



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid

Stevens, L.G.M.; Caminada, C.L.J.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Stevens, L. G. M., & Caminada, C. L. J. (2009). Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* (pp. 157-176). Den Haag: Sdu Uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15459>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15459>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid

L.G.M. Stevens

C.L.J. Caminada

8.1 Inleiding

Over de inspanningen die het kabinet-Balkenende IV zich getroost, valt veel positiefs te zeggen, maar niet dat het blijkt geeft van een tot de verbeelding sprekend vernieuwend belastingbeleid. Bekende taboedossiers – met name de fiscale behandeling van de eigen woning en fiscaal gezinsbeleid – zijn nog steeds onbespreekbaar. Bij de fiscalisering van de volksverzekeringen is een stapje gezet, maar de bestaande ongelijke lastendruk tussen de generaties blijft in stand. Bovendien is de gekozen oplossing uitvoeringstechnisch onnodig ingewikkeld.

De kans op vernieuwend beleid is door de straffe tegenwind van de kredietcrisis en de economische recessie uiteraard niet toegenomen. Zoals in het eerste hoofdstuk is toegelicht, staat het financieel kader voor de periode 2008–2011 hierdoor onder grote druk. Al voordat de kredietcrisis zich in volle omvang manifesteerde, heeft het kabinet besloten de aanvankelijk voorgenomen verhoging van het btw-tarief tot 20 procent te schrappen. Zij was gekoppeld aan het laten vervallen van de werknemerspremie voor de Werkloosheidswet (WW). De bedoeling van deze budgettaire neutrale uitruil was werken aantrekkelijker te maken en consumeren zwaarder te belasten. Terecht heeft het kabinet voorrang gegeven aan bestrijding van de crisis. De btw is niet verhoogd, de werknemerspremie voor de WW desondanks op nul gesteld. Daarvan profiteren door de franchise (premiervrije voet) en het maximum verzekerd dagloon vooral de loontrekkers met een bruto jaarloon tussen 16.000 en 46.200 euro.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op vier fiscale beleidsdossiers. Het meest urgent is het pakket fiscale maatregelen om de gevolgen van de economische crisis te verzachten (onderdeel 8.2). Vervolgens bladeren wij door het dossier van de beoogde vermindering van de regeldruk (onderdeel 8.3). Als derde punt volgt de aangekondigde modernisering van de successiebelasting (onderdeel 8.4). Het laatste onderwerp betreft de fiscale dimensie van de bekostiging van de zorgkosten en de nieuwe regeling van buitengewone zorguitgaven (onderdeel 8.5).

8.2 Fiscaal anti-crisispakket

Uitgehoud weerstandsvermogen

De onverantwoord uitbundige kredietverlening in de Verenigde Staten wordt in de regel aangewezen als grondoorzaak van de kredietcrisis, maar ons eigen fiscale stelsel bevat enkele vergelijkbare ingrediënten. In de vennootschapsbelasting wordt financiering met vreemd vermogen structureel bevoordeeld ten opzichte van financiering met eigen vermogen. Deze perverse prikkel heeft het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven stelselmatig uitgehold. Voor de inkomstenbelasting geldt hetzelfde. Financiering van het eigen huis met eigen vermogen was en is fiscaal weinig aantrekkelijk, maar stelselaanpassing is voorshands taboe verklaard. Intussen werden bezitters van een eigen huis verlost hun pand tot de nok toe vol te zuigen met hypotheekschuld. Dit heeft ook het weerstandsvermogen van huishoudens aangetaast. De VS laten zien waartoe dat kan leiden. Maar de risico's van een oplopende hypotheekrente voor de eigenwoningbezitter én de schatkist zijn ook in ons land steeds verdrongen.

Behalve de in het inleidende onderdeel gememoreerde btw/WW-operatie is het nodig aanvullende fiscale antidepressiva in te zetten. Uiteraard mag de dosering niet verslavend werken en slechts gericht zijn op herstel van structureel gezonde verhoudingen. Het accent moet liggen op versoepeling van de soms te strak gespannen fiscale regels. Voorkomen moet worden dat deze onder de huidige omstandigheden leiden tot ongewenste – en zelfs contra-productieve – effecten, of tot onnodige en schadelijke verliesneming. De weigering van de staatssecretaris van Financiën om vanwege de beursval uitstel bij de ingang van stamrechttermijnen toe te staan, aangezien dit nu eenmaal de consequentie is van de keuze voor een risicovolle belegging, geeft een verkeerd signaal.¹ Zij getuigt van een te rigide benadering. Hetzelfde probleem speelt bij pensioensystemen, wanneer het pensioenresultaat rechtstreeks gekoppeld is aan de waarde van de aandelen op het moment dat het pensioen ingaat. Iets meer compassie met de getroffen belastingplichtigen zou welkom zijn. Waarom zou aan betrokkenen desgewenst niet de gelegenheid kunnen worden geboden voor het ingaan van het pensioen een gunstiger moment af te wachten?

Deze compassie mag trouwens ook doorklinken bij het invorderingsbeleid van de Belastingdienst. Dit moet beter worden afgestemd op de bijzondere omstandigheden van het geval. Betalingsuitstel kan soms veel ellende voorkomen. Vergelijkbaar met de behandeling van Ice-save-spaarders, die belastinguitstel kregen totdat zij de garantiebetaling hebben ontvangen, is coulance gewenst voor ondernemers met onverwachte, tijdelijke, liquiditeitsproblemen. Snelle en goed gecoördineerde overbruggingsarrangementen voor de nakoming van de fiscale verplichtingen zijn daarbij noodzakelijk, zeker nu de banken het in dit opzicht laten afweten.

Aangepast eigenwoningbeleid

Om de woningmarkt in beweging te houden valt te overwegen tijdelijk de overdrachtsbelasting met enkele procentpunten te verlagen.² Bij de effectiviteit van deze maat-

¹ Een stamrecht is een aanspraak op periodieke uitkeringen, die bijvoorbeeld wordt verkregen tegen betaling van een koopsom ineens. Dergelijke stamrechten worden vaak gesloten om belaste inkomsten in de vorm van een gouden handdruk of stakingswinst bij verkoop van een onderneming of inbreng daarvan in een BV om te zetten in een periodieke uitkering. De belastingheffing kan zodoende worden uitgesteld tot het moment waarop de uitkeringen worden genoten.

regel passen overigens nog wel wat vraagtekens. De *rigor mortis* van de huizenmarkt valt immers vooral te verklaren door onzekerheid bij eigenwoningbezitters met verhuisplannen, of zij hun huidige woning zonder veel vermogensverlies van de hand kunnen doen. Daarom valt in deze sfeer te overwegen verhuizende woningbezitters, die hun oude woning nog niet kwijt zijn, tegemoet te komen door de overbruggingsrenteaf trek tijdelijk te verlengen van twee jaar naar drie of vier jaar.

Ook kan gedacht worden aan het plan van de werkgeversorganisaties om aftrek van onderhoudskosten van de eigen woning – afgeschaft in 1971 – tijdelijk nieuw leven in te blazen.³ De bezwaren van een dergelijke *tax expenditure* zijn in de literatuur herhaalde malen in kaart gebracht.⁴ Ze gaan gepaard met een hoge uitvoeringslast, staan op gespannen voet met het aan de inkomstenbelasting ten grondslag liggende draagkrachtbeginsel en de effectiviteit ervan is moeilijk te meten. Dit neemt echter niet weg dat in bijzondere omstandigheden soms gekozen kan worden voor bijzondere maatregelen. Om ongewenste inkomenseffecten in te perken kan de aftrekfaciliteit worden gegoten in de vorm van een heffingskorting, vergelijkbaar met de stimulering van milieuvriendelijke beleggingen. De tegemoetkoming is dan inkomensonafhankelijk.

