met je salaris, en andere worden verrekend als je jaarlijks je inkomstenbelasting doet – zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Hierdoor is het heel moeilijk voor mensen om hun belastingdruk te doorgronden.

Door alle heffingskortingen in het inkomen te verwerken – en dit heel transparant te doen – kan de weerstand verminderen die er nu is tegen (de hoogte van) de inkomstenbelastingen. Hierbij is het wel essentieel dat mensen niet overstelpt worden met enorme hoeveelheden informatie op hun loonstrook. Onderzoek kan vaststellen welke informatiehoeveelheid optimaal is.

Ten tweede kan de overheid in de belastingheffing werken met handige *defaults* (standaardinstellingen). Door slechts een beperkt beroep te doen op het ‘doenvermogen’, de proactieve houding van de belastingplichtige (WRR, 2017), kan de overheid stress voorkomen. Zo blijkt uit een laboratoriumexperiment dat een correct vooringevulde aangifte leidt tot hogere regelnaleving dan een niet-vooringevulde aangifte (Van Dijk et al., 2020).

Voor-invullen helpt ook om het niet-gebruik van aftrekposten te reduceren. Bij de belastingaangifte moeten mensen nu bijvoorbeeld al hun giften aan goede doelen zelf doorgeven. In Denemarken hebben ze het sinds 2008 zo geregeld dat burgers dit zelf niet meer hoeven te doen. Dit geven de goede doelen door en de giften komen automatisch in de vooringevulde aangifte te staan. Voorheen vergaten Deense belastingbetalers vaak om (kleine) giften door te geven, maar sinds de invoering van deze *‘information reporting’* was er een stijging van vijftien procent van de giftenaftrek (Gillitzer en Skov, 2018). Het wordt mensen echt makkelijk gemaakt, waardoor ze zichzelf minder snel benadelen. Zo’n aanpak zouden we in Nederland ook kunnen overwegen, om zo het niet-gebruik van bepaalde aftrekposten te reduceren.

Rekening houden met biases en heuristieken

Bij al het gedrag van mensen spelen *biases* (mentale vertekeningen oftewel vooroordelen) en heuristieken (vuistregels) een rol. Zo houden mensen er in het algemeen niet van om dingen te verliezen. Want vaak weegt het verliezen van iets wat je hebt zwaarder dan het verkrijgen van iets dat je nog niet hebt (*verliesaversie*) (Kahneman et al., 1991). Uit onderzoek in Zweden en Amerika blijkt bijvoorbeeld dat belastingbetalers die bij hun aangifte een kleine aanslag (een verlies) in het verschiet hebben significant meer aftrekposten opvoeren, dan vergelijkbare belastingplichtigen die een kleine teruggaaf kunnen verwachten (Engström et al., 2015; Rees-Jones, 2017).

Sommige belastingen zijn zo vormgegeven dat ze standaard een verliesaversie oproepen, zoals bijvoorbeeld bij de erfbelasting. Daartegenover staan belastingen die we al betalen voordat we iets verkrijgen, zoals de loonbelastingen. In de woorden van blueszanger Muddy Waters: *“You can’t lose what you ain’t never had.”* Kortom: geef belastingen zo vorm dat mensen vooral iets terugkrijgen, en niet iets hoeven bij te betalen. Bij de erfbelasting kan er bijvoorbeeld worden gewerkt met een proforma aanslag, waardoor het voor de ontvanger van de erfenis al meteen duidelijk is wat er netto overblijft.

Mensen baseren hun verwachtingen vaak op *ankerwaarden*. Deze ankerwaarden dienen als referentiepunt, en daar worden nieuwe bedragen mee vergeleken. Bij belastingen betekent dit dat mensen bijvoorbeeld een bepaald bedrag aan te betalen inkomstenbelasting verwachten. Alles wat ze meer moeten betalen wordt dan als ‘veel erger’ ervaren. Een onderzoek laat zien dat men de pensioen-

spaardoelen die in brieven worden vermeld dan als anker gebruikt – hoe hoger de vermelde bedragen, hoe hoger mensen hun individuele doelen stellen (Choi et al., 2017). Dit laat zien dat bij de vormgeving van een belasting heel goed moet worden gekeken wat er als anker dient.

Een ankerwaarde kan bijvoorbeeld worden ingezet rond de voorlopige aanslag. Om te voorkomen dat een zpp’er zijn toekomstige inkomen onderschat, en daardoor een onverwacht hoge definitieve aanslag krijgt, kan het handig zijn om bij de voorlopige aanslag een hoge *default* inkomensschatting te hanteren (die iemand vervolgens zelf nog wel kan aanpassen). Bijvoorbeeld het inkomen van het vorige belastingjaar plus twintig procent. Door zo’n hoog ‘anker’ zal iemand minder snel geneigd zijn om het inkomen te onderschatten.

Mensen hebben een begrensde aandacht, en laten zich sterk leiden door informatie die zichtbaar en makkelijk beschikbaar is (*salience*). Voor bestaande belastingen geldt dat hoe minder zichtbaar de belastingen zijn, hoe minder weerstand deze oproepen.

