

Vergaderjaar 2012–2013

**33 402**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2013)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 oktober 2012

#### **Inhoudsopgave**

1.	Algemeen	1
2.	Inleiding	2
2.1.	Begrotingsakkoord 2013	2
2.2.	Vereenvoudiging	5
2.3.	Fraude- en constructiebestrijding	5
2.4.	Horizonbepaling	8
3.	Inkomstenbelasting	8
3.1.	Vereenvoudiging scholingsuitgaven	8
3.2.	Dichten fiscale weglek zorgmaatregelen	9
4.	Afstempeling eigenbeheerpensioenen	10
5.	Werkkostenregeling	14
6.	Afdrachtvermindering onderwijs	15
7.	S&O-afdrachtvermindering	21
8.	Vennootschapsbelasting	22
8.1.	Afschaffen thincapregeling	22
8.2.	Buitenlandse belastingplicht bestuurdersbeloningen	23
9.	Wijzigingen overdrachtsbelasting	26
9.1.	Tijdelijke verlenging doorverkooptermijn	26
9.2.	Latere verkrijging aanhorigheden woning	27
10.	Constructiebestrijding bodem(voor)recht	28
11.	Koopkracht- en lastenpakket	37
12.	Overig	38
13.	NOB-commentaar	46

#### **1. Algemeen**

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de PVV, de SP, het CDA, D66, de ChristenUnie, GroenLinks en de SGP.

Het kabinet is verheugd over de waardering van de fracties van de VVD en de PvdA voor de verrichte inspanningen met betrekking tot het omvangrijke pakket wetgeving. Voorts is het kabinet blij met de steun van de

leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en GroenLinks voor de bestrijding van constructies/ belastingfraude.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het nog steeds in de lijn der verwachting ligt dat de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen haar werkzaamheden in het voorjaar van 2013 zal kunnen afronden. De val van het kabinet heeft het tijdschema van de commissie doorkruist. Als het oorspronkelijke tijdschema zou zijn gehandhaafd, zou het advies van de commissie worden uitgebracht op het moment dat het nieuwe kabinet naar alle waarschijnlijkheid al aan het werk zou zijn. Concrete toepassing van het advies van de commissie in het kabinetsbeleid zou daardoor onwaarschijnlijk worden. Om die reden heb ik in juli de voorzitter van de commissie verzocht om eerder met een advies te komen dat kon worden meegenomen in de informatie en de formatie. Te deed mij dan ook genoegen dat de voorzitter mij afgelopen dinsdag, 16 oktober jl., een exemplaar van de tussenrapportage van zijn commissie kon aanbieden. Ik heb die rapportage meteen aan de Tweede Kamer doorgestuurd.

## **2. Inleiding**

### *2.1. Begrotingsakkoord 2013*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de aanpassing van de loan-to-value (LTV) ratio via een afzonderlijk wijzigingsbesluit wordt geregeld en wanneer die aanpassing is te verwachten. De stapsgewijze verlaging van de LTV-ratio van 106% naar 100%, met een procentpunt per jaar vanaf 2013, zoals voorzien in het Begrotingsakkoord 2013<sup>1</sup>, is geen fiscale maatregel en past om die reden niet in dit wetsvoorstel, noch in een van de daarmee samenhangende fiscale wetsvoorstellen. De LTV-maatregel vindt zijn grondslag in artikel 115 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en zal worden opgenomen in een ministeriële regeling. De wijziging met betrekking tot de grondslag zal worden opgenomen in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013. Laatstgenoemd besluit, thans voor advies aanhangig bij de afdeling advisering van de Raad van State, zal in het Staatsblad worden gepubliceerd. Voornoemde ministeriële regeling zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer en in welke vorm de Tweede Kamer de uitgewerkte fiscale voorstellen uit het deelakkoord begroting 2013 tegemoet kan zien. Het deelakkoord is gesloten door de Tweede Kamerfracties van de VVD en PvdA. De heren Harbers en Plasterk hebben op 5 oktober jl. amendementen ingediend waarin het niet doorgaan van vitaliteitssparen, de verhoging van de assurantiebelasting en de invoering van de werkbonus is uitgewerkt.<sup>2</sup> Verder heeft de heer Harbers tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen op 3 oktober 2012 het volgende gezegd over het wetsvoorstel Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer: «Verder kondig ik alvast aan dat de VVD – de vorige spreker heeft het er niet over gehad maar ik denk dat het zomaar ook geldt voor de PvdA – tegen het reeds ingediende wetsvoorstel herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer zal stemmen».

De leden van de fractie van D66 constateren dat volgens het CPB de belastinginkomsten achterblijven bij de economische groei. Volgens de fractie van D66 ontkomt het kabinet er daarom niet aan jaarlijks rond € 2 miljard extra te vinden via hogere lasten of meer bezuinigingen. De leden vinden dit een onwenselijke situatie. De leden vragen hoe het kabinet

---

<sup>1</sup> Bijlage 2 bij de Voorjaarsnota 2012, Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nrs. 5 en 6.

hierover denkt en of op de achtergronden van dit probleem en mogelijke oplossingen kan worden ingegaan. De uitkomst op basis van de verwachte macro-economische ontwikkeling in de periode 2013–2017 uit de Juniraming 2012 van het CPB is dat de inkomsten gemiddeld genomen over de periode 2013–2017 achterblijven bij de waardeontwikkeling van het bbp. Het meest recente advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over de budgettaire opgave is gebaseerd op deze MLT-raming van het CPB en houdt dus nadrukkelijk rekening met achterblijvende inkomsten in de komende periode. Ook is het pakket maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 gebaseerd op een meerjarenraming van de ontwikkeling van het EMU-saldo waarbij de inkomsten achterblijven bij de ontwikkeling van het bbp. Het kabinet heeft hiermee tevens rekening gehouden in de ramingen ten behoeve van de Miljoenennota 2013. De ontwikkeling van de inkomsten hangt samen met de economische ontwikkeling, of beter gezegd met de relevante onderliggende macro-economische factoren. De ontwikkeling van de belastingontvangsten in relatie tot de economische groei kan van jaar op jaar flink fluctueren voornamelijk doordat de samenstelling van de economische groei ook niet ieder jaar gelijk is. Met andere woorden, met eenzelfde waardegroei van het bbp, maar een andere samenstelling van de economische groei, kan de ontwikkeling van de belastingontvangsten al gauw afwijken van de waardegroei van het bbp. Momenteel en in de komende periode wordt voorzien dat de economische groei voornamelijk zal worden gedragen door de uitvoer en veel minder door de consumptie. Verder is de verwachte reële loonstijging laag en wordt een lage werkgelegenheidsgroei verwacht. In combinatie met hoge pensioenpremies en lage reële pensioenuitkeringen leiden deze vooruitzichten tot achterblijvende ontvangsten bij de omzetbelasting respectievelijk de loon- en inkomensheffing. Lagere huizenprijzen en een daling in de verkoop van woningen zorgen eveneens voor lagere en daarmee achterblijvende ontvangsten uit de overdrachtsbelasting. Als de inkomsten zich over een wat langere termijn minder hard ontwikkelen dan de economische groei beperkt dat de mogelijkheden voor extra uitgaven en/of lastenverlichtingen. Door hier nadrukkelijk rekening mee te houden in de meerjarenraming wordt juist zo veel mogelijk voorkomen dat het EMU-saldo door de grens van -3% van het bbp gaat waardoor er alsnog zou moeten worden omgebogen. Uiteraard geldt voor alle ramingen dat deze met onzekerheid zijn omgeven. Naast de economische ontwikkeling zijn er andere oorzaken aan te wijzen waarom de ontvangsten van bepaalde belastingsoorten achterblijven, zoals die van de milieubelastingen, waarvan de grondslagontwikkeling de groei van het BBP niet bijhouden. Een correctie in de structuur van verschillende milieubelastingen kan zowel helpen milieudoelen te realiseren als om de soliditeit van het belastingstelsel te vergroten. Een goed voorbeeld hiervan zijn de maatregelen in de Wet uitwerking autobrief van vorig jaar, die de ontvangsten uit de BPM robuuster maken. De BPM-ontvangsten zijn daardoor minder gevoelig geworden voor het schoner worden van het wagenpark zonder dat de prikkel voor de aanschaf van schonere auto's is verdwenen.

De leden van de fractie van D66 vragen welke maatregelen het pakket Belastingplan 2013 voor meer solide belastinginkomsten bevat. Dit betreft in de eerste plaats de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013, deels vervangen door het deelakkoord begroting 2013. Deze maatregelen zijn gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën. In de tweede plaats de in het pakket opgenomen maatregelen gericht op fraude- en constructiebestrijding. Belastingfraude en constructies gaan ten koste van een solide opbrengst. Voor een toelichting op deze maatregelen wordt verwezen naar kader 1 en 3 in de memorie van toelichting<sup>1</sup> en het deelakkoord.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 3.

De leden van de fractie van de SGP hebben in verband met het niet invoeren van vitaliteitssparen verzocht te zoeken naar mogelijkheden voor verruiming van opnamemogelijkheden van de levensloopregeling. Vitaliteitssparen zou immers de mogelijkheid bieden om de in vitaliteitssparen omgezette aanspraken levensloop bestedingsvrij op te nemen. De levensloopregeling zelf kan alleen voor verlof opgenomen worden. De overgangsregeling met betrekking tot de levensloopregeling is tot stand gekomen in samenhang met de per 2013 te introduceren regeling voor vitaliteitssparen. Nu de regeling voor vitaliteitssparen op grond van het amendement Harbers/Plasterk niet meer wordt ingevoerd, is er naar mijn mening aanleiding om opnieuw te kijken naar het overgangsrecht levensloop. De vraag rijst ook of nog sprake is van een evenwichtige uitkomst bij een volledige, niet in de tijd beperkte, eerbiedigende werking voor deelnemers aan levensloopregeling met een aanspraak waarvan de waarde in het economische verkeer op 31 december 2011 € 3 000 bedroeg. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk.

Denkbaar is deze deelnemers aan de levensloopregeling een keuzemogelijkheid te bieden om hun aanspraak ingevolge de levensloopregeling eenmalig en bestedingsvrij op te nemen. Om te voorkomen dat de levensloopregeling een bestedingsvrij op te nemen equivalent van vitaliteitssparen wordt, zouden de deelnemers dan wel ineens hun volledige aanspraak moeten opnemen. Over het opgenomen bedrag wordt belasting betaald. Bij de belastingheffing kunnen dan uiteraard ook direct de opgebouwde rechten op de levensloopverlofkorting in aanmerking genomen worden. Als het levenslooptegoed eenmaal is opgenomen, zou inleg van nieuwe bedragen in de levensloopregeling niet meer moeten kunnen. Heffing tegen een bijzonder of gemaximeerd tarief zou de eenmalige opname extra aantrekkelijk kunnen maken, maar leidt tot problemen in de uitvoering. Beperking van de grondslag voor de belastingheffing tot bijvoorbeeld 80% van de aanspraak ingevolge levensloop en heffing over deze lagere grondslag tegen het progressieve tarief leidt, zonder grote bezwaren voor de uitvoering, ook tot belastingheffing naar een lager gemiddeld tarief, hetgeen de opname ineens stimuleert. Consequentie van een lagere belastingheffing bij de eenmalige opname is wel dat de deelnemers aan levensloop die levensloop voor verlof opnemen fiscaal nadeliger worden behandeld dan deelnemers die bestedingsvrij – en dus in principe in strijd met de oorspronkelijke bedoeling van de levensloopregeling – opnemen.

Een versoepeling van het overgangsrecht met betrekking tot de levensloopregeling zou naar mijn mening echter gepaard moeten gaan met een begrenzing van het overgangsrecht in de tijd. De deelnemers aan de levensloopregeling die op 31 december 2011 een aanspraak ingevolge levensloopregeling hadden waarvan de waarde in het economische verkeer € 3 000 of meer bedroeg kunnen nu in de tijd onbeperkt doorgaan met het opbouwen van een aanspraak waarmee een periode van extra verlof van maximaal 2,1 jaar gefinancierd kan worden. Nu de spaarloonregeling inmiddels afgeschaft is, de levensloopregeling voor alle andere werknemers afgelopen is en het vitaliteitssparen niet meer ingevoerd wordt, is het voordeel uit het overgangsrecht levensloop voor deze specifieke groep steeds moeilijker uit te leggen. Ook de administratieve lasten voor het overgangsrecht levensloopregeling worden voor een steeds kleiner wordende groep deelnemers in stand gehouden. Begrenzing in de tijd is derhalve sterk aan te raden en kan bereikt worden door afschaffing van het overgangsrecht met ingang van een bepaalde datum.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het kabinet het recente onderzoek van het LEI weegt, waaruit blijkt dat het afschaffen van het accijnsvoordeel op rode diesel in 2013 voor een doorsnee landbouwbedrijf een lastenverzwaring van rond de € 1 700 betekent. Ook vragen zij of het kabinet erkent dat lastenverzwaringen voor bedrijven die een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse export onverstandig zijn en of het kabinet wil overwegen het accijnsvoordeel op rode diesel in 2013 te behouden. Het afschaffen van het verlaagde accijnstarief voor rode diesel is één van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 en is inmiddels in de wet opgenomen. In het Begrotingsakkoord 2013 is ook opgenomen dat een deel van de lastenverzwaringen, waaronder de afschaffing van het verlaagde accijnstarief voor rode diesel, vanaf 2014 zal worden teruggesluisd. Overigens zou volgens het LEI het afschaffen van het accijnsvoordeel op rode diesel voor een gemiddelde agrarische onderneming niet een kostenstijging van € 1 700 maar van € 1 100 betekenen.

## *2.2. Vereenvoudiging*

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben een totaaloverzicht gevraagd van de toe- en afname van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten van het fiscale pakket in de periode 2013–2015. Op grond van het pakket Belastingplan 2013 (inclusief eerste nota van wijziging) en het deelakkoord begroting 2013 stijgen de uitvoeringskosten van de Belastingdienst met € 19 miljoen in 2013. In 2014 wordt een besparing van € 2,4 miljoen en in 2015 van € 8,2 miljoen op de uitvoeringskosten gerealiseerd. In de jaren daarna loopt deze besparing op tot € 12,8 miljoen. De administratieve lasten van het fiscale pakket Belastingplan 2013 voor wat betreft de administratieve lasten treedt voor bedrijven een structurele toename op van € 0,75 miljoen en voor burgers een structurele afname van 147 500 uur.

## *2.3. Fraude- en constructiebestrijding*

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel de Nederlandse Staat jaarlijks misloopt door belastingfraude en belastingconstructies. De Belastingdienst beschikt niet over gegevens omtrent de omvang van de gemiste belastingopbrengst ten gevolge van fraude. Dit geldt ook voor constructies bedoeld om belastingheffing te verminderen of te vermijden. Het kenmerk van frauduleuze activiteiten is dat zij juist bedoeld zijn zich te onttrekken aan de waarneming van de Belastingdienst. Ook constructies zijn in de regel lastig waarneembaar. De opsporing van fraude en constructies hoort uiteraard wel tot de handhavingsactiviteiten en is een belangrijk speerpunt van de Belastingdienst. Bestrijding van belastingfraude is een belangrijk speerpunt van de Belastingdienst. Om die reden is Nederland actief in het verbeteren van gegevensuitwisseling met andere landen en heeft daarvoor inmiddels met meer dan 100 landen afspraken gemaakt. De Kamer zal periodiek worden geïnformeerd over fraude- en constructiebestrijding (zoals buitenlands vermogen, aanpak Afgezonderde Particuliere Vermogens (APV), privégebruik auto van de zaak, systeemfraude en vastgoed).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de verzuimboete proportioneel wordt ten opzichte van de aanslag en welk deel wordt kwijtgescholden als de belastingplichtige alsnog binnen een bepaalde termijn aangifte doet. Anders dan bij vergrijpboeten is het wettelijk maximum van een verzuimboete een vast bedrag. Een verzuimboete is een ordeboete, die de belastingplichtige belooft bij het niet nakomen van een verplichting. In het Besluit bestuurlijke boeten Belastingdienst (BBBB) worden nadere beleidsregels gegeven waaraan de inspecteur bij het

opleggen van een boete gebonden is. Bij aangifteverzuimen maakt het BBBB onderscheid naar het belastingmiddel, maar niet naar de hoogte van de aanslag. Welk bedrag de belastingplichtige zou hebben aangegeven als hij wel aan zijn aangifteverplichting zou hebben voldaan, is minder relevant. De aangifte is weliswaar een zeer belangrijke bron van informatie voor de Belastingdienst, maar de inspecteur is daarvan niet afhankelijk. Hij stelt bij gebreke aan een aangifte zelf de aanslag vast. Het wettelijk maximum van de verzuimboete wegens aangifteverzuimen bij aanslagbelastingen bedraagt € 4920. Op grond van het BBBB legt de inspecteur bij het verzuim (tijdig) aangifte te doen voor de inkomstenbelasting, de schenkbelasting of de erfbelasting in beginsel een verzuimboete op van € 226. Bij een tweede of een volgend verzuim bedraagt de verzuimboete € 984. Wordt niet of niet tijdig aangifte gedaan voor de vennootschapsbelasting, dan bedraagt de verzuimboete € 2460. Een verzuimboete tot het wettelijk maximum kan worden opgelegd in uitzonderlijke gevallen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de belastingplichtige voor het vierde jaar in verzuim is. Bij betaalverzuimen bij aangiftebelastingen is de verzuimboete in het BBBB overigens wel mede gerelateerd aan het niet of niet tijdig betaalde bedrag. Bij een groter bedrag is hier immers sprake van een grotere schade voor de schatkist. Bijvoorbeeld bij betalingsverzuimen in het periodieke betalingspatroon bedraagt de verzuimboete in beginsel 2% van de niet, gedeeltelijk niet of niet binnen de termijn betaalde belasting tot het wettelijk maximum van (eveneens) € 4 920, maar minimaal € 50.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de verwachte effecten van het eerder opleggen van de verzuimboete bij aangifteverzuimen. Indien een belastingplichtige geen aangifte doet, ontvangt hij nu – gelijktijdig met de verzuimboete – een ambtshalve aanslag. Een aanzienlijk deel van die belastingplichtigen doet vervolgens alsnog aangifte. Deze groep van belastingplichtigen is kennelijk bereid om aan hun aangifteverplichting te voldoen, zij het dat zij pas in beweging komen als de gevolgen van het niet doen van aangifte duidelijk zijn. Het kabinet verwacht met name deze groep te prikkelen met het eerder opleggen van de verzuimboete. Het alsnog doen van aangifte leidt niet alleen tot matiging van de verzuimboete, maar tevens ontloopt de belastingplichtige de omkering van de bewijslast bij de anders ambtshalve vast te stellen aanslag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de budgettaire opbrengst van de zes voorgenomen maatregelen in het kader van fraude- en constructiebestrijding. Deze bedraagt € 138 miljoen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe horizontaal toezicht zich verhoudt tot de opvatting in de memorie van toelichting dat belastingfraude onwenselijk is. Voorts vragen zij of het wenselijk is deze vorm van toezicht te handhaven indien blijkt dat het nalevingstekort is opgelopen. Ook vragen zij inzicht in het nalevingstekort. Uit het onlangs gehouden onderzoek naar horizontaal toezicht door de Commissie Stevens blijkt dat er geen grond is voor de stelling dat horizontaal toezicht een negatief effect zou hebben op de belastingopbrengst. Overigens stond horizontaal toezicht in de periode waarover nu is gerapporteerd over nalevingstekorten (2007/2008) nog in de kinderschoenen, zeker in het MKB. Gezien het zeer geringe aantal MKB-deelnemers aan horizontaal toezicht in die periode kan het ingeschatte nalevingstekort niet zijn veroorzaakt door horizontaal toezicht. Overigens, wanneer blijkt dat een ondernemer, die zich heeft aangesloten bij het horizontaal toezichtsconvenant met een fiscaal intermediair, dit convenant in de praktijk niet naleeft, dan komt dit bedrijf weer onder het verticale toezicht te vallen.



De Belastingdienst meet het nalevingstekort als gevolg van niet (tijdig) aangifte doen, het onjuist en/of onvolledig aangifte doen en het niet (op tijd) betalen. Dit doet de Belastingdienst onder meer door steekproeven uit te voeren in de segmenten Particulieren en Midden- en Kleinbedrijf. De uitkomsten van de steekproeven worden geëxtrapoleerd en geven (macro gezien) het correctiepotentieel weer bij de geregistreerde belastingplichtigen. Met andere woorden, dit is een ruwe schatting van het nalevingstekort. De uitkomsten van de steekproeven mogen niet worden verabsoluteerd. De Belastingdienst wil met het zo verkregen inzicht (bijvoorbeeld in de achterliggende oorzaak van de fouten, de aard van de fouten, de belastingmiddelen waar de fouten zich manifesteren, de soort belastingplichtigen en branches), scherpere keuzen maken in de handhaving en inzet van zijn beschikbare capaciteit. De meest recente stand van de compliancefactoren zijn in de volgende tabel opgenomen.

**Tabel compliancefactoren**

	2010 *	2011 *
Percentage aangiften omzetbelasting tijdig ontvangen	95,0%	95,8%
Percentage aangiften loonheffingen tijdig ontvangen	97,9%	98,2%
Juist en volledig aangifte doen; percentage nalevingstekort op basis van de steekproef Particulieren (uitgedrukt als percentage van de totale belastingopbrengst voor dit segment)	1,5%	2,5%
Juist en volledig aangifte doen; percentage nalevingstekort op basis van de steekproef Midden- en Kleinbedrijf (uitgedrukt als percentage van de totale belastingopbrengst voor dit segment)	6,1%	5,8%
Percentage aanslagen op tijd betaald	86%	86%

\* Het jaartal is het jaar waarin de uitkomsten van de metingen bekend zijn geworden. Voor de tijdige ontvangst van de aangiften omzetbelasting en loonheffing en de tijdige betaling van de aanslagen hebben de percentages betrekking op de aangiften resp. aanslagen uit het voorgaande kalenderjaar. De steekproef Particulieren 2010 betreft de meting over het aangiftejaar 2006 en 2011 de meting over het aangiftejaar 2008. De steekproef MKB 2010 en 2011 betreft resp. het aangiftejaar 2007 en 2008.

Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de belastingplichtigen zich compliant gedraagt. Een beperkt deel van de belastingplichtigen houdt zich niet aan de regels. Hierop ziet het geschatte nalevingstekort. Bijna alle cijfers in de tabel laten een stabiel tot licht positief beeld zien, met uitzondering van het segment Particulieren. Van de geconstateerde onjuiste aangiften in de steekproef Particulieren 2011 (belastingjaar 2008) zijn vele een gevolg van onwetendheid en slordigheid bij belastingplichtigen. Deze kennis is belangrijk omdat onwetendheid en slordigheid een andere aanpak vragen dan bewuste regelovertreding. Voorlichting dan wel voorstellen voor wetwijziging zijn hiervoor passende instrumenten. Geëxtrapoleerd bedraagt het nalevingstekort in het segment Particulieren ongeveer € 2 miljard aan belastingopbrengsten. Nadere analyse van dit tekort laat zien dat dit voor meer dan 80% voorkomt uit drie rubrieken van de aangifte: loon uit tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking (€ 660 miljoen), specifieke zorgkosten (€ 600 miljoen) en renteaftrek eigen woning (€ 400 miljoen). Bij loon ging het om circa 700 000 onjuiste aangiften. De Belastingdienst beziet de mogelijkheden om eenvoudige afwijkingen in de aangifte t.o.v. derdeninformatie (loongegevens werkgevers) automatisch te laten controleren en te corrigeren. Voor de zorgkosten gold dat in 2008 het laatste jaar was met een ruime wettelijke mogelijkheid brillen en andere hulpmiddelen af te trekken als specifieke zorgkosten. Circa 4,7 miljoen belastingplichtigen hebben hiervan gebruikgemaakt. Ruim een kwart heeft op dit punt een onjuiste aangifte gedaan. Indien deze post buiten beschouwing wordt gelaten, komt het percentage nalevingstekort Particulieren in 2011 uit op 1,7%. Overigens zijn zowel loon uit tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking als zorgkosten specifiek controletema's bij de aangifte 2011. Bij de

hypotheekrenteaftrek ging het om ruim 330 000 onjuiste aangiften op een totaal van 5 miljoen aangiften. De Belastingdienst is dit jaar gestart met het vooraf invullen van hypotheekrentegegevens van banken en verzekeraars.

#### 2.4. Horizonbepaling

De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat er in het Belastingplan 2013 alleen een horizonbepaling is opgenomen voor de afdrachtvermindering onderwijs en waarom hiervoor niet bij meer belastinguitgaven is gekozen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of ook voor andere belastinguitgaven, met name nieuwe maatregelen, een horizonbepaling is overwogen. Het pakket Belastingplan 2013 bevat inderdaad één horizonbepaling, namelijk voor de afdrachtvermindering onderwijs. Vorig jaar is voor drie belastinguitgaven in het pakket Belastingplan 2012 voorzien in een horizonbepaling.<sup>1</sup> Ook in het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2012 is een horizonbepaling voorgesteld.<sup>2</sup> Bij de toepassing van horizonbepalingen is het uitgangspunt gekozen deze toe te passen op nieuw in te voeren belastinguitgaven. Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding om bij alle bestaande belastinguitgaven of bij elke voorgestelde aanpassing van een bestaande belastinguitgave een horizonbepaling in te voeren. Hierbij wordt tevens opgemerkt dat de periodieke evaluatieverplichting voor alle belastinguitgaven gehandhaafd blijft. Mocht er sprake zijn van onduidelijkheid of twijfel over de effectiviteit of een negatieve conclusie over de effectiviteit van (bepaalde onderdelen van) een belastinguitgave, dan zal in het kabinetsstandpunt over die evaluatie worden beoordeeld of de faciliteit moet worden voortgezet, aangepast of afgeschaft. Dat kan ook aanleiding zijn om voor zo'n belastinguitgave expliciet een horizonbepaling op te nemen, zoals bij de afdrachtvermindering onderwijs in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Overigens kunnen wegens herprioritering ook positief geëvalueerde belastingfaciliteiten worden heroverwogen. Het opnemen van een horizonbepaling voor heffingen en die dus geldt voor belastingopbrengsten, de leden van fractie van D66 vragen hiernaar, is een brug te ver.

### 3. Inkomstenbelasting

#### 3.1. Vereenvoudiging scholingsuitgaven

De leden van de fractie van de SP vragen naar de gevolgen van de maatregelen binnen de scholingsuitgaven voor personen die reeds gebruikmaakten van deze regeling. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar hetgeen wordt verstaan onder «verplicht gestelde en noodzakelijke kosten» en of hierbij ook rekening gehouden wordt met specifiek scholingsuitgaven van studenten met een handicap. Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA of kan worden verduidelijkt welke kosten vanaf 1 januari 2013 niet meer aftrekbaar zijn en welke wel. Voor personen met recht op studiefinanciering betekent de voorgestelde wijziging onder meer dat de voor hen geldende aftrek van forfaitaire normbedragen vervalt en dat zij net als andere belastingplichtigen voortaan de werkelijk kosten in aftrek mogen brengen. Daarnaast geldt zowel voor personen met als zonder recht op studiefinanciering dat de aftrek van werkelijke kosten beperkt wordt tot de door de onderwijsinstelling verplicht gestelde en noodzakelijke kosten van de opleiding of studie. Hiertoe wordt kort gezegd gerekend het les- of collegegeld en door de onderwijsinstelling verplicht gestelde leermiddelen. Voor zover scholingsuitgaven van studenten met een handicap hieronder vallen, maar hoger uitvallen vanwege specifieke aanpassingen in verband met die handicap, zijn deze hogere uitgaven eveneens aftrekbaar voor zover

<sup>1</sup> Overigens is één van deze belastinguitgaven, namelijk de werkbonus, inclusief horizonbepaling op grond van de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 vervallen.

<sup>2</sup> Het bij koninklijke boodschap van 25 april 2012 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2012) (Kamerstukken 33 245). De horizonbepaling ziet op de kostenvergoeding voor pleegouders. Dit is geen belastinguitgave. De horizonbepaling is echter opgenomen om in de periode tot 2018 te bezien of het in alle gevallen vrijstellen van de pleegvergoedingen geen aanzuigende werking heeft vanwege de (theoretische) mogelijkheid om voordeel te behalen met de pleegvergoedingen.



sprake is van drukkende uitgaven. Daarnaast vervalt de (reeds beperkte) aftrek van uitgaven voor computers en bijbehorende randapparatuur en de aftrek van door de onderwijsinstelling aanbevolen literatuur (te onderscheiden van verplicht gestelde literatuur) volledig. Overigens is in het Belastingplan 2012 al geregeld dat met ingang van 1 januari 2013 de drempel voor de aftrek van scholingsuitgaven wordt verlaagd van € 500 naar € 250. Met deze verruiming van de aftrek scholingsuitgaven is een bedrag gemoeid van € 40 miljoen zodat per saldo in 2013 sprake is van een verruiming van de persoonsgebonden aftrek voor scholingsuitgaven met € 22,5 miljoen. Dat betekent dat met ingang van 1 januari 2013 enerzijds de aftrek wordt beperkt tot de werkelijke en noodzakelijke uitgaven voor scholing, maar anderzijds een kleinere eigen bijdrage van de belastingplichtige wordt gevraagd voor de in aftrek te brengen scholingsuitgaven, namelijk € 250 in plaats van € 500.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het bedrag van € 17,5 miljoen is verdeeld over de wijzigingen binnen de scholingsuitgaven. De overgang van de normbedragensystematiek naar een systematiek van aftrek van werkelijke kosten, in samenhang met een beperking van de aftrek tot verplicht gestelde en noodzakelijke kosten, levert € 17,5 miljoen op. Hierbij is aangenomen dat gemiddeld € 150 per belastingplichtige minder kosten kunnen worden afgetrokken. De overige twee maatregelen hebben geringe budgettaire betekenis, maar leiden wel tot een vereenvoudiging van de uitvoering door de Belastingdienst.

### *3.2. Dichten fiscale weglek zorgmaatregelen*

De leden van de fractie van de SP vragen of de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten niet juist in het leven is geroepen voor kosten die niet worden gedekt door de ziektekostenverzekering en waarom er niet voor is gekozen om het draagkrachtbeginsel te hanteren. De huidige regeling voor de fiscale aftrek van specifieke zorgkosten dateert uit 2009. Bij de totstandkoming daarvan is expliciet gezocht naar de mogelijkheden om de regeling maximaal te richten op chronisch zieken en gehandicapten. Dit is bepalend geweest voor de samenstelling van de lijst van specifieke zorgkosten die voor aftrek in aanmerking komen. Daarnaast is ervoor gekozen om de regeling uitsluitend open te stellen voor kosten die daadwerkelijk voor rekening zijn gekomen van de belastingplichtige (of zijn gezinsleden). Omdat uitgaven die onder het basispakket vallen geen drukkende uitgaven zijn, zijn deze uitgaven sinds 2009 impliciet van aftrek uitgesloten. Voor personen die niet voldoen aan hun verzekeringsplicht is in aanvulling daarop een expliciete aftrekbeperking opgenomen. Op voornoemde uitgangspunten is het budgettair belang van de regeling geraamd. Het draagkrachtbeginsel dat in oorsprong ten grondslag lag aan de voorganger van deze regeling, de aftrek voor buitengewone uitgaven, is daarmee als zodanig verlaten. De regeling is bedoeld als tegemoetkoming voor de meerkosten aan zorg die verbonden zijn aan het hebben van een chronische ziekte of een handicap. Kosten die voortvloeien uit versoberingen van het basispakket treffen in beginsel iedereen. Het onverkort in aftrek toelaten van dergelijke kosten binnen de uitgaven voor specifieke zorgkosten leidt dan ook tot een regeling die steeds verder van de beoogde doelgroep af komt te staan. Bij een versobering van het basispakket in de zorgverzekering wordt beoogd een besparing te realiseren op de door de overheid te compenseren zorgkosten. Als deze zorgkosten vervolgens fiscaal aftrekbaar zou worden, wordt de beoogde besparing niet gerealiseerd en bestaat het risico dat de fiscale regeling budgettair gezien steeds verder oploopt. Door voornoemde benadering en het feit dat niet direct vanaf de eerste versobering van het basispakket van de zorgverzekering sinds 2009 maatregelen zijn getroffen om de fiscale weglek te voorkomen, ontstaat de onderverdeling in de drie categorieën

zoals genoemd door de leden van de fractie van het CDA. Een onderverdeling die wellicht als niet logisch overkomt, maar die wel verklaarbaar is en daarnaast ook toepasbaar als maar voldoende duidelijk wordt gemaakt welke uitgaven aftrekbaar zijn en welke niet. In dat licht is het kabinet dan ook bereid om de ministeriële regelingen die in dit kader worden vastgesteld voorafgaande aan de inwerkingtreding daarvan voor te leggen aan de Tweede Kamer, dit in reactie op het verzoek van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van D66 vragen welke fertiliteitsbehandelingen van aftrek worden uitgesloten. Overeenkomstig de versobering van het basispakket worden van aftrek uitgesloten IVF-behandelingen voor vrouwen van 43 jaar en ouder. Tevens worden uitgesloten de eerste twee IVF-behandelingen indien meer dan 1 embryo per poging wordt teruggeplaatst en de vrouw jonger is dan 38 jaar.

Op verzoek van de leden van de fractie van D66 wordt een overzicht gegeven van uitgaven die in het kader van de aftrekregeling «uitgaven voor specifieke zorgkosten» aftrekbaar zijn. Dit zijn uitgaven die wegens ziekte of invaliditeit zijn gedaan voor:

- genees- en heelkundige hulp, met uitzondering van ooglaserbehandelingen ter vervanging van bril of contactlenzen;
- vervoer;
- farmaceutische hulpmiddelen verstrekt op voorschrift van een arts;
- andere hulpmiddelen, met uitzondering van brillen, contactlenzen en overige hulpmiddelen ter ondersteuning van het gezichtsvermogen;
- extra gezinshulp;
- de extra kosten van een op medisch voorschrift gehouden dieet;
- extra kleding en beddengoed alsmede daarmee samenhangende extra uitgaven;
- reizen in verband met regelmatig bezoeken van wegens ziekte of invaliditeit langer dan een maand verpleegde personen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen met hoeveel het budgettaire beslag van de aftrekregeling «Uitgaven voor specifieke zorgkosten» zou toenemen indien de versoberingen van het basispakket niet van aftrek zouden worden uitgesloten. De belangrijkste versobering is het vervallen van vergoedingen voor rollators en andere eenvoudige mobiliteitshulpmiddelen. De totale vergoeding hiervan bedroeg het afgelopen jaar € 21 miljoen. In hoeverre deze kosten, indien ze niet zouden zijn vergoed, in aftrek hadden kunnen worden gebracht binnen de fiscale aftrekregeling, is niet bekend. Er geldt namelijk een inkomensafhankelijke drempel. Dit geldt eveneens voor de overige versoberingen. Zouden deze versoberingen wel tot fiscale aftrek kunnen leiden, dan is de verwachting dat hiermee een budgettair beslag van enkele miljoenen is gemoeid.

#### **4. Afstempeling eigenbeheerpensioenen**

De leden van de fracties van de VVD en ChristenUnie vragen onder welke voorwaarden afstempeling van eigenbeheerpensioenen is toegestaan. Bij het stellen van voorwaarden zijn diverse aspecten van belang. Zo wordt de mogelijkheid om in eigen beheer opgebouwde pensioenaanspraken te verlagen (afstempeling) beperkt tot situaties van substantiële onderdekking die is veroorzaakt door reële beleggings- en ondernemingsverliezen. Het betreft situaties waarin volledig herstel van de dekkingsgraad niet meer is te verwachten. Hiervan zal sprake zijn als – jegens de inspecteur – overtuigend wordt aangetoond dat de dekkingsgraad minder dan 75% bedraagt. Daarbij wordt onder dekkingsgraad verstaan de mate waarin de pensioenverplichtingen worden gedekt door de activa van het

eigenbeheerlichaam, rekening houdend met de passiva waarbij de pensioenverplichtingen in aanmerking worden genomen naar de fiscale waarde met inachtneming van de artikelen 3.26 tot en met 3.29 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en artikel 8, zesde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969). Om te voorkomen dat ook situaties van onderdekking worden gefaciliteerd die hun oorzaak vinden buiten de door het kabinet beoogde gevallen met reële beleggings- en ondernemingsverliezen, zal in de te stellen voorwaarden voor afstempelen tevens betekenis toekomen aan (on)middeellijke uitdelingen van winst door het eigenbeheerlichaam voorafgaande aan de pensioeningangsdatum, alsmede aan onvolwaardige schuldvoorwaarden (daaronder begrepen afgewaardeerde vorderingen) van het eigenbeheerlichaam op de directeur-groootaandeelhouder (dga) en met deze dga verbonden lichamen en natuurlijke personen. Ook is een vermindering van de pensioentoezegging, die op verzoek plaatsvindt, uitsluitend eenmalig op pensioeningangsdatum mogelijk en wel tot een zodanig niveau dat weer sprake is van een 100% dekking ten opzichte van de fiscale waarde van de pensioenverplichtingen. De vermindering zal overigens in gelijke mate op alle pensioenaanspraken die het eigenbeheerlichaam uitvoert moeten worden toegepast. Voorts zullen alle bij het eigenbeheerlichaam betrokken pensioendeelnemers (belanghebbenden), het eigenbeheerlichaam zelf, de werkgever van de dga en de bij het eigenbeheerlichaam betrokken aanmerkelijkbelanghouders zich akkoord moeten verklaren met de verlaging van de pensioenaanspraken alsook met de daaraan verbonden voorwaarden. De voorwaarden hebben verder onder meer betrekking op de winst voor de vennootschapsbelasting van het eigenbeheerlichaam of daarmee vergelijkbare (buitenlandse) belasting. De vrijvalwinst zal tot de winst van dat lichaam moeten worden gerekend. De vrijvalwinst zal niet als kwijtscheldingswinst mogen worden aangemerkt. Ook zal de vermindering van de pensioenverplichting niet tot een verhoging van de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijk belang mogen leiden. De te stellen voorwaarden zullen overigens tevens gelden voor de overgangsmaatregel voor op 1 januari 2013 reeds ingegane pensioenuitkeringen van in eigen beheer opgebouwde aanspraken. Deze overgangsmaatregel belooft een periode van 3 jaar.

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen over de veronderstelde effecten van de afstempeling van in eigen beheer ondergebrachte pensioenaanspraken. Zij wijzen op het budgettaire beslag van structureel € 2 miljoen en de administratieve lasten van structureel € 3,45 miljoen. Ook stellen zij dat de tijdelijke administratieve lasten als gevolg van de invoeringsmaatregel erg hoog zijn. Zij vragen in dat verband of de voordelen van de maatregel wel opwegen tegen de nadelen. Het kabinet hecht eraan op te merken dat het aan de dga, zijn eigenbeheerlichaam, de betrokken pensioendeelnemers en de aanmerkelijkbelanghouders zelf is om te bepalen of zij gebruik willen maken van de voorgestelde faciliteit. De faciliteit vindt slechts op verzoek plaats. De afweging of de voordelen opwegen tegen de nadelen wordt daarmee bij de betrokkenen gelegd. De genoemde administratieve lasten bij het benutten van de mogelijkheid pensioenaanspraken te verminderen zijn overigens eenmalig van aard. Met de vormgeving van de maatregel wil het kabinet de mogelijkheid bieden in situaties van substantiële onderdekking pensioenaanspraken af te stempelen. Tegelijkertijd is bij de vormgeving rekening gehouden met uitvoeringskosten voor de Belastingdienst, administratieve lasten en het budgettaire beslag.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de budgettaire derving niet te laag wordt geschat. Zij zien forse prikkels voor de dga om ruime pensioenvoorzieningen op te bouwen, vanwege het liquiditeitsvoordeel en vanwege uitstel dan wel afstel van belastingheffing. In dat verband

vragen deze leden of afstempeling tot gevolg heeft dat dga's meer ruimte krijgen voor fiscaal aftrekbare premie-inleg dan wel lagere afdracht van inkomstenbelasting. Ook vragen zij waarop de geraamde budgettaire derving van € 2 miljoen (structureel) is gebaseerd. Afstempeling leidt er niet toe dat de ruimte voor fiscaal aftrekbare premies wordt vergroot. De structurele derving van € 2 miljoen is dan ook niet het gevolg van meer premieaftrek. Wel wordt de pensioenuitkering uitgesmeerd over meerdere jaren. De progressiewerking van de inkomstenbelasting wordt hierdoor verminderd, wat leidt tot een lagere belastingopbrengst. Daarnaast is er een rentenadeel voor de overheid, omdat de belasting over de uitkering gemiddeld later wordt geïnd. Samen leiden deze effecten tot een structurele budgettaire derving van € 2 miljoen.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen welk oneigenlijk gebruik van de afstempelfaciliteit de voorgestelde vormgeving beoogt te voorkomen. De mogelijkheid om tot afstempelen over te gaan is zodanig vormgegeven dat deze beperkt is tot situaties van substantiële onderdekking als gevolg van reële beleggings- en ondernemingsverliezen. Met de gekozen vormgeving wordt mede beoogd oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit oneigenlijke gebruik zou bijvoorbeeld kunnen bestaan doordat een te lage dekkingsgraad is ontstaan als gevolg van (indirecte) winstuitdelingen of onvolwaardige of afgewaardeerde vorderingen op de dga of met hem verbonden personen. Ingeval de afstempelfaciliteit ook in die gevallen zou worden toegestaan, betekent dit dat de faciliteit oneigenlijk gebruikt zou kunnen worden voor tariefsarbitrage (aftrek van pensioenpremie tegen een hoog tarief, belastingheffing over de uitkering tegen een lager tarief) en verder belastinguitstel.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe groot de daling van pensioenaanspraken door gebruik van de afstempelfaciliteit voor pensioen in eigen beheer in het uiterste geval kan zijn. Bij een substantiële onderdekking van het eigenbeheerlichaam en mits wordt voldaan aan alle gestelde voorwaarden, gaat afstempeling niet verder dan tot het bedrag dat er weer sprake is van 100% dekking van de fiscale waarde van de pensioenverplichtingen.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel particuliere pensioen-bv's momenteel te maken hebben met een dekkingsgraad die lager ligt dan 105%. Ook vernemen deze leden graag hoe groot dit aantal zou zijn, wanneer niet de huidige rente, maar een gemiddelde rente van de afgelopen tien jaar zou worden gehanteerd. Het pensioen van de dga valt niet onder het toepassingsbereik van de Pensioenwet en de daarop berustende bepalingen. Dit betekent dat de grens van 105% dekkingsgraad vanuit juridisch oogpunt voor de particuliere pensioen-bv's niet relevant is. Verder hebben de renteontwikkelingen waar de leden van de fractie van de SP op doelen op dit moment minder invloed op de fiscale waardering van de pensioenverplichtingen, omdat deze wordt berekend tegen een rekenrente van ten minste 4%.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet zich ervan bewust is dat de afstempelmogelijkheid voor dga's wordt getoetst aan de fiscale waarde van de pensioenverplichting, die sterk kan afwijken van de commerciële waarde. De leden vragen zich daarbij af of dit geen drastische beperking inhoudt die geen recht doet aan de realiteit anno 2012. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen eveneens waarom is gekozen voor een waardering tegen fiscale waarde van de pensioenverplichting. Zij vragen of er geen middenweg mogelijk is. Ook vragen zij waarom de afstempelfaciliteit aansluit bij een onderdekking van 75%. Het prijsgeven van in eigen beheer ondergebrachte pensioenaanspraken wordt tot nog toe slechts in zeer beperkte gevallen fiscaal

toegelaten (faillissement, surséance van betaling, schuldsanering). In het huidige tijdsgewricht wil het kabinet evenwel een tegemoetkoming bieden voor situaties van substantiële onderdekking, waarbij herstel van de dekkingsgraad eigenlijk niet meer is te verwachten. De regeling is daarom beperkt tot een dekkingsgraad van 75% van de fiscale waarde van de pensioenverplichting. Dit betekent dat de pensioenverplichting niet anders wordt gewaardeerd dan volgens de gebruikelijke fiscale waarderingsregels voor pensioen in eigen beheer. Ook is bij deze keuze meegenomen dat de afstempeling eenmalig is (en de geboden faciliteit niet op een later moment wordt teruggenomen, geen «bijstempeling»). Verder acht het kabinet het van belang dat er een zeker evenwicht bestaat tussen de dekkingsgraadproblematiek, de uitvoeringskosten van de Belastingdienst, de administratieve lasten en het budgettaire beslag. Een waardering tegen commerciële waarde zou de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst, de administratieve lasten en het budgettaire beslag aanzienlijk doen stijgen. Een dergelijke toename van kosten acht het kabinet niet wenselijk. Een middenweg tussen fiscale en commerciële waardering zou een nieuw onbekend en moeilijk uitlegbaar waardebegrip introduceren, hetgeen ook niet wenselijk wordt geacht. Een dergelijke middenweg zou overigens tot een toename van uitvoeringskosten, administratieve lasten en het budgettaire beslag leiden.