Op wat langere termijn blijft de overstap naar een evenwichtiger regime voor de eigen woning onverminderd actueel. Stelselherziening is hier onontkoombaar. Op alle beleidsdoelstellingen (rechtvaardigheid, effectiviteit, eenvoud van uitvoering) scoort de bestaande regeling negatief. De eigen woning met bijbehorende geldlening en kapitaalverzekering kan beter worden ondergebracht in de vermogensrendementsbox. Bezittingen en schulden volgen dan hetzelfde regime en geven niet langer aanleiding tot belastingarbitrage. Dat is niet alleen rechtvaardiger, maar ook eenvoudiger. Bevordering van het eigenwoningbezit kan evenwichtiger worden gerealiseerd, bijvoorbeeld via een basisvrijstelling van 300 duizend euro. Zo'n vrijstelling komt vooral ten goede aan het goedkopere woningbestand. De thans bestaande subsidiëring van luxe woningen en bovenmatige financiering met vreemd vermogen worden in die aanpak afgeremd.⁵

Extra vervelend is dat de kredietcrisis de bestaande systeemproblemen versterkt. Als de hypotheekrente gemiddeld met één procentpunt stijgt, dan kost dat de schatkist na verloop van tijd structureel 2,2 mld euro op jaarbasis. Maar het is niet verstandig de nervositeit in de markt thans te versterken met pleidooien voor aanpassing van de hypotheekrenteaf trek.

Aangepaste verliesverrekening

Ook in de sfeer van de verliesverrekening zijn aanpassingen gewenst. Met ingang van 2007 is in de verliesverrekening van de vennootschapsbelasting een belangrijke beperking aangebracht. De verrekening met winsten uit voorgaande jaren is toen verminderd van drie tot één jaar. Daardoor zijn de effecten van 'terugwenteling van verliezen' voor de schatkist thans aanzienlijk minder groot dan zij anders geweest zouden zijn. Een ruime verliesverreke-

2 Voor de langere termijn zijn er zelfs economische argumenten om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Zie hierover Cnossen *et al.* (2006) en Vording en Caminada (2007).

3 Ook voor de jaren 1983, 1984 en 1985 heeft als stimulering voor de werkgelegenheid in de bouw een tijdelijke regeling voor aftrek van groot onderhoud en schilderwerk gegolden.

4 Zie Stevens (2006).

5 Zie De Mooij en Stevens (2007, 283-285) voor een uitvoeriger beschouwing.

ning werkt als een ingebouwde stabilisator van de conjunctuurcyclus. In de periode van economische neergang worden automatisch extra liquiditeiten in de markteconomie teruggepompt. Voor ondernemingen is het daarom zuur dat juist voorafgaande aan de periode waarin dit mechanisme zijn heilzame werk zou moeten doen, de werking ervan wezenlijk is afgezwakt. Deze beperking werd ingegeven door de keuze van het kabinet-Balkenende III om voorrang te geven aan substantiële tariefverlaging in de winst sfeer, die vooral de goed renderende bedrijven ten goede moest komen. Deze tariefverlaging is voor een belangrijk deel bekostigd door de heffingsgrondslag te verbreden. De beperking van de verliesverrekening droeg hieraan bij. Ook de toen ingevoerde beperking van de afschrijvingsmogelijkheden en de strengere regels voor de fiscale winstbepaling hebben de kwetsbaarheid van het bedrijfsleven vergroot. Het zou beter zijn geweest als niet via budgettaire gedreven casuïstische wetgeving was gemorrelt aan de voor de jaarwinstbepaling geldende open norm, die is gebaseerd op goed koopmansgebruik met het bijbehorende voorzichtigheidsbeginsel.

Om de crisiseffecten te matigen is het denkbaar de verrekening van verliezen met winsten uit voorgaande jaren weer (gedeeltelijk) te verruimen. Maar dat trekt waarschijnlijk een te grote wissel op de schatkist. Wel is het gewenst de bestaande beperkingen in de verliesverrekening, die op dit moment in werking treden bij een substantiële wijziging in de kring van de aandeelhouders, te versoepelen. Om handel in verlies-BV's tegen te gaan, heeft de wetgever de mogelijkheid van verliesverrekening in dit geval aan strakke banden gelegd. Wanneer sprake is van reëel geleden verliezen, is er echter weinig op tegen dat aandeelhouders via verkoop van hun aandelen onverrekenbare verliezen gedeeltelijk te gelde kunnen maken. Het schrappen van de bestaande beperking zou bovendien een aantrekkelijke vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk inhouden.

Verdere inhoud van het fiscale anti-crisiskoffertje

Maar het fiscale anti-crisiskoffertje is daarmee niet uitgeput. Behalve de door het kabinet aangekondigde willekeurige afschrijving op bepaalde categorieën in 2009 en 2010 aangeschafte bedrijfsmiddelen, valt te overwegen de bestaande investeringsaftrek om te bouwen tot een investeringskorting. De investeringsaftrek is slechts effectief in winstsituaties. Een belastingkorting ter grootte van een bepaald percentage van het geïnvesteerde bedrag is daarentegen onafhankelijk van het winstniveau en als zodanig effectiever als wapen tegen de economische crisis. Overigens zijn de uitzonderingen van willekeurige afschrijving voor onder andere gebouwen en infrastructurele werken discutabel. Juist in de bouwsector is stimulering van de bedrijvigheid gewenst. Een aangepaste vervroegde afschrijving voor gebouwen verdient nadrukkelijk overweging.

Ook op andere punten zijn versoepelingen gewenst. Her en der in de vennootschapsbelasting is de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, of de samenstelling en financieringswijze van de beleggingen van belang. Denk bijvoorbeeld aan fiscale beleggingsinstellingen, de renteaftrekbeperking bij in de ogen van de wetgever relatief te veel vreemd vermogen en de deelnemingskwalificatie. Overschrijding van de wettelijke criteria leidt tot vervelende – en veelal contraproductieve – consequenties. Daar waar deze overschrijding is toe te schrijven aan de crisissituatie, is invoering van een ruime herstelperiode wenselijk. De minister van Financiën zou daartoe een wettelijke mogelijkheid moeten krijgen.

Verder valt te overwegen het geblokkeerde spaarloon eerder vrij te geven, al is onzeker in hoeverre werknemers hun tegoed daadwerkelijk zouden opnemen voor extra consumptieve bestedingen. Evenzo valt te denken aan een tegemoetkoming voor degenen die voor hun oudedagsvoorziening zijn aangewezen op eigen beleggingen. Ook zij hebben forse klappen gekregen. Desondanks moeten zij belasting betalen alsof zij op hun beleggingen een netto rendement van 4 procent hebben gerealiseerd. De vermogensrendementsheffing toont door deze ingebouwde rendementsfictie thans haar grimmige gezicht. Verhoging van het heffing-vrije vermogen zou in dat kader een verzachting kunnen zijn die tenminste aan kleine beleggers enige tegemoetkoming verschaft.

Dit onderdeel beoogt geen uitputtende inventarisatie te maken van alle bestaande mogelijkheden. Het geeft vooral een signaal dat ook op fiscaal terrein alle beschikbare inventiviteit moet worden ingezet om te komen tot een coherent fiscaal actieplan.

8.3 Het dossier vermindering van regeldruk

Kwantitatieve en kwalitatieve aspecten

De laatste jaren worden steevast indrukwekkende successen gemeld bij de nagestreefde vermindering van de regeldruk. Het kabinet-Balkenende III claimde in 2007 de geplande reductie met 25 procent succesvol te hebben afgerond. Deze exercitie heette goed te zijn voor een besparing van administratieve lasten ter grootte van 4 mld euro. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven zich sterk te maken voor een tweede ronde, die de regeldruk met nog eens 25 procent moet terugdringen. Op de werkvloer wordt dit dossier evenwel beduidend minder als *success story* beleefd. Daar overheerst scepsis, soms zelfs irritatie, over de aanpak en de stroperigheid van de vereenvoudigingsprocessen.