Belastingen die vooral een gedragsverandering tot doel hebben, zullen daarentegen juist zo zichtbaar mogelijk moeten zijn. Denk aan de energiebelasting en de accijnzen op tabakswaaren. Deze moeten mensen respectievelijk stimuleren om te verduurzamen en om gezonder te leven. Een veldexperiment in Amerika laat zien dat wanneer deze prijsprikkels in de vorm van een hogere btw heel zichtbaar zijn – bijvoorbeeld hogere prijzen voor alcohol – de prikkel het meeste effect heeft, en tot minder aankopen van die artikelen leidt (Chetty et al., 2009). De *nog in te voeren suikerbelasting* kan dan ook effectiever zijn – als het gaat om gedragsverandering – wanneer de prijsverhoging goed zichtbaar wordt gemaakt.

Inspelen op sociale preferenties

Mensen zijn lang niet altijd enkel gericht op persoonlijk gewin. De bereidheid om belasting te betalen komt in belangrijke mate vanuit de motivatie om anderen te helpen, om samen te werken en om ‘ons steentje bij te dragen’ en erop te vertrouwen dat anderen dit ook doen. Die motivatie kan vergroot worden door mensen een brief te sturen waarin wordt benadrukt dat belastingen voor collectieve en sociale voorzieningen, zoals onderwijs en zorg, gebruikt worden. Dit blijkt uit een Noors veldexperiment (Bott et al., 2020).

Ook kunnen pro-sociale motieven mensen ertoe bewegen om bepaalde belastinghervormingen te steunen, zelfs wanneer die hervormingen niet in hun directe persoonlijke belang zijn. Relevant daarbij is de manier waarop mensen aankijken tegen de rechtvaardigheid van de verdeling van de belastingdruk (distributieve rechtvaardigheid). Dus: hoeveel belastingen jij moet betalen in verhouding tot anderen en hoeveel baat je hebt bij de belastingen. Uit een enquête onder Nederlandse ondernemers blijkt dat dit gevoel van rechtvaardigheid sterk samenhangt met de bereidheid van ondernemers om hun eigen belastingen te betalen (Verboon en Goslinga, 2009).

Het advies hier is om het zicht van de belastingplichtigen op wat anderen aan belasting betalen te vergroten. In Nederland is dat zicht er niet. In Finland, Noorwegen en Zweden is het juist heel makkelijk op te zoeken hoe-

veel anderen aan belasting betalen. Meer openheid over de door ons betaalde belastingen kan de weerstand wegnemen tegen belastinghervormingen (Kingma, 2021). Als duidelijk wordt welke fiscale voordelen er nu zijn voor vermogende Nederlanders, dan zou dat er wellicht voor kunnen zorgen dat de overgrote meerderheid in Nederland meer open gaat staan voor hervormingen.

Mensen zijn kuddedieren en stemmen hun houding en gedrag vaak af op wat anderen – uit hun groep – doen (descriptieve norm) of vinden (prescriptieve norm). Benadrukken dat het merendeel van de Nederlanders (een specifieke) belasting betaalt, kan de belastingcompliance verhogen en de weerstand verminderen. Een veldexperiment in Engeland toont aan dat mensen hun achterstallige belastingen sneller betalen als ze er op geattendeerd worden dat de meeste andere burgers ook al hun belasting hebben betaald (Hallsworth et al., 2017).

Ook in Nederland wordt gebruik gemaakt van dit inzicht, zo communiceert de Belastingdienst bijvoorbeeld: “bijna negentig procent van de mensen heeft hun belastingaangifte al gedaan”. De aanbeveling is hier om meer te experimenteren met zulke interventies en om goed te onderzoeken in hoeverre en in welke omstandigheden dit tot hogere compliance en belastingmoraal leidt.

Creër interactie

Mensen houden graag controle over hun leven en hebben bij voorkeur invloed op hoe de dingen om hen heen verlopen (Averill, 1973). Wie zijn mening mag geven en inspraak heeft op de manier waarop belastingen worden besteed of worden vormgegeven, heeft minder weerstand tegen de heffing en dit leidt tot hogere compliance (Feld en Tyran, 2002). Het gaat hier niet om een algemeen stemrecht, maar echt om het oproepen van betrokkenheid bij belastingen.

Uit experimenteel onderzoek blijkt dat, zodra mensen hun voorkeuren mogen doorgeven over waaraan hun belastinggeld wordt besteed, dit tot zestien procent meer compliance kan leiden. Deze voorkeuren hoeven niet eens bindend te zijn (Lamberton et al., 2014).

In Nederland wordt er op lokaal niveau soms wel een directe inspraak geregeld op de besteding van middelen, maar wat betreft landelijke belastingen is deze vorm van burgerbetrokkenheid er nog niet.

Maar inspraak is soms niet eens nodig. Uit experimenteel onderzoek komt naar voren dat een bedankje voor het betalen van je belastingen (in de vorm van een financiële beloning) bij sommige mensen kan leiden tot hogere compliance (Kastlunger et al., 2011). Mensen vinden het fijn om te weten dat hun bijdrage wordt gewaardeerd.

