



Naar een  
**activerender**  
belastingstelsel  
*Interimrapport*

**Naar een activerender belastingstelsel**  
*Interimrapport*

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Oktober 2012

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Voorwoord—4</b>
<b>2</b>	<b>Samenvatting—8</b>
<b>3</b>	<b>Inleiding—16</b>
3.1	De voorgeschiedenis van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen—16
3.2	Vijf redenen voor belastingherziening—17
3.3	Internationale ontwikkelingen—26
3.4	Ontwikkeling fiscale stelsel—31
3.5	Leefvormneutraliteit—34
<b>4</b>	<b>Voorstellen voor herziening—42</b>
4.1	Naar een robuust stelsel gericht op activering—42
4.2	Arbeidsparticipatie stimuleren—44
4.2.1	Vereenvoudiging tariefstructuur en verlaging van tarieven—44
4.2.2	Overzicht bestaande specifieke instrumenten—46
4.2.3	Arbeidskorting verhogen en minder snel afbouwen—46
4.2.4	Werken lonender maken voor huishoudens met kinderen—50
4.3	Verschuiving van de lastendruk naar indirecte belastingen—58
4.4	De woningmarkt weer in beweging brengen—62
4.5	Overige belastingfaciliteiten en toeslagen—72
4.5.1	Pensioenen, inkomensvoorzieningen—72
4.5.2	Stroomlijning inkomensondersteuning—76
4.5.3	Ondernemers—82
4.5.4	Giftenaftrek en scholingsaftrek—90
4.5.5	Faciliteiten in de loonsfeer—91
<b>5</b>	<b>Doorrekening—93</b>
5.1	Maatregelen—93
5.2	Effecten—94
5.2.1	Budgettaire effecten—94
5.2.2	Arbeidsmarkt—96
5.2.3	Koopkracht—96
5.2.4	Woningmarkt—98
<b>6</b>	<b>Bijlage 1: taakopdracht—100</b>
<b>7</b>	<b>Bijlage 2: geraadpleegde personen—103</b>
<b>8</b>	<b>Bijlage 3: samenstelling Commissie inkomstenbelasting en toeslagen—104</b>
<b>9</b>	<b>Bijlage 4: voorinvullen van de aangifte—106</b>
<b>10</b>	<b>Bijlage 5: lijst van afkortingen—108</b>
<b>11</b>	<b>Bijlage 6: CPB-notitie—109</b>

## 1

## Voorwoord

Op 17 februari 2012 stelde de staatssecretaris van Financiën de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen in. De kern van de opdracht was om na te gaan of verschillende belastingfaciliteiten zouden kunnen worden afgeschaft teneinde een vlakke(re) tariefstructuur te realiseren. Ook een verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen mocht daarbij betrokken worden en uiteraard moest het stelsel liefst eenvoudiger worden. Dit alles onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit. De planning om in het voorjaar van 2013 met een rapport te komen werd doorkruist door de val van het kabinet Rutte en de vervroegde verkiezingen in september 2012. De commissie heeft positief gereageerd op het verzoek van de staatssecretaris om versneld met een tussenrapportage te komen. Volgend jaar volgt het eindrapport waarin vooral zal worden ingegaan op het verder stroomlijnen van heffingskortingen en toeslagen in één geïntegreerde huishoudentoeslag alsmede op het belasten van kapitaal(inkomen) in box 2 en 3.

Belastingcommissies worden in het algemeen zo eens in de tien jaar ingesteld en hebben als opdracht vooral naar de langere termijn te kijken. De huidige crisis waarin we ons bevinden – de financiële sector, Europa – dient daarbij nu ook in ogenschouw te worden genomen. Structurele maatregelen zijn geboden om ons lot in eigen hand te houden; we zien wat er gebeurt met landen die “achter de curve” belanden. Ons land staat bij Standard & Poors en Moody’s op een “negative outlook”. De situatie op onze woningmarkt en dan in het bijzonder de grote “hypotheekberg” speelt hierbij een belangrijke rol.

Een andere dominante trend waarmee de commissie rekening heeft gehouden is die van de vergrijzing: tegenover elke 65-plusser staan nu vier werkenden, in 2020 zijn dat er nog maar drie en in 2040 nog maar twee.

De commissie is tot de volgende aanbevelingen gekomen.

Wat de tariefstructuur betreft beveelt de commissie twee schijven aan: één van 37 procent en één van 49 procent. De commissie adviseert de eerste schijf van 37 procent waar nu bijna zes miljoen belastingplichtigen onder vallen uit te breiden naar bijna twaalf miljoen belastingplichtigen door de eerste schijf te verlengen van circa 20.000 euro naar ruim 60.000 euro. De huidige tweede en derde schijf van allebei ca. 42 procent vervallen daarmee. De overige krap één miljoen belastingplichtigen vallen dan in een tweede schijf van 49 procent. Structureel kunnen deze tarieven als gevolg van de oplopende opbrengst van de dekkingsmaatregelen allebei nog drie procent verder naar beneden, dus naar 34 procent respectievelijk 46 procent.

Hoe financiert de commissie deze verlagingen? De verwachte opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting (inclusief de premies volksverzekeringen) wordt geraamd op 88 miljard euro in 2013. Daarbij is sprake van een kleine 50 miljard aan belastingfaciliteiten. De drie grootste faciliteiten houden verband met de woning, het pensioen en de arbeidskorting. Het spreekt voor zich dat de commissie hiernaar als eerste gekeken heeft.

De woningmarkt functioneert niet goed. Zowel op de koopmarkt als op de huurmarkt dient de subsidiëring te worden verminderd. Om de koopwoningmarkt (faciliteit van tien miljard euro) weer aan de gang te krijgen stelt de commissie voor de fiscale aftrek van de hypotheekrente voor zowel nieuwe als bestaande gevallen te laten plaatsvinden via een forfaitair-annuitair verloop. De commissie is derhalve voorstander van een gelijke fiscale behandeling van nieuwe en bestaande gevallen. Dat betekent dat de hypotheekrenteaftrek zeer geleidelijk wordt beperkt. In het begin minder dan later, wat in lijn is met de inkomensontwikkeling gedurende de loopbaan. (Volledig) aflossen wordt niet verplicht, maar fiscaal wel

gestimuleerd. Kopers die sinds augustus 2011 een nieuwe hypotheeklening hebben afgesloten, moeten op grond van de Gedragscode Hypothecaire Financieringen ten minste vijftig procent afgelost hebben aan het slot van de looptijd van de lening. Dat blijft zo. Eerdere bestaande gevallen zijn onder een ander fiscaal regime hun financiële verplichtingen aangegaan en kunnen daarom nu niet gedwongen worden tot aflossen. Daarnaast stelt de commissie voor om de aftrek voortaan te laten plaatsvinden tegen het tarief van de eerste schijf. Daarmee wordt het verschil met het tarief waarmee spaargeld wordt belast in box 3 aanzienlijk teruggebracht, wat de arbitragemogelijkheid tussen beide boxen sterk verkleint. Het is cruciaal dat de opbrengsten van de maatregelen voor honderd procent worden teruggegeven in de vorm van tariefverlaging, bij voorkeur zoveel mogelijk waar het wordt weggehaald. Met de eerder genoemde tarieflijn is de commissie daarin geslaagd. Door belastingplichtigen direct te compenseren, levert de commissie in het voorstel "boter bij de vis". De effecten op de huizenprijzen zijn slechts twee procent negatief ten opzichte van de voorstellen die het kabinet Rutte al had gedaan en structureel drie à vier procent positief.

Essentieel is verder dat de commissie een voorziening treft voor de zogenoemde restschuldproblematiek als de woning "onder water" staat. De rente op de restschuld blijft gedurende twaalf jaar aftrekbaar als eigen woningrente. Verder stelt de commissie een fonds à la NHG voor, gefinancierd uit een beperkte opslag op hypotheek, die eventuele schulden opvangt. Als deze restschuldproblematiek niet wordt opgelost, ontstaat een zichzelf versterkend mechanisme waarbij de huizenprijzen onder druk blijven staan.

Wat de huursector betreft kiest de commissie voor een benadering waarbij de huren geleidelijk naar een marktconform niveau van 4,5 procent van de WOZ-waarde gebracht worden. De extra huurinkomsten die daardoor ontstaan, worden via een verhuurdersheffing afgeroomd en weer teruggesluisd via lagere belastingtarieven.

Inzake de pensioenen, die voor ca. veertien miljard euro gefacilieerd worden, is de commissie van oordeel dat de zogenoemde omkeerregel een groot goed vormt in ons pensioenstelsel. Die omkeerregel leidt er toe dat over afdrachten voor een later pensioen nu geen belasting hoeft te worden betaald maar dat dat pas gebeurt over de uitgekeerde pensioenen. In zijn algemeenheid adviseert de commissie die regel dan ook te handhaven. Daarmee worden belastingopbrengsten ook in de toekomst veilig gesteld.

Op twee punten adviseert de commissie wel een aanpassing.

Allereerst is het niet nodig om deze omkeerregel ook van toepassing te laten zijn over het deel van het inkomen waarop de nieuwe tweede schijf van toepassing is. Belastingplichtigen die in die schijf vallen kunnen zelf hun afwegingen maken en de wenselijkheid van een hoger pensioen bijvoorbeeld afzetten tegen een in de toekomst grotendeels afgelost huis (negentig procent van het hoogste inkomensdecil heeft een eigen woning).

Ten tweede is de commissie van oordeel dat de verschillende fiscale behandeling van personen beneden de 65 jaar en daarboven sneller aan een herziening toe is. Zoals eerder aangegeven brengt de aanstaande vergrijzing extra kosten mee met name op het punt van de gezondheidszorg en de AOW. Daar staat tegenover dat de groep ouderen in hoog tempo steeds welvarender wordt en daarmee op gelijke voet als personen beneden de 65 jaar kan bijdragen. Zo is zowel de inkomens- als de vermogenssituatie van de huidige groep 65-70 jarigen inmiddels gemiddeld reeds (veel) beter dan die van de groep van beneden de vijftig jaar.

Dit biedt naar het oordeel van de commissie de ruimte om het tarief dat ouderen nu over hun bovenminimale pensioen (dus boven de AOW) betalen, sneller dan thans in de fiscale wetgeving is voorzien (2075), maar nog steeds geleidelijk namelijk in achttien jaar met één procentpunt per jaar te verhogen naar het niveau van belastingplichtigen onder de 65 jaar, waarmee de gelijke tariefbehandeling tussen 65-plussers en 65-minners in 2032 een feit is.

De arbeidskorting is weliswaar een faciliteit van circa negen miljard euro, maar naar het oordeel van de commissie bevorderlijk voor de werkgelegenheid. Tezamen met de tariefverlaging stelt de commissie dan ook voor om de arbeidskorting te intensiveren.

De commissie heeft verder nog naar enkele andere faciliteiten gekeken en is tot de conclusie gekomen dat de zelfstandigenaftrek geleidelijk in acht jaar opgeheven kan worden en de giften- en scholingsaftrek ook grotendeels kunnen worden afgeschaft.

Wat de BTW betreft ziet de commissie op termijn ruimte voor een verdere verschuiving van directe naar indirecte belastingen. In haar voorstel zit een verhoging van twee procentpunt van het lage en het hoge tarief. Of daar ruimte voor is in de komende kabinetsperiode zal mede afhangen van de ontwikkeling in andere en dan speciaal de ons omringende landen.

De commissie heeft al haar voorstellen laten doorrekenen door het CPB. Dat heeft becijferd dat op de langere termijn de voorstellen van de commissie leiden tot ruim 142.000 extra arbeidsjaren werkgelegenheid.

De koopkrachteffecten vallen alleszins binnen verantwoorde bandbreedtes. Werken wordt lonender gemaakt waardoor, behalve de extra werkgelegenheid die dat oplevert, werknemers er in de komende kabinetsperiode gemiddeld een kwart tot een half procent per jaar op vooruitgaan zonder dat uitkeringsgerechtigden en AOW-ers met een klein pensioen (tot 120 procent van het minimumloon) er gemiddeld op achteruitgaan. Gepensioneerden met een pensioen boven 120 procent van het minimumloon gaan er gemiddeld een kwart tot een half procent per jaar op achteruit als gevolg van het langzaam meer in lijn brengen van hun belastingtarief met dat van de overige belastingplichtigen. Het merendeel van de belastingplichtigen gaat er daarmee op vooruit. Zelfstandigen, die door het CPB niet in de koopkrachtoverzichten worden betrokken, gaan er als gevolg van het voorstel om de zelfstandigenaftrek in acht jaar geleidelijk af te schaffen, op achteruit.

Deze voorstellen zijn uiteraard niet in beton gegoten. Er kunnen ook andere accenten gelegd worden of als er ruimte voor lastenverlichting is, kunnen financieringsbronnen (deels) vervallen. Ook binnen het pakket is het mogelijk om financieringsbronnen te laten vervallen en minder lastenverlichting te geven. De economische effecten en koopkrachteffecten veranderen dan uiteraard wel.

De commissie heeft met een groot aantal deskundigen en organisaties gesproken en is hen daar zeer erkentelijk voor. Zij hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van de zienswijze zoals verwoord in dit rapport.

Verder is de commissie grote dank verschuldigd aan haar vier secretarissen Kees den Boogert, Kees Heineken en Joke Leget van het ministerie van Financiën en Sander Veldhuizen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die onder grote tijdsdruk de commissie in alle opzichten uitstekend hebben bijgestaan en nooit te beroerd waren hun vrije tijd daarvoor op te offeren.

Ook Patrick Koot van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Marcel Homan, Ilse Puls en Joke Goes van het ministerie van Financiën, Egbert Jongen, Arjan Lejour, Machiel van Dijk en diverse andere medewerkers van het Centraal Planbureau zijn we zeer erkentelijk voor hun deskundige en snelle ondersteuning van onze werkzaamheden.

Ten slotte dank ik als voorzitter de overige leden van de commissie. Dankzij hun grote expertise en ervaring, hun bereidheid om versneld tussentijds te adviseren en de open discussies die in een goede sfeer gevoerd konden worden is dit advies tot stand kunnen komen.

De commissie spreekt de wens uit dat haar voorstellen behulpzaam zijn bij de vorming van een nieuw kabinet. Verder spreekt zij de hoop uit dat de huidige bijzondere economische omstandigheden in samenhang met de onvermijdelijk op ons afkomende vergrijzingslast er toe zullen leiden dat het nieuwe kabinet een aantal moedige maar noodzakelijke besluiten, zoals aanbevolen in dit rapport, zal nemen die het belastingstelsel toekomstbestendiger, eenvoudiger en bevorderlijker voor de werkgelegenheid maakt.

Den Haag, 16 oktober 2012

De voorzitter van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

(w.g.) C. van Dijkhuizen



## 2 Samenvatting

Belastingstelsels zijn altijd in beweging. Jaarlijks wordt door middel van het Belastingplan een groot aantal meer of minder ingrijpende wijzigingen in de belastingwetten doorgevoerd. Deze wijzigingen kunnen voortkomen uit regeerakkoorden van coalities van verschillende kleur en zijn soms reacties op actuele kwesties. Daarnaast zijn er allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die het wenselijk maken het belastingstelsel met enige regelmaat tegen het licht te houden. Om periodiek te kijken of het belastingstelsel nog aan de eisen van de tijd voldoet, worden met grotere tussenpozen meer fundamentele analyses uitgevoerd. Deze kunnen dan weer tot structurele wijzigingen in het stelsel leiden. Voor de inkomstenbelasting zijn de herziening op voorstel van de commissie-Oort in 1990 en de belastingherziening 2001 markante punten. Voor de vennootschapsbelasting is de operatie 'Werken aan winst' uit 2007 de laatste grote herziening.

De laatste herziening van de inkomstenbelasting is al meer dan tien jaar geleden en de voorbereiding van een nieuwe herziening verloopt in fasen. Eerst is door het kabinet Balkenende IV in 2009 de Studiecommissie Belastingstelsel ingesteld. Deze heeft in 2010 vervroegd verslag uitgebracht. Dat verslag is door het kabinet Rutte gebruikt bij het opstellen van de Fiscale agenda. De parlementaire behandeling van die Fiscale agenda leidde tot de motie-Dijkgraaf, die door genoemd kabinet in februari 2012 werd gehonoreerd met de instelling van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Deze commissie onder leiding van drs. C. van Dijkhuizen brengt bij deze een interimadvies uit.

### ***Opdracht aan de commissie***

De staatssecretaris van Financiën gaf de commissie de opdracht om een beperkt aantal scenario's uit te werken voor een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de concurrentiekracht van Nederland. Van het uitwerken van die scenario's moeten in elk geval drie elementen deel uitmaken: een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en de toeslagen, en een meer samenhangend stelsel van fiscale kortingen en toeslagen. Om tot die scenario's te komen dient de commissie de gevolgen van afschaffing van de verschillende faciliteiten te analyseren, evenals de introductie van een vlakke(re) tariefstructuur en het verschuiven van de belastingdruk van de loon- en inkomstenbelasting naar indirecte belastingen. De scenario's moeten in principe lastenneutraal worden vormgegeven. Voor deze werkzaamheden heeft de commissie een jaar de tijd.

### ***Tussentijdse rapportage ten gevolge van de val van het kabinet***

Het tijdschema is doorkruist door de val van het kabinet Rutte en het vervroegen van de verkiezingen naar september 2012. Het advies van de commissie zou dan worden uitgebracht op een moment dat het nieuwe kabinet naar alle waarschijnlijkheid al aan het werk is. Concrete toepassing van het advies van de commissie in het kabinetsbeleid zou daardoor onwaarschijnlijk worden. Om deze reden heeft de staatssecretaris de voorzitter gevraagd om eerder met een advies te komen dat kan worden meegenomen in de kabinetsformatie. De commissie heeft daarin toegestemd. Dit had echter wel consequenties voor de werkwijze van de commissie. Zo bleek de resterende tijd te kort om tot een weloverwogen advies over de structurele ontwikkeling van het gehele stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen te komen. Wel heeft de commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd die helpen om het belastingstelsel activerender te maken en waarvan het gelet, op de hedendaagse maatschappelijke en economische ontwikkelingen wenselijk is dat het nieuwe kabinet daarmee rekening kan houden. Deze maatregelen zijn opgenomen in de voorliggende interimrapportage. Daarbij heeft de commissie zich geconcentreerd op box 1 van de inkomstenbelasting. Zij



adviseert het komende kabinet om deze maatregelen over te nemen. Volgend jaar zal de commissie nog met enkele andere voorstellen komen.

### ***Speerpunten van de commissie***

De commissie is haar werkzaamheden begonnen met een inventarisatie van de belangrijkste knelpunten in de economie aan de oplossing waarvan een herziening van het systeem van de inkomstenbelasting en toeslagen kan bijdragen. Daarbij is zij tot de volgende speerpunten gekomen:

- Het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het meer lonend maken van werk
- Het in beweging brengen van de woningmarkt
- Het minder rondpompen van geld en vereenvoudiging van het stelsel.

Vanuit deze drie speerpunten heeft de commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd dat samen een lastenneutraal pakket vormt. Voor de korte termijn ziet dat er als volgt uit:

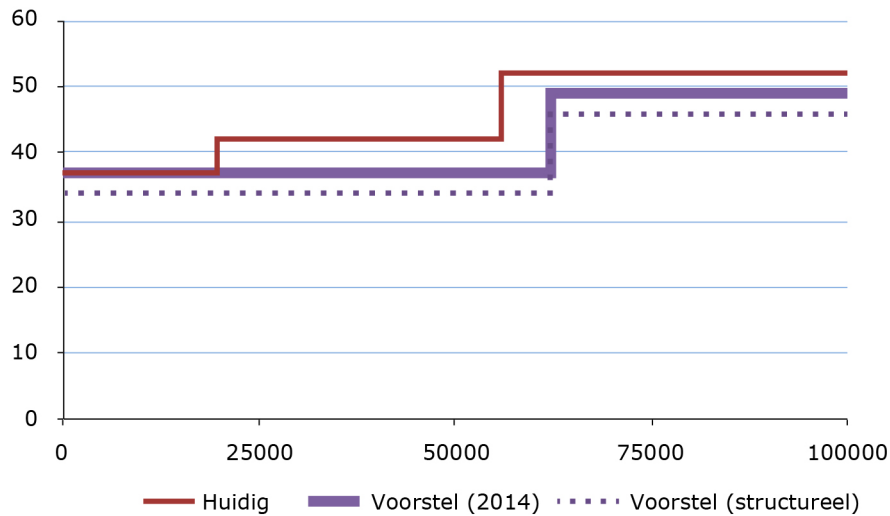
### ***Arbeidsparticipatie bevorderen door werken meer lonend te maken***

De primaire invalshoek van het advies van de commissie is dat de arbeidsparticipatie bevorderd wordt door werken meer lonend te maken dan op het ogenblik het geval is. De komende tijd zal Nederland vergrijzen. Dit zorgt ervoor dat de collectieve uitgaven fors toenemen, terwijl het aantal werkenden dat deze uitgaven moet betalen afneemt. Wil Nederland in de toekomst zijn concurrentiepositie, welvaart en collectieve voorzieningen handhaven en zelfs verbeteren, dan is het noodzakelijk dat het arbeidspotentieel zoveel mogelijk benut wordt. De commissie wil dit bevorderen door een aantal maatregelen te nemen:

- Verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting: in de volgende kabinetsperiode wordt het aantal schijven verminderd tot twee. De tweede en de derde schijf worden opgenomen in de eerste schijf. Het tarief van die eerste schijf blijft op het niveau van 2013: 37 procent<sup>1</sup>. Het tarief van de tweede schijf wordt 49 procent. Meer dan 90 procent van de belastingplichtigen valt dan in de eerste schijf. Nu is dat 45 procent. Na de volgende kabinetsperiode zal de opbrengst van een aantal maatregelen toenemen. Dit biedt ruimte voor een verdere tariefdaling met drie procentpunt. De nieuwe tariefstructuur is weergegeven in figuur 2.1.
- Door aanpassingen in de fiscale behandeling van de eigen woning en het schrappen van aftrekposten, neemt voor een aantal belastingplichtigen het belastbaar inkomen toe. Daardoor komen zij eerder in de hoogste schijf. Om te voorkomen dat het aantal belastingplichtigen in de nieuwe tweede schijf groter wordt dan dat in de huidige vierde schijf, wordt de grens van de nieuwe tweede schijf 5.500 euro hoger dan de huidige grens van de hoogste schijf. Hierdoor blijft het aantal huishoudens dat in het toptarief valt gelijk aan het huidige aantal.
- Verhoging van de arbeidskorting met 70 euro in 2014, oplopend tot 410 euro in 2017. Voor de hoogste inkomens wordt zij geleidelijk tot nul terug gebracht.
- Een gemakkelijkere overgang naar werk voor alleenstaande ouders zonder werk. De verhoogde bijstandsuitkering en de alleenstaande ouderkorting worden vervangen door een kop op het kindgebonden budget.
- Het afschaffen van regelingen die het opnemen van verlof bevorderen, zoals de ouderschapsverlofkorting.
- Deze maatregelen worden gefinancierd door het schrappen van diverse aftrekposten, maatregelen om de subsidiëring van het wonen te beperken en door verhoging van het tarief van de BTW. Ook dit laatste verbetert de economische structuur.

1 Waar geen melding van een jaartal wordt gemaakt, hebben cijfers betrekking op 2014.

*Figuur 2.1 Huidige en toekomstige tarieven inkomstenbelasting, personen jonger dan 65 jaar*



### **De woningmarkt weer in beweging brengen**

De Nederlandse woningmarkt is de facto tot stilstand gekomen. Door de economische crisis zijn sluimerende onevenwichtigheden aan het licht gekomen. Daardoor is de nieuwbouw sterk gedaald, terwijl op de markt voor bestaande koopwoningen het aantal transacties sterk is afgenomen en ook de prijzen al vier jaar dalen.

De onevenwichtigheden op de woningmarkt hebben ook een fiscale component. De voor de eigen woning betaalde rente is in box 1 aftrekbaar van het belastbaar inkomen, terwijl dat voor andere door particulieren betaalde rente niet het geval is. Financiering van de eigen woning met geleend geld is daardoor fiscaal te aantrekkelijk. Bovendien kan door middel van spaarhypotheken en soortgelijke producten vermogen worden opgebouwd, waarvan de aangroei niet belast is. De aangroei van ander vermogen is wel belast via de forfaitaire rendementsheffing in box 3. Dit alles leidt ertoe dat huishoudens geprikkeld worden om een hoge schuld op hun woning te nemen en daar zo weinig mogelijk op af te lossen. Daarnaast is de forfaitaire bijtelling op de eigen woning lager dan het forfaitair rendement op andere vermogenscomponenten.

Bij een lage gevoeligheid van de woningbouw voor prijzen leidt dat op de koopwoningmarkt tot een opwaartse prijsdruk. Voor de banken leidt dat tot steeds grotere problemen om de hypotheekschuld te financieren, waardoor zij minder bereid zijn om hypotheekleningen aan te bieden. De grote omvang van de hypotheekschuld van ca. 650 miljard euro leidt niet alleen tot een derving van belastinginkomsten van meer dan 10 miljard euro, maar leidt ook tot een zelfstandige aantasting van de financiële stabiliteit van ons land.

Tegenover de opwaartse prijsdruk van de fiscale behandeling van de eigen woning staat een neerwaartse druk van de overheid op het niveau van de huren. Voor een groot deel van de huurmarkt worden deze beperkt door huurregulering. Hierdoor wordt de huurder geprikkeld te blijven huren en is het voor commerciële aanbieders niet lonend om huurwoningen aan te bieden.

Door de daling van de woningprijzen in de afgelopen jaren is voor een substantiële groep huishoudens de waarde van hun woning lager dan de erop rustende

hypotheekschuld. Zouden deze eigenaars nu besluiten hun huis te verkopen, dan worden zij met een restschuld geconfronteerd. Deze potentiële restschulden belemmeren de doorstroming op de woningmarkt nog verder.

De commissie vindt dat de eigen woning fiscaal minder sterk moet worden gefacilieerd en dat aflossen van hypotheekschuld gestimuleerd moet worden. Alleen dan ontstaat meer vertrouwen in de markt en zullen kopers en bouwers weer risico durven nemen. Daarom adviseert de commissie de volgende maatregelen voor de komende kabinetsperiode:

- Voor nieuwe en bestaande hypotheekleningen wordt aflossen gestimuleerd. De hypotheekrenteaftrek blijft als principe overeind. Wel wordt gedurende de looptijd de aftrekbaarheid van de rente geleidelijk teruggebracht via een dertigjarig forfaitair-annuïtair schema. Dit schema ligt vast gedurende de looptijd en gaat uit van de woningwinst op het moment van aangaan van de schuld.<sup>2</sup> Er is geen verplichting om daadwerkelijk af te lossen.
- De vrijstelling voor de uitkeringen uit kapitaalverzekering eigen woning en vergelijkbare regelingen wordt voor nieuwe hypotheekleningen afgeschaft. Het wordt dus niet langer mogelijk om enerzijds een hoge woningwinst te houden en anderzijds belastingvrij kapitaal op te bouwen.
- Het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek worden tegen het tarief van de nieuwe eerste schijf, 37 procent, in de heffing betrokken.
- De overdrachtsbelasting op woningen wordt afgeschaft.
- De rente over de restschuld die na verkoop van een woning ontstaat, wordt gedurende een periode van twaalf jaar fiscaal aftrekbaar. Bovendien komt er een garantieregeling (vergelijkbaar met NHG) voor deze restschulden, waardoor banken sneller een lening zullen verstrekken aan kopers met een restschuld. Deze garantieregeling wordt gefinancierd door een beperkte opslag op de hypotheekrente.
- Deze maatregelen hebben het grootste effect op mensen met een inkomen in de huidige vierde schijf. De opbrengst, na aftrek van de kosten van het afschaffen van de overdrachtsbelasting, wordt dan ook mede gebruikt om het tarief van de nieuwe tweede schijf te verlagen van 52 naar 49 procent.

Om het evenwicht tussen huur en koop te herstellen en om te voorkomen dat lastenverzwaring voor kopers via tariefverlaging weglekt naar huurders doet de commissie ook voorstellen voor de huursector:

- Het woningwaarderingstelsel wordt afgeschaft. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5 procent van de WOZ-waarde. De huren voor zittende huurders gaan ieder jaar met twee procentpunt boven de inflatie omhoog totdat de huur het niveau van 4,5 procent van de WOZ-waarde bereikt. Voor huurders met een inkomen boven 43.000 euro bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging vijf procentpunt boven de inflatie.
- De extra huuropbrengst ten gevolge van bovenstaande verhoging wordt volledig afgeroomd door de verhuurdersheffing, die deels wordt gebruikt voor de financiering van de huurtoeslag en voor het overige wordt teruggesluisd via de genoemde verlaging van de tarieven van box 1 van de loon- en inkomstenbelasting.
- De systematiek van de huurtoeslag blijft ongewijzigd. Door de extra huurverhoging stijgt de toeslag.

### ***Minder geld rondpompen: het systeem vereenvoudigen***

#### *Het grote aantal faciliteiten zorgt voor hoge tarieven*

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent tientallen regelingen die de belastinginkomsten verminderen. Als deze faciliteiten worden afgeschaft, kan dezelfde opbrengst bereikt worden bij lagere tarieven. De faciliteiten zorgen er dus

<sup>2</sup> Voor bestaande gevallen wordt de schuld op 31 december 2013 als uitgangspunt voor het schema genomen.

voor dat extra werken minder loont dan zou kunnen. Dat is voor de commissie reden om de faciliteiten tegen het licht te houden, mede omdat zij het systeem erg ingewikkeld maken.

#### *Meer vooringevulde aangiften*

Het aantal personen dat aangifte inkomstenbelasting doet bedraagt bijna dertien miljoen. Daarnaast ontvangen zes miljoen personen een toeslag. Met het aantal personen dat met de Belastingdienst te maken heeft, stegen ook de kosten van uitvoering en controle door de Belastingdienst. De Belastingdienst is inmiddels begonnen met het voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting. Daarbij vult zij gegevens die zij van derden krijgt in de aangifte in. De belastingplichtige downloadt de aangifte inclusief deze gegevens en hoeft deze alleen nog maar te controleren. Behalve voor de burger heeft voorinvullen ook voordelen voor de Belastingdienst. Niet-gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik worden sterk teruggedrongen. Het verhogen van het aantal volledig voor in te vullen aangiften is één van de redenen voor de commissie om met een stofkam de bestaande fiscale faciliteiten na te lopen.

Bij vereenvoudigingsmaatregelen snijdt het mes dus aan twee kanten: de burger krijgt vaker een volledig vooringevulde aangifte, hoeft minder vragen te beantwoorden in het aangifteprogramma en het tarief wordt lager. Volledig voorinvullen wordt voor ca. 90 procent van de belastingplichtigen mogelijk. Hieronder worden de voornaamste vereenvoudigingsvoorstellen van de commissie weergegeven.

#### *Fiscale behandeling pensioenpremies wordt beperkt voor hoge inkomens*

De commissie meent dat het huidige pensioenstelsel een groot goed is, en dat er geen aanleiding is om de omkeerregel voor pensioenopbouw af te schaffen. De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de laatste jaren echter fors toegenomen. Voor de lage inkomens is de fiscale behandeling van het pensioen te rechtvaardigen vanuit het streven om ouderen financieel onafhankelijk te maken. Voor de hogere inkomens is de commissie van oordeel dat deze zelf een keuze kunnen maken. Om dat te illustreren: van de tien procent huishoudens met de hoogste inkomens heeft ongeveer negentig procent een eigen woning. Als de eigenwoningschuld is afgelost, dalen de woonlasten en kan men desgewenst vrijwillig voor een lager pensioen kiezen. Vanwege de grotere financiële zelfredzaamheid van hoge inkomens stelt de commissie voor om de fiscale behandeling van het tweede pijlerpensioen af te toppen op het inkomen waar in het nieuwe stelsel de tweede schijf begint (62.500 euro). De grens voor het pensioen in de derde pijler wordt aan dit niveau aangepast. Op dit moment valt ongeveer zeven procent van de belastingplichtigen in de hoogste schijf. De commissie wil dit percentage ruwweg gelijk houden, ook in de toekomst. Daarom stelt zij voor om de schijfgrens te indexeren met de loonontwikkeling en niet met de prijsontwikkeling. Zo wordt voorkomen dat geleidelijk steeds meer huishoudens voor hun pensioenvoorziening gedeeltelijk buiten de omkeerregel gaan vallen.

#### *Gepensioneerden worden gelijk behandeld met personen jonger dan de pensioenleeftijd*

Gepensioneerden kennen een vrijstelling van de AOW-premie. Hierdoor ligt het gecombineerde tarief voor deze groep tot een inkomen van ca. 34.000 euro, 17,9 procent lager dan het tarief voor niet-gepensioneerden. Vanaf 2011 wordt dit verschil zeer geleidelijk verminderd door de bovengrens van de tweede belastingschijf van box 1 niet meer volledig te indexeren voor belastingplichtigen die zijn geboren na 1945. De commissie stelt voor om dit proces te versnellen door het gecombineerde tarief voor gepensioneerden met één procentpunt per jaar te laten toenemen. Na achttien jaar geldt er dan één tariefstructuur voor alle belastingplichtigen.

*Naar een nieuw evenwicht tussen zelfstandigen en werknemers*

De lastendruk voor zelfstandigen is met name bij lage winsten lager dan die voor werknemers. Dit verschil is de laatste jaren sterk toegenomen. Hiervoor is slechts ten dele rechtvaardiging te vinden. Met name bij lage winsten geven de faciliteiten voor ondernemers spanning omdat daar de verschillen met werknemers het grootst zijn. Voor de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek zoals die thans zijn vormgegeven ziet de commissie daarom geen plaats meer. Deze geven een prikkel om ondernemer te worden, maar geen prikkel om door te groeien. De commissie stelt voor om deze faciliteiten over een periode van acht jaar uit te faseren. De opbrengst wordt gebruikt om de arbeidskorting te verhogen, zodat alle werkenden profiteren.

*Fiscale regelingen bundelen met bestaande uitkeringen en subsidies*

Er bestaan veel fiscale regelingen met het doel om het inkomen van specifieke groepen te ondersteunen. Op vrijwel alle groepen zijn diverse, deels overlappende regelingen gericht en er bestaan vaak ook buiten het stelsel van belastingen en toeslagen regelingen die zich op dezelfde doelgroep richten. De commissie adviseert om zoveel mogelijk te komen tot een stroomlijning van regelingen die op dezelfde doelgroep zijn gericht, zoals de kindregelingen en stelt voor om de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting geleidelijk te verwerken in de AOW-uitkeringen. Ook de jonggehandicaptenkorting dient naar het oordeel van de commissie naar de Wajong-uitkering te worden overgeheveld.

*Ingewikkelde fiscale regelingen worden omgezet in subsidieregelingen*

Sommige fiscale regelingen zijn expliciet gericht op niet-fiscale doelen en vragen bij de uitvoering om veel niet-fiscale informatie. De Belastingdienst is slecht toegerust om dit soort informatie te controleren en valt soms terug op informatie van andere organisaties. De commissie stelt voor om dit soort regelingen met behoud van budget over te hevelen naar de betrokken ministeries. Voorbeelden hiervan zijn de aftrekposten voor specifieke zorgkosten en weekenduitgaven voor gehandicapten, de S&O-aftrek voor ondernemers en de aftrek voor monumentenpanden.

*Fiscale regelingen die niet meer in het stelsel passen worden afgeschaft*

Ten slotte is er nog een categorie faciliteiten waarvan de commissie vindt dat zij niet meer in het belastingstelsel passen. Alleen regelingen die de commissie met de kennis van nu opnieuw zou invoeren, blijven bestaan. De aftrekposten voor giften en scholingsuitgaven worden grotendeels afgeschaft. Daarnaast heeft de commissie er uit overwegingen van eenvoud voor gekozen om de onderhoudsverplichtingen tussen ex-echtgenoten te defiscaliseren.

**Budgettaire en economische effecten**

In figuur 2.2 is een overzicht gegeven van de opbrengst van de verschillende maatregelen en van de wijze van teruggave van die opbrengst. Het gaat om een budgettair neutraal pakket van 12,6 miljard euro aan het eind van de volgende kabinetsperiode. Doordat de opbrengst van sommige maatregelen daarna nog toeneemt is de structurele omvang van het pakket 24,3 miljard euro.

Figuur 2.2 Schematisch overzicht van herkomst en besteding van de opbrengst van de maatregelen van de commissie

Opbrengsten			Bestedingen		
	2017	struc		2017	struc
Woning (koop en huur)	2,9	12,1	Verlaging van de loon- en inkomstenbelasting	11,8	22,3
Pensioen	2,5	3,8	Woning	0,8	2,0
Ondernemers	1,1	2,1			
Stroomlijning	0,5	0,5			
BTW	5,7	5,7			
<b>Totaal</b>	<b>12,6</b>	<b>24,3<sup>a</sup></b>	<b>Totaal</b>	<b>12,6</b>	<b>24,3</b>

<sup>a</sup> Door afrondingsverschillen tellen de afzonderlijke getallen niet overal op tot de totalen.

De commissie heeft in lijn met haar opdracht voorstellen gedaan die budgettair neutraal zijn. De opbrengsten zijn voor het grootste deel verwerkt in lagere belastingtarieven. Hierdoor worden werken meer lonend en neemt de werkgelegenheid toe. Op verzoek van de commissie heeft het CPB de economische effecten van de voorstellen berekend. De arbeidsmarkteffecten zijn opgenomen in tabel 2.1. Als gevolg van de voorstellen van de commissie stijgt de werkgelegenheid met 2,1 procent. Dit komt overeen met 142.000 arbeidsjaren. De commissie geeft conform haar opdracht ook de volledige opbrengst van haar voorstellen met betrekking tot de koopwoning terug aan de burger. In het basispad van het CPB ten behoeve van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's is de opbrengst van de beperking van de hypotheekrenteaftrek uit het begrotingsakkoord op lange termijn niet teruggegeven. Hierdoor komt het houdbaarheidssaldo bij doorrekening van de commissievoorstellen netto 1 miljard euro slechter uit dan in het basispad, als saldo van het wel teruggeven van de opbrengsten van de beperking van de hypotheekrenteaftrek (heeft een negatief effect van 5 miljard euro op het houdbaarheidssaldo) en de positieve effecten van de belastingvoorstellen van de commissie (die een positief effect van 4 miljard euro hebben op het houdbaarheidssaldo).

Tabel 2.1 Structurele arbeidsmarkteffecten

	Procentuele mutaties
Arbeidsaanbod in uren	1,6
Werkloosheidsvoet	-0,5
Werkgelegenheid in uren	2,1

*Effecten op de inkomensverdeling*

De voorstellen van de commissie leiden tot het koopkrachtbeeld zoals verkort is weergegeven in tabel 2.2. In deze tabel is te zien dat de voorstellen over het algemeen een bescheiden positief beeld geven. Werknemers gaan er gemiddeld licht op vooruit, uitkeringsgerechtigden niet op voor- of achteruit en gepensioneerden kunnen er iets op achteruit gaan, waarbij de onderkant wordt ontzien.

*Tabel 2.2 Koopkrachteffecten, medianen van verschillende groepen huishoudens*

<b>Gemiddelde ontwikkeling in procenten per jaar, 2013-2017</b>	
Werkenden	+ $\frac{1}{4}$ tot + $\frac{3}{4}$
Uitkeringsgerechtigden	0 tot + $\frac{1}{4}$
Gepensioneerden	- $\frac{1}{2}$ tot + $\frac{1}{2}$

Het CPB heeft een berekening gemaakt van de Gini-coëfficiënt, een indicator van de mate van ongelijkheid. Nederland kent een relatief gelijkmatige inkomensverdeling, met een lage Gini-coëfficiënt van 0,267. Als gevolg van de maatregelen van de commissie stijgt de Gini-coëfficiënt naar 0,271. Dit betekent dat de ongelijkheid als gevolg van de voorstellen van de commissie licht stijgt.

#### **Vooruitblik**

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen brengt haar advies eerder uit dan oorspronkelijk was voorzien. Dat heeft ertoe geleid dat de commissie een aantal hervormingen nog niet heeft kunnen uitwerken. Een voorbeeld daarvan is het stroomlijnen van de heffingskortingen en toeslagen in één geïntegreerde huishoudentoeslag. Verder wil de commissie in haar eindrapport aandacht besteden aan de belasting op inkomen uit kapitaal in box 2 en box 3.

#### **Ten slotte**

Deze voorstellen zijn uiteraard niet in beton gegoten. Er kunnen ook andere accenten gelegd worden of als er ruimte voor lastenverlichting is kunnen financieringsbronnen (deels) vervallen. Ook binnen het pakket is het mogelijk om financieringsbronnen te laten vervallen en minder lastenverlichting te geven. De economische effecten en koopkrachteffecten veranderen dan uiteraard wel.

## 3 Inleiding

### 3.1 De voorgeschiedenis van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Op 11 oktober 2011 nam de Tweede Kamer de motie-Dijkgraaf<sup>3</sup> aan. Deze motie was een verzoek van de Kamer aan de regering om een commissie in te stellen om een aantal scenario's van belastingherziening uit te werken. De commissie zou moeten voortbouwen op de adviezen over belastingherziening en de eerder dat jaar door het kabinet uitgebrachte Fiscale agenda<sup>4</sup>. Met een brief<sup>5</sup> van de staatssecretaris van Financiën heeft het kabinet aan dat verzoek voldaan. In genoemde brief wordt de instelling van de commissie aangekondigd en de opdracht aan de commissie geformuleerd. Op 17 februari 2012 tekende de staatssecretaris in het bijzijn van alle leden de instellingsbeschikking van de commissie.

De kern van de opdracht was om een beperkt aantal scenario's uit te werken voor een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de concurrentiekracht van Nederland. Van het uitwerken van die scenario's moesten in elk geval drie elementen deel uitmaken: een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en de toeslagen, en een meer samenhangend stelsel van fiscale kortingen en toeslagen. Om tot die scenario's te komen diende de commissie de gevolgen van afschaffing van de verschillende grondslagversmalleren te analyseren, evenals de introductie van een vlakke(re) tariefstructuur en het verschuiven van de belastingdruk van de LB/IB naar indirecte belastingen. De scenario's moesten in principe lastenneutraal worden vormgegeven. De staatssecretaris wees erop dat het onvermijdelijk is dat er in de scenario's winnaars en verliezers zouden ontstaan. Voor de werkzaamheden had de commissie ruim een jaar de tijd. Tijdens een Algemeen Overleg op 15 februari 2012 is er van de kant van de Kamer op gewezen dat ook het leefvormneutraler maken van het stelsel een doelstelling voor de commissie zou moeten zijn.

#### *Tussentijdse rapportage ten gevolge van de val van het kabinet*

Bij het opstellen van het tijdschema voor de commissie was rekening gehouden met Tweede Kamerverkiezingen in mei 2015. Als de commissie in het voorjaar van 2013 met een advies zou komen, was er nog ruim de tijd om dat te laten doorklinken in de programma's van de verschillende politieke partijen voor die verkiezingen. Dit schema werd doorkruist door de val van het kabinet Rutte en het vervroegen van de verkiezingen naar september 2012. Het advies van de commissie zou dan worden uitgebracht op een moment dat het nieuwe kabinet naar alle waarschijnlijkheid al aan het werk is. Concrete toepassing van het advies van de commissie in het kabinetsbeleid is dan onwaarschijnlijk. Dit was voor de staatssecretaris aanleiding om de voorzitter te vragen in oktober met een advies te komen dat kan worden meegenomen in de informatie en de formatie. De commissie heeft daarin toegestemd. Dit had echter wel consequenties voor de werkwijze van de commissie. Zo bleek de resterende tijd te kort om tot een weloverwogen advies over de structurele ontwikkeling van het gehele stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen te komen. Wel heeft de commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd die helpen om het belastingstelsel activerender te maken. Deze maatregelen zijn opgenomen in de voorliggende interimrapportage. De commissie adviseert het komende kabinet om deze maatregelen over te nemen. Volgend jaar zal de commissie nog met enkele andere voorstellen komen. Deze zullen onder meer betrekking hebben op de integratie van heffingskortingen en toeslagen als

3 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 000, nr. 58. Voor stemden de fracties van de PvdD, GroenLinks, D66, de VVD, de SGP, de ChristenUnie, het CDA en de PVV.

4 Kamerstukken II, 2010-2011, 32 740, nr. 1.

5 Kamerstukken II, 2011-2012, 32 740, nr. 11, bijgevoegd als bijlage I.



instrumenten voor inkomenspolitiek en op de belasting van inkomsten uit kapitaal in box 2 en box 3.

## 3.2 Vijf redenen voor belastingherziening

Voor de Nederlandse economie zijn er grote kansen om het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen te verbeteren. Negatiever geformuleerd zijn er behoorlijke problemen met het huidige stelsel die naar de mening van de commissie een urgente aanpak behoeven. Het huidige stelsel is beduidend meer versturend dan nodig is. De commissie ziet mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te bevorderen met het oog op de vergrijzing, om de risico's op de financiële markten te verkleinen, om de woningmarkt weer op gang te brengen, om het stelsel doorzichtiger te maken voor burgers door minder geld rond te pompen, en tot slot om de belastingopbrengst robuuster te maken.

### 1. Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie wordt beïnvloed door de inkomstenbelasting en toeslagen. In de regel beperken de belastingen en toeslagen de mate waarin mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt.

De vergrijzing zorgt voor een forse toename van de collectieve uitgaven (AOW, zorg) die betaald moeten worden door een afnemend aantal werkenden. Op de korte termijn is het arbeidsaanbod groter dan de vraag en neemt de werkloosheid naar verwachting nog toe als gevolg van economische tegenwind. Echter, op de langere termijn zal de vergrijzing zorgen voor een lagere groei van het arbeidsaanbod. Voor het draagvlak van de collectieve voorzieningen op de langere termijn is dit ongewenst.

Aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt is het effect van de vergrijzing dominant. Tot circa 2020 neemt het arbeidsaanbod naar verwachting per saldo nog toe. De uitstroom van oudere werknemers wordt gecompenseerd door de trend dat vrouwen en ouderen per generatie meer (zijn gaan) werken. Vanaf 2020 neemt het arbeidsaanbod echter per saldo af.<sup>6</sup>

Aan de vraagkant speelt de ontwikkeling van de zorgsector een belangrijke rol. Hoewel structurele tekorten door aanpassingsmechanismen als loon, migratie, en innovatie niet zullen ontstaan, kunnen er wel tijdelijke knelpunten zijn. De groei van de zorgsector beïnvloedt ook de arbeidsproductiviteit. Er zijn schattingen dat in de zorgsector in 2030 – ten opzichte van 2007 – tussen de 540.000 en 750.000 extra banen nodig zijn om in de toenemende zorgvraag te voorzien.<sup>7,8</sup> Mocht de groei van de arbeidsvraag in de zorgsector volledig geacommodeerd worden door arbeid uit andere sectoren, dan kan deze ontwikkeling zorgen voor een tien procent lagere economische groei in Nederland, zelfs oplopend naar vijftien procent in 2030. Dit komt doordat de arbeidsproductiviteitsgroei in de zorg lager is dan in andere sectoren (Baumol-effect).

Als we de welvaartgroei en de collectieve voorzieningen op peil willen houden, betekent het voorgaande dat de participatiegraad omhoog moet. Daar zijn ook kansen voor. In vergelijking met andere landen is er vooral bij deeltijdwerkers veel potentieel om het arbeidsaanbod te vergroten.

6 Euwals, R. en K. Folmer (2009), *Arbidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario*, CPB-memorandum 225.

7 Erken, Koot en Kuijpers (2010), *Arbeidstekorten in de zorg*, ESB, 95(4598), blz. 726-728.

8 In de periode 2012-2017 groeit de werkgelegenheid in deze sector, volgens het CPB, met 142.000 arbeidsjaren. CPB (2011), *Decemberraming 2011: Economische vooruitzichten 2012*, CPB Policy Brief 2011/13, Den Haag.

*Inactieven aan de slag*

De participatiegraad (personen) ligt in Nederland met 77 procent in 2011 ruim boven het EU-gemiddelde van 69 procent. Dat neemt echter niet weg dat ook een deel van de overige 23 procent van de potentiële beroepsbevolking (2,4 miljoen personen) aan de slag zou kunnen. De arbeidsparticipatie kan bevorderd worden door voor inactieven (werklozen, partners van alleenverdieners, arbeidsongeschikten, ouderen) de stap naar werken lonender te maken. Het accepteren van werk op minimumloonniveau voor alleenverdieners en alleenstaande ouders vanuit de bijstand is in de huidige situatie niet of beperkt lonend (tabel 3.2.1).

*Tabel 3.2.1 Werkloosheidsval 2013 (inkomensvoortgang bij aanvaarden werk op minimumloonniveau vanuit een bijstandsuitkering)*

	%	Euro per maand
Alleenverdiener met kinderen (vijf dagen werken)	3%	60
Alleenstaande (vijf dagen werken)	16%	185
Alleenstaande ouder (vier dagen werken)	-5%	- 80

Bron: Begroting SZW 2013

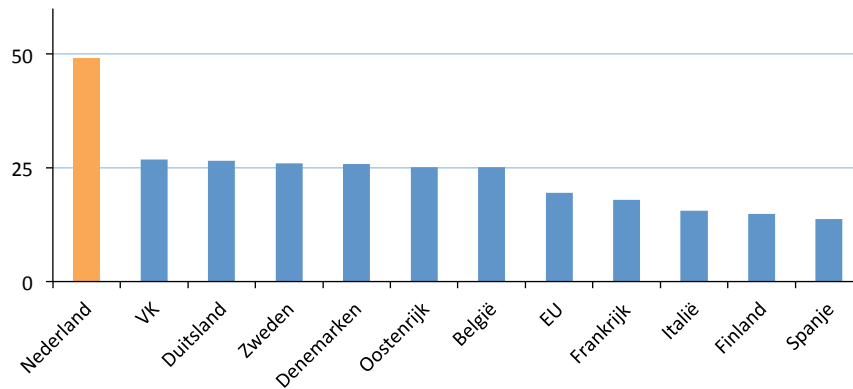
Door lagere tarieven en bijvoorbeeld hogere heffingskortingen voor werkenden kan de stap naar werk lonender gemaakt worden. De inkomensongelijkheid tussen werkenden en niet-werkenden neemt dan toe. Ook vereenvoudigen kan een bijdrage leveren aan de participatie. Door de grote hoeveelheid inkomensafhankelijke regelingen is het in de huidige situatie moeilijk tot vrijwel onmogelijk om de financiële gevolgen van een beslissing om aan het werk te gaan, te overzien. Dit geldt in het bijzonder voor een alleenstaande ouder die overweegt om vanuit de bijstand te gaan werken. Buiten de taakopdracht van de commissie speelt voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het laten lonen van werk uiteraard ook het stelsel van uitkeringen een zeer belangrijke rol. Naarmate de uitkeringen toegankelijker en hoger zijn, is de stap naar werken minder lonend.