Het beleid heeft twee dimensies: een kwantitatieve en een kwalitatieve kant. De doelstelling van 25 procent is te eenzijdig en verlokt tot kwantitatief gegochel. Het risico is dat het doel te zeer op zichzelf komt te staan en het proces ter vermindering van de regeldruk verbureaucratiseert. De regeldruk is vooral een kwalitatieve, gevoelsmatige ervaring. Het kernprobleem zit niet zozeer in de hoeveelheid regels, maar in de aard ervan. Het gaat erom regels van de verkeerde soort te elimineren. Tegenstrijdigheid, irriterende futiliteit of onzinnigheid van bepaalde regels levert bij degenen die ermee te maken krijgen meer druk op dan het bestaan van een groot aantal effectieve en efficiënte regels. De regelcultuur moet anders. Toezicht moet op basis van geïntegreerde risicoanalyses door beter samenwerkende toezichthouders gedifferentieerd worden uitgevoerd: coachend toezicht in bonafide, repressief toezicht in malafide gevallen. De uitvoerende diensten moeten hun systemen afstemmen op de burger en niet gemakzuchtig het omgekeerde vragen.

In de fiscaliteit (en daarbuiten) heeft een professionele invulling van het voor de uitvoeringspraktijk zo belangrijke *freies Ermessen* traditioneel een belangrijke rol gespeeld. Voor de Belastingdienst betekent meer *freies Ermessen* dat hij zich kan bevrijden van het opgelopen 'Vinkenslagtrauma'.⁶

6 Genoemd naar een woonwagenkamp bij Maastricht, waar de Belastingdienst met daar gevestigde ondernemers een aan de bijzondere situatie aangepaste regeling voor de winstbelasting had getroffen. Nadat deze regeling bekend was geworden ontstond grote politieke commotie, die er uiteindelijk toe heeft geleid dat de fiscus overging tot een zeer strikte toepassing van de wettelijke regels, waarin de inspecteur slechts een zeer beperkte beleidsruimte werd geboden.

Vermindering van de regeldruk bij de loonheffingen

Het kabinet heeft met name vereenvoudigingen toegezegd op het gebied van de loonheffingen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën zijn in een brief aan de Tweede Kamer ingegaan op verschillende scenario's om vereenvoudiging van de loonheffingen mogelijk te maken.⁷ Deze operatie betreft de loonheffingen in de volle breedte. Wat ons betreft is de loonsomheffing daarbij het ultieme doel. Maar met de ervaringen die zijn opgedaan bij de WALVIS-operatie in het achterhoofd, is het beter de snelheid waarmee dat doel moet worden bereikt niet te laten bepalen door het politieke ongeduld, maar door de wetstechnische en logistieke mogelijkheden. Er is niets op tegen om deze ambitie stapsgewijs te realiseren.⁸ De WALVIS-operatie leert ook dat een bovendepartementale systeembegeleider de risico's zou kunnen beperken van kortsluiting door competentieproblemen, die weer voortvloeien uit decennialange gescheiden departementale verantwoordelijkheden, en afwijkende bestuurstradities en belangen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de komende tijd te werken aan een gesplitste heffing over hetzelfde loon. Daarbij vindt de inhouding van loonbelasting, premies voor de volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) plaats bij de werknemers. Werkgevers betalen de premies voor de werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdragen in de Zvw. Terecht is erop gewezen dat de grootste vereenvoudiging van dit scenario zit in het loonbegrip, dat voor beide heffingen identiek is. Verdere vereenvoudigingswinst is haalbaar door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomstenbelasting op basis van het vlaktaks-(plus)-systeem. Dit houdt in dat een proportioneel tarief in de inkomstenbelasting wordt geheven ter hoogte van het loonsomtariet tussen 35 en 38 procent. De loonsombelasting kan daarmee worden verrekend. Het vlaktaks-tarief wordt in de inkomstenbelasting desgewenst aangevuld met een 'plustarief' voor de *happy few* tussen 50 en 55 procent, dat toepassing vindt vanaf een belastbaar inkomen van – zeg – ruim 50.000 euro.⁹ Boven dit inkomensniveau bevindt zich slechts circa 8 procent van de belastingplichtigen, zodat de loonsomheffing in de meeste gevallen een eindheffing is.

Premieheffing Zorgverzekeringswet

Een belangrijke component van de loonheffingen bestaat uit de premies voor de Zorgverzekeringswet. De Belastingdienst is belast met de heffing en inning van de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Hij doet dit op soortgelijke wijze als bij de premie volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting. De dienst is tevens belast met de vaststelling en uitbetaling van de zorgtoeslag, een tegemoetkoming voor zorgverzekerden die – gelet op de hoogte van hun inkomen – geacht worden de nominale Zvw-premie niet volledig uit eigen middelen te kunnen voldoen. De werkgevers moeten zorgen voor tijdige inhouding van de door hun werknemers verschuldigde inkomensafhankelijke premie en deze afdragen aan de Belastingdienst. Bovendien moeten ze hun werknemers een (belaste) premiebijdrage betalen.

7 Pikant detail is dat de bewindslieden zelf spreken van 'doorgaan met een vereenvoudiging van de loonheffingen'. Loonadministrateurs zullen waarschijnlijk een andere beleving hebben. Zie Tweede Kamer (2007–2008b).

8 Zie De Kam en Stevens (2008).

9 Uiteraard is de keuze van het tariefpercentage een politieke aangelegenheid.

Voor 2009 is deze bijdrage 6,9 procent, tot een maximumloon van 32.369 euro. Het loonstrookje wordt door de stapeling van dit soort regelingen echter hoe langer hoe meer een zoekplaatje.¹⁰ Slechts het nettoloonbedrag geeft een normaal mens nog het vereiste houvast. De inhoudings-, aanslag- en toeslagsystemen zijn voor velen digitale flipperkasten geworden, die periodiek aanslagen en beschikkingen uitwerpen welke voor de doorsnee burger niet langer te doorgronden zijn. Daarom verdient het om inkomenspolitieke, economische en uitvoeringstechnische redenen aanbeveling de heffing van de inkomensafhankelijke Zvw-premie te fiscaliseren.

Fiscalisering van de AOW-premie

De premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) vormt een politiek gevoelig beleidsdossier. Ter wille van de intergenerationele solidariteit en om de arbeidsmarktpositie van individuen in het onderste loonsegment op peil te houden of – zo mogelijk – te versterken, is het gewenst de AOW-premieheffing geleidelijk te fiscaliseren. Als we de huidige premieheffing van 17,9 procent jaarlijks met 1 procentpunt zouden uitruilen tegen belastingverhoging, is de bestaande premievrijstelling voor 65-plussers na achttien jaren uitgewerkt en is algehele fiscalisering een feit. Ook de Commissie-Bakker heeft zich over deze problematiek gebogen. Haar oordeel was

“... dat fiscalisering bijvoorbeeld (kan) worden vormgegeven door het verkorten van de lengte van de tweede schijf of het verlagen van de AOW-premie en het verhogen van het belastingtarief in de eerste en tweede schijf. Dit zou geleidelijk ingevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld tussen 2011 en 2025. Het ligt naar het oordeel van de commissie in de rede een uitzondering te creëren voor mensen geboren vóór 1946. Deze mensen hebben immers niet meer de kans om zich aan te passen aan andere spelregels door meer te sparen of langer te blijven doorwerken.”¹¹

Bovendien wordt in dit kader een doorwerkbonus en een persoonsgebonden werkbudget bepleit.