De leden van de fractie van D66 vragen om in te gaan op het nut en de noodzaak van fiscale facilitering van het eigenbeheerpensioen. Ook vragen zij om een reactie op het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel om de pensioenopbouw in eigen beheer af te schaffen. Het kabinet heeft dit advies van de Studiecommissie Belastingstelsel niet overgenomen. Een directeur-grotaandeelhouder heeft de mogelijkheid de pensioenverplichting in eigen beheer te houden. De ratio van de faciliteit is dat daarmee kan worden voorzien in een financieringsbehoefte voor – met name – het MKB. Het belang van de financiering is gelegen in een besparing van vennootschapsbelasting als gevolg van extra pensioenlasten, waar pas in de toekomst de heffing van loonbelasting over het pensioen tegenover staat. De pensioenpremies hoeven in feite niet afgestort te worden, want de onderbrengingsplicht van de Pensioenwet geldt hier niet. Naar het oordeel van het kabinet voorziet pensioen in eigen beheer nog steeds in een maatschappelijke behoefte. Zeker in het huidige economisch tijdsgewricht acht het kabinet het afschaffen van deze bron van financiering niet opportuun. Overigens kan met het afschaffen van pensioen in eigen beheer in beginsel niet op korte termijn een grote besparing qua uitvoeringskosten of administratieve lasten worden bereikt. In principe kan het afschaffen alleen plaatsvinden via de weg van geleidelijkheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom voor de fiscale toetsing van het dividendbeleid wel wordt aangesloten bij de commerciële waarde, zoals blijkt uit het antwoord van het CAP (Centraal Aanspreekpunt Pensioenen) in Vraag&Antwoord 12-008, d.d. 21 september 2012. Ook de NOB vraagt hiernaar. De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat enerzijds afstempeling wordt beperkt door aansluiting bij de fiscale waarde en dat anderzijds bij dividenduitkeringen wordt gekeken naar de commerciële waarde van de pensioenverplichting. De leden van de fractie van het CDA spreken van een dubbele klem en vragen hoe het kabinet dit wil oplossen. Met een pensioentoezegging aan de dga moet naar het oordeel van het kabinet behoedzaam worden omgegaan. Enerzijds mag een dividenduitkering er niet toe leiden dat gelden bestemd voor pensioen als winstuitkering aan het vermogen van het eigenbeheerlichaam worden onttrokken. Anderzijds moet het afstempelen van pensioenaanspraken alleen in die situaties worden toegelaten, waarin er sprake is van een substantiële onderdekking die

naar verwachting niet meer wordt hersteld. In Vraag&Antwoord 12-008 gaat het om een fiscaal gevolg dat wordt verbonden aan het niet nakomen van arbeidsrechtelijk overeengekomen afspraken. Een dividenduitkering waarbij voor de waardering van de pensioenverplichting uitgegaan wordt van de fiscale regels kan ertoe leiden dat het eigenbeheerlichaam niet meer aan de arbeidsrechtelijke verplichting tot uitkering van het pensioen kan voldoen. Dit zou als een uitholling van de pensioentoezegging kunnen worden gezien. Het geld dat bestemd is voor een oudedagsvoorziening is dan immers onttrokken in de vorm van een winstuitkering. De afstemmogelijkheid is echter van heel andere aard. Hier betreft het een tegemoetkoming die het kabinet in dit economische tijdsgewricht wil bieden waardoor in situaties van substantiële onderdekking de pensioenaanspraken onder bepaalde voorwaarden kunnen worden verminderd, zodat de resterende activa van het eigenbeheerlichaam gedurende de pensioenperiode op een meer gelijkmatige wijze in de tijd kunnen worden aangewend voor uitbetaling van de pensioenuitkeringen.

## **5. Werkkostenregeling**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vragen wanneer de evaluatie van de werkkostenregeling beschikbaar is. Deze evaluatie is gelijktijdig met deze nota naar de Tweede Kamer gestuurd. In het rapport van Panteia over de evaluatie wordt uitgebreid ingegaan op de onderzoeksopzet, planning en uitvoering waarnaar de leden van de fractie van het CDA vragen.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke ministeries de werkkostenregeling toepassen en hoe dit zit met betrekking tot de tien grootste uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. In 2011 is bij de rijksoverheid een begin gemaakt met de implementatie van de werkkostenregeling. Het Ministerie van Financiën is in het kader van een pilot per 2012 overgestapt. De overige ministeries zullen de werkkostenregeling in 2013 voor het eerst gaan toepassen, met dien verstande dat dit niet geldt voor het Ministerie van Defensie. De keuze van de invoeringsdatum hangt samen met de rijksbrede invoering van P-direct, waarop het Ministerie van Defensie niet is aangesloten. Bovendien heeft Defensie geconstateerd dat voortijdige invoering geen financiële voordelen oplevert.

Wat betreft de uitvoeringsorganisaties is het antwoord lastiger te geven omdat er geen eenduidige wijze is waarop kan worden vastgesteld wat de tien grootste uitvoeringsorganisaties zijn. Van een tiental zeer grote uitvoeringsinstanties is mij bekend dat zij vrijwel zonder uitzondering voorbereidingen treffen om in 2013 over te stappen. De Belastingdienst vormt een onderdeel van het Ministerie van Financiën en is als zodanig reeds overgestapt.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet hun zorgen deelt over de gevolgen van de werkkostenregeling voor de sportsector. Eén van de doelen van de werkkostenregeling was vereenvoudiging en het terugdringen van regelgeving. Daarom is gekozen voor het terugbrengen van een groot aantal verschillende detailregelingen van een groot aantal specifieke vrijstellingen en het budgettaire beslag dat met de verdwenen vrijstellingen gemoeid was om te zetten in een generieke vrijstelling in de vorm van een percentage van de loonsom. Eigen aan deze forfaitaire budgetneutrale benadering is dat er winnaars en verliezers zijn. Verliezers zullen er met name zijn in sectoren die relatief veel niet gericht vrijgestelde vergoedingen en verstrekkingen geven ten opzichte van de totale loonsom. Dit gevolg is dus niet specifiek voor de sportsector. Het past niet in de gedachte van eenvoud van de werkkostenregeling om specifieke sectoren tegemoet te komen door daarvoor weer nieuwe



detailregelingen op te zetten met bijbehorende administratieve lasten. Het is bovendien aan de werkgever welke vergoedingen en verstrekkingen hij aan zijn (deeltijd-) personeel wenst te geven, en dus hoeveel belasting hier eventueel over verschuldigd is.

De leden van de fractie van D66 menen dat er verband bestaat tussen de in het wetsvoorstel opgenomen verruiming van de werkkostenregeling met € 100 miljoen en het wetsvoorstel Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer.<sup>1</sup> Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de verhouding is tussen beide. Van een verband tussen de voorgestelde verruiming en het wetsvoorstel Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer is geen sprake. De voorgestelde verruiming van de werkkostenregeling is het gestand doen van een aankondiging die het kabinet vorig jaar heeft gedaan dat de vrije ruimte van de werkkostenregeling met 0,1%-punt zou worden verruimd.<sup>2</sup> Deze verruiming, die ingezet wordt ter versoepeling van de invoering van de regeling, komt nog boven op de verhoging van de vrije ruimte met 0,1%-punt als gevolg van de Wet uniformering loonbegrip die tevens op 1 januari 2013 in werking treedt. De wijziging als gevolg van de Wet uniformering loonbegrip behelst overigens een technische aanpassing zonder dat daarmee verruiming beoogd wordt.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet voornemens is om het komende jaar maatregelen uit het voorstel van de B50 voor een «Slim Reisbudget» uit te werken, en zo ja, wanneer de Kamer deze uitwerking tegemoet kan zien. Na de totstandkoming van het Begrotingsakkoord 2013 waarin voorzien was in het belasten van de tegemoetkomingen voor het woon-werkverkeer, is besloten het onderzoek naar de mogelijkheden voor een «Slim Reisbudget» van de B50 niet voort te zetten. Nu het ernaar uitziet dat deze reiskostenmaatregel als gevolg van het recent tot stand gekomen deelakkoord begroting 2013 van de fracties van de VVD en de PvdA geen doorgang zal vinden, zou dat onderzoek door een volgend kabinet weer kunnen worden opgepakt.

## **6. Afdrachtvermindering onderwijs**

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre de programmaverklaring leidt tot aanvullende administratieve lasten voor het bedrijfsleven en hoe zich dat verhoudt tot het doel om de scholingsintentie eenvoudiger te kunnen vaststellen. Voorts vragen zij of de koppeling van de afdrachtvermindering aan het behalen van een diploma niet al voldoende stimulans biedt tot het maken van afspraken omtrent het doorlopen van een volledige opleiding. Het opstellen van de programmaverklaring brengt aanvullende administratieve lasten met zich, maar deze zijn beperkt. De programmaverklaring is niet zozeer bedoeld als stimulans tot het maken van afspraken, maar is vooral bedoeld om de inspecteur een handvat te bieden bij de controle op de toepassing van de afdrachtvermindering onderwijs. De programmaverklaring maakt het eenvoudiger om de intentie tot het volgen en afronden van een volledig en volwaardig opleidingstraject vast te stellen. Hierdoor wordt de regeling beter handhaafbaar en kan onbedoeld gebruik makkelijker worden tegengegaan. Het recht op de afdrachtvermindering voor bbl of werken-leren op hbo-niveau staat (hoewel het behalen van het diploma wel beoogd moet zijn) bovendien los van het recht op de afdrachtvermindering voor het daadwerkelijk behalen van een diploma. Of aan de voorwaarden voor één van voornoemde afdrachtverminderingen is voldaan dient dan ook afzonderlijk te kunnen worden getoetst. De koppeling van de afdrachtvermindering onderwijs aan het behalen van een diploma maakt de programmaverklaring daarom geenszins overbodig.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 33 404.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 504, nr. 70.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe vaak in de praktijk onderdelen uit een programma geplukt worden om afdrachtvermindering te kunnen claimen. In de praktijk zijn regelmatig dergelijke signalen geconstateerd. Het in de memorie van toelichting genoemde praktijkvoorbeeld is gesignaleerd door de inspectie van het onderwijs en de Belastingdienst. Het is een voorbeeld van hoe bepaalde opleidingstrajecten «WVA-proof» worden gemaakt. Ook in de evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs 2006–2011<sup>1</sup> is melding gemaakt van dergelijk onbedoeld gebruik.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het nog mogelijk is om bij of om te scholen via modules en deelcertificaten bij erkende onderwijsinstellingen en of de herziene stimuleringsystematiek voor dergelijke onderdelen van opleidingen voldoende wordt geacht. De leden van de fractie van D66 vragen welke faciliteiten er in de loonsfeer bestaan voor het volgen van een onderdeel van een opleiding en vragen naar de gevolgen van het niet kunnen claimen van afdrachtvermindering onderwijs voor onderdelen van een opleiding. Het bij- of omscholen via modules en deelcertificaten blijft mogelijk. Voor dergelijke bij- of omscholingstrajecten bestaat echter geen recht op afdrachtvermindering onderwijs. Wel is in de loonbelasting een vrijstelling opgenomen voor vergoedingen en verstrekkingen voor onderhoud en verbetering van kennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking. Bij het volgen van een onderdeel van een opleiding zal in het algemeen aan voornoemd criterium zijn voldaan. Voor het volgen van onderdelen van opleidingen verandert er dus niets. De genoemde faciliteit in de loonbelasting blijft voorhanden.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom binnen de huidige voorstellen een urennorm wordt gehanteerd. Met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs worden inrichtingsvoorschriften aan een opleiding gesteld. Deze bestaande normen worden in het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsoponderwijs<sup>2</sup> aangescherpt. Zo wordt voor de beroepsbegeleidende leerweg een urennorm van 240 begeleide onderwijsuren en tenminste 610 klokuren voor de beroepspraktijkvorming per studiejaar ingevoerd. De huidige urennorm van 300 uren is geen inrichtingsvoorschrift, maar een bekostigingsnorm. Binnen deze norm werd geen onderscheid gemaakt tussen onderwijstijd en beroepspraktijkvorming. Ook geldt deze norm niet voor het niet-bekostigde onderwijs. De norm is niet toereikend gebleken. Dit heeft ook doorwerking gehad naar de afdrachtvermindering onderwijs in de vorm van toenemend onbedoeld gebruik. Door bij de toepassing van de afdrachtvermindering onderwijs te blijven aansluiten bij de op onderwijsterrein geldende urennormen (dit wordt thans expliciet in de wet vastgelegd) wordt onbedoeld gebruik van de regeling voor het volgen van opleidingen die niet voldoen aan de onderwijscriteria voorkomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe wordt voorkomen dat het opleidingsinstituut en de werkgever afspreken in de programmaverklaring een andere papieren werkelijkheid dan de feitelijke werkelijkheid te presenteren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom is gekozen voor een sanctie met betrekking tot de programmaverklaring. Juist om de door de leden van de fractie van de PvdA genoemde reden is de sanctie op het niet of onjuist vaststellen van de programmaverklaring opgenomen. De programmaverklaring dient steeds overeen te komen met de feitelijke werkelijkheid. Indien de inspecteur tussen beide een verschil vaststelt, kan hij een voor bezwaar en beroep vatbare verzuimboete opleggen. Voorts geldt dat indien niet aan de voorwaarden voor de afdrachtvermindering is voldaan de als gevolg daarvan onterecht geclaimde afdrachtvermindering zal worden gecorrigeerd en dat al dan

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/2013, 31 935, nr. 11.

<sup>2</sup> Het bij koninklijke boodschap van 25 februari 2012 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs (Kamerstukken 33 187).

niet een boete wordt opgelegd. Tot slot ziet de inspectie van het onderwijs erop toe dat het aanbod van een opleidingsinstituut voldoet aan de eisen die de onderwijswetgeving daaraan stelt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de koppeling van de afdrachtvermindering aan het behalen van het diploma niet tot een ongewenste prikkel leidt om de eisen die gesteld worden aan het diploma te verzachten. De eisen die worden gesteld aan het diploma vloeien rechtstreeks voort uit het kwalificatiedossier van de betreffende beroepsopleiding. Dit kwalificatiedossier wordt op voorstel van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven vastgesteld door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie van het onderwijs ziet toe op de kwaliteit van de examens van de instelling die de betreffende beroepsopleiding verzorgt.

De leden van de fractie van de SP vragen welk deel van de budgettaire ophoop bij de afdrachtvermindering onderwijs veroorzaakt wordt door onbedoeld gebruik. Voorts vragen zij of kan worden toegezegd dat de maatregelen uitsluitend onbedoeld gebruik van de regeling tegengaan. In het rapport van de Evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs 2006–2011<sup>1</sup> is aangegeven dat kwantitatief niet bepaald kan worden hoe het door de onderzoekers geconstateerde onbedoelde gebruik van de afdrachtvermindering onderwijs zich verhoudt tot de forse toename van het budgettaire beslag van de regeling. In het algemeen geldt dat maatregelen die onbedoeld gebruik van een regeling moeten tegengaan effect hebben op de gehele groep van gebruikers van die regeling. De voorgestelde maatregelen beogen echter zo gericht mogelijk het onbedoeld gebruik tegen te gaan.

De leden van de fractie van de SP vragen of de inspecteur verplicht is een verzuimboete op te leggen indien niet aan de verplichting tot het vaststellen, tussentijds aanpassen en bewaren bij de loonadministratie van de verklaring wordt voldaan. De inspecteur kan op grond van de opgenomen wijziging van artikel 67ca van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) een verzuimboete opleggen. Hij is daartoe niet verplicht. Als de inspecteur een boete oplegt, gaat hij uit van de percentages of bedragen vermeld in het Besluit bestuurlijke boeten Belastingdienst (BBBB). Daarnaast houdt de inspecteur rekening met omstandigheden die aanleiding geven tot een hogere of een lagere boete dan uit het BBBB voortvloeit. De eis dat een boete in een individueel geval passend en geboden is, dwingt tot het geven van ruimte. De inspecteur is echter niet «vrij».

De leden van de fractie van de SP vragen waarom is gekozen voor een verzuimboete van € 2 460 en hoe dit bedrag zich verhoudt tot de kosten van een opleiding. De verzuimboete is geregeld in artikel 67ca van de AWR. Op grond van § 24b, tweede lid, van het BBBB kan de inspecteur een verzuimboete opleggen van 50 procent van het wettelijk maximum van artikel 67ca van de AWR, zijnde € 2460. Dit is in beginsel het boetebedrag. In het derde lid is bepaald dat, in afwijking van het tweede lid, in uitzonderlijke gevallen een verzuimboete tot het wettelijk maximum, zijnde € 4 920, kan worden opgelegd. De verzuimboete is dus niet gerelateerd aan de kosten van een opleiding. De inspecteur is bij de boeteoplegging gebonden aan het BBBB. Daarbij heeft de inspecteur ruimte om rekening te houden met alle feiten en omstandigheden in een individueel geval die aanleiding geven tot een hogere of lagere boete, omdat beboeting een vorm van straftoemeting is en een boete passend en geboden boete dient te zijn. Verder wordt de belastingplichtige vanzelfsprekend rechtsbescherming geboden en kan hij in bezwaar of beroep tegen een boete ook de toepassing van het BBBB aan de orde

stellen. In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de SP hierover wordt opgemerkt dat van willekeur derhalve geen sprake is.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SP vragen welke opleidingen worden uitgesloten van de regeling als gevolg van het toepassen van de urennorm. Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoeveel leerlingen dit raakt. Opleidingen die niet voldoen aan de thans voorgestelde voorwaarden, zoals de urennorm, gaan buiten het bereik van de afdrachtvermindering onderwijs vallen. Mede omdat ook het niet-bekostigde onderwijs wordt geraakt door de aanscherping van de afdrachtvermindering onderwijs kan niet worden vastgesteld hoeveel leerlingen dit raakt.