*Deeltijdwerkers meer dagen werken*

Met Nederland als Europees deeltijdkampioen (figuur 3.2.1),<sup>9</sup> is er bij actieven veel potentieel om het arbeidsaanbod in uren te verhogen. Ongeveer de helft van de werkenden in Nederland werkt parttime. Bij vrouwen werkt ruim driekwart in deeltijd, bij mannen ruim een kwart.

9 Siermann (2009), *Nederland is Europees kampioen deeltijdwerken*. CPB-webmagazine.

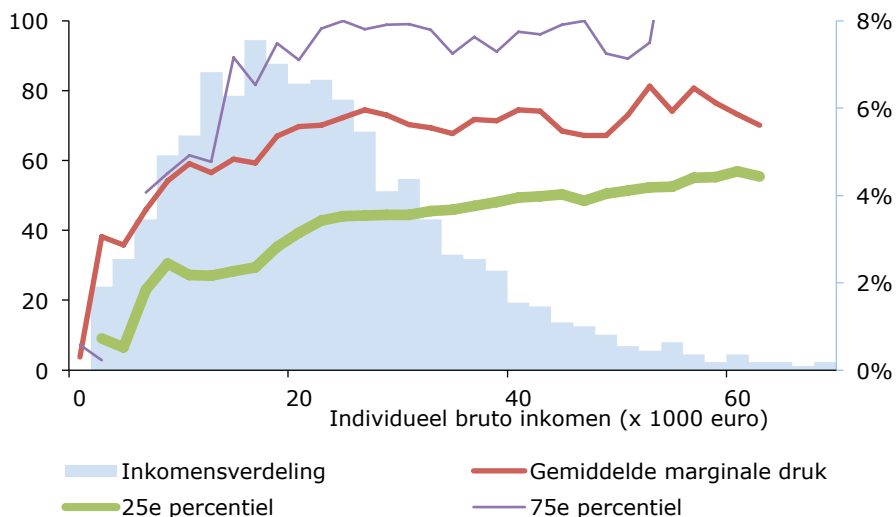
Figuur 3.2.1 Aandeel deeltijdwerkers als percentage van totaal werkenden



Bron: Eurostat, 2011.

Een belangrijke groep die veel in deeltijd werkt, betreft de tweeverdieners met kinderen. Momenteel is voor de grote groep minstverdienende partners met kinderen een dag extra werken in veel gevallen te weinig lonend. Zoals blijkt uit figuur 3.2.2 is de marginale druk bij midden- en hogere inkomens vaak erg hoog. De marginale druk geeft aan welk deel van het extra verdiende inkomen opgaat aan belastingen, premies, minder toeslagen en kosten kinderopvang. Voor een kwart van de minstverdienende partners ligt de marginale druk boven de 75<sup>e</sup>-percentiellijn (de bovenste lijn). Van het geld dat ze extra verdienen bij een dag extra werken houdt deze groep weinig over. Door lagere tarieven en een andere vormgeving van de toeslagen, kan meer dagen werken lonender gemaakt worden.

Figuur 3.2.2 Marginale druk bij dag extra werken minstverdienende partner met kinderen inclusief kosten kinderopvang; rechteras inkomensfrequentie (betreft in totaal 1,0 miljoen personen)



Bron: SZW.

Zowel bij inactieven als bij deeltijdwerkers zitten er vanuit economisch perspectief wel grenzen aan het stimuleren van arbeidsaanbod, bijvoorbeeld als de stimulering voor de samenleving meer kost dan het nu en in de toekomst oplevert aan extra

belastinginkomsten.<sup>10</sup> Als de kosten van stimulering verder oplopen, zoals bij de kinderopvangtoeslag voor lage inkomens het geval kan zijn, spelen andere overwegingen een rol, zoals het belang van 'meedoen' en de positieve effecten op de ontwikkeling van het kind, met name voor kinderen uit een achterstandpositie.<sup>11</sup>

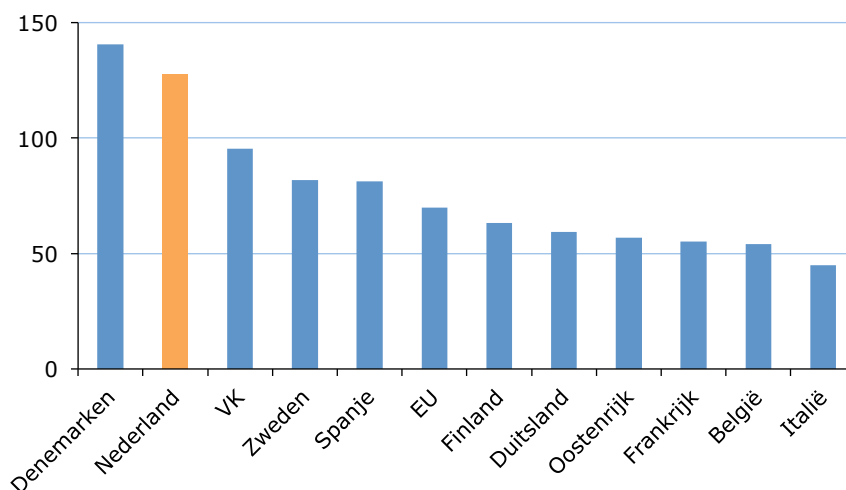
## 2. Financiële markten

Het fiscale stelsel draagt eraan bij dat de situatie op de financiële markten in Nederland afwijkt van die in andere eurolanden. Ten opzichte van andere landen hebben Nederlandse huishoudens zowel erg hoge hypotheekschulden als erg hoge pensioenbesparingen (figuren 3.2.3 en 3.2.4). Aan de ene kant geeft het fiscale stelsel via het fiscaal gefaciliteerde verplichte pensioensparen een forse prikkel om te sparen (bij pensioenfondsen, verzekeraars). Anderzijds geeft het stelsel een forse prikkel via de hypotheekrenteaftrek om juist een maximale hypotheekschuld aan te houden (bij banken).

Door de gestegen hypotheekschuld, maar ook door de omvangrijke kredietverstrekking aan het bedrijfsleven is de Nederlandse bankensector de afgelopen decennia snel gegroeid. Het bedrag dat huishoudens aan besparingen (bovenop de verplichte pensioenbesparingen) bij banken aanhouden is veel te klein om een zo grote bankensector te financieren. Als gevolg hiervan is de sector aangewezen op financiering vanuit internationale kapitaalmarkten. Voor de kredietcrisis konden banken hiervoor eenvoudig leningen aantrekken, maar de crisis heeft laten zien dat hier risico's aan kleven. De vraag naar obligaties en andere financieringsinstrumenten van banken kan teruglopen, wat kan leiden tot liquiditeitsproblemen. De kredietverlening komt dan in het geding.

Het is mogelijk om de inkomstenbelasting zo aan te passen dat huishoudens geen prikkel meer hebben om de hypotheekschuld te maximaliseren. De financieringsbehoefte van banken wordt dan kleiner. Ook een beperking van de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw kan de financieringsbehoefte van banken verkleinen, doordat huishoudens dan meer geld beschikbaar hebben voor vrije besparingen en voor het aflossen van de hypotheek.

Figuur 3.2.3 Schulden van huishoudens als percentage van BBP

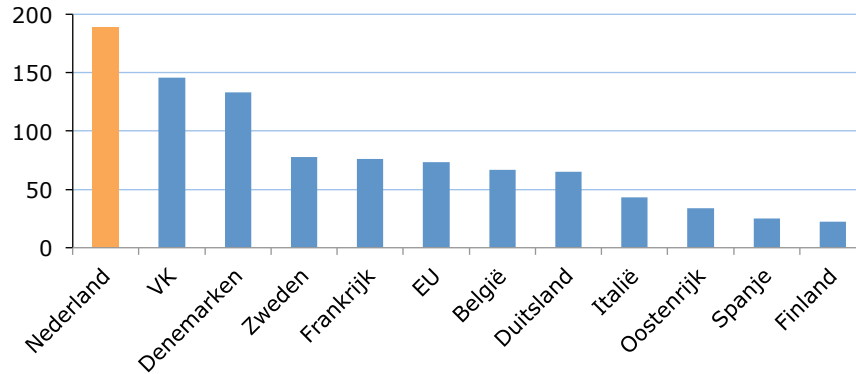


Bron: Eurostat, 2011. Gegevens voor EU, Frankrijk, Italië, Oostenrijk betreffen 2010.

<sup>10</sup> Borghans, L., 2009, *Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie*, TPEdigitaal, vol. 3(2): 34-52.

<sup>11</sup> SEO (2011), *De waarde van kinderopvang*, Amsterdam.

Figuur 3.2.4 Vermogens van huishoudens bij (pensioen-)verzekeraars als percentage van BBP

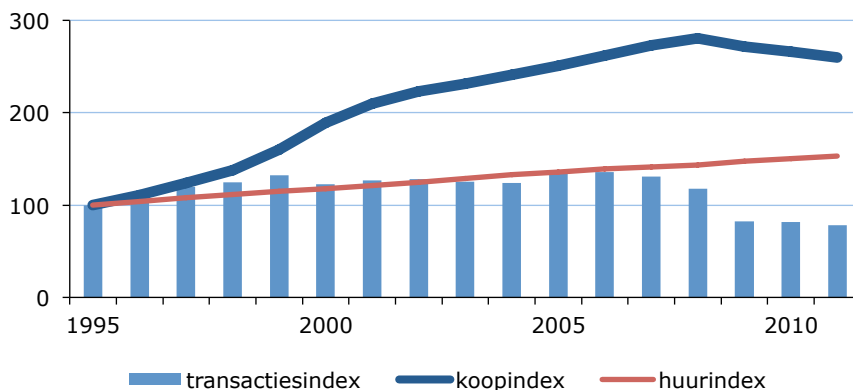


Bron: Eurostat, 2011. Gegevens voor EU, Frankrijk, Italië, Oostenrijk betreffen 2010.

### 3. Woningmarkt

De woningmarkt functioneert niet goed. Op de koopmarkt zijn de woningprijzen (gegeven de schaarste, door ruime hypotheekmogelijkheden en hypotheekrenteaftrek) de afgelopen decennia sterk gestegen en in zekere zin kunstmatig hoog geworden. De afgelopen jaren komen transacties zeer moeizaam tot stand en dalen de woningprijzen. Door de verwachting van prijsdaling en onzekerheid over de toekomstige fiscale behandeling stromen huizenbezitters minder door naar duurdere woningen. Om dezelfde reden stappen starters minder in, hoewel de betaalbaarheid door de prijsdaling en de lage hypotheekrente in 2012 juist sterk is verbeterd.<sup>12,13</sup> De ontwikkelingen op de koopmarkt zijn weergegeven in figuur 3.2.5. Bij verkoop kunnen huishoudens (door de renteaftrek en ruime hypotheekmogelijkheden in het verleden) een restschuld overhouden. Bij jaarlijkse waardestijging komt dit uiteraard minder voor dan bij gelijkblijvende of dalende woningprijzen. Restschulden door de recente waardedalingen zorgen voor financieringsproblemen bij verhuizing.

Figuur 3.2.5 Ontwikkeling van de koop- en huurprijzen (koopindex en huurindex) en het aantal woningverkoppen (transactie-index) in de periode 1995-2011



Bron: CBS, 1995=100 .

12 DNB (2011), DNBulletin, *Koopwoningen beter betaalbaar voor starters*, <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2011/dnb264344.jsp>.  
 13 NVM Data & Research (2012), *NVM-Betaalbaarheidsanalyse 2000-Q1 tot en met 2012-Q1*.

Problemen op de huurmarkt zijn onder andere dat het verhuren van woningen (door huurprijsregulering) voor investeerders niet rendabel is, terwijl de vraag naar huurwoningen (door huurprijsregulering en huurtoeslag) juist wordt opgestuwd. Dit leidt tot wachtlijsten en scheefhuurders. In Amsterdam moeten woningzoekenden gemiddeld 11,5 jaar wachten op een woning, in Utrecht 8,2 jaar en in Den Bosch 4,9 jaar.<sup>14</sup> Ruim een kwart van de corporatiewoningen wordt bewoond door huishoudens met een inkomen hoger dan de norm van 33.000 euro.<sup>15</sup>

De commissie is van mening dat de koopmarkt en de huurmarkt pas weer goed zullen gaan functioneren als de benodigde duidelijkheid komt over de toekomst van de fiscale behandeling van de eigen woning, de hypotheekregelgeving, de huurtoeslag en de huurregulering.

#### 4. Complexiteit voor de burger

Omdat bijna iedere Nederlander er jaarlijks één of meer keren mee te maken heeft, weegt de ondoorzichtigheid van de loon- en inkomstenbelasting en toeslagen zwaar. Een vereenvoudiging betekent dat miljoenen mensen niet meer hoeven uit te zoeken of ze ergens wel of geen recht op hebben.

Tabel 3.2.2 Opbrengst verschillende boxen, derving door heffingskortingen en uitgaven aan toeslagen en kinderbijslag

	<b>Mld euro 2009</b>
<i>Opbrengst</i>	
Box 1 (inkomsten uit werk en woning)	111,3
Box 2 (inkomsten uit aanmerkelijk belang)	0,8
Box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen)	3,5
<b>Totaal</b>	<b>115,6</b>
<i>Af, heffingskortingen:</i>	
Algemene heffingskorting	-21,6
Overige heffingskortingen	-13,9
<b>Totaal heffingskortingen</b>	<b>-35,5</b>
<b>Opbrengst inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen</b>	<b>80,1</b>
<i>Toeslagen</i>	
Huurtoeslag	2,1
Zorgtoeslag	3,5
Kinderopvangtoeslag	3,0
Kindgebonden budget	0,9
<b>Totaal toeslagen</b>	<b>9,5</b>
Kinderbijslag	3,3

De huidige loon- en inkomstenbelasting bracht in 2009 ongeveer 80 miljard euro op. In tabel 3.2.2 is te zien dat dit bedrag voor het overgrote deel komt uit box 1, de belasting op inkomsten uit werk en woning. De belastinginkomsten worden beperkt door de heffingskortingen, waarvan de algemene heffingskorting de belangrijkste is. Naast deze heffingskortingen bestaat er een groot aantal aftrekposten en vrijstellingen. Kortingen, aftrekposten en vrijstellingen proberen samen met de toeslagen maatwerk te leveren, bijvoorbeeld om de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of om bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Voor burgers zijn fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft wel als nadeel dat iedere burger heel goed op moet letten op

14 Woonbond (2011), *Wachttijd sociale huurwoning blijft toenemen*, <http://www.woonbond.nl/nieuws/2515>.

15 Van Daalen, Regeer en Janssen-Jansen (2012), *Ruim een kwart van de huurders van corporatiewoningen verdient meer dan 33 duizend euro*, CBS webmagazine.

welke regelingen hij of zij allemaal recht heeft. Dit leidt tot ongelijkheid tussen de goed geïnformeerde burger die weet van welke regelingen hij gebruik kan maken, en de minder goed geïnformeerde burger die dit niet weet. Algemeen bekende toeslagen zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag hebben een niet-gebruik van 17 à 18 procent.<sup>16</sup> Bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen blijkt het niet-gebruik nog veel hoger. Ook bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik verwacht worden. Tegenover niet-gebruik staan fenomenen die veel geld kosten als onbedoeld gebruik en soms ook misbruik, betaald door andere burgers.<sup>17</sup>

Daarbij geldt bovendien dat, hoeveel specifieke situaties ook worden onderscheiden, er altijd ontelbare omstandigheden zullen zijn waar de wetgever geen rekening mee heeft kunnen houden. De uitkomsten van het stelsel kunnen hierdoor moeilijk uitlegbaar zijn. Fiscale pogingen tot beïnvloeding van gedrag lijken in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in te boeten.

De monitoring en evaluatie van fiscale faciliteiten is niet volledig.<sup>18</sup> De toeslagen worden jaarlijks verantwoord in de begrotingen van de verschillende ministeries. In de Miljoenennota is ieder jaar een bijlage opgenomen met de budgettaire effecten van de belastinguitgaven<sup>19</sup> en inkomstenbeperkende regelingen voor de eigen woning en de pensioenen. Van een aantal inkomstenbeperkende regelingen wordt het budgettaire belang niet systematisch bijgehouden.

Belastinguitgaven moeten eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. Mede door deze termijn van vijf jaar zijn niet alle regelingen voor belastinguitgaven geëvalueerd. Uiteindelijk is slechts van zestien procent van het totaal vastgesteld dat zij effectief zijn. De rest is ineffectief, de effectiviteit is onzeker, er wordt geen uitspraak over de effectiviteit gedaan of er is niet geëvalueerd.<sup>20</sup> Het stelsel lijkt vastgelopen in goede bedoelingen. Het is naar verwachting aanzienlijk effectiever en efficiënter om gedrag te beïnvloeden met een kleiner aantal eenvoudige en meer zichtbare regelingen.<sup>21</sup>

16 Tempelman, Houkes, Prins (2011), *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO.

17 CPB (2008), *MEV 2009 kader, Hoe effectief was de buitengewone uitgavenaftrek?*

18 De commissie gebruikt het woord 'faciliteiten' om inkomstenbeperkende maatregelen en toeslagen aan te duiden. Dit begrip is ruimer dan elders gebruikte begrippen als 'grondslagversmaller' en 'belastinguitgaven'.

19 Belastinguitgaven zijn gedefinieerd als een overheidsuitgaven in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Inkomstenbeperkende maatregelen kunnen ook in overeenstemming zijn met de primaire heffingsstructuur van de wet.

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

21 Chetty (2011), *Saliency and Taxation: Evidence and Policy Implications*, Testimony for the Committee of Finance United States Senate.

Tabel 3.2.3 Belastingfaciliteiten en toeslagen, gegroepeerd naar thema

Thema	Aantal regelingen	Budgettair belang 2013 (mld euro)	Waarvan belasting- faciliteit	Waarvan toeslag
1 Regelingen voor werkenden	5	13,3	10,6	2,7
w.v. arbeidskorting		8,8		
w.v. kinderopvangtoeslag				2,7
2 Wonen	7	13,7	10,9	2,8
w.v. huurtoeslag				2,8
3 Regelingen voor inkomensvoorzieningen (omkeerregel) en vrijstelling AOW-premie 65-plussers	6	13,9	13,9	
4 Regelingen voor inkomsondersteuning (exclusief algemene heffingskorting)	12	13,3	4,2	9,1
w.v. zorgtoeslag				4,9
w.v. kindgebonden budget				1,0
w.v. kinderbijslag				3,2
5 Regelingen voor IB- ondernemers	9	3,3	3,3	
6 Giftenaftrek, scholingsaftrek	2	0,6	0,6	
7 Faciliteiten in de loonsfeer	13	5,7	5,7	
<b>Totaal</b>	<b>54</b>	<b>63,8</b>	<b>49,2</b>	<b>14,6</b>
Totale opbrengst loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekering		87,6		

In tabel 3.2.3 is een overzicht gegeven van het budgettair belang van de faciliteiten in box 1 van de inkomstenbelasting, de loonbelasting en de toeslagen. De veelheid aan regelingen en het feit dat deze moeten worden betaald uit hogere tarieven, doet vermoeden dat een vergelijkbare inkomensverdeling kan worden bereikt met een minder verstorend stelsel met minder specifieke regelingen en lagere tarieven..

Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen. Ook op dit punt liggen kansen om administratieve lasten voor burgers te beperken.

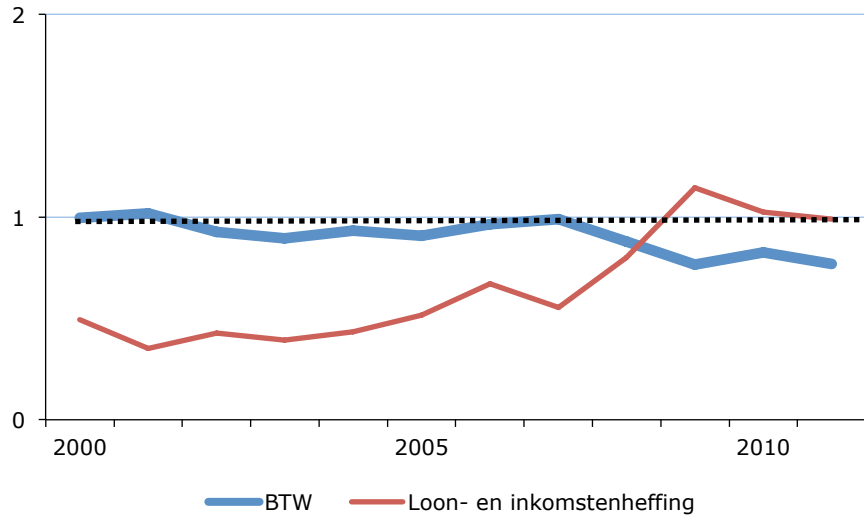
### 5. Robuuste belastingopbrengst

Het is belangrijk dat belastingen ook in de toekomst voldoende opleveren. Er hoeft dan immers in de toekomst niet (of minder) onverwachts te worden bijgestuurd met bezuinigingen of belastingverhogingen.

Zoals de Studiegroep Begrotingsruimte constateerde,<sup>22</sup> blijft sinds de jaren negentig de groei van de belasting- en premie-inkomsten echter duidelijk achter bij het de groei van het BBP. Dit komt tot uiting in de progressiefactor die lager is dan één. Voor een deel komt dit door de vennootschapsbelasting en de grondslagerosie bij milieubelastingen, in het bijzonder de autobelastingen; deze heffingen liggen buiten de taakopdracht van de commissie.



Figuur 3.2.6 Progressiefactor loon- en inkomstenheffing en BTW (tienjaars gemiddeld, gecorrigeerd voor beleid)



Bron: Ministerie van Financiën.

Ook de loon- en inkomstenheffing is onderhevig aan grondslaguitholling.<sup>23</sup> Ondanks dat de opbrengst in theorie sneller stijgt dan de economie doordat de schijfgrenzen met de inflatie worden geïndexeerd en niet met de welvaartsgroei, laat figuur 3.2.6 zien dat de progressiefactor veelal onder de één uitkwam. In de jaren negentig van de vorige eeuw en begin deze eeuw is de grondslagerosie door de hypotheekrenteaf trek fors toegenomen. In 2003 en meer recente jaren zijn de pensioenpremies verhoogd, wat ook leidt tot uitholling van de grondslag van de loon- en inkomstenheffing. De budgettaire derving als gevolg van beide grondslagversmaller is weergegeven in figuur 3.2.7. In 2012 gaat het opgeteld om een budgettaire belang van ruim 3,8 procent van het BBP. De ontwikkeling van de lonen liep de afgelopen jaren niet in de pas met de ontwikkeling van het BBP. Het crisisjaar 2009 gaf een bijzondere ontwikkeling. Omdat de lonen in dat jaar nog stegen (+2,3 procent) en de werkgelegenheid maar beperkt afnam (-1,1 procent) nam de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting toe, terwijl het BBP met -3,5 procent afnam.<sup>24</sup> Als gevolg hiervan is de voortschrijdende progressiefactor in 2009 juist groter dan één.<sup>25</sup>

Het tienjaars gemiddelde van de progressiefactor van de BTW kwam tot aan 2008 vrijwel continu uit op één. Bij een gelijkblijvend aandeel van de consumptie in het BBP en geen verschuiving tussen consumptie onder het normale en het verlaagde BTW-tarief, mag dat ook worden verwacht. Daarmee kwalificeerde de omzetbelasting zich ten opzichte van de inkomstenbelasting als een solide belastingsoort. Sinds de crisis houden huishoudens de hand op de knip en ligt het tienjaarsgemiddelde van de progressiefactor onder de één. Dit is waarschijnlijk geen structureel effect. Op langere termijn zal de progressiefactor van de BTW door de vergrijzing en daarmee ontsparing naar verwachting boven de één uitkomen.<sup>26</sup>

23 De loon- en inkomstenheffing betreft de heffing van de loon- en inkomstenbelasting plus de heffing van de premies volksverzekeringen AOW, ANW, AWBZ.

24 CPB (2012), *Centraal Economisch Plan 2012*, bijlagen.

25 In de gehele periode die in beschouwing is genomen was sprake van een positieve nominale BBP-groei behalve in 2009. In zekere zin is bij de uitslag van het tienjaarsgemiddelde van de progressiefactor in 2009 sprake van een noemereffect. Echter ook bij een licht positieve ontwikkeling van het BBP in 2009 was het tienjaarsgemiddelde nog boven de één uitgekomen.

26 Van der Horst, Bettendorf, Draper, Van Ewijk, De Mooij en Ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld, Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB No 86.

Figuur 3.2.7 Budgettaire derving eigen woning en pensioen als percentage van BBP



Bron: Ministerie van Financiën.

### 3.3 Internationale ontwikkelingen

#### *Belastingstelsels zijn overal in beweging*

Belastingherziening staat internationaal in de belangstelling. Vele landen kijken periodiek naar hun belastingstelsel met het oogmerk om het concurrerender en eenvoudiger te maken. In deze paragraaf wordt een aantal van die internationale ontwikkelingen beschreven. Eerst wordt een aantal langetermijnstudies besproken, daarna wordt ingegaan op concrete ontwikkelingen binnen de OESO en binnen Europa.

#### *De Mirrlees Review: een allesomvattende langetermijnvisie*

In een overzicht van internationale studies naar belastingherziening mag de Mirrlees Review niet ontbreken. Deze studie is in 2006 begonnen als opvolger van het in 1978 verschenen Meade-rapport<sup>27</sup>. De directe aanleiding was het feit dat belastinghervorming altijd in kleine, soms tegenstrijdige stappen plaats vindt. De Mirrlees Review had als doel om te identificeren hoe een goed belastingstelsel voor een open economie er in de 21<sup>e</sup> eeuw uit zou zien. Vele internationaal gerenommeerde economen zijn erbij betrokken geweest. Eind 2010 werden de resultaten in concept openbaar. In september 2011 werden 1300 pagina's analyse (Dimensions of Tax Design)<sup>28</sup> en 500 pagina's aanbevelingen (Tax by Design)<sup>29</sup> in boekvorm gepubliceerd.

Hieronder worden de conclusies van deze heroverweging weergegeven.

De Mirrlees Review trekt drie hoofdconclusies:

- Bekijk het stelsel als één geheel.  
Vermijd oormerking van opbrengsten en kijk goed naar wat iedere belasting aan het stelsel bijdraagt. Niet iedere belasting hoeft aan alle doelstellingen bij te dragen.
- Streef naar neutraliteit.  
Probeer zoveel mogelijk situaties waarin fiscaal de ene activiteit of het ene product wordt bevoordeeld boven het andere te vermijden. Uitzonderingen zijn

<sup>27</sup>Meade, J. (1978) *The Structure and Reform of Direct Taxation*: Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade for the Institute of Fiscal Studies, London.

<sup>28</sup> Mirrlees, Sir James (chair) (2010a), *Dimensions of Tax Design*, Oxford.

<sup>29</sup> Mirrlees, Sir James (chair) (2010b), *Tax by Design*, Oxford.

- accijnzen op tabak en alcohol (mensen zorgen niet goed voor zichzelf) en milieubelastingen vanwege de externe effecten.
- Bewerkstellig herverdeling zo efficiënt mogelijk.  
Er bestaat een afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Herverdeling leidt tot minder economische activiteit. Toch is herverdeling wenselijk. Probeer deze te bereiken met een zo klein mogelijk verlies aan efficiëntie, bij voorbeeld door bij de vormgeving van het stelsel rekening te houden met de inkomensverdeling en de arbeidsaanbodelasticiteiten. Bij voorbeeld moeders van schoolgaande kinderen en mensen rond de pensioenleeftijd zouden lager belast moeten worden omdat hun aanbodelasticiteit hoog is. Verder zou de herverdeling beter op het totale inkomen over het leven gebaseerd kunnen worden dan, zoals nu, op jaarlijkse 'tussenstanden'.

De Mirrlees Review geeft een langetermijnvisie die niet in één keer kan worden ingevoerd. Het belangrijkste doel is volgens de auteurs om een bijdrage te leveren aan het debat, de zoektocht naar helderheid en het proces om overheden ter verantwoording te roepen.

De impuls die Mirrlees Review geeft is belangrijk. Met de Mirrlees Review komt de economie van belastingen weer op de beleidsagenda. Omdat de Mirrlees Review gericht is op het fiscale stelsel van het Verenigd Koninkrijk, is de studie in andere landen in beperkte mate concreet bruikbaar. Het is daarom wenselijk dat de karakteristieken van een 'goed' belastingstelsel ook voor Nederland in kaart worden gebracht.<sup>30</sup> Het initiatief tot zo'n review is onlangs genomen door Institute for Research in Economics of Taxation (IRET), een samenwerkingsverband tussen de fiscaal- economische instituten van drie universiteiten (UvA, EUR en UvT).

#### ***De visie van de OESO: schuif naar indirecte belastingen, verbreed de grondslag en verlaag de tarieven***

Met het in 2008 gepubliceerde rapport 'Taxes and Growth'<sup>31</sup> heeft de OESO een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de samenhang tussen belastingen en economische groei. In dat rapport werd op basis van empirisch onderzoek aangetoond dat de verschillende belastingsoorten een verschillende mate van schadelijkheid voor de economische groei hebben. Belastingen op winst zijn het meest verstorend, gevolgd door respectievelijk inkomstenbelasting, belastingen op consumptie en belasting op onroerende zaken.

In december 2010 heeft de organisatie een vervolg aan deze studie gegeven in de vorm van een Tax Policy Brief<sup>32</sup> en twee beleidsstudies<sup>33,34</sup>. In deze studies wordt ook gekeken naar de belemmeringen die optreden om hervormingen door te voeren. Hieronder worden de belangrijkste conclusies uit deze studies samengevat.

In de visie van de OESO moeten belastingen zo vorm gegeven worden dat determinanten van economische groei (beslissing om te werken, te sparen, te investeren etc.) zo min mogelijk worden geschaad. In de Mirrlees Review wordt dit aangeduid met het begrip neutraliteit. Voor de schadelijkheid van het belastingstelsel is de belastingmix van belang. Verschuiving van verstorende naar minder verstorende belasting zorgt ervoor dat economische groei minder belemmerd wordt. Daarbij wordt de bovengenoemde rangorde gebruikt. Individuele belastingsoorten kunnen beter worden vormgegeven om de groei te bevorderen door de grondslag te verbreden en de tarieven te verlagen dan door gerichte

30 Geïnspireerd door eerder werk van Mirrlees heeft Bas Jacobs zich al regelmatig uitgesproken over hoe de herverdeling in Nederland op een meer efficiënte manier bereikt kan worden. Zie onder mee Jacobs (2008): *De Prijs van Gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker, 2008.

31 OECD (2008), *Tax and Economic Growth*, Economics Department Working Paper, No. 620.

32 OECD (2010a), *Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation*, OECD Tax Policy Brief, December 2010.

33 OECD (2010b), *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies, No. 19.

34 OECD (2010c), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, No. 20.

lastenverlichting te geven, tenzij de lastenverlichting externe effecten corrigeert. Dat laatste kan tot op zekere hoogte het geval zijn bij speur- en ontwikkelingswerk. Verbreding van de belastinggrondslag draagt op een positieve manier bij aan economische groei doordat verstoringen kleiner worden. Verbreding van de belastinggrondslag (en verlaging van tarieven) kan worden bewerkstelligd door belastinguitgaven en speciale belastingregimes af te schaffen. Ook uniformering van de BTW-tarieven brengt de economie minder schade toe.

Het belastingstelsel moet zo min mogelijk belemmeringen opwerpen voor economische groei. Dat betekent dat risico nemen niet mag worden ontmoedigd, net zo min als de toestroom van hooggekwalificeerde en andere buitenlandse werknemers belemmerd mag worden.

### **De visie van de EU: verbeter de structuur van de belastingen**

De Europese Commissie publiceert jaarlijks een overzicht van de wijzigingen in de belastingwetgeving van de lidstaten<sup>35</sup>. In die publicaties identificeert zij ook uitdagingen voor de lidstaten. Dat zijn terreinen waar de lidstaten afwijken van het gemiddelde binnen de Europese Unie en waar de Europese Commissie ruimte ziet voor verbetering. Bij haar analyses is de Europese Commissie ook voorstander van de door de OESO voorgestane verschuiving in de belastingmix. In de rapportage over 2011 kreeg Nederland de aanbeveling om vooral te kijken naar de bevoordeling van hoge schulden op de woningmarkt.

### **De politieke economie van belastinghervorming**

*In the real world (i.e. not the one inhabited by tax theorists), proposals for tax reform are constrained by politics – not least the unfortunate observation that those who lose from tax reforms tend to be vengeful while those who gain from them tend to be ingrateful. This can lead in tax policy, perhaps more than in other areas of public policy, to a 'tyranny of the status quo'<sup>36</sup>*

Zowel in de Mirrlees Review als in de studies van de OESO naar belastinghervorming wordt veel aandacht besteed aan de politieke economie van belastingpolitiek. Waarom slagen sommige hervormingen wel en andere niet? Het invoeren van belastinghervormingen kan op vele belemmeringen stuiten, zeker als er geen budgettaire ruimte is voor lastenverlichting. Om een groeibevorderende belastinghervorming met succes tot stand te brengen doet de OESO een aantal aanbevelingen. De organisatie beveelt aan om belastinghervormingen vanuit een strategische visie door te voeren en daarbij naar het complete fiscale stelsel te kijken. Bij discussies over koopkrachteffecten is het van belang te kijken naar de effecten van de integrale herziening en niet naar de effecten per maatregel. Ook de Mirrlees Review wijst erop dat discussies over individuele maatregelen er vaak toe leiden dat voorstellen niet worden overgenomen of belastingen worden afgeschaft.

Om het draagvlak te vergroten moet de overheid in heldere doelen communiceren. De voorgestelde hervorming moet onderbouwd kunnen worden met goed en betrouwbaar economisch onderzoek. Evidence-based hervorming zorgt ervoor dat de kwaliteit van de hervorming hoger is en verkleint bovendien de weerstand tegen hervorming. Het is belangrijk het juiste moment te kiezen. Enerzijds kan een economisch moeilijke situatie hervorming bespoedigen vanwege een gevoel van urgentie om de economische groei te verhogen door een beter functionerend belastingstelsel. Anderzijds zijn veel groepen belastingplichtigen geraakt door de economisch slechte situatie, waardoor negatieve koopkrachteffecten moeilijker kunnen worden opgevangen en hervorming juist complexer wordt. In box 3.3.1

35 Europese Commissie (div. jaren), *Tax reforms in EU member States*.

36 Johnson, P and G. Myles (2011), *The Mirrlees Review*, Fiscal Studies, vol. 32, no. 3, p. 323.

wordt de recente herziening van het Deense systeem beschreven. In deze beschrijving komt een aantal van de genoemde elementen terug.

*Box 3.3.1: De Deense herziening van 2010: tarieven inkomstenbelasting lager, hypotheekaf trek minder en verschuiving naar milieubelastingen<sup>37</sup>.*

Een recent voorbeeld van een geslaagde ingrijpende belastingherziening is de Deense herziening van 2010. Deze is begonnen met de benoeming van een commissie onder leiding van een vroegere minister in het begin van 2008. Na consultatie van wetenschappers, vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en de OESO presenteerde deze commissie haar rapport in februari 2009. Drie weken later kwam het kabinet met plannen die op het rapport van de commissie waren gebaseerd. In de kabinetsplannen waren de meest controversiële voorstellen van de commissie verzacht of vervallen. Daardoor daalde de budgettaire omvang van 4,7 miljard euro naar 3,8 miljard euro (1,6 procent BBP). Ondanks het feit dat zij de eindstreep niet haalden, was het belangrijk dat er ambitieuze en controversiële voorstellen in het commissierapport waren opgenomen. Daarmee stelde de commissie een nieuwe norm voor het belastingstelsel. Deze norm werd de basis van de onderhandelingen.

De kern van de herziening was het aan elkaar koppelen van maatregelen die effect hadden op soortgelijke groepen. Zo werden een verlaging van het hoogste tarief van de inkomstenbelasting van 63 naar 56,1 procent<sup>38</sup> en een verhoging van het drempelinkomen voor de hoogste schijf gekoppeld aan een verlaging van het belastingpercentage dat wordt toegepast op de hypotheekrenteaftrek met acht procentpunten, aftopping van de aftrekbaarheid van pensioenen, de introductie van een belasting op grote pensioenen (meer dan 48.000 euro) en het beperken van aftrekposten. Vooral voor lagere inkomens werd het laagste tarief van de inkomstenbelasting verlaagd van 42,4 naar 41 procent en werden zogenaamde groene cheques geïntroduceerd. Dit zijn betalingen van 175 euro aan iedereen, ouder dan 18 jaar met een inkomen onder de 48.000 euro. Deze lastenverlichting werd gefinancierd door een lastenverschuiving naar indirecte belastingen. In Denemarken werd dat ingevuld door de belasting op energie te verhogen en een belasting op vet in te voeren.

Het belangrijkste discussiepunt van de herziening was de verlaging van de waarde van de hypotheekrenteaftrek. Deze verlaging wordt geleidelijk over een periode van acht jaar ingevoerd en is alleen van toepassing op aftrek boven de 13.000 euro (voor meerpersoonshuishoudens). De lastenverlichting is wel ineens ingevoerd.

Bij de discussie over de inkomenseffecten is niet alleen gekeken naar de kortetermijneffecten, maar ook naar de langere termijn. Hierdoor konden inverdieneffecten worden meegenomen.

***Internationale ontwikkelingen op lange termijn: minder schijven in de inkomstenbelasting en lagere toptarieven***

Binnen de inkomstenbelasting is de internationale langjarige trend om het aantal schijven te verminderen. Aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw hadden de OESO-landen gemiddeld nog veertien schijven in de inkomstenbelasting. Nederland had er tien. In 1990 was het gemiddelde gedaald tot zes en had Nederland nog drie schijven over. Daarmee was de grootste daling achter de rug. Het gemiddeld aantal schijven daalde in 2000 tot vijf en bleef op dat niveau in 2010.

37 Deze passage is grotendeels ontleend aan OECD (2010a).

38 inclusief sociale premies.

Tabel 3.3.1 Aantal schijven in de inkomstenbelasting op centraal niveau

	<b>Aantal schijven in 2010</b>	<b>Stijging tussen 2000 en 2010</b>	<b>Stijging tussen 1990 en 2000</b>	<b>Stijging tussen 1981 en 1990</b>
Verenigde Staten	6	1	3	-14
België	5	-2	0	-17
Italië	5	0	-2	-25
Finland	4	-2	1	5
Spanje	4	-2	-10	-14
Frankrijk	4	-2	-6	0
Nederland	4	0	1	-7
Duitsland	4	1	0	3
Oostenrijk	3	-1	-1	-6
Verenigd Koninkrijk	3	0	1	-4
Denemarken	2	-1	0	0
Zweden	2	0	-2	-14
EU-15-gemiddelde	4	-0,2	-1,6	-9
OESO-gemiddelde	5	0,0	-1,2	-8

Bron: OESO.<sup>39</sup>

Tezamen met de vermindering van het aantal schijven zijn de toptarieven in de landen die in 1981 lid waren van de OESO gedaald van gemiddeld bijna 66 naar gemiddeld bijna 46 procent. Ook hier viel de grootste daling in de periode 1981 – 1990. In Nederland werd het toptarief van 72 procent verlaagd via 60 procent in 1990 tot 52 procent met ingang van 2001. De ontwikkeling van de toptarieven is te zien in tabel 3.3.2. Het toptarief in Nederland behoort tot de hoogste in Europa en de OESO. In de tabel is tevens het aangrijpingspunt van het toptarief te zien. Daarbij valt op dat het aangrijpingspunt in Nederland relatief laag is. Opvallend zijn het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waar het aangrijpingspunt zeer hoog is in verhouding tot Nederland, maar het toptarief desalniettemin lager. In het Verenigd Koninkrijk werd het toptarief van 50 procent voor inkomens boven de 150.000 pond in april 2010 ingevoerd. Nu, twee jaar later, blijkt de extra opbrengst tegen te vallen. Daarom wordt het tarief volgend jaar verlaagd tot 45 procent.

39 OECD (2011): *Taxing Wages 2011*; Special Feature: Trends in personal income tax and employees social security contributions.

Tabel 3.3.1 Toptarieven, aangrijpingspunt en ontwikkeling, diverse landen

Land	Toptarief (2011)	Aangrijpingspunt bij (2011)	Mutatie 2000- 2010	Mutatie 1990- 2000
Zweden	56,4%	€ 65.000	1,2	-10,8
België	53,7% <sup>40</sup>	€ 43.795	-6,8	1,7
Denemarken	52,2%	€ 57.000	-7,5	-9,8
Nederland	52,0%	€ 55.694	-8,0	0
Oostenrijk	50,0%	€ 80.925	0	0
Verenigd Koninkrijk	50,0% <sup>41</sup>	€ 186.000	10,0	0,0
Finland	49,2%	€ 73.305	-6,2	-4,3
Duitsland	47,5%	€ 258.700	-6,3	0,8
Frankrijk	46,7%	€ 95.592	-12,5	1,5
Italië	45,6%	€83.309	-1,2	-3,6
Spanje	45,0%	€ 180.000	-5,0	-8,0
Verenigde Staten	41,8%	€ 300.000	-4,8	11,1
Gemiddelde EU-15 (2010)	48,1%		-2,8	-3,9
OESO-gemiddelde (2010)	44,8%		-3,3	-2,3

Bron: OESO.<sup>42</sup>**Ontwikkelingen op korte termijn: verhoging BTW,**

In het kader van maatregelen om in tijden van crisis oplopende overheidstekorten te vermijden heeft ook een aantal landen de laatste jaren gekozen voor verhoging van de BTW. Deze ontwikkelingen worden in paragraaf 4.3 beschreven.

**Conclusie**

In de economische literatuur wordt gepleit voor samenhangende belastingherzieningen. Deze maken de kans van slagen groter en voorkomen tegenstrijdigheden in het stelsel. Grondslagverbreding en tariefverlaging worden vrij algemeen bepleit. De verschillende belastingsoorten kunnen gerangschikt worden naar afnemende mate van versterking van het economisch proces: vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting, belastingen op consumptie, belastingen op onroerend goed.

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is het aantal schijven in de inkomstenbelasting in de OESO en in Europa sterk afgenomen. Ook de toptarieven zijn gedaald. Het Nederlandse toptarief is relatief hoog, zeker als rekening wordt gehouden met het lage aangrijpingspunt.

**3.4 Ontwikkeling fiscale stelsel***Een voortdurende strijd voor het eenvoudig en robuust houden van het belastingstelsel*

Het belastingstelsel ademt mee met de tijd. Ieder jaar wordt het door de wetgever aangepast, worden knopen vervangen en gescheurde naden gestikt. Maar om de zo veel tijd is een flinke impuls nodig om het belastingstelsel aan te passen aan veranderende inzichten, beter te richten en in een nieuwe jas te steken. Vaak wordt zo'n impuls gevolgd door nog een of twee rondes wetgeving, die wel het hele tableau in beeld brengen, maar de regeling niet altijd eenvoudiger maken. Dit moet dan weer hersteld worden door een opschoning. Complexiteit van de belasting was

40 Het federale tarief is 50 procent. Daar komt nog 3,7 procent lokale opcenten bij.

41 In 2013 wordt het toptarief in het VK verlaagd naar 45 procent..

42 OECD Tax Database en OECD (2011): *Taxing Wages 2011*; Special Feature: Trends in personal income tax and employees social security contributions.

regelmatig aanleiding om een commissie in te stellen om de onderwerpen te herordenen, vragen te stellen over nut en noodzaak van bepaalde regelingen en voorstellen te doen voor vereenvoudiging.

De ontwikkeling van het fiscale stelsel gaat in die zin dan ook schoksgewijs.

### **Inkomstenbelasting**

Dit proces is goed te zien als wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen van de inkomstenbelasting in de laatste 30 à 40 jaar. Aangezien hierover al veel literatuur bestaat, zal de commissie het overzicht hier kort houden.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd individuele vrijheid een speerpunt, waarop de inkomstenbelasting werd aangepast, zodat het inkomen van een getrouwde vrouw niet langer werd opgeteld bij dat van haar man. In een proces van bijna 30 jaren kreeg de individualisering die werd ingezet in 1973 gaandeweg meer vorm.<sup>43 44</sup>

De Commissie Oort (1985) werd gevraagd om het complexe systeem in de loon- en inkomstenbelasting dat was ontstaan door de opeenvolgende maatregelen voor onder meer tweeverdieners en de tariefstructuur te vereenvoudigen. In haar rapport "Zicht op eenvoud" (1986) kwam zij onder meer met voorstellen voor het uniformeren van de heffingsgrondslag voor de premies volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting, een zodanige vormgeving dat de loonbelasting in de meeste gevallen eindheffing zou zijn, het verbreden van de belastinggrondslag, het reduceren van het aantal tariefschijven en het verlagen van de tarieven. Deze voorstellen werden ingevoerd vanaf 1990, maar brachten weer hun eigen complexiteit mee alvorens in de wet terecht te komen. "De vereenvoudigingswinst (...) is echter tijdens de parlementaire behandeling door de heersende politieke inzichten en scoringsdrift snel verloren gegaan. Wat als een vereenvoudigingsoperatie is begonnen, mondde uiteindelijk uit in een ingewikkeld plan tot belastingverlaging", aldus professor L.G.M. Stevens.<sup>45 46</sup>

De verbreding van de belastinggrondslag en het beperken van aftrekposten leidde tot maatschappelijke kritiek. Mede daarom werd in 1990 de Commissie (Willem) Stevens ingesteld die nog nader keek naar aanvullende voorstellen voor tariefverlaging en vereenvoudiging. Dit mondde uit in een rapport in 1991 "Graag of niet", dat echter op dat moment niet door het toenmalige kabinet werd overgenomen. NRC Handelsblad sprak van een gedurfde opstelling, iets waar het politieke getij toen niet klaar voor was.<sup>47</sup>

Soms hebben ideeën tijd nodig om te rijpen: later werden alsnog aanbevelingen overgenomen in wetgeving, zoals de inning van alle premieheffing werknemersverzekeringen door de Belastingdienst vanaf 2006.

Een geheel nieuwe Wet inkomstenbelasting 2001 volgde op het rapport van toenmalig staatssecretaris van Financiën Vermeend en minister Zalm "Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw: een verkenning" (1997).<sup>48</sup> De verkenning bracht de problemen in beeld: een te hoge lastendruk op arbeid in vergelijking tot andere Europese landen, grondslagerosie door groeiende aftrekposten, het ontgaan van vermogensbelasting door nieuwe beleggingsproducten. Ook was er behoefte aan het fiscaal stimuleren van een duurzame economie (vergroening).

Het synthetische stelsel werd verlaten en het boxensysteem – of analytisch stelsel – werd geïntroduceerd: box 1 bevat een progressief tarief voor inkomen uit werk en (eigen) woning, box 2 bevat een 25 procent tarief voor inkomen uit aanmerkelijk belang en box 3 een 30% tarief voor forfaitaire inkomen uit sparen en beleggen

43 Onder meer in de Wet tweeverdieners en in de Wet inkomstenbelasting 2001.

44 In de huidige situatie speelt de persoonlijke situatie nog steeds een rol bij voorbeeld voor de verdeling van de box 3 posten. Dit is ingegeven door doelmatigheidsredenen voor de uitvoering.

45 Stevens, L.G.M. (2001), *Inkomstenbelasting 2001*, Kluwer, Deventer, p.8.

46 Voorstellen van de commissie om aftrekposten en onbelaste vergoedingen rigoreus te beperken zijn tijdens de parlementaire behandeling tot in detail aangepast, memoreert Stevens. De commissie Oort heeft zich dan ook gedistantieerd van de uiteindelijke resultaten (ibidem, blz. 9).

47 De krant van 4 juli 1991.

48 Kamerstukken II 1997-1998, 25 810, nr. 2.



(vermogensrendementsheffing). De inkomsten uit de boxen kunnen niet onderling worden verrekend; verliezen uit de boxen 2 en 3 kunnen dus niet worden verrekend met het inkomen dat progressief wordt belast in box 1 (en vice versa). Aftrekposten werden verlaagd of afgeschaft. Zo werd onder meer de aftrek van kosten ter verwerving van arbeid vervangen door een arbeidskorting, er werden heffingskortingen geïntroduceerd in plaats van de belastingvrije sommen. Het hoge btw-tarief ging van 17½ naar 19 procent, de milieubelastingen werden verhoogd en uitgebreid en de vermogensbelasting werd afgeschaft.

Om de discussie met het parlement over de ingrijpende systeemwijziging niet te verzwaren met inhoudelijk gevoelige wijzigingen, was de eigen woning ondergebracht in box 1, hoewel het qua systematiek voor de hand had gelegen om de eigen woning en de eigenwoningschuld in box 3 te plaatsen bij de rest van de vermogensbestanddelen. Wel werd de tweede woning (onder meer vakantiehuis) opgenomen in box 3. In de evaluatie van de nieuwe wet in 2005<sup>49</sup> constateerde het kabinet dat het nieuwe inkomstenbelastingstelsel beter bestand was tegen belastingarbitrage.

In 2009 kreeg de Studiecommissie Belastingstelsel de opdracht om het hele belastingstelsel door te lichten en bracht haar rapport versneld uit in april 2010 in verband met de val van het toenmalige kabinet Balkenende IV.<sup>50</sup> De belangrijkste conclusies van het rapport waren dat grote stelselwijzigingen niet wenselijk waren, maar verbreding van de grondslag en verlaging van de tarieven dienden te worden voortgezet, afvlakking van de tariefstructuur en neutralisering van het onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen en meer neutraliteit van het stelsel in het algemeen. Ook hierin kwamen derhalve de voor de inkomstenbelasting belangrijkste en steeds terugkerende thema's aan bod: vereenvoudiging, grondslagverbreding, fiscale neutraliteit en tariefverlaging.

