BIJLAGE 1

Taakopdracht IBO vermogensverdeling

Inleiding en probleemstelling

Vanuit de maatschappij en de politiek is er steeds breder aandacht voor de verdeling van vermogens over huishoudens. Dit is ook niet zonder reden. Zo zijn de vermogens in Nederland veel ongelijker verdeeld dan de inkomens, en wordt de financiële positie van een huishouden ook voor een groot deel bepaald door de aanwezige vermogens. Doordat vermogensvraagstukken aan verschillende beleidsterreinen raken, wordt telkens maar een gedeelte van het vraagstuk belicht en ontbreekt het voor departementen aan een integraal beeld. Zo wordt er in het *BMH Ruimte voor wonen* aandacht besteed aan de opbouw van vermogen via het eigen huis en raken discussies over het pensioenstelsel aan beleid rondom pensioenvermogens. Bij de *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* is onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop (inkomen uit) vermogen en vermogensoverdrachten (verschillend) worden belast in de schenk- en erfbelasting en box 1, box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting en hoe dat van invloed kan zijn op de vermogensverdeling. De wijze waarop verschillende soorten vermogens(overdrachten) in NL worden belast maar ook de rol die vermogens al dan niet spelen bij toegang tot toeslagen en andere subsidies zijn illustraties van het ontbreken van integraal beleid op dit onderwerp. Om tot zinvol integraal beleid ten aanzien van vermogens(verdeling) te komen is een integrale analyse noodzakelijk. Deze ontbreekt tot nog toe.[224]

De laatste jaren en zeker het afgelopen (corona)jaar zijn er veel Kamervragen en moties geweest om meer te doen met vermogensongelijkheid in de besluitvorming. In de discussie over wie de rekening straks moet betalen van de coronaschulden wordt er steeds nadrukkelijker gekeken naar vermogende particulieren naast grote winstmakende bedrijven, zowel in Nederland als internationaal. Tegelijkertijd is de discussie over vermogensverdeling nog richtingloos. Er is geen eenduidig begrip over wat we precies onder vermogensongelijkheid verstaan en welk vermogen hierbij relevant is. Onbekend is waar we in het overheidsbeleid hiermee naar toe willen. Dit in schril contrast als het gaat over inkomensbeleid. Hierbij speelt dat data over vermogen van particulieren (vermogensstatistieken) en vermogensongelijkheid wel steeds beter worden, maar nog steeds grote lacunes en andere beperkingen kent. Het CBS heeft bijvoorbeeld pas recent cijfers over (2^{e} pijler) pensioenvermogen toegevoegd aan cijfers over vermogensverdeling van particulieren. Wat betreft het vermogen in box 2 geeft CBS weliswaar aan binnenkort met een verbeterde statistiek te komen, maar een deel is nog niet in beeld. Wel bieden internationale richtlijnen vanuit OESO en EU over internationale gegevensuitwisseling, mede in het kader van belastingontwijking, goede hoop voor de toekomst.

Opdracht aan werkgroep

Het doel van dit IBO is om in kaart te brengen hoe we naar de vermogensverdeling en –ongelijkheid moeten kijken en of een maatstaf hiervoor een rol moet spelen in het besluitvormingsproces en zo ja, welke dan. Ten slotte worden beleidsopties geïdentificeerd die de vermogensverdeling beïnvloeden. De werkgroep wordt hiervoor gevraagd de volgende zaken te onderzoeken:

[224] Dit is weer het gevolg van gebrek aan data. Omdat er geen vermogensbeleid wordt gevoerd, wordt er weinig data over vermogen verzameld, wat weer noodzakelijk is voor analyses.

1. Wat zijn goede maatstaven van vermogensverdeling? Welke vermogensonderdelen moeten worden meegenomen en welk doel dienen verschillende vermogens? Welke data is er hiervoor beschikbaar en bruikbaar, en wat zijn de mogelijkheden om de data te verbeteren? Hoe zijn de vermogens verdeeld in Nederland? Welke vermogensvergelijking kunnen we juist wel/niet maken met het buitenland? Welke voor- en nadelen zitten er aan de weergave van de verschillende vermogensstatistieken? Hoe wordt er rekening gehouden met levensloop (gemiddelde oudere per definitie rijker dan gemiddeld jongere)? En tot slot: hoe ontwikkelen vermogens zich over de jaren heen?
2. Welke rol kan en dient vermogensverdeling te spelen in de besluitvorming? Volstaat het om en kan de ontwikkeling eens per jaar in kaart gebracht en aangesloten bij een monitor a la Brede Welvaart? Is het mogelijk en zinvol om de effecten van kabinetsplannen (of zelfs individuele beleidsmaatregelen) op de vermogensverdeling te publiceren? En met welk doel?
3. Wat zijn mogelijke richtingen met betrekking tot de vermogensverdeling? Welke beleidsmaatregelen zijn hierbij passend? Welke gevolgen hebben deze maatregelen voor de verschillende beleidsterreinen? Gegeven het IBO-instrument wordt er in ieder geval ook naar besparingen voor de schatkist gekeken.

Organisatie

Betrokken departementen/bureaus: FIN, SZW, EZK, BZK, DNB, CPB, CBS en mogelijk SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat. Het onderzoek start in september 2021. Het secretariaat rondt haar eindrapport uiterlijk maart 2022 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

BIJLAGE 2

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Laura van Geest	Voorzitter	Autoriteit Financiële Markten
Miriam Gielen	Secretaris	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Arieke Reiding	Secretaris	Ministerie van Financiën
Jolanda Timmerman	Secretaris	Ministerie van Financiën
Rens Nissen	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Sander Veldhuizen	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Elise Splint	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Karin van Boetzelaer	Werkgroeplid *tm dec '21*	Ministerie van Algemene Zaken
Luuk Bosch	Werkgroeplid v.a. *jan '22*	Ministerie van Algemene Zaken
Sjef Ederveen	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Hans Ton	Werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Jochem van der Veen	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, cultuur en wetenschap
Francis Weyzig	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
Gerard Eding	Werkgroeplid	Centraal Bureau voor de Statistiek
Sophie Steins Bisschop	Werkgroeplid *tm dec '21*	De Nederlandsche Bank
Jorien Freriks	Werkgroeplid *v.a. jan '22*	De Nederlandsche Bank

BIJLAGE 3

Gesprekspartners

De werkgroep en het secretariaat is veel dank verschuldigd aan vele gesprekspartners, onderzoekers, beleidsmakers en anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het IBO. De analyses en uitkomsten van dit IBO weerspiegelen de conclusies van de werkgroep en niet de mening van de geraadpleegde personen of organisaties.

In het bijzonder willen we graag noemen Arjan Bruil (CBS), Jasper Menger (CBS), Jeroen Nieuweboer (CBS), Noortje Pouwels-Urlings (CBS), Elian Griffioen (CPB), Gerard Eijsink (DNB), Mauro Mastrogiacomo (DNB) en Edi Vording (DNB). Ook is veel dank verschuldigd aan de vele beleidsmedewerkers op verschillende ministeries die veel tijd hebben gestoken in alle technische beleidsinformatie, het doorrekenen en uitwerken van maatregelen, het maken van tabellen en grafieken en het meelezen op stukken. Vanuit het Gedragsnetwerk hebben Job Harms (FIN), Dörthe Kunkel (FIN) en Johan Bonekamp (AFM) een grote bijdrage geleverd.

Ook de experts van de Belastingdienst hebben een grote bijdrage geleverd. Ruud Beenhakker, Mariska Bosscher, Nicolette Boomsma-Slats, Jeroen Fijen, Jurriën van der Heijden, Mascha Hoogeveen en al jullie ondersteunende collega's: dank voor jullie kundige inbreng en de fijne samenwerking.

Dit IBO heeft ook twee ronde tafelbijeenkomsten georganiseerd met zeer nuttige bijdragen van:

- Arjan Lejour (Tilburg University)
- Dirk Bezemer (Rijksuniversiteit Groningen)
- Bas van Bavel (Utrecht University)
- Nathalie Idsinga (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs)
- Fons Overwater (Register Belastingadviseurs
- Jan van der Streek (Universiteit Leiden
- Henk Vording (Universiteit Leiden)

Daarnaast zijn er losse gesprekken gevoerd met experts op verschillende onderwerpen en een aantal organisaties:

- Jan Möhlmann (CPB)
- René Schulenberg (CPB)
- Koen Caminada (Universiteit Leiden)
- Bas Jacobs (Erasmus University Rotterdam)
- Mauro Mastrogiacomo (DNB)
- Sandra Phlippen (ABN AMRO bank)
- Leo Stevens (Emeritus hoogleraar)
- Wiemer Salverda (Universiteit van Amsterdam)
- Dick Timmer (TU Dortmund)
- Commissie Sociaal Economische Aangelegenheden van de SER
- SER jongeren
- Pensioenfederatie

BIJLAGE 4

Technisch Rapport Vermogensverdeling

Simon Toussaint[225]

08-04-2022

Introductie

Dit rapport dient als achtergrond bij het hoofdrapport over de vermogensverdeling. In dit rapport wordt nader ingegaan op methodologische, empirische en theoretische aspecten van de vermogensverdeling aan de hand van de recentste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Hierbij ligt de nadruk op inzichten die voor de Nederlandse beleidscontext van belang zijn; echter zal ook de internationale literatuur veelvuldig worden geraadpleegd, en zal worden besproken in hoeverre data uit andere landen inzichtelijk zijn voor de Nederlandse beleidsdiscussie.

De rest van het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bespreekt de definitie van vermogen en vermogensongelijkheid, en bespreekt de beschikbare databronnen om deze concepten te meten. Vermogen kan zowel inclusief als exclusief pensioenaanspraken en vergelijkbare aanspraken op toekomstige uitkeringen worden gemeten; dit onderscheid heeft voor Nederland grote gevolgen voor cijfers over de ongelijkheid. Ook in andere landen speelt dit probleem, en elk land gaat hier anders mee om op basis van de lokale institutionele context. De problemen in het eenduidig definiëren van vermogen bemoeilijken dus ook de vergelijkbaarheid van internationale cijfers. Vervolgens bespreekt het hoofdstuk databronnen om de vermogensverdeling in kaart te brengen. De Nederlandse context wordt gekenmerkt door relatief hoogwaardige vermogensstatistieken, hoofdzakelijk die van het CBS. Niettemin is deze vermogensstatistiek niet geheel volledig, en ook de huidige imperfecties worden in kaart gebracht. Eenzelfde bespreking, op globaler niveau, vindt plaats voor een aantal andere landen.

Hoofstuk 3 gaat in op de empirische ontwikkelingen die we zien in de Nederlandse vermogensverdeling. Ten eerste wordt de lange termijn geschetst, op basis van recent werk dat de vermogensverdeling van Nederlandse huishoudens sinds 1854 reconstrueert (Toussaint, et al. 2022). Daarna wordt gebruik gemaakt van maatwerk van het CBS om ontwikkelingen in de vermogensverdeling vanaf 2006 in detail te bestuderen. De nadruk ligt op het verklaren van de verschillen in ontwikkelingen over de vermogensverdeling; hierbij wordt gekeken naar verschillen in de samenstelling van vermogensbestanddelen, leeftijdsverschillen, en verschillen in inkomensbron. Het hoofdstuk sluit af met een korte internationale vergelijking, op basis van zo vergelijkbaar mogelijke cijfers.

In hoofdstuk 4 wordt een literatuurstudie verricht naar de gevolgen van een scheve vermogensverdeling. Los van de voorkeuren voor herverdeling is de vermogensverdeling en bijbehorende -ongelijkheid interessant, omdat het van invloed is op verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Als eerste wordt gekeken naar drie macro-economische gevolgen, te weten de impact van begrotings- en monetair beleid, de daling van de rente, en macro-financiële risico's. Ten tweede wordt gekeken naar twee sociaaleconomische onderwerpen, namelijk sociale mobiliteit en de weerbaarheid van democratische instituties. In verschillende gevallen is de literatuur gering in omvang, wat nauw samenhangt met het gebrek aan kwalitatief hoogstaande vermogensdata. De Nederlandse context, met haar sterke

[225] *Promovendus Economie, Universiteit Utrecht. Bij de totstandkoming van dit rapport is dankbaar gebruik gemaakt van uitgebreid commentaar van een klankbordgroep bestaande uit leden van DNB, het CBS, en het CPB. Indien de lezer feitelijke onjuistheden of persoonlijke opvattingen in het rapport bemerkt, dienen deze aan de auteur te worden toegeschreven.*

vermogensstatistiek en overige administratieve data, kan dus een uitgelezen kans bieden om bij te dragen aan deze wetenschappelijke literatuur.

1. Wat is Vermogen? Definities en databronnen

Dit rapport begint met het bespreken van het meten van vermogen. Daarbij wordt zowel naar de vermogensdefinitie als naar maatstaven voor ongelijkheid gekeken. Daarna wordt ingegaan op verschillende databronnen voor vermogen, en hun respectievelijke voor- en nadelen.

Vermogensdefinitie en Maatstaven voor Ongelijkheid

Dit rapport volgt het standaardbegrip van vermogen, d.w.z. de marktwaarde van bezit verminderd met de marktwaarde van schulden. In het hele rapport is de observatie-eenheid het huishouden[226]. Uitgangspunt in internationaal onderzoek is de definitie van het Stelsel van Nationale Rekeningen, omdat deze – ondanks de nog bestaande imperfecties in de Nationale Rekeningen t.a.v. het meten van vermogen – het beste internationaal te vergelijken is (Piketty, Saez en Zucman 2018). Volgens het Stelsel van Nationale Rekeningen is iemands bezit datgene waar een marktwaarde aan toe te kennen valt en waarover eigendomsrechten kunnen worden uitgeoefend.

Veel van de bestanddelen die onder dit begrip van bezit vallen – contant geld, banktegoeden, aandelen, obligaties, vastgoed – zijn redelijk vanzelfsprekend. De lastigheid zit in twee soorten bezit: 1) bezit dat wel onder de definitie valt, maar imperfect wordt waargenomen in fiscale of overige databronnen, zoals juwelen, kunst, jachten en overige luxegoederen; 2) bezit dat niet of slechts ten dele aan de definitie voldoet, maar wel belangrijke substitutie-effecten vertoont met overige bestanddelen. Onder de eerste categorie valt ook de waarde van niet-beursgenoteerde bedrijven (in de Nederlandse fiscaal-juridische context doorgaans aangeduid met aanmerkelijk belang); dit is een vermogensbestanddeel dat zowel voor de macrototalen van de Nationale Rekeningen als voor het beeld over de vermogensverdeling van groot belang is. Niet-beursgenoteerde bedrijven zijn wegens hun niet-publieke aard moeilijk een marktwaarde toe te kennen, omdat ze niet vaak verhandeld worden en de marktwaarde dus zelden wordt waargenomen. Ook speelt het probleem dat de eigenaarsstructuur van deze bedrijven vaak erg gecompliceerd is; zo kan een bedrijf of stichting aandelen bezitten in een ander bedrijf, dat weer aandelen bezit in een derde, enzovoorts. Hierdoor is de uiteindelijke aandeelhouder van het aanmerkelijk belang lastig vast te stellen. In paragraaf 3.2 zal blijken dat het aanmerkelijk belang is geconcentreerd bij de meest vermogende huishoudens en daarmee tevens het grootste vermogensbestanddeel is voor de meest vermogende huishoudens.

De tweede categorie bestaat uit claims op toekomstige inkomensstromen waarvan de netto contante waarde wel te bepalen valt, maar deze niet doorgaans verhandelbaar of vrij besteedbaar zijn door huishoudens. Hieronder valt het tweede- en derdepijlerpensioen, wat deels overeenkomt met het vermogensbegrip zoals in het Stelsel van Nationale Rekeningen, maar niet overdraagbaar of na te laten is. Onder verwachte toekomstige inkomensstromen kan men ook zaken zoals sociale zekerheid en mogelijk zelfs menselijk kapitaal (de contante waarde van iemands toekomstig arbeidsinkomen) rekenen. In de rest van dit rapport wordt menselijk kapitaal buiten beschouwing laten; en ook sociale zekerheid wordt niet gekapitaliseerd, met uitzondering van een bespreking in paragraaf 3.3.

Pensioenvermogen zal worden meegenomen daar waar de data het toelaten. Helaas is het tweedepijlerpensioenvermogen toerekenen aan individuele huishoudens niet eenvoudig. De pensioenaansprakenstatistiek is alleen vanaf 2016 beschikbaar. Deze aanspraken moeten vervolgens

[226] *Hierover bestaat enige discussie in de literatuur. Piketty, Saez en Zucman (2018) kiezen voor het individu als eenheid, waarbij zij het vermogen van getrouwde stellen gelijk over de twee individuen verdelen. In eerder werk kiezen Saez en Zucman (2016) de fiscale eenheid als eenheid; dit correspondeert nauwweg met het concept van vermogenstrekker in de Nederlandse vermogensbelasting die tot 2002 bestond (Wilterdink 1984). In dit rapport wordt de meest gangbare en internationaal vergelijkbare eenheid gekozen, die van het huishouden.*

worden gekapitaliseerd tot de netto contante waarde. Hier treden twee praktische problemen op[227]. Ten eerste is het voor deze sommen nodig om de verwachte levensduur van een individu uit te rekenen. Aangezien de levensverwachting stijgt naarmate men hoger in de vermogens- en inkomensverdeling zit, moet er met de positie van een individu in de verdeling rekening worden gehouden in het berekenen van diens levensverwachting. Het gevolg van dit niet doen is namelijk dat de pensioenaanspraak van een vermogend individu met een te lage – want gemiddelde – levensverwachting wordt gekapitaliseerd, waardoor diens pensioenvermogen lager lijkt dan dit in werkelijkheid is; voor iemand met weinig vermogen geldt het omgekeerde probleem. In de laatste toedeling door het CBS van de pensioenaanspraken wordt dit nog niet gedaan, omdat levensverwachtingsdata per vermogensklasse nog niet beschikbaar zijn (Arts en Pouwels-Urlings 2020). Het tweede praktische probleem is dat het kapitaliseren van pensioenaanspraken een indirecte manier is om de waarde van het individuele pensioenvermogen te reconstrueren. Als gevolg van de diverse gemaakte aannames hoeven de aldus berekende totalen niet overeen te komen met de technische reserves van de pensioenfondsen dat als macrototaal in de Nationale Rekeningen wordt gebruikt. Het gevolg van het eerste praktische probleem is dat de scheefheid van de verdeling van het pensioenvermogen onderschat wordt; het gevolg van het tweede probleem is dat de netto contante waarde van het totale pensioenvermogen lastig te bepalen is. Niettemin is het duidelijk dat pensioenaanspraken cruciaal zijn voor een correct begrip van de Nederlandse vermogensverdeling; de schattingen van het pensioenvermogen door het CBS zijn dus al een belangrijke stap voorwaarts (Arts en Pouwels-Urlings 2020). Het verdient de aanbeveling dat toekomstig onderzoek de nog bestaande problemen adresseert en de statistiek zover mogelijk in de tijd teruglegt.

Gegeven een keuze voor een bepaalde definitie van vermogen, kan er vervolgens worden gekeken naar de verdeling van dat vermogen. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de macrototalen van het huishoudvermogen zoals die worden geschat in de Nationale Rekeningen, vaak op meerdere bronnen en andere methoden berusten dan de vermogensstatistieken die rechtstreeks worden afgeleid uit inkomens- of vermogensbelastingen. Dit heeft tot gevolg dat zonder aanvullende aannames de macrototalen niet aansluiten met het vermogensbegrip dat in de Vermogensstatistiek wordt gerapporteerd. In de internationale literatuur wordt dit inzicht steeds meer onderkend en aangepakt door de constructie van zogeheten *Distributional Financial Accounts*: het toekennen van de macrototalen in de huishoudenbalansen van de Nationale Rekeningen aan de vermogensverdeling, op basis van de verdeling zoals die wordt geconstateerd in de Vermogensstatistiek[228]. Voorbeelden van dit initiatief voor de VS zijn Piketty, Saez en Zucman (2018) alsook de Federal Reserve. In Nederland wordt bij het CBS ook aan dergelijke Distributionele Rekeningen gewerkt binnen de Huishoudenssector. De eerste resultaten hiervan zijn voor de jaren 2015 t/m 2019 te vinden op Statline.

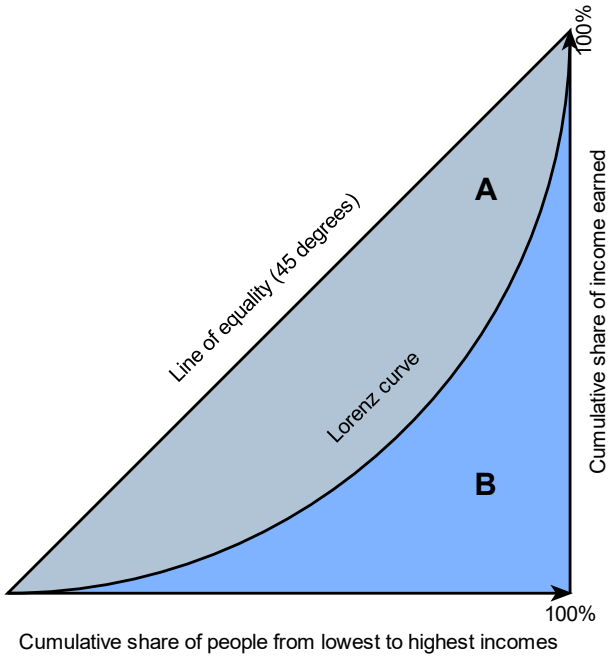
Als laatste in deze paragraaf worden de verschillende manieren om vermogens*ongelijkheid* te meten besproken. De literatuur kent verschillende maten, en de populairste zijn topvermogensaandelen en de Gini-coëfficiënt. Topvermogensaandelen tonen simpelweg het aandeel van de rijkste *x*% in het totale vermogen. Deze maat heeft als voordeel dat het intuïtief is, relatief eenvoudig te vergelijken over de tijd en tussen landen. Nadelig is dat het niets zegt over de gehele verdeling, maar alleen over de top. Bovendien kunnen ontwikkelingen in topvermogensaandelen zowel komen door ontwikkelingen in de teller (het vermogen van rijke huishoudens) als in de noemer (het totale vermogen). Dit kan de interpretatie bemoeilijken. Een alternatief is de Gini-coëfficiënt. Gegeven de bekende Lorenz-curve, waar alle huishoudens worden gerangschikt naar hun cumulatieve vermogen, meet de Gini de oppervlakte tussen de Lorenzcurve en de diagonaal (vlak A in *Figuur 2*), gedeeld door de totale oppervlakte (A + B).

[227] *Ook treden de welbekende problemen op met de keuze van de discontovoet; deze discussie wordt hier buiten beschouwing gelaten.*

[228] *Distributional Financial Accounts vormen deel van een groter project, de constructie van zogeheten Distributionele Nationale Rekeningen (DINA). Binnen DINA worden nationaal inkomen en vermogen toegekend aan de verdeling op basis van de inkomens- en vermogensstatistieken. Sinds de publicatie van DINA voor de VS (Piketty, Saez en Zucman 2018) is dit de standaard voor veel vergelijkend werk in de literatuur over inkomens- en vermogensongelijkheid; zie ook Paragraaf 3.3.*

Bij perfecte gelijkheid ligt de Lorenzcurve op de diagonaal en is de Gini dus 0; bij perfecte ongelijkheid bezit één huishouden al het vermogen en is de Gini gelijk aan 1.

Figuur 2: Uitleg Gini-Coëfficiënt



De Gini heeft als voordeel dat het de gehele verdeling samenvat. Daarin schuilt echter ook een groot nadeel: verschillende ongelijke verdelingen kunnen resulteren in dezelfde Gini-coëfficiënt, waardoor de Gini niet heel informatief is. De Gini-coëfficiënt is vooral gevoelig voor het middengedeelte van de verdeling en ongevoelig voor wijzigingen van vermogens van huishoudens in de staarten van de verdeling. Er speelt een ander probleem bij *vermogens*ongelijkheid: doordat vermogens ook negatief kunnen zijn, kan de Gini groter worden dan 1. In *Figuur 4* zou dan een deel van vlak B onder de *x*-as uitkomen, waardoor het totaal groter dan 1 kan worden. Ook dit bemoeilijkt de interpretatie van de vermogens-Gini. In het meeste internationale onderzoek wordt ofwel met topvermogensaandelen gewerkt, of wel met de reguliere Gini, die dus hoger dan 1 kan zijn. Dit probleem zou in theorie ook bij topvermogensaandelen kunnen spelen, maar dat is minder waarschijnlijk.

In Nederland worden vermogens-Gini's gemaakt door het CBS, die sinds enkele jaren ervoor kiest om deze coëfficiënten te normaliseren (zie Bos, Van den Brakel en Otten 2018). De normalisatiemethode komt uit de vakliteratuur. Normaliseren is nodig voor een verdeling met veel negatieve waarden (zoals de vermogensverdeling), om de hiervoor beschreven redenen. De correctie leidt ertoe dat de nieuwe CBS-Gini's 10 procentpunt lager liggen dan de ongenormaliseerde Gini's (Toussaint et al. 2020). Dit maakt de internationale vergelijking van vermogensongelijkheid, toch al lastig vanwege onder meer bron- en definitieverschillen, wel moeilijker.

Om deze reden wordt in dit achtergrondrapport, net als de meeste internationale literatuur, de voorkeur gegeven aan topvermogensaandelen. Niettemin zal aan het eind ook een figuur over internationale ontwikkelingen in (ongenormaliseerde) Gini's worden besproken.

Concluderend: er zijn redenen om vermogen zowel inclusief als exclusief pensioenaanspraken weer te geven, de toekenning van het totale pensioenvermogen aan individuele huishoudens is niet eenvoudig, en er bestaan verschillende maten voor vermogensongelijkheid, waarvan er geen perfect is. In de volgende

paragraaf wordt de beschikbaarheid van verschillende databronnen voor vermogen en de vermogensverdeling geschetst.

Databronnen voor de Nederlandse Vermogensverdeling

Er zijn in principe drie soorten data waaruit de vermogensverdeling kan worden gereconstrueerd: 1) fiscale data, 2) huishoudenquêtes, en 3) rijkstenlijsten. Elk van deze soorten kent weer onderverdelingen, die voor het overzicht in Tabel 1 zijn weergegeven.