Het kabinet heeft in het *Belastingplan 2009* in feite de voorstellen van de Commissie-Bakker overgenomen en onder de vlag van een ‘houdbaarheidsbijdrage’ een verdere stap gezet op weg naar fiscalisering van de AOW-premie. De fiscaliseringscomponent zit goed verstopt in de geleidelijke versmalling van de tweede tariefschijf van de inkomensheffing.¹² Vanaf 2011 wordt de tweede schijf jaarlijks nog maar voor driekwart verlengd met het inflatiepercentage. Dank zij deze inkorting van de automatische inflatiecorrectie valt een groeiend deel van het inkomen van 65-plussers in de derde (en de vierde) tariefschijf, waar jong en oud volgens een identiek tarief inkomstenbelasting betalen. Conform de voorstellen van de Commissie-Bakker heeft het kabinet ervoor gekozen ouderen die vóór 1 januari 1946 geboren zijn volledig van de houdbaarheidsbijdrage uit te zonderen. Ten onrechte. Belastingplichtigen moeten zich in de loop van hun leven meteen instellen op tal van tariefaanpassingen.

¹⁰ Zie Goudswaard *et al.* (2004).

¹¹ Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

¹² De inkomensheffing omvat de (loon- en) inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen.

Daarom bestaat onvoldoende reden om de bedoelde groep ouderen vrijwaring te verlenen bij de geleidelijke fiscalisering van de AOW-financiering, zeker gelet op de uitvoeringsproblemen die gedurende een langdurige periode ontstaan door twee tarieflijnen voor 65-plussers. Wij prefereren daarom de door ons bepleite gefaseerde tariefuitruil tussen AOW-premie en belasting. Dan is de bestaande premievrijstelling voor alle 65-plussers uiterlijk na achttien jaren uitgewerkt – desgewenst kan de afbraak ook sneller verlopen. Dit alternatief is zowel rechtvaardiger als eenvoudiger.

Doorwerkbonus

Het kabinet hecht sterk aan versterking van de arbeidsparticipatie door ouderen. Via fiscale strafmaatregelen zijn vervroegd pensioen en vervroegde uittreding ontmoedigd. Als positieve prikkel is in 2009 de door de Commissie-Bakker bepleite doorwerkbonus geïntroduceerd. We kenden al langer een verhoogde arbeidskorting voor ouderen als vergelijkbare tegemoetkoming. Dit beleid wordt zo breed gedragen, dat het tegendraads overkomt het nut ervan te relativeren. Toch hebben wij onze twijfels; zeker nu de overspannenheid op de arbeidsmarkt taant. Is het dan nog wel verstandig om ouderen, die het zich zouden kunnen veroorloven te stoppen met werken, via doorwerkbonussen te verlokken hun baan te continueren? Zou het bij dreigend baanverlies niet beter zijn dat jongeren, die een gezin moeten onderhouden, hun baan behouden dan dat ouderen – gesubsidieerd – blijven werken? Het is in zijn algemeenheid trouwens beter de keuze tussen doorwerken en stoppen aan individuen zelf over te laten. Uiteraard moeten de kosten van eerder stoppen niet op de gemeenschap worden afgewenteld. Daarom is het goed dat de vut-regeling werd ontmoedigd. Maar als de werknemer bereid is de kosten van vervroegd pensioen zelf te dragen door met een lagere pensioenuitkering genoegen te nemen, is een fiscale strafheffing contraproductief. In de huidige economische context is het daarom beter de fiscale strafheffing weer in te trekken. Daar komt bij dat de regels zeer ingewikkeld zijn en veel discussie zullen opleveren bij het trekken van de scheidslijn tussen vroegpensioen- en afvloeiingsregelingen.

8.4 Het dossier successierechten

Inleiding

De successiebelasting is aan modernisering toe. De staatssecretaris van Financiën is van plan de tarieven te verlagen en het stelsel van vrijstellingen te vereenvoudigen. Ook gaat hij constructies bestrijden die de heffingsgrondslag op dit moment uithollen. Daarbij valt te denken aan hoge rente die wordt vergoed op de onderbedelingsvordering van kinderen op de langstlevende ouder, alsmede aan allerlei trustconstructies. Sprekende voorbeelden zijn ook allerlei levensverzekeringsconstructies tussen erflaters en hun erfgenamen. De tariefprogressie heeft een bijzondere tak van fiscale sport in het leven geroepen die door *estate planners* vaardig en gretig wordt beoefend. Hun professie is erop gericht door uitgekende nalatenschapsplanning de tariefprogressie af te zwakken. Met dit oogmerk worden soms bizarre constructies uitgevoerd. De noodzaak van reparatiewetgeving is daarom onomstreden. Voorts zijn vriend en vijand van het successierecht het erover eens dat de regeling voor bedrijfsopvolging dringend moet worden gereviseerd.

Maar het successierecht heeft van nature een grote ideologische lading en aanpassingen van dit heffingsinstrument liggen maatschappelijk/politiek zeer gevoelig. Bovendien heeft de staatssecretaris met de aankondiging dat hij bij de herziening van de successiebelasting budgettaire neutraliteit als randvoorwaarde stelt, een grote hypothek op de discussie gelegd. Het successierecht brengt jaarlijks bijna 2 mld euro op (1,4 procent van de totale belastingopbrengst) en dat mag niet minder worden. Dit uitgangspunt geeft evenwel blijk van onnodige krampachtigheid. Waarom zouden vereenvoudigingen die mogelijk zijn door verschuivingen in de belastingmix buiten beschouwing blijven? Andere landen hebben zo ruimte gevonden om het successierecht zelfs geheel af te schaffen. Dit noopt tot nadere analyse van de plaats van dit heffingsinstrument in de totale belastingmix.

Samenstelling van de heffingsgrondslag

Bij de overgang van vermogen van overledenen op levenden is successierecht verschuldigd. Om een voor de hand liggende ontgaansmogelijkheid in te dammen, is bij de overdracht van vermogen onder levenden schenkingsrecht verschuldigd. Schenkings- en successierecht worden vooral door vermogenden afgedragen. De budgettaire betekenis van deze heffing is betrekkelijk gering. Het door overledenen nagelaten privévermogen bedroeg in 2005 ruim 9,6 mld euro (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008). De omvang van de nagelaten vermogens verschilt sterk. Ruim een derde van de erflaters laat minder dan 10 duizend euro na; bijna twee derde van de erfenissen bedraagt minder dan 50 duizend euro. Van de nalatenschappen is 11 procent groter dan 200 duizend euro. In deze nalatenschappen zit bijna 6 mld euro van het totale nagelaten bedrag. Van de erflaters laat 2 procent meer dan een half mln euro na. Het gaat hierbij echter wel om een totaal bedrag van ruim 2,8 mld euro. Het gemiddeld nagelaten bedrag is hier bijna 1,1 mln euro. Bij 1 procent van de nalatenschappen ten slotte zijn de schulden groter dan de bezittingen.

Tabel 8.1 illustreert dat ruim een kwart van de 113 duizend erflaters een eigen woning naliet met een gemiddelde waarde van 162 duizend euro. Bijna alle nalatenschappen bevatten banktegoeden. Deze bedragen gemiddeld 32 duizend euro. Vijftien procent van de nalatenschappen bevat effecten. De gemiddelde waarde hiervan is 118 duizend euro. De totale privébezittingen bedragen opgeteld bijna 10,6 mld euro. Behalve bezittingen worden ook schulden nagelaten. Bijna 16 procent van de nalatenschappen omvat een hypotheekschuld. De gemiddelde hypotheekschuld bedraagt ongeveer 54 duizend euro.