In de door staatssecretaris van Financiën uitgebrachte "Fiscale agenda" gaf het kabinet Rutte zijn beleidsvisie op het belastingstelsel met als uitgangspunten eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid.<sup>51</sup> Een pleidooi voor verbetering van de concurrentiekracht van Nederland, minder fiscaal instrumentalisme, verschuiving van directe naar indirecte belastingen en vereenvoudiging van de communicatie tussen Belastingdienst en belastingplichtigen. De discussie over de Fiscale agenda in de Tweede Kamer was, zoals gezegd, de aanleiding voor de motie-Dijkgraaf.

Welke wijzigingen er ook zijn geweest, draagkracht en "de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten" zijn door de jaren heen vanaf het begin van een inkomstenbelasting eind 19<sup>e</sup> eeuw<sup>52</sup> het leidend principe gebleven in de inkomstenbelasting.

### ***Uitvoering door de Belastingdienst***

Het aantal mensen dat aangifte doet voor de inkomstenbelasting is in de afgelopen 30/40 jaar verdubbeld tot ruim 10 miljoen nu. Het aantal toeslaggerechtigden is op dit moment 6 miljoen, waarvan circa 2 miljoen niet mede in de inkomstenbelasting is betrokken. Deze aantallen, in combinatie ook met bezuinigingen op het aantal belastingambtenaren, hebben door de jaren heen geleid tot een aanpak in de uitvoering en aanpassing van het formele recht die meer recht doet aan de eenvoud van procedures en snelheid van communicatie waaraan burgers en bedrijven behoefte hebben. Zo wordt de aangifte grotendeels elektronisch gedaan in plaats van op papier. De staatssecretaris van Financiën heeft in februari 2012 in een brief aan de Tweede Kamer wetgeving aangekondigd die voor fiscale regelgeving en toeslagen de mogelijkheid biedt om op termijn volledig digitaal te

49 *Breder, lager, eenvoudiger?* (Kamerstukken II 2005-2006, 30 375, nr. 2).

50 Bijlage bij kamerstukken II 2009-2010, 32 140, nr. 4.

51 Kamerstukken II 2011-2012, 32740, nr. 1 (herdruk).

52 De eerste echte inkomstenbelasting werd ingevoerd door minister van Financiën Nicolaas Pierson. Hij maakte deel uit van het liberale kabinet Van Tienhoven (1891-1894).

communiceren.<sup>53</sup> De aangifte inkomstenbelasting wordt bovendien sinds een aantal jaren deels voorgevuld.

#### ***Het voorinvullen van de aangifte door de Belastingdienst***

Vanaf 2010 is de Belastingdienst begonnen met het deels voorinvullen van de elektronische aangifte. Zij gebruikt daarvoor gegevens die zij van derden krijgt aangereikt, zoals de loongegevens en de WOZ-waarde van de eigen woning. Het voorinvullen heeft geleid tot een administratieve lastenverlichting bij de burger, die nu de ingevulde gegevens immers alleen hoeft te controleren en indien nodig, te corrigeren, en alleen de openstaande posten hoeft in te vullen.<sup>54</sup> Bovendien snijdt het mes aan twee kanten, want ook voor de Belastingdienst heeft het voorinvullen voordelen: door belastingplichtigen al zoveel mogelijk de juiste gegevens aan te bieden en hun te vragen die te controleren, wordt de kans op fouten in de aangifte verkleind. Dit leidt tot een kwaliteitsverbetering van de binnengekomen aangiftes. Het is de bedoeling om de komende jaren het aantal voorgevulde posten uit te breiden. Van een aantal posten echter zijn geen gegevens van derden beschikbaar. Zie hiervoor tabel 9.1 in bijlage 4. Hieruit blijkt dat winst uit onderneming, inkomsten uit aanmerkelijk belang, alimentatie, zorgkosten, kosten voor levensonderhoud voor kinderen, reisaf trek openbaar vervoer, giftenaf trek en betaalde en ontvangen alimentatie bij de huidige stand van de wetgeving in het geheel niet zullen kunnen worden voorgevuld. Uit figuur 9.1 blijkt dat dit iets meer dan 10 procent van de aangiften betreft.

Het ministerie van Financiën heeft op verzoek van de commissie de gevolgen van haar voorstellen voor de administratieve lasten van de burgers en de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst bezien. De besparing op de administratieve lasten voor burgers wordt geschat op tussen de 5 en 10 miljoen euro voor burgers en de besparing op de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst kan oplopen tot ca. 10 miljoen euro.<sup>55</sup>

### **3.5 Leefvormneutraliteit**

#### ***Gelijke monniken, gelijke kappen, een definitiekwestie***

De opdracht van de belastingcommissie vraagt speciale aandacht voor het onderwerp leefvormneutraliteit. Deze paragraaf schetst de achtergrond van de discussie, brengt in kaart hoe het huidige stelsel is opgezet en in de praktijk uitwerkt, en wat de (on)mogelijkheden zijn om het stelsel leefvormneutraler te maken.

#### ***Herverdelen, afruit gelijkheid en doelmatigheid***

Eén van de centrale doelstellingen van het sociaaleconomische beleid is de bevordering van de totstandkoming van een evenwichtige inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel twintig, eerste lid, stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Waar de bestaanszekerheid wordt gegarandeerd door de bijstand, is het stelsel van belastingen en toeslagen in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop en de mate waarin de materiële welvaart boven het bestaansminimum wordt herverdeeld.

Een belangrijk dilemma bij het herverdelen van materiële welvaart is de afruit tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate de inkomensverschillen kleiner worden, loont het minder om zich in te spannen en daarmee een hoger inkomen te verwerven. Mensen gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om

53 Kamerstukken II 2011-2012, 31 066, nr. 117.

54 Voor de inkomstenbelasting staat een totaal aan administratieve lasten van 10 miljoen uur en 100 à 120 miljoen euro "out of pocket" kosten. Out of pocket kosten zijn de daadwerkelijk uitgaven die belastingplichtigen doen, zoals het inhuren van een belastingconsulent of voor postzegels en dergelijke.

55 De uiteindelijke raming is uiteraard afhankelijk van de definitieve vormgeving van de voorstellen.

hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Op deze manier leidt herverdeling tot een kleinere economie, minder belastingopbrengst, en minder materiële welvaart in totaal om te verdelen. Het is de uitdaging van de politiek om hierin een balans te vinden.

### **Welke monniken zijn gelijk?**

Het stelsel van belastingen en toeslagen is vormgegeven vanuit het adagium "gelijke monniken, gelijke kappen". Wat gelijke gevallen zijn en wat niet is daarmee echter nog open voor debat. Tegen een leefvormneutraal belastingstelsel zal niemand zijn. Maar over wat daarmee wordt bedoeld en hoe dat zou moeten worden vormgegeven, zijn veel verschillende opvattingen mogelijk.

De vaste commissie voor Financiën heeft over het onderwerp leefvormneutraliteit in februari 2011 een rondetafeloverleg gehouden met deskundigen.<sup>56</sup> De deskundigen gaven aan waar mogelijke knelpunten zaten, zoals (niet unaniem): door het progressieve tarief is de belasting voor een alleenverdiener hoger dan als hetzelfde bedrag samen door twee partners wordt verdiend. Ook werd ingebracht dat met het draagkrachtverminderende effect van kinderen bij de belastingheffing en toeslagen niet in de juiste mate rekening werd gehouden (veel te weinig of veel te veel). Een ander punt was of de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting al of niet ten onrechte werd afgeschaft. Geconstateerd werd dat bij een samengesteld huishouden grote financiële verschillen kunnen ontstaan naar gelang partners worden beschouwd als behorend tot één huishouden of als alleenstaand.

De commissie stelt vast dat er geen eenduidige definitie bestaat van leefvormneutraliteit. De rondetafel heeft geen eenduidige richting opgeleverd over hoe het stelsel leefvormneutraler zou moeten worden, maar vooral de verschillen blootgelegd. Wat als leefvormneutraal zou moeten worden gezien, is aan de politiek. Leefvormneutraal belasting heffen of toeslagen toekennen veronderstelt een gemeenschappelijke definitie van 'leefvormneutraliteit' die er niet is. Betekent leefvormneutraal bijvoorbeeld dat de belastingen en toeslagen de samenleefvorm dienen te volgen, dus rekening houden met de persoonlijke situatie, leidend tot gebruik van het begrip huishoudinkomen en met een fiscaal splitsingsstelsel, of dienen zij juist geen onderscheid te maken tussen hoe huishoudens zijn samengesteld en zuiver individuen te adresseren?

En welke leefvormkenmerken zouden onderscheiden moeten worden? In welke mate dient dan rekening gehouden te worden met een huishoudenkenmerk, zoals bijvoorbeeld het hebben van kinderen? Vanuit leefvormneutraliteit kan ook het standpunt worden ingenomen dat de wetgever niet mag discrimineren tussen welke leefvorm of preferentie dan ook, bijvoorbeeld om te werken, of om samen te wonen, of kinderen te krijgen, of hoe de taken in een huishouden te verdelen. Veel faciliteiten zouden dan worden afgeschaft: arbeidsmarktprikkels, kindregelingen, belastingverschillen tussen samenwonenden en alleenstaanden, belastingverschillen tussen twee- en alleenverdieners, regelingen voor de eigen woning en het huurhuis, de faciliteiten voor zelfstandigen.

### **Huidig stelsel: individuele draagkracht én huishouddraagkracht**

In de huidige regelgeving worden twee invalshoeken gehanteerd: het individuele belastbare inkomen in de inkomstenbelasting en het huishoudinkomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor de toeslagen.

Het individuele inkomen is een maatstaf voor de individuele draagkracht. Optimaal is deze maatstaf niet, omdat herverdeling op basis van het gerealiseerde arbeidsinkomen behalve van mensen met een hoge naar mensen met een lage verdien capaciteit ook herverdeelt van mensen die veel werken naar mensen die

56 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 740, Nr. 2, *Verslag van een rondetafelgesprek*.

weinig werken. Dit terwijl vrije tijd/ huishoudproductie ook waarde vertegenwoordigt. Dezelfde belangrijke tekortkoming geldt voor het huishoudinkomen als benadering van de draagkracht van een huishouden.

Helemaal zuiver individueel is de inkomstenbelasting overigens niet: er geldt bijvoorbeeld een keuzeregime voor partners ten aanzien van de verdeling van gemeenschappelijke inkomen (de eigen woning), persoonsgebonden aftrek en inkomen uit sparen en beleggen. Ook zijn er drempels op basis van het gezamenlijke inkomen om bijvoorbeeld ziektekosten af te kunnen trekken. Een andere 'inbreuk' betreft de heffingskortingen die afhangen van het al of niet hebben van een partner, zoals de alleenstaande ouderkorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK).

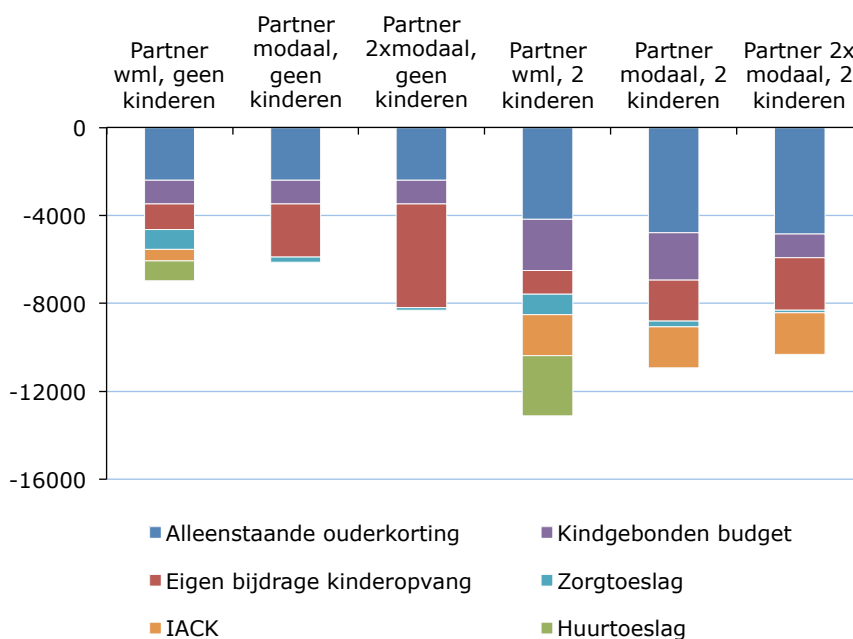
De mate waarin rekening gehouden wordt met bijvoorbeeld het draagkrachtverminderende effect van de aanwezigheid van kinderen is gedeeltelijk. Er moet bedacht worden dat het hebben van kinderen en bijvoorbeeld ook het al of niet werken van een partner in belangrijke mate een keuze is, waarvoor een eigen verantwoordelijkheid geldt. De financiële consequenties van de eigen keuze hoeven ook op minimumniveau niet volledig door de maatschappij te worden gedragen.

**Leefvormneutraliteit in de praktijk A: trouwtax/scheidingsbonus?**

Het onderlinge samenstel van de inkomstenbelasting en de toeslagen kan leiden tot aanzienlijke financiële verschillen in belastingdruk en de hoogte van toeslagen bij wijzigingen in de persoonlijke situatie.

De analyse begint met een alleenstaande ouder die een modaal inkomen verdient en twee schoolgaande kinderen heeft die na schooltijd naar de naschoolse opvang gaan. De alleenstaande ouder heeft een vriend/vriendin en overweegt te gaan samenwonen. Voor alleenstaande ouders zijn er echter verschillende faciliteiten die niet openstaan voor paren. Figuur 3.5.1 laat zien welke regelingen bij samenwonen leiden tot een inkomensverlies, afhankelijk van het inkomen van de partner en de vraag of hij/zij ook kinderen heeft.

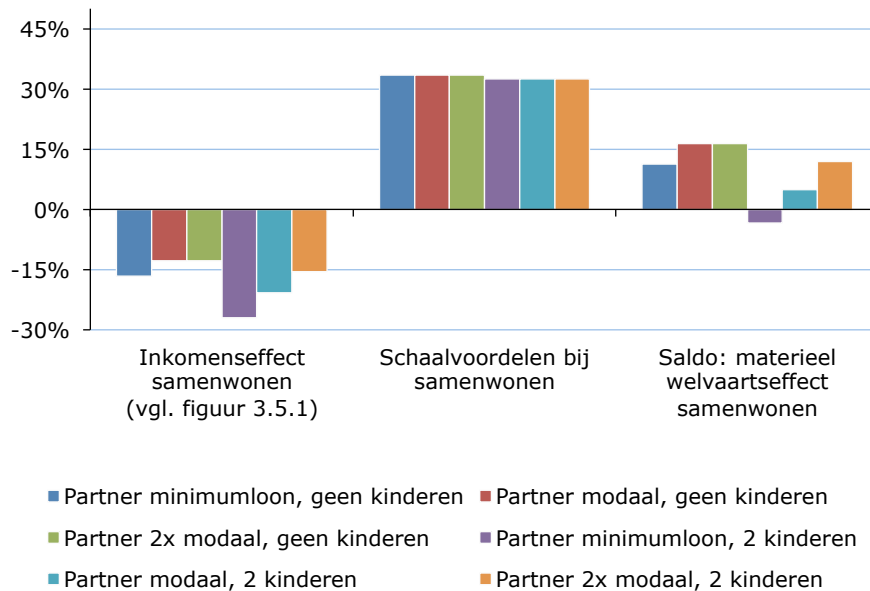
*Figuur 3.5.1 Inkomensverlies als een alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen, gesplitst naar regeling.*



Uit de grafiek blijkt dat met name verschillen optreden als gevolg van de kindregelingen. De extra steun voor alleenstaande ouders vervalft als zij deel gaan uitmaken van een gemeenschappelijk huishouden. Het grootste effect treedt op als de alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen met een alleenstaande ouder met een minimumlooninkomen en eveneens twee kinderen. Het gezamenlijke besteedbaar inkomen neemt meer dan met 13.000 euro af (twintig procent).

Het is echter eenzijdig om alleen de fiscale effecten van samenwonen te bekijken. Bij samenwonen treden ook schaalvoordelen op in de vorm van gemiddeld lagere gezamenlijke huisvestingskosten, minder uitgaven voor duurzame consumptiegoederen (wasmachine, tv, et cetera) per persoon. Als deze schaalvoordelen in de beschouwing worden betrokken, blijkt dat in de meeste gevallen per saldo een materieel welvaartsvoordeel wordt behaald als een alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen (figuur 3.5.2).

*Figuur 3.5.2 Procentueel inkomenseffect als een alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen, afgezet tegen schaalvoordelen bij samenwonen op basis van equivalentiefactoren CBS*

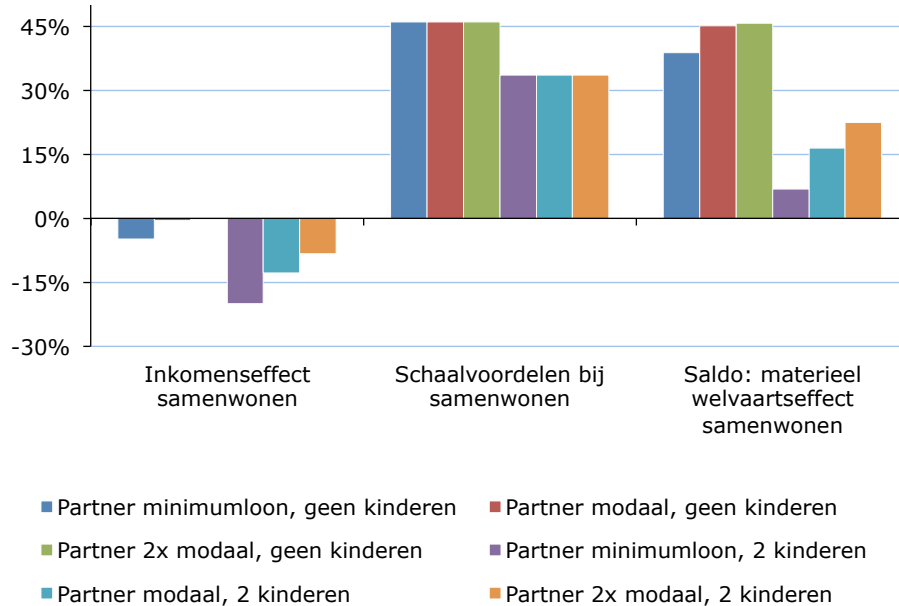


Het is dus mogelijk te stellen dat het stelsel van belastingen en toeslagen rekening houdt met of corrigeert voor het verschil in draagkracht tussen alleenstaande ouders en paren met kinderen. Het materiële welvaartseffect bij samenwonen is kleiner dan de schaalvoordelen. Andersom, als een paar uit elkaar gaat, worden ze, in aanzienlijke mate gecompenseerd voor het wegvallen van de schaalvoordelen. Samenwonen is in het voorbeeld economisch het meest efficiënt (schaalvoordelen). In de meeste gevallen leidt deze optie ook voor de persoon in kwestie tot de hoogste materiële welvaart. Alleen voor alleenstaande ouders met lage inkomens kan er een perverse prikkel zijn om niet samen te wonen. Het effect is klein. Ze gaan er drie procent in materiële achteruit als ze gaan samenwonen.

Figuur 3.5.3 laat hetzelfde type effecten zien, maar dan voor een alleenstaande (dus zonder kinderen). In alle voorbeeldsituaties loont het voor de alleenstaande om samen te gaan wonen. Dit is economisch ook de meest efficiënte situatie. Enigszins opvallend is dat het stelsel van belastingen en toeslagen maar zeer

bepikt rekening houdt met of corrigeert voor het verschil in draagkracht tussen alleenstaanden en paren zonder kinderen.

*Figuur 3.5.3 Procentueel inkomenseffect als een alleenstaande met een modaal inkomen gaat samenwonen, afgezet tegen schaalvoordelen bij samenwonen op basis van equivalentiefactoren CBS*



### **Leefvormneutraliteit in de praktijk B: equivalentiefactoren**

Equivalentiefactoren geven weer hoeveel hoger het besteedbaar inkomen van een huishouden met een bepaalde samenstelling moet zijn ten opzichte van het inkomen van een alleenstaande om dezelfde materiële welvaart te bereiken. Belangrijk is om vast te stellen dat de equivalentiefactoren geen beschrijving zijn van minimaal noodzakelijke kosten, maar een beschrijving van het feitelijk bestedingspatroon van huishoudens. Hoewel ook andere factoren kunnen meewegen, zijn de omvang en samenstelling van het huishouden dominant.<sup>57</sup> Deze factoren zijn weergegeven in tabel 3.5.1.

*Tabel 3.5.1 Equivalentiefactoren 1995-2000*

Aantal volwassenen	Aantal kinderen (jonger dan 18 jaar)				
	0	1	2	3	4
1	1,00	1,33	1,51	1,76	1,95
2	1,37	1,67	1,88	2,06	2,28
3	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
4	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

Bron: CBS.

Uit de tabel blijkt dat een huishouden met twee volwassenen 1,37 maal het inkomen nodig heeft van een alleenstaande om dezelfde materiële welvaart te bereiken. Dit sluit aan bij de bijstandsniveaus voor paren en alleenstaande. Een

<sup>57</sup> Clemens Siermann, Peter van Teeffelen en Leon Urlings: *Equivalentiefactoren 1995-2000: methode en belangrijkste uitkomsten*, Sociaal-economische trends, derde kwartaal 2004.

paar zonder kinderen in de bijstand heeft ongeveer hetzelfde materiële welvaartsniveau als een alleenstaande zonder kinderen in de bijstand. Voor andere huishoudens treden er behoorlijke verschillen op. Tabel 3.5.2 laat het traject van bruto via netto inkomen naar besteedbaar inkomen op een modaal inkomensniveau zien. Als beide ouders werken maken huishoudens met twee kinderen in deze tabel gebruik van buitenschoolse opvang.

Uit tabel 3.5.2 blijkt dat het besteedbaar inkomen van een alleenstaande ouder met een modaal inkomen (27.200 euro) hoger is dan het besteedbaar inkomen van een alleenstaande (21.700 euro). Dit is het effect van de alleenstaande ouderkortingen en de IACK (verschil in rij belasting loon- en inkomstenbelasting), de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De netto kosten van kinderopvang (kosten kinderopvang minus kinderopvangtoeslag) verlagen het besteedbaar inkomen van de alleenstaande ouder. De materiële welvaart van een alleenstaande ouder met een modaal inkomen is ongeveer zeventien procent lager dan de materiële welvaart van een alleenstaande met een modaal inkomen. Het stelsel houdt rekening met de kosten van kinderen (het besteedbaar inkomen is 5.500 euro hoger) maar de tegemoetkoming is gedeeltelijk (de materiële welvaart is zeventien procent lager).

Tabel 3.5.2 Bruto-nettotrajecten en verhouding materiële welvaart op 'modaal niveau', 2013, bedragen afgerond op honderden euro's

	alleen- staande	alleen- staande ouder <sup>a</sup>	alleen- verdiener zonder kinderen	alleen- verdiener met kinderen <sup>a</sup>	tweeverdiener gelijk huishoudinkomen als alleenstaande (2/3-1/3) <sup>a</sup>		tweeverdiener gelijk individueel inkomen als alleenstaande <sup>a</sup>	
					zonder kinderen	met kinderen	zonder kinderen	met kinderen
Bruto inkomen	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	66.000	66.000
Sociale lasten wn	1.100	1.100	1.100	1.100	700	700	2.200	2.200
Loon- en inkomstenbelasting	8.700	4.300	7.400	7.400	5.900	4.600	17.400	15.300
Netto inkomen	23.200	27.600	24.500	24.500	26.500	27.700	46.400	48.500
Ziektekosten	1.400	1.400	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Zorgtoeslag	0	0	900	900	900	900	0	0
Kinderbijslag	0	1.900	0	1.900	0	1.900	0	1.900
Kindgebonden budget	0	1.100	0	1.100	0	1.100	0	0
Kosten kinderopvang	0	11.600	0	0	0	11.600	0	11.600
Kinderopvangtoeslag	0	9.600	0	0	0	9.200	0	7.300
Besteedbaar inkomen	21.700	27.200	22.600	25.600	24.500	26.300	43.500	43.200
Equivalentiefactor CBS	1,00	1,51	1,37	1,88	1,37	1,88	1,37	1,88
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	21.700	18.000	16.500	13.600	17.900	14.000	31.700	23.000
Materiële welvaart t.o.v. alleenstaande	0%	-17%	-24%	-37%	-18%	-36%	46%	6%

<sup>a</sup> Er wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen tussen zes en elf jaar en gebruik van buitenschoolse opvang.

Bij tweeverdieners zijn zowel paren met een huishoudinkomen dat gelijk is aan het inkomen van de alleenstaande als paren met een individueel inkomen dat gelijk is aan dat van de alleenstaande opgenomen. De eerste optie lijkt zinvol in de vergelijking met een alleenverdiener (dan gaat het om de verdeling van inkomen over de partners, waarbij de totale hoeveelheid gewerkte uren bij beide

huishoudens gelijk is);<sup>58</sup> de tweede in de vergelijking met twee alleenstaanden (dan is het logisch om de personen constant te houden).

De materiële welvaart van alleenverdieners is bij een modaal huishoudinkomen lager dan de materiële welvaart van tweeverdieners zonder kinderen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de arbeidskorting van de tweede verdiener (minder loon- en inkomstenbelasting). Daarnaast hebben tweeverdieners een progressievoordeel. Bij huishoudens met kinderen wordt het verschil tussen tweeverdieners en alleenverdieners groter door de IACK (minder loon- en inkomstenbelasting). Dit wordt echter vrijwel gecompenseerd door de netto kosten van kinderopvang.

Twee alleenstaanden met een modaal inkomen zien hun materiële welvaart met 46 procent toenemen als ze gaan samenwonen. Als dit tweeverdienerpaar kinderen krijgt, neemt de materiële welvaart met ruim een kwart af (van 146 procent naar 106 procent). Het besteedbaar inkomen gaat beperkt omlaag. De IACK en de kinderbijslag wegen niet op tegen de kosten van kinderopvang. Voor een gelijke materiële welvaart zou het besteedbaar inkomen juist met meer dan 10.000 euro moeten stijgen. De materiële welvaart van een huishouden met twee kinderen met een inkomen van twee maal modaal is maar beperkt hoger (zes procent) dan de materiële welvaart van een alleenstaande met een modaal inkomen.

### ***(On)mogelijkheden voor een leefvormneutraler stelsel***

Vanuit een oogpunt van inkomensherverdeling zou de keuze gemaakt kunnen worden om de belastingdruk mede te relateren aan de persoonlijke situatie of leefvorm en mee te wegen welke andere financiële factoren daarop invloed hebben. Dit sluit aan bij hoe de meeste partners het inkomen dat zij (beiden) verdienen, beleven. Huishoudens vormen (naar eigen beleving in meerderheid) financieel een eenheid.<sup>59</sup> De inkomstenbelasting zou kunnen aansluiten bij die werkelijkheid.

Huishoudelementen in de regelingen waarop herverdeling wordt gebaseerd, hebben in een progressief belastingstelsel tot gevolg dat de marginale druk hoger komt te liggen dan bij individuele belastingheffing. Immers, voor beide partners geldt hetzelfde marginale tarief op basis van het huishoudinkomen. De minst verdienende partners, meestal vrouwen, hebben daar het meeste 'last' van aangezien hun arbeidsaanbod sterker reageert op financiële prikkels dan dat van mannen.

Aan de andere kant is er de optie om de belastingen, toeslagen en uitkeringen volledig te individualiseren. Dit zorgt ervoor dat de marginale druk voor de minstverdienende partner zo laag mogelijk is, waardoor deze meer gaat werken. Echter, in dat geval worden ook veel regelingen uitgekeerd aan individuen, die gezien de overdrachten van hun partner, geen inkomensondersteuning van de samenleving nodig hebben.

Zolang meerverdienende partners inkomen kunnen overdragen naar minder verdienende partners is noch een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel noch een belastingstelsel volledig te baseren op huishoudinkomen als optimaal te beschouwen.

De verschillen tussen belastingheffing op huishoudniveau en belastingheffing op individueel niveau worden kleiner naarmate de tariefstructuur vlakker is. Een ander

58 Anders zou het alleenverdiener huishouden een hogere welvaart hebben door meer vrije tijd/ huishoudproductie.

59 Deze uitspraak volgt uit het enquêteonderzoek dat is uitgevoerd in het proefschrift van N.C.G. Gubbels, zie grafiek 5.8, (Fiscale monografie nr. 136, 'samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting', p. 201). Daar is de vraag voorgelegd of partners de stelling onderschrijven dat tijdens het huwelijk of samenlevingsverband alles gemeenschappelijk is. Een ruime meerderheid antwoordt daarop bevestigend (gehuwden in gemeenschap van goederen en met een verrekenbeding 97 procent en 92 procent) en gehuwden in koude uitsluiting en ongehuwd samenwonenden (71 procent en 69 procent). Illustratief is ook grafiek 6.4. Op de vraag: maakt het voor uw eigen bestedingsruimte verschil of uzelf meer gaat verdienen of uw partner?' antwoordt 95 procent van de gehuwden en 84 procent van de ongehuwd samenwonenden dat dit geen verschil uitmaakt (p. 213).



inzicht op basis van de analyse is dat de kinderbijslag als inkomensonafhankelijke tegemoetkoming voor het hebben van kinderen bestaansrecht heeft. Bij hogere inkomens wordt in de huidige situatie maar in zeer beperkte mate rekening gehouden met het draagkrachtverminderende effect van de aanwezigheid van kinderen. Als conclusie blijft tot slot overeind dat wat als leefvormneutraal wordt gezien politieke richting vereist.

## 4 Voorstellen voor herziening

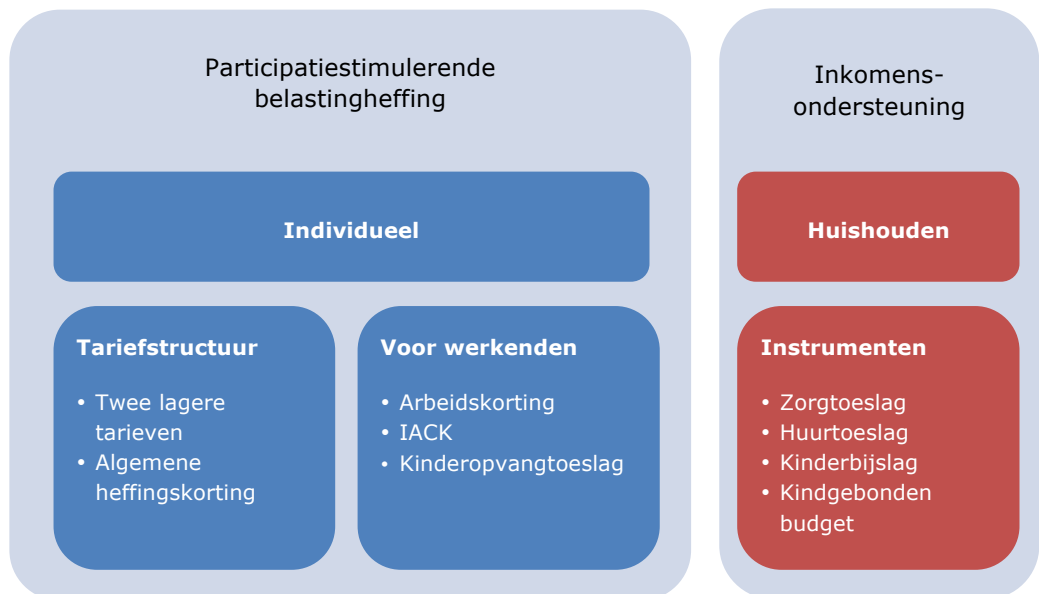
### 4.1 Naar een robuust stelsel gericht op activering

Deze paragraaf biedt een helicopterview op het stelsel zoals de commissie dat in lijn met de taakopdracht voor ogen heeft. Bij verschillende onderdelen verwijst de tekst naar een nadere uitwerking in latere paragrafen.

#### **Helder onderscheid stimulering participatie en inkomensondersteuning**

Het onderscheid in het huidige stelsel tussen belasting heffen op basis van individuele draagkracht en het uitkeren van toeslagen op basis van de draagkracht van het huishouden wordt wat de commissie betreft consequenter doorgevoerd. Er ontstaat een tweedeling die wordt geïllustreerd in figuur 4.1.1.

*Figuur 4.1.1 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen*



De structuur van de inkomstenbelasting en de instrumenten voor werkenden worden zo ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert. De belastingheffing wordt sterk vereenvoudigd waarbij de structuur met drie boxen en heffingskortingen overeind blijft. Box 1 krijgt twee tarieven. De arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd door werken, meer verdienen en meer dagen werken op individueel niveau meer te laten lonen. Behalve met lagere tarieven krijgen werkenden te maken met drie regelingen gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie: de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag. Deze regelingen zijn gebaseerd op het inkomen van de individuele werkende. Het onderwerp arbeidsparticipatie komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 4.2.

De inkomensondersteuning kan het meest gericht worden vormgegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudenniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier boven het nadeel van de inkomensafhankelijke afbouw voor de individuele participatiebeslissing. Afhankelijk van de samenstelling en het inkomen van het huishouden komen huishoudens in aanmerking voor inkomensondersteuning in de vorm van zorgtoeslag, huurtoeslag,

kinderbijslag en kindgebonden budget. Paragraaf 4.5.2 gaat over het stroomlijnen van de inkomensondersteuning.

### **Boxensysteem in inkomstenbelasting blijft**

De commissie onderschrijft het analytische stelsel in een boxensysteem. De boxen geven de inkomstenbelasting een heldere structuur. De commissie komt hier in het eindrapport op terug zal dan ook ingaan op het onderwerp winstbox.

### **Vereenvoudiging en lagere tarieven**

Veel specifieke regelingen in de inkomstenbelasting komen te vervallen. Alleen regelingen die de commissie met de kennis van nu opnieuw zou invoeren, blijven bestaan. De belangrijkste regelingen die in elk geval overblijven zijn de algemene heffingskorting, de arbeidskorting als participatie-instrument, de omkeerregel voor pensioenbesparingen (deze wordt voor hogere inkomens wel beperkt).

Het afschaffen van faciliteiten leidt in zijn algemeenheid tot vereenvoudiging en ruimte voor tariefverlaging. De commissie heeft echter ook gekeken of bepaalde faciliteiten kunnen worden samengevoegd met andere bestaande instrumenten voor dezelfde doelgroep. Dit geldt bijvoorbeeld voor regelingen voor alleenstaande ouders en voor ouderen. Tot slot is de commissie van mening dat kleinere faciliteiten beter kunnen worden omgezet in subsidies. Dit is het geval als nadrukkelijk niet-fiscale doelen worden nagestreefd met fiscale faciliteiten, waarbij voor de uitvoering ook vaak niet-fiscale informatie nodig is. De samenvoeging met of omzetting in subsidies levert geen ruimte voor tariefverlaging, maar brengt de betreffende gelden over naar de uitgavenkant van de begroting. Daarmee worden zij gebracht onder de begrotingsdiscipline van het departement dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsdoel. Een voorbeeld hiervan is de persoonsgebonden aftrek voor bijzondere ziektekosten. Deze dient te worden overgebracht naar de begroting van het ministerie van VWS.

De volgende paragrafen bevatten per thema (arbeidsparticipatie, ondernemers et cetera) een analyse van de bestaande regelingen. De commissie is uitgegaan van de faciliteiten die genoemd worden in het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel,<sup>60</sup> de Fiscale agenda en de lijst met faciliteiten in het Jaarboek Overheidsfinanciën.<sup>61</sup>

De meeste huishoudens die belasting betalen zien ten minste één facilititeit beperkt worden. Alle huishoudens die belasting betalen, profiteren van de lagere tarieven.

### **Belastingmix, beperkte verschuiving naar indirecte belastingen**

De BTW wordt gezien als minder verstorend voor de economie dan de inkomstenbelasting.<sup>62</sup> De opbrengst is ook robuuster dan de opbrengst van de inkomstenbelasting in de zin dat deze meegroeit met de economie (zie paragraaf 3.2). Als gevolg van de vergrijzing en ontsparring is de verwachting dat de BTW op termijn zelfs sneller zal stijgen dan het BBP. Ook in de rest van de EU stijgen de BTW tarieven. Afhankelijk van die ontwikkeling, en in lijn met haar taakopdracht, adviseert de commissie de BTW verder te verhogen. De commissie stelt voor om een verhoging van beide BTW-tarieven met twee procentpunten te gebruiken om de tarieven in de inkomstenbelasting te verlagen. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de verschuiving naar de BTW.

### **Zoveel mogelijk vooringevuld**

Bij de beantwoording van de vraag of een regeling in het fiscale stelsel moet blijven of niet, speelt ook het streven naar een robuust inkomensbegrip een rol. De Belastingdienst is al enige jaren bezig om steeds meer onderdelen van de aangifte

60 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 140, nr. 4.

61 K. Caminada en A.P. Ros (2012), 'Belastingfaciliteiten', in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 157-182.

62 OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, No. 20.

inkomstenbelasting van te voren in te vullen. Dat kan alleen als de benodigde informatie ook uit andere bron dan van de belastingplichtige kan worden verkregen. De commissie streeft er dan ook naar om zo min mogelijk faciliteiten over te houden waarover geen contra-informatie beschikbaar is.

Bij een stelsel dat volledig kan worden voorgevuld hoeven belastingplichtigen alleen nog aan te geven dat de geïntegreerde aangifte voor de inkomstenbelasting en aanvraag voor toeslagen compleet en correct is. Bepaalde posten zoals winst uit onderneming en inkomen uit aanmerkelijk belang moeten wel zelf worden aangegeven.

Behalve dat het aangifteproces veel gemakkelijker wordt voor burgers en Belastingdienst, heeft het voorinvullen nog meer voordelen. Als gevolg van het voorinvullen horen ongelijke uitkomsten door ongewenste fenomenen als niet-gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik van regelingen tot het verleden. Dit maakt het stelsel robuuster.

De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt ook robuuster. Hiermee wordt bedoeld dat de inkomstenbelasting meer dan in het verleden automatisch mee zal stijgen met het inkomen van Nederlanders in de toekomst. Er zijn geen of in ieder geval veel minder regelingen die door een toename van gebruik tot uitholling van de grondslag kunnen leiden.

## **4.2 Arbeidsparticipatie stimuleren**

### *Werken wordt lonender*

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een belangrijke doelstelling voor de commissie. De vergrijzing zorgt voor een forse toename van de collectieve uitgaven (AOW, zorg) die betaald moeten worden door een afnemend aantal werkenden, zoals toegelicht in paragraaf 3.2. Voor het draagvlak van de collectieve voorzieningen op de langere termijn is dit een uitdaging. Als we de welvaartsgroei en de collectieve voorzieningen op peil willen houden, zal de participatiegraad omhoog moeten. Daar zijn kansen voor.

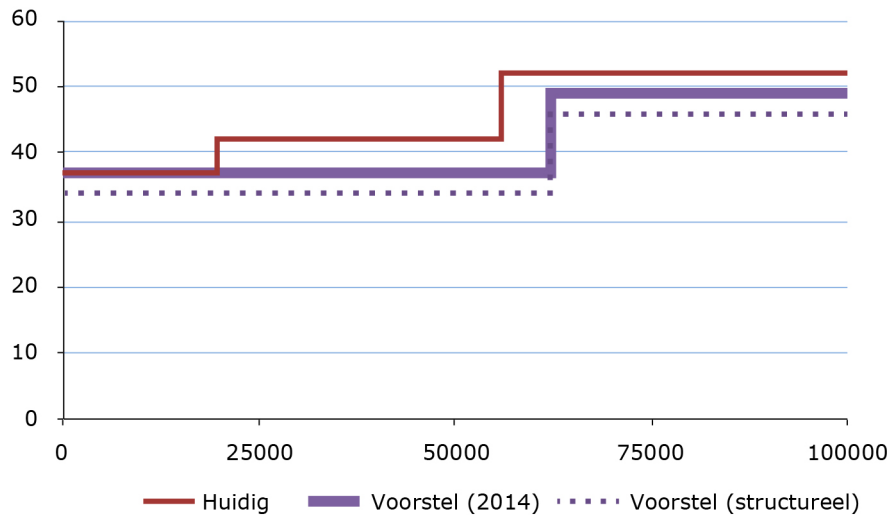
De arbeidsparticipatie wordt beïnvloed door de inkomstenbelasting en toeslagen. In de regel beperken de belastingen en toeslagen de mate waarin mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Verschillende belastingtarieven, heffingskortingen die met het inkomen opbouwen –en soms niet verzilverd kunnen worden- en soms ook met het inkomen afbouwen en toeslagen met elk hun eigen afbouwtraject, zorgen er samen voor dat de marginale druk sterk kan verschillen.

De voorliggende paragraaf laat allereerst zien hoe de tarieven worden verlaagd om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Vervolgens komen de bestaande specifieke instrumenten voor werkenden aan de orde met voorstellen om deze regelingen te verbeteren.

### **4.2.1 Vereenvoudiging tariefstructuur en verlaging van tarieven**

De commissie adviseert de tariefstructuur verder te vereenvoudigen en de tarieven te verlagen. Er komen twee tarieven: een laag tarief van 37 procent tot een inkomen van circa 62.500 euro en een tarief van 49 procent voor het inkomen daarboven. Hierdoor verdubbelt het aantal belastingplichtigen dat in de laagste belastingschijf valt van bijna 6 miljoen naar bijna 12 miljoen mensen. Het aantal belastingplichtigen in de hoogste schijf blijft gelijk. Onderscheid maken tussen 65-plussers en andere belastingplichtigen is uiteindelijk, na een overgangperiode, niet nodig en niet wenselijk. De voorgestelde tariefstructuur is weergegeven in de figuren 4.2.1 en 4.2.2.

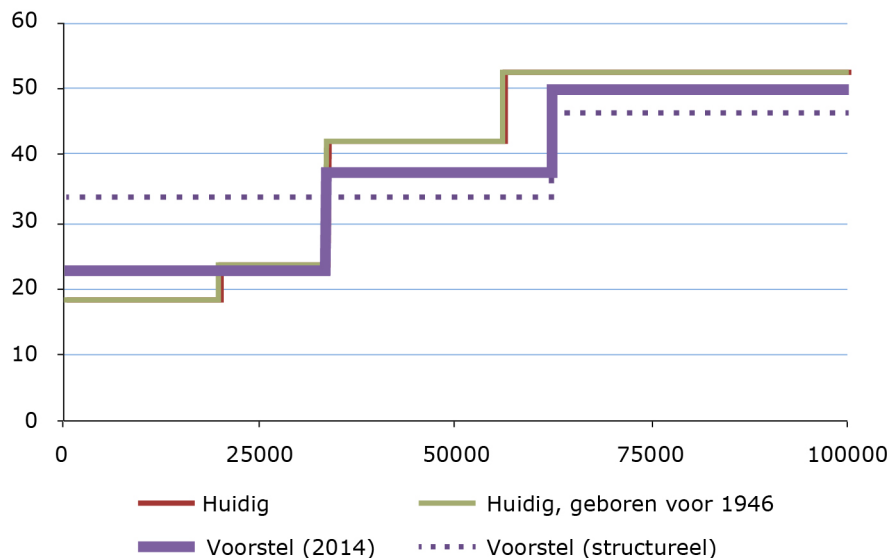
*Figuur 4.2.1 Huidige en toekomstige tarieven inkomstenbelasting naar individueel inkomen, personen jonger dan 65 jaar*



Dit betreft de tarieven per 2014. Op de langere termijn ziet de commissie ruimte om de tarieven verder te verlagen tot 34 respectievelijk 46 procent. De commissie heeft ook een tariefstructuur met één tarief, een vlaktaks, overwogen. Onder andere vanwege de inkomenseffecten is hier echter niet voor gekozen.

De verlaging van de tarieven is mogelijk door verschillende financieringsbronnen die in latere paragrafen behandeld worden: de woning, BTW, pensioen, en overige belastingfaciliteiten. In figuur 4.2.2 is het effect van de geleidelijke fiscalisering van de AOW-premie opgenomen.<sup>63</sup>

*Figuur 4.2.2 Huidige en toekomstige tarieven inkomstenbelasting naar individueel inkomen, personen ouder dan 65 jaar*



<sup>63</sup> Merk op dat de lage inkomens geen last hebben van de fiscalisering, omdat het AOW-pensioen door de netto-netto koppeling wordt gecompenseerd.

#### 4.2.2 **Overzicht bestaande specifieke instrumenten**

Binnen de taakopdracht van de commissie vallen vijf regelingen die de mate waarin werken loont specifiek beïnvloeden. Zie tabel 4.2.1. Deze regelingen kunnen worden gezien als 'subsidie' op werk. Deels fungeren ze ook als tegemoetkoming voor verwervingskosten die voor eigen rekening komen.

Tabel 4.2.1 *Belastingfaciliteiten en toeslagen voor werkenden*

	<b>aantal personen (dzt)</b>	<b>budgettair belang 2013 (mln euro)</b>
<b>Algemeen</b>		
Arbeidskorting	8.955	8.840
Reisaftrek	130	30
<b>Huishoudens met kinderen</b>		
IACK	972	1.565
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	226	196
Kinderopvangtoeslag	456	2.677
<b>Totaal</b>		<b>13.308</b>

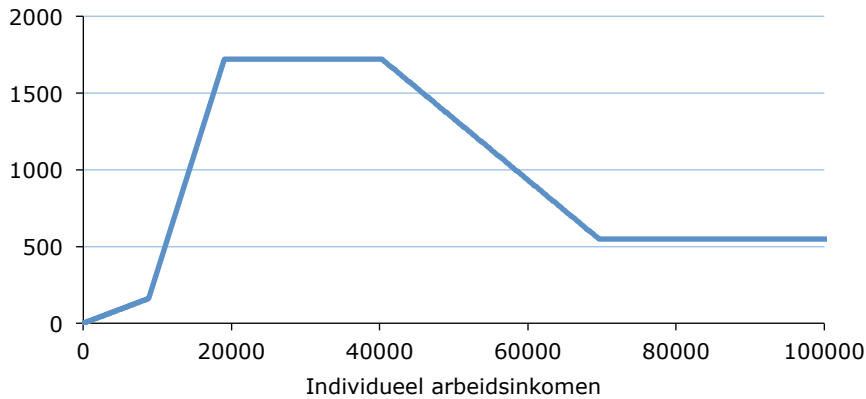
De arbeidskorting wordt als eerste behandeld. Een paragraaf over de instrumenten om werk te laten lonen voor huishoudens met kinderen volgt daarna.

Voor wat betreft de reisaftrek doet de commissie geen voorstellen. Deze aftrek betreft een forfaitair bedrag op basis van de gereisde afstand en het aantal dagen dat gereisd wordt. Aanvankelijk was het de bedoeling van het kabinet om deze regeling per 2013 af te schaffen. Dat zou binnen de vereenvoudigingsgedachte van de commissie passen. Inmiddels is een motie aangenomen door de Tweede Kamer waardoor de reisaftrek blijft bestaan.

#### 4.2.3 **Arbeidskorting verhogen en minder snel afbouwen**

Veruit de grootste en meest generieke regeling is de arbeidskorting. Figuur 4.2.3 laat zien dat de arbeidskorting tot minimumloon oploopt met het arbeidsinkomen. Vervolgens is de arbeidskorting constant. Vanaf een individueel inkomen van circa 40.000 euro loopt de arbeidskorting weer af tot een minimum van 550 euro. Ook de hoogste inkomens ontvangen dit bedrag.

Figuur 4.2.3 Hoogte arbeidskorting in euro's naar inkomen (2013)



De arbeidskorting is geëvolueerd uit het arbeidskostenforfait, een forfaitaire aftrek voor verwervingskosten. Verwervingskosten zijn kosten die iemand maakt om het arbeidsinkomen te verdienen. Deze kosten maken werken minder lonend. Gedacht kan worden aan reiskosten, uitgaven voor kleding, kosten voor de opvang van kinderen en vakliteratuur. Feitelijke verwervingskosten zijn sinds de herziening van 2001 niet meer aftrekbaar. Een uitzondering hierop vormt de reisaf trek. Hoewel dit een zekere ongelijkheid tot gevolg heeft tussen werkenden met veel en werkenden met weinig verwervingskosten, heeft een forfaitaire compensatie het voordeel van eenvoud. Ook vermijdt het conflicten over de vraag of, of in hoeverre, uitgaven zijn toe te rekenen aan het verwerven van inkomen. Overigens kan de werkgever bepaalde zakelijke verwervingskosten wel onbelast vergoeden (zie paragraaf 4.5.5).

Sinds de belastingherziening van 2001 is de arbeidskorting vooral instrumenteel ingezet om werken lonender te maken en om de koopkracht van werkenden met een laag inkomen te vergroten. De maximale arbeidskorting is – gecorrigeerd voor inflatie – sinds 2001 met ruim een derde toegenomen.

#### **Inactieven aan de slag**

De participatiegraad ligt in Nederland met 77 procent in 2011 ruim boven het EU-gemiddelde van 69 procent. Dat neemt echter niet weg dat ook een deel van de overige 23 procent van de potentiële beroepsbevolking (2,4 miljoen personen) aan de slag zou kunnen. Voor inactieven (werklozen, partners van alleenverdieners, arbeidsongeschikten, ouderen) kan de stap naar werken lonender worden gemaakt.

Voorals iemand een uitkering ontvangt, kan de stap naar werk niet of beperkt lonend zijn, omdat de uitkering dan wegvalt. Of werk loont is vooral van belang indien het ontvangen van een uitkering in meer of mindere mate een keuze is. Naarmate de voorwaarden voor de uitkering strenger zijn (als gemeenten een tegenprestatie verlangen of de uitkering korten bij onvoldoende inspanning), is het voor de participatiebeslissing minder relevant in welke mate de stap naar werk financieel loont.

Voor andere groepen, zoals minstverdienende partners is de stap naar werk in het algemeen wel lonend, al kan dit beperkt zijn door de afbouw van huurtoeslag en kosten voor kinderopvang.

Zoals te zien in tabel 4.2.2 is het accepteren van werk op minimumloonniveau vanuit de bijstand voor alleenverdieners en alleenstaande ouders in de huidige situatie niet of beperkt lonend.