Tabel 4: Typologie van Vermogensverdelingsdata

Type data	**Volledigheid van registratie**

Fiscale Data
• Belastingen op vermogen
  ○ Vermogensbelasting
  ○ Erf- en schenkbelasting
• Belastingen op (kapitaal)inkomen
  ○ Inclusief vermogenswinsten
  ○ Exclusief vermogenswinsten
	• Integrale waarneming
	• Waarneming op basis van steekproef
	• Aangevuld met externe bronnen

Huishoudenquêtes	• Simpele steekproef • *Oversampling* van de rijksten
Rijkstenlijsten • Boven bepaalde grens (bijv., €1 mld) • Rijkste *x* in een land (bijv., rijkste 500)	• Inclusief in het buitenland woonachtig • Exclusief in het buitenland woonachtig

In Nederland gebruikt het CBS voor de Vermogensstatistiek fiscale aangiftedata van het forfaitair inkomen op vermogen in box 3, de waarde van het eigen huis en de hypotheekschuld in box 1 en de waarde van het aanmerkelijk belang in box 2.. Bij de bepaling van de waarde van het aanmerkelijk belang wordt gebruik gemaakt van de bedrijfsbalansen die voor de vennootschapsbelasting worden opgegeven. Door het forfaitaire karakter van de rendementsheffing in box 3 is hier feitelijk sprake van een vermogensbelasting (Jacobs, 2015); hoewel het fiscaal-juridisch correct is om over de vermogensrendementsheffing te spreken, is het goed om bij het vergelijken van de CBS-gegevens met die van andere landen deze interpretatie in het achterhoofd te houden. Sinds 2006 maakt het CBS voor de Vermogensstatistiek gebruik van een integrale waarneming, het Integrale Inkomens- en Vermogensonderzoek (CBS 2021). Het CBS heeft gegevens voor de volledige verdeling vanaf 1993, die zijn geconstrueerd door het Inkomenspanelonderzoek – een steekproef uit de belastinggegevens – te combineren met een enquête, het Sociaal-Economisch Panelonderzoek; voor 1993 zijn in de archieven ook gegevens van de vermogensbelasting en de erfenisbelasting te vinden (zie hiervoor paragraaf 3.1)[229]; de vermogensbelasting werd in 1893 ingevoerd en in 2001 vervangen door het huidige boxenstelsel in de Inkomstenbelasting. De erfenisbelasting werd in 1854 ingevoerd, waarbij tot 1878 onderscheid werd gemaakt tussen erfenissen aan directe familie en aan overige erfenissen. De registratie van verschillende vermogensbestanddelen (zoals schulden, bankrekeningen, en aanmerkelijk belang) zijn door de jaren heen steeds beter geworden. Belangrijk is ook dat de aangiftedata wordt aangevuld op basis van externe bronnen, met name de zogeheten renseigneringsbestanden die Nederlandse financiële instellingen

[229] *In de recente revisie van de inkomensverdeling sinds 1977 heeft het CBS ook de gegevens over de vermogensverdeling sinds 1993 bijgewerkt (Bos, Herziening van de Inkomensstatistiek, 1977–2011 2021).*

verplicht aanleveren aan de Belastingdienst. Naast de aangiftedata bestaat er ook een huishoudenquête, de *DNB Household Survey*. Dit is een enkelvoudige steekproef die in 1993 is begonnen, waarbij niet gedaan wordt aan *oversampling*; dat wil zeggen, rijke huishoudens hebben niet bovenmatig veel kans om in het panel gevraagd te worden[230]. Waarom dit nadelig is voor de betrouwbaarheid van de cijfers, wordt in de volgende alinea besproken. De *DNB Household Survey* dient ook als basis voor het Nederlandse gedeelte van de Europese *Household Finance and Consumption Survey*, die door de Europese Centrale Bank wordt geconstrueerd door huishoudenenquêtes van vele Europese landen te harmoniseren, bewerken en samenvoegen. De *HFCS* wordt in paragraaf 2.3 verder besproken. In een andere enquête worden ook vragen over (delen van het) vermogen gesteld: Het LISS-panel van CentERData. Deze enquête wordt tweejaarlijks uitgevraagd onder de vaste LISS-panelleden die ouder zijn dan 16. De vraagstelling en opzet is erg vergelijkbaar met de *DNB Household Survey*, en ook bij het LISS-panel wordt niet gedaan aan *oversampling*. Tot slot kent Nederland ook twee rijkstenlijsten: de *Quote 500* (sinds 1997), en de *Forbes List of Billionaires* (sinds 1987). Zowel de *Quote* als *Forbes* rekenen ook in het buitenland woonachtige Nederlanders tot de lijst; de *Quote* hield hier van 2014 t/m 2016 een aparte lijst voor bij.

In principe zijn fiscale data op basis van een integrale waarneming van vermogen het beste in staat om de vermogensverdeling te reconstrueren; perfect zijn ze echter nooit. Bestanddelen die niet of slechts ten dele in de belastinggrondslag zitten, blijven buiten beeld. Hierbij moet men ook denken aan het verschil tussen de boek- of kadastrale waarde van een bestanddeel, en de daadwerkelijke marktwaarde. Dit verschil speelt met name bij aanmerkelijk belang – een bestanddeel waarbij de marktwaarde vaak lastig is vast te stellen – en in mindere mate bij het eigen huis – waarvan de waarde in CBS-cijfers wordt bepaald door de kadastrale waarde (WOZ) te vermenigvuldigen met de gemiddelde prijsindex van bestaande koopwoningen. De correcties die het CBS toepast op de simpele fiscale waarde maakt dat de waarde van huizenvermogen en aanmerkelijk belang waarschijnlijk beter in beeld is dan in veel andere landen. Een laatste tekortkoming betreft belastingontduiking en -ontwijking. Leenders et al. (2020) schatten op basis van de inkeerregeling dat er voor €60 miljard in belastingparadijzen verborgen zit, wat met name voor topvermogensaandelen uit zou maken. Ook belastingontwijking kan het beeld op de vermogensverdeling drukken.

In internationaal opzicht zijn de CBS-gegevens van hoge kwaliteit, en door de renseigneringsbestanden bestaan over het grootste deel van de vermogensbestanddelen grote zekerheid. Hierdoor zijn de CBS-gegevens met reden leidend voor de Nederlandse beleidsdiscussie. Tegelijkertijd zijn er enige aandachtspunten die verbeterd zouden kunnen worden, om de data nog betrouwbaarder te maken. Tijdens de opstelling van dit rapport is met diverse experts van onder andere het CBS overlegd over de voornaamste fragiliteiten in de huidige Vermogensstatistiek, die op basis van de reeds besproken belastingdata wordt geconstrueerd. Deze kwetsbaarheiden worden nu opgesomd.

- **Het type belegging**: In box 3 hoeft slechts het totaalbedrag van de effecten worden aangegeven; wat ontbreekt is een uitsplitsing in type beleggingen. In principe moeten beleggingen in box 3 worden aangegeven, maar er kan dus niet gecontroleerd worden in hoeverre welke type beleggingen worden geregistreerd. Hierdoor wordt waarschijnlijk een deel van bepaalde type beleggingen niet opgegeven. Voorbeelden hiervan zijn waarschijnlijk cryptovaluta, kostbaar roerend goed zoals juwelen, schilderijen en chartaal geld.
- **Vermogen in stichtingen en andere instellingen**: Stichtingen kennen geen aandeelhouders; echter, het vermoeden bestaat dat een aanzienlijk deel van huishoudvermogen in stichtingen is ondergebracht is in stichtingen om fiscale redenen. Dit vermogen zou toegerekend moeten worden tot het aanmerkelijk belang van huishoudens; dit is in de praktijk moeilijk te

[230] *In de eerste jaren deed de DNB Household Survey wel aan oversampling, hoewel ook toen het maximale vermogen gemeten in de steekproef nooit boven enkele miljoenen (guldens dan wel euro's) uitkwam, wat duidt op een significante ondervertegenwoordiging van de rechterstaart van de vermogensverdeling.*

bewerkstelligen. Het nieuwe *Ultimate Beneficiary Ownership* (UBO) register, dat momenteel wordt geconstrueerd, zou hier wellicht een belangrijke rol in kunnen spelen.

- **Schulden:** Sinds 2011 worden schulden beter waargenomen in de Vermogensstatistiek. Sommige schulden worden niet altijd volledig geregistreerd; dit kan vooral aan de onderkant van de vermogensverdeling uitmaken. Voorbeelden hiervan zijn creditcardschulden en aankoop op afbetaling.

Deze paragraaf sluit af met de bespreking van de voornaamste alternatieve databronnen voor de vermogensverdeling.

Huishoudenquêtes kunnen een waardevolle bron vormen voor vermogensbestanddelen die niet in de belastinggrondslag zitten, zoals juwelen, auto's en overig roerend goed. In veel landen is deze bron ook de enige die voorhanden is, omdat weinig landen nog een zuivere vermogensbelasting kennen; zie hiervoor verderop. Aan een enquête kleven ook grote nadelen. Huishoudens weten vaak niet precies wat hun vermogen is, wat tot meetfouten kan leiden. Een serieuzer probleem vormt *differential unit non-response bias*: rijke huishoudens doen stelselmatig te weinig mee aan huishoudenenquêtes (Vermeulen, 2018). Dit is voor scheve verdelingen zoals vermogen een groot probleem, omdat de rechterstaart van zeer groot belang is. In de *DNB Household Survey*, bijvoorbeeld, zitten sinds de eerste editie van 1993 nooit huishoudens die meer dan €10 miljoen bezitten, terwijl in werkelijkheid er duizenden huishoudens zijn die boven die grens zitten. Dit vertekent ongelijkheidscijfers aanzienlijk. Sommige vermogensenquêtes, zoals de *Survey of Consumer Finances* in de Verenigde Staten, lossen dit probleem op door rijke huishoudens bovengemiddeld vaak te peilen (*oversampling*); dit wordt meestal bereikt door de enquêtes te koppelen aan registers uit de inkomens- of vermogensbelasting en huishoudens in de top van de verdeling vaker te enquêteren; een alternatief is om huishoudens in 'rijke' postcodes vaker te enquêteren (Vermeulen 2018). In Nederland worden geen van beide methoden ingezet.

Een laatste bron van informatie vormen rijkstenlijsten, zoals de *Quote 500* en de *Forbes List of Billionaires*. Voor dit rapport is met Tom Wouda van de *Quote* gesproken over de methodologie van de *Quote 500*. Deze lijst wordt samengesteld door journalisten op basis van openbare informatie, zoals aandelenlijsten en jaarverslagen van bedrijven. Vervolgens passen zij een multiplier toe op de bedrijfsresultaten die genoteerd staan in de jaarverslagen, op basis van een geschatte gemiddelde koers/winstverhouding. Dit vormt de hoofdmoot van de waardering in de *Quote*. In principe worden niet-openbare bestanddelen niet meegenomen in de lijst, ook om de betrouwbaarheid van de schattingen te waarborgen. Dit heeft als nadeel dat private schulden niet worden waargenomen, waardoor de waarde van sommige individuen overschat kan worden; aan de andere kant kunnen de cijfers ook het vermogen van individuen onderschatten, omdat de waarde van luxegoederen als jachten en kunst ook niet wordt meegerekend. Omdat deze lijsten niet te maken hebben met belastingontwijking of -ontduiking, is het mogelijk dat zij de vermogens van de rijkste huishoudens redelijk goed in beeld hebben. Een aandachtspunt in de vergelijking met andere bronnen vormt de observatie-eenheid: waar die bij fiscale data en enquêtes het huishouden betreft, is dit bij rijkstenlijsten ofwel het individu ofwel een familie. Dit maakt vergelijkingen tussen databronnen onderling vaak lastig.

Databronnen voor de Internationale Vermogensverdeling

De typologie van databronnen in Tabel 1 geldt ook voor de internationale context. Slechts weinig landen kennen een pure vermogensbelasting – of vergelijkbare gegevens, zoals de Nederlandse gegevens o.b.v. de rendementsheffing – op basis waarvan het vermogen kan worden bepaald; de meeste landen gebruiken dus andere bronnen dan fiscale data voor schattingen van de vermogensverdeling. Kijkend naar de typologie in Tabel 1 wordt daarom vaak gebruik gemaakt van fiscale data (erfbelastingen en/of belastingen op kapitaalinkomen), ofwel huishoudenquêtes. Voor sommige landen zijn al deze drie

bronnen beschikbaar, en zijn vergelijkingen dus mogelijk; een voorbeeld hiervan is de Verenigde Staten. Belastingen op kapitaalinkomen kunnen worden gebruikt om een schatting te maken van het totale vermogen door middel van een zogeheten kapitalisatiemethode: het kapitaalinkomen gegenereerd door een vermogensbestanddeel k is $y_k = r_k W_k$. Uit de fiscale data valt de inkomensstroom y_k te observeren, en schattingen voor het rendement r_k zijn ook doorgaans goed te maken; hierdoor valt het vermogen W_k terug te rekenen. Omdat in inkomens- en vermogensstatistieken vaak ook de inkomens per vermogensklasse worden gepubliceerd, kan door deze methode ook de vermogensverdeling worden afgeleid. Een goed voorbeeld van deze benadering is Saez en Zucman (2016) voor de Verenigde Staten. Een probleem van de kapitalisatiemethode is dat het veronderstelt dat het rendement van een vermogensbestanddeel gelijk is voor alle bezitters van dat bestanddeel. Recent onderzoek laat echter in verschillende landen zien dat dit niet zo is: Rendementen verschillen aanzienlijk over de vermogensverdeling, zowel voor het totale vermogen als voor elk vermogensbestanddeel afzonderlijk (Fagereng et al. 2020; Bach, Calvet en Sodini 2020). Sterker nog, deze studies wijzen erop dat rendementen lijken te *stijgen* in het totale vermogen. Een gevolg hiervan is dat als met het gemiddelde rendement wordt gerekend in de kapitalisatiemethode, de vermogens van de hoogste percentielen worden overschat, aangezien de geobserveerde inkomensstroom wordt gedeeld door een te laag rendement (Smith, Zidar en Zwick 2021). Een bijkomende complicatie is dat de kapitaalinkomensgegevens het volledige rendement moeten reflecteren, dus inclusief vermogensaanwas en –winsten. Indien dat niet zo is, wordt een groot deel van het rendement niet gezien, wat zowel voor de topinkomens- als topvermogensaandelen aanzienlijk uit kan maken, omdat de hoogste percentielen doorgaans aandelen bezitten die sterker in waarde toenemen. Hoewel vermogensaanwas zelden wordt belast, bestaan er gegevens – bijvoorbeeld in de Noorse context (Fagereng et al. 2020) – waar de netto vermogensaanwas over een jaar kan worden gereconstrueerd. Hiervoor is het vereist dat de individuele componenten van een beleggingsportefeuille worden waargenomen; vervolgens kan met data over aandelenprijzen worden en de netto inleg in een vermogensbestanddeel de waardestijging van een vermogensbestanddeel worden uitgesplitst in vermogensaanwas en netto besparingen.

Een alternatieve methode gebruikt erfenisdata. Deze data geven een beeld van de vermogensverdeling onder overledenen; het voornaamste probleem is dat dit geen representatieve steekproef is van de levende populatie. Om dit op te lossen wordt het vermogen van elke overledene met de inverse sterftekans van die persoon vermenigvuldigd: Als een persoon op basis van demografische en sociaaleconomische kansen een zeer lage sterftekans heeft – bijvoorbeeld, een jonge, hoogopgeleide vrouw met een hoog inkomen – dan is de inverse sterftekans erg groot, waardoor deze observatie een groter gewicht krijgt. Door op deze wijze de 'steekproef' te wegen wordt de erfenisdata representatief voor de bevolking. Ook deze methode is niet zonder problemen. Ten eerste is het in de praktijk lastig om precieze sterftekansen uit te rekenen; doorgaans wordt leeftijd gekruist met geslacht en opleidingsniveau (indien deze informatie beschikbaar is), maar ook binnen deze kruisingen bestaat grote heterogeniteit. Een tweede probleem is dat overlijden doorgaans geen onverwachte gebeurtenis is (Kopczuk 2015); mensen anticiperen op hun overlijden door tijdens hun leven al veel vermogen te schenken. Door deze verwachtingen zijn vermogens van ouderen systematisch lager, wat de representativiteit benadeelt. De laatste methode die vaak wordt gebruikt, huishoudenquêtes, is al uitvoerig besproken in de vorige paragraaf.

Door de heterogeniteit aan bronnen is de kwaliteit van de schattingen in andere landen vaak zeer verschillend, en bemoeilijkt dit de internationale vergelijking. Een andere belangrijke factor die vergelijking bemoeilijkt is de wijd uiteenlopende institutionele context; een land met betere sociale voorzieningen is moeilijk te vergelijken met een land zonder deze voorzieningen, zeker als deze niet terugkomen in de vermogenscijfers. Hieronder wordt voor enkele landen de beschikbare historische data en trends besproken.

- **Verenigde Staten**: de VS kennen geen vermogensbelasting, maar wel een belasting op inkomen uit vermogen, inclusief gerealiseerde vermogenswinsten. Ook kennen de VS een erfbelasting en een kwalitatief hoogstaande enquête. Hierdoor zijn er drie methoden die worden gebruikt om de Amerikaanse vermogensverdeling te construeren. Als eerste wordt gebruik gemaakt van de *Survey of Consumer Finances*, een driejaarlijkse enquête (zie bijvoorbeeld Kuhn et al., 2020). Deze enquête geldt als kwalitatief hoogstaand, en doet aan *oversampling*, zodat rijke huishoudens ook in de dataset zitten. De SCF houdt precies op waar de *Forbes 400* begint; een combinatie van die bronnen geeft dus in principe een volledig beeld van de verdeling. Een tweede methode is het gebruik van de erfenisbelasting (Kopczuk en Saez 2004). Een derde methode is het 'kapitaliseren' van de inkomensbelasting (Saez en Zucman 2016; Smith, Zidar en Zwick 2021; Fagereng et al. 2020). Door de hierboven besproken verschillen in methodes en aannames bestaat er een flinke discussie over de precieze hoogte van de topvermogensaandelen in recente jaren. Alle methoden zijn het er echter over eens dat topvermogensaandelen aanzienlijk zijn gestegen sinds de jaren '80, en dat het 1%-aandeel ergens tussen de 30% en 40% ligt in recente jaren, t.o.v. ongeveer 25% aan het begin van de jaren '80. Voor de VS zijn cijfers sinds 1916 beschikbaar.

- **Verenigd Koninkrijk**: Voor het VK wordt voornamelijk gebruik gemaakt van erfenisdata, die op eenzelfde wijze wordt behandeld als in de VS (Alvaredo, Atkinson en Morelli 2018). Het VK kent ook een enquête, de *Wealth and Assets Survey* (Vermeulen 2018), waarin wordt gedaan aan *oversampling*. Het VK kent ook een belasting op kapitaalinkomen; die is tot dusverre niet gebruikt voor de kapitalisatiemethode. Voor het VK zijn cijfers sinds 1895 beschikbaar.

- **Eurozone**: Voor Europabrede vergelijkingen is de voornaamste geharmoniseerde bron de *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS), die door de ECB wordt bijgehouden. Deze enquête combineert en harmoniseert verscheidene nationale enquêtes; in Nederland gaat dit om de *DNB Household Survey*. Door de tijdsinspanning van de harmonisatie is de HFCS alleen voor drie golven beschikbaar (2010, 2014, en 2017). Om topvermogens goed in beeld te krijgen, worden de enquêtes gecombineerd met de *Forbes List of Billionaires*, en het gat tussen de hoogste waarneming in een enquête en de laagste waarneming in de rijkstenlijst wordt geïmputeerd op basis van Pareto-interpolatie (Vermeulen 2018)[231].

- **Frankrijk**: Frankrijk heeft een van de langste reeksen van de vermogensverdeling, dankzij het werk van Thomas Piketty (Piketty, Postel-Vinay en Rosenthal 2006; Garbinti, Goupille-Lebret en Piketty 2021). De data bestaan uit een combinatie van erfenisdata en gekapitaliseerde inkomensdata, en gaat terug tot 1800. Frankrijk kende kort een vermogensbelasting na de crisis van 2008, maar die is in 2017 weer afgeschaft en vervangen door een vastgoedbelasting

- **Duitsland**: Een recente toevoeging aan de vermogenscijfers komt uit Duitsland (Albers, Bartels en Schularick 2020). Deze data bestaan hoofdzakelijk uit vermogensbelastinggegevens, die tot begin jaren '90 bruikbaar zijn. Duitsland heeft de vermogensbelasting inmiddels alweer een paar decennia afgeschaft. Voor de data na de hereniging van West- en Oost-Duitsland werken Albers et al. met een huishoudenenquête die zij combineren met een rijkstenlijst *(Manager-Magazin)*[232]. De auteurs constateren dat de officiële huishoudenbalansen van de Nationale Rekeningen, die pas beschikbaar zijn sinds 2010, privaat bedrijfsvermogen aanzienlijk onderschatten, en corrigeren hiervoor door geobserveerde bedrijfsresultaten te vermenigvuldigen met industriespecifieke koers/winstverhoudingen, waarbij de gebruikelijke verdiscontering van 25%

[231] *Een Paretoverdeling is een theoretisch model voor zeer scheve verdelingen, zoals vermogen. Een van de eigenschappen die deze verdeling geschikt maakt voor imputaties, is dat het verval van topvermogens op een constante (exponentiële) wijze gebeurt; hierdoor kunnen eenvoudig missende vermogens worden bijgeschat op basis van beschikbare gegevens (Vermeulen 2018).*

[232] *Duitsland kent ook een belasting op kapitaalinkomen, inclusief vermogenswinsten. De auteurs gebruiken deze bron niet.*

plaatsvindt om te corrigeren voor de illiquiditeit van niet-beursgenoteerde aandelen. Deze correctie zorgt voor hogere niveaus van het totale huishoudenvermogen, maar niet voor aanmerkelijke verschillen in topvermogensaandelen, die opmerkelijk constant zijn sinds de jaren '50. Voor Duitsland zijn topvermogensaandelen beschikbaar sinds 1895.

- **Zweden**: Zweden kent een van de beste historische vermogensreeksen, door het lang bijhouden van de vermogens- en erfenisbelasting. De data gaan terug tot 1873 op basis van de vermogensbelasting (Roine en Waldenström 2009); voor recente jaren zijn ook gekapitaliseerde inkomensdata beschikbaar. Zweden heeft de erfbelasting afgeschaft in 2004 en de vermogensbelasting in 2007.

  Niet-Westerse Landen: Voor niet-Westerse landen zijn vermogensdata zeer schaars en van geringe kwaliteit. Veelal moet worden teruggegrepen op een combinatie van huishoudenenquêtes en rijkstenlijsten, waarbij zeer sterke aannames moeten worden gemaakt om zelfs maar iets over topvermogensaandelen te zeggen, laat staan de gehele verdeling. Voorbeelden van studies die dit proberen zijn (Novokmet, Piketty en Zucman 2018) voor Rusland, Piketty et al. (2019) voor China, en Chatterjee et al. (2020) voor Zuid-Afrika. Ook moet hier het jaarlijkse *Wealth Book* van Credit Suisse worden genoemd, dat op basis van enquêtes en rijkstenlijsten voor de gehele wereld schattingen maakt. Deze enquêtes zijn echter vaak van zeer geringe kwaliteit, wat de vergelijkbaarheid ernstig bemoeilijkt.

5. Trends in de Vermogensverdeling; Nationaal en Internationaal

In dit hoofdstuk staan de empirische trends in de vermogensverdeling centraal, zowel voor Nederland als voor een selecte groep andere landen. Voor Nederland kan worden teruggaan tot het midden van de 19e eeuw dankzij recent werk (Toussaint et al., 2022). Dit werk wordt als eerste besproken. Vervolgens wordt ingezoomd op de recente periode, waarvoor de Vermogensstatistiek van het CBS het mogelijk maakt om gedetailleerde decomposities van de vermogensverdeling te maken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een internationale vergelijking.

Nederlandse vermogensverdeling; lange termijn

Tot voor kort was het enige onderzoek dat de Nederlandse vermogensverdeling voor een historische termijn schat, dat van Wilterdink (1984)[233]. Het onderoek van Wilterdink was met name baanbrekend omdat hij als eerste het *totale huishoudvermogen* reconstrueert; dit was noodzakelijk omdat tot dan toe dit in geen enkele officiële statistiek was opgenomen[234]. Met het totale huishoudvermogen kunnen topvermogensaandelen worden gereconstrueerd: daarvoor moet immers het vermogen van de rijkste huishoudens – de teller – worden afgezet tegen het totale vermogen, de noemer. Het vermogen van de vermogendste huishoudens is voor Nederland al beschikbaar sinds 1894 dankzij de relatief gedetailleerde statistieken van het CBS op basis van de vermogensbelasting[235]. Dankzij Wilterdinks schatting van het totale vermogen was het voor het eerst mogelijk om de topvermogens daar tegen af te zetten. Daarnaast is het totale huishoudensvermogen interessant op zich, omdat het iets zegt over de dominantie van kapitaal versus arbeid in een economie. Een populaire maatstaf van het gewicht van vermogen in de economie is de *vermogens-inkomensratio*; de ratio van vermogen gedeeld door het nationale inkomen. Men kan onderscheid maken tussen het *nationale vermogen*, $W_{nt} = W_t + W_{gt}$, de som van het private vermogen W_t en het overheidsvermogen W_{nt}. Wilterdink reconstrueert hoofdzakelijk het private vermogen, en voor

[233] *In 2015 publiceerde Wilterdink een nieuwe uitgave van zijn werk, waarin hij in een extra hoofdstuk de ontwikkelingen sinds 1984 bespreekt. Aan de oorspronkelijke analyse waarmee hij het totale vermogen schat, verandert hij echter niets in deze nieuwe versie.*
[234] *Met enige uitzonderingen; zie de besprekingen in Toussaint, et al. (2022).*
[235] *Zie de Jaarcijfers voor Nederland, diverse jaren.*

sommige jaren ook het nationale vermogen. In wat volgt wordt consistent over het private vermogen gesproken.

Wilterdink reconstrueerde het totale huishoudenvermogen als volgt: Het CBS publiceerde sinds 1894 gegevens over de vermogensverdeling op basis van de vermogensbelasting. Deze belasting kende een forse ondergrens[236], waardoor alleen de bovenkant van de verdeling zichtbaar was; voor de meeste jaren is het zichtbare gedeelte zo'n 5 à 7%. Wilterdink deed de aanname dat de vermogensverdeling beschreven kan worden door een lognormale verdeling, en gebruikte een econometrische methode om op basis van de geobserveerde gegevens aan de bovenkant de parameters van deze lognormale verdeling te schatten; met deze parameters kan vervolgens het totale vermogen worden berekend.

De methode van Wilterdink om het totale vermogen te reconstrueren – die nader wordt gespecificeerd in (Potharst 2022) – vertoont echter enkele tekortkomingen, en resulteerde onder andere in geschatte private vermogens-inkomensratio's van minder dan 100% voor de jaren '70[237]. Dit is een onrealistisch laag getal (van Bavel en Frankema 2017), wat suggereert dat Wilderdinks schatting van het huishoudvermogen te laag is. Bovendien is de schatting gebaseerd op een methode die niet aansluit bij de huidige internationale praktijk (Piketty en Zucman 2014). Deze overwegingen vormden de aanleiding voor Toussaint et al. (2022) om een nieuwe blik te werpen op de beschikbare data, en een nieuwe poging te doen het totale huishoudvermogen te reconstrueren. Dat wordt gedaan op basis van drie methoden, waaronder die van Wilterdink. De eerste alternatieve methode is het handmatig reconstureren van historische Nationale Rekeningen, wat behelst dat met verschillende historische bronnen en methodes wordt geprobeerd om zo dicht mogelijk bij het concept van de Huishoudrekeningen in de huidige Nationale Rekeningen te komen. Deze methode geldt als standaard in de internationale literatuur (Piketty en Zucman 2014), en kan voor Nederland vanaf 1880 worden gebruikt. De tweede alternatieve methode gebruikt de erfenisdata die beschikbaar zijn vanaf 1854, en gebruikt de *estate tax multiplier* methode (zie Hoofdstuk 1) voor het totale vermogen.

Een van de hoofdresultaten in Toussaint et al. (2022) is dat de reeks op basis van Wilterdinks methode inderdaad significant lager ligt dan de andere twee methoden voor vrijwel de gehele tijdreeks. De erfenismethode en de historische Nationale Rekeningen leveren voor vrijwel de gehele vooroorlogse periode dat ze overlappen (vanaf 1880) verrassend gelijke resultaten op. Na de Tweede Wereldoorlog leveren zowel de erfenismethode als Wilterdinks methode zeer lage onrealitstiche private vermogens-inkomensratio's op, tot soms wel lager dan 100%. Dat leidt ertoe dat voor die periode de historische Nationale Rekeningen als maatgevend worden beschouwd; voor de Tweede Wereldoorlog is zoals gezegd nauwelijks verschil tussen de historische Nationale Rekeningen en de erfenismethode, die dan beide een stuk hoger uitkomen dan Wilterdinks methode. Een tweede resultaat is dat de historische vermogensreeks verder uitgebreid is in de tijd: die liep bij Wilderdinks onderzoek van 1894-1974 en dat is nu vanaf 1854 tot en met het 2019. Een derde resultaat is dat in de nieuwe reeks ook vermogensbestanddelen beschikbaar zijn, waardoor we de dynamiek van huishoudensvermogen kunnen duiden aan de hand van de vermogensbestanddelen.