Tabel 8.1 Verdeling en samenstelling nalatenschappen naar leeftijdsgroep, 2005

	Totaal	0 tot 35 jaar	35 tot 50 jaar	50 tot 65 jaar	65 tot 85 jaar	boven 85 jaar
<i>Bedragen (mln euro)</i>						
Eigen woning	4.995	30	287	1.060	2.835	784
Bank en spaartegoeden	3.544	10	55	311	1.907	1.261
Effecten	2.045	2	24	210	1.032	778
Hypotheekschuld	943	31	169	373	334	35
Totaal privévermogen	9.641	11	196	1.207	5.440	2.787
<i>Aantallen (x 1.000)</i>						
Eigen woning	30,8	0,3	2,2	7,4	17,1	3,9
Bank- en spaartegoeden	111,5	1,2	3,7	13,8	60,5	32,3
Effecten	17,4	0,1	0,8	3,1	9,3	4,0
Hypotheekschuld	17,6	0,3	2,0	6,2	8,2	0,9
Totaal privévermogen	113,4	1,2	4,0	14,4	61,3	32,5
<i>Gemiddeld bedrag (1.000 euro)</i>						
Eigen woning	162,2	107,7	131,4	144,0	165,7	202,6
Bank- en spaartegoeden	31,8	8,9	14,6	22,5	31,5	39,0
Effecten	117,8	16,6	30,5	67,3	110,7	193,9
Hypotheekschuld	53,5	116,2	83,0	60,1	40,7	39,9
Totaal privévermogen	85,1	9,3	49,1	84,1	88,8	85,7

Bron: Nalatenschappen 2005 via CBS *Statline* (2008) en eigen berekeningen

Het tarief van de huidige successiebelasting kent vier groepen en zeven schijven. Dit resulteert in 28 verschillende tariefpercentages. In de vier groepen is de progressie naar verwantschap verwerkt; in de zeven schijven de progressie naar omvang van de verkrijging. In tariefgroep I vallen partners en kinderen, in tariefgroep Ia vallen afstammelingen in de tweede en verdere graad (zoals klein- en achterkleinkinderen), in tariefgroep II vallen broers en zussen en in tariefgroep III overige verkrijgers. Behalve de tarieven zijn ook de geldende vrijstellingen van belang. Deze bedragen in 2009 voor partners 532.570 euro, voor ouders 45.513 euro, voor kinderen 10.323 euro en voor derden 1.976 euro. Voor algemeen nut beogende instellingen geldt een gehele vrijstelling.

Tabel 8.2 geeft de begrote belastingopbrengst voor 2009 weer, waarbij onderscheid is aangebracht naar tariefgroep (verwantschap). Tevens toont de tabel de heffingsgrondslag na toepassing van de vrijstellingen. Hierdoor is het mogelijk om de gemiddelde tarieven te berekenen. Vanwege de (drempel)vrijstellingen wordt de hoogte van de gemiddelde tarieven doorgaans overschat. Daardoor vallen de uiteindelijke gemiddelde effectieve tarieven veelal lager uit. Dit verschil kan voor partners en voor ouders en kinderen substantieel zijn.

Tabel 8.2 Opbrengst, grondslag en gemiddeld tarief successie- en schenkingsrecht, 2009

	Tariefgroep	I	Ia	II	III	Totaal
Opbrengst (mln euro)	Successierecht	807	35	296	685	1.824
	Schenkingsrecht	207	13	12	41	273
	Totaal	1.014	49	308	726	2.097
Grondslag (mln euro)	Successierecht	6.409	205	836	1.370	8.820
	Schenkingsrecht	2.433	80	37	87	2.637
	Totaal	8.843	285	872	1.457	11.456
Gemiddeld tarief (exclusief de toepassing van vrijstellingen)	Successierecht	12,6%	17,1%	35,4%	50,0%	20,7%
	Schenkingsrecht	8,5%	16,3%	32,0%	47,1%	10,4%
	Totaal	11,5%	17,2%	35,3%	49,8%	18,3%

Bron: Van Gilst *et al.* (2008), 1425

Ongeveer 87 procent van de opbrengst van de successieheffing bestaat uit successiebelasting, tegen 13 procent schenkingsrecht. Het gemiddelde tarief bedraagt circa 18,3 procent, maar hierbij zijn de vrijstellingen voor de belasting volledig buiten beschouwing gelaten. Daardoor bedragen de successierechten die betaald worden over nalatenschappen een geringer deel van de totale waarde van de erfenissen; door De Beer op circa 22 mld euro geschat.¹³ Gezien de belastingopbrengst van 1,8 mld euro bedraagt het effectieve tarief op erfenissen dan nog geen 10 procent. De effectieve tarieven van de successiebelasting zijn derhalve relatief laag.

Contouren van de tariefvereenvoudiging

De beoogde tariefverlaging beoogt tegelijkertijd vereenvoudiging te brengen. Van de huidige vier tariefgroepen blijven er twee over: één tariefgroep voor partners en kinderen (groep 1) en één tariefgroep voor verdere familie en derden (groep 2). Ook zal gesneden worden in het aantal tariefschijven, zodat nog twee schijven overblijven: 0 tot 125 duizend euro, en 125 duizend euro en hoger. De bijbehorende tarieven zijn dan in groep 1 respectievelijk 10 procent en 20 procent, en in groep 2 respectievelijk 30 procent en 40 procent.¹⁴ Dit voorgestelde tarief impliceert evenwel een substantiële lastenverzwaring voor kleinkinderen.¹⁵ Het zijn juist deze tarieven (en vrijstellingen) die een belangrijk punt van discussie vormen bij de komende stelselherziening. Vaak wordt het 68-procenttarief in de derde tariefgroep, dat geldt voor niet-verwanten en verre verwanten, als argument gebruikt om de hoogte van de tarieven aan de kaak te stellen. De gemiddelde effectieve belastingdruk bedraagt echter in

13 De Beer (2007), 292.

14 Uijens en Claassen (2007, 273) geven in een voetnoot enig gevoel voor wijzigingen in de lastendruk voor de verschillende groepen als een budgettair neutrale 'vlaktaks' van 20,5 procent op erfenissen wordt geïntroduceerd. Dit zou leiden tot 70 procent meer bijdragen van partners en kinderen (tariefgroep 1); 29 procent extra belasting voor (achter)kleinkinderen (tariefgroep 1a); 41 procent minder bijdragen voor broers, zussen en (groot)ouders (tariefgroep 2) en 59 procent minder belasting voor overigen (tariefgroep 3).

15 Inmiddels is het wetsvoorstel schenk- en erfbelasting ingediend (Tweede Kamer, 2008-2009c), waarin onder andere op het punt van de lastenverzwaring voor kleinkinderen wat gas is teruggenomen.

het huidige regime niet meer dan 50 procent (en is nog overschat); zie tabel 8.2. Uit informatie van het Ministerie van Financiën blijkt daarenboven dat minder dan 1 procent van de totale belastinggrondslag belast wordt tegen het absolute toptarief van 68 procent.

Argumenten voor een successiebelasting

Een overheersend argument om successiebelasting te heffen is het herverdelingsmotief. In de sociaal-democratische ideologie speelt het successierecht een belangrijke instrumentele rol bij het streven naar spreiding van kennis, inkomen en macht.¹⁶ Het draagkrachtbeginsel, mede tot uitdrukking gebracht in het progressieve successietarief, vervult daarbij een speerpuntfunctie. Iedereen dient gelijke startkansen te hebben en welvaartsverschillen tussen individuen mogen alleen het gevolg zijn van verschillen in inspanningen en opofferingen. In deze visie is een erfenis een 'onverdiende' bron van inkomsten en is forse belastingheffing op zijn plaats. De heffing doorbreekt de lijn dat erfenissen door de tijd heen de ongelijkheid bestendigen: rijke families blijven rijk, omdat bezit vererft. Daar staat tegenover dat het heffen van successierecht de spaarzaamheid kan ontmoedigen en het doen van suboptimale bestedingen kan bevorderen.¹⁷