In campagnes van de Belastingdienst zit wel al vaak een boodschap die wederkerigheid benadrukt. Zo wordt er bijvoorbeeld vermeld: “Wij hebben alvast de gegevens voor u klaargezet. Controleert u het even?” Maar expliciete bedankjes ontbreken nog, en het zou nuttig zijn om meer te experimenteren met deze benadering om te zien in welke mate en op welke manier bedankjes kunnen bijdragen aan compliance.

Zo zouden gemeentes dit principe kunnen inzetten rond de onroerendezaakbelasting (OZB). Mensen vinden deze belasting heel vervelend, maar gemeentes kunnen benadrukken hoe belangrijk deze belastingen zijn voor een

leefbare gemeente. Ze kunnen concreet aangeven welke mooie dingen er gepland zijn voor het komende jaar, en mensen bedanken voor hun bijdrage. Hiermee verandert de hele sfeer rond belastingen, en wordt de OZB-aanslag hopelijk als een prettigere belasting gezien.

Blijven leren en experimenteren

Een belangrijke les uit de gedragswetenschappen is dat de effectiviteit van de beleidsmaatregelen, die gebruikmaken van deze gedragsinzichten, in grote mate afhangt van de specifieke context. Vaak zijn de gedragseffecten van interventies beperkt onderzocht, en nog niet breed gerepliceerd. Daarom zoeken wij zelf binnen beleid en uitvoering zoveel mogelijk de ruimte op om te experimenteren, zowel met wet- en regelgeving als op het gebied van communicatie en handhaving. We roepen ook iedereen in de politiek op om deze experimenteerruimte zo veel mogelijk op te zoeken en waar mogelijk te creëren, zodat we de belastingen zo effectief mogelijk kunnen inrichten.

Literatuur

- Averill, J.R. (1973) Personal control over aversive stimuli and its relationship to stress. *Psychological Bulletin*, 80(4), 286–303.
- Bott, K.M., A.W. Cappelen, E.Ø. Sørensen en B. Tungodden (2020) You've got mail: a randomized field experiment on tax evasion. *Management Science*, 66(7), 2801–2819.
- Chetty, R., A. Looney en K. Kroft (2009) Salience and taxation: theory and evidence. *The American Economic Review*, 99(4), 1145–1177.
- Choi, J.J., E. Haisley, J. Kurkoski en C. Massey (2017) Small cues change savings choices. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 142, 378–395.
- Dijk, W.W. van, S. Goslinga, B.W. Terwel en E. van Dijk (2020) How choice architecture can promote and undermine tax compliance: testing the effects of prepopulated tax returns and accuracy confirmation. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 87, 101574.
- Engström, P., K. Nordblom, H. Ohlsson en A. Persson (2015) Tax compliance and loss aversion. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4), 132–164.
- Feld, L.P. en J. Tyran (2002) Tax evasion and voting: An experimental analysis. *Kyklos*, 55, 197–222.
- Gillitzer, C. en P.E. Skov (2018) The use of third-party information reporting for tax deductions: evidence and implications from charitable deductions in Denmark. *Oxford Economic Papers*, 70(3), 892–916.
- Hallsworth, M., J.A. List, R.D. Metcalfe en I. Vlaev (2017) The behavioralist as tax collector: using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14–31.
- Kahneman, D., J.L. Knetsch en R.H. Thaler (1991) Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193–206.
- Kastlunger, B., S. Muehlbacher, E. Kirchler en L. Mittone (2011) What goes around comes around? Experimental evidence of the effect of rewards on tax compliance. *Public Finance Review*, 39(1), 150–167.
- Kingma, A. (2021) Opinie: ‘Mensen praten liever over hun seksleven dan hun inkomen’. *De Volkskrant*, 23 februari.
- Kuziemko, I., M.I. Norton, E. Saez en S. Stantcheva (2015) How elastic are preferences for redistribution? Evidence from randomized survey experiments. *The American Economic Review*, 105(4), 1478–1508.
- Lamberton, C.P., J.-E. De Neve en M.I. Norton (2014) Eliciting taxpayer preferences increases tax compliance. Harvard Business School Working Paper, 24 april.
- Motivaction (2021) *Draagvlak belastingstelsel onderzoeksrapportage*. Ministerie van Financiën. Te vinden op rijksoverheid.nl
- Redelmeier, D.A. en C.J. Yarnell (2012) Road crash fatalities on US income tax days. *JAMA*, 307(14), 1486–1488.
- Rees-Jones, A. (2017) Quantifying loss-averse tax manipulation. *The Review of Economic Studies*, 85(2), 1251–1278.
- Saad, N. (2014) Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: taxpayers' view. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 109, 1069–1075.
- Verboon, P. en S. Goslinga (2009) The role of fairness in tax compliance. *Netherlands Journal of Psychology*, 65(4), 136–145.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief of redzaamheid*. WRR-Rapport, 97.