Tabel 4.2.2 Werkloosheidsval 2013 (inkomensvoortgang bij aanvaarden werk op minimumloonniveau vanuit een bijstandsuitkering)

	2013 %	Euro per maand
Alleenverdiener met kinderen (vijf dagen werken) <sup>a</sup>	3%	60
Alleenstaande (vijf dagen werken)	16%	185
Alleenstaande ouder (vier dagen werken) <sup>a</sup>	-5%	-80
Alleenstaande ouder (vijf dagen werken) <sup>a</sup>	6%	100

<sup>a</sup> Er wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen tussen zes en elf jaar en gebruik van buitenschoolse opvang.

Het advies van de commissie bevat een verhoging van het maximum van de arbeidskorting met 410 euro (2017). Deze maatregel maakt de stap naar werk lonender.

### Oplossen werkloosheidsval alleenstaande ouders

Om de werkloosheidsval voor alleenstaande ouders die vier dagen gaan werken tegen minimumloon op te lossen, is meer nodig dan een verhoging van de arbeidskorting. Een belangrijke verklaring voor het feit dat alleenstaande ouders er financieel op achteruit gaan als ze gaan werken, is dat de tegemoetkoming voor de kosten van kinderen veel hoger is in de bijstand dan voor werkende alleenstaande ouders. Door alle regelingen die specifiek bedoeld zijn voor alleenstaande ouders te stroomlijnen in één regeling, verdwijnt dit verschil en daarmee de armoedeval. Dit onderdeel van het advies wordt toegelicht in paragraaf 4.5.2 over de stroomlijning van inkomensondersteuning. De aanvullende alleenstaande ouderkorting kan blijven bestaan. Doordat deze oploopt met het arbeidsinkomen (4,3 procent tot een maximum van 1.319 euro bij circa 30.000 euro), maakt deze meer uren werken lonender.

Voor de werkloosheidsval van alleenstaande ouders zijn ook de IACK en de kinderopvangtoeslag van belang. Op beide regelingen wordt ingegaan bij de voorstellen om te bevorderen dat deeltijdwerkers meer uren gaan werken. De voorstellen die daar worden gedaan houden de IACK en de kinderopvangtoeslag voor werkende alleenstaande ouders op minimumloonniveau gelijk.

### Actieven meer dagen werken

Met Nederland als Europees deeltijdwerkkampioen (figuur 3.2.1) is er bij actieven veel potentieel om het arbeidsaanbod in uren te verhogen.<sup>64</sup> Ongeveer de helft van de werkenden in Nederland werkt parttime. Bij vrouwen werkt ruim driekwart in deeltijd, bij mannen ruim een kwart.

Figuur 4.2.4 laat zien hoe de gemiddelde marginale druk er momenteel uit ziet. De marginale druk geeft dat deel van extra verdiend inkomen weer, dat ingeleverd moet worden aan belastingen en premies en door het verlies aan inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. De figuur toont dat de gemiddelde marginale druk over de hele populatie voor inkomens tot circa 20.000 euro toeneemt, en daarna schommelt rond de 50-55 procent. Bij een inkomen rond 5.000-6.000 euro is er een dal, dat wordt veroorzaakt doordat daar de IACK aanvangt. Er is een aanzienlijke spreiding in de marginale druk. Dit komt bijvoorbeeld doordat vooral bij lagere inkomens een deel van de werknemers te maken heeft met het afbouwtraject van de huurtoeslag.

Zelfstandigen, scholieren en studenten zijn niet opgenomen in de figuur. De marginale druk is gemeten bij een inkomensvoortgang van drie procent en een gelijkblijvend aantal gewerkte uren. In de figuur geven de dunne lijnen het 25<sup>e</sup>

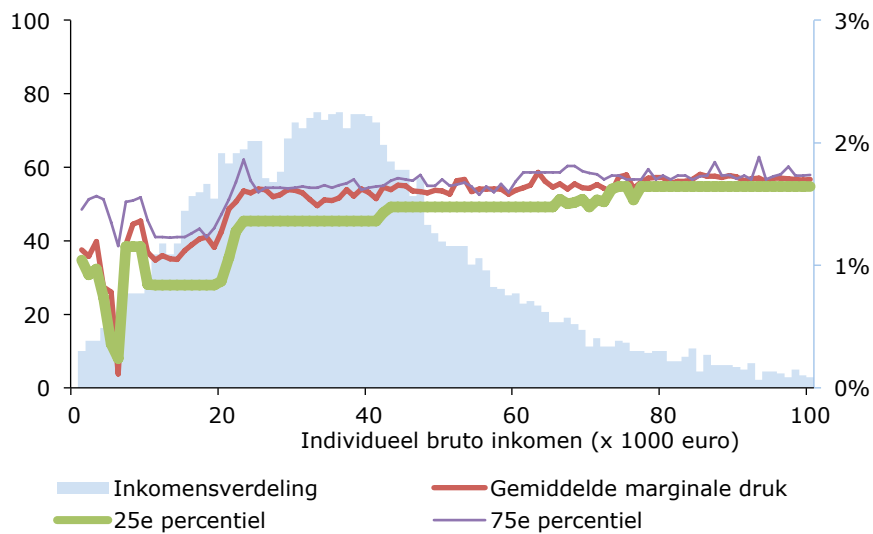
64 Siermann (2009), *Nederland is Europees kampioen deeltijdwerken*, CBS webmagazine.



percentiel (onderste lijn) en het 75<sup>e</sup> percentiel (bovenste lijn) weer. De percentiellijnen geven een indicatie van de spreiding in de marginale druk. Als bijvoorbeeld de lijn die het 75<sup>e</sup> percentiel weergeeft op zestig procent uitkomt, dan betekent dit dat een kwart van de werknemers met dat inkomen een marginale druk heeft die hoger ligt dan zestig procent.

De marginale druk is zowel van belang bij de vraag of meer uren werken loont als bij de vraag of meer verdienen loont. Dat laatste is belangrijk voor de arbeidsproductiviteit; Het stimuleert werknemers om in zichzelf te investeren door bijvoorbeeld te studeren en te proberen promotie te maken.

*Figuur 4.2.4 Marginale druk bij drie procent meer verdienen bij gelijkblijvend aantal uren; rechteras inkomensfrequentie (betreft in totaal 6,0 miljoen personen)*



De commissie verlaagt de marginale druk door de tarieven te verlagen. Het effect is het grootste in het inkomenstraject van het begin van de huidige tweede schijf tot het begin van de huidige vierde schijf, tussen 20.000 en 56.000 euro. De marginale druk gaat in dit traject met vijf procentpunten omlaag. Het tarief gaat van 42 procent naar 37 procent. Zoals te zien in figuur 4.2.4 bevinden zich op dit inkomenstraject veel werknemers. Ook voor hogere inkomens gaat het tarief omlaag, met drie procentpunten van 52 procent naar 49 procent.

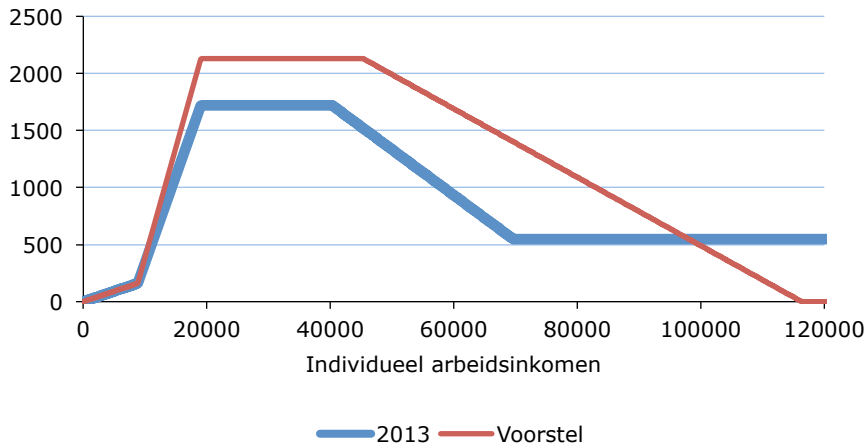
Er zijn ook voorstellen van de commissie die kunnen leiden tot een verhoging van de marginale druk. Het omzetten van een aftrekpost in een heffingskorting leidt er bijvoorbeeld toe dat mensen in de tweede belastingschijf terecht kunnen komen. Om dit effect te voorkomen, is het inkomen waarbij het nieuwe tweede tarief ingaat, verhoogd. Er vallen ongeveer evenveel belastingplichtigen in de nieuwe tweede schijf als in de huidige vierde schijf.

De commissie zet tevens de arbeidskorting in om de marginale druk te verlagen. De afbouw begint bij een ongeveer 5.000 hoger inkomen dan in 2013. De afbouw verloopt ook minder steil, met drie procent in plaats van met vier procent. Figuur 4.2.5 laat dit zien.

De arbeidskorting wordt afgebouwd tot nihil. Enerzijds is dit een vereenvoudiging. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat het effect van de arbeidskorting bij hele hoge

inkomens op de participatiebeslissing beperkter is dan bij lage inkomens.<sup>65</sup> Afbouwen van de arbeidskorting richt de faciliteit op de meest beïnvloedbare groep. De afbouw tot nihil leidt er wel toe dat de marginale druk voor werknemers met een inkomen tussen de 70.000 en 110.000 euro partieel gezien toeneemt. Het aantal werknemers is in dit traject relatief beperkt. Bovendien wordt de verhoging van de marginale druk met drie procent teniet gedaan door de verlaging van de tarieven.

*Figuur 4.2.5 Hoogte arbeidskorting in euro's naar inkomen in 2013 en in voorstel*



#### **4.2.4 Werken lonender maken voor huishoudens met kinderen**

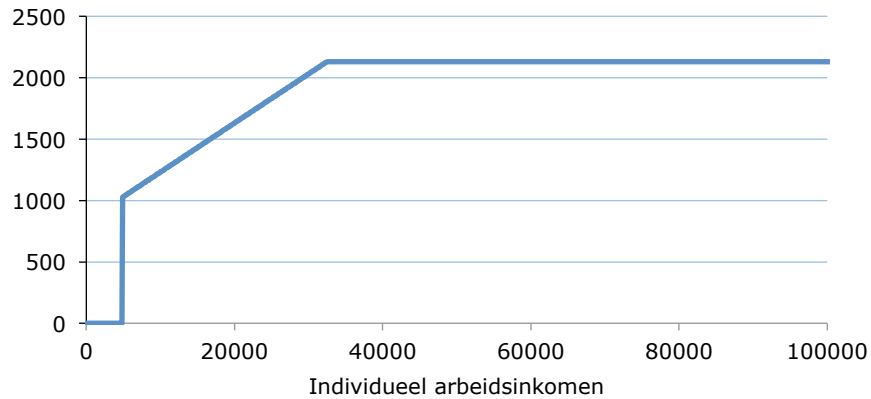
Nederland kent een aantal instrumenten die de participatiebeslissing beïnvloeden van ouders met kinderen. De achterliggende gedachte is dat ouders met kinderen onder de 12 jaar hun werk moeten combineren met de zorg voor hun kinderen. De belangrijkste instrumenten zijn de IACK en de kinderopvangtoeslag. Deze paragraaf beschrijft de instrumenten. In het tweede deel komt de commissie op basis van analyse tot een advies om de arbeidsparticipatie te stimuleren door meer dagen werken lonender te maken voor minstverdienende partners.

##### **IACK**

De IACK is een heffingskorting voor werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar. De korting loopt op vanaf ongeveer 1.000 euro bij een arbeidsinkomen van iets minder dan 5.000 euro tot ruim 2.100 euro bij een inkomen iets onder modaal (circa 33.000 euro). Figuur 4.2.6 toont het verloop.

<sup>65</sup> Jongen, Mastrogiacomo, Ter Weel (2009), *Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?*, CPB Policy Brief 2011/14.

*Figuur 4.2.6 IACK in euro's naar hoogte van inkomen (2013)*



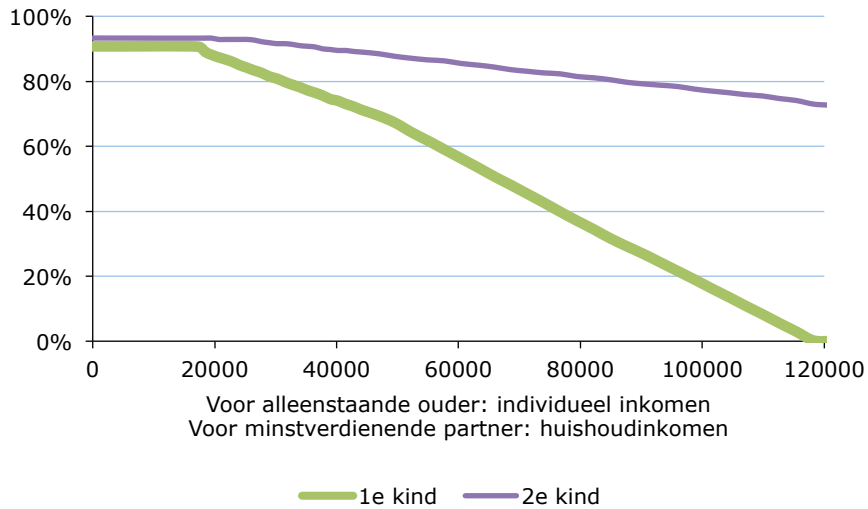
Achtergrond van de IACK is de gedachte dat er voor ouders met jonge kinderen een extra drempel is om aan het arbeidsproces deel te nemen vanwege de noodzakelijke combinatie van arbeid en zorg. Zij zullen hierdoor minder participeren dan mensen zonder kinderen. Tot de extra drempel kunnen de netto kosten voor formele of informele kinderopvang worden gerekend, maar het kan ook breder worden gezien als benodigd extra georganiseerd (halen en brengen, opvang voor zieke kinderen, zwemles en cetera) waar werkenden zonder kinderen niet mee worden geconfronteerd. De hoogte van 'de drempel' neemt in theorie toe per gewerkte dag en indirect met het inkomen.

***Kinderopvangtoeslag***

De kinderopvangtoeslag biedt een gedeeltelijke compensatie voor de feitelijke uitgaven aan formele kinderopvang: dagopvang, voor- en naschoolse opvang en gastouderopvang. Het vergoedingspercentage voor het eerste kind loopt in 2013 af van circa 91 procent bij lage inkomens tot nihil bij de hoogste inkomens (tot en met 2012 werd tot 33 procent afgebouwd). De tabel gaat uit van het gezamenlijk verzamelinkomen. Minstverdienende partners ontvangen, omdat het inkomen van de partner ook meetelt, een lagere tegemoetkoming dan alleenstaande ouders. De mate waarin hangt af van het inkomen van de partner. Omdat de kinderopvangkosten van het tweede en volgende kind bovenop de kosten voor het eerste kind komen is het vergoedingspercentage voor het tweede en volgende kind hoger. Figuur 4.2.7 laat dit zien.

Sinds 2012 komen alleen uren die in verhouding staan tot de gewerkte uren in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Er gelden ook maxima voor de kosten per uur die voor subsidie in aanmerking komen. Deze maxima verschillen per type opvang.

Figuur 4.2.7 Vergoedingspercentages kinderopvangtoeslag (2013)



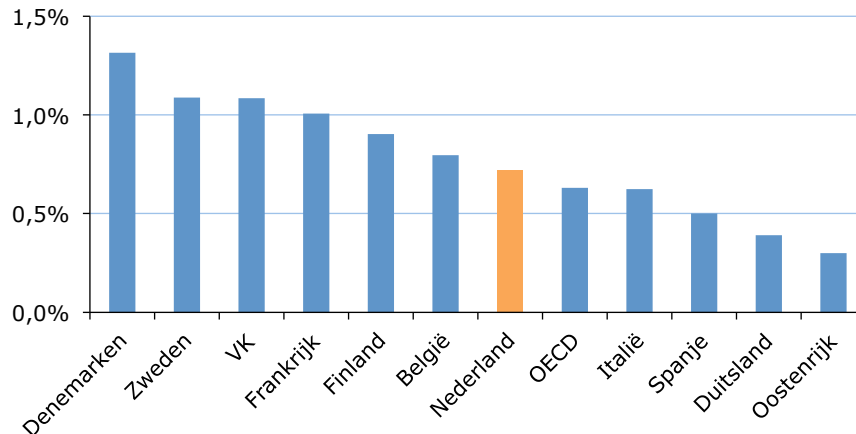
De kinderopvangtoeslag maakt werken voor alleenstaande ouders en minstverdienende partners lonender omdat een deel van de kosten van formele kinderopvang wordt vergoed. Anders dan de andere participatie-instrumenten zoals de arbeidskorting en de IACK, is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van het gezamenlijk huishoudinkomen in plaats van het individuele arbeidsinkomen. De mate waarin werken loont is hierdoor voor minstverdienende partners sterk afhankelijk van het inkomen van de partner en bovendien van (toevallige) aftrekposten die doorwerken in het verzamelinkomen.

De mate waarin de kinderopvangtoeslag meer dagen werken stimuleert is beperkt. Enerzijds stimuleert de toeslag een dag extra werken doordat een deel van de kosten voor een dag extra kinderopvang wordt vergoed. Anderzijds wordt de toeslag over eerdere dagen echter juist lager door de sterke inkomensafhankelijkheid. Bij de voorstellen om meer dagen werken lonender te maken, wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Een tegemoetkoming voor formele opvang compenseert voor het feit dat informele opvang niet wordt belast (en de kosten van formele opvang niet aftrekbaar zijn). De soms zeer hoge vergoedingspercentages kunnen echter uitnodigen tot ondoelmatig gebruik van opvang en een verschuiving van informele naar formele opvang.

De collectieve uitgaven aan kinderopvang liggen in Nederland (0,72 procent van het BBP, zie figuur 4.2.8) boven het OESO-gemiddelde (0,63 procent van het BBP), maar blijven achter bij landen als Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 4.2.8 Overheidsuitgaven aan kinderopvang als percentage van BBP (2008)<sup>a</sup>



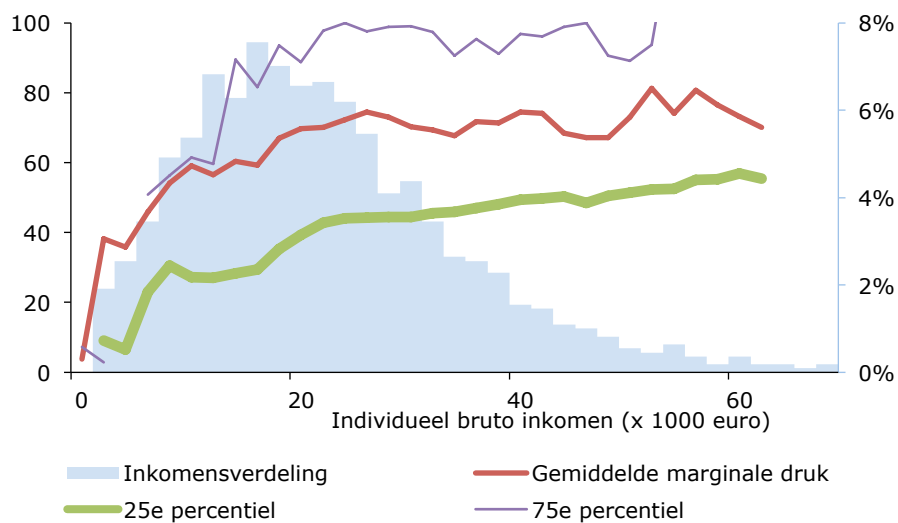
<sup>a</sup> Hier wordt een internationale definitie van uitgaven aan kinderopvang gehanteerd die breder is dan de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag.

Bron: OECD (2011), *Doing Better for Families*, p 143.

### Stimuleren dat minstverdienende partners meer dagen gaan werken

Een belangrijke groep die veel in deeltijd werkt, betreft de tweeverdieners met kinderen. Momenteel is voor de grote groep minstverdienende partners met kinderen een dag extra werken in veel gevallen niet of nauwelijks lonend. Zoals blijkt uit figuur 4.2.9 is de marginale druk bij midden- en hogere inkomens vaak erg hoog. Hier is, om rekening te houden met de kosten van kinderopvang, gerekend met de marginale druk wanneer er een extra dag wordt gewerkt (en er een extra dag kinderopvang wordt afgenomen). Als bijvoorbeeld de lijn die het 75<sup>e</sup> percentiel weergeeft op 95 procent uitkomt, dan betekent dit dat een kwart van de werknemers met dat inkomen een marginale druk heeft die hoger ligt dan 95 procent, hetgeen een extra dag werken nauwelijks lonend maakt.

Figuur 4.2.9 Marginale druk bij dag extra werken minstverdienende partner met kinderen inclusief kosten kinderopvang; rechteras inkomensfrequentie (betreft in totaal 1,0 miljoen personen)



Bron: SZW.

Vrouwen met kinderen zijn bij de keuze om meer uren te werken relatief gevoelig voor financiële prikkels.<sup>66</sup> Het is daarom onverstandig dat juist voor deze groep de marginale druk zo hoog is.

Zowel de IACK als de kinderopvangtoeslag komt de minstverdienende partner en de alleenstaande ouder tegemoet. Vanuit de wens om te vereenvoudigen zou het voor de hand kunnen liggen om met slechts één van beide instrumenten verder te gaan. Beide instrumenten bereiken echter verschillende doelgroepen en hebben elk hun eigen voor- en nadelen.

De gedachte achter de IACK is relatief lastig te begrijpen en naar verwachting is de IACK minder bekend bij (aanstaande) ouders. Als de IACK onbekend is, zullen ouders het financiële voordeel van de IACK niet meewegen bij de keuze om na de geboorte van een eerste kind te blijven werken of op een later moment weer aan de slag te gaan. Het is ook de vraag of een extra algemene stimulans voor minstverdienende partners wel nodig is. Als zij gaan werken, verliezen ze immers – en hierin verschillen ze met alleenverdieners, alleenstaanden en alleenstaande ouders – geen uitkering. Een voordeel van de IACK is dat deze ook een tegemoetkoming biedt aan ouders die de opvang informeel (kunnen) organiseren. Afschaffing van de IACK zou in hun nadeel zijn. Omdat de IACK oploopt met het inkomen, maakt deze meer uren werken lonender.

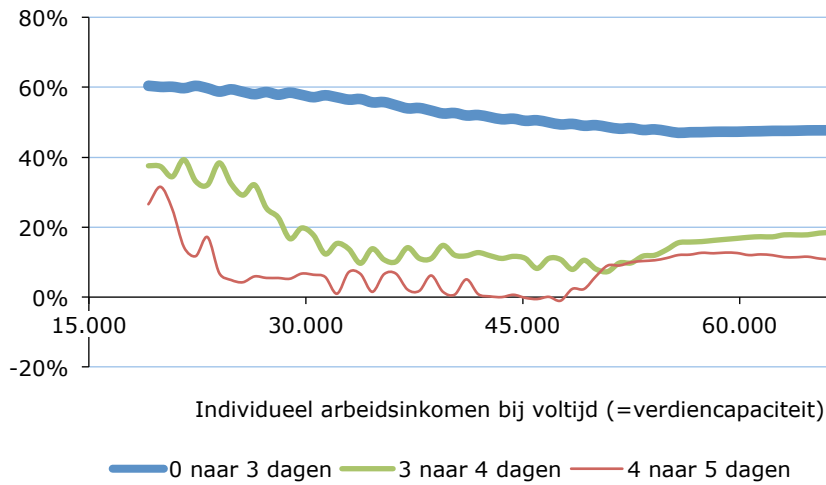
Voordeel van de kinderopvangtoeslag is dat deze is gericht op werkenden die zijn aangewezen op - of in elk geval gebruik maken van - formele opvang. Nadeel is dat de soms hoge vergoedingspercentages niet bijdragen aan een verantwoord gebruik van deze dure voorziening. Voor het stimuleren van meer dagen werken is het ongunstig dat de compensatie afneemt met het inkomen. Voor de samenleving is een nadeel van de kinderopvangtoeslag dat de kosten voor de maatschappij niet altijd in verhouding staan tot de belasting die de werkende betaalt. Hierbij kunnen ook andere overwegingen een rol spelen, zoals het belang van 'meedoen' en de positieve effecten op de ontwikkeling van het kind, met name voor kinderen uit een achterstandpositie.<sup>67</sup>

Concluderend ziet de commissie geen aanleiding om de IACK af te schaffen ten gunste van de kinderopvangtoeslag, noch om de kinderopvangtoeslag af te schaffen en de IACK te verhogen. De commissie adviseert wel om de kinderopvangtoeslag veel meer te richten op het aantrekkelijk maken van meer dagen werken.

Figuur 4.2.10 laat zien welk deel van het inkomen een minstverdienende partner met gebruik van kinderopvang zelf overhoudt afhankelijk van het inkomen dat hij of zij zou verdienen in voltijd bij de stap van nul naar drie dagen werken, van drie naar vier en van vier naar vijf. Bij werk in deeltijd is het werkelijke inkomen lager. Figuur 4.2.11 geeft een verdeling van minstverdienende partners naar het inkomen dat zij zouden verdienen als ze voltijds zouden werken.

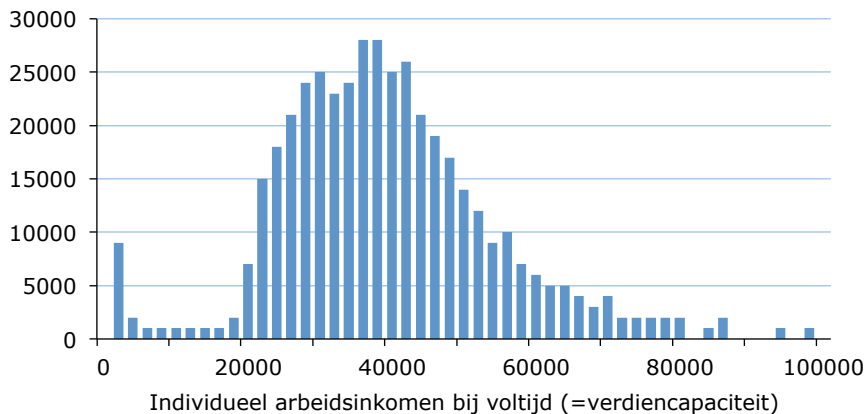
66 Jongen, Mastrogiacomo, Ter Weel (2009), *Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?*, CPB Policy Brief 2011/14.  
67 SEO (2011), *De waarde van kinderopvang*, Amsterdam.

Figuur 4.2.10 Deel loon naar minstverdienende partner bij meer dagen werken (2013)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Uitgangspunten: één kind dagopvang, één kind buitenschoolse opvang, één dag informele opvang, partner verdient anderhalf maal het inkomen dat de minstverdienende in voltijd zou verdienen.

Figuur 4.2.11 Aantal minstverdienende partners met kinderopvangtoeslag naar het inkomen dat zij zouden verdienen bij een voltijd dienstverband



Hoewel de marginale druk verschilt afhankelijk van het aantal en de leeftijd van de kinderen, het inkomen van de partner en eventuele aftrekposten die doorwerken in het verzamelinkomen, laten figuren 4.2.10 en 4.2.11 zien dat het voor veel minstverdienende partners niet loont om meer dagen te werken. Drie dagen werken loont behoorlijk. De vierde dag loont – behalve bij de laagste inkomens - vrijwel niet; de vijfde dag helemaal niet.

Voor de samenleving is het per saldo gunstig als minstverdienende partners die in voltijd een modaal (33.000 euro) of hoger inkomen zouden verdienen, een vierde of vijfde dag gaan werken. De baten in de vorm van extra belastingopbrengst overstijgen in de regel de kosten in de vorm van extra uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Dit is exclusief eventuele hogere toekomstige belastingopbrengsten (carrière-effect). Bij lagere verdien capaciteiten geldt het omgekeerde. De extra kosten voor de samenleving aan kinderopvangtoeslag kunnen veel groter zijn dan de extra belastingopbrengst. Dat het alleen voor lage inkomens loont om vier of vijf dagen te gaan werken is een indicatie dat

participatiebevordering als doel op zich in deze situatie contraproductief uitpakt voor het achterliggende doel om het draagvlak van de collectieve voorzieningen te vergroten.<sup>68</sup>

### ***Kinderopvangtoeslag baseren op het individuele inkomen?***

Recent heeft de OESO de aanbeveling gedaan om de kinderopvangtoeslag voor minstverdienende partners te baseren op het eigen inkomen.<sup>69</sup> Of werken loont hangt dan niet meer af van het inkomen van de partner. Door het vervallen van aftrekposten of het omzetten van aftrekposten in heffingskortingen beïnvloeden ook aftrekposten de mate waarin werk loont niet meer.<sup>70</sup> De toeslag kan dan meer worden afgestemd op het lonend maken van meer dagen werk in balans met de kosten voor de maatschappij.

Het baseren van de kinderopvangtoeslag op het individuele inkomen acht de commissie op basis van de eigen analyse een zinvolle richting. Het past bij een arbeidsparticipatie-instrument en maakt een extra dag werken in potentie lonender voor een grote groep deeltijdwerkers. De commissie is voornemens hier in het eindrapport op terug te komen. Tegen die tijd is er naar verwachting een nieuw CPB-model beschikbaar, waarin de afweging voor een minstverdienende partner om een extra dag te gaan werken met gebruik van kinderopvang meer specifiek is gemodelleerd. Om een beeld te geven van de mate waarin een dag extra werken dan lonend wordt, bevat het vervolg van deze paragraaf een mogelijke concrete uitwerking.

In de doorrekening is de commissie uitgegaan van de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag. Doordat aftrekposten vervallen of worden omgezet in heffingskortingen stijgen de verzamelinkomens, vooral van eigenwoningbezitters. Dit zou leiden tot een lagere kinderopvangtoeslag. Om dit effect te beperken is de budgettaire besparing gebruikt om de inkomensstappen in de kinderopvangtoeslagtabel te verlengen.

### ***Mogelijke concrete uitwerking: hogere vergoeding voor alleenstaande ouders dan voor minstverdienende partners***

Zonder nadere maatregelen zouden minstverdienende partners, als het inkomen van de partner niet meer meetelt, dezelfde hoge vergoedingspercentages gaan ontvangen als alleenstaande ouders. Dat is echter voor het laten lonen van werk niet nodig. Om werk lonend te laten zijn voor alleenstaande ouders zijn hogere vergoedingspercentages nodig, omdat zij als ze vanuit de bijstand gaan werken een uitkering kwijtraken.<sup>71</sup>

Om deze reden worden de vergoedingspercentages voor minstverdienende partners gemaximeerd (op ca 60 procent voor het eerste en 82 procent voor het tweede en volgende kind). Ook worden de inkomensgrenzen met een derde ingekort. Er gaat dan per saldo evenveel geld om in de kinderopvangtoeslag als in de huidige situatie. Het maximeren van de vergoedingspercentages heeft als bijkomend voordeel dat voor een groot deel van de minstverdienende partners de kinderopvangtoeslag niet meer inkomensafhankelijk is. Naarmate minstverdienende partners meer dagen gaan werken en meer gebruik van kinderopvang gaan maken, gaan ze nog steeds een aanzienlijk hogere eigen bijdrage voor de kinderopvang betalen. De kinderopvangtoeslag over dagen die hij of zij al werkte wordt tot een bepaald inkomen echter niet meer direct verlaagd. Figuur 4.2.12 laat zien hoe de kinderopvangtoeslagpercentages eruit komen te zien (vergelijk figuur 4.2.7).

68 Borghans, L., 2009, *Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie*, TPEdigitaal, vol. 3(2): 34-52.

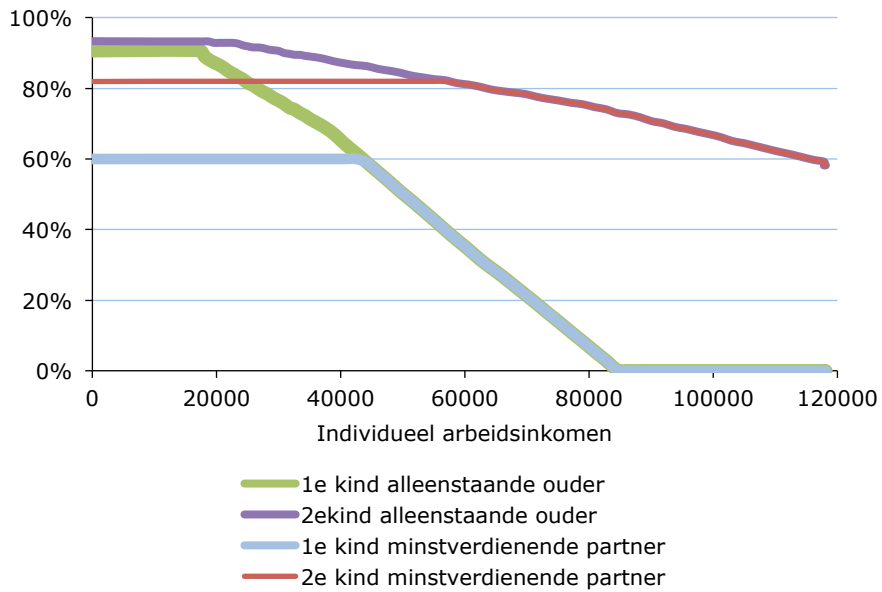
69 OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2012*, OECD Publishing, P 87.

70 Dit kan ook bereikt worden door de kinderopvangtoeslag te baseren op hetzelfde inkomensbegrip, het individuele arbeidsinkomen, als de andere regelingen voor werkenden: de arbeidskorting en de IACK.

71 Het niet langer hoeven uitkeren van de bijstand is voor de samenleving een voordeel.

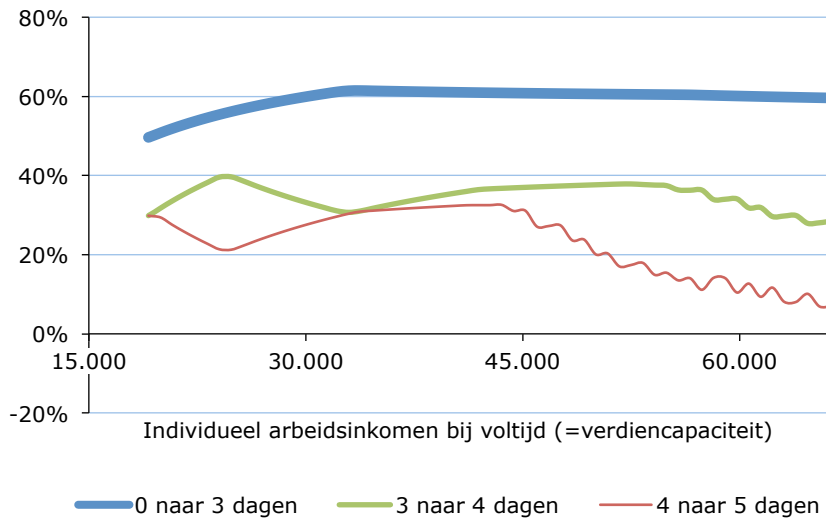


*Figuur 4.2.12 Voorstel vergoedingspercentages kinderopvangtoeslag*



Figuur 4.2.13 toont dat het in de nieuwe situatie voor de meeste minstverdienende partners veel lonender wordt om een extra dag te gaan werken. Ook de stap van nul naar drie dagen blijft lonend, vergelijk figuur 4.2.10.

*Figuur 4.2.13 Effect voorstel: deel loon naar minstverdienende partner bij meer dagen werken*



### 4.3 **Verschuiving van de lastendruk naar indirecte belastingen**

#### *Minder verstoring en meer soliditeit*

In verhouding tot de loon- en inkomstenbelasting heeft de BTW in principe een minder versturende werking op de economie. De BTW heeft geen versturende invloed op de beslissing om te sparen of te investeren, op productiepatronen, op de handel en op de concurrentiekracht. Dit is ook zichtbaar in de door de OESO ontwikkelde ranglijst van versturende belastingen. Deze organisatie toonde aan op basis van empirisch onderzoek<sup>72</sup> dat indirecte belastingen minder versturend zijn dan directe belastingen. In een studie in opdracht van de Europese Commissie<sup>73</sup> concludeert het IFS dat een lastenverschuiving naar de BTW leidt tot een stijging van de totale productiviteit en een verbetering van de concurrentiekracht, zelfs als de prijzen en wisselkoersen zich hebben aangepast. Het instituut vindt echter geen overtuigende redenen dat een lastenverschuiving naar de BTW de jaarlijkse groei van het BBP op lange termijn zou beïnvloeden.

In berekeningen voor de Studiecommissie Belastingstelsel heeft het CPB geconcludeerd dat lastenverschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar de BTW bij bepaalde vormen van verlaging van de loon- en inkomstenbelasting positieve effecten heeft op de productie en het BBP. De BTW is bovendien stabiel en solider dan de loon- en inkomstenbelasting. Op korte termijn zullen huishoudens inkomensschokken eerder opvangen door te sparen of te ontsparen dan door hun consumptie aan te passen. Bij de toenemende vergrijzing zal de grondslag van de BTW sneller toenemen dan die van de loon- en inkomstenbelasting. De opbrengst van de BTW groeit op lange termijn gelijkmatig mee met het BBP<sup>74</sup>.

Op korte termijn, zolang de prijzen nog niet zijn aangepast, kunnen de effecten van lastenverschuiving naar de BTW veel groter zijn dan op lange termijn. Met name bij een schuif vanuit de loon- en inkomstenbelasting of de sociale premies zijn gunstige effecten op het BBP en de werkgelegenheid te verwachten<sup>75</sup>.

In de internationale reactie op de economische crisis zijn deze inzichten terug te vinden. Veel landen gingen over tot lastenverzwaring om begrotingstekorten te verminderen en kozen daarbij voor een verhoging van de BTW. Sinds 2008 is in 16 van de 27 EU-landen het standaard-BTW-tarief verhoogd. Het gemiddelde tarief steeg tussen 2008 en 2012 van 19,4 naar 21 procent. Ook in Nederland is per 1 oktober 2012 het standaard BTW-tarief verhoogd van 19 naar 21 procent. De verhoging is niet bedoeld als een permanente lastenverzwaring. In 2013 wordt al 1,5 miljard euro van de opbrengst teruggesluisd door lagere loon- en inkomstenbelasting en hogere toeslagen. In de jaren 2014 en 2015 zal de belastingdruk op arbeid verder omlaag gaan. Op deze manier wordt een lastenverschuiving in plaats van een lastenverzwaring bereikt.

72 OECD (2008) eerder geciteerd in paragraaf 3.3

73 IFS (projectleider): *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, final report*, London, 2011

74 zie ook paragraaf 3.2

75 zie IFS (2011) p.24

Tabel 4.3.1 BTW-tarieven in de EU, percentages in 2008 en de eerste helft van 2012

land	2008		2012	
	standaard	verlaagd	standaard	verlaagd
Denemarken	25		25	
Zweden	25	12/6	25	12/6
<b>Finland</b>	<b>22</b>	<b>17/8</b>	<b>23</b>	<b>13/9</b>
België	21	12/6	21	12/6
Italië	20	10/4	21	10/4
Oostenrijk	20	10	20	10
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	<b>17,5</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>5</b>
<b>Frankrijk</b>	<b>19,6</b>	<b>5,5/2,1</b>	<b>19,6</b>	<b>7/5,5/2,1</b>
Duitsland	19	7	19	7
Nederland	19	6	19	6
<b>Spanje</b>	<b>16</b>	<b>7/4</b>	<b>18</b>	<b>8/4</b>
ongewogen gemiddelde EU	19,4	9,3/6,5	21	10,7/7,3

Bron: Europese Commissie, Taxation trends in the European Union 2012 edition. (vetgedrukte landen hebben één van de tarieven verhoogd. In het najaar van 2012 hebben Nederland en Spanje het standaard BTW-tarief verhoogd tot 21 procent). Waar in de tabel meer verlaagde tarieven zijn weergegeven, is sprake van een toegestane afwijking (derogatie) van de EU-regels

#### **Uniformering van de BTW-tarieven.**

Binnen de EU is het BTW-systeem verregaand geharmoniseerd. Dit houdt onder meer in dat bepaalde sectoren (bankwezen, zorg, onderwijs) zijn vrijgesteld en dat de mogelijkheid bestaat naast een standaardtarief twee verlaagde tarieven te hanteren. Nederland kent één verlaagd tarief van zes procent. In tabel 4.3.2 is weergegeven hoeveel de BTW-opbrengst zou stijgen als de het verlaagde tarief zou worden afgeschaft en de betreffende goederen en diensten onder het tarief van 21 procent zouden vallen.

Tabel 4.3.2 Budgettair belang van het verlaagde BTW-tarief voor verschillende categorieën ten opzichte van het standaardtarief van 21.

Categorie	budgettair belang (mln euro)
Voeding en genotmiddelen	4.800
Horeca (voeding + logies)	1.700
Geneesmiddelen en medische apparaten	1.100
Personenvervoer	1.000
Cultuur en ontspanning	1.000
Arbeidsintensieve diensten	500
Sierteelt	200
Water	200
<b>Totaal</b>	<b>10.500</b>

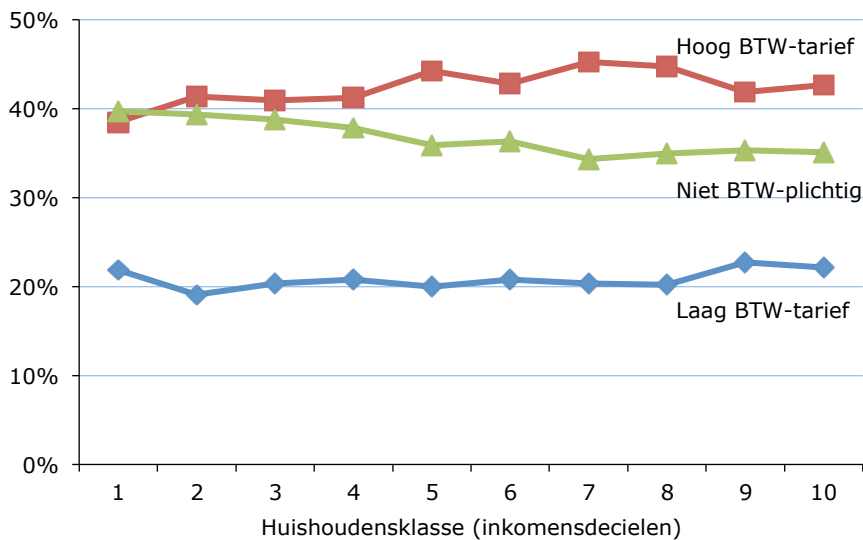
In de economische literatuur wordt het hanteren van verschillende tarieven en vrijstellingen als een bron van inefficiëntie gezien. Vrijstellingen en verlaagde tarieven leiden tot hogere complexiteit, hogere administratieve lasten, hogere uitvoeringskosten en verstoring van consumptiepatronen. Volgens Johnson & Myles<sup>76</sup> kan een hogere mate van efficiency van het stelsel worden bereikt met vergelijkbare verdelingseffecten 'by having a uniform VAT-system with the direct tax and benefit system achieving the desired redistribution.' Vrij algemeen wordt gepleit voor een neutraal belastingstelsel. Een neutraal stelsel heeft minder invloed

76 Johnson, Paul and Gareth Myles: *The Mirrlees Review*, Fiscal Studies, vol 32, no.3, pp. 319-329 (2011).

op keuzes van personen, ook op die tussen verschillende soorten consumptiegoederen.

De argumenten voor het hanteren van verlaagde tarieven en vrijstellingen zijn zwak. Het meest gebruikte argument voor een verlaagd tarief is dat de eerste levensbehoeften lager belast moeten worden om met name huishoudens met lagere inkomens te ontzien. Dat is een herverdelingsargument, waarvan het de vraag is of het nog wel geldig is. Figuur 4.3.1 geeft het budgetaandeel weer van goederen en diensten in de verschillende BTW-tarieven bij verschillende inkomensklassen in Nederland in 2009.

*Figuur 4.3.1 Verdeling van bestedingen over BTW-groepen naar inkomensdecielen van huishoudens, 2009*



Bron: Bettendorf, Cnossen en Van Ewijk (2012).<sup>77</sup>

Uit deze cijfers blijkt dat het budgetaandeel van goederen en diensten in het lage BTW-tarief bij huishoudens met een laag inkomen nauwelijks verschilt van dat bij huishoudens met een hoger inkomen. Om de inkomensverschillen desgewenst te verkleinen is de inkomstenbelasting dus een beter instrument.

Een ander argument voor tariefdifferentiatie is dat het indelen van goederen in verschillende tarieven kan helpen om externe effecten te internaliseren. Daarvoor is de BTW echter niet geschikt. Het is op grond van Europese regelgeving niet toegestaan tarieven te differentiëren op grond van productiewijze van overigens gelijke producten. Een voorbeeld hiervan is het pleidooi om alleen producten van niet-biologische landbouw over te brengen naar het standaardtarief.

### **Vermindering vrijstellingen**

De vrijstellingen van BTW die Nederland kent, zijn voor het overgrote deel in Europese regelgeving vastgelegd. Nederland kan daar eenzijdig niets aan veranderen. Echter, net zoals voor het lage tarief is de onderbouwing voor deze vrijstellingen zwak. Daarnaast zorgen juist de vrijstellingen voor extra economische verstoringen, belastingarbitrage en administratieve rompslomp. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door het gegeven dat er geen BTW-voortrek mogelijk is

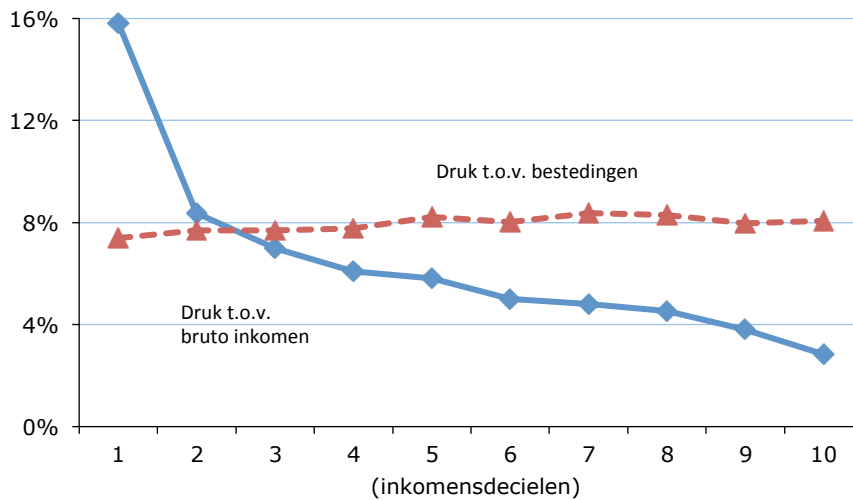
<sup>77</sup> Bettendorf, Cnossen en Van Ewijk: *BTW-verhoging treft hoge en lage inkomens even sterk*, [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 25 april 2012.

met betrekking tot vrijgestelde goederen en diensten. Bovendien leiden BTW-vrijstellingen tot allerlei constructies. De Hoge Raad heeft juist dit voorjaar een aantal arresten gewezen inzake misbruik van recht met BTW-constructies door met name gemeenten en ziekenhuizen. Bij vrijwel al deze zaken is de Belastingdienst in het gelijk gesteld.

### **Inkomenseffecten BTW-verhoging**

Vaak wordt gesteld dat een verhoging van de BTW regressief uitpakt: in procenten van het inkomen is het effect van BTW-verhoging groter voor lage inkomensgroepen dan voor hoge inkomensgroepen. Deze stelling is onder andere naar voren gebracht door Trimp en De Kam<sup>78</sup>. Het is waar als gekeken wordt naar de BTW-druk op het brutoinkomen. Deze drukverdeling is weergegeven in de getrokken lijn in figuur 4.3.2.

*Figuur 4.3.2 BTW-druk als percentage van het bruto inkomen en van de bestedingen naar inkomensdecielen van huishoudens, 2009*



Bron: Bettendorf, Cnossen en Van Ewijk (2012).

Er zijn echter ook redenen om op een andere manier naar de druk van de BTW te kijken. Zo wordt de fractie die aan BTW wordt uitgegeven door hogere inkomens beperkt door het feit dat een groter deel van het bruto inkomen aan directe belastingen wordt besteed. Bovendien sparen hogere inkomens meer. Uiteindelijk zullen deze besparingen geconsumeerd worden en dan drukt daar ook de hogere BTW op. In het lopende jaar is dat niet zichtbaar. Bettendorf e.a. relateren de druk van de BTW aan de bestedingen. Dat geeft een stabiel beeld omdat bestedingen minder variëren over de levensloop dan inkomen. Het sluit bovendien beter aan bij het koopkrachtbegrip. Koopkracht wordt immers gedefinieerd als het netto besteedbaar inkomen.

Als percentage van de bestedingen loopt de betaalde BTW zelfs een klein beetje op met het inkomen. Bij koopkrachtberekeningen van het CPB wordt een BTW-verhoging doorgerekend als een toename van de inflatie. Deze werkt procentueel gelijk op het besteedbaar inkomen van alle inkomensklassen.

78 Trimp, R en C.A de Kam: *De drukverdeling van collectieve lasten*, ESB 96 (4623), pp. 698-701, 2011

### **Advies**

De commissie constateert dat een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar de BTW leidt tot een minder verstoring en meer solide belastingstelsel. Verder is er binnen de Europese Unie een tendens te zien naar een groter aandeel van de BTW in de belastingopbrengsten. Dit biedt volgens de commissie kansen om in Nederland in navolging van de verhoging van het standaard BTW-tarief per 1 oktober 2012 het aandeel van de BTW in de belastingopbrengst te vergroten en de opbrengst te gebruiken voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. De commissie onderschrijft ook de voordelen van uniformering van het BTW-tarief op lange termijn. De commissie ziet echter problemen ontstaan in de grensstreken als de Nederlandse BTW-tarieven te sterk gaan verschillen van die in de ons omringende landen. Daarom is er in het voorstel van de commissie rekening mee gehouden dat in de volgende kabinetsperiode zowel het standaard BTW-tarief als het verlaagde tarief met twee procentpunt verhoogd worden. Door deze maatregel wordt enerzijds een verdere stap gezet in de richting van verschuiving naar indirecte belastingen en wordt anderzijds voorkomen dat de verschillen met België en Duitsland te ver oplopen.