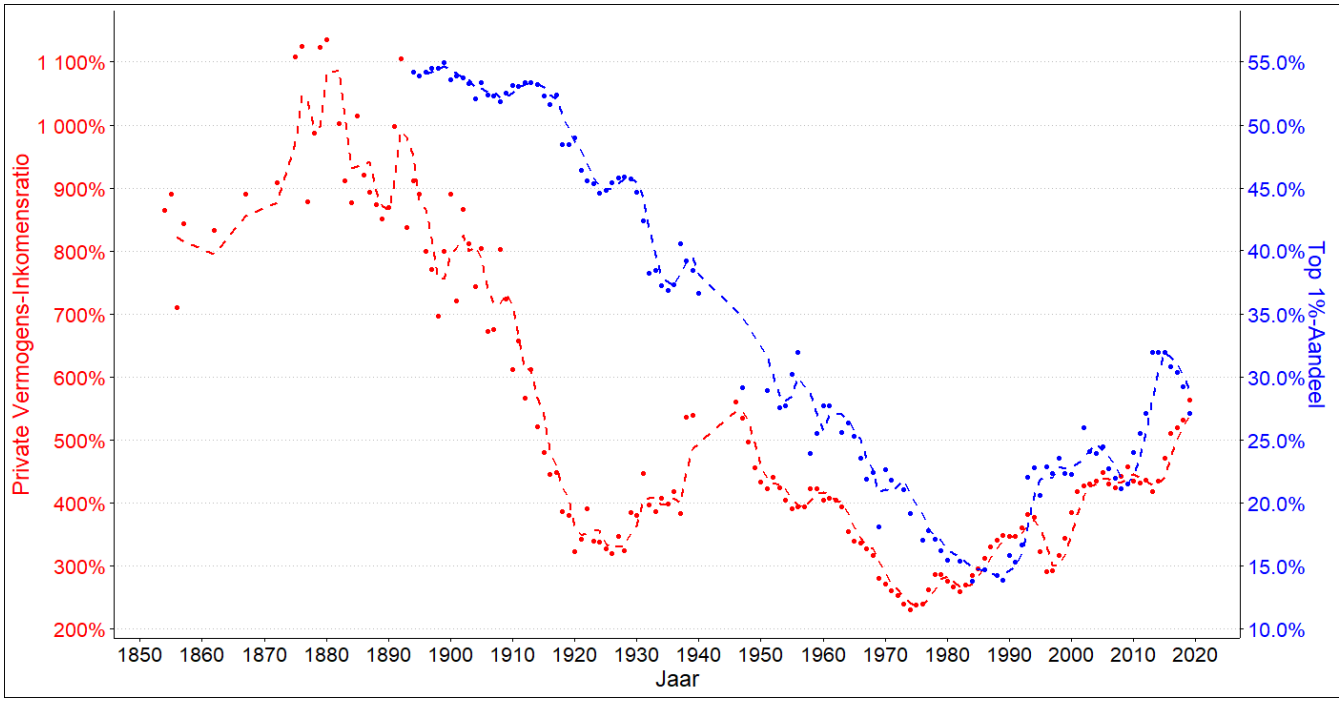
Het resultaat van dit onderzoek is te vinden in *Figuur 3* en *Figuur 4*. In *Figuur 3* wordt op de linker-y-as de private vermogens-inkomensratio van 1854 tot en met 2019 getoond. We observeren een spectaculaire groei tot ruim 1000% van het nationaal inkomen[238] rond de eeuwwisseling, die gevolgd wordt door een even spectaculaire daling tot bijna 200% in de jaren '70. Deze piek is extremer dan in enig ander land is waargenomen (zie bijvoorbeeld Piketty en Zucman, 2014); ook het dal is een van de meest extreme. Merk op dat in de getoonde maat van huishoudvermogen pensioenvermogen meetelt voor het totale vermogen,

[236] *De ondergrens was 13,000 gulden in 1894, en werd later steeds verder opgehoogd, tot een maximum van 200,000 gulden in de jaren '80.*
[237] *Ook het door Wilterdink geschatte nationale vermogen lijdt aan deze tekortkoming, omdat het nationale vermogen de som is van het overheidsvermogen en het huishoudenvermogen; het netto overheidsvermogen is vrijwel altijd orides van grootte kleiner dan het huishoudenvermogen.*
[238] *Netto nationaal inkomen, in marktprijzen.*

zoals duidelijk wordt uit *Figuur 4*. Toussaint et al. (2022) interpreteren het grote belang van vermogen in de late 19e eeuw in het licht van de padafhankelijkheid uit de Republiek der Nederlanden: de vroege financialisering van de Republiek – d.w.z., de groeiende dominantie van financiële markten in de totale economie van de Republiek – had een elite voortgebracht wiens vermogen zeer dominant was en wat al verscheidene eeuwen had kunnen groeien en diversifiëren. Een tweede historische verklaring voor de stijging van de private vermogens-inkomensratio is dat de waarde van Indonesië in deze decennia toenam, o.a. door de invoering van het cultuurstelsel, waarbij een vijfde van de Indonesische grond werd toegeëigend voor exportproductie. De daling in de vermogens-inkomensratio na de eeuwwisseling van 19e naar 20e eeuw hangt dan ook samen met de snel afnemende waarde van de koloniën, evenals internationale schokken zoals de Grote Depressie en de wereldoorlogen. Met name tijdens de jaren '10 van de 20e eeuw daalde de private vermogens-inkomensratio; Toussaint et al. (2022) laten zien dat dit komt door een daling van het reële vermogen, aangezien het nationale inkomen in reële termen nauwelijks veranderde voor de Tweede Wereldoorlog.

Na de Tweede Wereldoorlog daalt de vermogens-inkomensratio nog verder, met een dal in de jaren '70. Dit dal wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een combinatie van de opbouw van de verzorgingstaat met bijbehorende nivellering alsook een snelle stijging van het nationale inkomen (de noemer). Opvallend is dat uit *Figuur 4* blijkt dat onroerend goed – waaronder zowel de waarde van woningen als grond worden gerekend – sterk in belang is afgenomen voor de totale huishoudenportefeuille na de Tweede Wereldoorlog. Voor een deel zal dit liggen aan andere methoden die na de Tweede Wereldoorlog worden toegepast; echter, alternatieve methoden laten een vergelijkbare breuk zien, wat doet vermoeden dat de oorlog een grote verschuiving in de vermogenssamenstelling heeft teweeggebracht. Pas vanaf de jaren '70 neemt dit vermogensbestanddeel in belang toe, onderbroken door de periode eind jaren '70 toen de huizenprijzen kelderden.

Figuur 3: Private Vermogens-Inkomensratio en Top 1%-Aandeel, 1854-2019

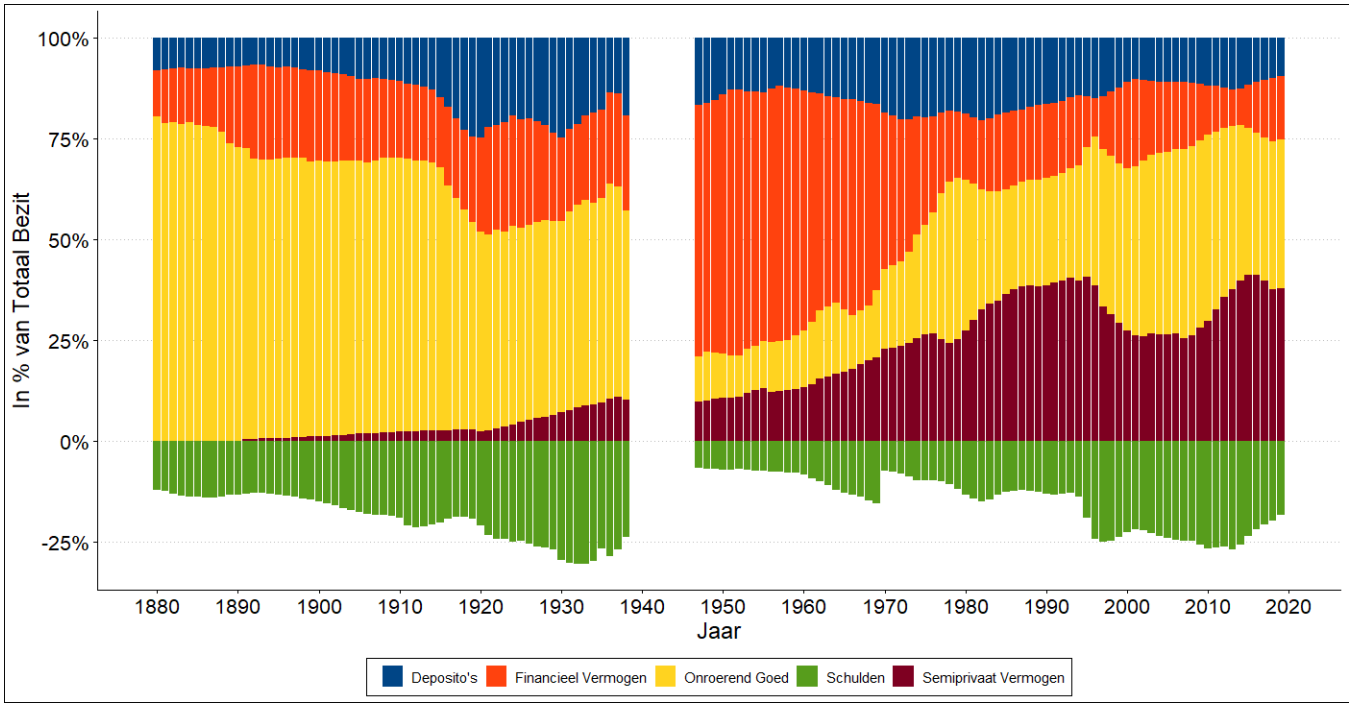


Na de jaren '70 stijgt de private vermogens-inkomensratio weer, tot het huidige niveau van ongeveer 600%. *Figuur 4* laat zien dat dit voor een groot deel komt door de sterke stijging van pensioenvermogen (wat we semiprivaat vermogen noemen), evenals de waarde van onroerend goed. Waar in de eerste decennia na de oorlog het nationale inkomen harder groeide dan het private vermogen, is deze trend

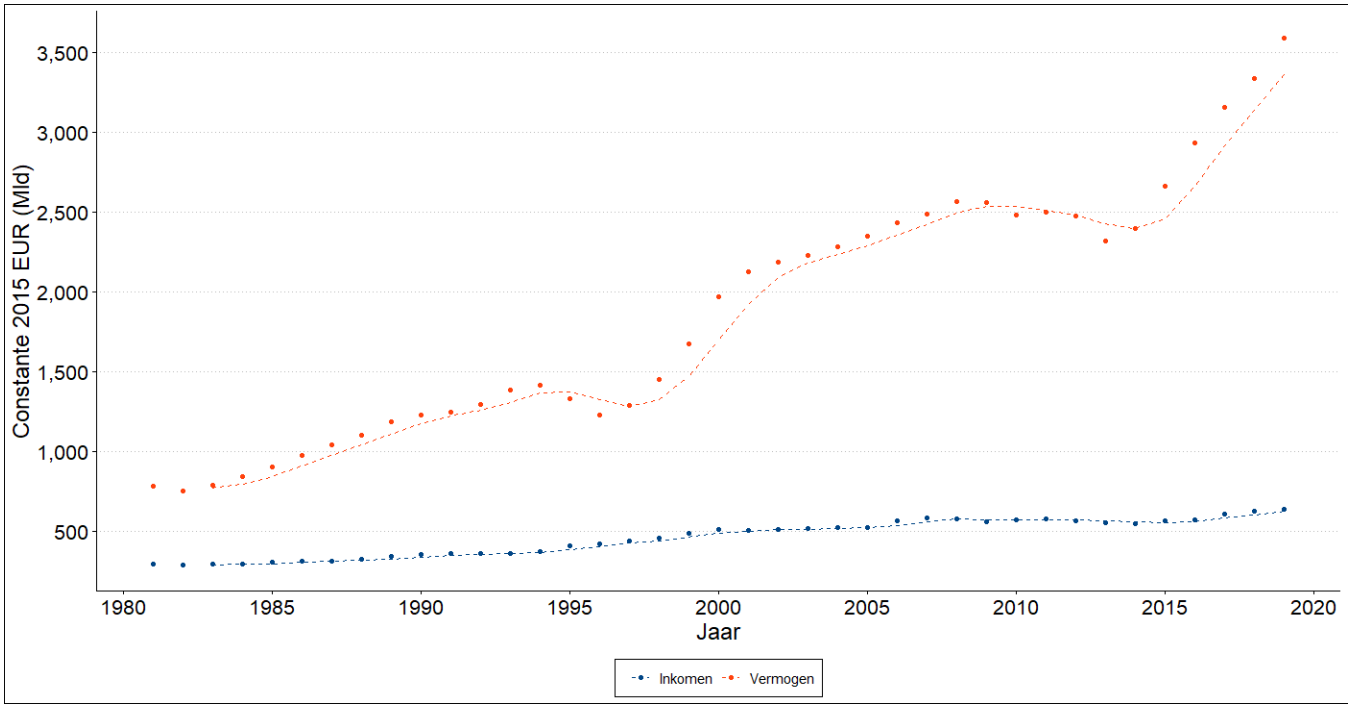
vanaf de jaren ’80 omgedraaid. Dit is goed te zien in *Figuur 5*, waar de reële groei van het huishoudvermogen en het nationale inkomen worden getoond. We zien dat het nationale inkomen in reële termen is verdubbeld sinds 1980, terwijl het huishoudvermogen meer dan verviervoudigd is. Aan deze snelle stijging liggen verschillende nationale en internationale ontwikkelingen ten grondslag. Ten eerste nam het huizenbezit sterk toe vanaf de jaren ’80, wat ook te zien is aan de snelle stijging van (hypotheek-)schulden in *Figuur 4*. Daarnaast hebben de globalisering en technologische veranderingen ertoe geleid dat kapitaal internationaal mobieler is geworden, wat tot een sterke stijging van het huishoudvermogen heeft geleid door schaaleffecten en het wegnemen van fricties op de kapitaalmarkten.

De rechter-y-as in *Figuur 5* toont het top 1%-aandeel in het totale vermogen; deze volgt in grote mate de U-vorm die de vermogens-inkomensratio vertoont. Het is belangrijk om op te merken dat in deze reeks pensioen niet is meegenomen, aangezien de data over de pensioenverdeling over de vermogensverdeling voor het overgrote deel van de bovenstaande tijdreeks niet voorhanden zijn. De reeks aan de linker-y-as die reeds is besproken, neemt pensioenvermogen wel mee. Merk echter ook op dat pensioenvermogen pas een rol van betekenis speelt vanaf de jaren ’70, en dat voor de Tweede Wereldoorlog vrijwel geen enkel beroep pensioen genoot; de hierboven gepresenteerde figuren kunnen dus zeker voor de periode tot 1945 met grote zekerheid worden geïnterpreteerd. Een andere onvolkomenheid in de topvermogensaandelen is dat de statistieken o.b.v. de vermogensbelasting van steeds geringere kwaliteit worden naarmate de belastingmoraal verslapt en ondergrenzen en vrijstellingen worden verhoogd. Dat laatste speelt vanaf de jaren ’60 (Wilterdink 1984). Hierdoor is sprake van een trendbreuk in 1993, het eerste jaar dat het CBS de moderne Vermogensstatistieken publiceert (zie hiervoor ook Hoofdstuk 1). De topvermogensaandelen liggen daar plotseling hoger dan de jaren ervoor. Op basis hiervan mag verwacht worden dat er in werkelijkheid een stijging van de topvermogensaandelen plaatsvond in de jaren voorafgaand 1993, die niet te zien is door de verslechterende informatiekwaliteit van de bronnen; onduidelijk is wanneer die stijging ingezet is.

Figuur 4: Samenstelling Vermogen, 1880--2019



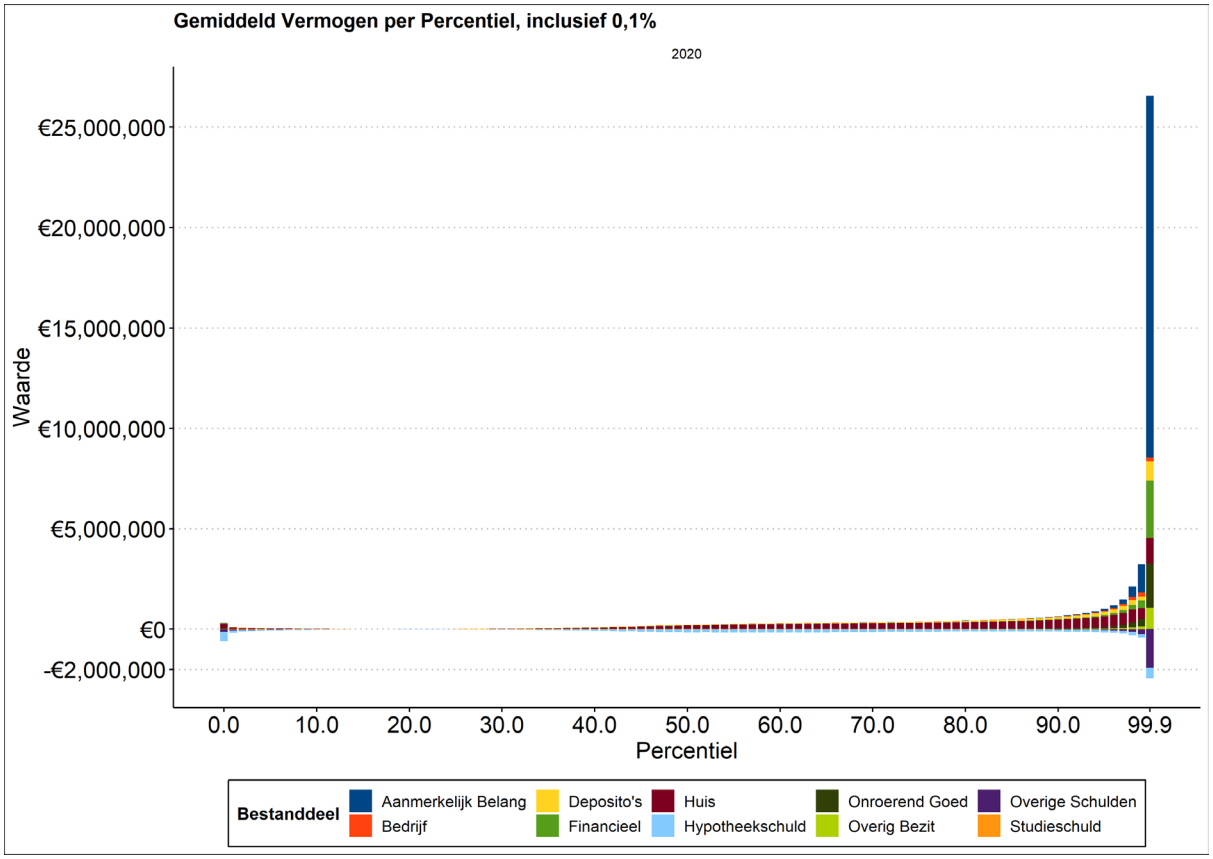
Figuur 5: Reële Groei van Nationaal Inkomen en Huishoudvermogen sinds 1980



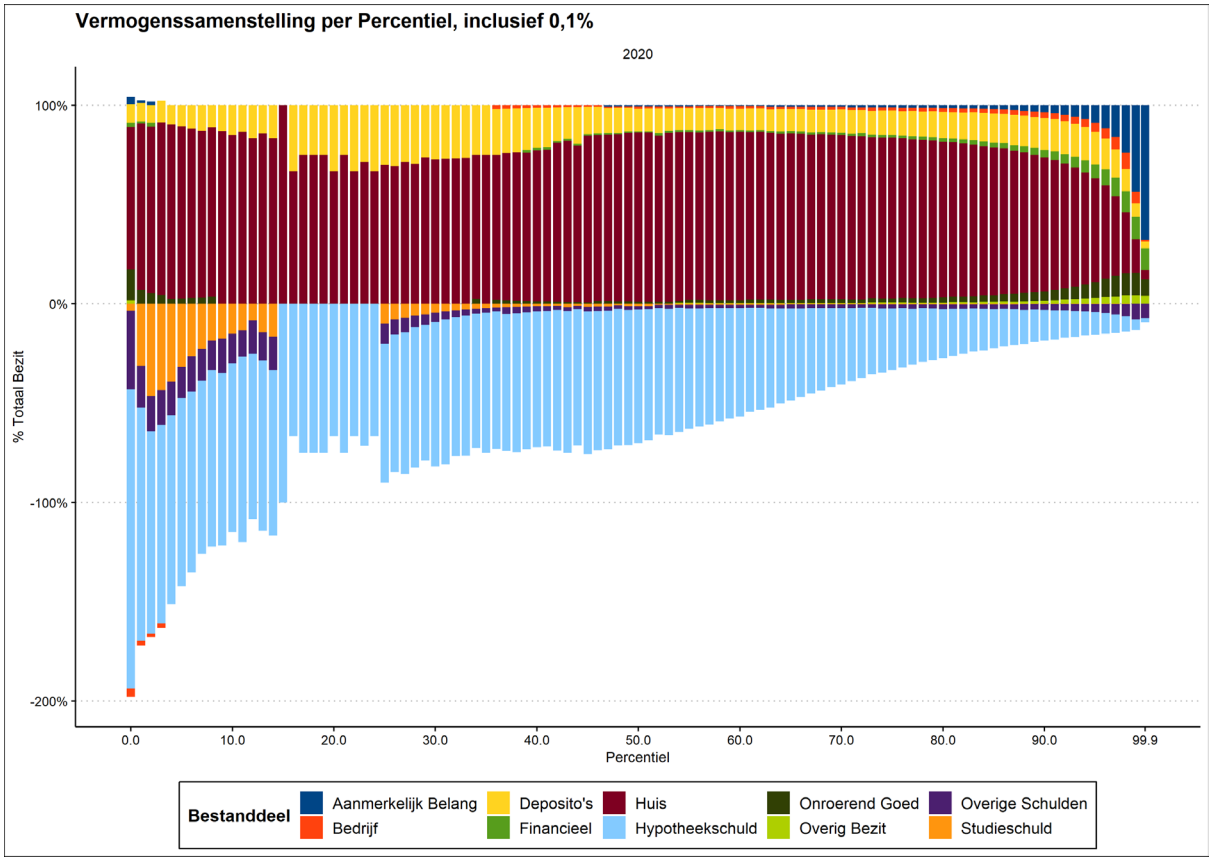
Recente ontwikkelingen

De reeksen uit de vorige paragraaf zijn noodzakelijkerwijs in grote mate geaggregeerd, door de vele onderliggende breuken in databronnen en bijbehorende methoden. Voor de recente periode kunnen we op basis van het maatwerk uit de Vermogensstatistiek van het CBS gedetailleerdere figuren maken, en bovendien ook veel zeggen over de onderkant en het midden van de vermogensverdeling; iets wat in langetermijnreeksen niet mogelijk is omdat de vermogensbelasting alleen de bovenkant van de verdeling aansloeg. Belangrijk is om te herhalen dat de Vermogensstatistiek pensioenvermogen niet meeneemt; dit moet dus bij alle hierop volgende figuren in het achterhoofd worden gehouden. In dit rapport worden alleen figuren getoond voor het jaar 2020, met uitzondering van *Figuur 9*, 9 en 11; figuren voor alle andere jaren zijn te construeren op basis van het openbaar beschikbare maatwerk. Als eerste wordt het gemiddelde vermogen per percentiel voor het jaar 2020 gepresenteerd, inclusief de rijkste 0,1%. Dit vermogen is bovendien opgesplitst in vermogensbestanddelen. Uit *Figuur 6*, dat het gemiddelde vermogen over de vermogensverdeling per jaar toont, blijkt de grote mate van scheefheid in de vermogensverdeling. Ook is duidelijk dat dit voor een groot deel komt door de concentratie van aanmerkelijk belang bij de rijkste 0,1%. Aangezien deze scheve verdelingen bijna niet te lezen zijn, presenteert *Figuur 7* de vermogenssamenstelling per percentiel in percentages. Hierbij is de waarde van elk vermogensbestanddeel uitgedrukt als percentage van het totale bezit; voor percentielen waar het totale bezit €0 is, is een percentage van 0% gebruikt. Hierdoor zijn de balken voor de percentielen met (bijna) 0 bezit enigszins moeilijk te interpreteren. Omdat ondernemingsvermogen als nettoconcept in de Vermogensstatistiek staat, zijn bij sommige percentielen de totale waarde van bezittingen meer dan 100%, wat de interpretatie van de figuur enigszins bemoeilijkt. In fiscale termen kunnen we stellen dat box 2, niet box 3, bepalend is voor de bovenkant van de vermogensverdeling in Nederland (*Figuur 8*).