Bij de afruil tussen een efficiënt en een rechtvaardig belastingsysteem spelen ook nog andere argumenten een rol. Vanuit politieke motieven zou men kunnen redeneren dat electorale winst valt te behalen door een kleine groep zeer vermogenden fors zwaarder te belasten in geval van een erfenis, en met deze opbrengst de lasten te verlagen (op arbeid of consumptie) voor de grote groep van lage en middeninkomens. Voorts wordt betoogd dat successierechten een probaat middel zijn om een deel van de kosten van de vergrijzing op te vangen. Van Denderen geeft daarvoor drie redenen:¹⁸ er zijn meer ouderen, dus meer erfenissen; er zijn meer echtparen zonder kinderen, dus de erfenissen die zij achterlaten, worden zwaarder belast; en de vermogensopbouw groeit, dus erfenissen zullen groter zijn. Er is echter enige voorzichtigheid geboden bij het incalculeren van deze belastingopbrengsten. Het Centraal Planbureau neemt in zijn vergrijzingsstudies aan dat de inkomsten uit successierechten weliswaar meegroeien met het bruto binnenlands product, maar relatief op hetzelfde niveau blijven.¹⁹ Een toenemend deel van het vermogen van de toekomstige ouderen wordt trouwens ondergebracht bij pensioenfondsen, wat *ceteris paribus* leidt tot relatief lagere erfenissen. Bovendien zullen kinderloze echtparen minder geneigd zijn hun vermogen in stand te houden ten gunste van (verre) familieleden. Daar komt bij dat ouderen door de toegenomen levensverwachting naar verwachting meer (zorg) consumeren en daartoe ontsparen. Een vierde reden om de (extra) bijdrage van successieheffingen aan het vergrijzingsprobleem te relativeren, is het gegeven dat als nalatenschappen groter worden, dit ten koste gaat van bestedingen gedurende het leven. Er komen in dat geval minder belastinginkomsten (voornamelijk btw en vennootschapsbelasting) binnen. De verwachting dat de successierechten een extra

16 De Kam (2007, 209) stelt: "Alles afwegend meen ik dan ook dat de tarieven van schenking- en successierecht best omhoog kunnen om het ideaal van heffen naar draagkracht dichterbij te brengen."

17 Stevens (2008).

18 Van Denderen (2006), 466.

19 Centraal Planbureau (2006).

bijdrage zouden kunnen leveren aan de financiering van de overheidsuitgaven in een vergrijzende samenleving, moet derhalve worden gerelativeerd.

Successierecht valt ook te rechtvaardigen als correctie op eerder genoten voordelen. Ongeveer 40 procent van de waarde van nalatenschappen bestaat uit huizen, na aftrek van hypothecaire schuld. Men kan betogen dat het belasten van erfenissen in de vorm van huizen alleszins redelijk is, gegeven de belastingvoordelen (hypotheekrenteaftrek) en de vrijstelling van box 3 waarmee dit vermogen is opgebouwd. Successierecht vormt in deze visie een aanvulling op de gematigde belastingheffing bij leven over inkomsten uit vermogen. Kortom: een niet onbelangrijk deel van de vermogensopbouw tijdens het leven is gesubsidieerd en enige correctie op het moment van overlijden valt te rechtvaardigen.

Conclusie

Tal van argumenten pleiten voor of juist tegen de successieheffing. Is een belasting op erfenissen vanuit economisch perspectief efficiënt en dus gewenst? Wanneer zij worden afgezet tegen andere belastingen, lijken de tarieven van het successierecht wellicht hoog. Het gemiddelde effectieve tarief van ongeveer 10 procent is echter ten opzichte van bijvoorbeeld de tarieven van de inkomensheffing en de btw relatief beperkt. Er zijn zowel argumenten vóór als tegen de successieheffing. Partijpolitieke en/of ideologische opvattingen zullen daarom de discussie over de tariefstructuur domineren en haar uitkomst bepalen. Maar vernieuwend beleid dient verder te strekken dan opportunistisch, partijpolitiek bepaald, gesleutel aan de tarieven.

8.5 Het dossier buitengewone uitgaven

Oplopende zorgkosten

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) heeft recent een rapport uitgebracht over de toekomstige ontwikkeling van de zorguitgaven.²⁰ In de komende jaren legt de gezondheidszorg volgens beschikbare inzichten een steeds groter beslag op de economische groei; hoofdstuk 3 van dit jaarboek gaat hier uitgebreid op in. Terecht waarschuwt de RVZ dat de huidige arrangementen een grote wissel trekken op de solidariteit van toekomstige generaties. De werkenden, vooral de lager betaalden onder hen, worden relatief zwaar belast voor de zorgkosten.

De basisverzekering (geregeld in de Zorgverzekeringswet) is te beschouwen als het voorportaal van de voorzieningen die worden bekostigd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Half april 2008 bracht de Sociaal-Economische Raad (SER) unaniem advies uit over de toekomst van de AWBZ.²¹ Vroeger verschaftte deze volksverzekering dekking tegen bijzondere geneeskundige risico's, waartegen burgers zich niet zelf konden verzekeren. Tegenwoordig vergoedt deze volksverzekering ook allerlei ondersteunende en begeleidende voorzieningen. Dat heeft, samen met de door de vergrijzing sterk oplopende kosten van ouderenvoorzieningen, de kosten van het AWBZ-pakket fors opgejaagd. In 1990 bedroeg

20 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008).

21 Sociaal-Economische Raad (2008).

de premie 5,4 procent. Thans wordt 12,15 procent geheven, terwijl de premiegroei de laatste jaren al is afgeknepen door bepaalde voorzieningen over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De door de SER bepleite overstap op een duaal zorgstelsel, gesplitst in een volksverzekering voor een collectief gefinancierd basispakket en een aanvullend via de markt verzekerd pakket, kan uitmonden in een AWBZ-premie die is samengesmolten met de inkomensafhankelijke zorgpremie.

Deze gecombineerde collectieve zorgpremie zou vervolgens, samen met de andere volksverzekeringen, kunnen worden gefiscaliseerd. Voor de zorgsector is een behoedzame overstap op zo'n duaal stelsel te prefereren. Daarbij vormt de premiestructuur en de verhouding tussen nominale en inkomensafhankelijke premie een grote uitdaging voor een collectief gedragen zorgstelsel.

Eigen bijdragen in de zorgkosten en de BU-regeling

Een ander beleidsprobleem betreft de eigen bijdragen. De eigen bijdrage in de AWBZ representeert kosten die de verzekerde ook zou moeten maken als zij of hij niet gebruik maakte van een via de AWBZ bekostigde voorziening (verzorgingshuis, verpleeghuis). Ook andere zorguitgaven kunnen voor persoonlijke rekening blijven, aangezien zij geen buitengewoon karakter hebben, of omdat het wenselijk is bovenmatig gebruik van bepaalde voorzieningen af te remmen door eigen bijdragen of via een eigen risico. Tot en met 2008 werd bij de vaststelling van het belastbare inkomen rekening gehouden met eigen bijdragen en andere betalingen in verband met gezondheid en overlijden, zodra zij in hun totaliteit in relatie tot het inkomen een buitengewone omvang kregen. Deze aftrekpost voor buitengewone uitgaven (BU) is decennialang voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst een uitermate bewerkelijke post geweest bij de vaststelling van het belastbare inkomen. Tal van pogingen zijn gedaan om deze regeling te vereenvoudigen, maar de electorale gevoeligheid bleek telkens dermate groot dat van de voorgenomen vereenvoudiging weinig of niets terecht kwam. De bewerkelijkheid van deze aftrekpost vloeide niet alleen voort uit de ingewikkeldheid en conflictgevoeligheid van de regeling zelf, maar ook uit de omvang van de gebruikersgroep. In 2008 deden circa 3,5 mln huishoudens een beroep op de regeling. Het ging om bijna de helft van alle huishoudens en tweederde van alle senioren. Dit gebruik was zo massaal doordat onder bepaalde voorwaarden ook kosten aftrekbaar waren voor middelen die helpen een normale lichaamsfunctie te vervullen, zoals een bril of contactlenzen. Vanaf 2000 is het budgettaire beslag van de buitengewone-uitgavenaftrek voor ziekte en invaliditeit dan ook verachtvoudigd tot 0,4 procent van het bbp (2,4 mld euro). Tegelijkertijd bleken veel chronisch zieken en gehandicapten juist geen gebruik te maken van de BU-regeling. Tabel 8.3 toont de ontwikkeling van de buitengewone uitgaven sinds 1995.