Voor de periode na 2017 blijft het streven om de lasten verder te verschuiven en te komen tot een convergeren van tarieven. De daadwerkelijke invulling van dit voornemen wordt echter afhankelijk van de ontwikkelingen van de BTW-tarieven in de ons omringende landen.

## **4.4 De woningmarkt weer in beweging brengen**

### *De woningmarkt vraagt om een integrale aanpak*

De commissie had de beschikking over een stroom van rapporten, adviezen en artikelen die over de woningmarkt zijn uitgebracht in de laatste jaren, zowel nationaal als internationaal. De commissie wijst hier met name op de rapporten "Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers",<sup>79</sup> "Housing and the Economy, Policies for Renovation",<sup>80</sup> "Naar een integrale hervorming van de woningmarkt",<sup>81</sup> de studie "Hervorming van het Nederlandse woonbeleid"<sup>82</sup> en essays geschreven voor de Studiecommissie Belastingstelsel.<sup>83</sup> Recent zijn uitgebracht een plan over de woningmarkt door de marktpartijen zelf: Wonen 4.0<sup>84</sup> en het rapport "Naar een duurzame financiering van de woningmarkt".<sup>85</sup>

Hoewel er accentverschillen zijn naarmate de achtergrond van de auteur(s), wijzen alle in dezelfde richting: de Nederlandse woningmarkt functioneert niet goed en dient ingrijpend te worden hervormd waarbij tegelijkertijd zowel de huur- als de koopmarkt wordt aangepakt, de (fiscale) subsidies dienen aanzienlijk te worden verminderd zodat meer marktwerking ontstaat. Deze richting wordt bevestigd door de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de diverse deskundigen.

Dat de woningmarkt al langere tijd niet goed functioneert is niet alleen geconstateerd door adviesorganen en wetenschap, maar ook door de regering. Al in 1989 gaf staatssecretaris Heerma van Volkshuisvesting aan dat de doorstroming

79 De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (2009).

80 OECD (2011). Volgens de OESO is de subsidie op hypotheeklen in Nederland hoger en de verhuismobiliteit lager dan gemiddeld.

81 De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad (2010).

82 Van Dijk, M.F., en Romijn, G.(2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*.

83 *Continuïteit en vernieuwing* (2010).

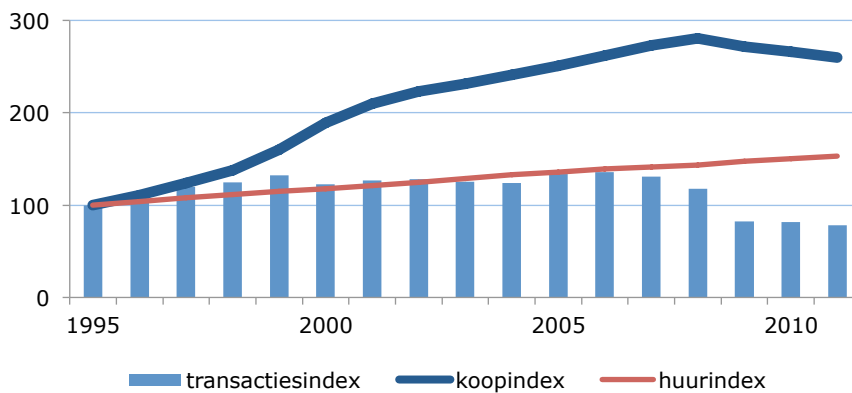
84 Vereniging Eigen Huis, de Woonbond, Aedes en de NVM, VBO Makelaar en VastgoedPro (2012).

85 Eric Bartelsman, Roel Beetsma, Harald Benink, Peter Boelhouwer, Arnoud Boot, Lans Bovenberg, Dirk Brounen, Johan Conijn, Piet Eichholtz, Jean Frijns, Harry Garretsen, Kees Goudswaard, Bas Jacobs, Kees Koedijk, Rick van der Ploeg, Hugo Priemus, Dirk Schoenmaker, Elmer Sterken, Leo Stevens, Casper de Vries, Herman Wijffels en Sweder van Wijnbergen (2012).

met name in de gereguleerde huursector sterk te wensen overliet<sup>86</sup> en in december 2000 constateerde het toenmalige kabinet in de Nota Wonen van staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ook dat de woningmarkt niet goed functioneert: "(er) kan niet worden gesproken van een open en dynamische markt".<sup>87</sup>

De waarde van woningen is sinds het midden van de jaren negentig ruim verdubbeld – zie figuur 4.4.1 –. De aanzienlijke prijsstijging is, naast de opwaartse druk door de fiscale regeling die financiering met vreemd vermogen stimuleert en de ruimere leningsvoorwaarden, ook veroorzaakt door de stijging van de grondprijzen als gevolg van speculatie en restrictieve ruimtelijke ordeningsregels. Zie in dit verband ook het artikel "Woonwensen en woningprijs".<sup>88</sup>

*Figuur 4.4.1 Ontwikkeling van de koop- en huurprijzen (koopindex en huurindex) en het aantal woningverkoppen (transactieindex) in de periode 1995-2011*



Bron: CBS, 1995=100.

Een andere betekenisvolle factor is de ruimere verstrekking van hypothecaire leningen. Werde voor de jaren '90 van de vorige eeuw de lening gebaseerd op het hoogste inkomen bij tweeverdieners, daarna verstrekten de (hypotheek)banken leningen op basis van beide inkomens<sup>89</sup> en hielden rekening met de groei daarin.

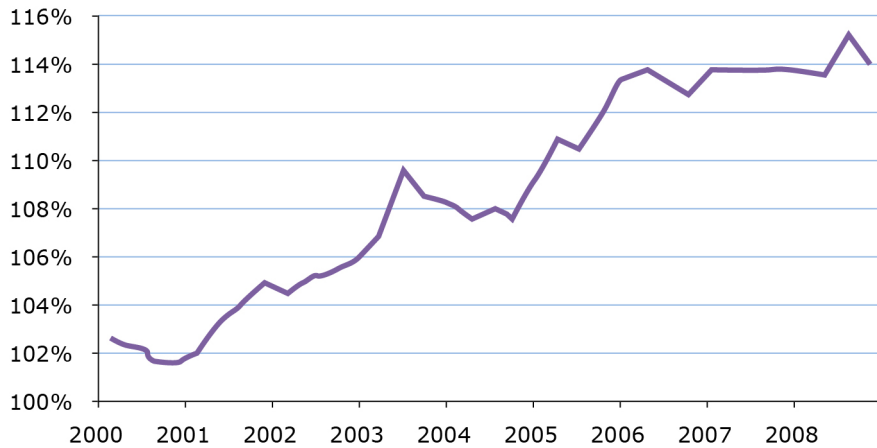
86 De problematiek van de zogenoemde scheefwoning. Nota Volkshuisvesting in de jaren '90 (Kamerstukken II 1988/89, 20 691, nrs. 2 en 3).

87 *Mensen, wensen, wonen – Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw* (Kamerstukken II 2000-2001, 27 559, nr. 2), waarin ook een samenvatting is opgenomen van een evaluatie van de volkshuisvesting sinds begin jaren 1990.

88 Vries, P. & Boelhouwer, P.J. (2010), *Woonwensen en woningprijs*, in: Sn (Ed.), 20 jaar vastgoedonderzoek in Nederland 1992-2011 (pp. 252-261).

89 DNB en AFM (2009), *Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers*, p.8.

Figuur 4.4.2<sup>90</sup> Nominale hypotheeksom ten opzichte van aanschafprijs woning

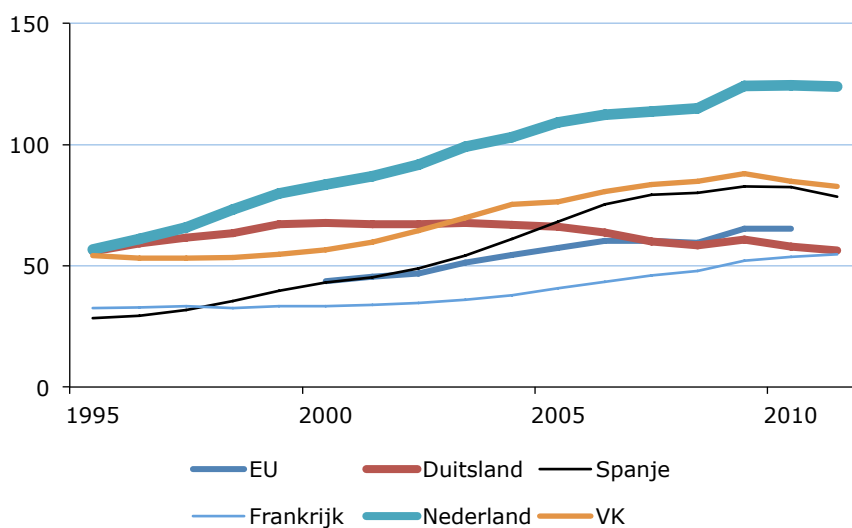


Bron: Kadaster.

De hoogte van de hypotheekschuld ten opzichte van de marktwaarde van de woning (de zogenaamde loan-to-value ratio, afgekort met LTV) is in Nederland een groot probleem. Huishoudens met een hoge LTV lopen een groter risico op een negatief eigen vermogen waardoor ze moeilijker kunnen verhuizen omdat ze dan met een restschuld blijven zitten. Verder hebben banken na de kredietcrisis moeite om hypotheek met een hoge LTV te financieren op de internationale kapitaalmarkt. Landen als Duitsland en Denemarken laten echter zien dat hypotheek met een gematigde LTV (die enkele tientallen punten lager ligt dan in Nederland) zonder problemen te financieren zijn op de kapitaalmarkt.

Uit onderstaande figuur blijkt dat de Nederlandse situatie in internationaal verband uitzonderlijk is.

Figuur 4.4.3 Langlopende leningen huishoudens<sup>91</sup>



90 DNB en AFM (2009), *ibidem*, p.8.

91 Frank Notten (2012) *Hypotheekschuld in Nederland (De Nederlandse economie 2011)*, p.209.



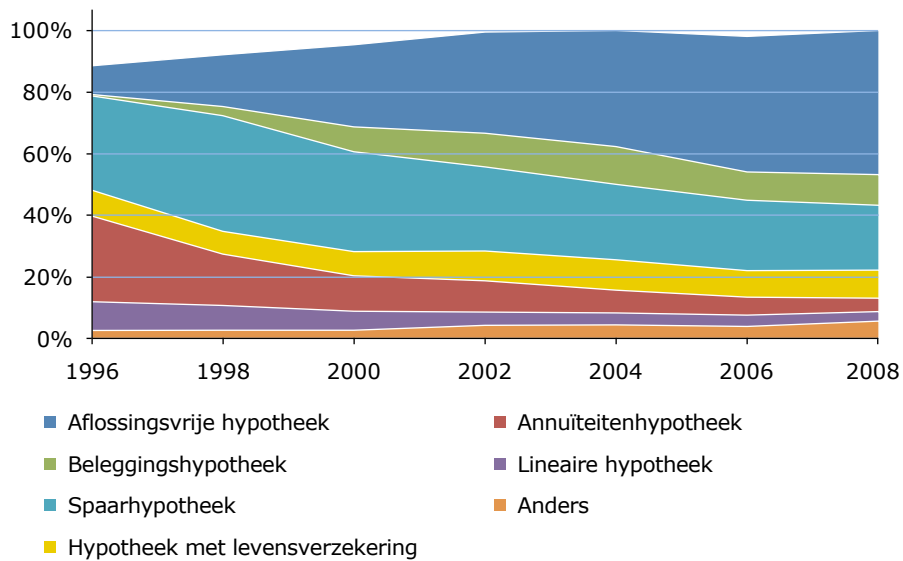
Aflossen op de eigenwoningschuld resulteert voor eigenaar-bewoners in extra besparingen en vermogensvorming. Een vrijgespaarde woning is dan bijvoorbeeld pensioen-in-natura: met lagere woonlasten volstaat een lagere pensioenambitie. Het is daarbij overigens wel de vraag of het optimaal is de hypotheek geheel af te lossen. Als de LTV op zo'n 60 procent ligt, is er volgens Bovenberg een voldoende grote buffer gevormd om het risico van een restschuld zo goed als uit te sluiten.<sup>92</sup> Het verder aflossen draagt dan niet meer bij aan een solider en minder kwetsbaar financieel systeem. Voor oudere huishoudens die zich in de tweede helft van hun werkzame leven bevinden en met een pensioentekort te maken hebben, is het geheel aflossen van de hypotheek niet optimaal als het moeilijk is dat geld tijdens het pensioen te gelde te maken. Deze huishoudens doen er dan beter aan hun vermogen niet volledig in stenen te stoppen maar een deel van hun besparingen liquide te houden zodat ze hun pensioen kunnen aanvullen. Meer flexibiliteit in de wijze waarop huishoudens vermogens vormen voor de oude dag impliceert dat huishoudens voldoende bestedingsruimte overhouden tijdens het werkzame leven. Het gaat er niet zozeer om dat de meeste Nederlanders meer gaan sparen maar wel dat de verschillende vermogensvormen beter uitwisselbaar worden: vermogen in de eigen woning kan worden gebruikt voor pensioen en zorgkosten. Voorkomen moet worden dat (jongere) huishoudens een te groot deel van hun inkomen moeten besteden aan verplichte pensioenpremies, de betaling van hypotheekrente en de aflossing van hun hypotheekschulden.

De regeling van de hypotheekrenteaftrek en de vrijstelling van de kapitaalverzekering eigen woning<sup>93</sup> in de inkomstenbelasting stimuleert mensen hun koopwoning zo veel mogelijk met vreemd geld te financieren en de schuld hoog te houden gedurende de looptijd om maximaal te profiteren van de aftrek. Overigens wijst de commissie erop dat bij de introductie van het boxenstelsel in de Wet inkomstenbelasting 2001 de eigenwoningschuld en de eigen woning alleen in box 1 is gepositioneerd omdat men de stelselwijziging centraal heeft willen stellen en een inhoudelijke discussie over het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek heeft willen vermijden. Zowel burgers als financiële instellingen hebben gretig gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot fiscale arbitrage. Waar voorheen aflossen de norm was, wordt op dit moment slechts 10% van de hypothecaire leningen annuïtair of lineair afgelost, 60% is (grotendeels) aflossingsvrij.

92 Bovenberg, A.L. (2012), *Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg*, Essaybundel Conferentie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over Nieuwe perspectieven en arrangementen voor wonen, zorg en pensioenen (nog te verschijnen).

93 Alsmede de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning.

Figuur 4.4.4 Hypotheekvormen<sup>94</sup>



Niet alleen geeft niet of nauwelijks aflossen onnodige financiële risico's voor de kopers, het beslag op de schatkist in combinatie met de Nationale Hypotheekgarantie veroorzaakt risico's voor de financiële stabiliteit van Nederland. Het totaal aan hypotheekschulden is op dit moment hoger dan het BBP en aan garantie staat meer dan 135 miljard euro uit.

Sinds 2008 zijn de huizenprijzen met ca. 17 procent<sup>95</sup> gedaald. Ruim een half miljoen huishoudens had in januari 2012 een hogere woningschuld dan de waarde van hun woning.<sup>96</sup> Deze mensen worden hierdoor ervan weerhouden te verhuizen, terwijl juist in recessies arbeidsmobiliteit belangrijk is. Deze rem op de verhuismobiliteit en de baanmobiliteit gaat gepaard met welvaartsverliezen.<sup>97</sup>

Uit onderstaande twee tabellen en figuur volgt dat in 2011 circa 520.000 huishoudens een potentiële restschuld had. Dit aantal stijgt naar 640.000 huishoudens in 2012 vanwege de verdere huizenprijsdaling. Als vervolgens de huizenprijzen met additioneel 5, 10 en 15 procent zouden dalen, dan stijgt het aantal huishoudens met een restschuld tot 760.000, 880.000 respectievelijk 1.000.000 huishoudens.

Relatief gezien had 14 procent van de huishoudens met een koopwoning een restschuld in 2011, oplopend naar 17 procent in 2012, en verder oplopend tot ca. 27 procent bij een extra huizenprijsdaling van 15 procent.<sup>98</sup>

94 DNB en AFM (2009), *ibidem*, p.9. Totaal telt niet op tot 100%, omdat sommige huishoudens geen en andere meer hypotheek hebben.

95 CPB (2012) *juniraming 2012*, p. 19.

96 Het CBS meldde in augustus een 15% daling ten opzichte van augustus 2008. De NVM bracht recent een persbericht uit waarin zij aangaf dat de prijzen van woningen in het derde kwartaal van dit jaar met 2,2 procent daalden ten opzichte van het voorgaande kwartaal.

97 Van Dijk, M.F., en Romijn, G. (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB, p. 10-11.

98 Doorrekening commissie op basis van Schilder en Conijn. (2012), *Restschuld in Nederland: omvang en consequenties*.

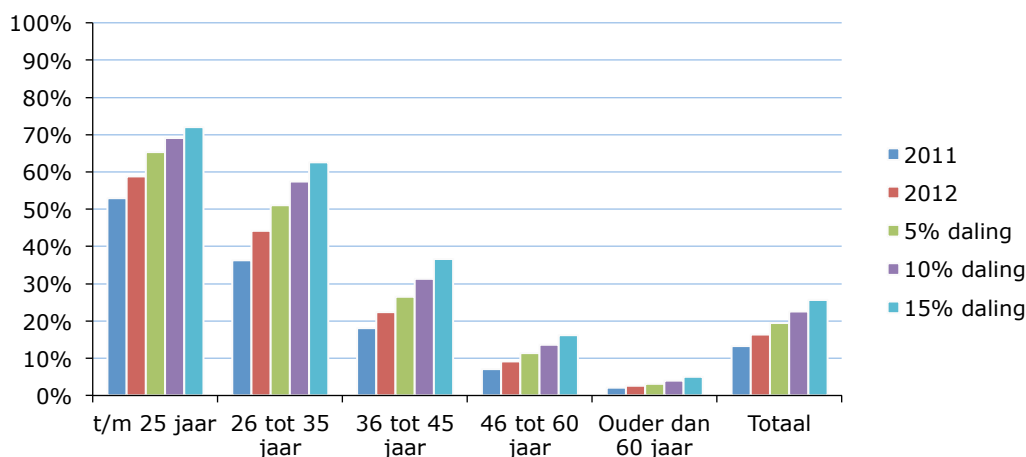
Tabel 4.4.1 aantal huishoudens met restschuld naar leeftijdscategorie<sup>99</sup>

Leeftijd	2011	2012	5% daling	10% daling	15% daling
t/m 25 jaar	31.036	34.462	38.301	40.557	42.287
26 t/m 35 jaar	205.434	250.524	288.727	325.099	354.052
36 t/m 45 jaar	169.835	210.774	249.713	295.428	344.428
46 t/m 60 jaar	91.115	117.621	146.683	176.490	209.884
ouder dan 60 jaar	21.138	26.354	32.741	42.089	51.229
<b>totaal</b>	<b>518.558</b>	<b>639.735</b>	<b>756.165</b>	<b>879.663</b>	<b>1.001.880</b>

Tabel 4.4.2 gemiddelde restschuld in euro's (van huishoudens met restschuld)

Restschuld	2011	2012	5% daling	10% daling	15% daling
Gemiddeld	- 29.371	- 33.960	- 39.171	- 44.347	- 49.829

Figuur 4.4.5: Aantal huishoudens met potentiële restschuld als percentage van het totaal aantal huizenbezitters per leeftijdscategorie



Het vertrouwen in de woningmarkt is flink gedaald. Hierbij spelen de onzekere financiële situatie, de voortdurende prijsdalingen van woningen, de aangescherpte financieringsregels en *last but not least* de onzekerheid rondom het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek een rol.

De doorstroming in de woningmarkt stagneert en de markt zit sinds de laatste jaren op slot, mede als gevolg van de economische crisis. Kopers durven niet door te stromen alvorens hun woning te hebben verkocht, starters hebben te weinig vertrouwen om in de koopmarkt te stappen en zoeken liever een huurwoning.

De huurmarkt bestaat voor bijna 90 procent uit gereguleerde woningen.<sup>100</sup> Investerings in de markt geven mede door het woningwaarderingstelsel en de regulering geen rendement dat de waarde van de woning weerspiegelt, waardoor bij voorbeeld institutionele beleggers niet worden gestimuleerd om hierin toe te treden.<sup>101</sup>

99 Tabellen en figuur doorrekening commissie op basis van Schilder en Conijn. (2012), *Restschuld in Nederland: omvang en consequenties*.

100 Van de 3 miljoen huurwoningen vallen er 2,6 in de gereguleerde sector (bron: WoOn 2009, cijfers 2009).

101 Zie ook de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p. 105.

Huurders met inmiddels te hoge inkomens voor de gereguleerde sector stromen niet door omdat zij hun goedkope woning niet willen verliezen en houden daardoor woningen bezet voor starters op de huurmarkt. Het gaat om circa een op de zes huishoudens.<sup>102</sup> Woningen in de gereguleerde sector zijn bedoeld voor huishoudens met een gezamenlijk inkomen tot 34.085 euro.

In het geliberaliseerde huursegment is het aanbod momenteel beperkt, mede als gevolg van de brede toegankelijkheid van en de prijsconcurrentie door de sociale huursector.<sup>103</sup>

De overdrachtsbelasting beperkt de mobiliteit van huishoudens op de huizenmarkt en daarmee tevens de mobiliteit van mensen op de arbeidsmarkt.<sup>104</sup>

#### *Mogelijkheden om uit de impasse te komen*

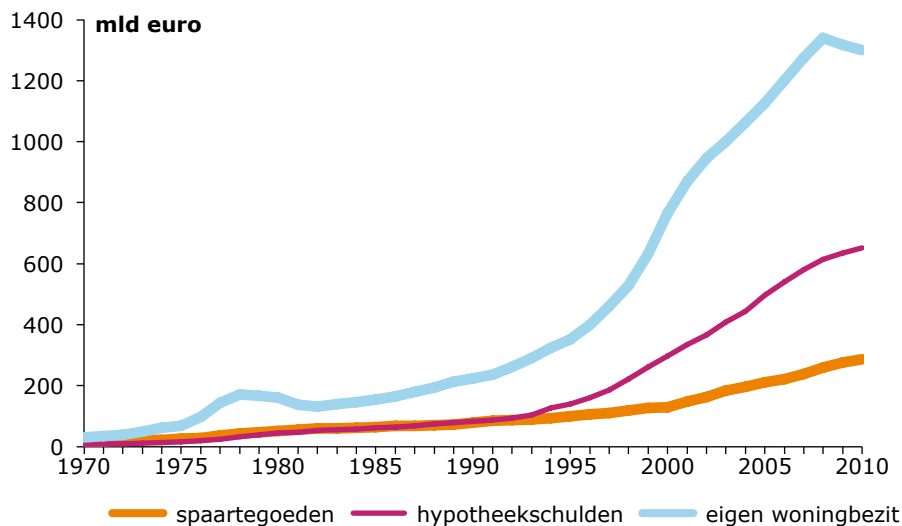
De subsidiëring van huur- en koopmarkt zou moeten worden vermindert of afgebouwd, met dien verstande dat de laagste inkomens, die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien, financiële steun houden.

De belastingtarieven kunnen daardoor omlaag. Deze uitruil tussen de subsidie en de tarieven kan leiden tot een vlakkere structuur in de inkomstenbelasting - de hogere inkomens profiteren van aftrek tegen het tarief van de hoogste schijven - en werkt positief uit voor het functioneren van zowel woning- als arbeidsmarkt.

De overdrachtsbelasting moet worden afgeschaft. Dit bevordert zowel het instappen van starters op de koopmarkt als de doorstroming. De huidige stringente leningvoorwaarden dienen voldoende ruimte te bieden voor starters.

De hoge schuldenlast als gevolg van hypothecaire leningen dient te worden vermindert (zie figuur 4.4.6).

*Figuur 4.4.6 Spaartegoed, hypotheekschulden en waarde eigenwoningbezit*



Bron: Centraal Economisch Plan 2012.

102 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer "Vernieuwde CBS-statistiek en scheefwonen" (5 juli 2012).

103 Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Huurverhoging als gevolg van inkomen, Kamerstukken I 2011-2012, 33 129, D. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Spies, voegt hier aan toe: De verwachting is dat (...) de vraag naar geliberaliseerde huurwoningen in het segment € 660 - € 950 de komende tijd zal toenemen en dat aanbieders kansen zien aan deze vraag tegemoet te komen.

104 Van Dijk en Romijn (2010), *ibidem*, p.10.

Fiscaal wordt vaak bepleit om de hypotheekrenteaftrek geleidelijk af te bouwen en de eigen woning en de eigenwoningschuld uit box 1 van de inkomstenbelasting te halen en in box 3 te plaatsen.

De huurprijzen dienen geleidelijk te groeien naar marktniveau, waardoor een reëel rendement mogelijk is en een segment kan ontstaan van duurdere huurwoningen.

De beperkingen in de keuze tussen koop en huur moeten worden afgeschaft (neutraliteit tussen koop en huur).

De rol van de overheid moet faciliterend worden in plaats van sturend.

### **Conclusie**

De commissie is - de vele rapporten en adviezen op dit terrein gezien hebbend en gesproken hebbend met vele deskundigen van diverse organisaties - van oordeel dat de woningmarkt vraagt om een gedegen herziening, zowel op het terrein van de huur- als de koopwoningen. Er is te weinig mobiliteit, te veel schuld en een onevenwichtige huurmarkt.

Daarbij is het voor het herstel van het vertrouwen verstandig om uitzicht te bieden op een concrete en logische oplossing voor de koopmarkt.

### **Het voorstel**

#### **Koopmarkt**

De commissie sluit in dit advies aan bij de in het begrotingsakkoord ingezette lijn om bij koop renteaftrek toe te blijven staan, maar wel met een stimulans om de hypothecaire lening gedurende de looptijd zo veel mogelijk af te lossen. Deze stimulans volgt uit twee maatregelen: de renteaftrek wordt volgens een forfaitair-annuïtair schema gedurende 30 jaren verminderd en de vrijstelling in box 1 van de inkomstenbelasting voor de kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen wordt afgeschaft.

De commissie noemt in dit verband de Gedragscode Hypothecaire Financieringen<sup>105</sup> met de LTV-eis van 50 procent in hypotheekcontracten. Het verplicht aflossen van de totale schuld staat naar het oordeel van de commissie op gespannen voet met flexibiliteit in de vrije vermogensopbouw en de mogelijkheid om meer eieren in een mandje te leggen. Voor nieuwe en bestaande gevallen wordt aflossen dus niet verplicht gesteld, maar wel gestimuleerd. De maatregelen dwingen derhalve niet tot aflossen, maar nemen wel de prikkel weg om de eigenwoningschuld maximaal te laten zijn. Niet alleen zal meer aflossen de schuldpositie van kopers verbeteren, maar ook de risico's voor de financiële stabiliteit van Nederland verkleinen. De commissie meent verder dat ook de huidige huizenbezitters gestimuleerd dienen te worden om af te lossen. Het zou evenwel bezwaarlijk zijn om van hen te verlangen dat langlopende contracten nu worden omgezet in geheel annuïtaire of lineaire leningen wegens het oproepen van boeteclausules; zij hebben mogelijk ook niet de financiële ruimte om ineens geheel over te gaan op een compleet aflossingsschema. Deze stimulering kan worden bereikt door de renteaftrek ook voor hen langs een forfaitair annuïtaire lijn te laten lopen.<sup>106</sup> Om te voorkomen dat aflossen de aftrek verlaagt, wordt de forfaitair bepaalde aftrek toegepast op de woningschuld bij de start van de stelselwijziging. De aftrek kan evenwel niet hoger zijn dan de daadwerkelijk betaalde rente.

De commissie benadrukt dat het belangrijk is om nieuwe en bestaande gevallen hetzelfde te behandelen. Tegenstanders wijzen op de omstandigheid dat bestaande gevallen al een vermogensverlies lijden als gevolg van de dalende huizenprijzen; zij hebben dus al een nadeel. De waardedaling is echter voor driekwart van de huizenbezitters een daling van (een deel van) het in de jaren daarvoor verkregen

<sup>105</sup> Gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars, in werking getreden op 1 augustus 2011.

<sup>106</sup> Gedurende 30 jaar.

vermogensvoordeel als gevolg van de gestegen waarde. Uit het onderzoek van Schilder en Conijn blijkt dat vooral jongeren en huishoudens die de afgelopen tien jaar een woning hebben gekocht bij verhuizing met een restschuld worden geconfronteerd. Voor die groep wil de commissie een voorziening treffen (zie hierna).

Voorts stelt de commissie voor om de aftrek – en de bijtelling van het eigenwoningforfait – te laten plaatsvinden tegen het tarief van de eerste schijf. Dit kan in de vorm van een aan de omvang van de rente gerelateerde heffingskorting. De aftrek komt daarmee los te staan van de hoogte van het inkomen. De vrijstelling in box 1 van de lopende kapitaalverzekeringen eigen woning en soortgelijke regelingen blijven ongemoeid, met dien verstande dat de tijdsclommen daarop vervallen, zodat het opgebouwde vermogen desgewenst eerder kan worden aangewend voor aflossen op de eigenwoningsschuld.

Door de voorgestelde maatvoering van aftrek en heffing tegen het percentage van de eerste schijf – in de vorm van een heffingskorting – wordt de arbitrage met box 3 aanzienlijk verminderd. Voor het nu geldende percentage van 52 procent voor de hoogste inkomens wordt de arbitrage door deze stap met 70 procent verminderd.

#### *Overige maatregelen koopmarkt*

Naast de hierboven beschreven regelingen bestaan er meer faciliteiten rond de woning. Zie hiervoor tabel 4.4.3.

*Tabel 4.4.3 Fiscale faciliteiten en toeslagen rond de woning*

<b>Naam regeling</b>	<b>budgettair belang 2013 (mln euro)</b>
Eigenwoningforfait -/- hypotheekrente	9.422
Huurtoeslag	2.774
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen (kapitaalverzekering eigen woning)	919
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld (Hillen)	384
Belastingvrije vergoeding verhuiskosten door de werkgever	100
<b>Persoonsgebonden aftrek monumentenpanden</b>	<b>57</b>
<b>Gedeeltelijke vrijstelling inkomsten uit kamerverhuur</b>	<b>39</b>
<b>Totaal</b>	<b>13.695</b>

De commissie heeft ook andere bestaande fiscale regelingen rond woningen getoetst op efficiëntie en effectiviteit. Dit leidt haar tot het advies om de persoonlijke aftrek monumentenpanden om te zetten in een subsidie. Deze aftrek heeft als achtergrond om het herstel en onderhoud van monumentenpanden te bevorderen. Het belang is 66 miljoen euro per jaar. De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd op basis van evaluatie dat de aftrek effectief is. Verder adviseert de commissie om de overdrachtsbelasting op woningen af te schaffen.

#### *Restschulden*

Ruim een half miljoen huishoudens heeft een potentiële restschuld. Het aantal mensen dat geconfronteerd wordt met een restschuld zal door de verdergaande daling van de huizenprijzen naar verwachting nog stijgen.

De restschulden zijn om twee redenen een probleem. Ten eerste als de woning om bepaalde redenen – inkomensverlies of echtscheiding – moet worden verkocht, waardoor de restschuld daadwerkelijk optreedt en ten tweede omdat het mogelijke

optreden ervan deze groep ervan kan weerhouden om te verhuizen. Daarmee wordt ook de arbeidsmobiliteit belemmerd.

Dit laatste klemt temeer omdat veel van deze mensen aan het begin van hun wooncarrière staan. Juist deze woningen zijn aantrekkelijk voor starters. Stagnatie in dit segment is onwenselijk als de woningmarkt weer in beweging moet worden gebracht.

De commissie adviseert dan ook om deze situatie met drie maatregelen te verbeteren: tijdelijke<sup>107</sup> aftrek in de inkomstenbelasting van de rente van de ten behoeve van de koper<sup>108</sup> meegefinancierde restschuld, het laten vervallen van de tijds-klemmen op de kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen, zodat het daarin opgebouwde vermogen onbelast kan worden aangewend voor aflossing van de restschuld en het instellen van een tijdelijk waarborgfonds voor de op de restschuld te betalen hypotheekrente om in meer gevallen financiering via een hypothecaire lening mogelijk te maken. Deze garantieregeling wordt gefinancierd door een opslag op de hypotheekrente.

#### *Huurmarkt*

De Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad schrijft over de huurmarkt in haar rapport<sup>109</sup>:

*"Om de huurmarkt beter te laten functioneren, is een ontwikkeling naar marktconforme huren gewenst. Dit betekent dat bewoners van goede, maar relatief goedkope huurwoningen hogere huren zullen gaan betalen, met name in gebieden met een gespannen woningmarkt. Voor huurders met een laag inkomen blijft er in het toekomstbeeld inkomensondersteuning (...). Voor huurders met een hoger huishoudinkomen vervalt het voordeel van de lage huurprijs, waardoor voor hen ook de commerciële huursector met min of meer vergelijkbare huurprijzen aantrekkelijker wordt. Als gevolg hiervan verdwijnt het goedkope scheefwonen, waardoor er meer goedkope huurwoningen vrijkomen en de wachttijden voor dit type woningen dalen. Een grotere vraag naar duurdere huurwoningen maakt het aantrekkelijker om in de huursector te investeren, zodat het aanbod toeneemt (kwalitatief en kwantitatief), voor zover de toekomstige grondpolitiek en het beleid van ruimtelijke ordening dit mogelijk maken."*

Deze analyse wordt door vele andere deskundigen gedeeld.<sup>110</sup>

Uit onderstaande tabel volgt welk bedrag de samenleving thans aan subsidie per inkomensdeciël uitgeeft.

107 In de doorrekening door het CPB is zowel voor de aftrekbaarheid van de rente op de restschuld, als voor het tijdelijke waarborgfonds uitgegaan van een periode van 12 jaar.

108 De commissie is in beginsel van oordeel dat aftrekbaarheid van de rente van een restschuld voor zowel een doorstromer in de koopsector als in de huursector dient plaats te vinden.

109 *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, p.13.

110 Zie onder meer 4. *Wonen*, Rapport brede heroverwegingen (2010) en het eerder aangehaalde rapport van Van Dijk en Romijn.

Tabel 4.4.4 Gemiddelde subsidie per inkomensdecil (in euro)

Inkomensdecil	Eigen woning	Huurwoning <sup>1</sup>	Totaal	Percentage besteedbaar inkomen
1	40	2.330	2.370	15%
2	114	2.097	2.211	11%
3	249	1.296	1.544	7%
4	501	830	1.331	5%
5	843	621	1.464	5%
6	1.177	543	1.719	5%
7	1.565	431	1.996	5%
8	2.026	292	2.319	5%
9	2.645	171	2.816	5%
10	4.145	103	4.248	5%
Gemiddeld	1.330	872	2.202	6%
<b>Totaal (mld euro)</b>	<b>9,4</b>	<b>6,2</b>	<b>15,6</b>	

<sup>1</sup> Dit is gelijk aan de huurtoeslag, en het verschil tussen de huidige huurprijs, en een maximaal redelijke huur van 4,5% van de WOZ-waarde.

Het voorstel voor verbetering van de huurmarkt is als volgt.

Ten eerste worden de huren in de sociale sector geheel gerelateerd aan de WOZ-waarde van de huurwoning. Dit past ook in het bredere gebruik van de WOZ-waarde dat door de overheid wordt nagestreefd.<sup>111</sup> Het woningwaarderingstelsel kan worden afgeschaft. Dit levert bijkomende besparingen op voor de huurcommissies. Met een jaarlijkse huurstijging van 2 procent boven inflatie voor huurders met een huishoudinkomen tot 43.000 euro en – conform het begrotingsakkoord – 5 procent daarboven, wordt bereikt dat de huren geleidelijk stijgen naar 4,5 procent van de WOZ-waarde van de woningen. De Woningcorporaties en andere verhuurders profiteren direct of indirect van de hogere huuropbrengsten.

Ten tweede wordt de extra huuropbrengst door middel van de in het begrotingsakkoord aangekondigde verhuurdersheffing naar de overheid gehaald en gebruikt voor verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting en voor de laagste inkomens voor compensatie met een hogere huurtoeslag.

## 4.5 Overige belastingfaciliteiten en toeslagen

De commissie heeft als opdracht onder meer om de gevolgen te analyseren van de afschaffing van verschillende grondslagversmallers in de loon- en inkomstenbelasting. In de voorgaande paragrafen is al een aantal faciliteiten aan de orde geweest en zijn voorstellen gedaan om ze te beperken, te stroomlijnen of soms te intensiveren. In deze paragraaf worden de overige faciliteiten kritisch tegen het licht gehouden.

### 4.5.1 Pensioenen, inkomensvoorzieningen

#### *Voldoende sparen voor de oude dag*

Nederland heeft een uitgebreid pensioenstelsel. Het Nederlandse stelsel bestaat uit drie pijlers. De basis - de eerste pijler - wordt gevormd door de AOW. De tweede pijler is het aanvullende pensioen zoals dat in overleg tussen werkgevers en

<sup>111</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 800, nr. 14.



werknemers als arbeidsvoorwaarde tot stand komt. De derde pijler bestaat uit voorzieningen die mensen zelf kunnen treffen voor hun inkomen na pensionering. Dit stelsel zorgt in de meeste gevallen voor een voldoende inkomen na het pensioen. Armoede onder ouderen komt hierdoor in Nederland, in tegenstelling tot vroeger en in landen om ons heen, relatief weinig voor.<sup>112</sup> Het Nederlandse pensioenstelsel behoort in de wereldwijde pensioenindex van Mercer al jaren tot de landen met het beste pensioenstelsel.<sup>113</sup> In deze paragraaf wordt ingegaan op de fiscale behandeling van het pensioen, het vitaliteitssparen en op enkele overige inkomensvoorzieningen. De faciliteiten die vallen onder de noemer pensioenen en inkomensvoorzieningen staan in tabel 4.5.1.

Tabel 4.5.1 pensioenen en inkomensvoorzieningen

Naam regeling	Aantal personen (dzt)	budgettair belang 2013 (mln euro)
Fiscale behandeling pensioenopbouw (tweede en derde pensioenpijler) (waaronder aftrek uitgaven compensatie pensioentekort)	5.500 <sup>a</sup>	13.800
<i>waarvan deel uitmaakt:</i>		
Vrijstelling AOW-premie gepensioneerden	2.700	3.800
Vitaliteitssparen (geschrapt in herfstakkoord)		
Aftrek uitgaven voor inkomensvoorziening bij invaliditeit, ziekte of ongeval	435	108
Aftrek uitgaven ter behoud van recht op ANW	15	4
Aftrek uitgaven inkomensvoorziening meerderjarige gehandicapten	nb	nb
<b>Totaal</b>		<b>13.912</b>

<sup>a</sup> CBS, Witte vlek op pensioengebied 2010: tabel 4.

### Pensioensparen in de tweede en derde pijler

Het aanvullende pensioen kent een gunstige fiscale behandeling. Tijdens de opbouwfase van het pensioen is de ingelegde premie onbelast. Er wordt pas belasting betaald wanneer de uitkering wordt uitbetaald (de omkeerregel). Ook hoeft er geen belasting te worden betaald over de aangroei van het pensioenvermogen (niet opgenomen in tabel 4.5.1). Deze fiscale behandeling maakt het aantrekkelijk om te sparen voor het pensioen. Het is tegelijkertijd één van de grootste grondslagversmalleren van het belastingstelsel. De jaarlijkse belastingderving als gevolg van de omkeerregel in de tweede en derde pensioenpijler is circa 13,8 miljard (zie ook tabel 4.5.1). DNB laat zien<sup>114</sup> dat het voordeel van de omkeerregel als percentage van de totale aanvullende pensioen iets meer naar hoge inkomens gaat, maar over het algemeen redelijk gelijk is verdeeld.

### Vrijstelling AOW-premie

Belastingplichtigen vanaf 65 jaar hebben een vrijstelling van de AOW-premie. Hierdoor ligt het gecombineerde tarief voor deze groep tot een inkomen van circa 34.000 euro 17,9 procentpunt lager dan het tarief voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar. Vanaf 2011 wordt de bovengrens van de tweede belastingschijf niet meer volledig geïndexeerd voor belastingplichtigen die zijn geboren na 1945. Dit

112 OECD, *Pensions at a glance* 2011: blz 149, waaruit blijkt dat Nederland van de OECD-landen één van de laagste armoedecijfers onder ouderen heeft.

113 Melbourne Mercer *Global Pension Index 2012*, deze index vergelijkt pensioenstelsels op basis van adequaatheid houdbaarheid en integriteit.

114 DNB (2007), *De omkeerregel voor pensioenopbouw en de inkomensverdeling*, kwartaalbericht DNB september 2007.

heeft als effect dat op de lange termijn de tweede belastingschijf verdwijnt, waardoor de vrijstelling van AOW-premie over een kleiner inkomen wordt geheven. Deze maatregel wordt ook wel de houdbaarheidsbijdrage genoemd. Het beoogde effect wordt rond 2075 bereikt, vanaf dat moment is de tweede belastingschijf verdwenen.

### **Vitaliteitssparen**

Vanaf 2013 zou het vitaliteitssparen worden ingevoerd. Vitaliteitssparen stelt deelnemers in staat fiscaal voordelig te sparen.

In 2011 is met behulp van een enquête onderzocht wie aangeven gebruik te gaan maken van vitaliteitssparen, en met welk doel.<sup>115</sup> Hieruit blijkt dat het met name hogere inkomens zijn die gebruik willen maken van vitaliteitssparen, en dat zij het willen gebruiken om deeltijdpensioen mee te financieren.

In het herfstakkoord tussen de VVD en de PvdA is de invoering van het vitaliteitssparen geschrapd.

### **Overige inkomensvoorzieningen**

Er zijn nog drie kleine aftrekposten in het fiscale stelsel waarbij de omkeerregel van toepassing is. Het gaat hierbij om uitgaven voor inkomensvoorziening bij invaliditeit, ziekte of ongeval, uitgaven ter behoud van recht op ANW en uitgaven ten behoeve van een inkomensvoorziening van een meerderjarige invalide (klein)kind.

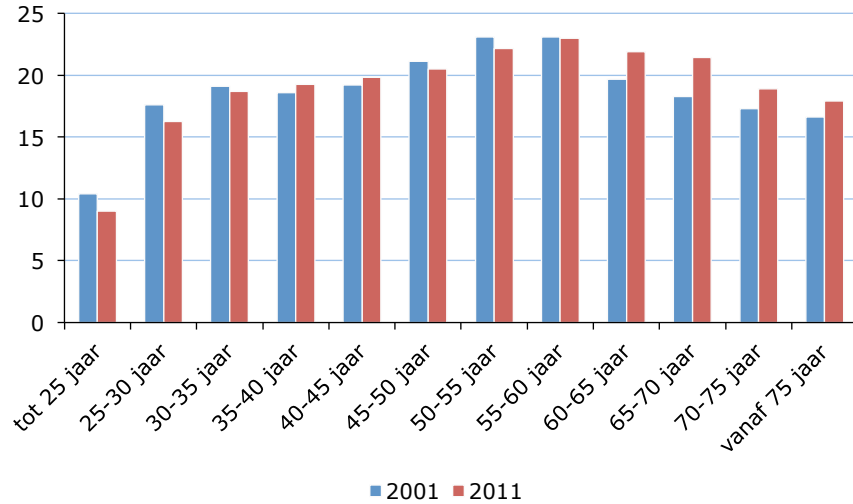
### **Inkomens- en vermogenspositie ouderen**

De pensioenregelingen in de tweede pijler hebben in veel gevallen een pensioenambitie die thans uitkomt op circa tachtig procent van het gemiddelde loon, te bereiken na 35 tot 40 jaar te hebben gewerkt. Cijfers van de OECD<sup>116</sup> geven aan dat bij maximaal gebruik van de fiscale ruimte mensen kunnen uitkomen op een pensioen dat bruto ligt rond de negentig procent van het laatstverdiende loon. In de praktijk blijkt het gemiddelde pensioen op een lager niveau uit te komen, met een mediaan van tachtig procent als ook het vermogen wordt meegenomen.<sup>117</sup> Nederland heeft hiermee gemiddeld in vergelijking met andere landen een hoge pensioenambitie. Doordat het pensioeninkomen van ouderen lager wordt belast door vrijstelling van de AOW-premie, kan het netto inkomen zelfs nog hoger uitvallen. Hierbij moet worden gezegd dat niet elke oudere een hoog inkomen na pensionering heeft. Het aantal ouderen met een onvolledige AOW opbouw neemt toe, onder meer doordat een deel van de ouderen op latere leeftijd naar Nederland is gekomen. Ook bouwt niet iedereen (aanvullend) pensioen op, bijvoorbeeld doordat niet in elke sector een pensioenregeling geldt. In het algemeen geldt echter wel dat door de rijping van pensioenfondsen en de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers, het aantal mensen met aanvullend pensioen en de absolute hoogte ervan nog steeds relatief fors stijgt. Het percentage ouderen met aanvullend pensioen is tussen 2000 en 2010 met 7½ procentpunt gestegen tot 73 procent.<sup>118</sup> Het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen van huishoudens ouder dan 65 jaar is, gecorrigeerd voor inflatie, tussen 2001 en 2011 met 11 procent gestegen, tegenover gemiddeld 0 procent voor alle huishoudens onder de 65 jaar.<sup>119</sup> Figuur 4.5.1 laat zien hoe het gestandaardiseerde inkomen, gecorrigeerd voor inflatie, zich heeft ontwikkeld over leeftijdsgroepen. Hieruit blijkt hetzelfde beeld: namelijk dat het inkomen van ouderen aanzienlijk is toegenomen. Deze ontwikkeling is sterker bij 'jonge' ouderen tussen de 65-70 jaar. Op dit moment is het inkomen van deze groep gemiddeld genomen groter dan het gemiddelde inkomen van leeftijdsgroepen onder de vijftig jaar, ondanks dat zij in de meeste gevallen gepensioneerd zijn. Onderzoek van onder meer Knoef et al.<sup>120</sup> laat zien dat de inkomens van huishoudens ouder dan 65 jaar de komende jaren waarschijnlijk sneller zullen stijgen dan van huishoudens jonger dan 65 jaar. Figuur 4.5.2 laat het gemiddelde vermogen zien naar leeftijd.

<sup>115</sup> Marike Knoef, Hendri Adriaens, en Jan Nelissen, "Vitaliteitsregeling zal vooral gebruikt worden voor deeltijdpensioen", [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 30 november 2011.

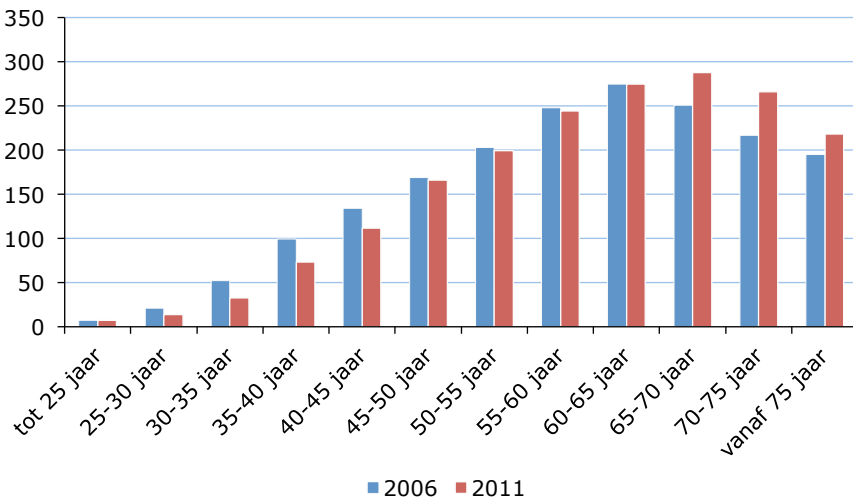
Uit dit overzicht blijkt dat ook de relatieve vermogenspositie van ouderen gunstig is, en de afgelopen jaren is toegenomen.

*Figuur 4.5.1 Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per huishouden naar leeftijd hoofdkostwinner (gecorrigeerd voor inflatie, bedragen x 1.000 euro)*



Bron: CBS.

*Figuur 4.5.2 Gemiddeld vermogen per huishouden naar leeftijd hoofdkostwinner (x 1.000 euro)*



Bron: CBS.

116 OECD, Pensions at a glance 2011: blz 119.

117 M.G. Knoef, J. Been, R.J.M. Alessie, C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en A. Kalwij (2012), 'De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland; een meerpijlerbenadering', Essaybundel Conferentie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over Nieuwe perspectieven en arrangementen voor wonen, zorg en pensioenen te verschijnen.

118 Bron: CBS statline.

119 Bron: eigen berekeningen op basis van CBS statline.

120 Knoef, M., R. Alessie, and A. Kalwij (2009). *Changes in the Income Distribution of the Dutch Elderly Between 1989 and 2020: A Microsimulation*. Netspar Discussion Paper.

### **Advies**

Het huidige pensioenstelsel is een groot goed. Er is dan ook geen aanleiding om de omkeerregel voor pensioenopbouw af te schaffen. De commissie constateert dat het pensioen dat mensen kunnen behalen aanzienlijk is. De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de laatste jaren fors toegenomen. Dit rechtvaardigt de vraag of de huidige fiscale behandeling van het aanvullende pensioen niet in de hand werkt dat meer dan maatschappelijk wenselijk gespaard wordt voor de oude dag. Voor de lage inkomens is dit te rechtvaardigen vanuit het streven om ouderen financieel onafhankelijk te houden. Voor de hogere inkomens is dit streven weliswaar ook geldig, maar tot een bepaalde grens. Ook geldt voor hogere inkomens dat zij in verreweg de meeste gevallen (ca. negentig procent) een eigen woning hebben. Als gevolg van de voorstellen van de commissie over de fiscale behandeling van de eigen woning zal het aantrekkelijker worden om bij pensionering geen of een veel lagere hypotheekschuld te hebben dan nu het geval is. Het extra vermogen dat de hogere inkomens hierdoor opbouwen, kan materieel worden ingezet als extra pensioeninkomen.