De leden van de fracties van de SP, D66 en de ChristenUnie vragen naar de (financiële) consequenties van het vervallen van de afdrachtvermindering voor startkwalificatie. Voorts vragen de leden van de fractie van de SP of het aantal behaalde startkwalificaties niet zal dalen. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de samenloop van deze afdrachtvermindering met de afdrachtvermindering voor bol en bbl werkt. Tot slot vragen deze leden aan welke criteria voormalig werklozen en personen uit een re-integratietraject moeten voldoen om nog steeds voor afdrachtvermindering onderwijs in aanmerking te komen. Het bedrag van de afdrachtvermindering voor startkwalificatie van maximaal € 3 337 per jaar komt te vervallen. Dit is ook direct de financiële consequentie voor de inhoudingsplichtige. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan kan nog wel steeds recht bestaan op de afdrachtvermindering bol of bbl van respectievelijk € 1 322 en € 2 340 en de afdrachtvermindering voor het behalen van het diploma bbl van € 350 vermenigvuldigd met de opleidingsduur. De samenloop van de afdrachtvermindering voor startkwalificatie met de afdrachtvermindering voor bol en bbl hield in dat indien zowel aan de voorwaarden voor de startkwalificatie als aan de voorwaarden voor de bol of bbl werd voldaan beide afdrachtvermindering konden worden geclaimd. Om voor de afdrachtvermindering voor startkwalificatie in aanmerking te komen moest men een mbo-opleiding op niveau 1 of 2 volgen. Bol- of bbl-opleidingen zien ook op mbo-opleidingen niveau 1 of 2 (of hoger). Er kon dus dubbel worden geclaimd, terwijl er slechts sprake was van één deelnemer die één bepaalde bol- of bbl-opleiding volgde. In de praktijk bleek de afdrachtvermindering voor startkwalificatie ook onbedoeld te worden geclaimd. Dit onbedoelde gebruik in combinatie met de samenloop en de administratieve lasten die samenhangen met de variant startkwalificatie is reden om deze variant te laten vervallen. Omdat doorgaans nog steeds een afdrachtvermindering voor bol of bbl kan worden geclaimd, wordt niet verwacht dat het vervallen van de variant startkwalificatie zal leiden tot een daling van het aantal behaalde startkwalificaties.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het aantal personen en bedrijven dat gebruikt maakt van de huidige regeling en dat gebruik zal maken van de gewijzigde regeling. Met het invoeren van de maatregelen zal het gebruik van de regeling op termijn structureel met ca. 7% afnemen. In 2011 waren er ongeveer 550 000 deelnemers in de verschillende opleidingsvarianten waarvoor afdrachtvermindering geclaimd kan worden. Het aantal bedrijven dat afdrachtvermindering voor werknemers heeft aangevraagd bedroeg in 2011 ruim 42 000.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe hoog de urennormen zijn die mede bepalend worden voor de afdrachtvermindering bol en bbl. In het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs<sup>1</sup> worden voor de beroepsopleidende leerweg de volgende urennormen voorgesteld:

- voor de entreeopleiding omvat het onderwijsprogramma ten minste 1 000 klokuren waarvan ten minste 600 begeleide onderwijsuren;
  - voor een eenjarige basisberoepsopleiding en voor de specialistenopleiding omvat het onderwijsprogramma ten minste 1 000 klokuren, waarvan ten minste 700 begeleide onderwijsuren en ten minste 250 klokuren beroepspraktijkvorming;
  - het onderwijsprogramma voor een tweejarige basisberoepsopleiding en voor een tweejarige vakopleiding omvat ten minste 2000 klokuren, waarvan ten minste 1 250 begeleide onderwijsuren en ten minste 450 klokuren beroepspraktijkvorming, met dien verstande dat in het eerste studiejaar ten minste 700 begeleide onderwijsuren worden verzorgd;
  - het onderwijsprogramma voor een driejarige vakopleiding en de middenkaderopleiding omvat ten minste 3 000 klokuren, waarvan ten minste 1 800 begeleide onderwijsuren en ten minste 900 klokuren beroepspraktijkvorming, met dien verstande dat in het eerste studiejaar ten minste 700 begeleide onderwijsuren worden verzorgd.
- Voor de beroepsbegeleidende leerweg wordt voorgesteld dat een onderwijsprogramma elk studiejaar ten minste 240 begeleide onderwijsuren en ten minste 610 klokuren voor de beroepspraktijkvorming omvat.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de afdrachtvermindering onderwijs voor werkend-leren op hbo-niveau niet meer van toepassing is voor deeltijdstudenten. Voorts vragen zij of het klopt dat een groot deel van de mensen die naast hun werk studeren dat in deeltijd doen. Tot slot vragen zij om hoeveel gevallen het gaat. De afdrachtvermindering voor werkend-leren op hbo-niveau geldt voor leerwerktrajecten in het kader van niet-voltijdse hbo-opleidingen voor werkgevers in specifieke bedrijfssectoren. Niet-voltijdse hbo-opleidingen zijn zowel duale als deeltijdopleidingen. In het hoger onderwijs kiezen werkenden die een opleiding gaan doen inderdaad doorgaans (90% van de deelnemers) voor een deeltijdopleiding. De door de instelling in de onderwijs- en examenregeling vastgelegde studielast per studiejaar voor een deeltijdopleiding wordt bepalend indien deze afwijkt van de voorgeschreven studielast van 60 studiepunten per studiejaar (1680 uren studie).

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de werkgever invloed kan uitoefenen op het behalen van een diploma door zijn duale werknemer. Voorts vragen zij zich af of de bedragen van de afdrachtvermindering onderwijs voor het behalen van een diploma te weten € 350 voor bbl en € 240 voor werkend-leren op hbo-niveau hoog genoeg zijn. Tot slot vragen zij of er een tijdlimiet geldt voor het behalen van het diploma. Hoewel de werknemer uiteraard zelf de nodige inspanning zal moeten leveren om het beoogde diploma te kunnen halen, heeft de werkgever ook een belangrijke rol. Het gaat immers om leerwerktrajecten waarbij naast het direct volgen van onderwijs ook via de praktijkcomponent benodigde kennis wordt opgedaan. De tijd en begeleiding die de werkgever investeert in het opleiden van de werknemer in de praktijk is daarbij van groot belang. Ook het stimuleren van de werknemer om voldoende tijd aan de studie te besteden door bijvoorbeeld de werkdruk aan te laten sluiten op de studiebelasting (zoals studieverlof voor een tentamen) kan van invloed zijn op de mogelijkheden van de werknemer de studie met goed gevolg af te ronden. Er geldt voor toepassing van de afdrachtvermindering onderwijs geen tijdlimiet voor het behalen van het diploma. Wel is de hoogte van de afdrachtvermindering gekoppeld aan de maximale duur van de opleiding voor de betreffende werknemer, rekening houdend met verleende vrijstellingen. De door de leden genoemde bedragen van de afdrachtvermindering voor het diploma gelden dan ook per studiejaar. Indien de werknemer een 3-jarige bbl-opleiding heeft gevolgd, bedraagt de afdrachtvermindering dus 3 x € 350. Indien een 4-jarige hbo-opleiding is gevolgd bedraagt de afdrachtvermindering dus 4

x € 240. Indien de werknemer echter bijvoorbeeld 5 jaar heeft gedaan over de 4-jarige opleiding blijft de afdrachtvermindering 4 x € 240. In die zin is de afdrachtvermindering dus wel aan een limiet verbonden.

De leden van de fractie van D66 vragen welke extra uitvoeringskosten gepaard gaan met de afdrachtvermindering voor het behalen van een diploma. Voor het totaal aan maatregelen binnen de afdrachtvermindering onderwijs zijn er in 2013 systeemaanpassingen. In 2014 en de jaren daarna wordt een structurele besparing op de uitvoeringskosten gerealiseerd. Voornoemde kosten en besparingen zijn niet te specificeren naar de verschillende onderdelen. Het aandeel in voornoemde kosten met betrekking tot het behalen van een diploma is echter naar verwachting beperkt ten opzichte van het totaal.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het budgettaire beslag van de afdrachtvermindering voor het behalen van het diploma. Het budgettaire beslag is geraamd op € 24 miljoen structureel vanaf 2017. De leden van de fractie van D66 vragen naar het aantal mensen dat gebruikmaakte van de afdrachtvermindering voor startkwalificatie. Dit betrof in 2011 zo'n 1 500 personen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de aanbevelingen uit de evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs tot het vergroten van de handhaafbaarheid en het uitsluiten van de Arbeidsmarktqualificerend assistent (AKA) voor duurzaam werkenden niet zijn overgenomen. De meeste aanbevelingen met betrekking tot het vergroten van de handhaafbaarheid zijn in tegenstelling tot hetgeen de fractie van D66 lijkt te stellen overgenomen. Allereerst zijn de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen gericht op het tegengaan van onbedoeld gebruik en dus op het vergroten van de handhaafbaarheid. Daarnaast wordt de procedure aangescherpt op grond waarvan een opleiding van een instelling in het centraal register beroepsopleidingen (CREBO) wordt geregistreerd. De andere aanbeveling waar de leden op doelen, het uitsluiten van de AKA-opleiding, is inderdaad niet overgenomen. Er is voor gekozen het onbedoeld gebruik binnen de afdrachtvermindering onderwijs meer in algemene zin tegen te gaan door het stellen van eisen die aansluiten bij hetgeen met de afdrachtvermindering beoogd is te stimuleren. Met het uitsluiten van één bepaalde specifieke opleiding wordt de afdrachtvermindering onderwijs als zodanig niet beter toekomstbestendig gemaakt en wordt de kwaliteit van leerwerktrajecten als zodanig niet gestimuleerd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de afdrachtvermindering voor het behalen van het diploma ook voor bestaande gevallen gaat gelden en waarom er dus geen overgangsmaatregel getroffen is. Vanwege de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen de afdrachtvermindering voor het behalen van het diploma ook aan bestaande gevallen toe te kennen. Het is voor de Belastingdienst lastig om vast te stellen of sprake is van een inhoudingsplichtige die voor de betreffende werknemer niet eerder dan na invoering van deze variant afdrachtvermindering bbl of werkend-leren op hbo-niveau is gaan claimen. Het niet uitsluiten van bestaande gevallen is overigens voordelig voor de inhoudingsplichtigen die tot deze groep behoren. Zij kunnen bij het behalen van een diploma door hun werknemer direct vanaf invoering gebruikmaken van de daaraan gekoppelde afdrachtvermindering. Wanneer deze groep zou zijn uitgesloten (invoeren alleen voor nieuwe gevallen), zouden zij in het geheel niet in aanmerking zijn gekomen voor deze afdrachtvermindering.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe groot de verruiming van het aantal werknemers is dat meer verdient dan 130% van het WML en als gevolg hiervan in aanmerking komt voor afdrachtvermindering kan worden gemeld dat dit in 2011 circa 1 900 personen betrof.



## 7. S&O-afdrachtvermindering

De leden van de fractie van de PvdA vragen of door het oprekken van de loongrens veel meer kleine en middelgrote bedrijven gebruik kunnen maken van de regeling, waardoor het budget van € 735 miljoen te laag zal blijken. De leden van de fractie van de VVD vragen of de incidentele verhoging van het budget voor de S&O-afdrachtvermindering in 2013 een dekking voldoende is voor de structurele beheersbaarheid van de afdrachtvermindering. Naast het verlengen van de eerste schijf naar € 200 000 en het handhaven van het plafond wordt komend jaar het percentage in de eerste schijf van de S&O-afdrachtvermindering verlaagd van 42% naar 38%. Dit vloeit mede voort uit de evaluatie van de S&O-afdrachtvermindering waaruit blijkt dat de effectiviteit van hogere percentages beperkter is. Voorts zijn enkele andere aanpassingen doorgevoerd, namelijk het afronden van het berekende S&O-uurloon op € 1 in plaats van op € 5 en het schrappen van de marge voor onderrealisatie. Alle maatregelen beogen om in 2013 het beschikbare budget zo effectief mogelijk in te zetten ten behoeve van speur- en ontwikkelingswerk. De budgetsystematiek van de S&O-afdrachtvermindering schrijft voor dat een overschrijding van het budget in jaar t-1 in mindering gebracht wordt op het budget voor het jaar t+1. De overschrijding van het budget in 2011 bedroeg € 45 miljoen. Door een incidentele toevoeging van € 20 miljoen aan het budget voor 2013, wordt het budget voor 2013 per saldo verlaagd met € 25 miljoen. Gegeven het aldus beschikbare budget, zijn de tarieven, de loongrens en het plafond voor de afdrachtvermindering zodanig vastgesteld dat – naar raming – de uitgaven binnen het budget blijven. Mocht evenwel onverhoopt blijken dat het budget in 2013 overschreden wordt, dan wordt het budget voor 2015 gekort met deze overschrijding.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts wat de budgettaire verdeling is tussen de reguliere S&O-af trek en de aanvullende S&O-af trek voor starters. Voor ondernemers in de inkomstenbelasting bedraagt het budget voor S&O-af trek in 2013 € 8 miljoen. Van de ongeveer 1 500 ondernemers die gebruik maken van de S&O-af trek is circa 29% starter. Van het totale beschikbare budget voor ondernemers gaat ongeveer 38%, derhalve ongeveer € 3 miljoen, naar starters.

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd hoeveel bedrijven profiteren van de verlenging van de eerste schijf naar € 200 000 en hoeveel bedrijven te maken krijgen met de lagere percentages. Ongeveer 19 000 inhoudingsplichtigen maken gebruik van de S&O-afdrachtvermindering. Ongeveer 79% van deze inhoudingsplichtigen zal als gevolg van de nieuwe maatregelen minder S&O-afdrachtvermindering ontvangen en ongeveer 21% daarvan zal profiteren van de maatregelen. Dat zijn de doorgroeiende kleine en middelgrote bedrijven. De herschikking binnen de S&O-afdrachtvermindering is gebaseerd op de uitkomsten en aanbevelingen in het recente rapport «Evaluatie WBSO 2006–2010»<sup>1</sup> en is gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling ter bevordering van innovatie.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 kan ik bevestigen dat de evaluatie van de innovatiebox voor 2013 staat gepland.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 637, nr. 32.

## 8. Vennootschapsbelasting

### 8.1. Afschaffen thincapregeling

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de voortgang van het onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een vermogensaftrek en -bijtelling waartoe opgeroepen is in de motie Groot<sup>1</sup>. Zoals is geschreven in de Fiscale agenda<sup>2</sup> en in de bijlage over de behandeling van eigen en vreemd vermogen bij de memorie van toelichting bij de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013<sup>3</sup> heeft het kabinet afgezien van de vermogensaftrek en -bijtelling. Gezien de demissionaire staat van het kabinet ligt een eventueel onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een vermogensaftrek en -bijtelling op de weg van een volgend kabinet.

De leden van de fractie van het CDA vragen om meer duidelijkheid over de fiscale gevolgen van onzakelijke leningen. Buiten de zogeheten schijnlening, de bodemlozeputlening en de deelnemerschapslening is een geldverstrekking die civielrechtelijk de vorm heeft van een geldlening ook fiscaalrechtelijk gezien een geldlening. Echter, als de crediteur en de debiteur met elkaar gelieerd zijn en zij leningvoorwaarden overeenkomen die afwijken van die welke in het economische verkeer tussen onafhankelijke derden tot stand zouden zijn gekomen, zoals een onzakelijk hoge rente als de crediteur om onzakelijke redenen een debiteurenrisico heeft gelopen, wordt daarop met behulp van het at arm's-lengthbeginsel een correctie aangebracht. Het arrest van de Hoge Raad van 25 november 2011 inzake een geldlening met een onzakelijk debiteurenrisico<sup>4</sup> bevat een vuistregel voor de rente op een onzakelijke lening. Deze rente wordt gesteld op de rente die de gelieerde vennootschap zou moeten vergoeden indien zij met een borgstelling van de concernvennootschap onder voor het overige gelijke voorwaarden van een derde zou lenen. Ten aanzien van eventuele in de praktijk levende onduidelijkheden die onder meer als gevolg van het genoemde arrest kunnen zijn ontstaan, wordt bezien of deze door middel van een beleidsbesluit kunnen worden weggenomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet nader kan aangeven welke dekking precies is gevonden binnen het totale belastingpakket voor het afschaffen van de thincapregeling. De dekking voor het afschaffen is niet gekoppeld aan een specifieke lastenverzwaring.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een overzicht van alle fiscale regelingen waarbij zowel particulieren als bedrijven de mogelijkheid wordt geboden om de rente op vreemd vermogen fiscaal af te trekken. Daarbij verzoeken deze leden tevens om een inschatting te geven van het bedrag dat de overheid door deze maatregelen aan belastinginkomsten zou mislopen. Een dergelijk overzicht is niet eenvoudig op te stellen. Daarvoor zou eerst de vraag moeten worden beantwoord wat onder rente moet worden verstaan. Rente kent vele verschijningsvormen en kan bijvoorbeeld ook zijn begrepen in leasetermijnen of termijnen van lijfrenten. Bovendien zijn er vrijwel altijd bepaalde voorwaarden, drempels of begrenzingen van toepassingen op de aftrekbaarheid van kosten, waaronder renten. Voor de particulieren in de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de rendementsgrondslag van box 3, waar in beginsel ook schulden deel van uitmaken, of aan renten van schulden die behoren tot de eigenwoning-schuld in box 1, of aan aftrekbare kosten van reguliere voordelen in box 2. Voor ondernemingen zijn de kosten van geldleningen bedrijfseconomisch gezien kosten die bij de bepaling van de winst in aanmerking worden genomen (die winst wordt belast met vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting). Deze kosten zijn fiscaal aftrekbaar, tenzij de aftrek op grond van wet of jurisprudentie is beperkt. Daarbij moet worden bedacht

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 287, nr. 15.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1, blz. 30–31.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 287, nr. 3, blz. 59.

<sup>4</sup> HR 25 november 2011, nr. 08/05323, BNB 2012/37.

dat rentebaten deel uitmaken van de belastbare winst. Omdat de aftrekbaarheid van de kosten van vreemd vermogen is beoogd, is het niet zo dat de overheid hierdoor belastinginkomsten misloopt.

## *8.2. Buitenlandse belastingplicht bestuurdersbeloningen*

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet eenvoudig mogelijk is dat de zogenoemde management BVBA's na het dichten van het België-lek zullen uitwijken naar bijvoorbeeld Luxemburg of Malta. De voorgestelde aanpassing van de buitenlandse belastingplicht in de vennootschapsbelasting met betrekking tot bestuurdersbeloningen is met name van belang in relatie tot België. Het verdrag met België bevat namelijk een specifieke, uitgebreide bestuurdersbepaling op grond waarvan – naast de heffingsbevoegdheid over de formele bestuurswerkzaamheden – ook de heffingsbevoegdheid over met name materiële bestuurswerkzaamheden en managementdiensten aan Nederland is toegewezen. Deze heffingsbevoegdheid kan door Nederland op dit moment echter niet geëffectueerd worden, aangezien de nationale wet hiertoe de mogelijkheid niet biedt. Hierdoor wordt zowel in België als in Nederland niet over de beloning voor dergelijke werkzaamheden geheven. Oudere verdragen kennen in het algemeen geen bestuurdersbepaling zoals die met België, of een inhoudelijk daarmee vergelijkbare bepaling. Dat geldt ook voor de verdragen met Luxemburg en Malta. Het in deze beide verdragen opgenomen bestuurdersartikel bevat geen aan Nederland toegekende heffingsbevoegdheid die Nederland niet zou kunnen effectueren. In relatie tot de beide genoemde landen verandert dan ook niets door de voorgestelde uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht in Nederland. Verder is in relatie tot andere landen dan België voorshands niet gebleken van de praktijk die zich onder het verdrag met België voordoet. Op dit moment zijn er ook nog geen signalen dat naar andere landen, zoals Malta of Luxemburg, zal worden uitgeweken. Ingeval een ander belastingverdrag dan het verdrag met België de heffingsbevoegdheid over materiële bestuurswerkzaamheden en managementdiensten wel toewijst aan Nederland, kan deze heffingsbevoegdheid als gevolg van de voorgestelde uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht voortaan ook door Nederland geëffectueerd worden. In dat geval ontstaat dezelfde uitkomst als in relatie tot België.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de noodzaak van een maatregel inzake de buitenlandse belastingplicht over bestuurdersbeloningen niet illustreert dat de vennootschapsbelasting lek is. Zoals ook in de Fiscale agenda<sup>1</sup> is geschreven, is de vennootschapsbelasting minder solide dan de btw en de loonheffingen. Eén van de oorzaken is dat bedrijven door de allocatie van vorderingen en schulden de vennootschapsbelastingdruk kunnen verminderen. Het kabinet heeft de soliditeit van de vennootschapsbelasting dan ook vergroot door een drietal onevenwichtigheden aan te pakken waardoor de vennootschapsbelasting solider is geworden: een beperking van de excessieve renteaftrek door overnameholdings, de introductie van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen en de beperking van de aftrek van bovenmatige deelnemingsrente. Overigens bedraagt de geraamde opbrengst van de vennootschapsbelasting in 2013 € 14,9 miljard, waarmee de vennootschapsbelasting wat de opbrengst betreft het derde belastingmiddel is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat bv's die naar het buitenland verhuizen tot net iets minder dan 90% aan dividend kunnen uitkeren zonder dat dit gevolgen heeft voor de Nederlandse belastingheffing. Zij vragen voorts of dit de conserverende aanslag niet tot een wassen neus maakt, wat er tegen is om artikel 25, achtste lid, onderdeel b, van de Invorderingswet 1990 aan te scherpen en een veel breder offensief

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 740, nr. 1, blz. 8.

in te zetten tegen belastingontwijking in de Vpb-sfeer. Deze door de leden van de fractie van de PvdA gestelde vragen hebben geen relatie met de voorgestelde maatregel om de buitenlandse vennootschapsbelastingplicht met betrekking tot bestuurdersbeloningen uit te breiden. Wel kan worden bevestigd dat een verleend uitstel op grond van artikel 25, achtste lid, onderdeel b, van de Invorderingswet 1990, voor het gehele bedrag van de conserverende aanslag (alleen) wordt beëindigd als de onderneming in kwestie is gestaakt en alle, of nagenoeg alle, reserves zijn uitgekeerd aan de aandeelhouders. Evenzo kan in Nederland belasting verschuldigd zijn over dividenden die worden uitgekeerd ook als het niet de hiervóór bedoelde pseudo-liquidatie betreft. In beide gevallen wordt de verschuldigde belasting alsnog geïnd.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de beoogde opbrengst is van de uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht in de vennootschapsbelasting met betrekking tot bestuurdersbeloningen. De budgettaire opbrengst van deze uitbreiding is € 20 miljoen per jaar.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet binnen afzienbare termijn belastingverdragen gaat sluiten. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van de SP naar de lijst met in onderhandeling zijnde ontwerpverdragen, die de Minister van Buitenlandse Zaken periodiek aan de Tweede Kamer verstrekt. Daaronder vallen ook bilaterale belastingverdragen. Laatstelijk is bij brief van 10 oktober 2012 aan de Tweede Kamer een lijst verstrekt met een overzicht van verdragen in voorbereiding.<sup>1</sup> Daarnaast wordt het onderhandelingsprogramma voor belastingverdragen jaarlijks door mij gepubliceerd.<sup>2</sup>

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP of het kabinet voornemens is om in de te sluiten verdragen een specifieke bestuurdersbepaling op te nemen. De leden van de fractie van D66 vragen of Nederland in al zijn verdragen een bepaling conform artikel 16, paragraaf 2, van het verdrag met België gaat opnemen. In het belastingverdrag met België van 2001 is een specifieke bestuurdersbepaling met een ruime reikwijdte opgenomen. Dit was een gevolg van uiteenlopende jurisprudentie in Nederland en België over het bestuurdersartikel in het belastingverdrag met België van 1970 (artikel 16) en van het voorbehoud dat België heeft gemaakt bij het bestuurdersartikel van het OESO-modelbelastingverdrag. Dat voorbehoud heeft te maken met de Belgische nationale belastingwetgeving. Op de ruime bepaling in het verdrag van 2001 wordt vervolgens in de praktijk ingespeeld door materiële bestuurswerkzaamheden en managementdiensten te laten verrichten door Belgische vennootschappen voor in Nederland gevestigde vennootschappen, zonder dat daarbij sprake is van formeel bestuurderschap. Hierbij kan Nederland, zonder aanpassing van artikel 17a, onderdeel d, van de Wet Vpb 1969, de heffingsbevoegdheid die het onder de bestuurdersbepaling van het verdrag verkreeg, niet effectueren. In de relatie tot andere landen dan België is voorshands niet gebleken van de praktijk die zich onder het verdrag met België voordoet. Voorshands zie ik dan ook geen noodzaak om bestaande belastingverdragen te wijzigen.