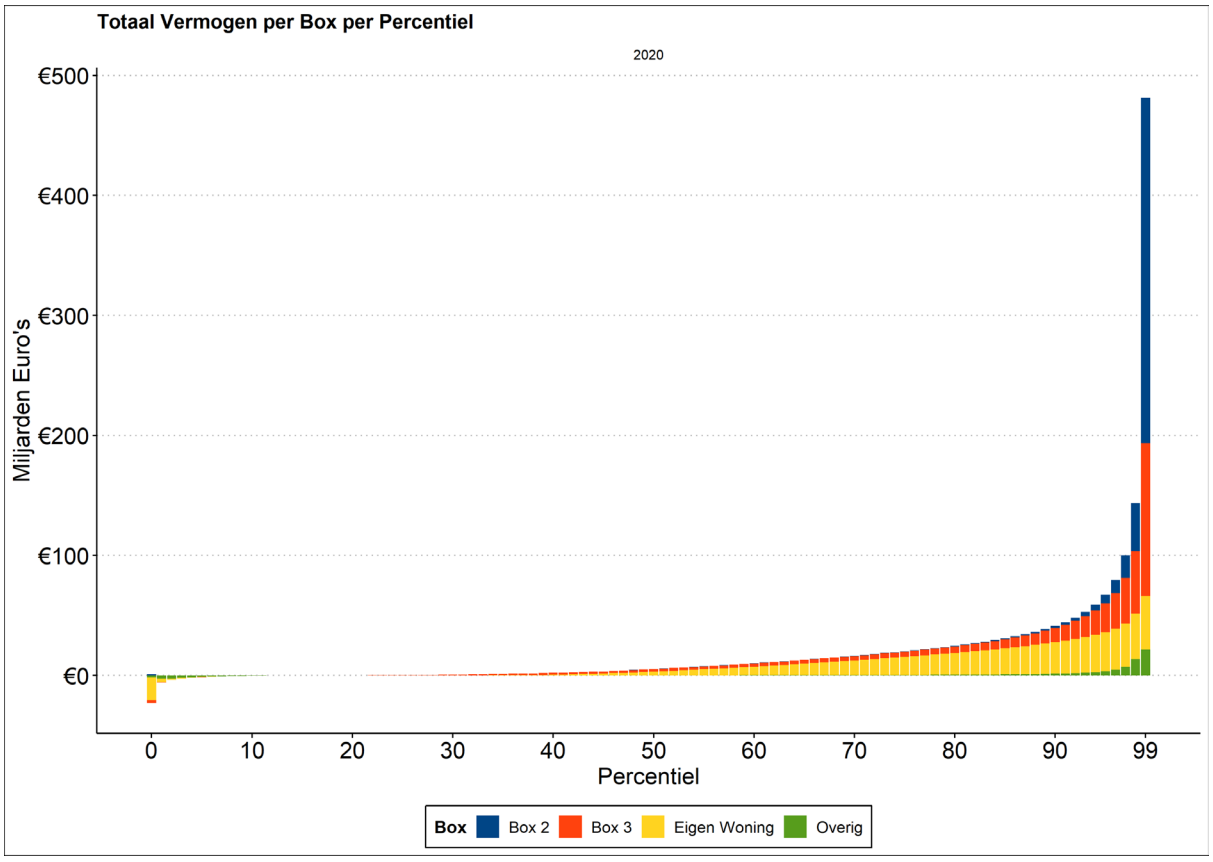
Figuur 6: Gemiddeld Vermogen per Percentiel, inclusief 0,1%, 2020



Figuur 7: Vermogenssamenstelling per Percentiel in Percentages

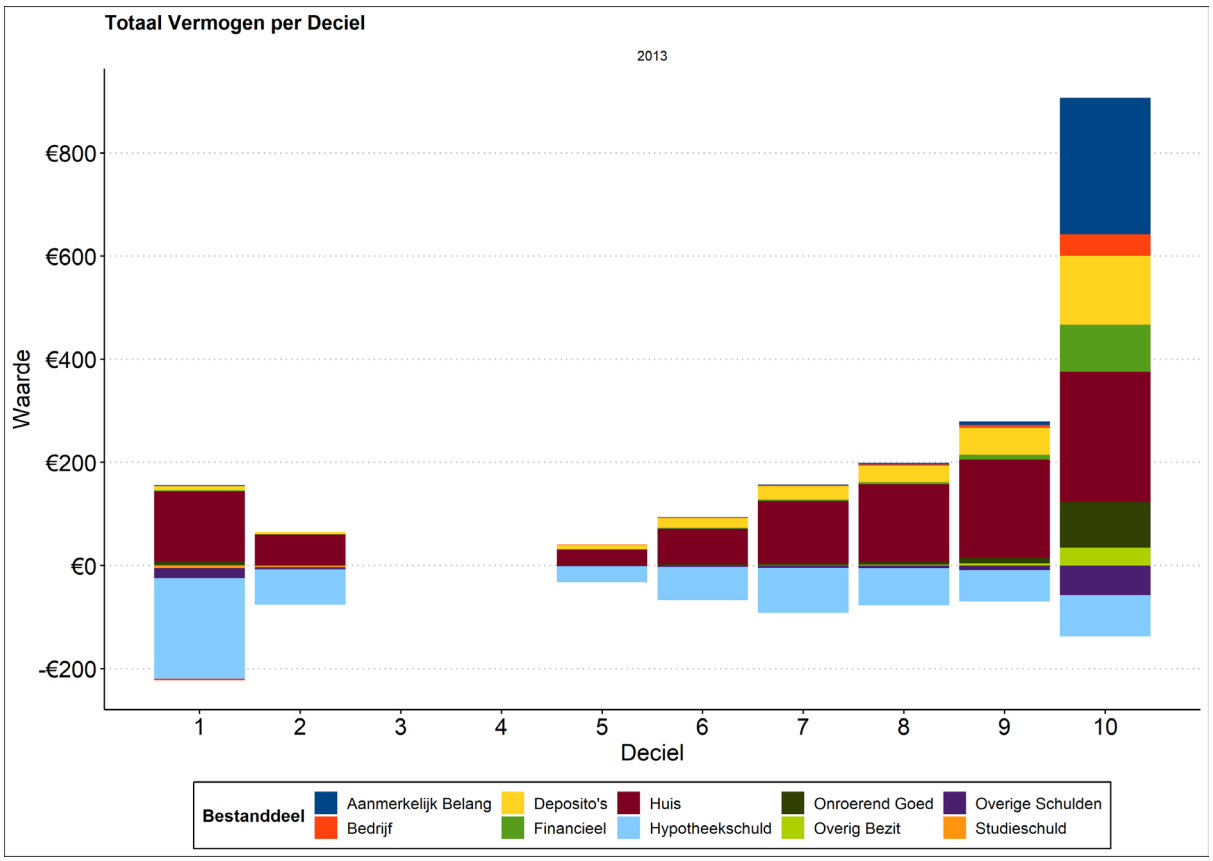


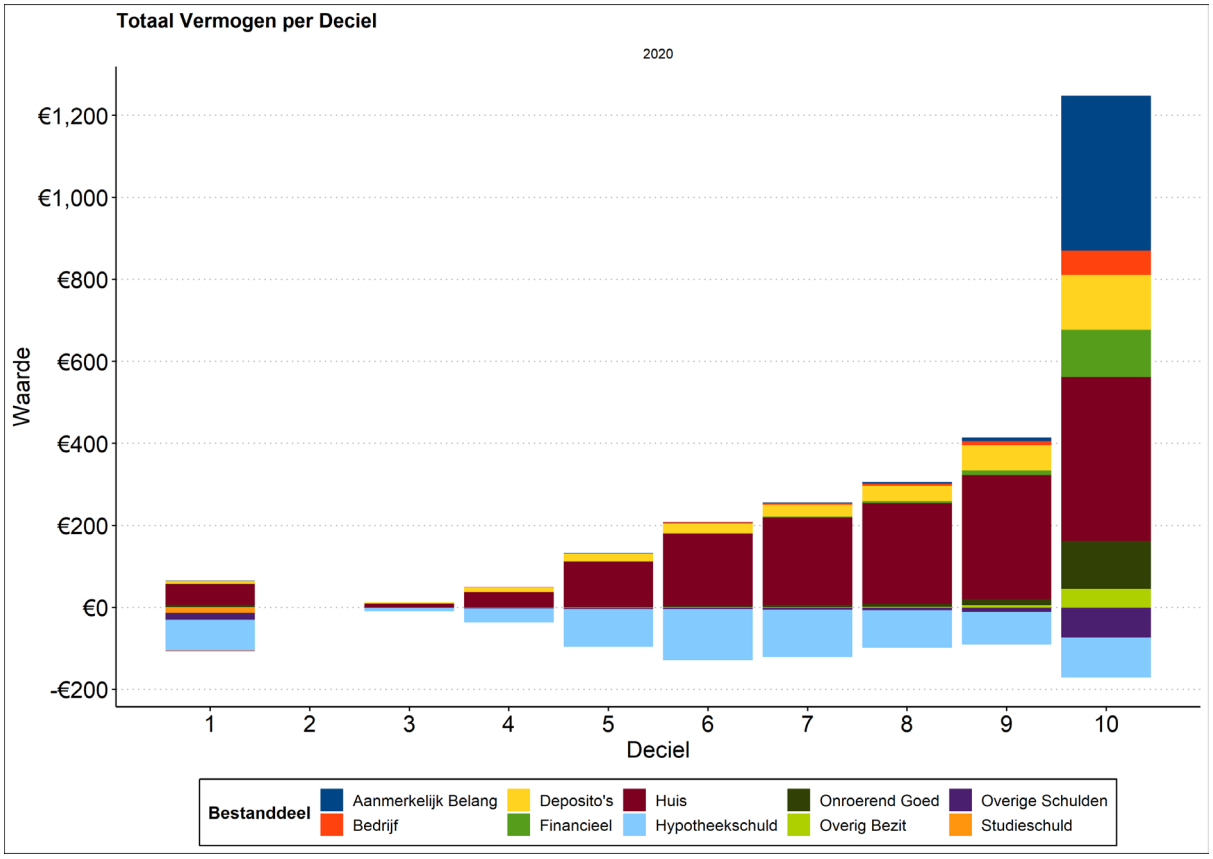
Figuur 8: Totaal Vermogen per Box per Percentiel



Procentuele verdelingen geven een nauwkeurig inzicht in de totale verdeling, maar maken de figuren soms ingewikkeld te interpreteren. Daarom toont *Figuur 9* het totale vermogen per deciel. Door de recentste gegevens uit 2020 te vergelijken met een eerder jaar, bijvoorbeeld 2013, zien we interessante verschuivingen. In 2013 was er veel meer hypotheekschuld aan de onderkant van de verdeling. Dit uit zich onder andere in een meer negatief vermogen voor het onderste deciel, maar ook voor het "verdwijnen" van decielen drie en zelfs vier. In 2020 is alleen het tweede deciel niet zichtbaar, wat erop duidt dat de onderste vier decielen zich qua vermogen hebben hersteld sinds 2013. Bij deze besprekingen verdienen verscheidene zaken de aandacht, waaronder de stijging van schulden aan de onderkant, de waarde van huizenvermogen voor de bovenste 50% van de verdeling, en de stijging van aanmerkelijk belang. Deze zaken zullen hieronder nader worden toegelicht wanneer er wordt ingezoomd op verschillende delen van de verdeling.

Figuur 9: Totaal Vermogen per Deciel, 2013 en 2020

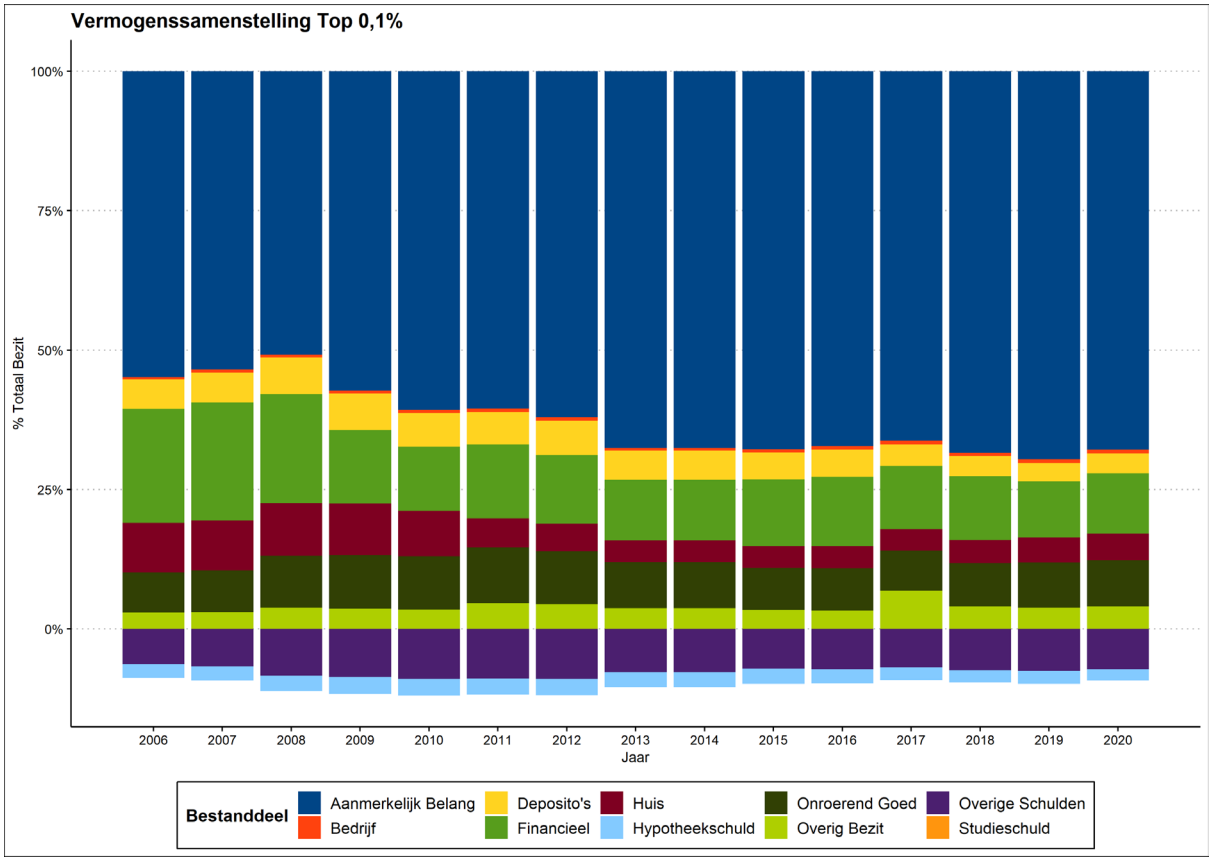




De grote waarde van vermogen aan de top maakt dat de rest van de verdeling moeilijk zichtbaar is. Bovendien zijn trends die relevant zijn voor de top niet automatisch trends die belangrijk zijn voor de onderkant of het midden. Daarom wordt de verdeling nu opgesplitst in stukken: de bovenste 0,1%, de onderste 25%, de percentielen 26-90, en de bovenste 10% minus de bovenste 0,1%. Als eerste wordt de top-0,1% besproken. Uit *Figuur 10* blijkt dat aanmerkelijk belang in ieder jaar sinds 2006 de dominante vermogensbron is, en de waarde daarvan is sterk toegenomen in de tijd[239].

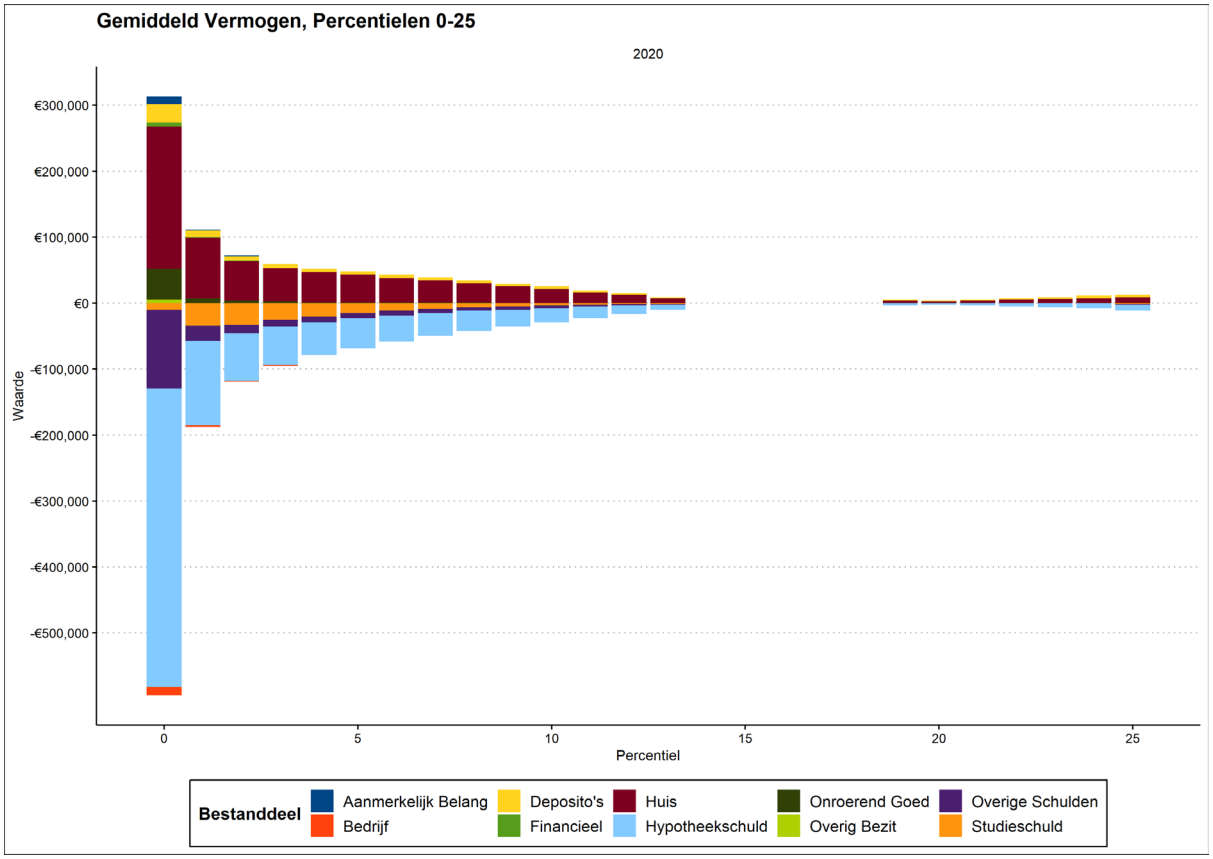
[239] *Enige voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van deze cijfers, gezien de recente revisie van aanmerkelijk belang door het CBS met elke stap terug in de tijd minder accuraat is. Deel van de stijging in aanmerkelijk belang is dus een artefact van de steeds beter wordende Vermogensstatistiek.*

Figuur 10: Gemiddeld Vermogen Top 0,1%

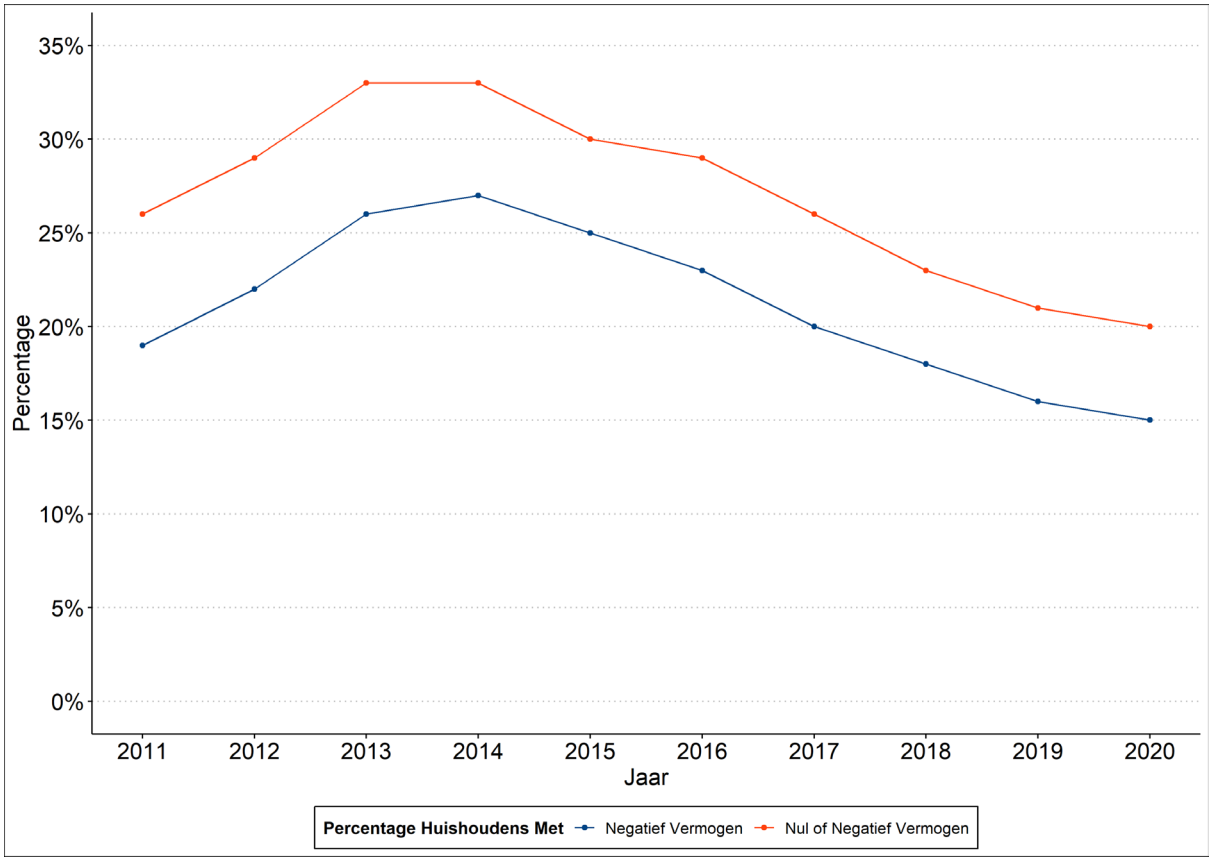


Bij de onderste 25% zien we dat in 2020 de armste 15% per saldo in het rood staat (*Figuur 11*). *Figuur 12* toont het percentage van huishoudens dat negatief vermogen heeft en het percentage dat nul of negatief vermogen heeft tussen 2011 en 2020. Opvallend is dat tussen 2011 en 2014 een grote toename te zien valt van huishoudens die in het rood staan; op het hoogtepunt in 2014 stond meer dan een kwart van de huishoudens rood en had meer dan een derde geen positief vermogen. Aan de afname van deze groep na 2014 valt op te maken dat dit voor een groot deel samenhangt met de dalende huizenprijzen in de jaren 2011—2014: we zien in *Figuur 11* dat deze groep ook relatief veel bezit heeft, met name huizenbezit. In de figuren voor 2017 en 2020 zijn deze huishoudens verdwenen uit de onderkant van de verdeling, wat erop duidt dat hun huizenvermogen dermate in waarde is toegenomen dat zij zich inmiddels hogerop in de verdeling bevinden. Het jaar 2011 is het eerste jaar dat studieschulden apart worden geregistreerd. Vanaf 2011 neemt de waarde van studieschulden toe, dat zich met name concentreert in de onderste twee percentielen.. Verder is opvallend dat het onderste percentiel in veel opzichten verschilt van de overige percentielen aan de onderkant; zo bezit het veel meer bezit dan de overige percentielen, waarvan ook nog eens een aanzienlijk percentage in risicodragende bestanddelen zoals aanmerkelijk belang en onroerend goed zit. Verder bestaat dit percentiel voor een aanzienlijk deel uit negatief ondernemingsvermogen (aangeduid als 'Bedrijf' in de figuren). Ook is duidelijk dat deze groep een zeer grote post overige schulden heeft; het is waarschijnlijk dat dit voor een groot deel uit schulden van ondernemers bestaat. Een voorbeeld van ondernemingsschulden die in deze post terecht zouden komen, zijn schulden van aanmerkelijk-belanghouders aan hun eigen bv. Het onderste percentiel bestaat dus voor een groot deel uit ondernemers die – om fiscaal gedreven motieven of wegens tegenslag – in het rood staan.

Figuur 11: Percentielen 0-25

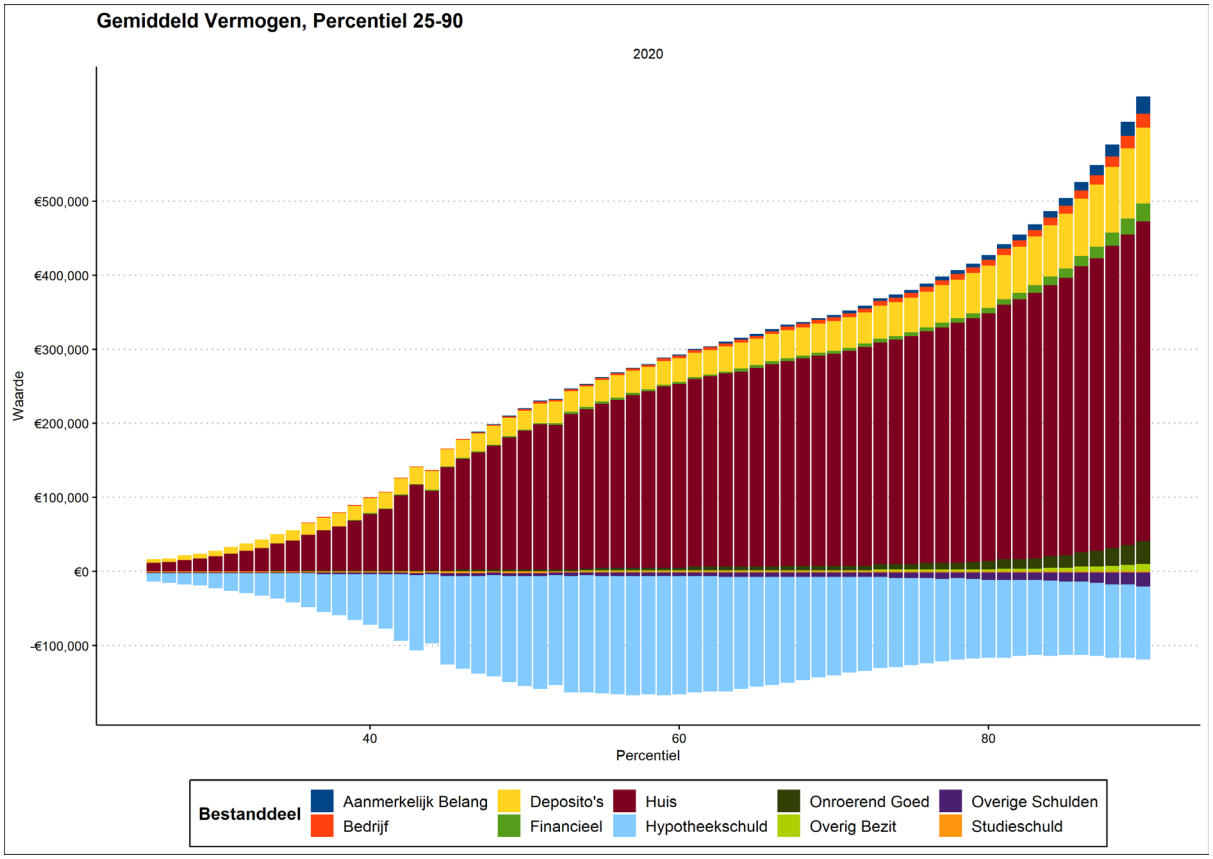


Figuur 12: Percentage Huishoudens met Negatief of Nul Vermogen, 2011-2020



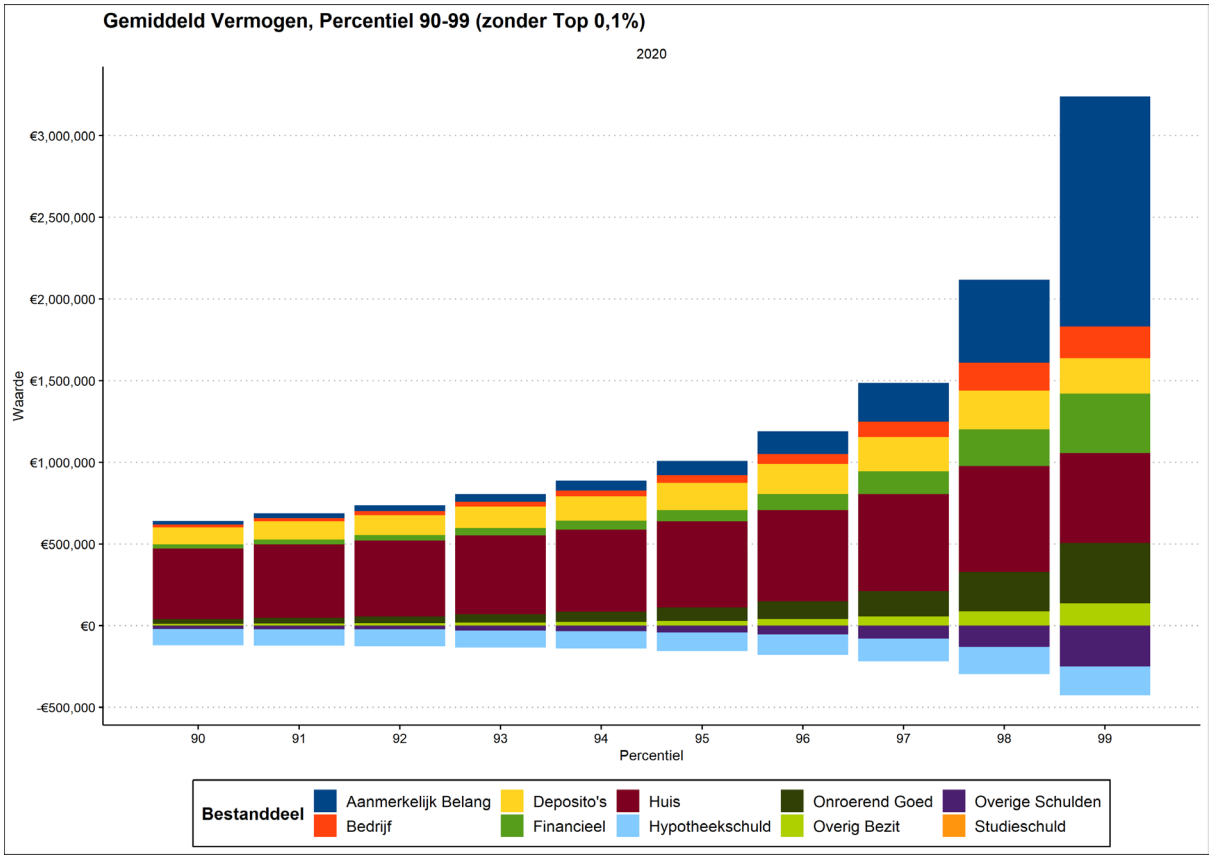
Vervolgens kijken we naar het grote midden van de verdeling in *Figuur 13*. We observeren dat deze groep positief vermogen heeft (bovenkant is groter dan de onderkant), en we observeren ook dat dit vrijwel uitsluitend bestaat uit huizenvermogen. Aan de schuldenkant is hypotheekschuld de voornaamste schuldenbron. Opvallend is de relatieve stabiliteit van deze feiten: voor deze groep zijn weinig verschuivingen zichtbaar tussen 2006 en 2020. Wel zijn zowel huizenvermogen als hypotheekschuld fors in waarde toegenomen sinds 2011.