Ingrijpen was noodzakelijk. Daarbij was een fundamenteel probleem dat de doelgroep van chronisch zieken slecht was af te bakenen.²¹ Daarom heeft de wetgever er in het verleden voor gekozen om aan te sluiten bij bepaalde zorgkosten. Het betrof een breed scala aan uitgaven, zoals voor medicijnen, verzorging en verpleging, hulpmiddelen, woningaanpassingen en

22 Centraal Planbureau (2008), 72.

Tabel 8.3 Gebruik buitengewone uitgaven, 1995–2008^a

	Huishoudens (x 1.000)	Bedrag (mln euro)	Aftrek per huishouden (euro)	Budget (mln euro)	Bedrag per huishouden
1995	339	431	1.271	125	369
2000	801	1.162	1.451	299	373
2001	1.040	1.484	1.427	364	350
2002	1.410	2.259	1.602	544	386
2003	2.031	3.634	1.789	944	465
2004	2.490	4.780	1.920	1.324	532
2005	3.252	6.094	1.874	1.826	562
2006	3.547	6.600	1.861	1.964	554
2007	3.582	6.665	1.861	1.964	548
2008	3.206	6.233	1.944	1.890	590
2008 ^b				2.400	
Index (2001 = 100)					
1995	33	29	89	34	105
2000	77	78	102	82	107
2001	100	100	100	100	100
2003	195	245	125	259	133
2005	313	411	131	502	160
2007	344	449	130	540	157
2008	308	420	136	519	168
2008 ^b				659	

a. Voor de jaren 1995–2006 realisatiecijfers, voor de jaren 2007 en 2008 ramingen.

b. Bijgestelde raming 2008.

Bron: Takens en Vos (2007, 237); Tweede Kamer (2007–2008a), Tweede Kamer (2008–2009a, 3) en Tweede Kamer (2008–2009b, 8)

kosten van adoptie, bevalling en begrafenis. Ook werd voor niet-benoembare kosten een chronisch-ziekenforfait in het leven groepen en is voor personen met een laag inkomen een vermenigvuldigingsfactor geïntroduceerd. Hierdoor kon echter de aanschaf van een bril tot een zeer forse aftrekpost leiden, terwijl de belastingplichtige verder volkomen gezond was.

Daarnaast werkte de aftrek van de buitengewone uitgaven door naar het gehele assortiment van inkomensafhankelijke regelingen. Huishoudens konden – afhankelijk van hun precieze situatie – extra financieel voordeel van hun BU-aftrek hebben, omdat deze aftrekpost het verzamelinkomen verlaagde dat als toetssteen geldt voor inkomensafhankelijke regelingen, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Met name bij de huurtoeslag, die een relatief steil afbouwtraject kent, ging het in dit verband om substantiële effecten. Deze aspecten van de buitengewone-uitgavenaftrek zijn in de loop der tijd algemeen bekend geraakt bij de calculerende burger met als gevolg dat het doel van de regeling maar in beperkte mate werd gerealiseerd, terwijl veel geld weglekte door onbedoeld gebruik.

Ingaande 2009 is daarom gekozen voor een fundamenteel andere benadering. De regeling is drastisch versoepeld. Daarnaast geldt een specifieke regeling voor chronisch zieken en gehandicapten, die buiten de belastingheffing om gaat.

De nieuwe regeling en haar inkomenseffecten

De tot 2009 geldende BU-regeling kende zogenoemde ‘algemene’ en ‘specifieke’ uitgaven. De belangrijkste algemene buitengewone uitgaven waren de premies voor de Zorgverzekeringswet (na aftrek van de zorgtoeslag) en de vaste aftrekken voor ouderen en arbeidsongeschikten. Bepaalde categorieën zorgkosten waren aangewezen als specifieke uitgaven. Over deze kosten werd bij personen met een laag inkomen een vermenigvuldigingsfactor berekend. Tevens had de belastingplichtige recht op een forfaitaire aftrekpost als deze specifieke uitgaven een bepaalde norm overschreden. Na optelling van alle kosten, forfaits, toepassing van de vermenigvuldigingsfactor, en zo verder, werd het saldo afgezet tegen een inkomensdrempel van 11,5 procent; het meerdere was aftrekbaar. In de aanloop naar de fundamentele wijziging in 2009 werd de regeling in 2008 al versoerd.

De periode 2000–2005 liet niet veel spreiding zien over de gebruikersgroepen.²³ Wel viel een bovengemiddeld bedrag aan aftrek waar te nemen bij 65-plussers, bij lagere-inkomensdecilen en bij huishoudens met een ouderdoms- en nabestaandenpensioen. Voor een deel betrof het hier overlappende groepen. Daarnaast was in de periode 2000–2005 sprake van een forse volumegroei. Bijna in alle categorieën verdubbelde het aantal huishoudens dat de aftrekpost toepaste. De voorlopige aangiftegegevens van de Belastingdienst over 2007 duiden op een verdere toename van het BU-gebruik, zowel in termen van aantallen huishoudens, als in termen van het gemiddelde bedrag dat als aftrekpost werd opgevoerd.²⁴ Hierbij viel op dat met name bij de post ‘hulpmiddelen’ (waaronder brillen) een substantiële toename van de aftrek plaatsvond. Dat maakte systeemaanpassing onontkoombaar. Hierbij speelde mogelijk een rol dat – mede als gevolg van publiciteit rond de afschaffing van de BU – belastingplichtigen werden geprikkeld om geplande uitgaven te vervroegen en deze nog snel te doen zolang deze nog fiscaal aftrekbaar waren (*announcement effect*). In plaats van de in april 2008 geraamde 1,7 mld euro, gaat het kabinet nu uit van een verwacht budgettaire beslag van maar liefst 2,4 mld euro. Binnen acht maanden tijd moest het kabinet het budgettaire beslag dus met 41 procent naar boven bijstellen! Daar komt de doorwerking naar de collectieve uitgaven voor inkomensafhankelijke regelingen nog bij.

Het kabinet heeft er in de noodzakelijke bijstelling voor gekozen het samenstel van specifieke en meer generieke elementen uit elkaar te trekken en een nieuwe regeling langs verschillende sporen te ontwikkelen. Enerzijds is ervoor gekozen om de regels op chronisch zieken en gehandicapten te richten. Voor de nieuwe regeling, die uit drie onderdelen bestaat, is 1,3 mld euro beschikbaar. Ze bevat een forfait op basis van zorggebruik, een verlaging van de eigen bijdrage AWBZ en een beperkte fiscale regeling voor specifieke (medische) kosten. Zo zijn in 2009 de premie voor de (aanvullende) verzekering, uitgaven in verband met vrijwillig en verplicht eigen risico, eigen bijdragen AWBZ en/of Wmo, uitgaven voor bril, contactlenzen of een laserbehandeling, adoptie, kosten van begrafenis of crematie, bevalling, en de vaste aftrekken voor ouderdom, arbeidsongeschiktheid, chronische ziekte en de huisapotheek niet langer aftrekbaar.

23 Bron: CBS Inkomenspanelonderzoek.

24 Tweede Kamer (2008-2009a).

Anderzijds worden de (vervallen) generieke elementen in de BU gecompenseerd via een nieuw vormgegeven algemene tegemoetkoming. Voorts is 0,8 mld euro gereserveerd om de inkomenseffecten bij ouderen en arbeidsongeschikten door het vervallen van de voor hen geldende forfaits via aanvullend inkomensbeleid te compenseren. Hierbij geldt als uitgangspunt dat deze compensatie automatisch wordt toegekend, in plaats van op aanvraag. Dit om niet-gebruik te voorkomen.