Gelet op het huidige Nederlandse verdragsbeleid, dat zijn concrete weerslag ook heeft in de redactie van de desbetreffende verdragsbepaling, is het niet nodig om in andere nog te sluiten belastingverdragen eenzelfde, specifieke bestuurdersbepaling als in het verdrag met België op te nemen. De bestuurdersbepaling conform dat verdragsbeleid ziet ook op personen die formeel niet als bestuurder zijn benoemd door een bevoegd orgaan maar feitelijk wel als bestuurder kunnen worden aangemerkt. Ook zij vallen onder de reikwijdte van de bepaling.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012, 23 530, nr. 95 (bijlage 2)

<sup>2</sup> [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal)

De leden van de fractie van D66 vragen of een buitenlandse vennootschap die geen bestuurder is van een in Nederland gevestigd lichaam, maar die tegen een vergoeding leidende werkzaamheden en functies voor dat lichaam verricht, onder artikel 17a, onderdeel d, van de Wet Vpb 1969 kan worden betrokken. Ook vragen deze leden wat in dit kader onder leidende werkzaamheden en functies wordt verstaan. Met de uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht met betrekking tot bestuurdersbeloningen wordt het mogelijk de beloning voor leidende werkzaamheden en functies die worden verricht door in het buitenland gevestigde vennootschappen voor een in Nederland gevestigd lichaam in de heffing van de vennootschapsbelasting te betrekken. Het gaat hierbij om leidende werkzaamheden en functies die worden verricht zonder dat sprake is van formeel bestuurderschap. De beloning voor werkzaamheden en functies als formeel bestuurder van een in Nederland gevestigde vennootschap kan immers reeds in de Nederlandse belastingheffing betrokken worden. De voorgestelde uitbreiding ziet dan ook met name op materiële bestuurswerkzaamheden en managementdiensten, derhalve op werkzaamheden en functies die overeenkomen met hetgeen bestuurders in de regel doen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom voor artikel 17a, onderdeel d, van de Wet Vpb 1969 zo uitdrukkelijk naar artikel 16, paragraaf 2, van het belastingverdrag met België wordt verwezen. Door aan te sluiten bij het materiële criterium van artikel 16, paragraaf 2, van het belastingverdrag met België wordt zeker gesteld dat de heffingsbevoegdheid over werkzaamheden en functies als bedoeld in deze paragraaf van het belastingverdrag met België, die op grond van het verdrag aan Nederland toekomt, ook daadwerkelijk geëffectueerd kan worden.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de voorgestelde wijziging ook gevolgen heeft voor buitenlandse vennootschappen die leidende werkzaamheden en functies verrichten voor een in Nederland gevestigd lichaam en die niet in een verdragsland gevestigd zijn. Met de voorgestelde uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht in de vennootschapsbelasting wordt de belastingplicht op grond van de nationale wet uitgebreid. Deze uitbreiding heeft ook gevolgen voor buitenlandse vennootschappen die leidende werkzaamheden en functies verrichten voor een in Nederland gevestigd lichaam en die niet in een verdragsland gevestigd zijn. Mocht een dergelijke situatie zich in de praktijk voordoen, dan wordt een dergelijke vennootschap als gevolg van de uitbreiding buitenlands belastingplichtig in Nederland voor de beloning die wordt ontvangen voor genoemde werkzaamheden en functies.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welk deel van de budgettaire opbrengst van € 20 miljoen is toe te rekenen aan het verdrag met België. Deze leden willen ook graag weten in welke specifieke situaties/relaties met derde landen de uitbreiding nog meer van betekenis is. Zoals reeds aangegeven, kennen oudere verdragen in het algemeen geen bestuurdersbepaling zoals die met België, of een inhoudelijk daarmee vergelijkbare bepaling. Voor die verdragslanden heeft de voorgestelde uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht dan ook geen gevolgen. Ingeval een ander belastingverdrag dan het verdrag met België (zoals recentere verdragen) de heffingsbevoegdheid over materiële bestuurswerkzaamheden en managementdiensten wel toewijst aan Nederland, dan kan de voorgestelde uitbreiding van de buitenlandse belastingplicht in relatie tot die landen evenals in relatie tot niet-verdragslanden wel betekenis hebben. Hierbij kan echter wel opgemerkt worden dat de tot op heden in de praktijk gesignaleerde structuren betrekking hebben op België. De budgettaire opbrengst van € 20 miljoen is daar dan ook aan toe te rekenen.

## 9. Wijzigingen overdrachtsbelasting

### 9.1. Tijdelijke verlenging doorverkooptermijn

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de tijdelijke verlenging van de doorverkooptermijn voor de overdrachtsbelasting. Binnen de huidige stagnerende vastgoedmarkt is de vrijgestelde doorverkooptermijn van 6 maanden meestal te kort. Het kabinet verwacht dat het verlengen van doorverkooptermijn van 6 naar 36 maanden effectief zal zijn omdat het kopers de zekerheid biedt dat bij een eventuele – onvoorziene – doorverkoop binnen 36 maanden slechts overdrachtsbelasting betaald hoeft te worden over de meerwaarde. Marktpartijen worden gestimuleerd om onroerend goed aan te kopen en op termijn te verkopen, zonder dat er twee keer over de gehele verkoopsom overdrachtsbelasting moet worden betaald. De maatregel is ingegaan op 1 september 2012. Het is op dit moment nog te voorbarig om een gefundeerde uitspraak te doen over de effecten van de maatregel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom bij het verruimen van de doorverkooptermijn in de overdrachtsbelasting gekozen wordt voor een algemene maatregel van bestuur. Voorts vragen zij waarom hier destijds bij de tijdelijke verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen naar 2% niet voor is gekozen. Gekozen is voor een flexibele faciliteit die bij herstel van de vastgoedmarkt geleidelijk afgebouwd kan worden omdat het herstel van de vastgoedmarkt naar verwachting ook een geleidelijk proces zal zijn. Ook na 31 december 2014 wil het kabinet de maatvoering kunnen handhaven afgestemd op de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Bij de tariefverlaging in 2011 was een dergelijke flexibiliteit bij de introductie niet beoogd; de maatregel zou slechts tot 1 juli van dit jaar gelden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of voor woningen de verruiming niet reeds vanaf 1 januari 2012 had kunnen gelden in verband met de verruimde doorverkooptermijn die bij het Belastingplan 2011 voor 2011 was getroffen. Bij het vormgeven van deze maatregel heeft het kabinet in het licht van de ratio van de maatregel van verdere terugwerkende kracht af gezien. Door de voorgestelde maatregel zullen marktpartijen eerder geneigd zijn onroerend goed aan te kopen. Voor een eventuele doorverkoop krijgen zij nu meer tijd en bovendien kan het onroerend goed na een betere voorbereiding (en eventueel uitponding) tegen gunstigere voorwaarden weer in de markt gezet worden. Terugwerkende kracht ligt hierbij niet voor de hand omdat het stimuleringseffect niet optreedt voor zaken die al vóór 1 september 2012 zijn aangekocht. Als de maatregel ook zou gelden voor situaties waarin de eerste verkrijging voor 1 september 2012 plaats heeft gevonden, zou dat bovendien een vrij forse extra budgettaire derving tot gevolg hebben waar geen dekking voor is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er ten aanzien van de doorverkooptermijn de volgende drie verschillende regimes te onderscheiden zijn:

1. woningen die zijn verkregen in de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2011: 12 maanden;
2. woningen die zijn verkregen in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2012: 6 maanden; en
3. woningen die zijn verkregen in de periode 1 september 2012 tot en met 31 december 2014: 36 maanden.



De veronderstelling van deze leden is juist. Daarbij wordt overigens opgemerkt dat de huidige faciliteit waarbij de doorverkooptermijn tijdelijk wordt verruimd tot 36 maanden zowel voor woningen als niet-woningen geldt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het budgettaire beslag is indien de doorverkooptermijn van 36 maanden ook van toepassing wordt op woningen die zijn verkregen in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2012. Het verruimen van de doorverkooptermijn voor verkrijgingen in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2012 zal leiden tot een additionele derving. Deze derving bedraagt in 2012 circa € 10 miljoen, in zowel 2013 als 2014 circa € 30 miljoen en in 2015 circa € 10 miljoen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de wet het voordeel van artikel 13 van de Wet belastingen van rechtsverkeer toekent aan de verkoper en of het niet logischer zou zijn de wet te wijzigen zodat het voordeel wordt teruggegeven aan de verkoper. Artikel 13 Wet belastingen van rechtsverkeer bevat een regeling voor een opeenvolgende verkrijging binnen een bepaalde termijn. Deze regeling houdt in dat de maatstaf van heffing van de tweede verkrijging wordt verminderd met het bedrag waarover bij de eerste verkrijging overdrachtsbelasting of niet aftrekbare btw was verschuldigd. Het gaat daarbij om de belastingplicht en de belastingschuld van de tweede verkrijger, als de enige partij die daarvoor in de heffing wordt betrokken. Er is geen sprake van teruggaaf van eerder door de verkoper betaalde belasting. Deze faciliteit heeft derhalve niets te maken met de fiscale positie van de verkoper. Dat in de praktijk partijen vaak afspraken maken over een verdeling van het voordeel van de verminderde heffingsmaatstaf tussen verkoper en koper doet daaraan niets af. Dat is een contractuele kwestie waar de fiscus buiten staat.

### *9.2. Latere verkrijging aanhorigheden woning*

De leden van de fractie van de PVV vragen of het klopt dat een eigendom een aanhorigheid is van een woning indien het daarbij behoort, daarmee in gebruik is en daaraan dienstbaar is en of het klopt dat niet vereist is dat de aanhorigheid feitelijk verbonden is met de woning. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat het geen vereiste is dat de eigenaar of bewoner van de woning de aanhorigheid feitelijk gebruikt en of het voldoende is dat de aanhorigheid de eigenaar ter beschikking staat. Tot slot vragen zij of het klopt dat als een eigendom, bijvoorbeeld een garage, aan een ander ter beschikking staat, het niet langer dienstbaar is aan de woning en of het klopt dat dan van een aanhorigheid geen sprake is. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het kenmerk van een «aanhorigheid» is dat het bij het gebouw behoort, dat het daarmee in gebruik is en daaraan dienstbaar is. Als er een geografische en organisatorische verbondenheid is met de woning, is sprake van een aanhorigheid. Een feitelijke verbondenheid is daarvoor dus niet vereist. Er moet sprake zijn van een «ter beschikking staan». Dat betekent dat voor het begrip aanhorigheid een feitelijk gebruik inderdaad niet wordt vereist. Het gebruikt kunnen worden is voldoende. En dan mag de aanhorigheid inderdaad niet ter beschikking gesteld zijn aan een ander omdat dan geen sprake meer is van dienstbaar zijn aan de woning.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de uitbreiding van het woningbegrip tot later verkregen aanhorigheden niet tot een onevenredige uitvoeringslast voor de Belastingdienst zal zorgen. Het begrip aanhorigheid is voor de Belastingdienst niet nieuw. Hetzelfde begrip geldt immers ook voor de toepassing van artikel 3 111 van de Wet inkomstenbe-

lasting 2001. Het begrip «aanhorigheid» is zodoende voldoende duidelijk voor de Belastingdienst. Het gaat hierbij om een feitelijk begrip dat in de jurisprudentie afdoende is uitgekristalliseerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom aan de uitbreiding van het woningbegrip tot later verkregen aanhorigheden geen terugwerkende kracht tot en met 15 juni 2011 is toegekend aangezien het verlaagde overdrachtsbelastingtarief van 2% voor woningen reeds sinds die datum geldt. Buiten het feit dat dit de nodige budgettaire consequenties met zich mee zou brengen waarvoor geen dekking bestaat, zou een terugwerkende kracht tot en met 15 juni 2011 voor later verkregen aanhorigheden die al lange tijd geleden zijn overgedragen flinke uitvoeringsproblemen met zich meebrengen. De tariefverlaging voor woningen tot 2% heeft terugwerkende kracht gekregen omdat vanaf die datum reeds bij beleidsbesluit het lage tarief was goedgekeurd in verband met de flinke anticipatie-effecten die werden verwacht.

## **10. Constructiebestrijding bodem(voor)recht**

De leden van de fractie van de VVD geven aan de achtergrond van de voorgestelde maatregel inzake het bodem(voor)recht te begrijpen, maar vragen zich af of het voorstel niet te veel uitgaat van kwade trouw. De voorgestelde maatregel gaat niet uit van kwade trouw. Fenomenen gericht op het ontlopen en ontgaan van het bodemrecht, waaronder de verhuurconstructie, hebben zich in de loop der jaren ontwikkeld. Door de verhuurconstructie wordt de toepassing van het bodem(voor)recht uitgehold. Vooral na 1985 heeft die constructie een steeds grotere vlucht genomen. Nu door deze constructie de toepassing van het bodemrecht wordt ontgaan, komt het bodemrecht niet meer uit de verf zoals destijds door de wetgever is bedoeld. De voorgestelde maatregel heeft derhalve als doel het tot zijn recht laten komen van het bodem(voor)recht zoals door de wetgever oorspronkelijk was bedoeld. Daarmee wordt geen uitspraak gedaan over de kwade trouw van de verschillende actoren. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) stelt in dit verband dat met de voorgestelde wijziging van het bodem(voor)recht ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat hiermee ongeoorloofde constructies worden bestreden. Verwezen wordt naar het arrest van 12 april 1985 inzake Ontvanger/NMB<sup>1</sup> waarin de Hoge Raad oordeelde dat in dat geval de toegepaste bodemverhuurconstructie een geoorloofde oorzaak had. Naast bodemverhuur zijn de afgelopen jaren verschillende methoden – in de praktijk aangeduid als constructies – ontwikkeld, met name door houders van pandrechten, die gemeenschappelijk hebben dat zij uitsluitend worden toegepast met het oogmerk om toepassing van het bodemrecht en het daaraan verbonden voorrecht van de ontvanger te verijdelen ten eigen faveure. Bijvoorbeeld, het in één keer afvoeren van de bedrijfsmiddelen van de bodem van de belastingschuldige of een sale-lease back waarbij de bedrijfsmiddelen worden verkocht aan een aan de kredietverschaffer gelieerde partij en vervolgens door de belastingschuldige worden «teruggeleased». Met de positionering van de bodemrechtmaatregel als constructiebestrijding heeft het kabinet niet de intentie om alle constructies die worden toegepast in het kader van het bodemrecht als onrechtmatig te kwalificeren. Met de term constructiebestrijding wil het kabinet de constructiegevoeligheid van het huidige bodem(voor)recht en in het verlengde daarvan de noodzaak tot het treffen van de voorgestelde maatregel duidelijk maken. Overigens merk ik op dat het feit dat de Hoge Raad in 1985 een vorm van bodemverhuur heeft gesanctioneerd, niet per definitie betekent dat bodemverhuur in alle gevallen legitiem is. Uit de jurisprudentie is immers gebleken dat dit afhankelijk is van de specifieke feiten en omstandigheden waaronder bodemverhuur plaatsvindt.

---

<sup>1</sup> NJ 1986, 808.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de voorgestelde meldingsplicht ertoe leidt dat iedereen altijd moet melden ook in bonafide gevallen, op straffe van het betalen van de opbrengstwaarde van de bodemzaken. Deze leden vragen of dit erop neerkomt dat de Belastingdienst nog meer kan afwachten bij invorderingsacties, nu zij extra verhaalsmogelijkheden heeft via een de facto supervoorrecht. Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA of het kabinet hun mening deelt dat met de meldingsregeling de Belastingdienst in feite minder alert zal zijn op een adequate incasso bij de belastingschuldige zelf.

De Belastingdienst krijgt geen nieuwe verhaalsrechten ingevolge dit voorstel. Dit ook in reactie op de opmerking die de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) in haar commentaar op het Belastingplan 2013 maakt over mogelijke overkill. Wat gebeurt, is dat het bestaande bodem(voor)recht effectief wordt gemaakt, doordat een pandhouder of zekerheidseigenaar<sup>1</sup> de Belastingdienst op de hoogte stelt van zijn voornemen zich te verhalen op bodemzaken, dan wel handelingen te verrichten die de kwalificatie bodemzaak aan de roerende zaak ontnemen. Dit moet ook indien niet wordt gehandeld met het oogmerk de Belastingdienst te benadelen. Een meldingsregeling die zich zou richten op groepen die een constructie toepassen met het oogmerk het bodem(voor)recht van de Belastingdienst te omzeilen, zoals deze leden suggereren, is kwetsbaar voor nieuwe ontwijkingsmogelijkheden. Daarom is ervoor gekozen om dit niet te doen. Bij de vormgeving van de meldingsplicht is het kabinet van plan de door de NOB gesignaleerde overkill waar mogelijk weg te nemen. Dit gebeurt op verschillende manieren. Allereerst zullen bij nota van wijziging in de tekst van artikel 22bis van de Invorderingswet 1990 drie versoepelingen worden aangebracht. Dit betreft:

- 1) een vervaltermijn voor de bevoegdheden van de ontvanger van één jaar na het tijdstip waarop de zaak niet meer als bodemzaak kwalificeert,
- 2) rechtsbescherming bij geschillen over de hoogte van de vordering van de ontvanger en
- 3) regres van de pandhouder/zekerheidseigenaar op de belastingschuldige.

Daarnaast streeft de Belastingdienst ernaar om niet elke melding te laten volgen door beslaglegging, maar om in voorkomende gevallen een zo groot mogelijk deel van de meldingen minnelijk af te doen. Ook wordt reële eigendom ontzien op grond van het nu al in de Leidraad Invordering 2008 geregelde beleid. Ik wijs in dit verband op mijn reactie hierna op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de gevolgen voor de leasebranche. Ten slotte zal het drempelbedrag waaronder niet gemeld hoeft te worden, een deel van de pandhouders en zekerheidseigenaren buiten het bereik van de meldingsplicht houden.

De meldingsplicht zorgt ervoor, zoals de leden van de fractie van het CDA terecht opmerken, dat de Belastingdienst er op tijd bij is als een ondernemer op een faillissement afstevent. Het is echter geenszins de bedoeling dat de Belastingdienst achterover gaat leunen. Als een melding binnenkomt bij de Belastingdienst van een kredietverschaffer die voornemens is om zijn zekerheidsrecht aan te wenden, zal de Belastingdienst nagaan of het opportuun is om zijn verhaalsrecht en de daaraan verbonden preferentie aan te wenden. Er zal zo spoedig mogelijk een reactie van de Belastingdienst richting de «melder» worden gestuurd. Die kennisgeving kan inhouden dat geen beslag zal worden gelegd omdat er bijvoorbeeld geen openstaande belastingschulden zijn. In de Leidraad Invordering 2008 zal het beleid hieromtrent worden uitgewerkt. Daarbij zullen ook reactietermijnen worden opgenomen, die moeten voorkomen dat een ontvanger straffeloos kan afwachten. Ook bestaat de mogelijkheid om in overleg met relevante partijen te bezien of in gezamenlijkheid

---

<sup>1</sup> Met deze uit het Burgerlijk Wetboek van voor 1992 afkomstige term wordt de «overige derde», bedoeld in artikel 22bis, tweede lid, van de Invorderingswet 1990 bedoeld.

maatregelen kunnen worden getroffen die de discontinuïteit van de onderneming van de belastingschuldige kunnen opheffen.

De leden van de fractie van het CDA geven aan te vrezen dat de Belastingdienst straks minder alert wordt op een adequate incasso bij de belastingschuldige zelf. Op dit punt kan ik deze leden geruststellen. De meldingsregeling zal er namelijk niet toe leiden dat de ontvanger pas in actie komt nadat een melding is binnengekomen. Het huidige (dwang) invorderingsproces ten aanzien van de belastingschuldige zelf verandert in dat opzicht niet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke orde van grootte het drempelbedrag zal hebben. Het drempelbedrag waaronder niet gemeld hoeft te worden betreft het totaal van de bodemzaken waar een kredietverschaffer bij een ondernemer/belastingschuldige zekerheidsrechten dan wel zekerheidseigendom op heeft rusten en zal € 10 000 bedragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wie de waarde van de bodemzaken bepaalt in het kader van de toepassing van het drempelbedrag. Het is de pandhouder of zekerheidseigenaar die deze waarde opgeeft aangezien op hen de meldingsplicht rust. De Belastingdienst kan – voor wat betreft de zekerheidseigenaar – aan de hand van de contracten nagaan wat de waarde ongeveer zal zijn, onder meer door bijvoorbeeld te kijken hoeveel de ondernemer per maand aan de eigenaar moet afdragen. Een indicatie omtrent de executiewaarde van de verpande zaken kan de Belastingdienst krijgen aan de hand de jaarstukken van de belastingschuldige. Hiermee wordt voorkomen dat de waarde opzettelijk te laag wordt vastgesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk bedrag aan belastinginkomsten de afgelopen jaren is afgeschreven als gevolg van faillissementen en welk deel daarvan (globaal) toegeschreven kan worden aan ontwikkelingsconstructies. De omvang van invorderingsverliezen wegens faillissementen in de afgelopen vijf jaren bedraagt gemiddeld € 730 miljoen per jaar. Ongeveer 10 à 20 procent daarvan kan worden toegeschreven aan ontwikkelingsconstructies.