Figuur 13: Percentiel 25-90



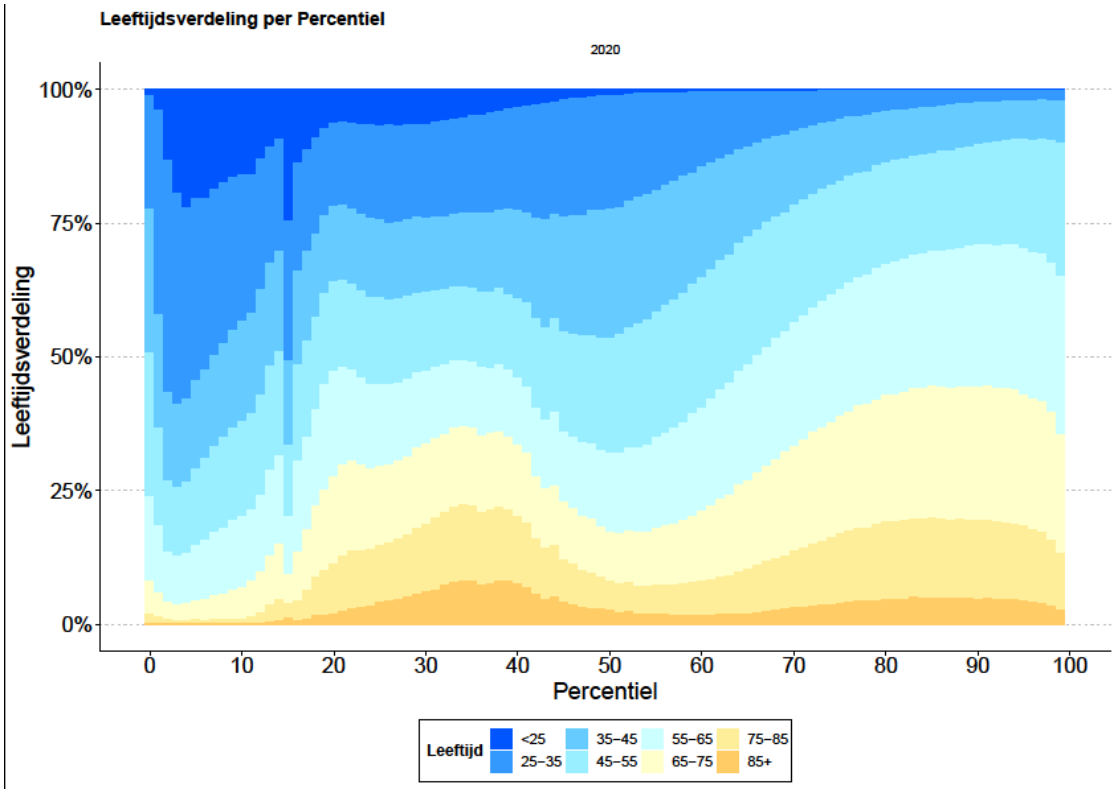
Als laatste in de samenstelling van vermogen kijken we naar de bovenste 10% min de bovenste 0,1%; deze groep wordt getoond in *Figuur 14*. We observeren dat deze groep tot en met het 97e percentiel meer lijkt op de vorige figuur dan op de rijkste 0,1%: vooral huizenvermogen en deposito's aan bezit, vooral hypotheekschuld aan schuld. De rijkste 2% bezit zowel vrijwel al het aanmerkelijk belang als bijna al het overig financieel vermogen.

Figuur 14: Percentiel 90-99



Naast de bestanddelen kunnen we de vermogensverdeling ook uitsplitsen naar sociaaleconomische categorieën. In dit rapport wordt gekeken naar twee soorten categorieën: leeftijd en inkomensbron. Als eerste laat *Figuur 15* de leeftijdsverdeling over de vermogensverdeling zien. Het blauwe gedeelte van de figuur bestaat uit 65-minners, en de gele gedeelten bestaan uit 65-plussers. We observeren dat jongeren onder de 25 vrijwel uitsluitend aan de onderkant van de vermogensverdeling zitten. Ook de groep van 25 t/m 35 zit vooral aan de onderkant, maar bevat ook een staart die naar de bovenkant van de vermogensverdeling loopt. Werkenden van boven de 35 concentreren zich hoofdzakelijk op twee plaatsen in de verdeling: de absolute onderkant, en rond de mediaan. Gepensioneerden daarentegen zitten daar precies tussen: een groep gepensioneerden is geconcentreerd rond het 35e percentiel, en een andere groep rond het 85e percentiel. We concluderen hieruit dat de algemene levensloophypothese niet een op een geldt voor de vermogensverdeling: hoewel ouderen over het algemeen rijker zijn dan jongeren, zien we binnen elk leeftijdscohort grote verschillen. Ook zien we dat in het bovenste percentiel het percentage ouderen iets lager ligt dan in de rest van de top-10%. Binnen de rijkste 0,1% is zelfs twee derde van de huishoudens tussen de 45 en 65. We concluderen hieruit dat de allerrijksten hoofdzakelijk werkende bezitters van aanmerkelijk belang zijn. Belangrijk bij *Figuur 15* is om nogmaals te herhalen dat pensioenaanspraken hier niet in zijn verwerkt; het toerekenen van dit pensioenvermogen zou de leeftijdsverdeling mogelijk behoorlijk kunnen doen wijzigen.

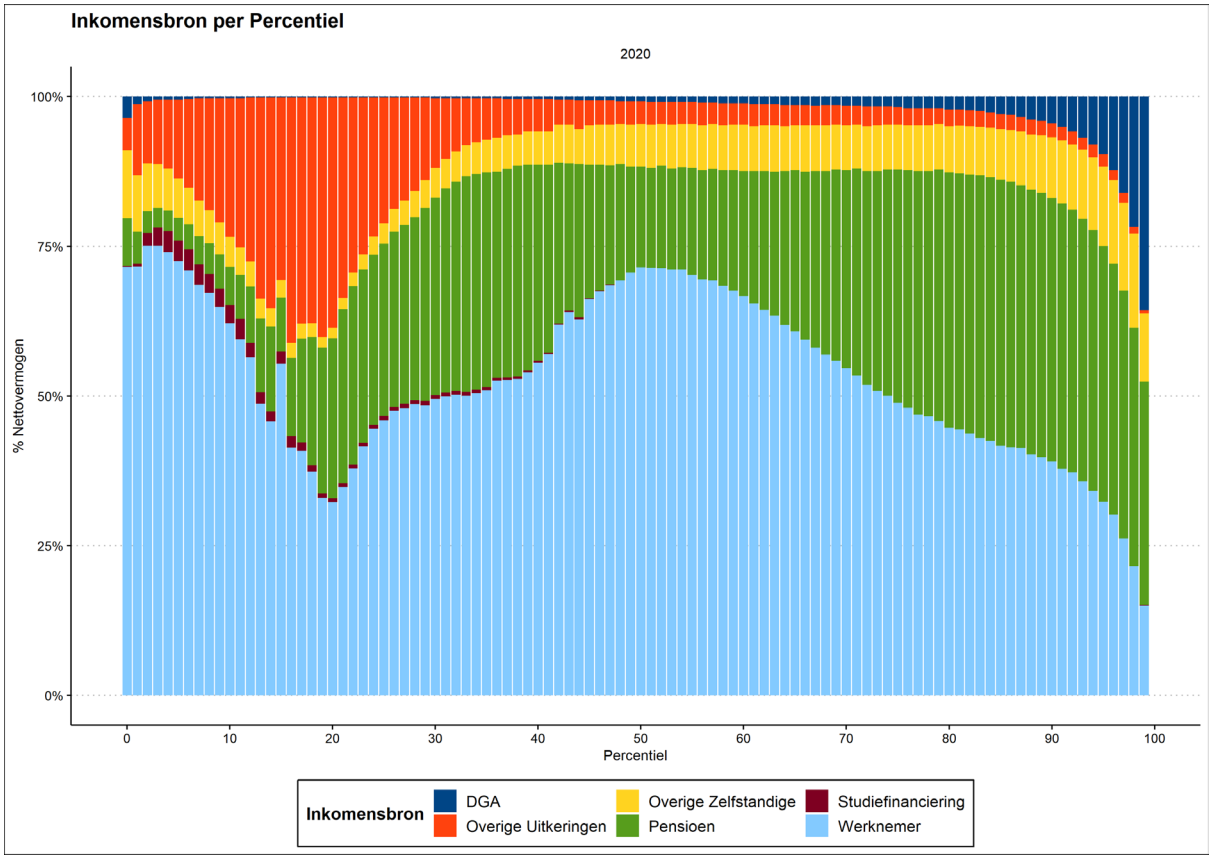
Figuur 15: Leeftijdsverdeling per Percentiel



Als laatste kijken we naar de voornaamste inkomensbron van de hoofdkostwinner in elk huishouden. *Figuur 16* vertoont grote overeenkomsten met het beeld dat we uit *Figuur 17* kregen. We observeren een concentratie van werknemers aan de onderkant en rond de mediaan; een concentratie van pensioentrekkers rond het 35e percentiel en het 85e percentiel; en een dominantie van inkomen als directeur-grootaandeelhouder in het bovenste percentiel. Huishoudens wiens voornaamste inkomensbron bestaat uit een uitkering niet zijnde het pensioen, zoals de bijstand of de WW, vinden we aan de onderkant van de verdeling. Huishoudens met studiefinanciering als voornaamste inkomensbron zitten vooral aan de onderkant van de vermogensverdeling. Zelfstandigen zitten zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van de verdeling.

Ten slotte toont *Figuur 17* de correlatie tussen de inkomensverdeling (verticale as) en de vermogensverdeling (horizontale as). Bij een perfecte correlatie zou de diagonaal donkerrood moeten zijn, en de rest van de figuur wit. We zien dat de correlatie inderdaad bestaat, maar niet perfect is. Met name aan de onderkant en in het bovenste deciel is de correlatie sterk; daartussen zien we veel verstuiving. Opvallend is ook dat het armste vermogensdeciel relatief gelijk vertegenwoordigd is over alle inkomensdecielen; dit bevestigt het beeld dat de onderkant van de vermogensverdeling voor een groot deel bestaat uit huizenbezitters die onder water staan of ondernemers die in het rood staan; dit zijn dus huishoudens met aardig wat bezit, maar nog meer schulden.

Figuur 16: Inkomensbron per Percentiel

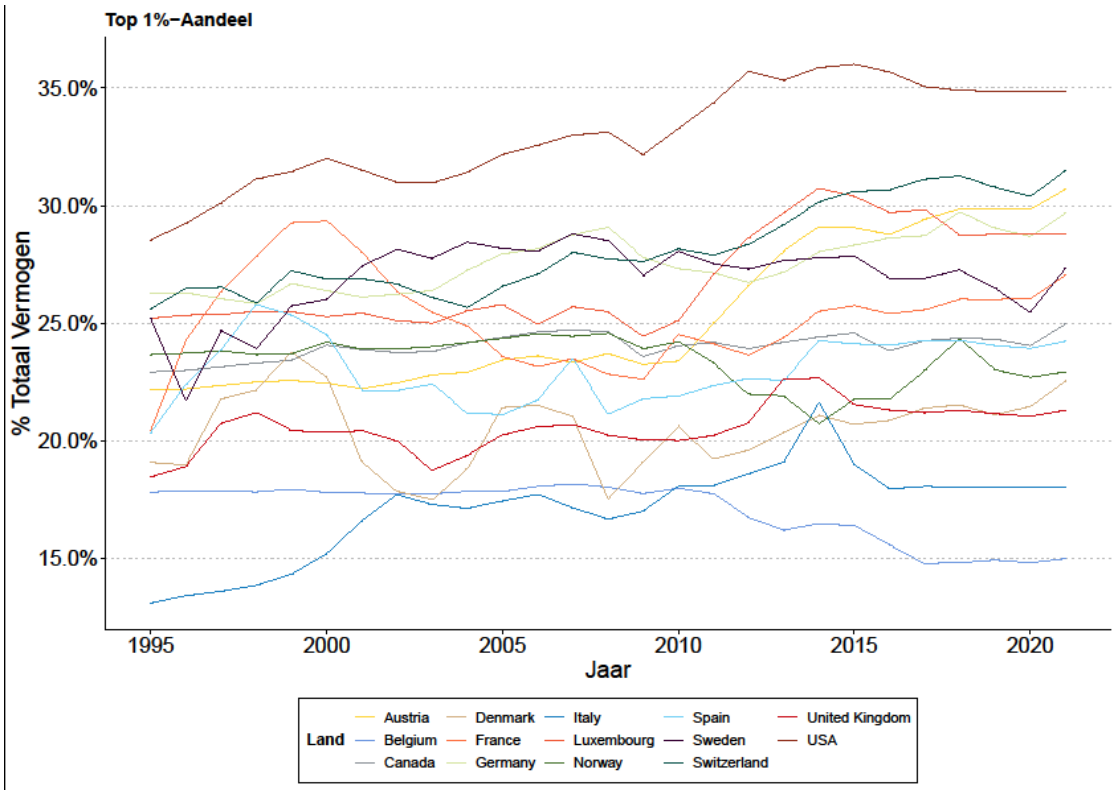


Figuur 17: Correlatie Inkomen-Vermogen

Internationale trends

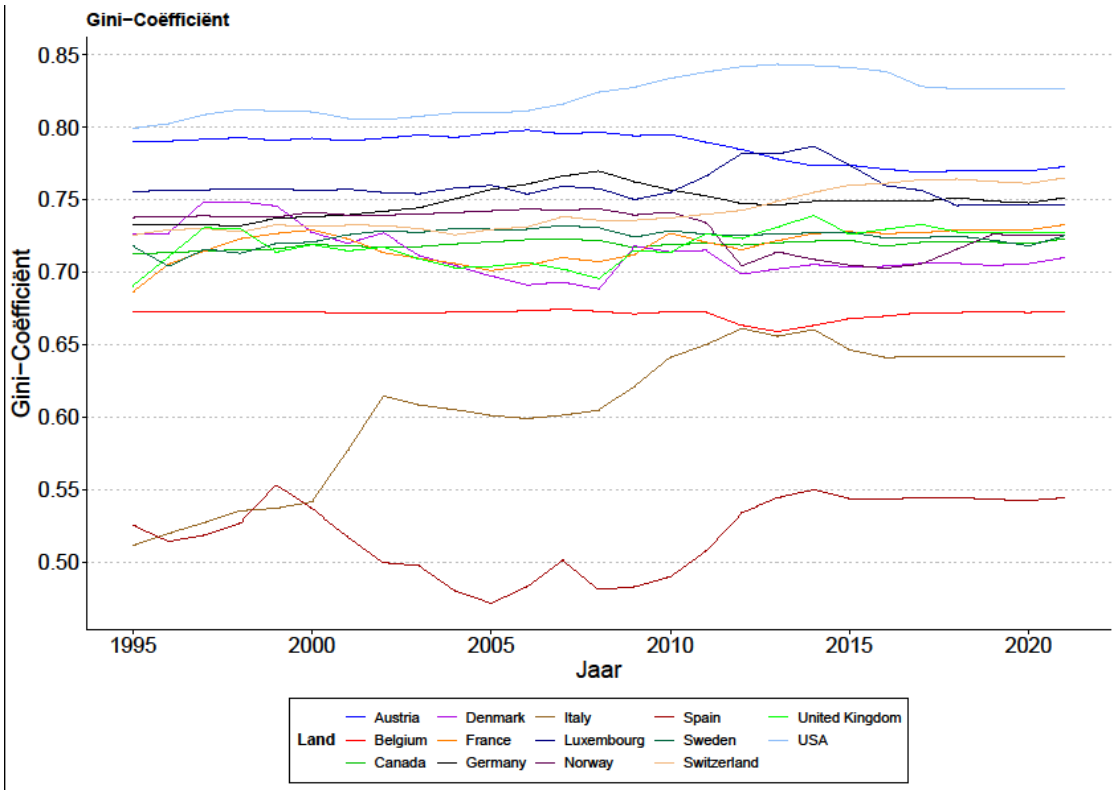
De vergelijkbaarheid van internationale cijfers is zeer lastig, getuige de grote verscheidenheid in databronnen en institutionele context. De beste poging hiertoe, betreft het gebruik van zogeheten "Distributionele Financiële Rekeningen", die de macrototalen in de Nationale Rekeningen toekennen aan de vermogensverdeling op basis van diverse vermogensstatistieken (Piketty, Saez en Zucman 2018); deze benadering is reeds besproken in paragraaf 2.1. In recent werk reconstrueren Blanchet and Martínez-Toledano (2021) deze gegevens voor een aantal Europese landen; uit deze gegevens worden de top 1%-aandelen getoond, zie *Figuur 18*.

Figuur 18: Top 1%-Aandeel in West-Europa en Noord-Amerika, 1995--2020



In de bovenstaande wirwar aan lijnen is niet een heel duidelijke trend te ontdekken. De meeste landen lijken een lichte stijging in het topvermogensaandeel door te maken, met name sinds de crisis van 2008. Ook is duidelijk dat de Verenigde Staten met afstand de grootste vermogensconcentratie kent. *Figuur 19*, afkomstig van dezelfde reeksen, toont de (ongenormaliseerde) Gini-coëfficiënten voor dezelfde landen.

Figuur 19: Gini-Coëfficienten, West-Europa en Noord-Amerika

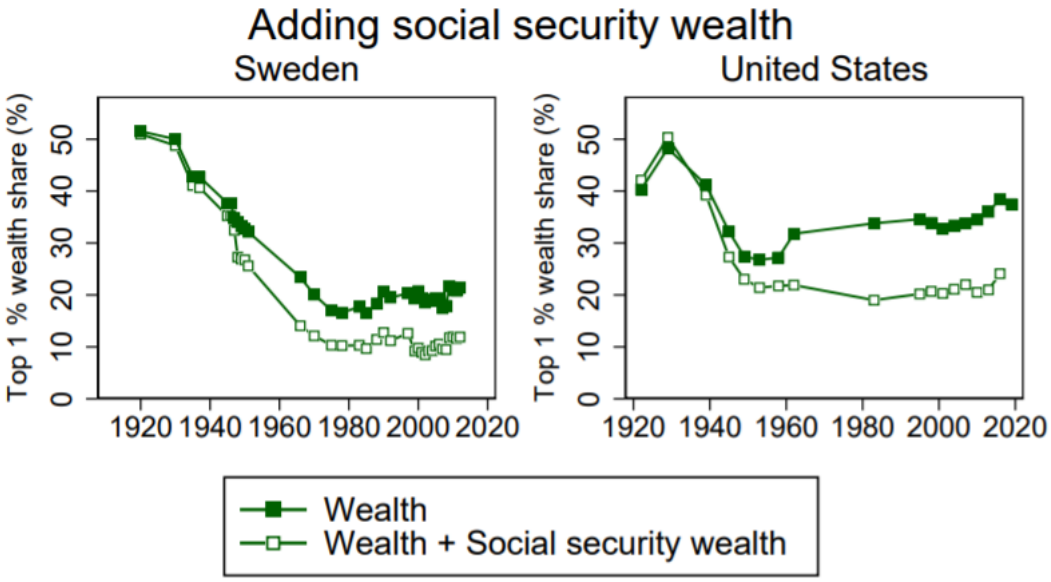


We observeren een grotere variatie in Gini's dan in top 1%-aandelen. Dit duidt op grotere variatie rond het midden en de onderkant van de verdeling. De variatie is met name aanzienlijk voor Italië en Spanje, wiens coëfficiënten voor het grootste deel beduidend onder de overige landen liggen. De Verenigde Staten vertonen wederom de grootste ongelijkheid.

De vergelijking van deze cijfers met de Nederlandse cijfers is niet eenvoudig, omdat voor Nederland geen gedegen lange tijdreeksen beschikbaar zijn waarin pensioenvermogen op een geloofwaardige wijze wordt toegekend aan de vermogensverdeling, wat wel vereist is voor Distributionele Financiële Rekeningen. Uitgaande van de schattingen van Arts en Pouwels-Urlings (2020) komt Nederland op een top-1%-aandeel van 16% in 2018. Dit zou aan de onderkant van de topvermogensaandelen zijn die worden vergeleken in *Figuur 20*. Eenzelfde conclusie zal waarschijnlijk gelden voor het Gini-coëfficiënt; dit valt echter niet direct te verifiëren, aangezien Arts en Pouwels-Urlings de genormaliseerde Gini gebruiken, terwijl de Gini's in *Figuur 21* niet-genormaliseerd zijn.

Zoals eerder besproken is de institutionele verscheidenheid een belangrijke belemmering bij de internationale vergelijking van vermogenscijfers. Idealiter zou men alle vormen van sociale zekerheid die een land kent kwantificeren en optellen bij het standaard vermogensbegrip, om tot een min of meer complete vergelijking tussen landen te komen. Dergelijke studies zijn zeer zelden uitgevoerd. Er bestaan enige pogingen om het effect van omslagpensioenen en sociale zekerheid mee te wegen in de vermogensverdeling. Een poging voor de VS vormen Sabelhaus en Henriques Volz (2020), die *Social Security* kapitaliseren en aan de vermogensverdeling toekennen. Waldenström (2021) doet hetzelfde voor Zweden. De bijgevoegde aangepaste vermogensreeksen worden gepresenteerd in Figuur 20, ontleend aan Waldenström (2021).

Figuur 20: Effect van Sociale Zekerheid op Vermogensverdeling (Waldenström 2020)



Voor Nederland is eenzelfde exercitie gedaan door Bruil (2019), die de AOW kapitaliseert om tot een concept van 'extended net worth' te komen. Op basis van zijn schattingen zou het meetellen van de AOW bij vermogen het top 1%-aandeel doen dalen tot ongeveer 10% in 2016.

We observeren dat sociale zekerheid een drukkend effect heeft op de topvermogensaandelen. In de mate waarin sociale zekerheid een substituut vormt voor private besparingen is het dus belangrijk om deze vorm van vermogen mee te wegen; dit hangt echter ook af van de onderzoeksvraag waarin men geïnteresseerd is.

6. Maatschappelijke gevolgen van een scheve vermogensverdeling

Dit rapport besluit met een literatuurstudie naar de maatschappelijke gevolgen van een scheve vermogensverdeling. In de eerste paragraaf komen macro-economische gevolgen aan bod, waarbij wordt gefocust op drie fenomenen die in de recente literatuur aan bod komen: de impact op monetair en begrotingsbeleid; de daling van de rente; en macro-financieel risico. In de tweede paragraaf wordt gekeken naar sociaaleconomische gevolgen, waarbij wordt gekeken naar de rol van erfenissen op sociale mobiliteit en naar het effect van vermogensconcentratie op democratische instituties. Het is belangrijk te benadrukken dat alle onderwerpen die zullen worden besproken, slechts in een beperkte literatuur worden behandeld. Er zijn nog niet veel diepgravende studies naar de vermogensverdeling, wat hoofdzakelijk komt door de eerder beschreven moeilijkheden in het zorgvuldig meten van de vermogensverdeling. Niettemin bestaat er voor alle onderwerpen een prille literatuur, die inzichten verschaft voor beleidsmakers.

Macro-economische gevolgen

De vermogensverdeling is interessant voor economisch beleid, ongeacht de herverdelingsvoorkeuren van beleidsmakers of de politiek. In deze paragraaf wordt dit beargumenteerd door te kijken naar drie macro-

economische thema's die van integraal belang zijn voor economisch beleid: het conjunctuurbeleid, de dalende rente, en macro-financieel risico.

Monetair en begrotingsbeleid

Als een economische crisis uitbreekt, probeert de overheid met begrotingsbeleid en de centrale bank met monetair beleid deze crisis aan te pakken, met als beoogde effect dat huishoudens veel blijven consumeren. Hoe effectief is dit beleid? Om dat te evalueren zijn modellen nodig die de gevolgen van rentewijzigingen, belastingverlagingen en overige stimulus kunnen simuleren en toetsen met de beschikbare data. Traditionele macro-economische modellen die hiervoor worden gebruikt gaan uit van een *representatief huishouden*: verschillen tussen huishoudens zijn niet dermate van belang voor macro-economische variabelen dat we kunnen doen alsof er één huishouden is dat in haar eentje de vraagzijde van de economie bepaalt. Voorbeelden van dergelijke modellen zijn SAFFIER (van het CPB) en DELFI van DNB[240].

De nieuwste generatie van macro-economische modellen modelleert expliciet de heterogeniteit van huishoudens in inkomen en vermogen (Kaplan, Moll and Violante 2018) (Auclert 2019) (Auclert and Rognlie 2018). Deze modellen, die bekend staan als HANK (Heterogeneous Agent New Keynesian), laten in het algemeen veel sterkere effecten zien van begrotings- en monetair beleid. De reden is dat de consumptierespons van huishoudens sterk verschilt; sommige huishoudens consumeren nauwelijks meer na een renteverlaging of een fiscale transfer, en andere juist veel. Dit verschil wordt de marginale consumptiequote genoemd, en speelt geen rol in traditionele modellen, omdat het representatieve huishouden de enige consument is.

Waardoor kan de marginale consumptiequote verschillen tussen huishoudens? Al langer was bekend dat inkomensverschillen een belangrijke reden zijn; huishoudens met een laag inkomen zullen een hogere marginale consumptiequote hebben, en de economie dus meer aanjagen. HANK-modellen laten echter zien dat ook de vermogensverdeling van groot belang is, en met name de samenstelling van de portefeuille van huishoudens. Huishoudens die namelijk een hoog inkomen hebben, maar dit beleggen in illiquide vermogenstitels, kunnen ook geen aanspraak doen op die besparingen in tijden van crisis. Dit maakt dat zij bij een fiscale of monetaire transfer ook een hoge marginale consumptiequote tonen. Deze groep huishoudens, die de "wealthy hand-to-mouth" wordt genoemd (Kaplan, Violante en Weidner 2014), is van groot belang voor de Nederlandse context. Immers, *Figuur 6* laat zien dat het overgrote gedeelte van de huishoudensbalans bestaat uit huizenvermogen en pensioenvermogen, twee zeer illiquide vermogenstitels. Dit heeft tot implicatie dat begrotings- en monetair beleid potentieel sterke stimuleringseffecten kunnen hebben in de Nederlandse context, mits deze huishoudens goed getarget worden door het beleid.

De rente

De daling van de evenwichtsrente die sinds de jaren '80 plaatsvindt, heeft grote gevolgen voor de houdbaarheid van de staatsschuld, de robuustheid van het pensioenstelsel, en voor de discontovoet waarmee de overheid rekent. De inmiddels gangbare uitleg voor de daling van deze rente wijst naar vergrijzing, die ervoor heeft gezorgd dat er een groot aanbod van besparingen is gekomen, waardoor de prijs van kapitaal – de rente – is gedaald ((Teulings en Baldwin 2014). Recent onderzoek laat echter zien

[240] *Strikt genomen is DELFI een "Two-Agent New Keynesian" (TANK)-model, aangezien er twee typen huishoudens zijn (Berben, Kearney en Vermeulen 2018). Dit maakt DELFI een tussenvorm tussen de archetypes die hier worden beschreven.*

dat er meer aan de hand is. Zoals ook uit dit rapport blijkt, zijn 'ouderen' niet uniform even kapitaalkrachtig; het is juist door de toenemende vermogensconcentratie dat er een spaaroverschot is, omdat vermogende huishoudens hogere spaarquotes hebben. Dit wordt de "Savings Glut of the Rich" genoemd (Mian, Straub en Sufi 2021a). Dit hangt voor een groot deel samen met de geobserveerde stijgende bedrijfsbesparingen: Vennootschappen zijn in de afgelopen decennia grotere buffers gaan aanleggen. Aangezien bedrijven voor een groot deel in handen zijn van de vermogendste huishoudens, is de effectieve spaarquote van de vermogenstop hoger dan die van de rest van de verdeling. Mian et al. gebruiken causale econometrische modellen op basis van variatie in spaarquotes en ongelijkheidscijfers tussen Amerikaanse staten om aan te tonen dat de toename van topinkomensaandelen en -vermogensaandelen een belangrijke factor is geweest in de daling van de evenwichtsrente (Mian, Straub en Sufi 2021b). Hun bevindingen worden voor meerdere landen gerepliceerd door Bauluz, Novokmet en Schularick (2021). Overigens is vermogensongelijkheid niet alleen een oorzaak van de lage rente, maar wordt daar ook door veroorzaakt: als de rente laag is, stijgen immers aandelenprijzen, wat met name ten goede komt aan de allerrijksten (Greenwald, et al. 2021). Ongelijkheid versterkt dus ongelijkheid.

Het meenemen van de besparingen van corporaties en financiële instellingen leidt voor de Nederlandse context wel tot enige nuancering, aangezien pensioenfondsen ook voor grote besparingen zorgen. Gezien pensioenaanspraken relatief gelijk zijn verdeeld, zou dit voor Nederland kunnen betekenen dat de spaarquote relatief egalitair is ten opzichte van bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Dit is tot dusverre nog niet onderzocht.