Om deze reden is de commissie voorstander van het aftoppen van de fiscale behandeling van het tweede en derde pijlerpensioen op het huidige niveau waarop straks de hoogste belastingschijf begint (circa 62.500 euro in 2017). De maatregel levert op de korte termijn 1,7 miljard op. Het aftoppen heeft als effect dat er geen fiscaal gefacilieerd pensioen wordt opgebouwd over het inkomen boven deze inkomensgrens. Hogere inkomens hebben voldoende alternatieven om de financiële situatie op de oude dag te verbeteren. Het is volgens de commissie niet noodzakelijk dat de samenleving die opbouw fiscaal faciliteert. Op dit moment valt ongeveer 7 procent van de belastingplichtigen in de hoogste schijf. De commissie wil dit percentage ruwweg gelijk houden, ook in de toekomst. Daarom stelt zij voor om de schijfgrens te indexeren met de loonontwikkeling en niet met de prijsontwikkeling. Zo wordt voorkomen dat geleidelijk steeds meer huishoudens voor hun pensioenvoorziening gedeeltelijk buiten de omkeerregel gaan vallen.

De commissie stelt voor om de ingezette lijn rond fiscalisering van de AOW-premie te versnellen, door jaarlijks de AOW-premie één procent te verlagen en het belastingtarief één procent te verhogen. Hierdoor wordt in achttien jaar de AOW-premie volledig gefiscaliseerd.<sup>121</sup> Dit is gelijk aan het advies van onder meer de Studiecommissie Belastingstelsel en de SER. Lage inkomens hebben geen last van fiscalisering, omdat het AOW-pensioen door de netto-netto koppeling wordt gecompenseerd.

De commissie stelt voor om de omkeerregel bij de overige inkomensvoorzieningen<sup>122</sup> te handhaven. Het gaat hier om beperkte regelingen, die ondermeer gericht zijn op het fiscaal faciliteren van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

#### **4.5.2 Stroomlijning inkomensondersteuning**

##### *Minder regelingen, meer helderheid*

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent een groot aantal regelingen gericht op inkomensondersteuning. Deze regelingen kennen in de meeste gevallen een lange parlementaire historie en hebben in de meeste gevallen een groep van goed geïnformeerde gebruikers, die de verschillende regelingen weten te vinden. Tegelijkertijd zijn de regelingen complex, zijn er vaak verschillende regelingen met dezelfde doelstelling (die elkaar ook kunnen tegenwerken) en is er ook een aanzienlijk niet-gebruik. Het stelsel is complex geworden, waarmee de vraag

<sup>121</sup> De fiscalisering kan worden ingepast in de verplichtingen van internationale en Europese regelgeving aangaande premieheffing.

<sup>122</sup> Het gaat hierbij om de inkomensvoorzieningen bij invaliditeit, ziekte of ongeval, uitgaven ter behoud van recht op ANW en uitgaven ten behoeve van een inkomensvoorziening van een meerderjarige invalide (klein)kind.

gerechtvaardigd is of het stelsel nog wel effectief kan zijn. Het roept daarmee de vraag op of het mogelijk is om hetzelfde doel te bereiken met minder instrumenten.

Tabel 4.5.2 Regelingen gericht op inkomensondersteuning

Naam regeling	aantal personen (dzd)	budgettair belang (mln. euro)
<b>Algemeen</b>		
Zorgtoeslag	5.211	4.855
<b>Huishoudens met kinderen</b>		
Kinderbijslag	1.916	3.216
Kindgebonden budget	924	1.047
Alleenstaande ouderkorting	355	353
Persoonsgebonden aftrek levensonderhoud kinderen	220	170
Ouderschapsverlofkorting	71	88
<b>Ouderen</b>		
Ouderenkorting	2.700	2.496
Alleenstaande ouderenkorting	1.100	453
<b>Specifieke groepen</b>		
Jonggehandicaptenkorting	140	90
Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie) <sup>a</sup>	95	341
Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten	1.301	516 <sup>b</sup>
Persoonsgebonden aftrek weekenduitgaven gehandicapten	15	6
<b>Totaal</b>		<b>13.631</b>

<sup>a</sup>Hier staat tegenover dat ontvangen alimentatie belast wordt.

<sup>b</sup>Bedrag 2010.

Tabel 4.5.2 geeft een overzicht van de regelingen gericht op inkomensondersteuning. Twee toeslagen zijn in dit overzicht niet meegenomen: de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. De huurtoeslag is weliswaar gericht op inkomensondersteuning, maar wordt besproken in het onderdeel wonen. De kinderopvangtoeslag is niet in dit rijtje opgenomen, omdat de kinderopvangtoeslag niet gericht is op inkomensondersteuning, maar op het bevorderen van arbeidsparticipatie en de combinatie van werk en zorg voor kinderen. Om die reden liggen maatregelen gericht op het beperken van de doelgroep die bij de andere toeslagen wel worden gehanteerd (zoals een vermogenstoets) bij de kinderopvangtoeslag niet voor de hand. De kinderopvangtoeslag wordt besproken in paragraaf 4.2 (arbeidsparticipatie).

### Omschrijving regelingen

#### Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is ingevoerd in 2006. De zorgtoeslag zorgt ervoor dat niemand een groter deel van zijn inkomen uitgeeft aan nominale zorgpremie Zorgverzekeringswet (ZVW) en (gemiddeld) eigen risico dan in de wet is voorgeschreven. De lasten van premies die daar boven uitstijgen, komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. De maximale zorgtoeslag wordt voor 2013 geraamd op ca. 1.100 euro voor een alleenstaande per jaar, als compensatie van een nominale zorgpremie en eigen risico van gemiddeld 1.470 euro. Met andere woorden: voor lage inkomens compenseert de zorgtoeslag gemiddeld zo'n 75 procent van de zorgkosten van het basispakket. Voor 2013 wordt geraamd dat er ruim 5 miljoen huishoudens recht hebben op zorgtoeslag. Dit komt neer op ruim de helft van het totale aantal (fiscale) huishoudens boven de achttien jaar.

### *Huishoudens met kinderen*

De kindregelingen die zijn opgenomen zijn: kindgebonden budget, kinderbijslag, alleenstaande ouderkorting, aftrek levensonderhoud kinderen en de ouderschapsverlofkorting.

### *Kindgebonden budget*

Het doel van het kindgebonden budget is het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden van kinderen, gericht op lage inkomens. Voorloper van het kindgebonden budget was de kinderkorting als fiscale aftrekpost. Omdat de kinderkorting niet in alle gevallen verzilverbaar was, is deze omgezet in een kindertoeslag en later kindgebonden budget. Het bedrag voor het eerste kind bedraagt in 2013 circa 1000 euro, voor het tweede kind circa 550 euro. Voor elk volgend kind geldt een lager bedrag. Voor specifieke groepen schoolgaande kinderen geldt een toeslag.

### *Kinderbijslag*

De kinderbijslag biedt een tegemoetkoming in de kosten van kinderen en is bedoeld voor alle gezinnen met kinderen. De kinderbijslag is daarom ook inkomensafhankelijk. In 2013 bedraagt de kinderbijslag (voor een kind tussen 6-12 jaar, bedrag verschilt per leeftijdsgroep) circa 950 euro per jaar.

### *Alleenstaande ouderkorting*

De alleenstaande ouderkorting is een belastingkorting voor alleenstaande ouders. De heffingskorting bedraagt in 2013 circa 950 euro.

### *Aftrek levensonderhoud kinderen*

Het doel van de aftrek levensonderhoud kinderen is het in de belastingheffing rekening houden met de draagkrachtvermindering van ouders die uitgaven moeten doen waaraan zij zich niet dan met groot bezwaar kunnen onttrekken. De doelgroep is ouders die voor een kind jonger dan 21 jaar geen kinderbijslag ontvangen of waarvan het kind zelf geen recht heeft op studiefinanciering en door de ouders in belangrijke mate worden onderhouden.

### *Ouderschapsverlofkorting*

De ouderschapsverlofkorting is een heffingskorting van maximaal ½ minimumuurloon per uur ouderschapsverlof. Het doel van de ouderschapsverlofkorting is het bevorderen van de totstandkoming van cao-afspraken over betaling van ouderschapsverlof en het bieden van een financiële tegemoetkoming van werknemers bij de opname van ouderschapsverlof.

### *Ouderen*

De regelingen onder het onderdeel ouderen zijn: de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting.

### *Ouderenkorting*

De ouderenkorting geeft ouderen met een inkomen tot ca. 35.000 euro een extra belastingkorting. Sinds 2001 is de ouderenkorting regelmatig verhoogd om inkomenspolitieke redenen. Vanaf 2013 krijgen ook ouderen boven 35.000 euro een (verlaagde) ouderenkorting, als onderdeel van de wet uniformering loonbegrip. De ouderenkorting bedraagt in 2013 1.032 euro tot de inkomensgrens, en 150 euro boven de inkomensgrens.

### *Alleenstaande ouderenkorting*

De alleenstaande ouderenkorting heeft als doel de inkomenspositie van alleenstaande ouderen te verbeteren. De alleenstaande ouderenkorting is inkomensafhankelijk, en is de afgelopen jaren regelmatig verhoogd/verlaagd om inkomenspolitieke redenen. De alleenstaande ouderenkorting bedraagt in 2013 429 euro.

### **Specifieke groepen**

In de fiscaliteit bestaan nog enkele heffingskortingen/afrekkosten voor specifieke groepen en/of doelen;

- Jonggehandicaptenkorting
- Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie)
- Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten
- Persoonsgebonden aftrek weekenduitgaven gehandicapten

#### *Jonggehandicaptenkorting*

Iedereen die recht heeft op een Wajong-uitkering, heeft recht op de jonggehandicaptenkorting. De voorganger van de jonggehandicaptenkorting is de jonggehandicaptenaftrek die in 2000 is ingevoerd naar aanleiding van een motie van de Tweede-Kamerleden Van Zijl en Schimmel,<sup>123</sup> waarin de regering werd verzocht de inkomenspositie van Wajong-gerechtigden door middel van een fiscale regeling zodanig te verbeteren dat zij vergelijkbaar zou worden met het niveau van de AOW. De jonggehandicaptenkorting bedraagt in 2013 724 euro.

#### *Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie)*

De persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen kent zijn oorsprong in de fiscale behandeling van alimentatie. Bij partneralimentatie is sprake van inkomensoverdracht tussen ex-partners. Alimentatiebetalingen verminderen de draagkracht van de alimentatieplichtige en zijn daarom bij de alimentatieplichtige aftrekbaar als persoonsgebonden aftrek. Alimentatieuitkeringen verhogen de draagkracht van de alimentatiegerechtigde en zijn daarom bij de alimentatiegerechtigde belast in box 1. De alimentatie-uitkeringen vormen voor de alimentatiegerechtigde een bron van inkomen. De regeling is arbeidsintensief voor de belanghebbenden en de Belastingdienst.

#### *Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten*

De fiscale regeling (aftrek specifieke zorgkosten) is bedoeld om in aanvulling op andere regelingen chronisch zieken en gehandicapten tegemoet te komen, door specifiek die uitgaven voor aftrek in aanmerking te laten komen die in het algemeen en voornamelijk door chronisch zieken en gehandicapten worden gemaakt. Binnen de fiscale regeling wordt een progressieve inkomensafhankelijke drempel gehanteerd (1,65 procent van het inkomen tot 39.618, 5,75 procent van het meerinkomen). In de aftrekpost kunnen diverse zorgkosten worden afgetrokken: voorgeschreven medicijnen die niet worden vergoed door de ZVW, tandartskosten, hulpmiddelen (zoals gehoorapparaten, trapliften, pruiken op medisch advies), kosten voor een aanpassing aan een woning op medisch voorschrift, kosten van vervoer ivm ziekte of ziekenbezoek, dieet op doktersvoorschrift, gezinshulpen, extra kosten voor kleding en beddengoed, genees- en heelkundige hulp en andere zorgkosten (voor zover niet vergoed door de ZVW).

#### *Persoonsgebonden aftrek weekenduitgaven gehandicapten*

Als de belastingplichtige een ernstig gehandicapt kind, broer of zus van 21 jaar of ouder die doorgaans in een AWBZ-instelling verblijft thuis verzorgt, heeft hij recht op een aftrekpost. Het gaat om forfaitaire kosten per dag van verzorging van de gehandicapte door de belastingplichtige, en reiskosten.

Tabel 4.7.2 geeft een overzicht van de verschillende regelingen, wat het doel van de verschillende regelingen is en of er buiten de fiscaliteit/toeslagen een tegenhanger bestaat. De tabel laat zien dat in de meeste gevallen er meerdere regelingen bestaan die zijn gericht op hetzelfde doel, zowel binnen als buiten de fiscaliteit/toeslagen. Zo zijn de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gericht op inkomensondersteuning van ouderen, terwijl het AOW-pensioen en de

123 Kamerstukken II, 1998-1999, 26 200 XV, nr 24.

MKOB ook dit doel hebben. De jonggehandicaptenkorting gaat alleen naar mensen met een Wajong-uitkering, en deze groep heeft ook recht op de tegemoetkoming arbeidsongeschikten.

Tabel 4.5.3 Omschrijving doelstellingen regelingen

Naam regeling	Doel regeling	Tegenhanger buiten fiscaliteit/toeslagen
<b>Algemeen</b>		
Zorgtoeslag	Inkomensondersteuning kosten nominale zorgpremie	Nominale zorgpremie en eigen risico
<b>Huishoudens met kinderen</b>		
Kinderbijslag	Inkomensondersteuning kosten kinderen	Tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten (WTOS)
Kindgebonden budget		Bijstand alleenstaande ouders
Alleenstaande ouderkorting		Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)
Persoonsgebonden aftrek levensonderhoud kinderen		
Ouderschapsverlofkorting		
<b>Ouderen</b>		
Ouderenkorting	Inkomstenondersteuning ouderen	AOW-pensioen, MKOB
Alleenstaande ouderenkorting		
<b>Specifieke groepen</b>		
Jonggehandicaptenkorting	Inkomensondersteuning jonggehandicapten	Wajong uitkering, tegemoetkoming arbeidsongeschikten
Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie)	Fiscale behandeling alimentatie	
Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten	Inkomensondersteuning chronisch zieken en gehandicapten	Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
Persoonsgebonden aftrek weekenduitgaven gehandicapten		Compensatie eigen risico

#### Naar minder regelingen?

Tabel 4.5.3 laat zien dat er mogelijkheden zijn om het aantal regelingen te stroomlijnen, zonder afbreuk te doen aan de verschillende doelstellingen op het gebied van inkomensondersteuning.

Een goed voorbeeld van een voorstel om het aantal regelingen met dezelfde doelstelling te verminderen zijn de kindregelingen. In 2011 waren er 12 verschillende kindregelingen, waarvan er 9 gericht waren op inkomensondersteuning. Het gaat daarbij om de kinderbijslag, kindgebonden budget, aanvulling op sociaalminimumuitkering voor alleenstaande ouders, tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten, tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen, de alleenstaande ouderkorting, de aftrek levensonderhoud kinderen, de kindertoeslag op vrijstelling box 3 (afgeschaft per 1 januari 2012) en de ouderschapsverlofkorting.

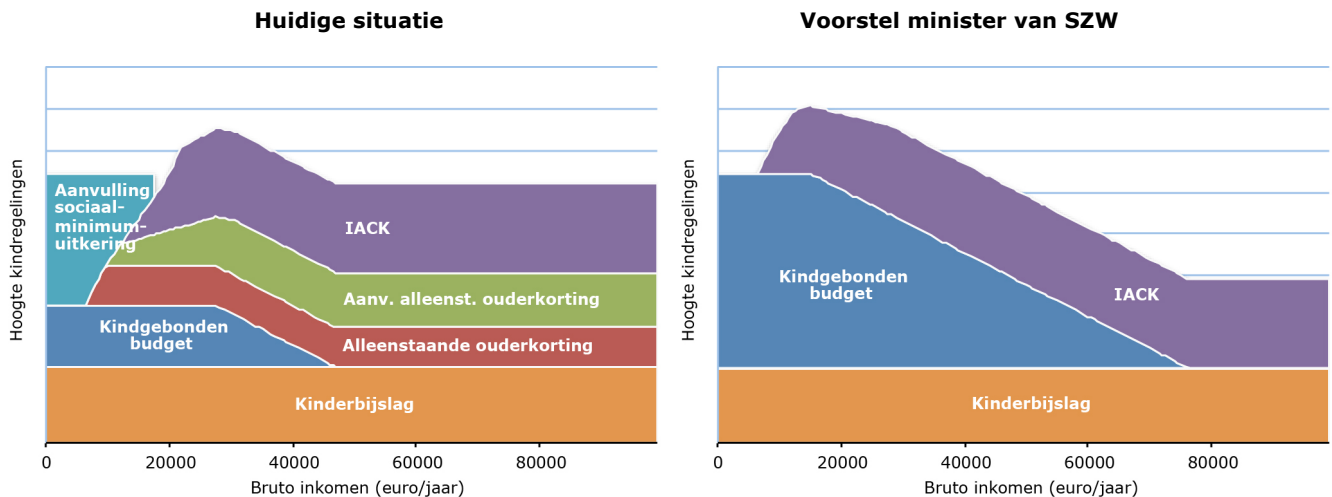
De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 8 februari 2012<sup>124</sup> een brief naar de Kamer gestuurd met daarin een analyse waarin de doelstellingen van de kindregelingen in twee hoofddoelen zijn ingedeeld: het bieden van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen en het mogelijk maken van de combinatie van werk en zorg voor kinderen. Zonder afbreuk te doen aan de

124 Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 31 322, nr 168.



hoofddoelen kan het aantal kindregelingen gericht op draagkracht teruggebracht worden tot het kindgebonden budget en de kinderbijslag. Het voorstel van de minister van SZW is schematisch weergegeven in figuur 4.5.3.

*Figuur 4.5.3 Schematische weergave kindregelingen voor alleenstaande ouders naar inkomenshoogte (kinderopvang en kleine regelingen niet getoond)*



### Advies

De commissie meent dat het huidige stelsel te complex is geworden, en dat het gewenste niveau van inkomensondersteuning ook kan worden bereikt door een aantal regelingen met dezelfde doelstelling samen te bundelen. Concreet betekent dit het volgende:

Met betrekking tot de *zorgtoeslag* constateert de commissie dat er momenteel aan ruim vijf miljoen huishoudens zorgtoeslagen worden uitgekeerd, en dat hierdoor veel geld wordt rondgepompt tussen burger en Belastingdienst. Tegelijkertijd ziet de commissie dat dit samenhangt met een complexe financiering van het zorgstelsel, waarbij de hoogte van de zorgtoeslag in verhouding staat tot de hoogte van de nominale premie en het eigen risico. De commissie heeft nog onvoldoende tijd gehad om op dit punt met een advies te komen.

Met betrekking tot de *kindregelingen* sluit de commissie zich aan bij het voorstel van het kabinet Rutte om het aantal kindregelingen terug te brengen. Gericht op inkomensondersteuning blijven dan de kinderbijslag en het kindgebonden budget over, waarbij het kindgebonden budget een extra kop krijgt voor alleenstaande ouders. Met het voorstel wordt het stelsel met name voor alleenstaande ouders minder complex, en wordt het aantrekkelijker om vanuit een uitkering te gaan werken (zie ook figuur 4.5.3).

De commissie ziet mogelijkheden om de toeslagen gericht op inkomensondersteuning (huurtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag) te stroomlijnen in een huishoudentoeslag, en de uitvoering te koppelen aan het proces van de inkomstenbelasting. De commissie zal hier in het definitieve rapport op terugkomen.

De commissie adviseert de *ouderschapsverlofkorting* af te schaffen. In de praktijk blijkt de ouderschapsverlofkorting niet te leiden tot een toenemend aantal afspraken tussen de sociale partners over loondoorbetaling bij de opname van ouderschapsverlof<sup>125</sup>. Deze afspraken zijn nagenoeg beperkt gebleven tot de sectoren overheid en onderwijs. De regeling is in de praktijk administratief complex in het verkeer tussen de werkgever en de werknemer in de gevallen dat de

<sup>125</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over kindregelingen (2012), Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 322, nr. 168.

loondoorbetaling van het ouderschapsverlof moet worden verrekend met de feitelijk ontvangen fiscale teruggave. Bovendien bevordert de ouderschapsverlofkorting arbeidsparticipatie niet, aangezien juist verlof wordt gesubsidieerd.

De commissie meent dat de doelstellingen van de *ouderenkorting* en de *alleenstaande ouderenkorting* beter kan worden bereikt door deze fiscale kortingen in een overgangperiode van vier jaar te integreren met het AOW-pensioen. Ouderen met een laag inkomen betalen nu in veel gevallen te weinig belasting om de ouderenkortingen volledig te verzilveren. Door de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting te integreren in het AOW-pensioen, kan het doel van inkomensondersteuning beter worden bereikt met inzet van minder instrumenten. De commissie is van mening dat hetzelfde ook geldt voor de *jonggehandicaptenkorting*. Omdat alle jonggehandicapten ook recht hebben op de tegemoetkoming arbeidsongeschikten, kan het doel van inkomensondersteuning van jonggehandicapten beter en eenvoudiger worden bereikt door de jonggehandicaptenkorting te integreren met deze tegemoetkoming. De commissie adviseert om de *persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen* aan te passen en de alimentatie te defiscaliseren. De commissie baseert dit advies op de complexiteit van de huidige fiscale behandeling voor betrokkenen en de problemen rond de gebrekkige aangifte van inkomsten uit alimentatie. Nu is de betaalde alimentatie een aftrekpost, en een bijtelling bij het inkomen van de ontvanger. Door de alimentatie te defiscaliseren blijft de alimentatie buiten de fiscaliteit. De betaalde alimentatie is niet aftrekbaar, en de ontvangen alimentatie is onbelast. Omdat deze maatregel gevolgen heeft voor de vaststelling van alimentatiebedragen, kan deze maatregel alleen met een lange overgangperiode worden ingevoerd.

De commissie constateert dat de *persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten* nog teveel de last van de oorspronkelijke buitengewone lastenregeling met zich draagt. Voor zover de aftrek betrekking heeft op niet op grond van de ZvW vergoede kosten of verzekerbare, maar niet verzekerde kosten, ziet de commissie geen reden meer voor de aftrek. De regeling dient te worden toegespitst op chronisch zieken en gehandicapten, en te worden geïntegreerd in een regeling waarin ook de uitkeringen uit hoofde van de Wtcg (wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) en van de Wet CER (compensatie eigen risico) worden opgenomen. Deze regeling zou, mede ter vermindering van verzilveringsproblematiek, uitgevoerd kunnen worden als een door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) toe te kennen uitkering of voor bepaalde onderdelen door de gemeenten als een voorziening in het kader van de WMO. In deze regelingen kan tevens de *persoonsgebonden aftrek weekenduitgaven gehandicapten* worden meegenomen.

#### **4.5.3 Ondernemers**

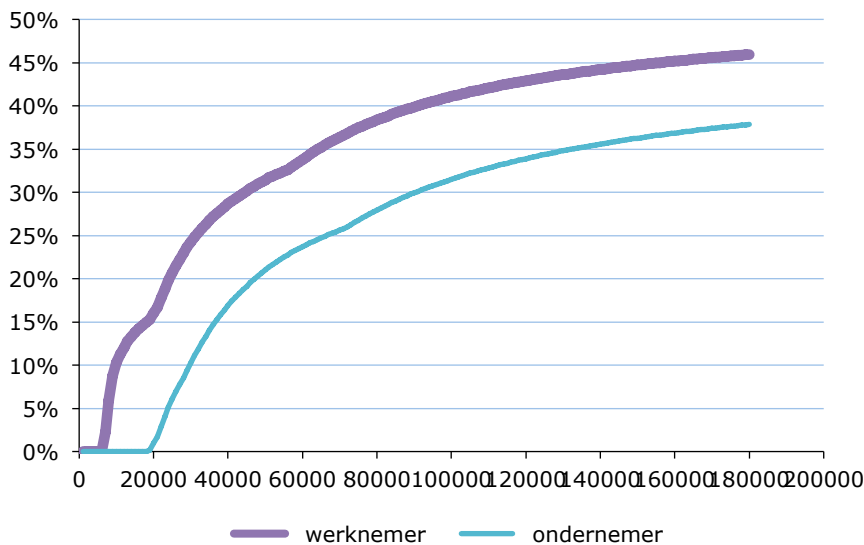
*'Naar een nieuw evenwicht tussen zelfstandigen en werknemers'*

Ondernemers vormen een aparte groep in de beroepsbevolking. Zij werken voor eigen rekening en risico en zijn niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Ook fiscaal nemen zij een speciale positie in. De winst van ondernemers die geen (mede-)eigenaar zijn van een bedrijf met eigen rechtspersoonlijkheid wordt belast in box 1, inkomen uit werk en woning. Binnen box 1 bestaat voor hen een aantal faciliteiten om recht te doen aan hun speciale positie. In dit interimrapport concentreert de commissie zich op de vergelijking van de IB-ondernemer en de werknemer. In het eindrapport zal nader worden ingegaan op de verhouding tussen de IB-ondernemer en de directeur-groootaandeelhouder (dga). De verschillen tussen IB-ondernemers en werknemers worden in de voorliggende paragraaf beschreven. Daarna onderzoekt de commissie of er voor de faciliteiten voor IB-ondernemers voldoende rechtvaardiging bestaat en of zij niet beter kunnen worden afgeschaft, waarbij de opbrengst wordt gebruikt voor tariefverlaging.

*Vergelijking van de lastendruk van IB-ondernemers en werknemers.*

In figuur 4.5.4 is de gemiddelde belastingdruk van de ondernemer en de werknemer grafisch weergegeven. De verschillen zijn duidelijk zichtbaar. Voor de IB-ondernemer is de lastendruk over de hele linie lager dan voor de werknemer, vooral bij lage winsten. Als de ondernemer voldoet aan het zogenoemde urencriterium profiteert hij van de zelfstandigenaftrek en kan 7.280 euro van de winst aftrekken. Daarnaast profiteert hij, ook als hij niet aan het urencriterium voldoet, van de MKB-winstvrijstelling. Van de winst na toepassing van de zelfstandigenaftrek blijft op grond van deze vrijstelling nog eens veertien procent buiten de belastingheffing. Door deze faciliteiten begint hij pas bij een hoger inkomen belasting te betalen dan de werknemer.

*Figuur 4.5.4 gemiddelde belastingdruk van werknemer en IB-ondernemer, 2012*



Bron: Ministerie van Financiën. Technische toelichting: Op de horizontale as is voor werknemers het belastbaar inkomen weergegeven, voor IB-ondernemers is het de belastbare winst voor toepassing van de ondernemersfaciliteiten. In de lastendruk is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Ook is geen rekening gehouden met het feit dat om een goede vergelijking te maken winst eigenlijk met een lager loon moet worden vergeleken (vgl. Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010).

**Faciliteiten voor IB-ondernemers**

Generieke faciliteiten voor IB-ondernemers zijn met name ingegeven door de tariefstructuur van de inkomstenbelasting. De winst van deze ondernemers wordt als één geheel in de belastingheffing betrokken en aan het progressieve tarief onderworpen. In die winst zijn echter de volgende componenten te onderscheiden:

- a. de arbeidsbeloning van de zelfstandige ondernemer;
- b. de vergoeding voor het in de onderneming geïnvesteerde eigen vermogen, waaronder een risicopremie voor het te dragen ondernemingsrisico;
- c. de reservering ter financiering van de continuïteit en de groei van de onderneming;
- d. een restpost, bestaande uit (over-)winst of verlies<sup>126</sup>.

De tijdelijke en later permanente zelfstandigenaftrek is in aanvang ingezet om de sterke progressie van het toenmalige tarief te matigen. Zo doet de zelfstandigenaftrek met name recht aan de onder b. en c. genoemde functies van het winst-inkomen. Deze rechtvaardigen een lagere heffing dan de progressieve IB-heffing. Na de introductie is de aftrek ook voor andere doeleinden ingezet en

126 Rapport ambtelijke werkgroep, Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3, bijlage.

verhoogd als compensatie voor een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief (1984, 1986, 1994, 2005 en 2006), voor de verhoging van het arbeidskostenforfait bij werknemers (1997) en tijdelijk voor de compensatie van de administratieve lasten bij de invoering van de euro (1999–2001), als terugsluis bij de verhoging van de regulerende energiebelasting en andere milieubelastingen (1999 en 2000), en als inkomenssteun (1997 en 1998).

In de economische literatuur over kleine ondernemers<sup>127</sup> zijn andere argumenten voor een verschil in behandeling tussen ondernemers en werknemers gevonden. De eerste groep argumenten vindt zijn oorsprong in mogelijk marktfalen. Enerzijds zouden kleine ondernemers positieve externe effecten veroorzaken in de vorm van meer innovatie en werkgelegenheid. Anderzijds zouden zij moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt, lijden onder relatief hoge administratieve lasten en is het mogelijk dat verliezen niet fiscaal verrekend kunnen worden.

Op deze argumenten is echter wel wat af te dingen. Innovatie blijkt niet zozeer bij kleine ondernemingen als wel bij snelgroeiende ondernemingen voor te komen. De werkgelegenheid bij kleine ondernemingen daalt, hoewel het aantal ondernemers groeit<sup>128</sup>. Voor gebrekkige toegang tot de kapitaalmarkt is geen éénduidig empirisch bewijs. Zou dit wel het geval zijn dan kan dat niet met generieke faciliteiten worden opgelost en specifieke faciliteiten zijn moeilijk te richten. Ook is er niet-fiscaal beleid om door middel van borgstellingen en garanties kredietverlening aan het MKB te vergemakkelijken<sup>129</sup>. De administratieve lasten voor kleine ondernemers zijn wel relatief groter dan die van werknemers en grote bedrijven.

In de literatuur wordt gepleit voor een ruime verrekenbaarheid van verliezen. Doordat verliezen in principe aftrekbaar zijn van winsten in andere jaren of ander inkomen, neemt de overheid dan een aandeel in het risico. Als verliezen niet volledig verrekenbaar zijn, deelt de overheid wel in de lusten, maar niet in de lasten van de onderneming. Wat verliesverrekening betreft, lijkt er in Nederland geen probleem. De IB-ondernemer kan verliezen drie jaar achterwaarts en negen jaar voorwaarts verrekenen, ook met ander box-1-inkomen. Investerings worden via de afschrijvingen geleidelijk in mindering gebracht op de belastbare winst.

Ook rigiditeiten op de arbeidsmarkt kunnen aanleiding zijn om voor specifieke groepen het ondernemerschap fiscaal te bevorderen. Het gaat dan met name om laagproductieve werknemers en oudere werkzoekenden<sup>130</sup> die door een te hoog minimumloon of te sterke ontslagbescherming niet aan het werk komen. Faciliteiten voor ondernemerschap zijn dan een second best oplossing. Het verdient de voorkeur om de starheden op de arbeidsmarkt aan te pakken.

Sterkere argumenten om ondernemers lager te belasten dan werknemers zijn te vinden in de theorie van de optimale belastingheffing. Ondernemers kunnen gemakkelijker hun verdiensten aanpassen aan belastingprijken dan werknemers. Daarom werken belastingen voor ondernemers verstorender dan voor werknemers. Dit is een reden om de marginale tarieven voor ondernemers lager vast te stellen dan voor werknemers. De verschillen in de gemiddelde belastingtarieven mogen echter niet te groot worden om te vermijden dat men voor het ondernemerschap kiest vanwege de belastingvoordelen en niet vanwege het ondernemerschap op zich.

127 Zie bij voorbeeld de Mirrlees Review, het OESO-rapport *Taxation of SMEs*, pp. 92-99 van het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel, en Van Vuuren, Daniel (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik*, CPB Policy Brief 2012/02.

128 Van Vuuren, p.9.

129 Zie bijvoorbeeld de brief van de regering over ontwikkelingen en voorgenomen acties ten aanzien van bedrijfsfinanciering, Kamerstukken II, 2011-2012, 32637, nr. 34.

130 zie Van Vuuren.

Daarnaast is het in de economische wetenschap vrij onomstreden om kapitaalinkomen lager te belasten dan arbeidsinkomen. De kapitaalcomponent in de winst is dus een additionele reden om ondernemers lager te belasten dan werknemers<sup>131</sup>.

### **Omvang van de ondernemersfaciliteiten**

De faciliteiten voor IB-ondernemers, ook wel aangeduid als ondernemersfaciliteiten, hebben een budgettair belang van ongeveer 3,3 miljard euro (zie tabel 4.5.4). In 2009 gaven ongeveer 900.000 personen winst uit onderneming aan. Ruim 700.000 daarvan voldeden aan het urencriterium en konden gebruik maken van de zelfstandigenaftrek. Het urencriterium houdt in dat de ondernemer ten minste 1225 uur en het merendeel van zijn werktijd aan zijn onderneming moet besteden. Het geeft aanleiding tot veel administratieve lasten en uitvoeringskosten<sup>132</sup>. In de tabel is aangegeven voor welke faciliteiten dit criterium van toepassing is.

In 2009 gold het urencriterium ook nog voor de MKB-winstvrijstelling, met ingang van 2010 is dat niet meer zo. De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling zijn budgettair het belangrijkste. Daarnaast bestaat nog een aantal kleinere faciliteiten die later in deze paragraaf besproken zullen worden.

Tabel 4.5.4 Faciliteiten voor IB-ondernemers

<b>Naam regeling</b>	<b>Aantal 2009 (x 1000, afgerond)</b>	<b>Budgettair belang 2013 (mln euro)</b>
Zelfstandigenaftrek*	713	1.859
MKB-winstvrijstelling	718	1.170
Oudedagsreserve (FOR)*	78	120
Startersaftrek*	163	107
Stakingsaftrek	14	16
Aftrek voor Speur & Ontwikkelingswerk*	1	8
Meewerkaftrek*	27	7
Startersaftrek arbeidsongeschiktheid**	1	1
Willekeurige afschrijving starters*	40	8
<b>Totaal ondernemersfaciliteiten</b>	<b>721</b>	<b>3.296</b>

\*urencriterium van toepassing; \*\* verlaagd urencriterium van toepassing

Behalve van de ondernemersfaciliteiten kunnen IB-ondernemers ook gebruik maken van faciliteiten die beschikbaar zijn voor alle ondernemingen, ongeacht de rechtsvorm, de zogenoemde ondernemingsfaciliteiten. Voorbeelden daarvan zijn aftrekmogelijkheden van verschillende soorten investeringen. Deze faciliteiten blijven in dit rapport buiten beschouwing.

### **Ontwikkeling van het tarief van de vennootschapsbelasting, de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling**

Vanaf 2001 is het tarief van de vennootschapsbelasting geleidelijk verlaagd van 35 procent met een verlaagd tarief van 30 procent tot de huidige 25 procent en 20 procent bij winsten tot 200.000 euro. Hiermee werd onder meer beoogd activiteit van multinationale ondernemingen naar Nederland te verplaatsen. Lastenverlichting in de VPB werd vaak ook uitgebreid naar lastenverlichting voor IB-ondernemers. Tot 2007 gebeurde dat door verhoging van de zelfstandigenaftrek. In dat jaar is de MKB-winstvrijstelling geïntroduceerd. Deze zorgt ervoor dat lastenverlichting voor ondernemers meer ten goede komt aan succesvolle ondernemers. Met ingang van

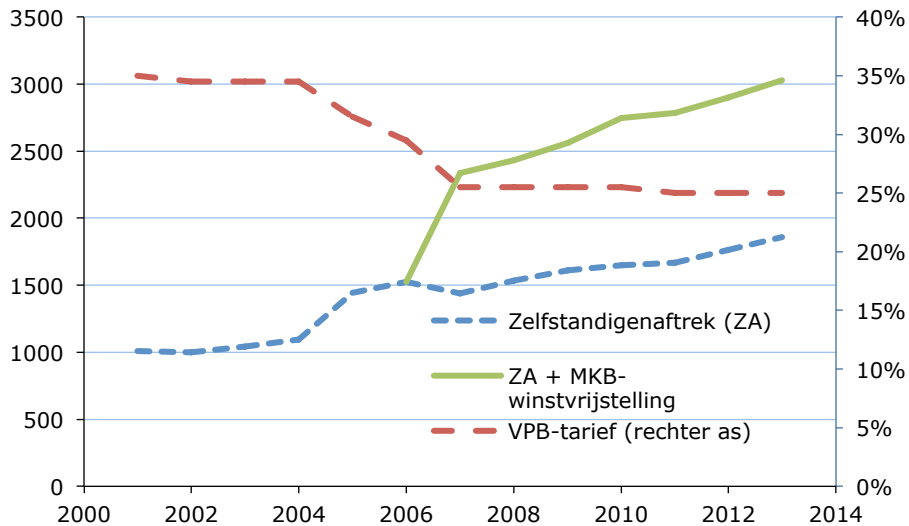
131 Er zijn landen waar de winst om fiscale redenen daadwerkelijk wordt gesplitst in een arbeids- en een kapitaalcomponent.

132 Zie bijvoorbeeld het ZZP-actieplan, Kamerstukken II, 2011-2012, 29515, nr. 338.

2007 is de MKB-winstvrijstelling het voorkeursinstrument om IB-ondernemers inkomenspolitiek tegemoet te komen.

In figuur 4.5.5 is het verloop van de omvang van de ondernemersfaciliteiten en het tarief van de vennootschapsbelasting weergegeven. De budgettaire omvang van de faciliteiten werd in de periode 2004-2008 meer dan twee keer zo groot, terwijl het aantal zelfstandigen met 30 procent toenam.

*Figuur 4.5.5 Omvang van zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling (mln euros, lopende prijzen, linker as) en tarief vennootschapsbelasting (VPB)(rechter as), 2001-2013*



### Evaluaties en adviezen

In 2005 is voor het laatst gekeken in hoeverre de zelfstandigenaftrek aan zijn doelstellingen bijdroeg<sup>133</sup>. De geëvalueerde doelstellingen waren: inkomenssteun geven aan kleine zelfstandigen, de fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen en lastenverlichting geven aan het MKB die uiteindelijk zou resulteren in extra werkgelegenheid. Met de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen worden de eerder genoemde functies bedoeld. Deze evaluatie was op zich positief: "Het instrument kan als doelmatig worden aangemerkt. (...) In verhouding tot de geschatte positieve effecten kan de budgettaire omvang van de belastinguitgave, ondanks de aanzienlijke omvang in absolute zin, als beperkt beschouwd worden. Voorts zijn de criteria helder en de administratieve lasten zijn voor zelfstandigen beperkt. Ook voor de overheid zijn de uitvoeringskosten beperkt. Voor zover er bij de zelfstandigen zelf wensen naar voren komen voor verbeteringen betreft het voornamelijk het bedrag (te laag) en het urencriterium." Van Vuuren<sup>134</sup> concludeert uit het effect van de zelfstandigenaftrek op het aantal zelfstandigen dat een deel van de werknemers zijn keuze om zelfstandige te worden baseert op het vermijden van belastingen en niet zozeer op het feit dat zij geschikte ondernemers zijn.

Daarnaast hebben de Raad van State<sup>135</sup> en de Studiecommissie Belastingstelsel geadviseerd om de zelfstandigenaftrek af te schaffen. De Studiecommissie concludeerde: "Ondernemerschap stimuleren via fiscale faciliteiten is dus niet onomstreden. De economische argumenten leiden echter eenduidig tot de conclusie

<sup>133</sup> Vroonhof, Paul, Wim Verhoeven en Mickey Folkeringa: *Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, EIM, 2005

<sup>134</sup> Van Vuuren (2012) p.12.

<sup>135</sup> Kamerstukken II ,2008/09, 31 704, nr. 4, pt.3.

dat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor de zelfstandigenaftrek. Het betreft een generieke belastingfaciliteit voor ondernemers die met name hoog is aan de onderkant van de inkomensverdeling en afneemt naarmate de winst stijgt. (...) De zelfstandigenaftrek is dus onvoldoende gericht op groei en kan bovendien leiden tot verstoringen tussen verschillende categorieën werkenden, zowel binnen als buiten de winstfeer." Na het advies van de Studiecommissie is de regeling wel aangepast. De geconstateerde afname van de zelfstandigenaftrek bij stijgende winst is beëindigd. Met ingang van 2012 is de zelfstandigenaftrek een vast bedrag.

#### **De fiscale oudedagsreserve (FOR)**

De FOR is een faciliteit waarmee een gedeelte van de winst kan worden gereserveerd voor een oudedagsvoorziening. Dotatie aan deze reserve is aftrekbaar van de fiscale winst, de afname van de reserve is belast (uitstel belastingheffing). Als de reserve bij staking van de onderneming wordt gebruikt om een lijfrente te kopen, wordt de belastingheffing verder doorgeschoven naar het moment van uitbetaling van de lijfrente-uitkeringen. De jaarlijkse dotatie aan de reserve mag maximaal twaalf procent van de winst met een maximum van 9.542 euro bedragen. De dotatie mag er niet toe leiden dat de oudedagsreserve groter wordt dan het ondernemingsvermogen. Voor deze faciliteit is het urencriterium van toepassing en de ondernemer mag de leeftijd van 65 nog niet bereikt hebben. Door deze faciliteit kan de ondernemer zijn vermogen in zijn eigen bedrijf opbouwen ten behoeve van een oudedagsvoorziening. Daarbij ontstaat wel het risico dat de onderneming bij verkoop minder oplevert dan de boekwaarde en het ondernemingsvermogen dus kleiner is dan de oudedagsreserve. In dat geval blijft er een fiscale claim over.

Uit aangiftegegevens blijkt dat ongeveer de helft van de ondernemers een oudedagsreserve heeft. Slechts een zevende van de ondernemers voegt in een jaar toe aan de oudedagsreserve. Het is niet volledig te achterhalen waarom zo weinig ondernemers aan de reserve toevoegen. Bij een aantal speelt een rol dat de reserve al de omvang van het ondernemingsvermogen heeft bereikt. Het gemiddelde ondernemingsvermogen van IB-ondernemers is tamelijk laag. In 2007 bedroeg het ruim 26.000 euro, iets meer dan de gemiddelde winst van 24.000 euro. Bij de evaluatie van de ondernemersfaciliteiten in 2005 is aangegeven dat de doeltreffendheid van de voorziening niet was vast te stellen. De Studiecommissie Belastingstelsel heeft negatief over de faciliteit geadviseerd.

#### **Kleinere faciliteiten**

Drie fiscale faciliteiten zijn op startende ondernemers gericht. Het zijn de extra *zelfstandigenaftrek voor starters*, de *willekeurige afschrijving voor starters en de startersaftrek voor arbeidsongeschikten*. De extra zelfstandigenaftrek voor starters, ook wel startersaftrek genoemd, is een toeslag van 2.123 euro op de zelfstandigenaftrek. Een ondernemer kan drie jaar lang startersaftrek ontvangen. De startersaftrek is gekoppeld aan de zelfstandigenaftrek en derhalve aan het urencriterium. Ondernemers die de startersaftrek toepassen kunnen ook hun investeringen willekeurig afschrijven. Bovendien is voor starters de zelfstandigenaftrek inclusief startersaftrek verrekenbaar met overig box-1-inkomen. Voor andere ondernemers is dit niet het geval.

Bij de evaluatie in 2005 werd geconstateerd dat de startersaftrek veel gebruikt werd, maar werden vraagtekens gezet bij de doelmatigheid. Gezien het geringe bedrag verwachtte men dat weinig starters door dit bedrag over de streep werden getrokken om te beginnen met ondernemen. Over de willekeurige afschrijving voor starters is weinig bekend. Ondernemers hoeven niet aan te geven of zij van deze regeling gebruik maken.

Voor *arbeidsongeschikten* is het moeilijk om aan het urencriterium te voldoen. Daarom is voor deze groep in 2007 een aparte regeling in het leven geroepen. Als zij voldoen aan een verlaagd urencriterium van 500 uur kunnen zij het eerst jaar

van hun ondernemerschap een extra bedrag van 12.000 euro in mindering brengen op hun belastbare winst. In het tweede en derde jaar is dit bedrag 8.000, respectievelijk 4.000 euro. Het gebruik van deze regeling is lager dan bij invoering werd verwacht. Er maken nog geen 700 personen gebruik van.

Voor ondernemers die hun onderneming staken geldt een *stakingsaftrek* van maximaal 3.630 euro. Deze kan in mindering worden gebracht op de stakingswinst. Na de belastingherziening in 2001 was het niveau van de stakingsaftrek nog bijna 10.000 euro voor personen jonger dan 55 jaar en meer dan 20.000 euro voor personen ouder dan 55 jaar. Tot 2005 is dit bedrag geleidelijk teruggebracht tot het huidige niveau. De voorloper van de stakingsaftrek, de stakingsvrijstelling had als doelstellingen om geschillen tussen de belastingplichtige en de belastingdienst over kleinigheden te voorkomen (doelmatigheidsaspect) en om de belastingheffing bij staking te verzachten (sociaal aspect). Gezien de verlaging van het bedrag kunnen bij het bereiken van beide doelstellingen vraagtekens worden gezet. Een evaluatie is niet voorhanden. Het aantal gebruikers is rond de 15.000.

Voor ondernemingen met personeel die een belangrijk deel van hun activiteit aan spur- en ontwikkelingswerk (S&O) besteden, geldt een faciliteit in de loonbelasting. Voor zelfstandig ondernemers heeft deze regeling een pendant in de vorm van een *S&O-aftrek* van 12.310 euro. De ondernemer dient meer dan 500 uur per jaar aan werkzaamheden met een sterk innoverend karakter te besteden. Hij moet bovendien voldoen aan het uren criterium en te beschikken over een door AgentschapNL verstrekte S&O-verklaring. Voor starters geldt een verhoogde S&O-aftrek van 18.467 euro. De faciliteit is in 2005 en 2012 positief geëvalueerd als onderdeel van de Wet Bevordering Spur- en Ontwikkelingswerk<sup>136</sup>. Er maken circa 1.200 ondernemers gebruik van.

Aan de levenspartner van de ondernemer die in de onderneming meewerkt zonder daarvoor een vergoeding te ontvangen wordt de *meewerkaftrek* toegekend. De omvang van de meewerkaftrek is gerelateerd aan het aantal uren meewerken en de omvang van de winst. De aftrek ligt tussen de 1,25 procent en 4 procent van de winst. Verder is vereist dat de ondernemer aan het uren criterium voldoet. Het instrument wordt door ongeveer 40.000 zelfstandigen gebruikt.

Er zijn verschillende alternatieven voor zelfstandigen waarvan de partner in het bedrijf meewerkt. Zij kunnen kiezen tussen het toepassen van de meewerkaftrek, het toekennen van een arbeidsbeloning aan hun partner en het gezamenlijk vormen van een man-vrouw-firma. Bij lage arbeidsbeloningen of winstuitkeringen is de meewerkaftrek voordeliger. Bij beloningen tussen 5.000 en 10.000 euro zijn de verschillen vrij beperkt. Bij hogere bedragen is het toekennen van een arbeidsbeloning in vrijwel alle gevallen voordeliger. Wanneer door beide partners voldaan wordt aan het uren criterium, inclusief gebruikelijkheidstoets, is de man-vrouw-firma fiscaal gezien de meest aantrekkelijke vorm. Op grond van deze argumentatie heeft het toenmalige kabinet in 2007 het voorstel<sup>137</sup> ingediend om de meewerkaftrek af te schaffen. Dit voorstel is echter bij amendement<sup>138</sup> uit het wetsvoorstel geschrapt met als argumentatie dat het een eenvoudige forfaitaire regeling is die niet door andere fiscale alternatieven ondervangen wordt.

### Advies

De commissie is ervan overtuigd dat er voldoende aanknopingspunten zijn om de generieke faciliteiten voor ondernemers ten minste ten dele te handhaven. In het eindrapport zal zij op meer fundamentele wijze adviseren over de faciliteiten voor ondernemers in de inkomstenbelasting. Voor de zelfstandigenaftrek ziet zij echter

136 Verhoeven, W.H.J., A.J. van Stel en N.G.L. Timmermans: *Evaluatie WBSO 2006-2010, Effecten, Doelgroepbereik en uitvoering*, Panteia/EIM, Zoetermeer, 2012.

137 Wetvoorstel Overige Fiscale maatregelen 2008, Kamerstukken II, 31 206.

138 Kamerstukken II, 2007-2008, 31 206, nr. 25.



geen plaats meer. De wisselende inzet en het niet herijken van de faciliteit indien de specifieke reden voor een verruiming van de zelfstandigenaftrek zijn betekenis had verloren, hebben de zelfstandigenaftrek tot een ongerichte aftrekpost voor ondernemers gemaakt, waarvan de hoogte in de huidige omstandigheden niet meer gerechtvaardigd wordt. De faciliteit grijpt vooral aan bij de keuze tussen werknemerschap en ondernemerschap en bevordert de doorgroei van de ondernemers niet. Doordat de aftrek een vast bedrag is, ontstaat vooral bij lage inkomens een groot verschil tussen de belasting op het looninkomen van een werknemer en die op het winstinkomen van een ondernemer. Dit roept spanning op.

Daarbij komt dat het verschil in behandeling in de inkomstenbelasting tussen ondernemer en werknemer de laatste jaren sterk is toegenomen. Afschaffen van de zelfstandigenaftrek vermindert dit verschil.

De commissie is geen voorstander van het introduceren van een faciliteit gericht op specifieke groepen op de arbeidsmarkt, zoals voorgesteld door Van Vuuren. In de eerste plaats is zij, mede gezien het feit dat de commissie over een structurele situatie op lange termijn adviseert, van mening dat dit probleem met arbeidsmarktbeleid zou moeten worden opgelost. In de tweede plaats denkt de commissie dat het afgrenzen van de bewuste groepen niet eenvoudig zal zijn en dat een dergelijke regeling derhalve tot veel administratieve lasten en uitvoeringslasten zal leiden.

De commissie wil oneigenlijk gebruik van de Fiscale Oudedagsreserve bestraffen. Indien onttrekkingen aan de FOR niet worden aangewend voor de aanschaf van een lijfrente, volgt een sanctie in de vorm van revisierente.

De commissie heeft dus een voorkeur voor faciliteiten die toenemen bij groeiende winst, zoals de MKB-winstvrijstelling als centrale ondernemersfaciliteit. Door deze faciliteit worden ondernemers geprikkeld om meer winst te maken, en gaat er geen oneigenlijke prikkel uit naar het ondernemerschap. Vanuit deze opvatting ligt het voor de hand om ook de startersfaciliteiten (extra zelfstandigenaftrek, willekeurige afschrijving, startersaftrek voor arbeidsongeschikten) af te schaffen.