De leden van de fractie van de SP vragen in welk percentage van de gevallen de Belastingdienst geen bodembeslag kan leggen en wat de financiële consequentie hiervan is. Tevens vragen zij of het aantal gevallen waarin de Belastingdienst geen bodembeslag kan leggen, de afgelopen jaren toe- of juist afgenomen is en wat de verklaring daarvoor is. Voorts vragen deze leden in hoeverre het aantal gevallen waarin de Belastingdienst bodembeslag kan leggen zal toenemen als gevolg van het wetsvoorstel en wat de verwachte opbrengst daarvan is. Ook de leden van de fractie van het CDA informeren naar de omvang van het gesignaleerde misbruik en het daarmee gemoeide belastingnadeel. Het aantal gevallen waarin de Belastingdienst geen bodembeslag kan leggen is de afgelopen jaren fors toegenomen. De verklaring waarom thans maar in relatief weinig gevallen daadwerkelijk bodembeslag gelegd kan worden is enerzijds dat financiers de afgelopen jaren steeds vaker ontwikkelingsconstructies zijn gaan toepassen en anderzijds capaciteitsgebrek bij de Belastingdienst. Een neveneffect is dat de Belastingdienst op dit moment een steeds groeiend deel van zijn kostbare capaciteit op het terrein van de invordering kwijt is aan bodemconstructies, terwijl deze capaciteit ook ingezet zou kunnen worden op andere terreinen van de invordering. Het wetsvoorstel zal naar verwachting gepaard gaan met een budgettaire opbrengst van naar schatting € 100 miljoen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om een reactie op de vijf hoofdpunten van kritiek van de NVB. Deze punten worden tegelijk met vragen van de leden van de andere fracties beantwoord. Het enige kritiekpunt dat niet elders aan de orde komt betreft het feit dat de ingeboekte meeropbrengst aan belastinginkomsten grotendeels zal worden opgeslokt door curatoren en andere boedelschuldeisers. Dit punt van kritiek van de NVB betreft de opbrengst van de maatregel voor de Belastingdienst. Doordat pandhouders en zekerheidseigenaren in minder gevallen de bodemzaken met succes kunnen uitwinnen, respectievelijk terugnemen, zullen deze bodemzaken in meer gevallen in de faillissementsboedel terechtkomen. Deze inschatting deel ik, maar ik bestrijd dat daardoor de meeropbrengst voor de Belastingdienst zal verdampen. Allereerst merk ik op dat de opbrengst is berekend na aftrek van de bedragen die op grond van de omslag van de algemene faillissementskosten zijn verschuldigd. Ten tweede is een neveneffect van de voorgestelde maatregel dat er meer geld in de boedel vloeit, zodat er tevens iets wordt gedaan aan het boedeltekort. Curatoren zullen vermoedelijk vaker dan thans het geval is (een deel van) hun door de rechter-commissaris vastgestelde salaris kunnen toucheren. De verwachting is dat de aanpak van bodemverhuurconstructies meer financiële ruimte voor de bestrijding van faillissementsfraude zal opleveren.

De leden van de fractie van het CDA merken voorts op dat het uitwinnen van bodemrecht bij derden tot fiscale verliezen kan leiden als gevolg van het niet kunnen verhalen van vorderingen. Zij vragen hoeveel belastingopbrengst de schatkist daardoor misloopt. Het door deze leden bedoelde effect behoort tot de zogenoemde in- en uitverdieneffecten, die het gevolg zijn van de macro economische doorwerking van maatregelen. Wat de onderhavige maatregel betreft, gaat het CPB daarbij uit van de generieke effecten, aangezien specifieke kwantitatieve informatie of inzichten hierover ontbreken. Wel kan in meer kwalitatieve zin het volgende worden opgemerkt. De mogelijkheid van het toepassen van bodemverhuurconstructies brengt met zich mee dat financiers geen of een weinig proactieve houding ten toon spreiden zolang er voldoende zekerheden zijn. Met de invoering van de voorgestelde meldingsregeling zal worden bereikt dat financiers op een eerder tijdstip zullen checken of cliënten aan hun betalingsverplichtingen kunnen blijven voldoen. Daarom biedt de Belastingdienst ook aan om wanneer belastingplichtigen daarom vragen, verklaringen omtrent het betaalgedrag c.q. betalingsachterstanden te verstrekken die de belastingplichtige desgevraagd aan de financier kan overhandigen. Met een dergelijke, meer proactieve, houding zal kunnen worden voorkomen dat de bank aan het eind van de rit tekortkomt. Neveneffect is dat de belastingschulden niet verder zullen oplopen. De ontvanger kan slechts verhaal nemen op bodemzaken voor zover er belastingschulden onbetaald worden gelaten, zodat financiers daarop regie kunnen voeren. De bank heeft dan – ten gevolge van die meer proactieve benadering – een grotere stimulans en ook de mogelijkheden, om verliezen in de sfeer van de uitoefening van het bodemrecht te verkleinen. Daarnaast beoogt de meldingsregeling te bevorderen dat wanneer een herstart, herstructurering of een andere op continuïteit gerichte mogelijkheid, wordt beproefd, de ontvanger daar tijdig bij betrokken wordt. In het kader van het opheffen van discontinuïteit van ondernemingen dienen crediteuren (waaronder financiers én Belastingdienst) afspraken te maken. Doordat de ontvanger in een vroeg stadium «een plaats aan tafel» krijgt, wordt de kans op een gunstige uitkomst daarvan vergroot. Dit is niet alleen in het voordeel van de Belastingdienst, maar ook in het voordeel van financiers, zodat uiteindelijk sprake zal zijn van een «win-win» situatie.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar voorbeelden van sectoren en bedrijven die van de gesignaleerde constructies gebruik maken. De meest voorkomende situatie die met de voorgestelde maatregel wordt bestreden is de zogenaamde bodemverhuurconstructie. Daarbij wordt één of enkele dagen voor het faillissement een reeds eerder ontworpen constructie opgetuigd die ertoe strekt dat de bodem (meestal de bedrijfsruimte waarin de ondernemingsactiviteiten van de belastingschuldige plaatsvinden) op het moment waarop het faillissement wordt uitgesproken niet langer de «bodem» van de belastingschuldige is maar die van de kredietverstrekker of een met de kredietverstrekker gelieerde partij. De regie bij de verhuurconstructie ligt doorgaans volledig bij de kredietverstrekker. De kredietverstrekker is meestal de best geïnformeerde partij omtrent de financiële situatie van de belastingschuldige. De constructie houdt in dat de kredietverstrekker of namens hem een andere partij gaat huren van de belastingschuldige, of in plaats van de belastingschuldige gaat huren van de verhuurder. Vaak verrekent de kredietverstrekker de huurtermijn in rekening courant. Kortom, de kredietverstrekker betaalt de facto geen huur. Ingeval de belastingschuldige eigenaar is van de onroerende zaak huurt de kredietverstrekker van de belastingschuldige. Met de bodemverhuur wordt bereikt dat op de datum waarop het faillissement wordt uitgesproken niet langer sprake is van de «bodem van de belastingschuldige»<sup>1</sup>, zodat het bodem(voor)recht niet kan worden toegepast. De voorbereidingen geschieden doorgaans op een zodanig tijdstip dat de Belastingdienst niet in staat is tijdig het bodembeslag te leggen. Naast deze verhuurconstructie komt ook voor dat de kredietverstrekker de pandhouder verplicht mee te werken het pandrecht om te zetten in een andere rechtsfiguur, bij voorbeeld operationele lease of huur/verhuur. Soms geschiedt dit zeer gekunsteld. Met de omzetting poogt de kredietverstrekker de indruk te wekken dat sprake is van een vorm van reële eigendom die op grond van het vigerende beleid zou moeten worden ontzien. Ook deze vorm van oneigenlijk gebruik vindt meestal plaats op het tijdstip waarop andere crediteuren (waaronder de Belastingdienst) nog geen kennis dragen van eventuele financiële problemen binnen de onderneming van belastingschuldige. De sectoren waarin van de geschetste constructies gebruik wordt gemaakt, bevinden zich in segmenten van het MKB waarbij productiemiddelen met enigszins substantiële waarde zijn verpand aan de bank.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie vragen wat de mogelijke gevolgen van de maatregelen inzake het bodem(voor)recht zijn voor de kredietverlening aan ondernemingen. De leden van de fractie van de PvdA vragen in het bijzonder om een reactie op de stellingen hieromtrent in het position paper van de NVB. De leden van de fractie van D66 vragen om inzicht te geven in de extra kosten voor bedrijfsleven en consumenten alsmede de gevolgen voor financiers.

Allereerst merk ik op dat het niet op voorhand te zeggen is of er een direct gevolg van de maatregelen zal zijn op de kredietverlening aan ondernemingen en zo ja, wat de omvang daarvan is en bij wie de effecten uiteindelijk zullen neerslaan. De commentaren op de voorgestelde maatregel geven ook geen nauwkeurig inzicht in die gevolgen voor de kredietverlening en de achtergrond van dat nauwkeurig inzicht. Het kabinet ontkent niet dat de voorgestelde maatregel een effect op de kredietverlening zou kunnen hebben. Wel is de vraag daarbij, welk effect de maatregel – mede in het grotere geheel van maatregelen – precies zal hebben.

---

<sup>1</sup> Een van de eisen voor toepassing van het bodem(voor)recht is dat de zaken zich ten tijde van de beslaglegging of ten tijde van het uitspreken van het faillissement «op de bodem van de belastingschuldige» bevinden.

<sup>2</sup> CPB Document in samenwerking met Ecorys-Nei, februari 2004 als uitvloeisel van de MDW-werkgroep «Modernisering Faillissementswet».

In 2004 heeft het Centraal Planbureau (CPB) in samenwerking met onderzoeksbureau ECORYS-NEI een analyse uitgebracht inzake het al dan niet afschaffen van fiscale verhaalsrechten bij faillissementen.<sup>2</sup> In die



analyse is vastgesteld dat het bestaan van fiscale verhaalsrechten andere schuldeisers benadeelt en dat dit nadelig kan zijn voor hun bereidheid ondernemingen te financieren door middel van (leveranciers)krediet of anderszins, maar dat een eventuele afschaffing van het bodem(voor)recht slechts in zeer geringe mate zal leiden tot een ruimere financiering van ondernemingen door banken, al dan niet tegen betere voorwaarden. Het CPB merkt daarbij op dat in de praktijk blijkt dat banken zich bij de financieringsbeslissing primair laten leiden door het vertrouwen in de onderneming. Bij het midden- en kleinbedrijf komen zekerheden pas ter sprake als het gaat om de omvang van het eventueel te verlenen krediet, maar het huidige gebruik van de bevoorschottingspercentages wordt niet beïnvloed door het bestaan van de fiscale verhaalsrechten. Uit de genoemde analyse van het CPB blijkt voorts dat grote ondernemingen over het algemeen op basis van ratio's (bijvoorbeeld solvabiliteit) worden gefinancierd. Er wordt pas gezocht naar zekerheden (in de vorm van hypotheek of pand) als de onderneming in financiële moeilijkheden is geraakt en getracht wordt de financiële risico's zoveel mogelijk af te dekken. Hierbij past wel de nuance dat het CPB-rapport dateert uit 2004 en is gebaseerd op de impliciete veronderstelling dat banken geen beperkingen hebben aan beschikbaar kapitaal. In de huidige economische situatie bestaat echter de mogelijkheid dat banken een aantal jaren alle winst moeten gebruiken voor het opbouwen van kapitaal. In dat geval kunnen andere afwegingen dan bovengenoemde in de kredietverlening een rol gaan spelen. Het is daarom niet op voorhand aan te geven hoe het daadwerkelijke effect op de kredietverlening uiteindelijk zal uitkomen, net zo min als nu met zekerheid is te zeggen dat ondernemers moeilijker of duurder krediet krijgen. Wel is het zo dat de mate waarin en de snelheid waarmee banken hun leningenportfolio kunnen herzien een belangrijke factor is voor de macro-effecten van de bodemrechtmaatregel op de kredietverlening. Ook de mate waarin een bedrijf afhankelijk is van inboedel waarop bodembeslag kan worden gelegd, zal bepalen of krediet relatief duur wordt ten opzichte van bedrijven die alternatieve vormen van onderpand kunnen bieden.

Over de invloed van de Baselse solvabiliteitsnormen zoals die zijn neergelegd in de Europese richtlijnen en uitgewerkt in de nationale wet- en regelgeving, merk ik het volgende op. Deze normen geven de mogelijkheid dat banken vooraf door DNB goedgekeurde interne modellen gebruiken voor het aanhouden van voldoende kapitaal. In die modellen mag inboedel meegenomen worden als onderpand. Dit geldt ook voor het specifieke onderpand dat relevant is voor het bodemrecht. Basel III is op dit onderdeel niet veranderd. De Nederlandse grootbanken maken ook daadwerkelijk gebruik van dit recht voor hun interne modellen. Juist om een betere uitspraak over de gevolgen van de hier voorgestelde maatregel op de kredietverlening te kunnen doen, wil het kabinet eventuele effecten van de hier voorgestelde maatregel op de kredietverlening mee laten nemen bij de monitoring die bij de parlementaire behandeling van de Wet bankenbelasting is toegezegd.<sup>1</sup> Dit is een belangrijke eerste graadmeter voor de doorwerking van het brede overheidsbeleid, waaronder de aanpassingen van het bodem(voor)recht. Het is bij die brede discussie over kredietverlening dat deze discussie naar de mening van het kabinet thuishoort.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het kabinet aankijkt tegen de door leasemaatschappijen geuite vrees dat de aanpassing van het bodem(voor)recht ingrijpende gevolgen heeft voor deze branche. Ook in het position paper van de NVB wordt melding gemaakt van mogelijke gevolgen voor toeleveranciers van productiemiddelen en een mogelijke verschuiving van financial lease naar operational lease.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2011/12, 33 121, J.

Allereerst de positie van de leasebranche: nu al hebben leasemaatschappijen dankzij de leaseregeling – een safe-harbourregeling die ook onder het regime van het voorgestelde artikel 22bis van de Invorderingswet 1990 blijft bestaan – weinig of niets te vrezen van het bodemrecht. Voor alle leasecontracten die voldoen aan de in de leaseregeling opgenomen criteria geldt dat leasemaatschappijen niet onder de meldingsplicht van artikel 22bis van de Invorderingswet 1990 vallen en dus niets hoeven te melden. Als men dat overigens wel doet, heeft dat geen consequenties. Met andere woorden, de safe-harbourregeling prevaleert. Een melding hoeft dus alleen betrekking te hebben op financial leasecontracten, ofwel leasecontracten die niet onder het bereik van de safe-harbourregeling vallen.

De ervaring van de Belastingdienst onder het huidige recht is dat het zelden voorkomt dat een leasemaatschappij in het kader van financial lease een verhuurconstructie optuigt. Dit geldt eveneens voor leveringen onder eigendomsvoorbehoud. De ervaring van de Belastingdienst met deze financieringspraktijk is tevens dat de in financial lease ter beschikking gestelde zaken dan wel onder eigendomsvoorbehoud geleverde zaken niet vaak teruggenomen worden.

De verwachting van het kabinet is dat door de aanpassing van het bodem(voor)recht zaken eerder zullen worden teruggehaald door zekerheidseigenaren in plaats van dat zaken op hun beloop worden gelaten. Dat is goed voor hen en voor de Belastingdienst omdat (belasting)schulden dan niet verder oplopen dan wenselijk is. De melding kan ook tot gevolg hebben dat de betrokken partijen, waaronder de Belastingdienst, met elkaar aan tafel gaan om een scenario te bespreken waarbij alle partijen water bij de wijn doen teneinde de onderneming te laten overleven. Dat is het uiteindelijke doel van de hier voorgestelde maatregel en een scenario waarbij alle partijen kunnen winnen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de achterliggende reden is van de invoeringsdatum van de maatregelen inzake het bodem(voor)recht en of de Belastingdienst in staat is om op zo'n korte termijn de maatregel uitvoeringstechnisch te realiseren. De aanpassing van het bodem(voor)recht is onderdeel van het totale budgettaire beeld van dit wetsvoorstel. Vanwege deze samenhang treedt de maatregel gelijktijdig in werking met de overige maatregelen uit dit wetsvoorstel. Wat betreft de uitvoeringstechnische haalbaarheid merk ik op dat het hier geen massale invorderingsprocessen betreft, maar zogeheten individuele klantbehandeling. De aanpassingen kunnen dus tijdig worden geïmplementeerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de reden om de aanpassing van het bodem(voor)recht in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Het is gebruikelijk dat het belastingplan maatregelen ter bestrijding van constructies of fraude bevat. Zo bevat het Belastingplan 2012 onder meer de invoering van één bankrekeningnummer en een verhoging van de boeten in de sfeer van de toeslagen, het Belastingplan 2011 onder andere de reparatie van constructies met onroerend zaaklichamen en het Belastingplan 2010 een herijking van het boetebeleid. Voorts is vanwege de budgettaire samenhang gekozen voor opname van de aanpassing van het bodem(voor)recht in dit wetsvoorstel. De budgettaire opbrengst van deze aanpassing wordt namelijk ingezet voor de financiering van andere maatregelen in dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt opgemerkt dat de voorgestelde aanpassing van het bodem(voor)recht uitsluitend als doel heeft om het bodem(voor)recht effectief te kunnen laten toepassen door de Belastingdienst en niet om de verhaalspositie van de Belastingdienst uit te breiden ten koste van andere schuldeisers. Er worden dus geen nieuwe zekerheidsrechten voorgesteld, zoals een

wettelijk pandrecht of een fiscaal voorrecht op onroerende zaken dat in rang boven het recht van hypotheek gaat. Dit in reactie op de stelling in het position paper van de NVB. Het vorenstaande heeft het kabinet ertoe gebracht, mede gelet op het budgettaire belang dat met deze maatregel is gemoeid, om de aanpassing van het bodem(voor)recht in dit wetsvoorstel op te nemen. Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA met wie en wanneer er consultaties hebben plaatsgevonden, kan ik antwoorden dat mijn ambtenaren begin juni met de NVB hebben gesproken over de voorstellen voor bestrijding van bodemconstructies en verruiming van het uitstelbeleid voor ondernemers. Na de indiening van dit wetsvoorstel heeft nog een technische briefing plaatsgevonden over de nieuwe plannen rond het bodem(voor)recht. Bij dit laatste overleg heeft de NVB overigens terecht gewezen op een lacune in het voorstel inzake het regresrecht van de pandhouder dat ontstaat op het moment dat deze de vordering van de belastingschuldige voldoet. Deze lacune wordt in de bijgevoegde nota van wijziging hersteld.

De leden van de fractie van de PVV geven aan verheugd te zijn met de wetgeving gericht tegen constructies die het bodemvoorrecht uithollen. Deze leden vragen zich af sinds wanneer separatisten (hypotheek- of pandhouders) de verhaalsobjecten rechtstreeks, dus zonder beslaglegging, tot zich kunnen nemen. Separatisten hebben de bevoegdheid om ingeval de schuldenaar in verzuim is, de tot zekerheid strekkende zaak te verkopen en zich op de opbrengst te verhalen. Dit volgt voor hypotheekhouders uit artikel 268 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en voor pandhouders uit artikel 248 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek dan wel, in geval van faillissement, uit artikel 57 van de Faillissementswet. Deze bevoegdheid bestond ook al voor de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat het zich uitsluitend voordeed in geval van vuistpand, aangezien bezitloos pandrecht toen nog niet bestond. Het door de genoemde leden aangehaalde artikel 235 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek voorziet in de nietigheid van contractuele bedingen waarbij de pand- of hypotheekhouder de bevoegdheid wordt gegeven om zich een verbonden goed toe te eigenen. Er moet dus altijd verkocht worden, al dan niet onderhands.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke rechtsgronden er zijn om deze meldingsplicht slechts te beperken tot de Belastingdienst en niet tot alle crediteuren. Bij de invoering van de Invorderingswet van 1 845 heeft de wetgever het fiscale voorrecht in het leven geroepen met de motivering dat de schatkist haar debiteuren niet kiest en de schatkist met zekerheid op haar inkomsten moet kunnen rekenen. Bij die gelegenheid heeft de wetgever voorts opgemerkt, dat «Den last, die door allen getorscht, des te lichter gedragen wordt, moeten niet enkelen kwalijkgezinden straffeloos kunnen afwerpen».<sup>1</sup> Deze argumenten hebben hun waarde niet verloren en geven aan waarom het van belang is dat het fiscale voorrecht, inclusief het bodem(voor)recht in al zijn facetten kan worden aangewend door de ontvanger.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of iedereen die goederen aan derden ter beschikking stelt, in welke vorm dan ook, weet wat het bodemrecht in concreto inhoudt. Allereerst merk ik op dat iedereen geacht wordt de wet te kennen. Weliswaar is het bodemrecht een niet-alledaags begrip, maar bij pandhouders en zekerheidseigenaren is het een zeer bekend fenomeen, dat in al zijn facetten bij hen bekend is. Zij zijn immers degenen die met dit fiscale verhaalsrecht geconfronteerd worden. Daar komt nog bij dat door het drempelbedrag waaronder niet gemeld hoeft te worden, een groot deel van de pandhouders en zekerheidseigenaren in de praktijk weinig of niets met de meldingsplicht te maken zal krijgen. Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat bij de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1845, nr. XXV., p. 878.

totstandkoming van de contracten die de neerslag van verpanding of andere op het vestigen van zekerheid gerichte overeenkomsten bevatten (de pandakten e.d.) zijn doorgaans externe deskundigen betrokken zoals advocaten, accountants, fiscalisten en andere adviseurs. Bij deze deskundigen is het bodem(voor)recht zonder enige twijfel zeer wel bekend. In het kader van een zorgvuldige beroepsuitoefening zijn zij gehouden hun cliënten te wijzen op de consequenties die aan bepaalde overeenkomsten zijn verbonden. Overigens is mij ook onder huidig recht niet gebleken van onbekendheid bij de betreffende partijen met het bodem(voor)recht.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regelgeving omtrent het bodem(voor)recht ooit is geëvalueerd en of het kabinet van plan is om de beoogde wijziging van de regelgeving omtrent het bodem(voor)recht te evalueren na de invoering. Het bodemrecht vindt zijn oorsprong in de Invorderingswet van 1845. In de Invorderingswet 1990 is het bodemrecht onverkort gehandhaafd, maar is een horizonbepaling opgenomen. Het wetsvoorstel Voorrecht en bodemrecht<sup>1</sup> dat eind 1992 door het toenmalige kabinet is ingediend, geldt als reactie op deze horizonbepaling. In dit wetsvoorstel worden alle voorrechten in het Burgerlijk Wetboek geregeld in plaats van in bijzondere wetten en wordt het fiscale bodemrecht vervangen door een bijzonder fiscaal verhaalsrecht. De behandeling van dit wetsvoorstel is echter in 1994 op een dood spoor geraakt. In 2004 is door het Centraal Planbureau en ECORYS wel een analyse gemaakt van de fiscale verhaalsrechten bij faillissementen.<sup>2</sup> Over een evaluatie van de beoogde wijziging van de regelgeving omtrent het bodem(voor)recht merk ik het volgende op. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zal De Nederlandsche Bank (DNB) de effecten van de maatregel op de kredietverlening meenemen bij de monitoring die zal plaatsvinden naar aanleiding van de invoering van de bankenbelasting. Deze monitor zal het effect van alle factoren die van invloed zijn op de kredietverlening meten. Daarnaast ben ik bereid om de komende twee jaar via de halfjaarsrapportage van de Belastingdienst aan de Kamer te rapporteren.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of het kabinet een internationale vergelijking kan schetsen. Zij vragen zich af of de Belastingdienst in Nederland een stevige positie heeft of juist niet. Het is lastig om een internationale vergelijking te maken of de Belastingdienst in Nederland in vergelijking met andere landen een stevige positie heeft of niet. Daarvoor is van belang dat dit een zorgvuldige weging vergt van niet alleen de fiscale regelgeving, maar ook van het civiele recht, het insolventierecht en de geldende regimes voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Verder speelt een rol dat in de rechtspraak en rechtscultuur per land weer verschillen bestaan. Bevoegdheden en verplichtingen van crediteuren, die op papier gelijk zijn, hebben in het ene land een veel sterkere betekenis in vergelijking met een ander land. Circa vijf jaar geleden zijn er contacten geweest, tezamen met het toenmalige Ministerie van Economische Zaken, met de overheidsadministraties van enkele andere relevante landen over de positie van de ontvanger. Uit deze contacten is het beeld ontstaan dat de Nederlandse Belastingdienst zich in het middenveld bevindt qua voorrechten en zekerheden.