Dat de lage rente voor een belangrijk deel door een scheve vermogensverdeling komt, heeft ook grote gevolgen voor het verwachte verloop van de rente in de toekomst. Demografische verklaringen zouden voorspellen dat de daling van de rente ophoudt wanneer de vergrijzing over haar hoogtepunt heen is, wat voor Nederland in de komende decennia zal plaatsvinden. Indien de scheve vermogensverdeling wordt betrokken bij de analyse, verandert echter het beeld. Een geavanceerd HANK-model met vergrijzing stelt Auclert et al. (2021) in staat om het verloop van de rente en overige macro-economische variabelen tot ver in de 21e eeuw te simuleren. Hun onderzoek laat zien dat bij gelijkblijvende scheve vermogensverdelingen de evenwichtsrente langdurig laag zal blijven, zelfs als vergrijzing over haar hoogtepunt heen is.

Financiële risico's

De vermogensverdeling gaat in essentie over hoe huishoudens hun levenskeuzen financieren. Hiervoor worden – direct of indirect – de financiële markten gebruikt om consumptie over de levensloop uit te kunnen smeren. Een belangrijk inzicht uit de recentste macro-economische literatuur is dan ook dat de stabiliteit in financiële markten niet los te zien valt van huishoudfinanciering, oftewel de samenstelling van vermogen over de vermogensverdeling. De financiële crisis van 2008 biedt een duidelijk voorbeeld. De grote stijging van hypotheekfinanciering voor de middenklasse is natuurlijk gekoppeld aan de vermogenssamenstelling van de meeste huishoudens, namelijk het eigenwoningbezit. Het feit dat deze hypotheken ook diende als onderpand voor vele financiële producten, toont de verwevenheid van de vermogensverdeling met de macro-financiële stabiliteit (Brunnermeier en Sannikov, 2014).

Hypotheekschulden dienden echter niet alleen als onderpand voor vele financiële producten; ze waren in een directere zin ook een belangrijk onderdeel van de balans van vele financiële instellingen. Hierdoor werden ze indirect ook een belangrijke vermogenstitel voor de bedrijven wiens kapitaal was belegd door financiële instellingen en ook van de directe aandeelhouders van deze instellingen; in beide gevallen gaat het om de vermogendste huishoudens. De sterke stijging van schulden van de onderkant van de

vermogensverdeling is dus direct gelinkt aan de stijging van vermogens aan de top (zie Mian, Straub en Sufi 2021 voor bewijs voor de VS).

In algemenere zin is het dragen van risico in de economie een taak die direct of indirect bij de vermogendste huishoudens terecht komt. De concentratie van vermogens bij de top is hoofdzakelijk een compositie-effect: de vermogendste huishoudens bezitten risicodragende vermogenstitels, die hogere rendementen genereren. Dit heeft echter belangrijke consequenties voor ons begrip van financiële markten. Financiële markten zijn belangrijk voor het diversifiëren van individueel risico, waardoor de economie stabiel is voor schokken. Geaggregeerd risico is echter niet te diversifiëren, en moet dus gedragen worden door diegenen die dat risico op zich willen nemen. Verschillende analyses laten zien dat het grootste gedeelte van dit geaggregeerde risico gedragen wordt door een kleine groep zeer vermogende huishoudens, die zeer veel hebben belegd in zeer risicovolle titels (Bach, Calvet en Sodini 2020; Gabaix en Koijen 2021). Dit betekent dat het ontstaan en het beheersen van financiële crises niet los kan worden gezien van de vermogensverdeling. Dit is een veld waar nog weinig onderzoek naar is gedaan, mede doordat weinig landen de data hebben om dit verband systematisch te onderzoeken; Nederland is een van de weinige landen waar dit redelijk zou kunnen. Wederom zouden pensioenfondsen hier een dempende rol kunnen spelen, doordat zij ook in risicovolle vermogenstitels beleggen en het risico in financiële markten dus over een relatief grote groep huishoudens spreiden.

Sociaaleconomische gevolgen

In deze paragraaf worden twee sociaaleconomische gevolgen besproken van een scheve vermogensverdeling: het effect op de sociale mobiliteit en kansengelijkheid, en op de weerbaarheid van de democratie.

Erfenissen en sociale mobiliteit

De primaire wijze waarop een scheve vermogensverdeling de sociale mobiliteit en kansengelijkheid beïnvloedt, is middels schenkingen en erfenissen. Waar er relatief veel onderzoek bestaat naar de inkomensmobiliteit, is de mobiliteit in de vermogensverdeling relatief onontgonnen. De literatuur die bestaat vindt enigszins tegenstrijdige effecten van erfenissen. Black et al. (2022) bestuderen erfenissen in Noorwegen. Zij analyseren het belang van erfenissen en schenkingen als percentage van de totale vermogensaanwas; dit percentage is verwaarloosbaar voor het overgrote gedeelte van de verdeling. Alleen de top van de verdeling heeft een relatief groot gedeelte van vermogensaanwas door erfenissen. Deze conclusie wordt gedeeld door Halvorsen et al. (2021), die ook naar Noorse microdata kijken. Halvorsen et al. benaderen het belang van erfenissen iets anders: zij kijken naar de vermogensverdeling in 2015, en proberen te achterhalen waar de huishoudens in elke vermogensklasse zich in de 20 jaar voor 2015 bevonden[241]. Hierbij kijken ze ook naar de oorzaken van stijgingen of relatieve stabiliteit, waaronder erfenissen. Gezien ze dezelfde data gebruiken als Black et al., is het niet verrassend dat ook zij een relatief kleine rol voor erfenissen vinden. Wel wijzen Halvorsen et al. op de grote heterogeniteit binnen vermogensklassen: waar de meeste huishoudens relatief weinig erfenis ontvangen, is er een groep huishoudens die zeer veel erfenis ontvangt; en dit is met name van belang voor de top van de vermogensverdeling. Deze conclusies worden in de Deense context weersproken door Boserup, Kopczuk en Kreiner (2016), die schatten dat erfenissen goed zijn voor een kwart van het vermogen van een erfgenaam na de erfenis.

[241] *Aangezien hier selectie-effecten kunnen optreden, kijken de auteurs ook naar de dynamiek van de vermogensverdeling gesorteerd op de verdeling in 1993.*

Dezelfde auteurs vinden ook dat erfenissen de vermogensongelijkheid verkleint, omdat erfenissen doorgaans een herverdeling zijn van oudere generaties – die in doorsnee vermogender zijn – aan jongere generaties. Dit beeld wordt echter weersproken door Nekoei en Seim (2021). Zij gebruiken Zweedse data en documenteren dat hoewel op korte termijn erfenissen de vermogensongelijkheid verkleinen, dit effect binnen tien jaar ongedaan is gemaakt. Dit komt omdat de gemiddelde erfgenaam de ontvangen erfenis snel opmaakt, terwijl bij erfgenamen die al vermogend zijn als ze een erfenis ontvangen de ontvangen erfenis na een decennium nog even groot is. Dit verschil tussen de gemiddelde erfgenaam en vermogende erfgenamen zit niet in verschillen in consumptiepatronen of verschillen in arbeidsaanbod na de erfenis, maar in verschillen in het rendement op vermogen. Dit verschil in rendement ligt zowel aan de samenstelling van vermogen – vermogende erfgenamen bezitten en ontvangen vooral risicodragend vermogen, wat een hoger rendement genereert – als een hoger rendement binnen elk vermogensbestanddeel; deze opvallende conclusie is al eerder aan bod gekomen in dit rapport (Bach, Calvet en Sodini 2020; Fagereng et al. 2020).

Deze studies bestuderen wat het belang van erfenissen is voor de vermogensaanwas van erfgenamen. Het is echter ook belangrijk om directer te kijken naar de correlatie tussen de vermogenspositie van erflaters en erfgenamen om te bestuderen in hoeverre kansengelijkheid in vermogen bestaat. Boserup, Kopczuk en Kreiner (2016) schatten een correlatie tussen het vermogen van ouders en dat van kinderen van 0,25, wat een zeer sterke intergenerationele persistentie impliceert, en bovendien een sterkere persistentie dan in inkomen. Black et al. (2020) bevestigen deze lage sociale mobiliteit voor Zweden, en gaan nog een stap verder door te kijken naar de oorzaken van deze lage mobiliteit. Door adoptiekinderen te vergelijken met niet-geadopteerde kinderen kunnen ze de relatieve impact van *nature* en *nurture* bestuderen. Hun resultaten zijn opvallend: *Nature* doet er nauwelijks toe, terwijl *nurture* een zeer grote rol speelt. Adoptiekinderen die door vermogende ouders zijn geadopteerd, worden later vermogender dan kinderen die door niet-vermogende ouders worden geadopteerd. Het vermogen van de biologische ouders speelt hierin een veel kleinere rol, wat suggereert dat het milieu waarin de kinderen opgroeien veel belangrijker is dan genetische of biologische kenmerken. Deze conclusies worden niet beïnvloed door de samenstelling van vermogen; binnen elk vermogensbestanddeel wordt dezelfde tendens waargenomen. Deze rol van het sociaaleconomische milieu wordt ook in Noorwegen waargenomen door Fagereng, Mogstad en Rønning (2021), die in een vergelijkbare opzet aantonen dat Koreaans-Noorse adoptiekinderen die in vermogende families terecht komen vermogender worden dan adoptiekinderen die door minder vermogenden worden geadopteerd. Deze studies suggereren dat het sociale milieu tijdens de jeugd veel uitmaakt voor de vermogensaanwas van huishoudens. Deze conclusie wordt bevestigd door Boserup, Kopczuk en Kreiner (2018). Zij bestuderen het vermogen dat Deense kinderen van hun ouders tijdens hun jeugd krijgen. Dit jeugdvermogen is bepalender voor het vermogen dat deze kinderen tijdens hun leven opbouwen dan erfenissen die ze later van hun ouders ontvangen. De auteurs interpreteren dit resultaat in het licht van sociaaleconomisch milieu: Het opgebouwde vermogen tijdens de jeugd is te klein om de latere vermogensopbouw te verklaren, maar hangt samen met het spaargedrag van de ouders en andere informele transfers. Als een kind dus vermogen ontvangt tijdens zijn jeugd, hangt dit vaak samen met een bredere opvoeding waarin vermogensopbouw wordt gestimuleerd.

Al deze studies gebruiken Scandinavische data, die tot de beste wereldwijd behoort. Een nadeel van deze studies is dat ze relatief korte tijdsspannes bestuderen, tussen de vijftien en dertig jaar. Er bestaat suggestief bewijs voor sterke persistentie in vermogensongelijkheid op de zeer lange termijn, bijvoorbeeld door Barone en Mocetti (2021). Zij gebruiken een gedetailleerde dataset die alle inwoners van Florence in 1427 bevat, alsook hun beroep, inkomen en vermogen. Vervolgens linken zij deze Middeleeuwse data aan hedendaagse Florentijnse data door achternamen te koppelen. Vermogen blijkt verrassend persistent door de afgelopen zes eeuwen heen: Florentijnen met een rijke voorouder in 1427 zijn vandaag de dag waarschijnlijk ook vermogend. Hoewel een dergelijke koppeling op achternamen minder overtuigend is

dan de administratieve Scandinavische data, suggereert deze studie wel dat een aanzienlijk deel van de huidige vermogensongelijkheid al zeer lang terugvoert.

Democratische weerbaarheid

In hoeverre hebben vermogende huishoudens een grotere invloed op het politieke proces dan minder vermogenden? Deze vraag onderzoeken is uitdagend, omdat donaties vaak niet openbaar zijn; bovendien is het aannemelijk dat de invloed van vermogenden, zo die bestaat, voor een groot deel plaatsvindt via hun sociale netwerken en cultureel kapitaal, wat nog ingewikkelder te meten valt. Niettemin bestaan er enkele studies naar de invloed van vermogen op politieke instituties. Van Bavel (2018) analyseert de opkomst en ondergang van markteconomieën op de lange termijn. Hij identificeert drie premoderne markteconomieën – gedefinieerd als economieën waar de markt het dominante allocatiemechanismen is in de inputmarkten voor arbeid, kapitaal en land: Middeleeuws Irak, de Italiaanse stadstaten, en de Republiek der Nederlanden. In alle drie de gevallen beschrijft Van Bavel een proces waarin in eerste instantie politieke en economische vrijheid hand in hand gaan. Gaandeweg veroorzaakt de groei van de markteconomie echter vermogensongelijkheid, en de groep vermogenden in deze historische economieën wendt vervolgens hun invloed aan om politieke macht te vergaren. Dit heeft tot gevolg dat vervolgens ook de economie stagneert: de politieke instituties bevoordelen de *insiders* ten koste van innovatie en werkelijke competitieve economie. Van Bavel suggereert dat deze cyclus ook zichtbaar is in de twee recentste markteconomieën, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Naast dit historische bewijs zijn er ook enige studies naar de invloed van topvermogens in het huidige democratische bestel. Deze literatuur wordt goed samengevat in Scheve en Stasavage (2017). Zij zijn sceptisch over de invloed van vermogensongelijkheid op democratische instituties, en wijzen erop dat een hoge vermogensongelijkheid in veel landen goed samengaat met democratie. Het meeste bewijs voor eeen disproportionele invloed van de rijksten komt uit de Verenigde Staten, waar de financiering van politieke campagnes zowel erg gederugeleerd als relatief transparant is. Verscheidene studies wijzen erop dat deze financiering erg ongelijk is verdeeld en dat politici vaak de belangen van hun vermogendste achterban behartigen in plaats van de mediane kiezer in hun achterban (Bartels 2008; Gilens 2012). Scheve en Stasavage wijzen er echter op dat in veel politieke systemen het veel moeilijker is voor parlementsleden om los van partijdiscipline te stemmen, waardoor dit buiten de VS moeilijk te meten zal zijn.

7. Conclusies

Wat hebben we geleerd in dit rapport? Door hoofdstuk 2 weten we dat de definitie van vermogen ruim of smal kan zijn; hierbij geldt dat de onderzoeksvraag leidend dient te zijn voor welke definitie wordt gehanteerd. Hoofdstuk 2 bespreekt ook dat maatstaven die de gehele verdeling samenvatten (zoals de Gini) imperfecties kennen, maar dat dit ook geldt voor relatief eenvoudigere maatstaven zoals topvermogensaandelen. Het hoofdstuk doet ook concrete aanbevelingen om tot een nog volledigere vermogensregistratie in Nederland te komen. Met name een beter zicht op de verdeling van pensioenvermogen, alsook van verschillende slecht geregistreerde bestanddelen zoals cryptovaluta, zou de registratie beter maken. Ook is het waardevol om inzicht te krijgen in verschillende soorten beleggingen, die nu als geaggregeerd geheel voor box 3 worden aangegeven.

Uit hoofdstuk 3 leren we dat de Nederlandse vermogensverdeling met name aan het eind van de negentiende eeuw zeer scheef was, ook in internationaal opzicht. Sinds de jaren ’80 stijgt de private vermogens-inkomensratio weer, hoewel dit slechts in mindere mate terug te zien valt in de topvermogensaandelen; dit ligt ook aan de gebreken van de data voor 1993. Vanaf 2006 hebben we de vermogensverdeling (exclusief pensioenvermogen) uitgebreid kunnen bestuderen. De eigen woning is de

dominante vermogenstitel van de meeste huishoudens; aan de bovenkant van de verdeling domineert aanmerkelijk belang. De onderkant van de verdeling wordt gekenmerkt door negatieve vermogens; hierbij spelen nog verschillen tussen het onderste percentiel, dat voor een groot deel bestaat uit ondernemers met veel bezittingen maar met nog meer schulden, en de rest van de onderkant, waar de schulden vooral uit hypotheekschuld bestaan en waar de waarde van het bezit gering is. De daling van de huizenprijzen na de crisis heeft ook tot een merkbare intensivering van het aantal huishoudens met negatief vermogen geleid, wat na de stijgingen van de huizenprijs sinds 2015 weer is afgenomen. Die huizenprijsstijging bepaalt ook voor een grote mate de vermogenspositie van de brede middengroep in de verdeling. Internationaal worden vergelijkbare trends gesignaleerd, met eenzelfde verschillende rol voor huizenvermogen bij de middenklasse en financieel en bedrijfsvermogen aan de bovenkant.

Hoofdstuk 4 is conceptueler van aard, maar biedt veel aanknopingspunten voor vervolgonderzoek in de Nederlandse context. De literatuur suggereert dat de vermogensverdeling een centrale plaats verdient in het ontwerp van conjunctuurbeleid en ook in het macro-financieel beleid. Bovendien lijkt de vermogensongelijkheid de rente te hebben gedrukt, waardoor allerlei andere aspecten van macro-economisch beleid – zoals de houdbaarheid van de staatsschuld – worden beïnvloed. Op sociaal-maatschappelijk vlak lijkt de sociale mobiliteit in vermogens laag te zijn, en lijken erfenissen de ongelijkheid op korte termijn te verkleinen maar op middellange termijn te vergroten; de impact op democratische instituties is moeilijker vast te stellen. De Nederlandse context biedt een uitstekende kans om deze inzichten, voor een groot deel gebaseerd op theoretische modellen, te toetsen aan de hand van de kwalitatief hoogstaande microdata van de vermogensstatistiek. Dit rapport heeft dan ook als doel gehad om in kaart te brengen wat voor kwesties er spelen rond de vermogensverdeling, en waar de huidige inzichten nog aangevuld en gebruikt kunnen worden door wetenschappers en beleidsmakers.

8. Literatuur

Albers, Thilo N.H., Charlotte Bartels, en Moritz Schularick. 2020. „The distribution of wealth in Germany, 1895-2018." *EconTribute Report*.

Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, en Salvatore Morelli. 2018. „Top wealth shares in the UK over more than a century." *Journal of Public Economics* 162: 26-47.

Arts, Koos, en Noortje Pouwels-Urlings. 2020. *Pensioenvermogen en vermogensongelijkheid*. CBS.

Auclert, Adrien. 2019. „Monetary Policy and the Redistribution Channel." *American Economic Review* 109 (6): 2333–2367.

Auclert, Adrien, en Matthew Rognlie. 2018. „Inequality and Aggregate Demand." *NBER Working Paper* 24280.

Auclert, Adrien, Hannes Malmberg, Frédéric Martenet, en Matthew Rognlie. 2021. „Demographics, Wealth, and Global Imbalances in the Twenty-First Century." *Mimeo*.

Bach, Laurent, Laurent Calvet, en Paolo Sodini. 2020. „Rich Pickings? Risk, Return, and Skill in Household Wealth." *American Economic Review* 110 (9): 2703-2747.

Barone, Guglielmo, en Sauro Mocetti. 2021. „Intergenerational Mobility in the Very Long Run: Florence 1427–2011." *Review of Economic Studies* 88 (4): 1863–1891.

Bartels, Larry. 2008. *Unequal Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Bauluz, Luis, Filip Novokmet, en Moritz Schularick. 2021. „Anatomy of the Global Savings Glut." *Mimeo.*

Berben, Robert-Paul, Ide Kearney, en Robert Vermeulen. 2018. „DELFI 2.0, DNB's Macroeconomic Policy Model of the Netherlands." *DNB Occasional Studies* 16 (5).

Black, Sandra E., Paul J. Devereux, Fanny Landaud, en Kjell G. Salvanes. 2022. „The (Un)Importance of Inheritance." *Mimeo.*

Black, Sandra E., Paul J. Devereux, Petter Lundborg, en Kaveh Majlesi. 2020. „Poor Little Rich Kids? The Role of Nature versus Nurture in Wealth and Other Economic Outcomes and Behaviours." *Review of Economic Studies* 87 (4): 1683–1725.

Blanchet, Thomas, en Clara Martínez-Toledano. 2021. „Distributional Financial Accounts for Europe, 1995--2020." *Mimeo.*

Bos, Wim. 2021. *Herziening van de Inkomensstatistiek, 1977--2011.* CBS.

Bos, Wim, Marion Van den Brakel, en Ferdy Otten. 2018. *Meten van inkomen en inkomensongelijkheid.* CBS.

Boserup, Simon H., Wojciech Kopczuk, en Claus T. Kreiner. 2018. „Born With A Silver Spoon? Danish Evidence on Wealth Inequality in Childhood." *Economic Journal* 128 (612): 514-544.

Boserup, Simon H., Wojciech Kopczuk, en Claus T. Kreiner. 2016. „The Role of Bequests in Shaping Wealth Inequality: Evidence from Danish Wealth Records." *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106 (5): 656-661.

Bruil, Arjan. 2019. „A complete measure of wealth and wealth inequality." *Mimeo.*

CBS. 2021. „Aanvullende onderzoeksbeschrijving Vermogensstatistiek van huishoudens (vanaf 2006)."

CBS. 2014. „Uitgebreide onderzoeksbeschrijving statistiek Vermogens van Huishoudens."

Chatterjee, Aroop, Léo Czajka, en Amory Gethin. 2020. „Estimating the distribution of household wealth in South Africa." *WIDER Working Paper* 45.

Fagereng, Andreas, Luigi Guiso, Davide Malacrino, en Luigi Pistaferri. 2020. „Heterogeneity and persistence in returns to wealth." *Econometrica* 115 (1): 115-170.

Fagereng, Andreas, Magne Mogstad, en Marte Rønning. 2021. „Why Do Wealthy Parents Have Wealthy Children?" *Journal of Political Economy* 129 (3): 703-756.

Gabaix, Xavier, en Ralph Koijen. 2021. „In Search of the Origins of Financial Fluctuations: The Inelastic Markets Hypothesis." *Mimeo.*

Garbinti, Bertrand, Jonathan Goupille-Lebret, en Thomas Piketty. 2021. „Accounting for wealth-inequality dynamics: Methods, estimates, and simulations for France." *Journal of the European Economic Association* 19 (1): 620-663.

Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America.* Princeton: Princeton University Press.

Greenwald, Daniel, Matteo Leombroni, Hanno Lustig, en Stijn Van Nieuwerburgh. 2021. „Financial and Total Wealth Inequality with Declining Interest Rates." *Mimeo.*

Halvorsen, Elin, Joachim Hubmer, Serdar Ozkan, en Sergio Salgado. 2021. „Why are the Wealthiest So Wealthy? An Empirical-Quantitative Investigation of Lifecycle Wealth Dynamics." *Mimeo.*

Kaplan, Greg, Benjamin Moll, en Gianluca Violante. 2018. „Monetary Policy According to HANK." *American Economic Review* 108 (3): 697-743.

Kaplan, Greg, Gianluca Violante, en Justin Weidner. 2014. „The Wealthy Hand-to-Mouth." *Brookings Papers on Economic Activity* 2014 (1): 77-138.

Kopczuk, Wojciech, en Emmanuel Saez. 2004. „Top wealth shares in the United States, 1916–2000: Evidence from estate tax returns." *National Tax Journal* 57 (2): 445-487.

Leenders, Wouter, Arjan Lejour, Simon Rabaté, en Maarten van 't Riet. 2020. „Offshore Tax Evasion and Wealth Inequality: Evidence from a Tax Amnesty in the Netherlands." *CPB Discussion Paper.*

Mian, Atif, Ludwig Straub, en Amir Sufi. 2021. „The Savings Glut of the Rich." *NBER Working Paper* 26941.

Mian, Atif, Ludwig Straub, en Amir Sufi. 2021. „What explains the decline in r*? Rising income inequality versus demographic shifts." *Jackson Hole Economic Symposium proceedings.*

Nekoei, Arash, en David Seim. 2021. „How Do Inheritances Shape Wealth Inequality? Theory and Evidence from Sweden." *Mimeo.*

Novokmet, Filip, Thomas Piketty, en Gabriel Zucman. 2018. „From Soviets to oligarchs: inequality and property in Russia, 1905-2016." *Journal of Economic Inequality* 16 (2): 189-223.

Piketty, Thomas, Emmanuel Saez, en Gabriel Zucman. 2018. „Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States." *Quarterly Journal of Economics* 133 (2): 553-609.

Piketty, Thomas, en Gabriel Zucman. 2014. „Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700--2010." *Quarterly Journal of Economics* 129 (3): 1255-1310.

Piketty, Thomas, Gilles Postel-Vinay, en Jean-Laurent Rosenthal. 2006. „Wealth concentration in a Developing Economy: Paris and France, 1807-1994." *American Economic Review* 96 (1): 236-256.

Piketty, Thomas, Li Yang, en Gabriel Zucman. 2019. „Capital accumulation, private property, and rising inequality in China, 1978–2015." *American Economic Review* 109 (7): 2469-96.

Potharst, Rob. 2022. „Estimating the parameters of a lognormal distribution using grouped censored data." *Econometric Institute Report* EI 2022-01.

Roine, Jesper, en Daniel Waldenström. 2009. „Wealth concentration over the path of development: Sweden, 1873–2006." *Scandinavian Journal of Economics* 111 (1): 151-187.

Sabelhaus, John, en Alice Henriques Volz. 2020. „Social Security Wealth, Inequality, and Lifecycle Saving." *NBER Working Paper* 27110.

Saez, Emmanuel, en Gabriel Zucman. 2016. „Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data." *Quarterly Journal of Economics* 131 (2): 519-578.

Smith, Matthew, Owen Zidar, en Eric Zwick. 2021. „Top Wealth in America: New Estimates and Implications for Taxing the Rich." *NBER Working Paper* 29374.

Teulings, Coen, en Richard Baldwin. 2014. *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. VoxEU.

Toussaint, Simon J., Amaury De Vicq, Michail Moatsos, en Tim Van der Valk. 2022. „Household Wealth and its Distribution in the Netherlands, 1854--2019." *Mimeo*.

Toussaint, Simon, Bas van Bavel, Wiemer Salverda, en Coen Teulings. 2020. „Nederlandse vermogens schever verdeeld dan gedacht." *ESB* 105 (4789): 438-441.

Van Bavel, Bas. 2018. *De onzichtbare hand: Hoe markteconomieën opkomen en neergaan*. Prometheus.

van Bavel, Bas, en Ewout Frankema. 2017. „Wealth Inequality in the Netherlands, c. 1950-2015. The Paradox of a Northern European Welfare State." *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 14 (2): 29-62.

Vermeulen, Philip. 2018. „How Fat is the Top Tail of the Wealth Distribution?" *Review of Income and Wealth* 64 (2): 357-387.

Waldenström, Daniel. 2021. „Wealth and History: An Update." *IFN Working Paper* 1411.

Wilterdink, Nico. 1984. *Vermogensverhoudingen in Nederland. Ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

BIJLAGE 5

Deskresearch spaar- en leengedrag

1. Overzicht hoofdstuk

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van diverse gedragsinzichten die een rol spelen bij het spaar- en leengedrag van mensen, en daarmee bij vermogensopbouw en -verdeling. Hierbij richten we ons vooral op psychologische aspecten die in het klassieke beleidseconomische denken over spaar- en leengedrag tot dusverre minder aandacht hebben gekregen. Het klassieke beleidseconomische denken richt zich op de 'homo economicus', een beeld waarin de mens rationele economische beslissingen treft om het verwachte nut of vooruitzicht daarop te maximaliseren. Dat blijkt in de realiteit niet het geval te zijn. De inzichten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op literatuuronderzoek. Daarnaast zijn ook inzichten vergaard in gesprekken met externe deskundigen en stakeholders. Hieronder worden eerst de algemene gedragsinzichten besproken, waarna we vervolgens ingaan op de relevantie hiervan voor sparen en lenen.

2. Algemene gedragsinzichten

Present bias

Vermogensopbouw hangt samen met de manier waarop mensen afwegingen maken tussen het heden en de toekomst (bijvoorbeeld nu extra sparen en later een onbezorgd pensioen, of nu op krediet een dure auto kopen en later potentiele financiële stress). Zulke intertemporele afwegingen spelen ook in allerlei andere domeinen. Zo nemen mensen zich voor om gezonder te gaan leven, maar roken toch vandaag nog een sigaret. Uit onderzoek blijkt dat mensen in allerlei domeinen een sterke neiging hebben om te kiezen voor genot en gemak in het heden en daarbij onvoldoende rekening te houden met de toekomst. Deze neiging wordt "present bias" genoemd. Hieraan gerelateerd is de neiging tot inertie (inactiviteit) - vooral bij acties die zich pas op langere termijn baten opleveren.