De effectiviteit van de stakingsaftrek is niet bekend. Gezien de geringe hoogte van de aftrek kan deze eigenlijk niet effectief zijn. Het is daarom beter om deze faciliteit af te schaffen. De aftrek voor S&O wordt maar door een zeer beperkte groep gebruikt. Bovendien moet voor de uitvoering teruggevallen worden op instanties buiten de Belastingdienst. Er is een S&O-verklaring van Agentschap.nl nodig. Daarom is een fiscale regeling niet het juiste instrument en kan de regeling beter worden omgezet in een subsidie.

De meewerkaftrek is eerder negatief geëvalueerd en kan afgeschaft worden. Het door de Tweede Kamer gehanteerde argument dat de regeling eenvoudig is, wordt niet door de commissie gedeeld. Alleen al het feit dat de aftrek afhangt van het aantal aan de onderneming van de partner bestede uren maakt de regeling moeilijk controleerbaar en fraudegevoelig.

Met het vervallen van de zelfstandigenaftrek en de kleine faciliteiten vervalt ook de bestaansreden voor het uren criterium. Door dit af te schaffen worden besparingen op de administratieve lasten en uitvoeringskosten bereikt.

### **Overgangstrajecten**

De afschaffing van de zelfstandigenaftrek zal geleidelijk moeten worden uitgevoerd. Te denken valt aan een periode van acht jaar. De sanctie als de FOR niet wordt gebruikt voor de aankoop van een lijfrente kan per direct worden ingevoerd. De stakingsaftrek kan per direct worden afgeschaft. Er is geen overgangsregeling

nodig omdat er geen sprake is van gewenning aan deze faciliteit. De S&O-aftrek kan per direct worden omgezet in een subsidieregeling. Ook de meewerkaftrek kan ineens worden afgeschaft.

#### 4.5.4 **Giftenaftrek en scholingsaftrek**

De giftenaftrek en de scholingsaftrek zijn moeilijk in te delen bij de andere thema's in dit rapport. Het zijn klassieke belastinguitgaven in die zin, dat een niet-fiscaal doel wordt nagestreefd met fiscale regelgeving.

Tabel 4.5.5 Giftenaftrek en scholingsaftrek

Naam regeling	aantal gebruikers (x 1000, afgerond)	budgettair belang 2013 (mln euro)
Giftenaftrek	800	378
Scholingsaftrek	300	263
<b>Totaal</b>		<b>641</b>

#### **Doelstellingen**

Het doel van de giftenaftrek is om langs indirecte weg schenkingen te bevorderen aan charitatieve, kerkelijke, levensbeschouwelijke, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen. De scholingsaftrek heeft als doel om het gebruik van scholing te stimuleren. Voorwaarde voor gebruik van de aftrekpost is dat de scholing is gericht op het uitoefenen van het beroep of werk of een toekomstig beroep of werk. Onder de aftrekbare kosten vallen onder andere het lesgeld, de kosten voor studieboeken en materialen en afschrijving van duurzame goederen. Het gebruik en het budgettair belang van beide regelingen is in tabel 4.5.5 weergegeven.

#### **Evaluaties**

Beide regelingen zijn geëvalueerd. Bij de evaluatie van de giftenaftrek kon niet worden aangetoond dat de regeling bijdraagt aan de doelstelling, het bevorderen van het geven aan goede doelen<sup>139</sup>. Het bleek dat mensen die in een hoog marginaal tarief vallen en dus meer belastingvoordeel per gegeven euro genieten niet meer geven dan mensen die in een lager tarief vallen. Bij de evaluatie van de scholingsaftrek is een soortgelijke methode gebruikt. De scholingsaftrek is positief geëvalueerd.<sup>140</sup> Als de aftrek hoger wordt, wordt de kans dat men scholing gaat volgen groter. De onderzoekers constateren wel dat slechts 2 procent van de beroepsbevolking van deze regeling gebruik maakt. Een andere vraag is of de overheid wel een rol moet spelen bij het bevorderen van investeringen in scholing. Deze vraag is onderzocht door Goudswaard en Caminada<sup>141</sup>. Zij komen op grond van een literatuurstudie tot de conclusie dat er geen aanleiding lijkt te bestaan voor een sterke financiële inspanning van de overheid, maar wel voor een stimulerende rol. De scholingsaftrek komt vooral ten goede aan hoger opgeleiden. Werkgevers en werknemers zetten in zogenaamde opleidings- en ontwikkelingsfondsen geld opzij voor opleiding van personeel. In deze fondsen zijn grote reserves aanwezig. De deelname aan training en opleiding door werknemers wordt dus niet belemmerd door een gebrek aan middelen. Er is geen noodzaak om naast de mogelijkheden in de O&O-fondsen ook faciliteiten voor de werknemer in stand te houden.

139 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123-IXB, nr. 9.

140 Berkhout, P.H.G., E. Leuven, and H. Oosterbeek (2005), *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven*, SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport nr. 826.

141 Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada (2008): *Scholing en sociaaleconomisch beleid*, in: Prof.mr. G.J.J. Heerma van Voss(red.): *Scholing in het sociaal recht*, Deventer, 2008.

### **Advies**

- Gelet op de negatieve beoordeling adviseert de commissie de giftenaftrek af te schaffen.
- De scholingsaftrek is overbodig. In de O&O-fondsen is voldoende geld aanwezig voor opleidingen binnen de bedrijfstak. De scholingsaftrek wordt ook gebruikt door mensen die zich willen omscholen naar een andere bedrijfstak. Uit de opbrengst van het afschaffen van de scholingsaftrek wil de commissie daarom 50 miljoen euro reserveren als aanvulling op de reservering van het vorige kabinet om intersectorale scholing (gefinancierd uit sectorfondsen) te stimuleren.

#### **4.5.5 Faciliteiten in de loonsfeer**

Naast loon kunnen werknemers een vergoeding van hun werknemer ontvangen voor bepaalde kosten die zij maken. Ook kan de werkgever bepaalde zaken aan de werknemer verstrekken die hij bij de uitoefening van zijn beroep nodig heeft. Deze vergoedingen en verstrekkingen zijn in principe belast voor zover er sprake is van privévoordeel voor de werknemer. Het bepalen van het privévoordeel voor de werknemer is een moeilijke aangelegenheid, vandaar dat er regels zijn ingevoerd die ofwel op forfaitaire wijze dit privé-voordeel benaderen (forfaitaire bijtelling auto van de zaak) ofwel proberen om ongelimiteerd gebruik van deze vergoedingen en verstrekkingen te voorkomen.

In dit verband moet de in 2011 ingevoerde werkkostenregeling genoemd worden. Tot dat jaar bestonden er 29 specifieke regelingen voor vergoedingen en verstrekkingen. De werkkostenregeling heeft tot doel daar een einde te aan te maken. Kern van de regeling is de forfaitaire ruimte van 1,6 procent (niveau 2013) van de loonsom. Voor dit bedrag kan de werkgever belastingvrij vergoedingen geven of goederen verstrekken. Voorbeelden van verstrekkingen uit deze forfaitaire ruimte zijn de kosten van personeelsfeesten, personeelsreizen en dergelijke, producten uit het eigen bedrijf en fietsen voor woonwerkverkeer. Vergoedingen die onder het forfait vallen zijn onder andere de vergoeding voor interne representatiekosten en een vergoeding voor een internetaansluiting bij de werknemer thuis. Als al deze vergoedingen en verstrekkingen bij de werknemer belast zouden worden, zou een opbrengst van 1,8 miljard. euro ontstaan. De werkkostenregeling is in 2011 ingevoerd. Tot en met 2013 is het gebruik van de regeling vrijwillig. Bedrijven kunnen ook nog voor de oude regeling kiezen.

Een aantal categorieën vergoedingen en verstrekkingen is buiten het forfait gebleven. Dit zijn de zogenoemde gerichte vrijstellingen. Het betreft vergoedingen en verstrekkingen voor:

- reiskosten,
- tijdelijke verblijfskosten
- onderhoud en verbetering van kennis en vaardigheden (gericht op de huidige baan)
- studiekosten
- extraterritoriale kosten (30 procentregeling)
- verhuiskosten in verband met de dienstbetrekking.

De gerichte vrijstellingen zijn bedoeld voor kosten waarbij het zakelijk karakter overheerst. Het forfaitaire gedeelte is vooral gericht op loon met een gemengd karakter. Het budgettair belang van het forfaitaire gedeelte en de gerichte vrijstellingen is opgenomen in tabel 4.5.6.

Daarnaast bestaat voor een aantal verstrekkingen een nihilwaardering. Dit betekent dat de waarde van de verstrekking niet meetelt bij de bepaling of het totaal van vergoedingen en verstrekkingen het forfait te boven gaat. Dit geldt voor verstrekkingen in het kader van de bedrijfsvoering. Dat zijn voorzieningen die (mede) op de werkplek gebruikt of verbruikt worden. Door de koppeling aan de

werkplek wordt verondersteld dat er nauwelijks privévoordeel van deze verstrekkingen is. Voorbeelden zijn het kopieerapparaat en consumpties op de werkplek en werkkleding die alleen op de werkplek gebruikt wordt. Een nihilwaardering geldt ook voor de mobiele telefoon (mits voor meer dan 10 procent zakelijk gebruikt), het privévoordeel van een door de werkgever ter beschikking gestelde OV-kaart en het rentevoordeel van hypothecaire leningen en van leningen voor de aanschaf van een fiets. Het budgettaire belang van deze nihilwaarderingen is niet bekend.

Datzelfde geldt voor vrijstellingen van loonbelasting van verschillende uitkeringen. Uitkeringen bij overlijden, bij 25- en 40-jarig ambtsjubileum, bij schade opgelopen tijdens het werk en uitkeringen uit bijzondere fondsen zijn vrijgesteld van loonbelasting en inkomstenbelasting. Ook het loon van de partner van een DGA is tot € 5.000 vrijgesteld.

Tabel 4.5.6 *Faciliteiten in de loonsfeer*

Naam regeling	Budgettaire belang (mln euro)
Gemengde kosten die onder de werkkostenregeling vallen	1.800
Kilometervergoeding eigen auto	1.400
Reisvergoeding openbaar vervoer	500
Verstrekking cursussen en dergelijke	400
Extraterritoriale kosten (30% regeling)	420
Vergoeding tijdelijke verblijfkosten anders dan extraterritoriaal	300
Vergoeding studiekosten	300
Geen bijtelling privégebruik auto < 500 km	300
Verlaagde bijtelling (zeer) zuinige auto's	260
Vrijstelling LB uitkering bijzondere fondsen	nb
Vrijstelling LB uitkering nabestaanden	nb
Vrijstelling LB schade opgelopen tijdens werk	nb
Vrijstelling LB loon partner tot € 5000	nb
<b>Totaal</b>	<b>5.680</b>

Speciale vermelding verdient de verlaagde bijtelling voor zeer zuinige auto's. Het privégebruik van de auto van de zaak wordt belast door jaarlijks 25 procent van de cataloguswaarde bij het belastbaar inkomen op te tellen. Sinds 2007 gelden voor auto's met een (zeer) lage CO<sub>2</sub>-uitstoot verlaagde percentages van 0, 14 of 20 procent. Deze verlaagde bijtelling heeft grote effecten gehad op de samenstelling van het zakelijk wagenpark. Zo is het aantal grote auto's van de zaak afgenomen. In 2011 viel meer dan de helft van de nieuwe zakenauto's in de lagere bijtellingscategorieën. Het effect op de CO<sub>2</sub>-uitstoot is niet berekend.

### Advies

De commissie stelt vast dat deze faciliteiten aan werkenden ten goede komen en daarmee werken meer lonend maken. Het ligt daarom niet voor de hand om deze regelingen te beperken en de opbrengst van die beperking te gebruiken voor generieke lastenverlichting. Daarmee zou werken onaantrekkelijker worden. Aan een onderzoek of binnen deze faciliteiten de middelen efficiënter besteed zouden kunnen worden, is de commissie niet toegekomen. Daarbij speelt een rol dat de werkkostenregeling pas kort in werking is getreden en op het ogenblik geëvalueerd wordt.

## 5 Doorrekening

### 5.1 Maatregelen

De commissie heeft in het voorgaande een aantal voorstellen gedaan. Deze voorstellen zijn als één pakket doorgerekend door het CPB. Het gaat daarbij om de volgende maatregelen:

#### *Arbeidsparticipatie*

- Verlagen tarieven loon- en inkomstenbelasting naar 37 procent voor inkomens tot circa 62.500 euro. Dit betekent een verlaging van het tarief in de tweede en derde schijf met vijf procentpunt tot het tarief in de eerste schijf<sup>142</sup>, en een verlenging van deze nieuwe eerste schijf met 5.500 euro. Ongeveer 93 procent van de belastingplichtigen heeft hiermee hetzelfde marginale belastingtarief. De vierde schijf wordt de nieuwe tweede schijf, en het tarief van die schijf wordt met drie procentpunten verlaagd tot 49 procent.
- Verhoging van de arbeidskorting met 410 euro in 2017.
- Vanaf een hoger inkomen en minder steil afbouwen van de arbeidskorting. Het punt waarop de arbeidskorting begint met afbouwen wordt met 5.000 euro verhoogd tot circa 49.000 euro in 2017, en het afbouwpercentage wordt verlaagd van vier procent naar drie procent. Het marginale belastingtarief in het afbouwtraject van de arbeidskorting komt hierdoor nooit hoger dan 52 procent (49 procent tarief tweede schijf + 3 procent afbouw arbeidskorting) De arbeidskorting wordt volledig afgebouwd voor hogere inkomens. (In 2013 blijft voor hogere inkomens altijd nog een korting van 550 euro over).

#### *Verschuiving naar indirecte belastingen*

- Verhoging van beide BTW-tarieven (standaard en verlaagd) met twee procentpunt.

#### *Woningmarkt*

- Aftrek hypotheekrenteaftrek en bijtelling eigenwoningforfait tegen 37 procent (tarief nieuwe eerste schijf, waarvan de lengte gelijk is aan die van de huidige eerste, tweede, en derde schijf). In de uitwerking is dit vormgegeven als een omzetting van de som van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait, vermenigvuldigd met 37 procent, in een heffingskorting.
- Afschaffen van de overdrachtsbelasting op woningen.
- Hypotheekrenteaftrek voor bestaande en nieuwe gevallen gemaximeerd volgens een dertigjarig annuïtair-forfaitair schema.
- Afschaffen vrijstelling voor de uitkering van kapitaalverzekering eigen woning en soortgelijke regelingen voor nieuwe hypotheek.
- Afschaffen woningwaarderingstelsel en geleidelijke verhoging van de huurprijzen tot 4,5 procent van de WOZ-waarde. Ten opzichte van het regeerakkoord en begrotingsakkoord worden de huurprijzen bij inkomens tot 33.000 euro met maximaal twee procent per jaar boven de inflatie verhoogd. De extra inkomsten van woningcorporaties worden afgeroomd door middel van een verhuurdersheffing.
- Omzetten persoonlijke aftrek monumentenpanden in subsidieregeling (niet meegenomen in doorrekening).

142 Het tarief in de eerste belastingschijf is in 2013 37 procent.

### *Pensioenen*

- Geleidelijk afschaffen van de vrijstelling van de AOW-premie voor 65-plussers met één procentpunt per jaar.
- Aftoppen pensioensparen in de tweede en derde pijler op de grens van de eerste belastingschijf (circa 62.500). Deze grens wordt geïndexeerd met de loonontwikkeling, waarmee wordt voorkomen dat geleidelijk de pensioengrondslag erodeert en meer mensen in het hoge belastingtarief vallen.

### *Stroomlijning inkomensregelingen*

- Stroomlijning in het stelsel van kindregelingen (zie paragraaf 4.5.2 voor toelichting).
- Stroomlijning inkomensondersteuning ouderen (ouderenkorting en alleenstaande ouderkorting worden budgetneutraal overgenomen in het AOW-pensioen).
- Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen betaald aan ex-partner en ontvangst daarvan door ex-partner wordt geheel gedefiscaliseerd.
- Jonggehandicaptenkorting wordt budgetneutraal overgenomen in Wajong-uitkering.
- Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten en weekenduitgaven gehandicapten worden budgetneutraal omgezet in een subsidieregeling (niet meegenomen in doorrekening).
- Verhoging van de algemene heffingskorting met 300 euro in 2017.

### *Kritische blik op belastingfaciliteiten*

- Geleidelijk afschaffen zelfstandigenaftrek (in acht jaar) en startersfaciliteiten ondernemers (extra zelfstandigenaftrek, willekeurige afschrijving, startersaftrek voor arbeidsongeschikten).
- Afschaffen stakingsaftrek en meewerkaftrek.
- Afschaffen scholings- en giftenaftrek. Van de opbrengsten van het afschaffen van de scholingsaftrek wordt vijftig miljoen euro gereserveerd in het bevorderen van intersectorale scholing.

Verschillende voorstellen leveren ook op de lange termijn geld op. Deze opbrengst wordt budgetneutraal teruggesluisd in lagere belastingtarieven. Op termijn kunnen de tarieven met een additionele drie procentpunten worden verlaagd naar 34 procent in de eerste belastingschijf respectievelijk 46 procent in de tweede belastingschijf.

Het pakket aan maatregelen bestaat uit voorstellen waarop geamendeerd kan worden zonder de structuur van het advies te wijzigen. Zo is het mogelijk om het BTW tarief niet te verhogen, dit betekent echter wel dat het tarief in de nieuwe eerste schijf op circa 38 procent uitkomt, en de algemene heffingskorting minder wordt verhoogd.

## **5.2 Effecten**

De resultaten van de doorrekening van het CPB zijn als bijlage 11 bij dit rapport gevoegd. In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten besproken.

### **5.2.1 Budgettaire effecten**

Figuur 5.2.1 geeft schematisch weer wat de verschillende maatregelen opbrengen, en hoe de opbrengst wordt ingezet. In 2017 gaat het om een budgettair neutraal pakket ter grootte van 12,6 miljard euro. Dit loopt in de jaren na 2017 structureel

op tot 24,3 miljard euro. Een uitsplitsing en toelichting op de verschillende posten is te vinden in hoofdstuk vier van dit rapport en in de notitie van het CPB.<sup>143</sup>

*Figuur 5.2.1 Schematisch overzicht van herkomst en besteding van de opbrengst van de maatregelen van de commissie*

Opbrengsten			Bestedingen		
	2017	struc		2017	struc
Woning (koop en huur)	2,9	12,1	Verlaging van de loon- en inkomsten- belasting	11,8	22,3
Pensioen	2,5	3,8	Woning	0,8	2,0
Ondernemers	1,1	2,1			
Stroomlijning	0,5	0,5			
BTW	5,7	5,7			
<b>Totaal</b>	<b>12,6</b>	<b>24,3<sup>a</sup></b>	<b>Totaal</b>	<b>12,6</b>	<b>24,3</b>

<sup>a</sup> Door afrondingsverschillen tellen de afzonderlijke getallen niet overal op tot de totalen.

Figuur 5.2.1 laat zien dat de maatregelen zowel in 2017 als in de structurele situatie ex ante (dat wil zeggen: zonder inverdieneffecten) budgettair neutraal zijn. De commissie sluit de volledige opbrengst van de voorstellen terug in de vorm van lagere belastingtarieven. Dit is in lijn met de opdracht aan de commissie, waarin het uitgangspunt is meegegeven om lastenneutraal te werken. Het is ook in lijn met eerdere adviezen over de woningmarkt (zie onder meer rapport Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER, Wonen 4.0, manifest 22 economen). Tabel 5.2.1 laat het houdbaarheidseffect zien van de voorstellen van de commissie, zoals berekend door het CPB. Uit de tabel blijkt dat de voorstellen van de commissie ex ante geen directe budgettaire gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Ten opzichte van het basispad van het CPB is er een verschil van vijf miljard euro omdat in dat basispad de langeretermijnopbrengsten van de beperking van de hypotheekrenteaf trek uit het begrotingsakkoord als een lastenverzwaring ten gunste van het houdbaarheidsaldo zijn gebracht. Dat is evenwel niet in lijn met de opdracht aan de commissie. Deze stelt dat de commissie moet komen met lastenneutrale voorstellen. Daarom heeft de commissie het CPB gevraagd de effecten te berekenen als de opbrengst van deze maatregel zou worden teruggegeven in de vorm van lagere tarieven. Het initiële verschil in houdbaarheid dat hierdoor ontstaat wordt bijna volledig gecompenseerd door het positieve werkgelegenheidseffect dat optreedt door de voorstellen van de commissie. Per saldo is het verschil ten opzichte van het begrotingsakkoord beperkt tot één miljard euro. Ten opzichte van de situatie vóór het begrotingsakkoord, verbetert de houdbaarheid met het effect door de grotere werkgelegenheid: vier miljard euro. De commissie heeft ervan afgezien deze vier miljard euro ook weer aan lastenverlichting uit te geven en dus ex post lastenneutraal te werken.

<sup>143</sup> Het CPB spreekt van een verschuiving van 17 miljard euro in tabel 3.1 van haar notitie. In figuur 5.2.1 zijn neutrale verschuivingen van belastingfaciliteiten naar uitgavenregelingen (waarvan de verschuiving van de ouderenkortingen naar een hoger AOW-pensioen en verschuivingen binnen de kindregelingen de grootste zijn) niet meegenomen. Het CPB telt deze op bij de lastenverschuiving. Deze verschuivingen dragen niet wezenlijk bij aan de gepresenteerde effecten. Daarnaast zijn er kleine verschillen in de samenstelling van posten.

*Tabel 5.2.1 Effecten op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (tov basispad)*

	<b>%BBP</b>	<b>mld euro</b>
Ex ante effect commissie	0	0
Teruggeven opbrengst koopwoningmaatregel begrotingsakkoord	-0,8	-5
Inverdieneffect door hogere werkgelegenheid	+0,6	+4
Saldo ten opzichte van basispad (incl begrotingsakkoord)	-0,2	-1

### 5.2.2 **Arbeidsmarkt**

De arbeidsmarkteffecten van de voorstellen van de commissie zijn positief. Tabel 5.2.2 vat deze cijfers samen. Het CPB geeft aan dat lagere belastingtarieven en een hogere arbeidskorting, gefinancierd door een hogere BTW en het inperken van de hypotheekrenteaf trek, per saldo zorgen voor een positief participatie-effect. Als gevolg van de voorstellen van de commissie stijgt de werkgelegenheid met 2,1 procent. Dit komt overeen met 142.000 arbeidsjaren.

*Tabel 5.2.2 Structurele arbeidsmarkteffecten (tov basispad)*

	<b>procentuele mutaties</b>
Arbeidsaanbod in uren	1,6
Werkloosheidsvoet	-0,5
Werkgelegenheid in uren	2,1

### 5.2.3 **Koopkracht**

De voorstellen van de commissie gaan onvermijdelijk gepaard met koopkrachteffecten. Wel heeft de commissie de opdracht meegekregen om te toetsen op een evenwichtig koopkrachtbeeld. De commissie heeft gewerkt vanuit het uitgangspunt dat de opbrengst van maatregelen zoveel mogelijk gericht via lagere tarieven en/of heffingskortingen wordt teruggeven. Dit betekent bijvoorbeeld dat het voorstel om de hypotheekrenteaf trek tegen een lager tarief te verrekenen, een maatregel die vooral neerslaat bij huishoudens met hogere inkomens, gericht is gecompenseerd door een verlaging van het hoogste belastingtarief van 52 procent naar 49 procent. De opbrengst van het beperken van de hypotheekrenteaf trek conform een forfaitair-annuitair schema wordt gebruikt om een deel van de tariefverlaging in de huidige tweede en derde schijf van 42 procent tot 37 procent te financieren.

Een ander voorbeeld is dat de verhoging van het BTW tarief in het voorstel van de commissie voor de lagere inkomens is gecompenseerd door een verhoging van de algemene heffingskorting met 300 euro. Daarnaast is de opbrengst gebruikt om de tarieven in de tweede en derde schijf te verlagen, waar vooral de middeninkomens van profiteren.

De commissie heeft dit uitgangspunt echter niet overal kunnen toepassen, omdat een gerichte terugsluis op sommige punten niet mogelijk is en de effecten soms bewust optreden. Zo is de fiscalisering van de AOW-premie verdedigbaar vanuit de verbeterde inkomenspositie van ouderen (huidige groep 65-70 jarigen heeft een hoger gestandaardiseerd inkomen dan de leeftijdsgroepen onder de 50 jaar). Ook de Studiecommissie Belastingstelsel, de SER en anderen hebben deze maatregel geadviseerd. De opbrengst is gebruikt om de belastingtarieven in het algemeen te verlagen. De opbrengst van het beperken van de ondernemersfaciliteiten – onder meer onderbouwd vanuit de recente policy brief van het CPB<sup>144</sup> – is teruggeven via een hogere arbeidskorting. Doordat de terugsluis niet gericht is op ouderen of ondernemers, hebben deze twee onderdelen onvermijdelijk inkomenseffecten voor genoemde groepen. De commissie heeft deze effecten over meerdere jaren

144 Van Vuuren (2012).



uitgesmeerd (fiscalisering in achttien jaar en afbouw ondernemersfaciliteiten in acht jaar) en de onderkant ontzien. Zo heeft de fiscalisering van de AOW-premie geen effect voor AOW-ers zonder aanvullend pensioen. Ouderen met een aanvullend pensioen hebben in de periode tot 2017 slechts beperkt last van de fiscalisering omdat de verlaging van het belastingtarief van vijf procentpunt in de huidige tweede schijf groter is dan de tariefverhoging als gevolg van de fiscalisering, die uitkomt op vier procentpunt. Het resulterende belastingtarief komt hierdoor voor inkomens in de huidige tweede belastingsschijf in 2017 lager uit dan het tarief in 2013. Bovendien speelt dat ouderen relatief weinig last hebben van een beperking van de hypotheekrenteaftrek, maar wel volledig profiteren van de terugsluis.

De resulterende koopkrachteffecten zijn veelal positief zoals tabel 5.2.3 laat zien. Werknemers gaan er in de periode 2013-2017 in de mediane koopkracht  $\frac{1}{4}$  tot  $\frac{3}{4}$  procentpunt per jaar op vooruit (gemiddeld  $\frac{1}{2}$  procentpunt). Uitkeringsgerechtigden gaan er gemiddeld niet op voor- of achteruit en ouderen gaan er  $\frac{1}{4}$  procentpunt per jaar op achteruit, waarbij de onderkant wordt ontzien. Per saldo zijn de koopkrachteffecten van de voorstellen van de commissie positief. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de aftopping van de pensioenpremies en de afbouw van ondernemersfaciliteiten niet in de berekening van de koopkrachtcijfers zijn opgenomen. Het CPB heeft een berekening gemaakt van de Gini-coëfficiënt, een indicator van de mate van ongelijkheid (een waarde 0 betekent volledige inkomensgelijkheid, terwijl de andere uiterste waarde 1 zich zou voordoen indien al het inkomen slechts bij één huishouden terecht komt). Nederland kent een relatief gelijkmatige inkomensverdeling, met een lage Gini-coëfficiënt van 0,267. Als gevolg van de maatregelen van de commissie stijgt de Gini-coëfficiënt naar 0,271. Dit betekent dat de ongelijkheid als gevolg van de voorstellen van de commissie licht stijgt.

Tabel 5.2.3 Mediane koopkrachteffecten voorstellen commissie, gemiddeld over 2013-2017 (tussen haken het aantal huishoudens per categorie als percentage van totaal)

	Tweeverdiener <sup>a</sup>		Alleenstaanden en alleenstaande ouders		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
Bruto huishoudinkomen <sup>b</sup>								
<b>Werknemers</b>								
< 175% WML	$\frac{1}{4}$	(1)	$\frac{1}{2}$	(5)	$\frac{1}{2}$	(8)	} $\frac{1}{2}$	(70)
175-350% WML	$\frac{1}{4}$	(20)	$\frac{1}{2}$	(6)	$\frac{3}{4}$	(2)		
350-500% WML	$\frac{1}{2}$	(15)	} $\frac{1}{2}$	(1)	} $\frac{1}{2}$	(4)		
> 500% WML	$\frac{1}{2}$	(8)						
<b>Uitkeringsgerechtigden</b>								
<= 120% WML	} 0	(3)	0	(4)	$\frac{1}{4}$	(1)	} 0	(9)
> 120% WML			$\frac{1}{4}$	(0)	$\frac{1}{4}$	(1)		
<b>Gepensioneerden</b>								
<= 120% AOW	0	(2)	0	(6)	} $\frac{1}{2}$	(2)	} - $\frac{1}{4}$	(22)
> 120% AOW	- $\frac{1}{4}$	(9)	- $\frac{1}{2}$	(3)				
<b>Alle inkomensbronnen</b>	$\frac{1}{4}$	(58)	$\frac{1}{4}$	(25)	$\frac{1}{2}$	(17)	$\frac{1}{4}$	(100)

<sup>a</sup>De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.

<sup>b</sup> Bruto inkomen uit arbeid, bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.

### 5.2.4 **Woningmarkt**

Ook de effecten op de woningmarkt maken deel uit van de doorrekening van het CPB. Zoals ieder model is het woningmarktmodel van het CPB een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De uitkomsten zijn dan ook een raming van de daadwerkelijke effecten bij hervormingen, en de effecten in werkelijkheid kunnen afwijken. Ter illustratie: tussen augustus 2011 en augustus 2012 is de gemiddelde prijs van verkochte bestaande woningen met acht procent gedaald<sup>145</sup>. Dit effect alleen is al groter dan de structurele huizenprijsdaling als gevolg van de maatregelen op de woningmarkt sinds het begin van kabinet Rutte en de voorstellen van de commissie (zie tabel 5.2.4). De relatief forse huizenprijsdaling van het afgelopen jaar wekt de suggestie dat mogelijk een deel van de huizenprijsdaling als gevolg van de voorgenomen maatregelen op de woningmarkt al is ingeprijsd.

In de appendix bij de notitie van het CPB<sup>146</sup> is tevens een toelichting gegeven op de effecten van de maatregelen die zijn genomen door kabinet Rutte en in het begrotingsakkoord. Tezamen geven zij een beeld van de effecten die volgens het CPB op de woningmarkt optreden als de hypotheekrenteaftrek wordt beperkt en de huren meer in lijn met markthuren worden gebracht. De effecten zijn zowel apart als gecumuleerd weergegeven in tabel 5.2.4. De gecumuleerde effecten geven een vollediger beeld van de effecten op de woningmarkt dan de partiële effecten van de voorstellen van de commissie, omdat in het begrotingsakkoord al een aanzienlijke beperking van de hypotheekrenteaftrek is opgenomen. De commissie maakt op de korte termijn grotere stappen door de hypotheekrenteaftrek ook voor bestaande gevallen te beperken, maar de additionele huizenprijs effecten zijn beperkt. Ook bij de effecten op de huurprijzen geldt dat de maatregelen waartoe is besloten door kabinet Rutte en in het begrotingsakkoord voor het grootste deel van de stijging zorgen. Hierbij is van belang dat een deel van de huurstijging wordt gecompenseerd door de huurtoeslag.

Uit tabel 5.2.4 blijkt dat de gemiddelde huizenprijsdaling in 2017 door het CPB wordt geraamd op 6,9 procent, waaraan de additionele ingrepen van de commissie voor circa 1,7 procent bijdragen. De huurprijzen stijgen gemiddeld met 7,4 procent, waaraan de voorstellen van de commissie voor 2,2 procent bijdragen. Op de lange termijn zullen de huizenprijzen zich relatief gematigd ontwikkelen, zodat de structurele huizenprijsdaling zelfs iets minder groot uitvalt dan in 2017. De tabel laat zien dat ingrepen op de woningmarkt, waarmee duidelijkheid wordt verschaft en waarvan de opbrengst gericht wordt teruggesluisd, niet hoeven te leiden tot grote woningmarkteffecten.

In het basispad (inclusief de maatregelen van het kabinet Rutte en het begrotingsakkoord) van het CPB is er op de lange termijn (na 2017) een vreemd effect zichtbaar op de woningmarkt: woningcorporaties mogen een hogere huur vragen en deze extra huuropbrengsten (3,3 miljard euro) worden in tegenstelling tot de eerdere huurstijging niet afgeroomd met een verhuurdersheffing. Hierdoor gaan woningcorporaties nieuwe huurwoningen aanbieden (waardoor het aantal huurwoningen met bijna 14 procent stijgt - hetgeen overigens de huizenprijzen verder onder druk zet). In het voorstel van de commissie wordt de opbrengst van 3,3 miljard euro oftewel 0,5 procent BBP wel afgeroomd, hetgeen in het CPB-model een negatieve bijdrage levert aan de welvaartswinst op de woningmarkt. Hierbij moet bedacht worden dat in het voorstel van de commissie de extra inkomsten van woningcorporaties direct worden teruggesluisd naar huishoudens in de vorm van lagere tarieven. Een deel van de welvaartswinst op de woningmarkt wordt hiermee ingeruild voor een directe verbetering van de koopkracht. Het welvaartseffect van de voorstellen van de woningmarkt komt per saldo uit op 0,6 procent van het BBP (ter illustratie: het rapport van de CSED van de SER over de woningmarkt geeft

<sup>145</sup> Opnieuw sterke prijsdaling bestaande koopwoningen, CBS conjunctuurbericht, 21 september 2012.

<sup>146</sup> Zie bijlage 6 bijdit rapport.

aan dat de structurele welvaartseffecten van varianten op de woningmarkt uitkomen tussen een half en één procent).

*Tabel 5.2.4 Gecumuleerde effecten op de woningmarkt (kabinet Rutte I, begrotingsakkoord en voorstellen commissie)*

	<b>2017</b>	<b>Structureel</b>
<b>Welvaartswinst op de woningmarkt</b>		<b>+0,6</b>
w.v. effect beleid kabinet Rutte en begrotingsakkoord		+1,1
w.v. effect commissie		-0,5
<b>Prijs koopwoningen</b>	<b>-6,9</b>	<b>-5,9</b>
w.v. effect beleid kabinet Rutte en begrotingsakkoord	-5,3	-9,1
w.v. effect commissie	-1,7	+3,5
<b>Netto huur</b>	<b>+7,4</b>	<b>+22,4</b>
w.v. effect beleid kabinet Rutte en begrotingsakkoord	+5,1	+15,3
w.v. effect commissie	+2,2	+6,2
<b>Woonconsumptie (koop)</b>	<b>-0,3</b>	<b>-3,9</b>
w.v. effect beleid kabinet Rutte en begrotingsakkoord	-0,2	-6,0
w.v. effect commissie	-0,1	+2,2
<b>Woonconsumptie (huur)</b>	<b>0,0</b>	<b>+0,1</b>
w.v. effect beleid kabinet Rutte en begrotingsakkoord	+0,8	+13,7
w.v. effect commissie	-0,8	-12,0

6 Bijlage 1: taakopdracht

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

**2**

Vergaderjaar 2011–2012

**32 740**

**Fiscale agenda**

**Nr. 11**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2012

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2012 heeft uw Kamer met een grote meerderheid de motie-Dijkgraaf aangenomen<sup>1</sup>. Deze motie vraagt om het instellen van een commissie die een aantal scenario's zal uitwerken met:

- wezenlijke verlaging van de tarieven inkomstenbelasting;
- samenhang en eenvoud tussen toeslagen en belastingkortingen;
- lastenneutrale financiering;
- doorrekening van de gevolgen voor economie, koopkracht, uitvoeringskosten, administratieve lasten en de gevolgen voor verschillende leefvormen.

De commissie zal in haar advies voortbouwen op het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel uit 2010 en de door het kabinet dit jaar uitgebrachte Fiscale agenda.

Het rapport van de Studiecommissie had, mede door tijdsdruk ingegeven, een verkennende aard. In de Fiscale agenda heeft het kabinet een aantal richtingen voor belastingherziening aangegeven. Een aantal concrete maatregelen uit de agenda is al geïmplementeerd, en een meer fundamentele discussie met uw Kamer is op 15 februari voorzien. Tijdens genoemde beschouwingen heb ik toegezegd u een brief te zullen zenden over de taakopdracht en de samenstelling van deze commissie die besproken zou kunnen worden in dat debat over de Fiscale agenda.

*Reikwijdte van de opdracht*

Het is de bedoeling dat de commissie, naast scenario's voor een beoogd eindbeeld, concreet toepasbare voorstellen ontwikkelt, inclusief een realistisch invoerings- of overgangstraject.

Zoals volgt uit de motie concentreert de opdracht aan de commissie zich op de inkomstenbelasting. In dat opzicht is de taakopdracht van de commissie smaller dan die van de Studiecommissie.

Het kabinet heeft een aantal trajecten ingezet die samenhangen met de werkzaamheden van de commissie en die gedeeltelijk plaats vinden

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000, nr. 58.

tijdens de looptijd van de commissie. De commissie houdt aansluiting bij deze trajecten en kan de resultaten van genoemde exercities later in haar advisering betrekken.

*De taakopdracht*

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de volgende taakopdracht voor de commissie:

De commissie werkt, voortbouwend op de adviezen over belastingherziening en in lijn met de ideeën uit de fiscale agenda, een beperkt aantal concrete scenario's uit om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland.

Onderdeel hiervan is in ieder geval:

- een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting;
- een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting, waaronder de tarieven en de heffingskortingen, en de toeslagen;
- een meer samenhangend, transparant en effectief stelsel van fiscale kortingen en toeslagen.

De commissie analyseert de gevolgen van:

- afschaffing van de verschillende grondslagversmallers in loon- en inkomstenbelasting, waarbij de opbrengst van de afschaffing wordt aangewend voor verlaging van de IB-tarieven;
- de introductie van een vlakke(re) tariefstructuur;
- het aanbrengen van samenhang en eenvoud tussen de diverse toeslagen en belastingkortingen, zo mogelijk door deze te integreren;
- een verschuiving van de belastingdruk van de LB/IB naar indirecte belastingen in algemene zin.

Zij toetst daarbij op de volgende variabelen:

- arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit;
- koopkracht;
- uitvoeringskosten;
- administratieve lasten;
- de fiscale behandeling van verschillende leefvormen, en construeert op basis van deze analyses concrete scenario's.

De scenario's worden in beginsel lastenneutraal vormgegeven. Van elk scenario wordt een realistisch invoeringstraject met de bijbehorende tussenstappen geschetst.

De commissie zal bezien hoe de scenario's bijdragen aan een vergroting van de concurrentiekracht en het economisch groeivermogen van Nederland. Daarbij worden de effecten op de eerder genoemde variabelen in kaart gebracht, evenals de gevolgen voor verschillende leefvormen. De commissie borduurt in haar adviezen voort op reeds in gang gezette trajecten, zoals de winstbox en de loonsomheffing voor de belasting en het Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst<sup>1</sup> voor de toeslagen (cluster 12).

*Samenstelling van de commissie en tijdspad*

Voorzitter van de commissie: drs. C. van Dijkhuizen.

Commissieleden (in alfabetische volgorde): dr. J.C.K.W. Bartel, prof. dr. C.L.J. Caminada, mw. mr. dr. N.C.G. Gubbels, prof. dr. P. Kavelaars, drs. B.J. Kuipers en mw. drs. C. Smits-Nusteling.

Als doorlooptijd van het project wordt gedacht aan circa een jaar na de start van de commissie.

<sup>1</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2010-11, 31 490, nr. 54.

*Ten slotte*

Wij leven in budgettair krappe tijden. Dat betekent dat het naar verwachting niet mogelijk zal zijn om een belastingherziening gepaard te laten gaan met een omvangrijke netto lastenverlichting. In alle door de commissie te ontwikkelen scenario's zullen er dus winnaars en verliezers zijn. Dat moeten wij onder ogen zien.

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

## 7 Bijlage 2: geraadpleegde personen

dr. R. Gerritse, voorzitter	Autoriteit Financiële Markten (AFM)
prof. dr. C.N. Teulings, directeur	Centraal Planbureau (CPB)
drs. G. van Soest, voorzitter	Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties
mr. W.F.C. Stevens, voorzitter	Commissie voor de belastinghervorming
drs. L.R.M. Hartveld, lid federatiebestuur	De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
prof. dr. K.H.W. Knot, president	De Nederlandsche Bank (DNB)
prof. dr. D. Schoenmaker, hoogleraar	Duisenberg School of Finance
prof. dr. B. Jacobs, hoogleraar	Erasmus Universiteit Rotterdam
prof. dr. L.G.M. Stevens, hoogleraar	
drs. A. Berg, directeur-generaal Fiscale Zaken	Ministerie van Financiën
drs. P.A.W. Veld, directeur-generaal Belastingdienst	
drs. M. Camps, directeur-generaal Werk	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. G. Wilmlink, directeur	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud)
	Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
mr. W. Mijs, directeur	Pensioenfederatie
drs. G. Riemen, directeur	Rijksuniversiteit Groningen
prof. mr. C.A. de Kam, hoogleraar	Studiecommissie belastingstelsel
prof. mr. S. van Weeghel, voorzitter	Technische Universiteit Delft
prof. dr. P.J. Boelhouwer, hoogleraar	Universiteit van Amsterdam
prof. mr. A.W.A. Boot, hoogleraar	
prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen, hoogleraar	Universiteit Leiden
prof. dr. K.P. Goudswaard, hoogleraar	Universiteit van Tilburg
prof. dr. A.L. Bovenberg, hoogleraar	
prof. dr. G.J.B. Dietvorst, hoogleraar	
drs. E. Haket, bestuurslid	Vakcentrale MHP
mr. R. Weurding, algemeen directeur	Verbond van Verzekeraars
dr. R.J. Mulder, directeur	Vereniging Eigen Huis (VEH)
drs. C. Oudshoorn, directeur	VNO-NCW ondernemingsorganisatie/Midden- en Kleinbedrijf (MKB)

8

## Bijlage 3: samenstelling Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

### **Voorzitter**

Drs. C. (Kees) van Dijkhuizen (1955) is Chief Financial Officer bij NIBC Bank en tevens vice-voorzitter van de Raad van Bestuur. Hij is zowel met de politieke als met de ambtelijke wereld goed bekend. Voorheen werkte hij voor de ministeries van Financiën en Economische Zaken. Bij Financiën was hij thesaurier-generaal. Kees van Dijkhuizen is econoom.

### **Leden, in alfabetische volgorde**

Dr. J.C.K.W. (Jan Kees) Bartel (1943) werkt nu nog als rechter-plaatsvervanger (bestuursrecht; Rechtbank Middelburg) en raadsheer-plaatsvervanger (belastingrecht; Hof Den Bosch). Hij was van 1992-2010 lid van de Raad van State. Hij heeft als staatsraad geadviseerd over belastingwetgeving. Daarvoor was hij onder meer belastingadviseur en buitengewoon hoogleraar belastingrecht aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Jan Kees Bartel is fiscaal jurist.

Prof. dr. C.L.J. (Koen) Caminada (1966) is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden. Tevens is hij projectleider van het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid en coördinator van het programma Hervorming van Sociale regelgeving. Zijn expertise ligt bij empirische analyse, sociale zekerheid, fiscaal-economisch beleid en verdelingsvraagstukken. Koen Caminada is econoom.

Mw. mr. dr. N.C.G. (Nicole) Gubbels (1973) is universitair docent belastingrecht aan de Universiteit van Tilburg. Haar expertise ligt bij de belastingheffing voor particulieren. Zij is als extern vaktechnisch adviseur verbonden aan PwC. Nicole Gubbels is fiscaal jurist.

Prof. dr. P. (Peter) Kavelaars (1959) is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij directeur Wetenschappelijk Bureau en vennoot bij Deloitte Belastingadviseurs te Rotterdam. Daarvoor was hij onder meer hoogleraar Belastingrecht aan de Universiteit Leiden en was hij als Inspecteur van 's-Rijks belastingdienst gedetacheerd bij de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Peter Kavelaars is fiscaal econoom.

Drs. B.J. (Barthold) Kuipers (1972) is werkzaam bij de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) in Frankfurt, gedetacheerd vanuit De Nederlandsche Bank. Hij heeft tot en met 2006 gewerkt bij het Centraal Planbureau (CPB). In de tien jaar bij het CPB heeft hij zich met name gericht op de terreinen arbeidsmarkt en macro-economische ramingen. Barthold Kuipers heeft daarnaast gewerkt bij APG en de Europese pensioenfederatie EFRP in Brussel. Barthold Kuipers is econometrist.

Mw. drs. C. (Carla) Smits-Nusteling (1966) is per april 2012 afgetreden als Chief Financial Officer en lid van de Raad van Bestuur bij KPN. Zij bekleedde daarvoor diverse (financiële) managementfuncties bij KPN en TNT. Carla Smits is bedrijfseconoom.

### **Secretariaat, in alfabetische volgorde**

Ir. drs. K.B. (Kees) den Boogert, drs. K.A. (Kees) Heineken, mw. mr. J.Ch. (Joke) Leget en drs. S. (Sander) Veldhuizen.





Op de foto van links naar rechts: ir. drs. K.B. (Kees) den Boogert, prof. dr. C.L.J. (Koen) Caminada, drs. S. (Sander) Veldhuizen, drs. C. (Carla) Smits-Nusteling, prof. dr. P. (Peter) Kavelaars, drs. C. (Kees) van Dijkhuizen, mr. dr. N.C.G. (Nicole) Gubbels, dr. J.C.K.W. (Jan Kees) Bartel, drs. B.J. (Barthold) Kuipers, mr. J.Ch. (Joke) Leget en drs. K.A. (Kees) Heineken.

## 9 Bijlage 4: voorinvullen van de aangifte

Tabel 9.1 Gegevens over voorinvullen van de aangifte (belastingjaar 2010)<sup>147</sup>

	Aantal x 1000	Totaal bedrag in mrd €	Personen zonder winst Aantal x 1000	Personen met winst Aantal x 1000
Box 1 Loon (ink. uit tegenwoordige arbeid)	8.614	250.915	8.411	203
Box 1 Uitkeringen (ink. uit vroegere arbeid)	5.578	89.725	5.429	149
Box 1 Personen met eigen woning met Hillen-af trek; saldo eigenwoningforfait_hyp rente	730	955	670	60
Box 1 Personen met eigen woning, totale aftrek bij partner	1.962	0	1.820	143
Box 1 Personen met eigen woning, aftrek in eigen aangifte opgenomen	3.758	24.410	3.419	339
Box 1 Lijfrentepremieaftrek (bij jaarruimte)	471	600	405	66
Box 1 Studiekosten	330	475	316	13
Box 3 tweede woning	209	36.540	182	27
Box 3 overige onr zaken	447	128.315	366	81
Heffingskorting Wajongkorting	226	149	226	
Box 1 Loon uit buitenland	37	1.345	36	1
Box 1 Pensioen uit buitenland	81	425	79	2
Box 3 spaarsaldi binnenland	3.485	315.630	3.107	378
Box 3 spaarsaldi buitenland	65	2.510	61	4
Box 3 aandelen, obligaties e.d.	1.369	142.935	1.206	164
Box 3 schulden	943	119.940	790	153
Box 1 Lijfrentepremieaftrek (bij reserveringsruimte)	273	425	189	84
Box 1 Premies Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen	371	1.095	140	231
Box 1 ROW	447	2.090	419	28
Box 3 niet vrijgesteld kap verz	223	3.535	173	50
PGA Giftenaftrek	770	805	721	50
PGA Uitgeven levensonderhoud kinderen onder 30 jaar	282	620	249	34
PGA Zorgkosten	1.121	1.530	1.080	41
Box 1 Winst uit onderneming	769	16.960	0	769
Box 1 Reisaftrek openbaar vervoer	136	115	134	2
Box 1 Ontvangen alimentatie	56	555	53	3
Box 1 Betaalde alimentatie	91	670	82	9
Box 2	56	5.100	52	4

**gerealiseerd t/m VIA 2012 = IH 2011**

realisatie in VIA 2013 = IH 2012

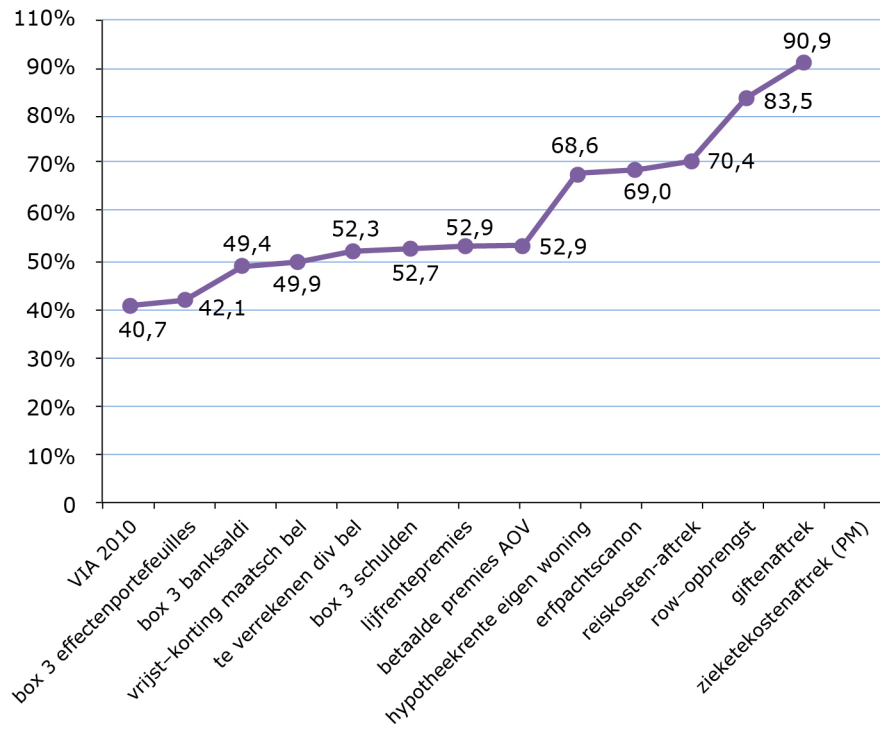
te realiseren in VIA 2014/2015/2016

niet realiseerbaar bij huidige

regelgeving/gegevensuitwisseling

147 Gegevens ontleend aan informatie van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

Figuur 9.1 Percentage aangiften volledig vooraf ingevulde, bij volledig gebruik én bij volledige stromen<sup>148</sup>



148 Gegevens ontleend aan informatie van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

## 10 Bijlage 5: lijst van afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBP	Bruto binnenlands product
BTW	Belasting toegevoegde waarde
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CER	Compensatie Eigen Risico
CPB	Centraal Planbureau
DGA	Directeur Grootaandeelhouder
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
FOR	Fiscale Oudedagsreserve
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	Inkomstenbelasting
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	Openbaar vervoer
SER	Sociaal-Economische Raad
S&O	Speur & ontwikkelingswerk
VAT	Value added tax
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jong gehandicapten
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
Zvw	Zorgverzekeringswet

## 11 Bijlage 6: CPB-notitie



# CPB Notitie

**Aan:** Belastingcommissie Van Dijkhuizen

**Centraal Planbureau**

Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

**Contactpersonen**

Egbert Jongen en Arjan Lejour

**Datum:** 11 oktober 2012

**Betreft:** Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen

## 1 Inleiding

Staatssecretaris Weekers van Financiën heeft op 9 februari 2012 een belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen ingesteld naar aanleiding van de motie Dijkgraaf, de Commissie Van Dijkhuizen (CVD).<sup>1</sup> De CVD heeft het CPB verzocht een analyse te maken van de budgettaire, koopkracht- en macro-economische effecten van een pakket van maatregelen. Deze notitie geeft de uitkomsten van deze analyse.