Ik voeg hieraan toe dat de positie van pandhouders in Nederland zeer sterk is. Door de wijze waarop de vestigingsvereisten voor met name stil pandrecht door de rechter zijn ingekleurd de afgelopen jaren, zijn kredietverschaffers in staat om hun zekerheidspositie snel aan te passen c.q. te versterken als een onderneming op een faillissement afstevent. Dit gegeven, gevoegd bij de toename van het aantal bodem(verhuur)constructies de afgelopen jaren, maakt het voor de Belastingdienst, die per

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 22 942.

<sup>2</sup> CPB-Document in samenwerking met ECORYS-NEI, Nr. 53 van februari 2004.

definitie op krediet levert, erg lastig om zijn verhaalsrecht te effectueren in situaties waarin hij zich tegenover pandhouders gesteld ziet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke besparing optreedt op de invorderingscapaciteit van de Belastingdienst als gevolg van de maatregelen inzake het bodemrecht. De besparingen bedragen € 7,5 miljoen structureel vanaf 2014.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan begrip te hebben voor de maatregelen die het kabinet neemt om het bodem(voor)recht constructiebestendig te maken, maar vragen zich af waarom de meldingsplicht en de hiermee samenhangende maatregelen met name gericht zijn op de kredietverleners en waarom de ondernemers lijken te worden ontzien. De meldingsplicht richt zich tot de pandhouder of zekerheidseigenaar omdat die in zijn hoedanigheid van kredietverschaffer een doorslaggevende rol speelt bij de te melden handelingen. Dit past ook in de systematiek van het bodem(voor)recht, aangezien dit verhaalsrecht zich uitstrekt tot zaken waarop rechten zijn gevestigd door anderen dan de belastingschuldige zelf. Daarom is de belastingschuldige/ondernemer zelf niet betrokken bij de meldingsplicht. Dit kan anders zijn indien een pandhouder of zekerheidseigenaar de te melden handelingen laat verrichten door de belastingschuldige/ondernemer. In dat geval wordt deze indirect betrokken bij de meldingsregeling.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom de versoepeling van het uitstel alleen voor ondernemers geldt. Voor particulieren bestaat al veel langer de mogelijkheid om via de BelastingTelefoon voor vier maanden uitstel van betaling te krijgen voor openstaande belasting-schulden tot een bedrag van € 20 000. Een vergelijkbare maatregel wordt nu voor ondernemers getroffen. De versoepeling van het uitstel voor ondernemers hangt samen met de invoering van het voorgestelde artikel 22bis van de Invorderingswet 1990, dat dient ter bestrijding van de zogenoemde bodemrechtconstructies. Daarmee wil het kabinet een effectiever gebruik van de verhaalspositie van de ontvanger bewerkstelligen bij de invordering van belasting-schulden bij ondernemers. Anderzijds wil het kabinet compliante ondernemers met bepaling-problemen van tijdelijke aard tegemoetkomen door voor hen de mogelijkheid te creëren op een eenvoudige manier uitstel van betaling te verkrijgen. Ook vanwege deze samenhang geldt de versoepeling van het uitstelbeleid voor ondernemers.

## **11. Koopkracht- en lastenpakket**

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat de MKB-winstvrijstelling niet wordt verhoogd, in tegenstelling tot berichten in de media. De MKB-winstvrijstelling wordt wel verhoogd, en wel met 2%-punt van 12% naar 14%. Deze verhoging vormt een onderdeel van het aanvullende pakket van de Wet uniformering loonbegrip en treedt met ingang van 1 januari 2013 in werking. Ingevolge de Wet uniformering loonbegrip (Wet ULB) wordt de grondslag voor de loon- en inkomstenbelasting versmald voor werknemers en de hieruit voortvloeiende voordelen worden weggenomen door een aanvullend pakket. Om de door dit aanvullende pakket optredende negatieve inkomenseffect voor MKB-ondernemers zo veel mogelijk te voorkomen, wordt de MKB-winstvrijstelling op grond van de Wet ULB met 2% verhoogd.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij besluitvorming over maatregelen met koopkrachteffecten zoals bij het Begrotingsakkoord 2013 ook de effecten op de armoedeval worden meegewogen en hoe dit is verankerd. Bij een evenwichtig koopkrachtpakket hoort ook dat de effecten

op de armoedeval evenwichtig zijn. Het is immers belangrijk dat werken loont. Het kabinet weegt dit aspect nadrukkelijk mee in de besluitvorming en rapporteert ook over de ontwikkeling van de armoedeval in de begroting. In de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is jaarlijks te zien hoe de statische koopkracht zich ontwikkelt en ook hoe de armoedeval zich ontwikkelt. Overigens is in de afgelopen augustusbesluitvorming nauwelijks tot aanpassingen besloten van heffingskortingen en tarieven ten opzichte van het Begrotingsakkoord 2013.

Vervolgens vragen deze leden wat de effecten van de fiscale maatregelen in dit wetsvoorstel zijn op de armoedeval en daarbij specifiek naar het effect van de verhoging van het belastingtarief in de eerste schijf. In het Belastingplan 2013 is een beperkt aantal koopkrachtmaatregelen opgenomen. De verhoging van het tarief eerste schijf is voor het grootste deel reeds opgenomen in de Wet ULB. Dat neemt niet weg dat er in 2013 door onder meer de Wet ULB, het Regeerakkoord en het Begrotingsakkoord 2013 verschillende wijzigingen in de armoedeval optreden ten opzichte van 2012. Deze worden uitvoerig toegelicht in paragraaf 4.4.4 van de SZW-begroting 2013. Het jaar 2013 laat voor de armoedeval een wisselend beeld zien voor wat betreft de gevolgen van alle maatregelen uit het Regeerakkoord en het Begrotingsakkoord 2013. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de werkloosheidsval (verschil in inkomen tussen werk en een bijstanduitkering), de herintredersval (de inkomensvoortgang van alleenverdieners met een niet-werkende partner die weer aan het werk gaat) en de deeltijdval (de inkomensvoortgang van een huishouden als de minstverdienende partner een dag meer gaat werken).

De werkloosheidsval is in 2013 licht verbeterd. Het loont dus meer voor mensen om vanuit een uitkering aan het werk te gaan. De herintredersval en deeltijdval zijn daarentegen verslechterd. De marginale druk stijgt waardoor het financieel minder aantrekkelijk is geworden voor een partner om aan het werk te gaan of meer te gaan werken. Belangrijke oorzaak van deze hogere marginale druk is de verhoging van het afbouwpercentage van de zorgtoeslag. Ook de afbouw van de kinderopvangtoeslag tot 0% (in plaats van tot 33% in 2012) voor huishoudens verhoogt de marginale druk voor huishoudens met een inkomen tussen circa € 80 000 en € 115 000.

De verhoging van het tarief van de eerste schijf heeft een beperkt effect op de werkloosheidsval omdat deze werkenden en uitkeringsgerechtigden in ongeveer dezelfde mate raakt. Wel is een verhoging van het tarief van de eerste schijf negatief voor de marginale druk en dus voor de prikkel om meer te gaan werken (herintredersval en deeltijdval). De stijging van het tarief van de eerste schijf is echter voor een belangrijk deel compensatie voor het vervallen van de door de werknemer verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Het vervallen van deze inkomensafhankelijke bijdrage is juist positief voor de marginale druk, waardoor de Wet ULB per saldo beperkte effecten heeft op de arbeidsmarktprikkels.

## **12. Overig**

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer het toegezegde onderzoek of het mogelijk is over te schakelen van het huidige btw-systeem voor tabak naar het reguliere btw-systeem wordt afgerond. Voorts vragen zij naar de reden van de vertraging. Op 18 september jongstleden heb ik per brief<sup>1</sup> aangegeven dat met name het risico op carrouselfraude dat ontstaat indien het multi-stage btw-systeem wordt toegepast op tabaksproducten, verder onderzocht moet worden. Dit

---

<sup>1</sup> TK 2011–2012, 33 400 IX, nr. 4.



onderzoek is inderdaad nog niet afgerond. Tijdens de verdere behandeling van het pakket Belastingplan 2013 zal ik op dit onderzoek terugkomen.

### *Wet uniformering loonbegrip*

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in 2013 behalve het Belastingplan 2013 ook andere wetten in werking treden, zoals de Wet ULB. Ze vragen om een totaalbeeld van de koopkrachteffecten. Het klopt dat in 2013 meerdere fiscale wetten in werking treden. Ook veranderen bijvoorbeeld zorgpremies en de parameters van verschillende toeslagen. Een totaaloverzicht van de koopkrachteffecten is opgenomen in paragraaf 4.4 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke voorbereidingen er zijn getroffen om mensen te informeren over het veranderde loonbegrip. Bij de jaarovergang van 2012 naar 2013 spelen, naast de Wet ULB, nog andere zaken die de burger gaan raken. Zo wordt er bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ook een vermogenstoets geïntroduceerd. Gegeven het feit dat er meerdere maatregelen worden ingevoerd die de burger in meer of mindere mate kunnen gaan raken, is communicatie belangrijk. De mate waarin burgers wel of niet worden geraakt is afhankelijk van hun persoonlijke omstandigheden. Om burgers zo goed mogelijk te informeren wordt de communicatie op drie niveaus ingestoken. Ten eerste wordt de achtergrond van de wijzigingen gecommuniceerd met behulp van de middelen van de rijksoverheid: [www.rijks-overheid.nl](http://www.rijks-overheid.nl) en [www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl). Ten tweede vindt specifieke communicatie plaats. Voor de Belastingdienst vormt de website de basis. Er komt voor zowel de fiscale veranderingen als voor de veranderingen bij toeslagen een pagina «maatregelen 2013». Ten derde krijgen belastingplichtigen en toeslaggerechtigden persoonlijk informatie over de nieuwe regelgeving. Zo krijgen ondernemers in november 2012 de jaarlijkse «Aangiftebrief loonheffing» en zullen zij periodiek nieuwsbrieven gaan ontvangen. Toeslaggerechtigden ontvangen in december per brief de persoonlijke «Voorschotbeschikking 2013». Ook krijgen veel belastingplichtigen een «Voorlopige aanslag IB» (EVA) thuisgestuurd. Bij al deze uitingen wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de maatregelen die per 1 januari 2013 van kracht worden. Burgers worden in deze uitingen verwezen naar de informatie die te vinden is op de website, en voor toeslagen op Mijn toeslagen. Daarnaast wordt ook de capaciteit van de Belastingtelefoon – net als vorig jaar – opgeschaald. Daarbij is er speciale aandacht voor vragen die gesteld worden als gevolg van de Wet ULB. Ten slotte wordt ook webcare ingezet. Dat wil zeggen dat uitingen van burgers op het internet, onder andere via Twitter, gemonitord worden zodat communicatie uitingen van de Belastingdienst beter aansluiten op de mogelijke vragen van burgers.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts welke voorbereiding zijn getroffen om mensen te helpen een nieuwe schatting te maken voor de toeslagen. Tijdens de behandeling van de Wet ULB in 2011 is voorzien dat het wijzigen van het inkomen waarop het toeslagvoorschot 2013 wordt gebaseerd voor veel burgers lastig zal zijn. Daarom is in de brief van 25 maart 2011 aangegeven dat de inkomens voor de gevolgen van de Wet ULB zullen worden gecorrigeerd bij het massaal automatisch continueren van toeslagen naar 2013.<sup>1</sup> Dit kan met behulp van het nieuwe toeslagsysteem. Hierdoor hoeft een grote groep toeslaggerechtigden geen wijziging van het inkomen in te sturen als gevolg van de invoering van de Wet ULB. Toeslaggerechtigden moeten het inkomen dat bij het automatisch continueren wordt gebruikt op juistheid controleren. Het actuele inkomen is een schatting van de toeslaggerechtigde zelf. Het kan

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010/11, 32 131, nr. 15.

zijn dat een toeslaggerechtigde bijvoorbeeld meer of minder gaat werken. De Belastingdienst past weliswaar een correctie toe voor de uniformering van het loonbegrip, maar de aanvrager blijft verantwoordelijk voor een juiste schatting van het inkomen. Via de reguliere middelen, zoals de website van de Belastingdienst, worden toeslaggerechtigden hierop gewezen.

#### *Afschaffing notariële akte voor periodieke giftenaftrek*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de gevolgen voor de schatkist zijn indien alle eenmalige giften in de toekomst worden omgevormd in periodieke giften, dus wat het budgettaire belang is van de huidige drempel en het plafond bij de aftrek van eenmalige giften. De budgettaire derving gemoeid met het afschaffen van zowel de drempel als het plafond bij de aftrek van eenmalige giften kan gemakkelijk oplopen tot € 0,5 miljard of meer. De ruime onzekerheidsmarge in de raming heeft te maken met het feit dat onvoldoende zicht bestaat op giften die thans onder de drempel blijven en om die reden doorgaans niet in de fiscale aangifte worden opgevoerd. Ook is van belang dat het laten vervallen van de drempel in de giftenaftrek zou leiden tot een voor de Belastingdienst vrijwel oncontroleerbare en dus niet handhaafbare situatie, waardoor het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik fors wordt vergroot.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen voorts een vraag over de eis dat de periodieke gift uiterlijk eindigt bij het overlijden van de schenker. Zorgt deze eis niet onnodig voor een risico bij de instelling die deze periodieke gift ontvangt?

Mij is niet gebleken dat de voorwaarde dat de periodieke gift moet eindigen bij overlijden – een voorwaarde die rechtstreeks samenhangt met het begrip periodieke uitkering en die feitelijk het een onderscheidend criterium vormt tussen periodieke giften en gewone giften – in de praktijk voor problemen zorgt. Een eventueel risico kan in de praktijk worden afgedekt door een verzekering of door bepalingen in het testament van de schenker.

#### *Gebruik ontslagvergoeding in stamrecht-bv*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de rechtvaardiging is dat een ontslagen werknemer na storting in de stamrecht-bv, als aandeelhouder direct kan beschikken over de ontslagvergoeding. Een ontslagvergoeding kan worden ondergebracht in een stamrecht-bv. Hiermee is beoogd om het mogelijk te maken om een nieuw bestaan op te bouwen, bijvoorbeeld door het starten van een onderneming door de ontslagen werknemer die dan tevens directeur-aandeelhouder van de stamrecht-bv is. Herhaaldelijk hebben Tweede Kamerleden aangegeven het belangrijk te vinden dat deze mogelijkheid van aanwending van de ontslagvergoeding blijft bestaan. Mede gelet op haar demissionaire status ziet het kabinet daarom geen aanleiding voor een beleidswijziging ten aanzien van de geboden mogelijkheid voor ontslagen werknemers. Mocht de indruk bestaan dat de ontslagvergoeding ter vrije beschikking staat van de ontslagen werknemer dan is dit onjuist. De ontslagvergoeding is namelijk bestemd voor het doen van periodieke uitkeringen. In zoverre is er geen verschil tussen onderbrenging bij een stamrecht-bv en onderbrenging bij een bank of verzekeraar. Wel bestaat in de uitvoeringspraktijk vaker discussie over de zakelijkheid van transacties tussen de stamrecht-bv en de dga dan bij onderbrenging van de ontslagvergoeding bij een onafhankelijke derde. Het gebruik van de stamrecht-bv betekent niet dat het budgettaire beslag wordt vergroot.

### *Defiscalisering verdeling lijfrentepolis bij echtscheiding*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aandacht voor de situatie dat bij echtscheiding een lijfrentepolis wordt toebedeeld aan een van de ex-echtgenoten. Zij vragen of het mogelijk is om een dergelijke verdeling van deze lijfrentepolis te defiscaliseren. Indien gesproken wordt over defiscalisering van het toedelen van een lijfrente in echtscheidingssituaties kan dit niet los worden gezien van defiscalisering van partneralimentatie in het algemeen. Defiscalisering zou een wijziging betekenen in het draagkrachtbeginsel dat mede ten grondslag ligt aan de Wet IB 2001. Het is – gezien de demissionaire status van het kabinet – niet aan dit kabinet om uitspraken te doen over een dergelijke beleidswijziging.

### *Forfaitair percentage*

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de stand van zaken van het onderzoek naar het in de Successiewet 1956 gehanteerde percentage. Aan dit onderzoek wordt in verband met gewijzigde prioriteitsstelling eerst uitvoering gegeven in 2013.

### *Omissies in fiscale wetgeving door invoering flex-bv*

De vraag van de leden van de ChristenUnie over de flexibilisering van het bv-recht naar aanleiding van het artikel WFR 2012/6968 is beantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2013.

### *Groen beleggen en overgangsregeling «overstappers»*

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn niet helemaal tevreden met het antwoord van het kabinet met betrekking tot de overstap van beleggers in sociaal-ethische fondsen naar groene beleggingen. Anders dan deze leden ziet het kabinet op dit punt echter niet voor zichzelf een taak weggelegd om bij de banken aan te dringen op het wegnemen van eventuele contractuele belemmeringen. Dit zou immers een inbreuk betekenen op de vrije marktwerking. Voor een dergelijke inbreuk lijkt mij ook geen noodzaak aanwezig, omdat, zoals de banken zelf reeds hebben aangegeven, de keuze van beleggers voor een bepaalde soort maatschappelijke beleggingen op andere gronden wordt gemaakt dan op grond van het fiscale voordeel.

### *Zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling*

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de mogelijkheden om de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling te integreren, de voor- en nadelen daarvan en naar de wijze waarop dit budgettair neutraal kan worden vormgegeven, merk ik op dat deze aspecten terugkomen in de Verkenning Winstbox die binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat wanneer een ondernemer in een jaar zijn onderneming(en) staakt, hij een eventueel bedrag aan «gestalde» zelfstandigenaftrek uit eerdere jaren niet kan gebruiken indien hij in dat jaar niet aan het urencriterium voldoet. De leden vragen hoe de regeling veranderd kan worden zodat ondernemers wel de zelfstandigenaftrek genieten. Het bedrag aan zelfstandigenaftrek dat in een jaar in aanmerking wordt genomen, kan niet meer bedragen dan de winst in dat jaar (voor starters geldt overigens een uitzondering). Voor het geval door deze regel de zelfstandigenaftrek in een jaar niet volledig kan worden gerealiseerd, is in de Wet IB 2001 een tegemoet-

koming opgenomen. Die brengt mee dat de niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek niet vervalt, maar in de volgende negen jaren wordt verrekend door verhoging van de zelfstandigenaftrek in die jaren. Indien een ondernemer in een jaar niet aan het urencriterium voldoet, heeft hij geen recht op de zelfstandigenaftrek in dat jaar en kan hij in dat jaar evenmin eventueel niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek van eerdere jaren in aanmerking nemen. Dit geldt ook voor het jaar van staking indien niet aan het urencriterium wordt voldaan. Overigens geldt ook dat als in een later jaar weer wordt voldaan aan het urencriterium, de «gestalde» zelfstandigenaftrek herleeft. Over de «gestalde» zelfstandigenaftrek en het niet voldoen in het jaar van staking aan het urencriterium zijn door mij geen signalen ontvangen dat dit tot onduidelijkheid leidt. Om de huidige systematiek te veranderen zou in een uitzondering moeten worden voorzien voor het jaar van staken van de (alle) onderneming(en) van de belastingplichtige. Hiervoor bestaat evenwel juist voor het jaar van staking geen aanleiding gelet op de achtergrond van de zelfstandigenaftrek (stimulering ondernemerschap; rekening houden met de reserverings- en investeringsfunctie van winst). Bovendien zorgt een dergelijke uitzondering voor meer complexiteit en leidt zij naar verwachting tot een budgettaire derving.