Sommige mensen hebben een sterkere neiging tot present bias dan anderen (Anderson et al., 2010; Falk et al., 2018). Dit komt deels door aanleg. Ook spelen demografische factoren een rol. Zo hebben mannen gemiddeld genomen een sterker neiging tot present bias dan vrouwen (Falk et al., 2018), en daarnaast is ook de variantie in present bias groter onder mannen (Thöni & Volk,2020). Kinderen worden geduldiger naarmate ze ouder worden, maar vanaf middelbare leeftijd neemt de present bias juist weer toe (Dittrich & Leopold, 2014; Falk et al., 2018).

Tijdsvoorkeuren kunnen veranderen. Zo blijkt uit een aantal studies dat bepaalde onderwijsinterventies – zoals een programma waarbij leerlingen leren zich in te leven in hun toekomstige zelf – alsmede het aantal jaren genoten onderwijs langdurige positieve effecten kunnen hebben op geduld (Perez-Arce, 2017; Alan & Ertac, 2018; Lurhmann et al., 2018).

Ook situationele factoren hebben invloed. Zo maakt stress, bijvoorbeeld als gevolg van armoede of een echtscheiding, dat we meer present-biased zijn (Bovens et al., 2017[242]). Daarnaast worden onze tijdsvoorkeuren ook beïnvloed door emoties en stemmingen. Zo maakt verdriet ons meer present-biased (Lerner et al., 2013) en zorgen positieve gevoelens er juist voor dat we geduldiger zijn (Ifcher & Zarghamee, 2011).

Risico- en verliesaversie

Onze houding t.a.v. risico's en onzekerheden heeft ook invloed op vermogensopbouw. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de keuze voor het storten van geld op een spaarrekening met gegarandeerd lage rente of het beleggen in aandelen. Of aan iemand die moet inschatten hoe groot de kans is dat de wasmachine stuk zal gaan, en hoeveel geld daarvoor opzij te zetten. Het onderschatten van mogelijke negatieve gebeurtenissen wordt ook normalcy bias genoemd. Hierbij geldt dat de meeste mensen risicoavers zijn; we geven de voorkeur aan opties waarbij de spreiding in mogelijke uitkomsten kleiner is. Zo blijkt uit labexperimenten dat de meeste mensen de voorkeur

[242] *In het WRR rapport "Weten is Nog Geen Doen" (2017) wordt de term "doenvermogen" geïntroduceerd om te beschrijven dat mensen geregeld nalaten om de benodigde acties te nemen voor hun eigen toekomstige welzijn - zoals het tijdig opzeggen van een abonnement, of het openen van een spaarrekening - zelfs wanneer zij wel zich bewust zijn dat ze dit eigenlijk wel zouden moeten doen. In zulke gevallen kan worden gesproken van begrensd doenvermogen. Dit concept hangt nauw samen met present-bias, en de neiging tot het nalaten van gedrag waarmee we ons langere-termijn welzijn zouden kunnen verhogen.*

geven aan optie A (50% kans op €2.00 en 50% kans op €1.60) boven optie B (50% kans op €3.85 en 50% kans op €0.10), ook al is de verwachte opbrengst – dwz kans * bedrag - 10% hoger bij optie B (Holt & Laury, 2002).

Risicovoorkeuren variëren – net als tijdsvoorkeuren – tussen mensen (Falk et al., 2018, Harrison et al. 2007, von Gaudecker et al., 2011) en worden eveneens beïnvloed door aanleg, demografische factoren, opvoeding en levensloop (Barnea et al., 2010; Linner et al., 2020; Sias et al., 2020). En risicovoorkeuren worden ook beïnvloed door emoties; zo versterkt angst de neiging tot risicomijdend gedrag (Cohn et al., 2015; Cahlíková & Cingl, 2017), en leiden positieve emoties er juist toe dat we meer risico's nemen (Nguyen & Noussair, 2014).

Wanneer we iets kunnen verliezen, bijvoorbeeld onze inleg bij een belegging, geven we juist vaak de voorkeur aan *meer* onzekere opties als we daarmee ook een kans hebben om het verlies geheel te ontlopen (bijvoorbeeld 50% kans -€1.000 en 50% kans op geen enkel verlies), zelfs wanneer de verwachte uitkomst bij een zeker verlies (bijvoorbeeld 100% kans op - €200) objectief gezien beter is. Dit fenomeen wordt verliesaversie genoemd (Tversky en Kahneman, 1992) en dit hangt samen met onze neiging om uitkomsten te evalueren ten opzichte van referentiepunten, waarbij "een verlies meer pijn doet dan dat een equivalente winst plezier geeft". We kennen ook meer waarde toe aan iets wanneer we het al bezitten dan wanneer we het nog niet bezitten, het zgn. endowment effect (Kahneman et al., 1990).

Uit onze verliesaversie vloeit ook voort dat we gevoelig zijn voor de "framing" van opties. Zo verkiezen de meeste mensen een hypothetische interventie waarbij met zekerheid 200 van de 600 levens worden gered boven een interventie waarbij met een 33% (66%) kans iedereen (niemand) wordt gered. Echter, wanneer deze keuze wordt herformuleerd in termen van *niet*-geredde levens - het zgn. "loss frame", d.w.z. (i) gegarandeerd 400 van de 600 mensen dood vs. (ii) 33% (66%) kans op iedereen (niemand) dood, verkiezen de meeste mensen juist de onzekere optie.

<u>Cognitieve biases</u>
Naast de present bias, risicoaversie en verliesaversie wijkt onze oordeelsvorming en ons gedrag ook op een aantal andere manieren systematisch af van de rationele en optimaliserende "homo economicus". Deze afwijkingen worden cognitieve biases genoemd. Zulke biases hangen samen met de inherente begrenzingen van het menselijke brein: we hebben beperkte aandacht, beperkt geheugen en beperkte capaciteit om informatie te verwerken (Simon, 1997; Kahneman, 2011). Daarnaast hebben veel biases een diepe evolutionaire oorsprong en zijn daardoor sterk verankerd in onze psyche (Buss, 2005; Haselton et al., 2015; Santos & Rosati, 2015). Dit maakt dan ook dat enkel het informeren en voorlichten van mensen vaak niet voldoende is om ervoor te voorkomen dat ze ten prooi vallen aan hun eigen biases.

Overmoed en overoptimisme
Mensen hebben een neiging tot overmoed en overoptimisme, zowel ten aanzien van de eigen kennis en kunde als ten aanzien van uitkomsten buiten onze invloedsfeer (Sharot 2011, Johnson 2011). Dit komt o.a. tot uiting in de neiging van investeerders – vooral mannelijke investeerders - om te vaak aandelen te kopen & verkopen, (Barber & Odean, 2001) en de neiging om positieve investeringsuitkomsten beter te onthouden dan negatieve uitkomsten (Walters et al., 2021). Overmoed kan ook tot uiting komen in onze neiging tot het overschatten van ons vermogen tot zelfcontrole en het maken van "verstandige keuzes" (zie o.a. DellaVigna & Malmendier, 2006).

Aandacht en geheugen
Mensen hebben begrensde aandacht en een begrensd geheugen. Zo hebben we de neiging om bij onze oordeelsvorming sterker af te gaan op informatie en herinneringen die we makkelijk naar boven kunnen halen; de zgn. availability heuristic (Tversky & Kahneman, 1973). In het verlengde hiervan ligt het feit dat we disproportioneel beïnvloed worden door meer opvallend informatie en prikkels, de zgn. salience bias. Zo hebben gebruiksbelastingen sterkere gedragseffecten wanneer deze meer opvallend en zichtbaar zijn voor consumenten (Chetty et al., 2009; Finkelstein, 2009) en zijn investeerders meer geneigd om aandelen die in prijs dalen vast te houden wanneer de aankoopprijs van dit aandeel extra zichtbaar is (Frydman & Wang, 2020). Ook hebben investeerders de neiging om investeringsbeslissingen die goed uitpakten beter te onthouden dan slechte beslissingen, en maken zij vervolgens vanuit het overoptimisme dat voortvloeit uit deze "memory bias" suboptimale keuzes over herinvesteringen (Gödker et al., 2020).

Overige biases
Daarnaast zijn er vele andere cognitieve biases. Relevant hierbij is o.a. onze neiging om identieke uitkomsten - zoals een bepaald geldbedrag - anders te waarderen en behandelen afhankelijk van de categorieën en labels die hieraan verbonden zijn, de zgn. mental accounting bias (Thaler, 1985; Zhang & Sussman, 2018). In het verlengde hiervan ligt de neiging om keuzes te beschouwen in een nauw kader; bijvoorbeeld een consument die bij de overweging om iets te kopen enkel kijkt naar de andere producten die hij die dag tijdens het winkelen heeft gekocht ("narrow bracketing"), en niet naar zijn consumptiegedrag in de voorgaande dagen ("broad bracketing"). Ook hebben mensen ook de neiging om exponentiele groei te onderschatten, bijvoorbeeld bij rente-op-rente (Stango en Zinman, 2009). Daarnaast hebben mensen de neiging om bij het inschatten van kansen te sterk af te gaan op specifieke gevallen en te weinig rekening te houden met de algemene prevalentie, de zgn. base rate fallacy. Zo overschatten investeerders systematisch de kans op een beurscrash omdat ze in hun oordeelsvorming te veel afgaan op specifieke informatie uit mediaberichten en te weinig op historische data (Goetzmann et al., 2017).

3. Relevantie voor sparen en lenen

Buffers

Al jaren weten we dat een deel van de Nederlanders te weinig geld achter de hand houdt om onverwachte gebeurtenissen op te vangen. Zo had 31% van de Nederlanders in 2019 onvoldoende geld achter de hand om zijn twee duurste bezittingen direct te kunnen vervangen; een situatie die (bijna) onveranderd is ten opzichte van 2015 (Van der Schors et al., 2019). Hoewel door de lockdown(s) het spaarsaldo van Nederlandse huishoudens is gestegen (DNB, 2022, 28 februari), is het spaarsaldo niet evenwichtig over de Nederlandse huishoudens verdeeld. Ook in 2021 blijkt een kwart van de Nederlanders nog geen 2.000 euro aan spaargeld te hebben (Groen & van Gaalen, 2021). Deze mensen zijn kwetsbaar, want een ongeluk zit in een klein hoekje. De wasmachine gaat stuk, de apk-keuring van de auto valt tegen of die nieuwe mobiele telefoon valt kapot. Zulke uitgaven komen vaak onverwacht en kunnen het begin van een (snel oplopende) schuld zijn.

<u>Sparen door de jaren heen</u>

Aandacht voor spaargedrag is niet nieuw. Hieronder enkele krantenknipsels om te illustreren hoe er al sinds vele jaren wordt nagedacht over dit onderwerp.

Dagblad van het Zuiden, 02-12-1942

De Nutsspaarbank te Haarlem heeft in een der speeltuinen een jeugdspaarbank geopend, zoodat de jeugd daar tevens spaarzaamheid kan leeren. De eerste kleine spaarders aan het loket.

Sparen

is een talent, waarvoor men aanleg hebben kan, maar dat men zich ook met inspanning eigen kan maken. Sparen is niet goedkoop inkoopen, maar zijne behoeften inkrimpen; sparen is ooren en oogen gebruiken en zich elken wenk, elke ontdekking ten nutte maken; het is alleen het noodige zich aanschaffen en daarbij minder op het goedkoope dan op het degelijke zien. Vóór alles is sparen, dat wat men bezit of verwerft, tot op het laatste toe te gebruiken en niets onnut verloren te laten gaan. Wanneer zoowel mannen als vrouwen op die wijze spaarden, dan zouden de sociale vragen, die tegenwoordig de wereld beroeren, lichter beantwoord en zou men tevredener en gelukkiger zijn.

Twentsch Dagblad Tubantia, 15-11-1930

Nieuwe Haarlemsche Courant, 02-05-1888

Te Hamburg is een monument voor de spaarzaamheid opgericht aan den ingang van de groote Spaarkas. Het monument beeldt de noodzakelijkheid van het sparen door de jeugd uit.

Waar een wil is, is niet gelijk een weg

De wil is er wel. Het sparen voor een buffer is al jaren het meest genoemde financiële goede voornemen van Nederlanders (Wijzer in geldzaken, 2021). Ook geeft 88% van de Nederlanders aan dat ze het belangrijk vinden om een buffer te hebben om onverwachte uitgaven te kunnen opvangen (Wijzer in geldzaken, 2021). Maar blijkbaar is dit makkelijker gezegd dan gedaan. In straatinterviews met financieel kwetsbare groepen (Wijzer in geldzaken, in druk) wordt duidelijk dat sparen niet voor iedereen is weggelegd. Hoewel het Nibud met voorbeeldbegrotingen duidelijk maakt dat het ook met een bijstandsuitkering mogelijk is om geld opzij te leggen (Nibud, 2021, 21 oktober), geven geïnterviewden met geldzorgen aan dat het in de praktijk moeilijk is om 'de boog altijd gespannen te houden' (Wijzer in geldzaken, in druk). Verder noemen mensen als reden voor een gebrek aan een financiële buffer dat ze nog wel een vangnet van vrienden en familie hebben waar ze op terug kunnen vallen.

Psychologische drempels

Diverse psychologische drempels spelen een rol bij het ontbreken van een financiële buffer. De eerdergenoemde present bias zorgt ervoor dat men geld liever nu uitgeeft om iets leuks te kopen dan te sparen voor onzekerheden in de toekomst (Xiao & Porto, 2019). Ook de optimisme bias speelt hier een rol (Sharot, 2011). Niet iedereen ziet de noodzaak van een buffer omdat de inschatting wordt gemaakt dat er een (hele) kleine kans is dat dingen kapot zullen gaan en deze vervangen moeten worden. Bovendien worden de kosten van onvoorziene uitgaven vaak onderschat. Waarom zou je daarvoor dan moeten sparen?

Buffer en psychologische gevolgen

Naast de positieve economische gevolgen heeft het hebben van een buffer ook invloed op het psychologisch welzijn van mensen. 'Rust' was het eerste woord waaraan financieel kwetsbaren dachten bij een financiële buffer (Wijzer in geldzaken, in druk). Het hebben van een financiële buffer geeft mensen een veilig gevoel en neemt stress weg. Daarmee wordt ook de financiële schaarste verlaagd die bij veel mensen speelt. Financiële schaarste kan leiden tot een focus op de eigen korte-termijn financiën (Shah et al., 2018; Sharot, 2011). Deze focus neemt zo veel ruimte en aandacht in beslag dat lange-termijn gevolgen (zoals het hebben van een financiële buffer voor noodgevallen) minder goed kunnen worden waargenomen en mensen vaker keuzes maken die niet voordelig voor hen zijn. Het hebben van een buffer vergroot dus de kans dat mensen keuzes maken die ook op de lange termijn verstandig zijn.

Mogelijkheden om mensen te helpen buffersparen

Onderzoek van Burket et al. (2018) laat zien dat het zetten van een doel en erover nadenken, helpt om meer te gaan sparen. Een andere kansrijke manier om mensen aan te zetten tot sparen is door hen te stimuleren telkens op een vast moment iets weg te zetten (Tam & Dholakia, 2014). Dus sparen echt een terugkerende handeling te maken. Hierdoor wordt sparen iets dat elke maand of elke week gebeurt. En niet iets dat speelt in de toekomst. Al deze spaarinterventies zijn van belang voor financieel kwetsbare groepen en dienen dan ook vooral op deze groep te worden gericht.

Pre-commitment en framing

Een andere kans is het om mensen met een berichtje te stimuleren om te sparen wanneer ze ineens een groot bedrag binnenkrijgen, zoals een belastingteruggave of vakantiegeld (zie o.a. Beverly et al., 2006; Roll et al., 2018). Wanneer mensen voor die tijd worden gestimuleerd om hun goede spaarvoornemens uit te spreken (pre commitment), vinden ze het moeilijker om van die voornemens af te wijken als ze dat grote bedrag op hun bankrekening krijgen gestort. Helemaal als dat bedrag zou worden geframed als 'spaarbijdrage' in plaats van 'vakantiegeld' of als 'Pay Yourself First' (Gladstone 2011). Zo zou je ook mensen die bijna klaar zijn met het afbetalen van een studieschuld kunnen stimuleren om dat bedrag te blijven overmaken, maar nu naar een eigen spaarrekening. Het is immers geld dat ze minder snel zullen missen op hun betaalrekening. Ook nu sparen niet meer vanzelfsprekend loont (door de lage rente) is framing relevant. Hoe maak je duidelijk dat het nog wel raadzaam is om geld achter de hand te houden voor het geval er onverwachte uitgaven om de hoek komen kijken.

Spaargedrag kan ook worden gestimuleerd door de framing van de periodieke inleg. Uit een veldexperiment van Hershfield et al. (2020) onder gebruikers van een "financial technology app" blijkt dat het aantal mensen dat zich aanmeldt voor een spaarprogramma vier keer hoger is wanneer dit wordt gepresenteerd als een programma met een dagelijkse inleg van $5 ten opzichte van een framing van een maandelijkse inleg van $150. Vooral onder lagere inkomensgroepen leidde de framing in termen van dagelijkse inleg tot een significant hogere deelname.

Gemak verhogen

Verder wordt het wegnemen van drempels vaak geopperd als hulpmogelijkheid om te sparen. Door het te automatiseren, wordt voorkomen dat mensen 'vergeten' om te sparen. Ook het ongemerkt laten sparen vergroot de kans dat men dit niet vergeet of andere uitgaven prioriteit geeft. Op het moment dat het inkomen binnenkomt meteen een gedeelte automatisch over laten maken naar de spaarrekening. Dit zorgt ervoor dat je geen 'betaalpijn' voelt bij het overmaken van een bedrag naar je spaarrekening.

Niet iedereen heeft echter de luxe om ongemerkt te sparen. Met een kleine portemonnee voel je elke euro die je apart zet. Een mogelijkheid voor mensen die niet elke maand hetzelfde bedrag kunnen sparen is restsparen. Hierbij wordt (automatisch) aan het einde van de maand het overgebleven gedrag naar de spaarrekening overgemaakt. Banken zouden voor klanten die een betaalrekening openen ook automatisch een gekoppelde spaarrekening kunnen openen. Bovendien is er geëxperimenteerd met wisselgeld sparen (Bank of America, 2015). Bij elke inkoop wordt het bedrag naar boven afgerond en gaat direct naar de spaarrekening. Ook pinsparen is een mogelijkheid om ongemerkt te sparen. Hierbij wordt een bepaald percentage van de gepinde bedragen direct overgemaakt naar de spaarrekening (bron: alleszondercreditcard.nl).

Hoewel banken reeds verschillende tools en hulpmiddelen aanbieden om het (buffer)sparen te vergemakkelijken, is het de vraag of die wel worden gebruikt door de mensen die dit het hardst nodig hebben. Vaak worden die tools gebruikt door mensen die affiniteit hebben met financiën en zich ook zonder die tools wel zouden redden. Als deze tools voor iedereen automatisch aangezet zouden worden met de keuze om de tool te kunnen uitzetten (default aan met opt-out) zouden kunnen helpen om ook die groep te helpen die hier niet zelf naar op zoek zou gaan. Ook zouden banken op basis van beschikbare data kunnen inschatten welke klanten hierbij gebaat zouden zijn.

Spaarvorderingen zichtbaar maken

In plaats van sparen ongemerkt te laten verlopen kan het ook juist helpen om spaarvorderingen zichtbaar te maken. Vooral bij mensen die iedere euro die ze sparen direct voelen in hun portemonnee; die willen ook graag zien wat al die moeite hen oplevert. Dit is getest in een experiment in Kenia waarbij spaarders een grote gouden munt kregen om daarop elke week hun spaaractie bij te houden (Akbas et al., 2016). Deze groep had na afloop twee keer meer gespaard dan anderen. Door sparen zichtbaar te maken is het eerder een onderwerp van gesprek en worden sociale normen gebruikt om mensen te motiveren om ook te starten met sparen. Een eerste onderzoek van de ING in Nederland met de woonbuurt als sociale groep was helaas niet succesvol, maar in andere vormen biedt dit wellicht kansen (Dur et al., 2021).

Baten naar voren

Door spaargedrag te koppelen aan (potentiële) baten in het heden zijn mensen sneller geneigd om wat geld opzij te zetten. Zo blijkt uit diverse lab- en veldexperimenten in diverse landen dat de introductie van loterijen waarbij spaarders meedingen naar geldprijzen mensen ertoe motiveert om meer te sparen, en dat ze hierdoor ook minder geld uitgeven aan gokken en andere loterijen (zie o.a. Cole et al., 2021; Filiz-Ozbay et al., 2015; Atalay et al., 2014). Zulke "prize-linked savings" systemen zijn bij ons weten nog niet in Nederland toegepast, maar bieden potentie om spaargedrag te stimuleren.

Pensioen

Sparen voor toekomst

Sparen voor later vraagt van individuen om een afweging te maken tussen het heden en de toekomst. De meeste Nederlanders sparen via hun werkgever verplicht voor hun pensioen in de tweede pijler. Toch blijkt 13% van de werknemers (in 2019; CBS 2022) onder de zogeheten 'witte vlek' te vallen: werknemers zonder pensioenregeling via de werkgever. Dan zijn er ook nog

Nederlanders zonder werkgevers. Uit onderzoek van bijvoorbeeld Zwinkels et al. (2017) blijkt dat ongeveer 40% van de zelfstandigen in Nederland te weinig voor zijn pensioen spaart. Er is dus een groep Nederlanders die niet spaart, te weinig spaart of te laat begint met sparen voor hun pensioen.[243] Verschillende (psychologische) drempels spelen hierbij een rol: *present bias*, verliesaversie en *projection bias*.

Mensen zijn van plan om meer te sparen voor hun pensioen en zijn van plan om daar volgende maand mee te beginnen (Choi et al., 2002). Alleen zijn na een maand de voorkeuren veranderd (consumeren nu (present-bias) wordt geprefereerd) en wordt het sparen uitgesteld naar volgende maand. En zo gaat het iedere maand opnieuw. Om deze drempel weg te nemen zijn verschillende interventies onderzocht. In Nederland heeft men bijvoorbeeld geëxperimenteerd met het 'fresh start effect' (BIN NL) - geïnspireerd op Beshears et al. (2021) Dit effect refereert aan de neiging die mensen hebben om actie te ondernemen na een speciale gelegenheid of datum (bijvoorbeeld goede voornemens op 1 januari). Ook kan voor mensen die niet automatisch sparen voor hun pensioen, sparen voelen als een verlies omdat ze minder kunnen consumeren vandaag. Vooraf committeren aan het gebruiken van een belastingteruggave voor pensioensparen zou kansrijk kunnen zijn. Hoewel gewoon sparen vanuit een belastingteruggave effectief is bevonden voor lage inkomens in de Verenigde Staten (Roll et al., 2019, 2020), blijkt uit later onderzoek van Roll et al. (2021) dat dit in de Verenigde Staten niet werkt als het specifiek gaat om sparen voor pensioen. Een in de Verenigde Staten succesvolle interventie is bedacht door Thaler & Benartzi (2004): *Save more tomorrow*. Hierbij committeren deelnemers zich vooraf om een gedeelte van hun toekomstige salarisverhoging automatisch te gebruiken voor een pensioenspaarproduct. De interventie bestaat uit drie elementen. Het eerste element is vooraf committeren om in de toekomst voor het pensioen te sparen. Dit helpt om *present bias* voor te zijn. Het tweede element speelt in op verwachte salarisstijgingen om het effect van verliesaversie te minimaliseren. Het derde element werpt juist een drempel op: mensen blijven sparen voor hun pensioen tenzij actief de keuze maken om dat niet meer te doen (*opt-out* in plaats van *opt-in* – zie ook Choi et al., 2004).

Een andere drempel bij het sparen voor pensioen is het inbeelden van je toekomstige zelf. Hierdoor kan het lastig zijn om een inschatting te maken of bijvoorbeeld de AOW voldoende is om alle rekeningen te kunnen blijven betalen. Uit onderzoek van Hershfield et al. (2019) blijkt dat het mogelijk is om het gevoel van verbondenheid tussen het heden en de toekomst te vergroten door het concreter maken van de toekomstige zelf via verouderde afbeeldingen van het individu gecreëerd door de computer.

<u>Uitstelgedrag</u>
Ook stellen individuen beslissingen over hun pensioen uit, of maken ze deze helemaal niet. Zo kunnen ze bang zijn om de 'verkeerde' keuze te maken, doordat ze onvoldoende vertrouwen hebben in hun eigen financiële capaciteiten of bang zijn een beslissing te maken waar ze achteraf spijt van krijgen. Ook wordt pensioen geassocieerd met negatieve emoties, waardoor men er nu nog niet mee bezig wil zijn.
Het inspelen op het gevoel van bekwaamheid (zonder valse verwachtingen te scheppen) zou kunnen helpen. Een interessant initiatief hiertoe is bijvoorbeeld de Britse midlife MOT. Dit is een gratis online ondersteuning gericht op 40, 50 en 60-jarigen om hen aan te moedigen actiever te gaan plannen op de belangrijkste gebieden van werk, welzijn en geld. Het is gericht op zowel werkgevers als werknemers. Ook zouden drempels verlaagd of weggenomen kunnen door het vereenvoudigen van de regelingen (bijvoorbeeld zoals onderzocht in Koopmans e.a. 2021). Een alternatief zou zijn om een slimme standaardoptie te ontwikkelen (gericht op specifieke deelpopulaties) zodat wanneer er geen keuze wordt gemaakt, de uitkomst nog steeds acceptabel is. Eenmaal een keuze gemaakt, is men veelal niet geneigd om de keuze nog aan te passen (Cronqvist et al., 2018). Beleidsmakers dienen zich hiervan bewust van te zijn. Het volgen van *the path of least resistance* zou tot ongewenste uitkomsten zou kunnen leiden op latere leeftijden.

<u>Gemak</u>
Als individuen dan een beslissing (moeten) maken, proberen ze het zichzelf zo gemakkelijk mogelijk te maken. Zo zijn mensen geneigd om te focussen op de informatie die (visueel) opvalt. Ook volgen ze vaak de standaardoptie, bijvoorbeeld omdat dit de minste moeite kost of omdat ze het zien als een impliciet advies (Sunstein 2013; Alonso-García et al., 2021). Verder spelen hier sociale preferenties en interacties een rol: collega's, vrienden en familie en sociale normen kunnen het individu beïnvloeden (Duflo & Saez, 2002, 2003). Dit hoeft niet altijd een positief effect te hebben.

[243] *Er is ook een groep Nederlandse huishoudens die aanzienlijk vermogen opbouwen, maar vooral in illiquide vorm (zoals woningvermogen en pensioenaanspraken). Voor deze groep zouden meer flexibiliteit in de pensioenregeling voordeling kunnen uitpakken (CPB 2021, van Bilsen e.a. 2020)*

Uit onderzoek van Beshears et al. (2015) blijkt dat werknemers juist ontmoedigd leken te worden om te sparen voor pensioen na het zien wat collega's opbouwden. Een, bij ons weten, open vraag in de Nederlandse context is welk kanaal het beste het individu kan bereiken. Is dat de overheid, de werkgever, of een instantie zoals Nibud of Wijzer in Geldzaken?

Gedrag is moeilijk voorspelbaar

Het gedrag van mensen laat zich moeilijk voorspellen en dus de effectiviteit interventies ook. De oordelen en keuzes die we maken worden beïnvloed door allerlei factoren. Ook door kleine details die onbelangrijk leken. Het is daarom van groot belang om te onderzoeken of het wegnemen of opwerpen van drempels het gewenste effect heeft. Uit onderzoek van Choi et al. (2006) (Table 5) blijkt dat alle deelnemers aan een seminar over financiële educatie na afloop van plan waren om zich aan te melden voor een pensioenregeling. Uiteindelijk bleek dat maar 14% van de deelnemers dat daadwerkelijk te hebben gedaan. Intenties hoeven dus niet tot actie te leiden.