De opbouw van de notitie is als volgt. In Sectie 2 behandelen we eerst de uitgangspunten bij de analyse. Sectie 3 beschrijft het pakket van maatregelen en geeft de budgettaire effecten. In Sectie 4 analyseren we vervolgens de macro-economische effecten en de effecten op de koopkracht voor de korte tot middellange termijn (2014-2017). Sectie 5 analyseert de structurele ('lange termijn') effecten van het pakket op de werkgelegenheid, de woningmarkt en de houdbaarheid. Daarna worden in Sectie 6 en 7 nog twee specifieke onderwerpen behandeld, respectievelijk de mate waarin de BTW verhoging neerslaat bij verschillende inkomensgroepen en het effect van het pakket op de arbitrage tussen IB- en Vpb-ondernemers.

## 2 Uitgangspunten bij de analyse

Als basispad voor de berekeningen wordt hetzelfde pad gebruikt dat eerder is gebruikt voor de analyse van de verkiezingsprogramma's (CPB, 2012a). Daarin zijn de effecten van het Begrotingsakkoord 2013 verwerkt.

---

<sup>1</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/02/09/weekers-stelt-belastingcommissie-aan.html>.

Bij de analyse is gebruik gemaakt van een vijftal modellen. Voor de budgettaire opbrengsten en uitgaven is gebruik gemaakt van MIMOSI.<sup>2</sup> Voor de macro-economische effecten op de korte en middellange termijn (2014-2017) is gebruik gemaakt van Saffier II.<sup>3</sup> Voor de structurele effecten op de arbeidsparticipatie is gebruik gemaakt van MIMIC.<sup>4</sup> Voor zowel de korte termijn, middellange termijn als structurele effecten op de woningmarkt is gebruik gemaakt van het model in Donders e.a. (2010). Voor de houdbaarheid is gebruik gemaakt van GAMMA.<sup>5</sup> Zie de voornoemde publicaties voor de toepassingen en beperkingen van de verschillende modellen.

## 3 Beleidspakket en budgettaire effecten

### 3.1 Korte en middellange termijn

#### **Schijvenstructuur, schijftarieven en schijflengtes**

CVD komt uit op een tweeschijvenstructuur in de loon- en inkomstenbelasting, waarbij de tweede schijf begint op bijna 67 dzd euro in 2017. Als gevolg van deze schijfverlenging van 6500 euro (in 2017) worden er ongeveer evenveel mensen met het hoogste tarief belast als nu ook het geval is. Het begin van de tweede schijf wordt geïndexeerd met de loonontwikkeling. De tarieven van de huidige eerste, tweede en derde schijf worden dus gelijk getrokken. In de periode 2014 tot 2017 is het tarief van de nieuwe eerste schijf 37% en dat van de tweede schijf 49%. De algemene heffingskorting wordt in 2017 met 300 euro verhoogd. In totaal is dit een intensivering van 9,1 mld euro in 2017.

#### **Arbeidskorting**

De arbeidskorting wordt verhoogd met 410 euro voor de lagere inkomens en wordt afgebouwd tot nul voor de hoogste inkomens. Budgettair gaat er per saldo 2,7 mld euro extra in de arbeidskorting.

#### **Kindregelingen**

De CVD stroomlijnt de subsidies voor alleenstaande ouders. De aanvullende bijstand voor alleenstaande ouders en de alleenstaande ouderkorting worden vervangen door een verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. De ouderschapsverlofkorting en de aftrek voor levensonderhoud kinderen komen te vervallen. Per saldo is er door deze maatregelen sprake van een intensivering van 0,2 mld euro bij de kindregelingen in 2017. Verder wordt de doorwerking van het inperken van de aftrekposten (zie beneden) op het toeslaginkomen voor de kinderopvangtoeslag ongedaan gemaakt.

#### **Pensioen**

De fiscale faciliteiten gerelateerd aan pensioen worden gewijzigd. De AOW-premie wordt omgezet in een belasting, met 1%-punt per jaar, hierdoor groeien de belastingtarieven van 65plussers toe naar de belastingtarieven van 65minners. Dit levert in 2017 0,8 mld euro op. De

---

<sup>2</sup> Zie Romijn e.a. (2008).

<sup>3</sup> CPB (2010).

<sup>4</sup> Zie Graafland e.a. (2001) voor het complete model en Jongen en Folmer (2010) voor een actualisatie van het model en een recent overzicht van varianten.

<sup>5</sup> Draper en Armstrong (2007).

ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting worden afgeschaft en met de opbrengst daarvan wordt de AOW-uitkering verhoogd. De aftrekbaarheid van de pensioenpremies wordt beperkt tot het begin van de nieuwe tweede schijf, en deze inkomensgrens wordt geïndexeerd met de loonontwikkeling. Dit levert in 2017 1,7 mld euro op.

#### **Scholingsaftrek en giftenaftrek**

De scholingsaftrek en de giftenaftrek worden afgeschaft. Dat levert 0,8 mld euro op in 2017. 50 mln van de opbrengst wordt gebruikt als aanvulling op de reservering van het kabinet om intersectorale scholing (gefinancierd uit sectorfondsen) te stimuleren.

#### **Ondernemersfaciliteiten**

De fiscale faciliteiten voor ondernemers en ondernemingen worden ingeperkt. In 2017 wordt de zelfstandigenaftrek tot 50% beperkt. Dat geldt ook voor de startersaftrek, inclusief de aftrek voor arbeidsongeschikte starters. Na 2017 worden deze regelingen volledig afgebouwd. De stakingsaftrek en de willekeurige aftrek voor starters worden in 2014 afgeschaft. De budgettaire opbrengst is iets meer dan 1 mld euro in 2017. De aftrek voor speur en ontwikkelingswerk wordt omgezet in een subsidie. De fiscale oudedagsreserve in Box 1 blijft bestaan, maar de ondernemers worden beboet met een revisierente als dit niet voor een lijfrente wordt ingezet.

#### **Woningmarkt**

De CVD stelt op de huurmarkt voor om in 2014 het huidige stelsel met zijn woningpuntensysteem af te schaffen. In plaats daarvan voert de CVD een systeem in waarbij de maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5% van de WOZ-waarde van de woning. De CVD laat verder de huren jaarlijks met maximaal 2%-punt boven inflatie stijgen voor huishoudens met een bruto inkomen van minder dan 43 dzd euro per jaar. Voor huishoudens met een inkomen boven 43 dzd euro per jaar bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging, conform het basispad, 5%-punt boven inflatie. De CVD voert daarnaast een extra verhuurdersheffing in die oploopt van 0,6 mld euro in 2017 tot 3,3 mld euro in 2040. Dit bedrag is gelijk aan de extra huurinkomsten van 4,1 mld in 2040 als gevolg van maatregelen die tijdens het kabinet Rutte genomen zijn en de additionele maatregelen van de CVD, minus de reeds voorgenomen heffing van 0,8 mld euro uit het basispad.<sup>6</sup>

De voorgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek tot annuïtaire hypotheek wordt, anders dan in het Begrotingsakkoord 2013, forfaitair van toepassing voor alle huishoudens met een hypotheek. Verder wordt vanaf 2014 de hypotheekrenteaftrek, na toepassing van de forfaitair-annuïtaire korting en na aftrek van het eigenwoningforfait, omgezet in een heffingskorting ter hoogte van het tarief van de verlengde eerste schijf (37% in de komende kabinetsperiode, structureel 34%).<sup>7</sup> De overdrachtsbelasting voor particuliere woningen wordt eveneens vanaf 2014 afgeschaft. De CVD voert, ten slotte, een tijdelijke maatregel in voor huishoudens die te kampen hebben met restschuld. De CVD maakt het mogelijk om de rente op die schuld af te trekken van het inkomen in Box 1. Deze maatregel is taakstellend ingevuld als

---

<sup>6</sup> Zie de Appendix voor een overzicht van de maatregelen die sinds 2010 op de woningmarkt genomen zijn en de effecten daarvan.

<sup>7</sup> De precieze wettelijke vormgeving van de forfaitair-annuïtaire korting vraagt nadere studie.



een extra fiscale subsidie voor eigenaar-bewoners van 0,2 mld euro per jaar, lopend vanaf 2014 tot en met 2026.

### Indirecte belastingen

De BTW-tarieven worden verhoogd met 2%-punten. Het lage tarief gaat van 6%-punt naar 8%-punt en het hoge tarief van 21%-punt naar 23%-punt.<sup>8</sup> Dat levert 5,7 miljard euro op.

**Tabel 3.1 Opbrengsten en uitgaven beleidspakket in 2017 (a)**

Maatregel	Opbrengst mld euro
<b>Schijven, schijftarieven, algemene heffingskorting en arbeidskorting</b>	
Aanpassing 1ste, 2de, 3de schijf tot 37%	- 4,1
Aanpassing 4de schijf tot 49%	- 0,8
Verlenging nieuwe 1ste schijf	- 0,8
Algemene heffingskorting	- 3,4
Arbeidskorting	- 2,7
<b>Kindregelingen</b>	
Correctie toeslag beperking aftrekposten kinderopvangtoeslag	- 0,2
Aanvullende bijstand/ANW alleenstaande ouders afschaffen	0,4
Alleenstaande ouderkorting afschaffen	0,3
Verhogen kindgebonden budget alleenstaande ouders	- 1,2
Ouderschapsverlofkorting afschaffen	0,1
<b>Pensioen</b>	
AOW-premie geleidelijk omzetten in belasting	0,8
Aftoppen fiscaal vrij pensioensparen	1,7
Afschaffen ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting	3,4
Verhogen AOW-uitkering	- 3,4
<b>Ondernemersfaciliteiten</b>	
Zelfstandigenaftrek inperken	1,0
<b>Woningmarkt</b>	
Hypotheekrenteaftrek: nieuwe en bestaande gevallen forfaitair-annuïtair	0,5
Hypotheekrenteaftrek: naar heffingskorting laagste tarief	1,6
Doorwerking HRA naar toeslagen	0,5
Afschaffen overdrachtsbelasting woningen	- 0,6
Reservering restschuldsproblematiek	- 0,2
Verhogen verhuurdersheffing	0,6
Extra uitgaven huurtoeslag	- 0,1
Verlengen maximumgrens 65+ huurtoeslag	- 0,1
<b>Scholingsaftrek en giftenaftrek</b>	
Scholingsaftrek afschaffen	0,3
Giftenaftrek afschaffen	0,4
<b>Indirecte belastingen</b>	
Laag btw-tarief naar 8%	1,5
Hoog btw-tarief naar 23%	4,2
<b>Overige maatregelen</b>	
	0,1
(a) Het pakket van maatregelen is ex ante budgettair neutraal in 2017.	

<sup>8</sup> Daarbij zij opgemerkt dat de verdere verhoging van de BTW tarieven de keuze tussen in- en uitbesteden bij de sectoren die vrijgesteld zijn van BTW, zoals de overheid en de financiële sector, verder onder druk zet.

### **Overige maatregelen**

Verder wordt het belastingstelsel vereenvoudigd door de persoonsgebonden belastingaftrek van zorgkosten en de korting voor weekenduitgaven gehandicapten en jonggehandicapten naar de uitgavenkant over te hevelen. De persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen wordt gedefiscaliseerd. De alimentatiebedragen worden zo aangepast dat de netto alimentatie niet verandert.

In totaal wordt er ex ante ruim 17 mld euro verschoven. De BTW verhoging en het beperken en afschaffen van diverse aftrekposten in de LB/IB zijn voor lastenverzwaringen voor veel burgers, maar daar tegenover staan lagere belastingtarieven, een hogere heffingskorting en een hogere arbeidskorting.

## **3.2 Additionele structurele opbrengsten**

De structurele opbrengsten van de maatregelen wijken om twee redenen af van die in 2017. De eerste reden is dat een aantal maatregelen na 2017 nog een structurele ophoop kennen. De tweede reden is dat sommige maatregelen belastingopbrengsten verschuiven door de tijd waardoor de opbrengsten op de korte termijn verschillen van de structurele opbrengsten.

Het omzetten van de AOW-premie in een belasting voor zowel 65plussers als 65minners wordt verder doorgezet met 1%-punt per jaar totdat de AOW-premie volledig een onderdeel van de belastingen is. Dat levert op termijn 3 mld euro extra op ten opzichte van 2017. Het beperken van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies levert in 2040 geen geld op, omdat enerzijds de premies minder aftrekbaar zijn, maar anderzijds de pensioenuitkeringen lager zijn en voor minder belastinginkomsten zorgen. Ten opzichte van 2017 betekent dit een verlies van -1,7 mld. Wel levert dit een verbetering van de houdbaarheid (zie beneden) op van 0,6 mld euro, omdat deze maatregel in de eerste jaren veel geld oplevert. Verder wordt de zelfstandigenaftrek (en de startersaftrek) volledig afgeschaft. Dit levert 1 mld euro extra op ten opzichte van 2017. De totale opbrengst van de plannen van de belastingcommissie voor de woningmarkt zijn in 2040 2 mld euro meer dan in 2017. Samen leveren het omzetten van de AOW-premie in een belasting, de beperking van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies, de bezuiniging op de ondernemersfaciliteiten en de woningmarktmaatregelen van de CVD structureel 4,4 mld euro meer op in 2040 dan in 2017 (ten opzichte van het basispad). Deze structurele opbrengst van 4,4 mld euro zet de CVD in voor het structureel verlagen van de schijftarieven.

De CVD hanteert een ander referentiepunt dan het basispad. In het basispad leidt de opbrengst van de maatregelen van koopwoningen uit het Begrotingsakkoord van 6,1 mld euro structureel tot een lager houdbaarheidstekort. De CVD zet deze in voor het structureel verlagen van de schijftarieven.

Door de extra structurele opbrengst van 4,4 mld euro en de 6,1 mld euro uit het tekort, samen 10,5 mld euro, kan het tarief van de nieuwe eerste en tweede schijf structureel dalen met 3%-punt tot respectievelijk 34 en 46%-punt.

**Tabel 3.2      Additionele structurele opbrengsten en uitgaven van het beleidspakket 2040 t.o.v. 2017**

Maatregel	Structurele opbrengst ex ante in 2040 t.o.v. 2017 Mld euro
AOW-premie volledig omzetten in belasting	3,0
Pensioensparen beperken	- 1,7
Zelfstandigenaftrek afschaffen	1,0
Woning en huurmarkt	2,0
Verder verlagen schijftarieven	- 10,5
Totaal	- 6,1

## 4      Korte en middellange termijn effecten

Achtereenvolgens worden in deze sectie de macro-economische effecten en de effecten op de koopkracht voor de korte en middellange termijn besproken.

### 4.1      Macro-economische effecten

De belastingherziening heeft in de periode tot en met 2017 nauwelijks effect op de macro economie. De consumptieprijs stijgt met gemiddeld 0,2% per jaar in de periode tot en met 2017 vanwege de BTW verhoging. De lagere contractlonen zijn het gevolg van de lagere *replacement rate*, een hogere gemiddelde arbeidsduur per week en lagere LB/IB tarieven. De *replacement rate* daalt vanwege een hogere arbeidskorting en lagere tarieven in de tweede schijf, dat is gunstig voor werkenden. De verhoging van de algemene heffingskorting is als percentage van het inkomen groter voor uitkeringsgerechtigden, maar dit weegt niet op tegen de eerder

**Tabel 4.1      Macro-economische effecten beleidspakket, 2014-2017**

	Basispad (a)	Effect beleidspakket	Pad incl. beleidspakket
gemiddelde jaarlijkse groeivoet (in %)			
<b>Volume bestedingen</b>			
Bruto binnenlands product	1½	0,0	1½
Consumptie huishoudens	¼	0,0	½
Overheidsbestedingen	¾	0,0	¾
Investeringsbedrijven	3½	- 0,1	3¼
Uitvoer goederen en diensten	4½	- 0,1	4½
<b>Lonen en prijzen</b>			
Contractloon marktsector	2¼	- 0,3	2
Prijs consumptie	2	0,2	2¼
Reële arbeidskosten marktsector	1¾	- 0,2	1½
<b>Arbeidsmarkt</b>			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	¼	0,0	¼
w.v marktsector	0	0,0	0
eindniveau (%)			
Werkloze beroeps.	5¼	0,3	5½
Arbeidsinkomensquote marktsector	80¾	- 0,5	80½
Saldo lopende rekening (%bbp)	9¼	- 0,1	9¼
(a) Met het basispad wordt het pad volgens de juniraming 2012 bedoeld.			

**Tabel 4.2 Macro-economische effecten beleidspakket, 2014 -2017**

	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo (% bbp, basispad (a))	- 3,1	- 2,7	- 2,8	- 2,6
Effect pakket ex ante	0,0	0,0	0,0	0,0
Inverdieneffect pakket	0,0	0,1	0,0	0,0
EMU-saldo inclusief effect pakket (% bbp)	- 3,2	- 2,6	- 2,8	- 2,6
EMU-schuld (% bbp, basispad <sup>1</sup> )	73,5	73,9	74,3	74,1
Effect pakket	- 0,5	- 0,6	- 0,4	- 0,2
EMU-schuld inclusief effect pakket (% bbp)	73,0	73,4	73,9	73,9

(a) Met het basispad wordt het pad volgens de juniraming 2012 bedoeld.

besproken effecten. De daling van de tarieven heeft een positief effect op het aantal uren dat mensen werken, maar niet op de participatie, omdat de voordelen om te werken voor lage inkomens te beperkt zijn. De hogere arbeidsduur leidt tot iets minder werkgelegenheid in personen en iets meer werkloosheid.

Het effect van het beleidspakket op het EMU-saldo en de EMU-schuld tot en met 2017 zijn bijna verwaarloosbaar, ook de inverdieneffecten zijn per saldo verwaarloosbaar.

## 4.2 Koopkrachteffecten

De hogere BTW en de hogere huurprijzen hebben een negatief effect op de koopkracht. De lagere contractlonen verlagen verder de koopkracht voor werkenden. Voor werkenden worden de pensioenpremies bovendien vanaf de nieuwe tweede belastingschijf belastbaar, en heeft de afbouw van ondernemersfaciliteiten een fors effect op de inkomens van zelfstandigen. Deze twee maatregelen komen echter niet tot uitdrukking in de koopkrachtrapportage.<sup>9</sup>

Positief voor de koopkracht zijn de lagere marginale tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting. De hogere inkomens profiteren hier meer van dan de lage inkomens en werkenden hebben hier over het algemeen meer baat bij dan uitkeringsgerechtigden. De verhoging van de algemene heffingskorting is gunstig voor alle huishoudens, maar alleen werkenden hebben voordeel van de verhoging van de arbeidskorting. De omzetting van de AOW heeft geen gevolgen voor personen die alleen AOW ontvangen, vanwege de netto-netto koppeling, maar is ongunstig voor de koopkracht van gepensioneerden boven het minimum.

Per saldo is in de periode 2013 tot 2017 sprake van een lichte verbetering van de mediane koopkracht. Het is echter belangrijk op te merken dat het beperken van de aftrekbaarheid van de pensioenpremies tot het begin van de nieuwe tweede schijf en de afbouw van ondernemers faciliteiten niet in de koopkracht cijfers zijn opgenomen. De effecten zijn het meest gunstig voor de werknemers. De effecten zijn het minst gunstig voor de gepensioneerden, vooral met een

<sup>9</sup> De reden hiervoor is dat (i) niet duidelijk is hoe de verminderde aftrekbaarheid van pensioenpremies tot uitdrukking zou moeten komen in de statische koopkrachtontwikkeling en (ii) zelfstandigen per definitie niet worden meegenomen in de statische koopkracht.

**Tabel 4.3 Ex post koopkracht beleidspakket, gemiddeld per jaar over 2013-2017 (a)**

	Tweeverdieners (b)	Alleenstaanden en alleenstaande ouders	Alleenverdieners	Alle huishoudtypen
Bruto huishoudinkomen (c)				
mediaan koopkrachtmutatie in % (d)				
<b>Werknemers</b>				
< 175% WML	¼	½	½	} ½
175-350% WML	¼	½	¾	
350-500% WML	½	} ½	} ½	
> 500% WML	½			
<b>Uitkeringsgerechtigden</b>				
<= 120% WML	} 0	0	¼	} 0
> 120% WML		¼	¼	
<b>Gepensioneerden</b>				
<= 120% AOW	0	0	} ½	} - ¼
> 120% AOW	- ¼	- ½		
<b>Alle inkomensbronnen</b>	¼	¼	½	¼

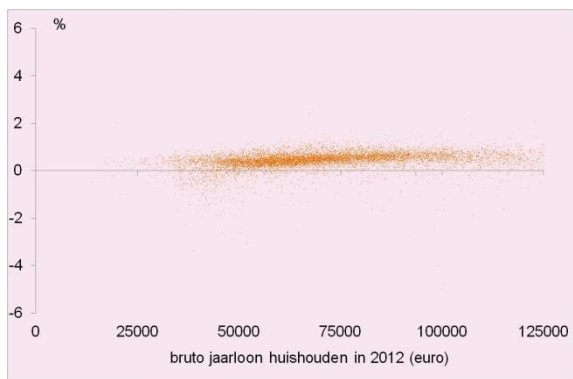
(a) Het aantal huishoudens per categorie als % van het totaal is in de Appendix opgenomen.  
 (b) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.  
 (c) Bruto inkomen uit arbeid, bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.  
 (d) Statische koopkrachtmutatie exclusief incidentele inkomensmutaties.

inkomen net boven het minimum. De spreiding in koopkrachteffecten bij uitkeringsgerechtigden is het grootst. De inkomensongelijkheid neemt overall licht toe, de Gini-coëfficiënt van de netto inkomens van de personen in Tabel 4.3 stijgt van 0.214 in het basispad naar 0.219 bij CVD.<sup>10</sup> Voor de volledigheid geeft Figuur 4.2 nog de gecumuleerde koopkrachteffecten t/m 2017 voor vier inkomensgroepen.

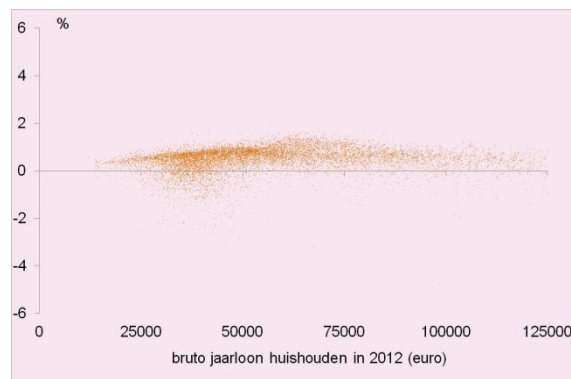
<sup>10</sup> Voor de consistentie rapporteren wij Gini-coëfficiënten voor dezelfde groep die ook in de koopkrachttabel is opgenomen. Deze waarden zijn lager dan waarden uit andere studies voor Nederland (zie bijvoorbeeld Cnossen, 2009) omdat o.a. zelfstandigen niet zijn meegenomen. Wanneer we de Gini coëfficiënten voor de gehele populatie uitrekenen komen we op een waarde van 0,267 in het basispad en 0,271 bij CVD. Deze waarden zijn goed vergelijkbaar met andere studies naar de Gini-coëfficiënt voor Nederland.

**Figuur 4.1 Spreiding koopkrachteffecten beleidspakket <sup>11</sup>**

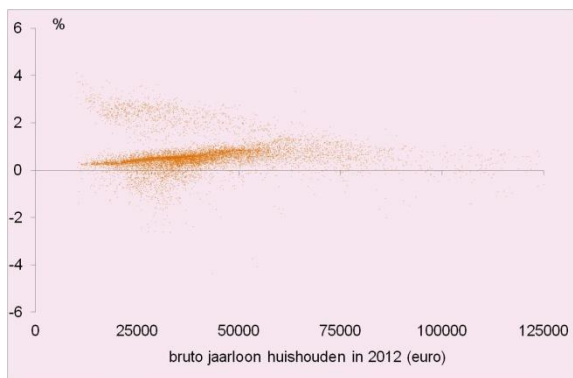
**Werkende tweeverdiener**



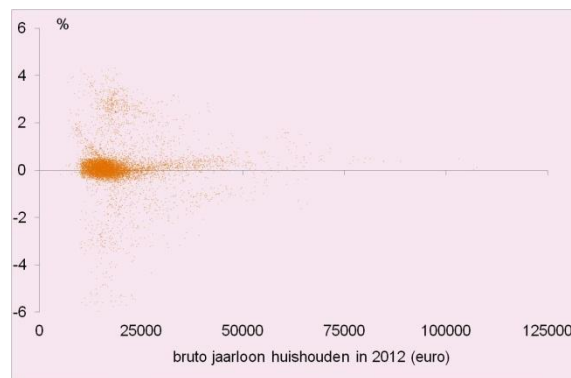
**Werkende alleenverdiener**



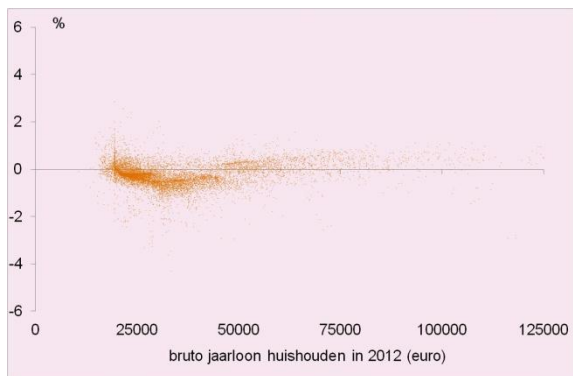
**Werkende alleenstaande**



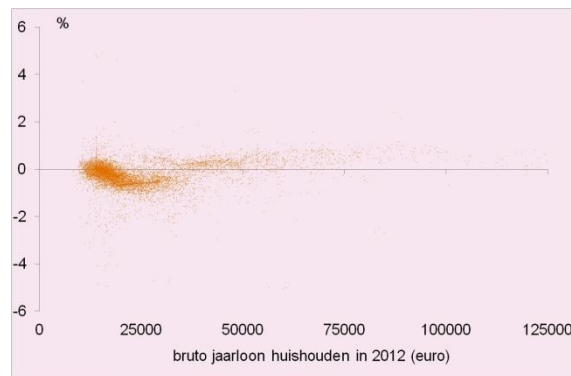
**Uitkeringsgerechtigde alleenstaande**



**Gepensioneerde tweeverdiener**



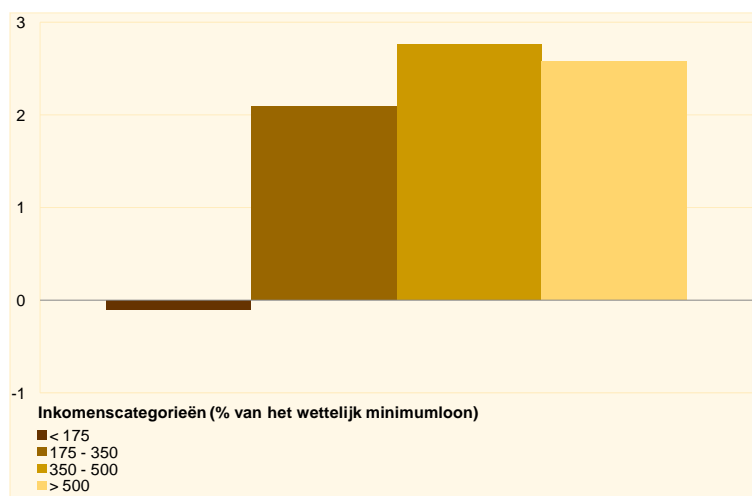
**Gepensioneerde alleenstaande**



---

<sup>11</sup> Koopkracht naar huishoudtype, inkomensbron en huishoudinkomen, mutaties in %, 2013-2017.

**Figuur 4.2 Ex post koopkrachteffect naar inkomensgroepen, gecumuleerd voor 2013-2017**



## 5 Structurele effecten

### 5.1 Arbeidsparticipatie

Tabel 5.1 geeft de structurele effecten van de voorstellen op arbeidsaanbod, werkloosheid en werkgelegenheid. De tabel geeft de procentuele mutaties ten opzichte van het basispad. Voordat we ingaan op de effecten enkele punten ter verduidelijking. Bij het arbeidsaanbod rapporteren we het effect op het totale arbeidsaanbod in uren en personen, en voor de deelgroepen kostwinners, partners, alleenstaande ouders, alleenstaanden en 55plussers het effect op het arbeidsaanbod in uren. ‘Kostwinners’ zijn daarbij de meest verdienende partners in een huishouden met twee volwassenen. ‘Partners’ zijn de minst verdienende dan wel niet werkende partners van de kostwinners in een huishouden met twee volwassenen.

De daling in de marginale tarieven leidt tot een toename in het arbeidsaanbod in uren voor alle subgroepen. De toename in het arbeidsaanbod in uren van alleenstaande ouders wordt daarbij enigszins beperkt door de verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders, voor een deel van de alleenstaande ouders leidt het hogere kindgebonden budget tot een hogere marginale druk. De werkloosheid daalt omdat het verschil tussen het netto inkomen van werkenden en werklozen stijgt. Het inkomen van werkenden stijgt door de daling in de belastingtarieven en de verhoging van de arbeidskorting.

De verhoging van de indirecte belastingen en het inperken van de hypotheekrenteaf trek voor koopwoningen leiden tot een daling van het arbeidsaanbod in uren en een stijging van de werkloosheid. Zowel hogere indirecte belastingen als minder hypotheekrenteaf trek zorgen ervoor dat meer werken minder oplevert in termen van consumptie, omdat consumptie van goederen en (woon)diensten duurder worden. Deze negatieve effecten op arbeidsaanbod in uren en de werkloosheid zijn echter een stuk kleiner dan de effecten van de daling van de tarieven en het verhogen van de arbeidskorting.

**Tabel 5.1 Structurele participatie-effecten beleidspakket**

	Procentuele mutaties
Arbeidsaanbod in uren	1,6
- Kostwinners	1,2
- Partners	1,9
- Alleenstaande ouders	1,6
- Alleenstaanden	1,7
- 55plussers	1,9
Arbeidsaanbod in personen	0,0
Werkloosheidsvoet (mutatie in %-punten)	- 0,5
Werkgelegenheid in uren	2,1

Het effect op de werkgelegenheid in uren reflecteert de stijging in het arbeidsaanbod in uren en de daling in de werkloosheid. De werkgelegenheid in uren neemt door de voorstellen structureel toe met 2,1%. Dit zijn 142 dzd arbeidsjaren (FTE).

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat het effect van het inperken van de fiscale faciliteiten voor ondernemers niet in de participatie-effecten is meegenomen omdat hiervan geen inschatting kon worden gemaakt. De halvering en op termijn afschaffing van de zelfstandigenaftrek (en andere aftrekposten voor IB-ondernemers) maakt het minder aantrekkelijk om zelfstandig ondernemer te zijn. De relatieve aantrekkingskracht van werknemerschap, het starten van een BV en inactiviteit nemen door het inperken van de zelfstandigenaftrek juist toe. Een deel van de zelfstandigen zal het onder het nieuwe fiscale regime aantrekkelijker vinden om in loondienst te werken. Met het afschaffen van o.a. de zelfstandigenaftrek vervalt immers meer dan de helft van de fiscale voordelen voor IB-ondernemers. Dit bepaalt waarschijnlijk het grootste gedragseffect. Een tweede deel van de zelfstandigen zal een BV oprichten, omdat dit fiscaal relatief gunstiger wordt (zie Sectie 7). Als derde kan een deel van de zelfstandigen terugvallen in inactiviteit. Voor sommige groepen op de arbeidsmarkt fungeert het zelfstandig ondernemerschap als toegang tot de arbeidsmarkt, zij komen moeilijk in aanmerking voor een baan in loondienst (Van Vuuren, 2012). Te denken valt aan langdurig werklozen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en laagopgeleiden. Voor deze laatste groepen kan de werkgelegenheid daarom dalen door het inperken van de ondernemersfaciliteiten.

## 5.2 Woningmarkt

De effecten van deze maatregelen zijn samengevat in onderstaande tabel. Alle uitkomsten zijn ten opzichte van het basispad dat ook gebruikt is bij de analyse van de verkiezingsprogramma's (CPB, 2012a). In de Appendix staat een overzicht van maatregelen die in dit basispad zijn opgenomen.

De maatregelen leiden aanvankelijk tot een lichte daling van de huizenprijzen, omdat de fiscale subsidiering vanaf 2014 per saldo lager is dan in het basispad. Structureel komt de subsidievoet echter vrijwel gelijk uit op het niveau van het basispad. Het effect van het afschaffen van de overdrachtsbelasting op de fiscale subsidievoet is derhalve vrijwel gelijk aan het effect van het



**Tabel 5.2 Effecten woningmarkt beleidspakket**

	2017	Structureel
% bbp		
Welvaartswinst		-0,5
Effect rijksbegroting		0,5
Verschil met basispad in %		
Prijs koopwoningen	-1,7	3,5
Netto huur	2,2	6,2
Woonconsumptie		
w.v. koop	-0,1	2,2
w.v. huur	-0,8	-12,0
% huurwaarde		
Subsidiepercentage koopsector	24,4	16,7

verlagen van het tarief waartegen de rente mag worden afgetrokken. De structurele stijging van de huizenprijs ontstaat dan ook vrijwel uitsluitend als gevolg van het afgenomen aanbod van huurwoningen. Door de toenemende krapte op de huurmarkt stroomt een deel van vraag naar huurwoningen over naar de koopsector. Het aanbod van huurwoningen neemt af omdat, ten opzichte van het basispad, per saldo de inkomsten van verhuurders afnemen. Weliswaar stijgen de huurinkomsten, maar de extra verhuurdersheffing overtreft de gestegen huurinkomsten.<sup>12</sup> Vooral vanwege de toegenomen rantsoenering op de huurmarkt is er sprake van een structureel welvaartsverlies ter grootte van 0,5% bbp ten opzichte van het basispad.

### 5.3 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het voorgestelde pakket van maatregelen leidt tot een verslechtering van de houdbaarheid met 1 mld euro, zodat het houdbaarheidstekort in 2017 uitkomt op 8 mld euro. Deze verslechtering wordt veroorzaakt door de lastenverlichting van netto 6 mld euro die geleidelijk wordt ingezet

**Tabel 5.3 Effecten op houdbaarheid van de overheidsfinanciën**

	% bbp	Mld Euro
Houdbaarheid in het basispad	- 1,1	- 7
Effect beleidspakket	- 0,2	- 1
- waarvan pakket zonder inverdieneffecten door hogere werkgelegenheid	- 0,8	- 5
- waarvan inverdieneffecten door hogere werkgelegenheid	0,6	4
Houdbaarheid inclusief beleidspakket	- 1,3	- 8

<sup>12</sup> De extra verhuurdersheffing is omgeven door een aanzienlijke mate van juridische onzekerheid en vereist nadere juridische analyse. Een heffing van gelijke omvang zal overigens regionaal sterk verschillend uitwerken. In dunbevolkte regio's is de mogelijkheid voor huurstijging veel beperkter, omdat de feitelijke huren dicht bij het marktconforme niveau liggen. De heffing zal zich daar sterker dan elders vertalen in een kleiner aanbod van huurwoningen.

en tot een houdbaarheidsverlies van 5 mld euro leidt. Het pakket van maatregelen leidt echter structureel tot een toename in de werkgelegenheid. Deze toename in de werkgelegenheid leidt tot meer belastingopbrengsten en een verbetering van de houdbaarheid met 4 mld euro, zie Tabel 5.3.

## 6 Verdelingseffecten van de BTW op huishoudens

Op basis van het laatst beschikbare budgetonderzoek (uit 2004) heeft het CPB de effecten op individuele huishoudens onderzocht van de voorgestelde BTW-verhoging.<sup>13</sup> Voor elk huishouden is de verdeling van de bestedingen over de verschillende BTW-klassen berekend. Huishoudens zijn ingedeeld in 10 gelijke decielen op basis van hun totale bestedingen. Totale bestedingen zijn gecorrigeerd voor het aantal en de leeftijd van de leden van het huishouden met behulp van equivalentiefactoren.

**Tabel 6.1**      **Uitgangspositie (bestedingspatroon uit 2004, laag/hoog tarief = 6/21%)**

	1	2	3	4	5	
Uitgaven per equivalente persoon (euro)	9654	12412	14036	15361	17068	
BTW betalingen per equivalente persoon (euro)	725	946	1127	1249	1404	
Effectieve belastingvoet (%)	8,14	8,27	8,75	8,87	8,98	
	6	7	8	9	10	Totaal
Uitgaven per equivalente persoon (euro)	18793	20920	23718	27773	37936	19760
BTW betalingen per equivalente persoon (euro)	1613	1778	2104	2455	3563	1696
Effectieve belastingvoet (%)	9,41	9,32	9,75	9,72	10,34	9,15

**Tabel 6.2**      **Veranderingen t.o.v. uitgangspositie (laag/hoog tarief = 8/23%)**

	1	2	3	4	5	
Uitgaven (incl. BTW) (%)	0,99	1,06	1,06	1,08	1,08	
BTW betalingen (%)	13,18	13,94	13,19	13,26	13,11	
Effectieve belastingvoet (pp)	1,07	1,15	1,15	1,17	1,18	
	6	7	8	9	10	Totaal
Uitgaven (%)	1,11	1,10	1,12	1,11	1,12	1,10
BTW betalingen (%)	12,98	12,98	12,68	12,59	11,96	12,78
Effectieve belastingvoet (pp)	1,22	1,21	1,24	1,22	1,24	1,19

<sup>13</sup> In deze sectie staan alle bedragen in prijzen van 2004. Bij de koopkracht in Sectie 4 is geabstraheerd van groepsspecifieke inflatie effecten van de BTW verhoging.

Voor de simulatie van de BTW verhoging worden twee belangrijke veronderstellingen gemaakt. Ten eerste, de effecten zijn ex ante, d.w.z. zonder rekening te houden met gedragseffecten. Ten tweede, we veronderstellen dat de BTW verhoging volledig wordt doorgerekend in de consumentenprijzen en dat de producentenprijzen (exclusief BTW) gelijk blijven. In 2009 was 10% van de totale BTW ontvangsten afkomstig van bestedingscategorieën waarop 6% BTW werd geheven. Het standaard tarief van 19% leverde dus 90% van de totale ontvangsten op.<sup>14</sup> De verhoging van het hoge tarief van 19 naar 21% per 1 oktober 2012 vergroot het aandeel van het hoge tarief tot 90,8%.

Tabel 6.1 geeft de gesimuleerde uitgangssituatie waarin het standaard tarief is verhoogd van 19 naar 21%. De verdelingseffecten worden gemeten aan de hand van het effectieve BTW tarief (in de laatste rij). Het effectieve tarief is gedefinieerd als de ratio van de BTW-betalingen en de belastingbasis (d.i. totale bestedingen exclusief BTW). In de uitgangssituatie varieert dit tarief tussen 8,1% voor het eerste deciel en 10,3% voor het laatste deciel en is het gemiddeld gelijk aan 9,2%. Wanneer de belastingdruk op deze manier wordt gemeten, is het BTW stelsel dus licht progressief.

De belastingcommissie stelt voor het lage tarief te verhogen van 6 naar 8% (+33,3%) en het hoge tarief van 21 naar 23% (+9,5%). Zonder gedragsreacties, stijgen de ontvangsten van het lage tarief dus met 33,3% en van het hoge tarief met 9,5%. De totale ontvangsten stijgen dan met 11,7%.

De effecten van een verhoging van beide tarieven met 2% punt staan in Tabel 6.2. Volgens de laatste kolom stijgen de BTW-betalingen van huishoudens met 12,8%. De verhoging van beide tarieven met 2%-punt verhoogt het gemiddelde effectieve tarief met 1,2%-punt.<sup>15</sup> De uitkomst dat het effectieve tarief het sterkste stijgt voor de hoogste decielen laat zien dat de verhoging het BTW stelsel progressiever maakt.<sup>16</sup>

## **7 Belasten van ondernemers: voorkomen van rechtsvormarbitrage?**

IB-ondernemers betalen belasting in Box 1, maar genieten daarbij fiscale faciliteiten. Deze faciliteiten zijn de afgelopen decennia steeds ruimer geworden: verhogingen van de zelfstandigenaftrek en die van de MKB-winstvrijstelling volgden op successievelijke verlagingen van de tarieven van de vennootschapsbelasting (Vpb).<sup>17</sup> Ondernemers die werken voor rekening en risico van hun vennootschap betalen eerst de Vpb en eventuele winstuitkeringen daarna worden belast in Box 2 van de IB. Bij de invoering van de MKB-winstvrijstelling in 2005

---

<sup>14</sup> Deze aandelen zijn gebaseerd op de BTW nota 2009 van het CBS.

<sup>15</sup> Merk daarbij op dat wij aannemen dat er niets verandert aan de regeling van BTW-vrijgestelde goederen die een gemiddeld aandeel van 35% hebben in totale bestedingen.

<sup>16</sup> In relatieve termen stijgen de BTW betalingen sterker voor de laagste bestedingsdecielen.

<sup>17</sup> CPB Achtergronddocument, augustus 2012, Fiscale prikkels en vennootschapsvorming.

werd expliciet de doelstelling van neutraliteit naar rechtsvorm geformuleerd voor ondernemingswinstbelasting.<sup>18</sup>

In 2012 treedt er een kentering op in de verruiming van de faciliteiten voor IB-ondernemers: de zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een vaste aftrek onafhankelijk van de winst. Het bedrag van deze basisaftrek, € 7 280, is lager dan de maximumaftrek van 2011m, € 9 484, en zal niet worden geïndexeerd.<sup>19</sup> De commissie gaat verder met het voorstel de zelfstandigen-aftrek geleidelijk te halveren over de periode 2014-2017 en op termijn af te schaffen.

Dit roept de vraag op of hiermee spanning op het grensvlak tussen IB-ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders ontstaat. Op dit vlak speelt er een aparte ontwikkeling. Op 1 oktober 2012 is de Wet vereenvoudiging en flexibilisering BV-recht in werking getreden. Voor de oprichting van een 'flex-BV' geldt, onder meer, dat de kapitaaleis van € 18 000 is komen te vervallen en daarmee een drempel voor vennootschapsvorming.

Voor de IB-ondernemers is er dus de directe verslechtering van de fiscale faciliteiten omdat de zelfstandigenaftrek verlaagd wordt. Voor de aanmerkelijkbelanghouders zijn er geen wijzigingen voorgesteld. Het voorstel van de commissie in combinatie met de nieuwe 'flex-BV' betekent daarom zowel een *push*- als een *pull*factor richting vennootschapsvorming.

## Literatuur

Cnossen, S., 2009, Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-baten analyse, CPB Bijzondere Publicatie 83, Den Haag.

CPB, 2010, Saffier II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, Den Haag.

CPB, 2012a, Juniraming 2012, de Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/1.

CPB, 2012b, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief 2012/02.

Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010: Hervorming van het Nederlandse woonbeleid. CPB Bijzondere Publicatie 84, Centraal Planbureau, Den Haag.

Draper, N. en A. Armstrong, eds., 2007, GAMMA: A Simulation model for Ageing, Pensions and Public Finances, CPB Document 147, Den Haag.

Graafland, J., De Mooij, R. de, A. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, 2001, *MIMICing tax policies and the labour market*, North-Holland, Amsterdam.

---

<sup>18</sup> Nota Werken aan winst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 107, nr. 2.

<sup>19</sup> Fiscale agenda, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 740, nr.1.

Jongen, E. en C. Folmer, 2010, Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen, *TPEdigitaal*, 4(1), pp. 50-63.

Romijn, G., Goes, J., Dekker, P., Gielen, M. en F. van Es, 2008, MIMOSi: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161, Den Haag.

Van 't Riet, M., 2012, Fiscale prikkels en vennootschapsvorming, CPB Achtergronddocument, augustus 2012.

Vuuren, D. van, 2012, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief 2012/02, Den Haag.

## Appendix

### Aantal huishoudens per categorie in de koopkrachttabel

Tabel A.1 Aantal huishoudens per categorie als % van het totaal

	Tweeverdieners (a)	Alleenstaanden en alleenstaande ouders	Alleenverdieners	Alle huishoudtypen
<b>Werknemers</b>				
< 175% WML	1	5	2	} 70
175-350% WML	20	6	8	
350-500% WML	15	} 1	} 4	
> 500% WML	8			
<b>Uitkeringsgerechtigden</b>				
<= 120% WML	} 3	4	1	} 9
> 120% WML		0	1	
<b>Gepensioneerden</b>				
<= 120% AOW	2	6	} 2	} 22
> 120% AOW	9	3		
<b>Alle inkomensbronnen</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

(a) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.

# Woningmarktmaatregelen sinds 2010

De CVD stelt onder meer een extra verhuurdersheffing voor. Met de verhuurdersheffing wil de CVD de extra huurinkomsten ten gevolge van het beleid van het kabinet Rutte en het Begrotingsakkoord 2013 afromen. Om de omvang van deze heffing te bepalen zijn de effecten van alle maatregelen die sinds het aantreden van het kabinet Rutte op de woningmarkt genomen afgezet tegen de situatie vlak voor het aantreden van dit kabinet. Het gaat dan om de volgende maatregelen:

## Maatregelen Kabinet Rutte

- De overdrachtsbelasting wordt tijdelijk verlaagd naar 2%. Het verlaagde tarief geldt tussen juli 2011 en juli 2012.
- Er worden 25 extra woningpunten toegekend aan huurwoningen in de tien corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak. Dit betekent dat er meer ruimte ontstaat voor huurverhogingen vanwege de jaarlijkse huurverhoging, maar ook vanwege huurharmonisatie bij mutatie. Dit laatste betekent dat een huurwoning een huurprijssprong maakt richting maximaal redelijk als er een nieuwe bewoner in komt wonen (ongeacht zijn inkomen).
- Met ingang van 2013 (het jaar dat een inkomensonderscheid bij huurverhogingen op zijn vroegst mogelijk is) bedraagt de maximale jaarlijkse huurverhoging maximaal 5%-punt boven de inflatie voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 43 dzd euro. Voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen lager dan 43 dzd die niet verhuizen blijft de maximale huurstijging gelijk aan het algemene inflatietempo.
- Vanaf 2014 wordt een heffing ingevoerd voor verhuurders van  $\frac{3}{4}$  mld euro ter (mede)financiering van de huurtoeslag. Dit tempert de toegenomen aantrekkelijkheid van de verhuur van woningen vanwege de extra huurverhoging. Per saldo betekent dat dat er op termijn extra huurwoningen worden aangeboden. Dit heeft een drukkend effect op de prijzen van koopwoningen.
- De banken (NVB) voeren een verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering in. Dit heeft structureel een beperkt drukkend effect op de huizenprijzen.

## Maatregelen Begrotingsakkoord 2013

- De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% wordt permanent gemaakt. Dit heeft structureel een positief effect op huizenprijzen. Deze verlaging heeft ook een positief effect op de verhuismobiliteit en daarmee op de match tussen woning en bewoner. De hiermee gepaard gaande welvaartseffecten kunnen we nog niet goed in kaart brengen.
- Vanaf 1 januari 2013 is voor nieuwe hypotheekleningen de betaalde rente alleen aftrekbaar voor zover deze de rente van een lening, die gedurende de looptijd van 30 jaar volledig en tenminste annuïtair wordt afgelost, niet overstijgt.
- De Box 1 vrijstelling voor de kapitaalverzekering of spaarrekening eigen woning wordt afgeschaft voor nieuwe gevallen.

- De verhouding tussen de maximale hypothecaire lening waarover rente kan worden afgetrokken en de waarde van de woning bij aankoop wordt geleidelijk afgebouwd. Deze wordt vanaf 2013 in zes gelijke stappen verlaagd van 106% naar 100%.
- De maximale jaarlijkse huurstijging voor huurders met een inkomen van 33 dzd per jaar tot 43 dzd euro bedraagt vanaf 2013 maximaal 1%-punt boven inflatie.
- De extra huurinkomsten worden in 2013 voor 13 miljoen afgeroomd via een verhuurderbelasting.

Alle bovengenoemde maatregelen zijn opgenomen in het basispad. Door deze maatregelen en de additionele maatregelen van de CVD stijgen de inkomsten voor verhuurders in 2040 met 4,1 mld euro. Zoals gezegd wil de CVD deze extra huurinkomsten afromen. Voor een deel worden deze extra inkomsten al afgeroomd door de maatregelen van het kabinet Rutte. In 2040 gaat het dan om 0,8 miljard euro. De extra heffing van de CVD ten opzichte van het basispad bedraagt dan ook 3,3 miljard euro.

Tabel A.2 geeft de effecten weer van alle maatregelen die tijdens het kabinet Rutte genomen zijn ten opzichte van het basispad in Donders e.a. (2010). De maatregelen leiden structureel tot een welvaartswinst van 1,1% bbp. Zowel op de huurmarkt (minder rantsoenering) als op de koopmarkt (minder versturende subsidies) neemt de doelmatigheid toe.

**Tabel A.2 Effecten woningmarkt maatregelen kabinet Rutte en Begrotingsakkoord 2013**

	2017	structureel
	% bbp	
Welvaartswinst		1,1
Effect rijksbegroting		1,3
	Verschil met basispad in %	
Prijs koopwoningen	-5,3	-9,1
Netto huur	5,1	15,3
Woonconsumptie		
w.v. koop	-0,2	-6,0
w.v. huur	0,8	13,7
	% huurwaarde	
Subsidiepercentage koopsector	27,3	16,6