#### *Willekeurige afschrijving*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet het met hen eens is dat de regeling voor willekeurige afschrijving een goede steun in de rug is voor het bedrijfsleven. Ook vragen zij hoeveel het kost om deze regeling weer in te voeren en wat de regeling oplevert ten aanzien van werkgelegenheid en groei. Deze leden doelen op de tijdelijke willekeurige afschrijving voor investeringen verricht in 2009, 2010 en 2011. Op grond van deze maatregel kunnen ondernemers de in die jaren verrichte investeringen in aangewezen bedrijfsmiddelen versneld (in twee jaar) afschrijven. Dit is gunstig voor hun liquiditeits- en financieringspositie. De maatregel is in 2009 ingevoerd als een tijdelijke crisismaatregel en daarna twee keer verlengd. Het doel van de maatregel was vooral om een tijdelijk liquiditeitsvoordeel te bieden op de korte termijn, zodat geplande investeringen niet door de crisis zouden vervallen. Daartoe was de maatregel naar de mening van het kabinet een goede steun in de rug voor het bedrijfsleven. Zoals aangegeven in de evaluatie van de stimuleringsmaatregelen<sup>1</sup> die op 16 september 2011 naar de Tweede Kamer is verstuurd, kunnen mogelijke positieve economische effecten van de regeling niet goed worden onderbouwd. Voorts is van belang dat de regeling leidt tot forse negatieve EMU-saldo effecten. Het opnieuw invoeren zou leiden tot negatieve EMU-saldo effecten van € 0,9 miljard in zowel 2013 als in 2014. In de jaren daarna staan daar positieve kaseffecten tegenover. Het lastenrelevante effect van de maatregel bedraagt € 0,2 miljard, dat is de netto contante waarde.

#### *Niet-gebruikte verlofdagen omzetten in een gift*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het klopt dat niet-benutte bovenwettelijke verlofdagen via de werkkostenregeling in een gift kunnen worden omgezet. Zij hebben daarbij het oog op een opmerking in mijn brief van 12 juni jl. dat een vervallen vakantiedag leidt tot een financiële meevaller voor de werkgever en dat de werkgever in verband daarmee een bedrag aan een goed doel kan schenken. In deze vraagstelling lopen twee zaken door elkaar: enerzijds de werkkostenregeling en anderzijds de mogelijkheden voor werkgevers rondom vervallen verlofdagen. In het algemeen is het zo dat een werkgever via de werkkostenregeling een onbelaste vergoeding aan zijn werknemer kan geven, mits die vergoeding in de vrije ruimte valt. Die vergoeding kan de werknemer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/11, 33 000, nr. 32.

dan vervolgens aan een ANBI schenken. Met betrekking tot vervallen verlofdagen geldt dat die leiden tot een financiële meevaller bij de werkgever. Hij hoeft immers niet de reeds toegezegde aanspraak op verlof na te komen, noch de tegenwaarde daarvan uit te keren. De opmerking in mijn brief van 12 juni jl. daaromtrent geldt overigens niet alleen bij vervallen bovenwettelijke verlofdagen, maar ook bij vervallen wettelijke verlofdagen. Die financiële meevaller kan de werkgever vervolgens aan een ANBI doen toekomen, en daarbij kan voor de werkgever sprake zijn van aftrekbare zakelijke kosten of van een aftrekbare gift. Het is daarbij niet van belang of de werkgever de werkkostenregeling hanteert of het «oude» systeem van vergoedingen en verstrekkingen. De transactie van de werkgever naar de ANBI gaat immers buiten de sfeer van de vergoedingen en verstrekkingen aan de werknemer om.

#### *Stimuleren van het geven van giften*

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat mensen met een laag inkomen, die graag giften willen geven, hiertoe fiscaal niet worden gestimuleerd omdat de giftenaftrek inkomensafhankelijk is en er een plafond geldt. Zij vragen welke mogelijkheden het kabinet ziet om deze groep tegemoet te komen en het geven van giften aantrekkelijker te maken en doen een suggestie tot nivellering door aan de aftrek een vast percentage koppelen en het plafond af te schaffen. Op het eerste gezicht lijken diverse aanpassingen van het fiscale instrumentarium van de giftenaftrek denkbaar om het door de leden van de fractie van de ChristenUnie gewenste doel te bereiken, waaronder mogelijk het door deze leden gesuggereerde voorstel. Een afwijkend of gedifferentieerd systeem voor de giftenaftrek leidt echter onvermijdelijk tot extra administratieve lasten. Uit dat oogpunt acht dit kabinet een dergelijke systeemwijziging niet wenselijk.

#### *Natuurschoonwet (NSW) en kavelruil*

De leden van de fractie van de ChristenUnie gaan in op de gevolgen die verbonden zijn aan het ruilverkavelen van gronden waarop een claim ligt op grond van de Natuurschoonwet. Zij menen dat die claim belemmerend werkt en vragen of het niet mogelijk is ruiling niet te beschouwen als een vervreemding, maar als een administratieve verschuiving. Ruilverkaveling is, zoals algemeen bekend, doorgaans een langdurig proces waaraan ook veel administratieve lasten verbonden zijn. Het is kabinetsbeleid de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. De initiatieven die in Gelderland worden ontplooid om bedoelde lasten terug te dringen door in plaats van een wettelijke verkaveling te trachten een vrijwillige verkaveling tot stand te brengen, zijn in mijn ogen te prijzen. Het komt mij voor dat de NSW-claim niet de grootste hinderpaal is op administratief gebied. De claim zal in voorkomend geval overigens alleen geëffectueerd hoeven te worden op het gedeelte van het landgoed waarvan de eigendom in het kader van de verkaveling wordt afgestaan. Het is niet mogelijk om deze eigendomsafstand, die juridisch zonder meer een vervreemding is met levering en inschrijving in het Kadaster, voor de toepassing van de Natuurschoonwet als een administratieve verschuiving te zien en de NSW-claim als het ware te negeren. Een dergelijke zienswijze strookt niet met het uitgangspunt van de Natuurschoonwet, waar tegenover het genot van de fiscale faciliteiten uitdrukkelijk de verplichting staat het landgoed in zijn geheel als zodanig in stand te houden.

## *Werkbonus*

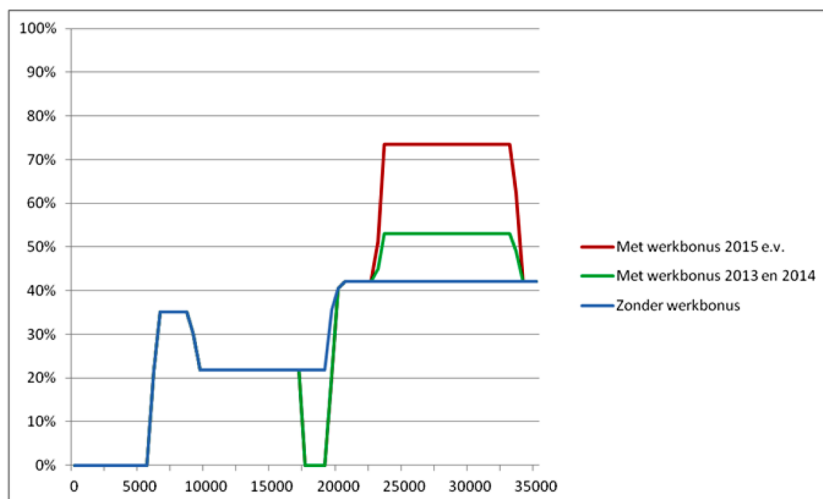
De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het doel van de werkbonus zich verhoudt tot de naam «doorwerkbonus» zoals deze door de fractievoorzitter van de PvdA is genoemd. De heffingskorting en de titel van de maatregel in het amendement van de leden Harbers en Plasterk draagt de naam «werkbonus». Ter zake van het doel van de werkbonus kan worden opgemerkt dat het kabinet dit onderdeel van het amendement zo begrijpt dat aan werkenden met een laag inkomen vanaf een bepaalde leeftijd via een heffingskorting een voordeel wordt gegund. Dit voordeel kunnen zij in latere jaren gebruiken om de periode te overbruggen waarin zij wel de 65-jarige leeftijd hebben bereikt maar nog geen AOW ontvangen vanwege de verhoging van de leeftijd waarop dat recht op AOW aanvangt. Omdat dit voordeel slechts wordt toegekend in de jaren waarin bij aanvang van dat kalenderjaar de leeftijd van 60 jaar doch niet de leeftijd van 64 jaar is bereikt, betekent dit dat dit voordeel slechts volledig kan worden verkregen als in ieder geval tot en met het jaar waarin de leeftijd van 64 jaar wordt bereikt wordt doorgewerkt.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de werkbonus niet meer verwerkt kan worden in de voorlopige aanslag, maar alleen in de definitieve aanslag. Tevens vragen deze leden of met het verwerken in de definitieve aanslag nog wel de beoogde prikkel van de maatregel uitgaat. Het is niet meer mogelijk de werkbonus tijdig te verwerken in de voorlopige aanslagen 2013 die vanaf eind november 2012 worden verzonden. Daarom zal de werkbonus in de definitieve aanslag 2013 worden opgenomen. Door de verwerking van de werkbonus in de definitieve aanslag, ontvangen de belastingplichtigen die in het jaar 2013 gerechtigd zijn tot de werkbonus deze heffingskorting in het voorjaar van 2014 (mits in het eerste kwartaal van 2014 aangifte wordt gedaan). Wel moet opgemerkt worden dat werkenden die in het jaar 2014 de 65-jarige leeftijd bereiken en stoppen met werken, en dit moment van stoppen met werken ligt vóór de uitbetaling van de werkbonus die betrekking heeft op het jaar 2013, dit voordeel niet meer kunnen gebruiken om de periode tussen het moment van stoppen met werken en het moment waarop zij voor het eerst AOW ontvangen te overbruggen. Dit aanloopprobleem van de door de leden Harbers en Plasterk bij amendement voorgestelde werkbonus is echter beperkt tot deze specifieke groep.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom is gekozen voor het recht op de werkbonus vanaf een inkomen van 90% van het minimumloon. Bij de aanvullende werkbonus, die ten tijde van de uitwerking van het pensioenakkoord is vormgegeven, gold dezelfde grens van 90% van het minimumloon. Het kabinet gaat ervan uit dat de indieners van het amendement er daarom voor hebben gekozen deze grens over te nemen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of inzicht kan worden gegeven in de marginale druk met en zonder de werkbonus. In de onderstaande figuur is de marginale druk weergegeven van de belastingtarieven en opbouw/afbouw van de arbeidskorting en werkbonus. In de figuur is te zien hoe de marginale druk lager ligt in het opbouwtraject van de werkbonus, en lager ligt in het afbouwtraject van de werkbonus.





Vervolgens vragen de leden van de fractie van de SGP naar de achtergrond van het niet aanpassen van de leeftijdsgrenzen aan de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Het kabinet begrijpt het genoemde amendement van de leden Harbers en Plasterk zo dat het doel van de voorgestelde werkbonus is om werkenden met een laag inkomen vanaf een bepaalde leeftijd een fiscaal voordeel te geven van een dusdanige omvang dat het voor deze groep mogelijk blijft om op 65-jarige leeftijd met pensioen te gaan, ook als de AOW-gerechtigde leeftijd later ligt. Indien de leeftijdsgrenzen van de maatregel mee zouden groeien met de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd zou dit betekenen dat deze groep langer dan tot de voor deze groep beoogde pensioenleeftijd zou moeten werken om het volledige bedrag aan werkbonus te kunnen ontvangen. Dat zou haaks staan op het doel van de maatregel.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de SGP naar de mening van het kabinet over de wenselijkheid van het opnemen van een horizonbepaling bij de in genoemd amendement voorgestelde werkbonus. Het kabinet deelt de mening van de fractie van de SGP dat nieuwe belastinguitgaven in principe een horizonbepaling dienen te hebben. Een horizonbepaling heeft tot doel om zeker te stellen dat na enige tijd wordt gezien of de nieuwe belastinguitgave de beleidsdoelstelling effectief en efficiënt bereikt en of verdere nastreving van dat beleidsdoel op die wijze en in die mate nog nodig is. Het is in eerste instantie aan de indieners van het amendement en de Tweede Kamer om te beoordelen of zij van mening zijn of het opnemen van een horizonbepaling ook bij de werkbonus gewenst is.

#### *Assurantiebelasting*

De leden van de fractie van de SGP vragen naar mogelijk positieve gevolgen van het vervangen van de assurantiebelasting door btw. Verzekeringen zijn op grond van de Europese BTW-Richtlijn 2006/112 verplicht vrijgesteld van btw. Voor het schrappen van deze verplichte vrijstelling in Europees verband bestaat onvoldoende draagvlak. Daarom is het vervangen van assurantiebelasting door een btw-heffing geen optie.

De leden van de fractie van de SGP vragen of een vraaguitval naar verzekeringsproducten wordt verwacht als het tarief van de assurantiebelasting naar 21% verhoogd wordt en of hiermee rekening gehouden is bij het berekenen van de opbrengst van de verhoging. In het kader van de Studiecommissie belastingstelsel is de ontwikkeling van de opbrengsten

van diverse belastingssoorten als aandeel in het bruto binnenlands product (bbp) geanalyseerd. Daaruit blijkt dat het aandeel van de opbrengsten uit de assurantiebelasting in het bbp, gecorrigeerd voor tariefsmaatregelen in het verleden, vrijwel constant is gebleven. In het gepresenteerde budgettaire effect van de verhoging van de assurantiebelasting is, conform de begrotingsregels, geen rekening gehouden met een eventueel gedragseffect. Op grond van de ontwikkeling van de assurantiebelasting in het verleden is de verwachting dat er weinig effect zal optreden door wijzigingen in gedrag.

### **13. NOB-commentaar**

Hierna wordt, zoals gevraagd door de leden van de fracties van het CDA en D66, een reactie gegeven op het commentaar van de NOB voor zover de daarin opgenomen punten in het voorgaande nog niet aan de orde is geweest.

De NOB merkt op dat werkgevers de keuze krijgen om de afdrachtvermindering onderwijs per jaar of per tijdvak te kunnen claimen. Dit berust op een misverstand. Voor de zogenoemde leerwerktrajecten gaat een verplichte systematiek van claimen per studiejaar gelden. Het claimen van het bedrag per studiejaar vindt plaats door het jaarbedrag in aanmerking te nemen in het laatste loontijdvak dat in het studiejaar eindigt of in het daaropvolgende loontijdvak. Bij voortijdige uitstroming of bij einde van de inhoudingsplicht kan een afwijkend loontijdvak gelden waarin het naar tijdsgelang herrekende jaarbedrag in aanmerking wordt genomen.

De NOB acht het pleitbaar dat de afdrachtvermindering onderwijs ook geldt voor onderdelen van opleidingen. De (schaarse) publieke middelen zijn (onder andere) bestemd voor kwalificerend beroepsonderwijs. Daarbij is het beleid gericht op doelmatige leerwegen leidend tot een diploma. Daarnaast richt met name de afdrachtvermindering onderwijs voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) zich in het bijzonder op het voldoende beschikbaar zijn van geschoolde vaklieden die in de praktijk zijn opgeleid. Door de lasten voor werkgevers die in de bbl participeren te verlichten, wordt daaraan een belangrijke bijdrage geleverd. Aan deze doelstelling wordt niet tegemoetgekomen door de afdrachtvermindering onderwijs ook beschikbaar te stellen voor het behalen van onderdelen van een beroepsopleiding. De afdrachtvermindering onderwijs is en was dus niet bedoeld voor onderdelen van opleidingen. In de wet wordt dit thans expliciet vastgelegd. In dit verband wordt ook gewezen op de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 inzake de mogelijkheid om bij of om te scholen via modules en deelcertificaten en de faciliteiten in de loonsfeer dienaangaande.

Voorts vraagt de NOB zich af of de aangekondigde maatregelen niet ook goedwillende werkgevers treffen en vraagt de maatregelen te nuanceren. In het algemeen geldt dat maatregelen die onbedoeld gebruik van een regeling moeten tegengaan effect hebben op de gehele groep van gebruikers van die regeling. Dat is ook het geval bij de afdrachtvermindering onderwijs. Toch hebben goedwillende werkgevers ook belang bij verduidelijking en aanscherping van de regeling. In de praktijk hebben juist vaak ook die goedwillende werkgevers hun beklag gedaan over het toenemende onbedoelde gebruik van de regeling hetgeen hun positie en inzet op het gebied van leerwerkplaatsen ondermijnt. Hoewel voor eenieder die van de afdrachtvermindering onderwijs gebruik wil maken meer eisen van toepassing worden waaronder het opstellen van een programmaverklaring, kan de werklast beperkt blijven. Indien sprake is van bijvoorbeeld een deelnemer die een volledig 3-jarig bbl-programma gaat volgen bij een bepaalde werkgever, kan worden volstaan met het

eenmalig aan het begin van de opleiding opstellen van de programmaverklaring. Vervolgens kan jaarlijks het jaarbedrag van de afdrachtvermindering onderwijs voor bbl worden geclaimd. Bij het afronden van de opleiding met het diploma komt daar nog het eenmalig claimen van de afdrachtvermindering voor het diploma bij.

De NOB verzoekt om handhaving van de marge van 10% ter zake van de S&O-afdrachtvermindering (inhoudende dat onderrealisatie van S&O, mits niet groter dan 10%, niet wordt gecorrigeerd). Volgens de NOB verhoogt afschaffing van de margeregeling de intensiteit van het berichtenverkeer. Door het afschaffen van de margeregeling wordt de S&O-afdrachtvermindering doelmatiger, omdat per saldo geen afdrachtvermindering meer ontvangen wordt voor niet aan speur- en ontwikkelingswerk bestede uren. Voor de groep S&O-inhoudingsplichtigen die gebruikmaken van RDA brengt dit geen extra verplichting mee, nu die groep reeds voor de RDA moet aangeven of het aantal aan speur- en ontwikkelingswerk bestede uren ten minste gelijk is aan het in de S&O-verklaring opgenomen aantal uren. Voor de kleine groep S&O-inhoudingsplichtigen die geen gebruik maakt van de RDA is het effect van de extra meldingsverplichting beperkt, omdat deze inhoudingsplichtigen al verplicht zijn een S&O-administratie bij te houden en door middel van deze administratie te verifiëren of het in de S&O-verklaring genoemde aantal uren daadwerkelijk aan speur- en ontwikkelingswerk is besteed. Het doen van de mededeling is dan een geringe extra last.

De NOB verneemt graag of de afstempelfaciliteit ook gaat gelden voor andere situaties dan in eigen beheer ondergebrachte pensioenen. De afstempelfaciliteit ziet op situaties van in eigen beheer ondergebrachte pensioenaanspraken. Andere situaties zijn niet onverkort op één lijn te stellen met pensioen in eigen beheer. Zo is bij in eigen beheer ondergebrachte goudenhanddrukstamrechten veelal sprake van meer flexibiliteit ten aanzien van de uitkeringen, waardoor het probleem van onderdekking zich niet in vergelijkbare zin voordoet. Het kabinet ziet geen reden om de afstempelfaciliteit uit te breiden naar andere situaties. Overigens zou een dergelijke uitbreiding gepaard gaan met een aanzienlijke verzwarende van uitvoeringskosten en administratieve lasten. Ook zou het budgettaire beslag toenemen.

De NOB stelt voor in de voorgestelde verruimde buitenlandse belastingplicht ter zake van bestuurdersbeloningen de tekst toe te spitsen op «leidende werkzaamheden van dagelijks bestuur» zoals verwoord in het verdrag met België teneinde te vermijden dat ook andersoortige «leidende werkzaamheden» tot belastingplicht leiden in Nederland. Voorgesteld wordt om de buitenlandse belastingplicht in de vennootschapsbelasting met betrekking tot bestuurdersbeloningen uit te breiden. Voor de omschrijving van deze uitbreiding is aangesloten bij het materiële criterium van leidende werkzaamheden en functies zoals dat is opgenomen in artikel 16, paragraaf 2, van het belastingverdrag met België. Er is niet voor gekozen de letterlijke tekst van deze paragraaf volledig over te nemen, aangezien deze tekst gebaseerd is op Belgische nationale wetgeving die inmiddels vele jaren oud is. Door aan te sluiten bij het materiële criterium van artikel 16, paragraaf 2, van het belastingverdrag met België wordt zeker gesteld dat de heffingsbevoegdheid over werkzaamheden en functies als bedoeld in deze paragraaf van het belastingverdrag met België, die op grond van het verdrag aan Nederland toekomt, ook daadwerkelijk geëffectueerd kan worden. Als onder de voorgestelde uitbreiding van artikel 17a van de Wet Vpb 1969 werkzaamheden of functies zouden vallen waarover de heffingsbevoegdheid op grond van het belastingverdrag met België niet aan Nederland is toegewezen, dan zal deze heffingsmogelijkheid niet tot belastingplicht in

Nederland leiden. De uitbreiding van artikel 17a van de Wet Vpb 1969 heeft in relatie tot landen waarmee Nederland een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting heeft gesloten, waaronder België, immers alleen effect als de heffingsbevoegdheid over de betreffende werkzaamheden ook op grond van het verdrag aan Nederland toekomt. Gezien het voorgaande vind ik het niet nodig de tekst van de uitbreiding van artikel 17a van de Wet Vpb 1969 aan te passen.

De NOB vraagt om het drempelbedrag voor de constructiebestrijding bodem(voor)recht niet in een ministeriële regeling vast te leggen maar in de wet of in een algemene maatregel van bestuur in verband met de rechtszekerheid. Ik merk hierover op dat een ministeriële regeling dezelfde juridische waarborgen biedt voor een belanghebbende als een wet in formele zin of een algemene maatregel van bestuur. Het zijn alle drie immers algemeen verbindende voorschriften.

De staatssecretaris van Financiën,  
F. H. H. Weekers