De door het kabinet beoogde herverdeling van BU-gebruikers naar chronisch zieke en gehandicapte niet-BU-gebruikers is zeer uitvoerig doorgerekend. Daarbij is niet alleen bezien hoeveel huishoudens erop vooruit dan wel achteruit gaan, maar ook wat de kenmerken zijn van groepen die profiteren dan wel worden geraakt. Naar schatting gaan per saldo circa 1,8 mln huishoudens er in inkomen op vooruit en circa 2 mln huishoudens er op achteruit. Bij degenen die er in inkomen op vooruit gaan, gaat het vooral om huishoudens die geen gebruik maakten van de BU, maar wel in aanmerking komen voor compensatie vanwege een chronische ziekte, ouderdom of arbeidsongeschiktheid, dan wel huishoudens die profiteren van de lagere eigen bijdragen AWBZ. Bij de huishoudens die er in inkomen op achteruit gaan, gaat het om huishoudens die via de BU een relatief ruime tegemoetkoming ontvingen en die nu te maken krijgen met een nieuwe, meer beperkte fiscale compensatie (bijvoorbeeld vanwege het schrappen van de aftrek van de aanvullende verzekering, het huisapothekforfait, brillen en de kosten van overlijden). Door beperking van de aftrekpost buitengewone uitgaven wordt het verzamelinkomen hoger, en werkt de aftrekbeperking door in lagere huurtoeslagen, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

8.6 Conclusie

Al met al is het misschien een geluk bij een ongeluk dat het kabinet geen ambitieuze agenda heeft voor het te voeren belastingbeleid. Hierdoor kan het kabinet nu onbelemmerd aandacht besteden aan bestrijding van de uitgebroken economische crisis, ook met inzet van fiscale instrumenten. De vormgeving hiervan is relevant, omdat anti-crisisbeleid al snel kan ontaarden in een vorm van structurele lastenverlichting, die met het oog op de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën onverantwoord is. Daarom zijn in dit hoofdstuk enkele fiscale anti-crisismaatregelen geanalyseerd, die uitdrukkelijk een tijdelijk karakter moeten hebben. Daarnaast kregen enkele andere fiscale beleidsthema's aandacht.

Een belangrijke oorzaak van de (krediet)crisis ligt in het structureel bevoordelen van vreemd vermogen boven eigen vermogen. Dit heeft het weerstandsvermogen van bedrijven en huishoudens aangetast. Het kabinet moet in het kader van het anti-crisisbeleid derhalve bereid zijn allerlei versoepelingsmaatregelen te nemen, waaronder enig uitstel van belastingbetaling voor bedrijven die in liquiditeitsproblemen verkeren. De mogelijkheden daartoe zouden in een machtigingswet moeten worden neergelegd. Daarbij kan ook worden gedacht aan een tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting die de woningmarkt wellicht in beweging kan houden. Op langere termijn zijn systeemwijzigingen nodig waardoor de financiering van bedrijfsactiviteiten en de eigen woning met vreemd vermogen fiscaal minder gunstig worden behandeld dan thans het geval is.

Om de economische bedrijvigheid verder aan te wakkeren zou het kabinet *echt* werk moeten maken van vermindering van de regeldruk. Doorslaggevend is een cultuuromslag bij

de uitvoerende diensten. Het probleem zit immers niet zo zeer in de hoeveelheid van de na te leven regels voor burgers en bedrijven, maar veeleer in de aard van die regels. Uitvoerende diensten moeten hun (administratieve) systemen afstemmen op de situatie van burgers en bedrijven, en niet andersom. Ook op het terrein van de loonheffingen valt grote vereenvoudigingswinst te behalen door over te stappen op een loonsomheffing met één of twee tarieven. Meer oog voor de uitvoeringsproblemen zou ook welkom zijn bij het inregelen van de fiscalisering van de AOW-premie. Zo kan de bestaande premievrijstelling voor 65-plussers worden beëindigd door de premievrijstelling stapsgewijs uit te ruilen tegen belastingverhoging. Over de maatvoering kan verschillend worden gedacht, maar zo'n aanpak is veel eenvoudiger dan de nu ingeslagen route, te weten de slechts partiële automatische inflatiecorrectie van de lengte van de tweede tariefschijf vanaf het jaar 2011.

Bij het dossier van de modernisering van de successiebelastingen is ons niet duidelijk waarom het kabinet wenst vast te houden aan budgettaire neutraliteit. Wij achten het juist wenselijk om vereenvoudigingsmogelijkheden door verschuiving in de belastingmix expliciet in de afweging te betrekken. Daarom zijn enkele argumenten voor en tegen een (hogere) successieheffing opgesomd, die vervolgens op basis van partijpolitieke of ideologische opvattingen kunnen worden afgewogen.

Tot slot is met het oog op de vergrijzing gebladerd in het dossier van de oplopende zorgkosten en de nieuwe regeling inzake buitengewone zorguitgaven. Bij ongewijzigd beleid zullen de werkende generaties relatief zwaarder worden belast door de oplopende zorgkosten, wat een zware wissel trekt op de door toekomstige generaties op te brengen solidariteit. Nastrevenswaardig is hier een duaal zorgstelsel, dat via een fiscaliseringsoperatie een collectief basispakket aan zorg veiligstelt, terwijl in aanvulling daarop een aanvullend pakket kan worden verzekerd op marktconforme condities. Bij de vormgeving van zo'n stelsel dienen beleidsmakers lering te trekken uit de ontsporing van de buitengewone-uitgavenregeling: die is in de loop van de tijd om inkomenspolitieke redenen uitgebreid, waarna calculerende burgers een grootschalig beroep op het stelsel deden, totdat dit ontspoorde. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt naar de financiering van zorguitgaven die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.

Literatuur

- Beer, P.T. de (2007), *De belaste dood: belastingheffing op erfenissen*, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 291-302
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Overledenen laten 10 miljard euro na*, *CBS Webmagazine*, 6 oktober
- Centraal Planbureau (2006), *Toelichting n.a.v. vragen over houdbaarheid overheidsfinanciën*, CPB Memorandum nr. 167, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 71-73
- Cnossen, S., C. van Ewijk, en R.A. de Mooij (2006), *Tussen wetenschap en beleid: het eigenwoningdossier*, in D.A. Albregtse en P. Kavelaars (red.) *Maatschappelijk heffen, deel 1 De wetenschap*, Deventer: Kluwer, 145-155

- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie
- Denderen, M. van (2006), Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4494), 466-469
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, en C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6793), 1423-1429
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje*, Meijersreeks nr. 79, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting
- Kam, C.A. de, en W.F.C. Stevens (2008), Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging – een hordeloop, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6780), 989-990
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2007), Naar bredere marges in de belastingpolitiek, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 271-292
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ
- Sociaal-Economische Raad (2008), *Advies Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ*, Advies 2008/03, Den Haag: SER
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinatie. Fiscaal Beleid 2006*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2008), *Naar een solidaire participatiemaatschappij (Dreeslezing 2008)*, Deventer: Kluwer
- Takens, J., en E.G. Vos (2007), De buitengewone uitgavenregeling in het Coalitieakkoord, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu Uitgevers, 233-243
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 31 200 XV, nr. 69
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Vereenvoudiging premieheffing werknemersverzekeringen. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën*, 31 236, nr. 3
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Regeling van een tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten). Memorie van Toelichting*, 31 706, nr. 3
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Regeling van een tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten). Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 31 706, nr. 10
- Tweede Kamer (2008-2009c), *Wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten (vereenvoudiging bedrijfsopvolgingsregeling en herziening tariefstructuur in de Successiewet 1956, alsmede introductie van een regeling voor afgezonderd particulier vermogen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956). Koninklijke boodschap, Voorstel van wet en Memorie van toelichting*, 31 930, nrs. 1-3

- Uijens, A.J.M., en L.P. Claassen (2007), Progressie in de successie of een vlaktaks van 20,5 procent?, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 273-289
- Vording, H., en C.L.J. Caminada (2007), Lastenverschuiving van overdracht naar bezit van een eigenwoning, in Y.E. Gassler (red.), *De toekomst van de overdrachtsbelasting. De beginselen van behoorlijke wetgeving als toetsingskader*, Deventer: Kluwer, 71-76