Spaarzaamheid bij gepensioneerden

Veel ouderen in Nederland houden vast aan hun vermogen tijdens pensionering of laten het zelfs nog verder toenemen (van Ooijen et al, 2015). Nederland is hierin niet uniek. Ook in bijvoorbeeld de Verenigde Staten (Love et al., 2009) en Australië (Asher et al., 2017) wordt dit fenomeen waargenomen. Dit gedrag is niet in lijn met het klassieke economische levensloopmodel wat voorspelt dat men gedurende het werkzame leven spaart en vervolgens, wanneer werken niet langer meer mogelijk is, ontspaart. Twee potentiële verklaringen voor dit gestileerde feit die passen in het bestaande theoretische kader zijn besparingen voor onvoorziene (zorg)uitgaven en het ontlenen van geluk uit het nalaten van een erfenis.

Alonso-Garcia et al. (in press) daarentegen nemen ook meer abstractere redenen voor dit gedrag mee in hun onderzoek zoals genieten van het leven, gemoedsrust en (financiële) onafhankelijkheid. Via een vignettenonderzoek uitgezet onder niet-gepensioneerden 50+'ers in Nederland en Australië onderzoeken ze onder meer of individuen een uitgavenpatroon adviseren dat leidt tot aanzienlijke vermogensposities gedurende pensionering en welke redenen hier dan aan ten grondslag liggen. De groep respondenten die aangeeft een uitgavenpatroon te adviseren dat leidt tot een aanzienlijke vermogenspositie op latere leeftijd geeft aan dit te doen dat vanwege onvoorziene zorguitgaven en de wens om financieel onafhankelijk te blijven. Een opmerkelijke bevinding van de auteurs is dat het erfenis motief voor de partner belangrijk werd gevonden en niet het erfenis motief voor de kinderen.

Gebruikmakende van administratieve data over de spaartegoeden van Nederlanders in de periode 2006-2017, kijken Bonekamp & Wouterse (2021) naar het effect van een ziekenhuisopname voor 70-79-jarige op de ontwikkeling van het spaartegoed. De auteurs vinden geen effect van een ziekenhuisopname op de hoeveelheid spaargeld dat wordt aangehouden. Het maakt daarbij niet uit of de ziekenhuisopname was voor een ziekte die invloed heeft op levensverwachting van mensen of juist op de kwaliteit van leven (of de combinatie). Een mogelijke verklaring voor deze bevindingen is dat na verloop van tijd de subjectieve sterftekansen terugveren naar de situatie vóórdat de gezondheidsschok plaatsvond (Baji & Bíró, 2018; De Hond et al, 2019). Een van de andere verklaringen die de auteurs aandragen is *mental accounting*. In tegenstelling tot de Van Ooijen et al. (2018), die gebruik maken van *survey*-onderzoek, hebben Bonekamp & Wouterse geen informatie over hoe huishoudens hun inkomen spenderen. Huishoudens kunnen na een ziekenhuisopname er bijvoorbeeld voor kiezen om minder geld uit te geven buitenshuis en meer aan bijvoorbeeld hulp in het huishouden op een zodanige manier dat het spaargeld ongemoeid blijft.

Het denken in potjes (lees: *mental accounting*) is niet nieuw. Levin (1998) laat zien dat de *marginal propensity to consume* (MPC) afhangt van het 'label' dat daarbij hoort. Zo blijkt de MPC van vermogen uit de woning is aanzienlijk lager te zijn dan dat van vermogen op de spaarrekening. Bonekamp & van Soest (2021) laten zien dat MPC van spaartegoed veel hoger is dan dat van de pensioenuitkering. In een klassiek economisch levensloopmodel worden deze gelijk aan elkaar veronderstelt. Bonekamp & van Soest maken in hun onderzoek gebruik van vignetten uitgezet onder niet-gepensioneerden 50+'ers. Een verschil met deze studie en de studie van Alonso-Garcia et al. (in press) is hoe het hypothetische huishouden het inkomen ontvangen: niet enkel een constante uitkering, maar ook een hoog-laag en laag-hoog uitkering. Bonekamp & van Soest onderzoeken niet welke toedeling de voorkeur van de respondenten heeft. Dilling & Zumbuehl (2021) hebben dit wel gedaan evenals Van der Cruisen en Jonker (2019). Laatstgenoemden vragen ook om de redenen die aan deze keuze ten grondslag ligt. Bij een hoog-laag inkomen is dat vooral omdat ze minder uitgaven verwachten op latere leeftijd.

Beleggen

Helft van niet-beleggende huishoudens heeft daarvoor wel de financiële ruimte

Van de werkende Nederlanders belegt 85 procent indirect door deelname aan het pensioenstelsel. Een minderheid van de Nederlandse huishoudens belegt daarnaast particulier. Surveyonderzoek suggereert dat er in 2021 zo'n 1,9 miljoen huishoudens beleggen, een stijging van 12 procent t.o.v. het jaar ervoor. Driekwart van de nieuwe beleggers geeft aan te zijn gaan beleggen om meer rendement te maken dan met sparen. Voor 38 procent speelde de (mogelijke) negatieve rente op de spaarrekening een grote rol (AFM, 2021). We verwachten dat emoties en onbewuste drijvers zoals hierbij ook een belangrijke rol spelen, denk bijvoorbeeld aan jongeren die gaan beleggen omdat hun vrienden dat ook doen.

Een studie door de AFM (2022) laat zien dat bijna de helft van de niet-beleggende Nederlandse huishoudens in 2019 voldoende buffer heeft om te beleggen, maar dat niet doet. Beleggen kan bijdragen aan vermogensopbouw, maar kent ook risico's. Om veelgemaakte beleggingsfouten (zoals teveel handelen of teveel risico nemen) te voorkomen, zou passief beleggen in een wereldwijd indexfonds een verstandige lange termijn vermogensstrategie kunnen zijn. De studie door AFM (2022) gaat niet in op de vraag waarom deze huishoudens niet beleggen. Uit de internationale literatuur weten we dat de volgende factoren een belangrijke rol spelen in de beslissing om niet te beleggen. In deze sectie putten we vooral uit de overzichtsartikelen van Gomes et al. (2021) en Barber en Odean (2013).

Biases in risicopercepties
Onderzoek suggereert dat veel mensen die niet-beleggen de kans om geld te verliezen door te beleggen hoger inschatten dan gerechtvaardigd op basis van historische rendementen, en kansen om rendement te behalen te laag inschatten. Mensen die niet beleggen hebben vaak een sterke aversie tegen ambiguïteit, en tegen het risico van waardefluctuaties (Barber & Odean, 2013; Shefrin, 2002; Strucks & Zeisberger, 2022)

Gepercipieerde complexiteit en kosten
Mensen hebben soms maar kleine bedragen om te beleggen en denken dat het niet de moeite waard is om er geld en tijd in te steken. Financieel gaat het om een beleggingsrekening openen, en een financieel adviseur inschakelen, qua tijdskosten gaat het om de keuze van een beleggingsrekening, eventueel een financieel adviseur, en leren hoe je het beste kunt beleggen. Voor de financieel ongeletterden zijn de kosten (financieel en tijd) het hoogst. Zij beleggen minder vaak (Gomes et al, 2021). Het zou kunnen dat mensen de complexiteit en kosten van beleggen overschatten, en dat deze misperceptie een barrière vormt tot beleggen.

Vertrouwen
Het vertrouwen van sommige mensen in aandelenmarkten en financiële ondernemingen is laag. Mensen zijn bang om te worden misleid. Onderzoek suggereert dat dit deels een verklaring is voor het feit dat een beperkt aantal huishoudens zelfstandig belegt (Guiso et al, 2008; Gomes et al, 2021).

Sociale omgeving
Onderzoek suggereert ten slotte dat mensen vaker beleggen vaker als mensen in hun omgeving ook beleggen (Brown et al, 2008; Gomes et al, 2021). Ook wordt gevonden dat mensen vaker gaan beleggen als mensen in hun omgeving positieve rendementen behalen door te beleggen (Kaustia & Knupfer, 2010).

Beleggingsstrategie van particuliere beleggers is vaak suboptimaal

In Nederland belegt het merendeel (59 procent) van de consumenten zelfstandig (*execution only*). Zo'n 30 procent belegt via een financieel adviseur en 11 procent via vermogensbeheer. Voor startende beleggers ligt het percentage *execution only* beleggers hoger (66 procent). Meer dan de helft van de execution only beleggers belegt met minder dan 25.000 euro (AFM, 2021).

1 op de 3 *execution-only* beleggers laat suboptimaal beleggersgedrag zien, zoals onvoldoende spreiden of veel handelen, en te eenzijdig beleggen in risicovolle en complexe producten (AFM, 2021). Bijna 20 procent van de startende beleggers belegt 10 procent of meer van de waarde van hun vermogen in risicovolle producten als *contract-for-difference*, cryptovaluta of producten die zijn gebaseerd op de waarde van cryptovaluta. Internationaal onderzoek suggereert dat de gemiddelde retail belegger jaarlijks 1,5 procent slechter presteert dan een markt-index, en actieve beleggers presteren 6,5 procent onder een markt-index (Barber & Odean, 2000).

Overconfidence

Beleggers hebben vaak last van teveel zelfvertrouwen (*overconfidence).* Ze denken dat ze beter weten hoe ze goed moeten beleggen dan ze daadwerkelijk weten. Mannen hebben vaker last van teveel zelfvertrouwen op de beleggingsmarkt dan vrouwen. Teveel zelfvertrouwen is gelinkt aan meer handelen. Hierdoor zijn beleggingskosten doorgaans hoger, en het leidt tot minder goede beleggingsprestaties (Barber & Odean, 2013).

Sensatie zoeken
Sommige beleggers beleggen omdat ze dit spannend en leuk vinden om te doen. Dit lijkt ook een verklaring achter het te veel handelen door retail beleggers. Beleggers die zeggen te houden van beleggen en die zeggen te houden van gokken, handelen vaker (Barber & Odean, 2013).

Home bias en te weinig spreiden van risico's
Beleggers zijn geneigd te beleggen in aandelen die ze kennen of herkennen en die professioneel of geografisch nabij hen zijn. Dit leidt tot suboptimaal beleggersgedrag. Door risico's te weinig te spreiden lopen beleggers meer risico op fluctuaties van de beleggingsportefeuille.

Disposition effect en focus op past performance
Beleggers handelen vaak net niet op het goede moment. Ze zijn geneigd goed presterende aandelen te snel te verkopen, en slecht renderende aandelen te lang vast te houden (*disposition effect*). Bij aankoop van beleggingen focussen ze zich te sterk op prestaties in het verleden, terwijl deze geen voorspellende waarde hebben voor prestaties in de toekomst. Dit leidt tot suboptimale beleggingsuitkomsten voor particuliere beleggers.

Invloed keuzeomgeving
Beleggers worden door *finfluencers*, *gamification* en webomgevingen in beleggingsapps beïnvloed in hun keuzes. Zo kiezen beleggers bijvoorbeeld vaker voor producten die opvallend en bovenaan worden gepresenteerd. Hoe minder moeite ervoor nodig is om iets te kiezen, hoe waarschijnlijker dat een belegging wordt gekozen (Münscher et al., 2016). Als een belegging wordt aangeprezen door een autoriteit, een bekend persoon of iemand die als zeer deskundig wordt gezien, is de kans groter dat beleggers tot aankoop over gaan (IOSCO, 2022). Het gebruik van *affective rewards,* zoals het laten zien van duimpjes, confetti of een sterrenregen na het aankopen of verkopen van een belegging zal naar verwachting het handelen verder stimuleren (Financial Times, 2021).

De sturing middels de keuzeomgeving kan twee kanten op werken. Marktpartijen kunnen er door een zorgvuldig ontwerp van de keuzeomgeving voor zorgen dat beleggers verstandige lange termijn beleggingsbeslissingen nemen. De sturing kan echter ook eenzijdig worden ingezet om meer omzet te behalen.

<u>Ongeveer 1 op de 10 huishoudens die beleggen doet dat met onvoldoende buffer</u>

Beleggen zonder spaarbuffer of als je moeilijk rond kunt komen
Onderzoek van AFM laat zien dat 11 procent van de beleggende huishoudens in 2019 te weinig buffer aanhield om tegenslagen op te vangen. Surveyonderzoek van Nibud suggereert dat een kwart van de respondenten met minder dan 2000 euro belegt, en dat 22 procent van de mensen die zeggen moeilijk rond te komen belegt. Nibud heeft nader onderzoek gedaan naar beleggen onder jongvolwassenen (2021). Daaruit blijkt dat 42 procent van de jongvolwassenen tussen 18 en 30 jaar belegt. Negen procent van hen doet dit zonder spaargeld achter de hand te hebben.

<u>Beleidsrichtingen</u>

Introduceer vereisten aan de keuzeomgeving in wet- en regelgeving
Als overheid kunnen we onverstandig beleggen afremmen of verstandig langetermijnbeleggen bevorderen. Dit kunnen we doen door in de formulering van wet- en regelgeving ten behoeve van consumentenbescherming met kennis van gedragsinzichten naar de invloed van keuzeomgevingen te kijken. Doel is om te voorkomen dat marktpartijen misbruik maken van psychologische kwetsbaarheden van mensen. Dit is iets wat bijvoorbeeld in de *Retail Investment Strategy* van de Europese Commissie wordt ingebracht, en verder kan worden geconcretiseerd.

Verbeter waarschuwingen, informatieverstrekking en financiële educatie
Als overheid kunnen we verstandig langetermijnbeleggen bevorderen door te proberen de aandacht van mensen die op het punt staan te gaan beleggen, of die al beleggen te vestigen op 1) het belang van een spaarbuffer voordat mensen gaan beleggen, 2) kansen op rendementen en verliezen bij een verstandig beleggingsstrategie voor de langere termijn, 3) spreiden van risico's om minder onderhavig te zijn aan sterke vermogensfluctuaties, 4) het belang van lage kosten bij beleggen, en 5) het belang van niet teveel handelen.

Dit kunnen we verder aanpakken door wettelijk verplichte waarschuwingen en informatieverstrekking, en financiële educatie aan te scherpen op basis van gedragsinzichten, maar ook door mogelijkheden van digitalisering beter te benutten.

Lenen

Persoonlijke leningen

Onderzoek van het Nibud laat zien dat 34% van de Nederlanders een lening heeft, anders dan een hypotheek (van der Schors et al., 2019). Persoonlijke leningen afgesloten via een intermediair worden grotendeels afgesloten voor een verbouwing of woningverbetering of een auto of motor (van der Werf & Warnaar, 2018). De meest genoemde reden om geld te lenen is dan ook dat er niet genoeg geld is om het product te kopen (36%). Circa een op de vijf Nederlanders geeft aan sneller over het product te willen beschikken (van der Werf & Warnaar, 2018). Uit Amerikaans onderzoek blijkt ook dat meer ongeduldige mensen vaker en hogere creditcardschulden hebben (Meier & Sprenger, 2010). Ook leidt *present bias* er mogelijk toe dat mensen niet volhouden in hun plannen om de schuld af te betalen (Kuchler & Pagel, 2021).

In een stabiele financiële situatie is het afsluiten van een lening niet per se onverstandig. Maar een lening brengt altijd ook financiële risico's met zich mee. Door een levensgebeurtenis zoals een scheiding of verlies van een baan kan het gebeuren dat mensen minder gaan verdienen en hun lening niet meer kunnen afbetalen. De resulterende stress kan vervolgens leiden tot slechtere financiële keuzes, met als gevolg een negatieve spiraal van financiële en psychologische stress (Haushofer & Fehr, 2014).

Studieleningen

1,6 miljoen mensen in Nederland hadden begin 2021 een studieschuld (CBS, 2021, 24 november). De totale schuld bedroeg 24,4 miljard euro. Sinds de invoering van het leenstelsel in 2015 loopt de totale studieschuld elk jaar op. De gemiddelde studieschuld in 2021 was 15,2 duizend euro. Met het nieuwe stelsel heeft men 35 jaar om de studieschuld terug te betalen en is de schuld niet geregistreerd bij de BKR. Een studielening is een redelijk veilige lening. De rente was de afgelopen jaar laag en er wordt rekening gehouden met de hoogte van het inkomen. Maar het is alsnog een bedrag dat elke maand afgaat van het besteedbare inkomen en de studieschuld weegt sinds kort ook mee bij het aanvragen van een hypotheek.

Gedragsinzichten met als doel minder (vaak) lenen en sneller af te lossen

Er zijn een aantal gedragsinzichten die kunnen worden ingezet om mensen te stimuleren om minder (vaak) te lenen, en sneller af te lossen. Omdat de onderliggende gedragsprincipes in principe van toepassing zijn zowel bij studieleningen als andere leningen sorteren wij in deze sectie per onderwerp in plaats van de type lening.

Defaults

Defaults kunnen een belangrijke rol spelen in leengedrag. Zo blijkt uit een veldexperiment van DUO en OCW dat het aanpassen van de "maximaal lenen" default optie bij de studiefinanciering naar een lagere default ervoor zorgde dat het gemiddelde leenbedrag afnam met maar liefst 72% (BIN NL, 2017). Uit onderzoek van de AFM en een kredietverstrekker (2019) blijkt dat mensen met een commercieel krediet gemiddeld een 8.5% hoger maandelijks aflossingsbedrag kiezen wanneer er in de online keuzeomgeving geen aflosbedrag vooraf is ingevuld ten opzichte van de situatie waarin zij kunnen meegaan in de default van een reeds ingevuld aflosbedrag. Defaults kunnen ook nuttig zijn om mensen sneller te laten aflossen, bijvoorbeeld door een afbetaalplan te kiezen waarbij de aflossing automatisch stijgt als mensen meer gaan verdienen (Cox et al., 2020).

Ankerpunten

Ook ankerpunten kunnen leengedrag beïnvloeden. Zo blijkt dat studenten minder lenen wanneer het maximale leenbedrag niet wordt getoond in het aanvraagscherm voor studieleningen (van der Steeg & Bloem, 2020). Ook bij het aflossen van creditcard leningen blijken ankerpunten een sterk effect te hebben (Stewart, 2009; Keys & Wang, 2019). Zo lossen veel mensen slechts het minimumbedrag af, zelfs wanneer ze in staat zijn om meer af te lossen. Dit wijst erop dat deze mensen niet een volledig rationele afweging maken over hoeveel ze periodiek kunnen en willen aflossen, maar dat ze hierin ook gedreven worden door het anker (het minimumbedrag) dat door de kredietverstrekker wordt gesteld. Het gevolg is dat zij er langer over doen om hun lening af te lossen, met hogere totale kredietkosten tot gevolg.

De focus op ankerpunten kan ook suboptimaal keuzegedrag veroorzaken bij mensen die meerdere schulden hebben. Zij gebruiken vaak het minimale bedrag als anker (Sakaguchi et al., 2022), lossen ze eerst de kleinere schulden af (Kettle et al., 2016) of lossen ze gelijkmatig af over verschillende schulden – in plaats van eerst de schulden met de hoogste rente af te lossen (Gatherhood et al., 2019).

Leenkosten inzichtelijk maken

Meer informatie leidt niet per se tot betere keuzes. Het duidelijk maken van leenkosten kan ook bijdragen aan verstandiger leengedrag. Zo blijkt uit een veldexperiment van Bertrand & Morse (2011) dat mensen minder vaak een dure "payday" lening afsluiten wanneer zij de totale kredietkosten makkelijker kunnen overzien en vergelijken. Gegeven onze neiging om inkomsten en uitgaven in "hokjes" te plaatsen (mental accounting) sluiten mensen soms kredieten af ondanks het feit dat ze spaargeld hebben, en worden creditcardleningen langzamer afbetaald wanneer deze werden afgesloten voor producten met een langere levensduur zoals een wasmachine (Quispe-Torreblanca et al., 2019).

Lenen en overoptimisme

Een andere benadering tot het stimuleren van verstandig leengedrag is gerelateerd aan de neiging tot overoptimisme. Wanneer mensen overoptimistisch zijn over hun toekomstige inkomen sluiten ze eerder een lening af (Klühs et al., 2019). Uit een labexperiment van Grohman et al. (2019) blijkt dat mensen minder gaan consumeren en lenen wanneer leren dat hun initiële verwachtingen over toekomstig inkomen overoptimistisch waren. Voor zover wij weten is deze benadering nog niet in de praktijk getest of toegepast.

Lenen en gemak

Verstandig leengedrag kan ook worden bevorderd door verstandige keuzes makkelijker of liefst zelfs automatisch te maken. Voor de circa 10% Nederlanders die spaargeld hebben maar tegelijkertijd rood staan (de zgn. "co-holding puzzle") kan een beslisregel waarbij eventueel negatief saldo automatisch wordt aangevuld wordt via een gekoppelde betaalrekening helpen om gezonde financiële uitkomsten te bevorderen (Zijlstra, 2022). De meeste banken geven klanten de mogelijkheid om een alert te krijgen wanneer hun saldo onder een bepaald bedrag komt, en sommige banken bieden ook de mogelijkheid om het saldo automatisch te laten aanvullen(Consumentenbond, 2021).

4. Referenties

- AFM (2022). Comparing wealth effects of saving and index investment. Meer Nederlanders zouden kunnen beleggen in plaats van sparen | maart | AFM
- AFM (2021). Trendzicht 2022 89303156 - Trendzicht 2022 (afm.nl)
- AFM (2018). Leengedrag onder de loep: Een analyse van keuzegedrag en denkrichtingen voor interventies op de consumptiefkredietmarkt
- AFM (2019) Onverwachte keuzeveranderingen door aanpassing leenomgeving
- Akbas, M., Ariely, D., Robalino, D. A., & Weber, M. (2016). How to help the poor to save a bit: Evidence from a field experiment in Kenya. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2803856
- Alonso-García, J., Bateman, H., Bonekamp, J., & Stevens, R. (2021). Spending from regulated retirement drawdowns: The role of implied endorsement. *The Scandinavian Journal of Economics*, *123*(3), 810-847.
- Alonso-García, J., Bateman, H., Bonekamp, J., van Soest, A. & Stevens, R. (in press). Saving Preferences After Retirement. *Journal of Economic Behavior and Organization*
- Alan, S., & Ertac, S. (2018). Fostering patience in the classroom: Results from randomized educational intervention. *Journal of Political Economy*, *126*(5), 1865-1911.
- Alleszondercreditcard.nl (2022) Wat is pinsparen en bij welke banken is dit mogelijk?
- Amir, D., Jordan, M. R., McAuliffe, K., Valeggia, C. R., Sugiyama, L. S., Bribiescas, R., Dunham, Y. (2020). The developmental origins of risk and time preferences across diverse societies. *Journal of Experimental Psychology: General*, *149*(4), 650.
- Andreoni, J., Kuhn, M. A., List, J. A., Samek, A., Sokal, K., & Sprenger, C. (2019). Toward an understanding of the development of time preferences: Evidence from field experiments. *Journal of public economics*, *177*, 104039.
- Asher, A., Meyricke, R., Thorp, S., & Wu, S. (2017). Age pensioner decumulation: Responses to incentives, uncertainty and family need. *Australian Journal of Management*, *42*(4), 583-607.
- Atalay, K., Bakhtiar, F., Cheung, S., & Slonim, R. (2014). Savings and prize-linked savings accounts. Journal of Economic Behavior & Organization, 107, 86-106.
- Bank of America Corporation (2015). Build your savings automatically with our Keep the Change savings program. Geraadpleegd in augustus 2015, van https://www.bankofamerica.com/deposits/manage/keep-the-change.go
- Baji, P., & Bíró, A. (2018). Adaptation or recovery after health shocks? Evidence using subjective and objective health measures. *Health Economics*, *27*(5), 850-864.
- Barber, B. M., & Odean, T. (2000). Trading is hazardous to your wealth: The common stock investment performance of individual investors. Journal of Finance, 55, 773–806.
- Barber, B. M., & Odean, T. (2013). The behavior of individual investors. In Handbook of the Economics of Finance (Vol. 2, pp. 1533-1570).
- Barnea, A., Cronqvist, H., & Siegel, S. (2010). Nature or nurture: What determines investor behavior?. *Journal of Financial Economics*, *98*(3), 583-604.
- Benartzi, S., & Thaler, R. (2007). Heuristics and biases in retirement savings behavior. *Journal of Economic perspectives*, *21*(3), 81-104.
- Bertrand, M., & Morse, A. (2011). Information Disclosure, Cognitive Biases, and Payday Borrowing. The Journal of Finance, 66, 1865-1893.
- Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Milkman, K. L. (2015). The effect of providing peer information on retirement savings decisions. *The Journal of finance*, *70*(3), 1161-1201.
- Beshears, J., Dai, H., Milkman, K. L., & Benartzi, S. (2021). Using fresh starts to nudge increased retirement savings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, *167*, 72-87.
- Beverly, S., Schneider, D., & Tufano, P. (2006). Splitting tax refunds and building savings: An empirical test. Tax Policy and the Economy, 20, 111-162.
- van Bilsen, S., Bonekamp, J., & Ponds, E. (2020). *Keuzes rondom pensioen: Implicaties op uitkeringssnelheid voor een heterogeen deelnemersbestand.* Netspar Design Paper 158.
- BIN NL (2022) Gedragsadviezen. Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen
- BIN NL (2017). Rijk aan gedragsinzichten: editie 2017
- BIN NL Pensioenvoornemens waarmaken
- Bonekamp, J., & Van Soest, A. (2019). Spaarmotieven en consumptiegedrag. *Netspar Design Paper*, *130*.
- Bonekamp, J., & Knoef, M. (2021). Labour Supply Effects of Inter-Vivos Transfers in the Rush Hour of Life. *Available at SSRN 3982301*.
- Bonekamp, J., & van Soest, A. (2021). *Evidence of Behavioural Life-Cycle Features in Spending Patterns after Retirement.* Netspar Discussion Paper 06/2021-012
- Bonekamp, J., & Wouterse, B. (2021) *Do Different Shocks in Health Matter for Wealth?*. Available at SSRN 3967217.
- Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. *WRR Rapporten aan de Regering*, (97).
- Brounen, D., Kortleve, N., & Ponds, E. (2019). Pensioenaanvullingen uit het eigen woningbezit. *Netspar Industry Series*.
- Brown, J. R., Ivković, Z., Smith, P. A., & Weisbenner, S. (2008). Neighbors matter: Causal community effects and stock market participation. The Journal of Finance, 63(3), 1509-1531.
- Burke, J., Luoto, J., & Perez-Arce, F. (2018). Soft versus hard commitments: a test on savings behaviors. *Journal of Consumer Affairs, 52*(3), 733-745.
- Burke, J. (2021). Do prize-linked incentives promote positive financial behavior? Evidence from a debt reduction intervention. *Journal of Public Economics*, *204*, 104534.
- Buss, D. M. (Ed.). (2005). *The handbook of evolutionary psychology*. John Wiley & Sons.

- Card, D., & Ransom, M. (2011). Pension plan characteristics and framing effects in employee Cahlíková, J., & Cingl, L. (2017). Risk preferences under acute stress. *Experimental Economics*, *20*(1), 209-236.
- CBS (2020) Nederland in cijfers: hoeveel woningen telt Nederland? URL: https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoeveel-woningen-telt-nederland/
- CBS (2021) Vermogens van huurders groeiden niet, van woningbezitters wel. URL: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/42/vermogens-van-huurders-groeiden-niet-van-woningbezitters-wel
- CBS. (2021, 24 november). Meer personen met studieschuld, gemiddelde studieschuld gelijk gebleven. Geraadpleegd op 2 maart 2022, van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/47/meer-personen-met-studieschuld-gemiddelde-studieschuld-gelijk-gebleven
- CBS (2022) Witte vlek op pensioengebied 2019
- Cesarini, D., Johannesson, M., Lichtenstein, P., Sandewall, Ö., & Wallace, B. (2010). Genetic variation in financial decision-making. *The Journal of Finance*, *65*(5), 1725-1754.
- Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American economic review*, *99*(4), 1145-77.
- Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Skinner, J. (2009). 2. Reducing the Complexity Costs of 401 (k) Participation through Quick Enrollment (pp. 57-86). University of Chicago Press.
- Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Metrick, A. (2002). Defined contribution pensions: Plan rules, participant choices, and the path of least resistance. *Tax Policy and the Economy*, *16*, 67-113.
- Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Metrick, A. (2004). For better or for worse: Default effects and 401 (k) savings behavior. In *Perspectives on the Economics of Aging* (pp. 81-126). University of Chicago Press.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Llamosas García, G. (2020). A Behavioral Perspective on Saving Decisions. Empirical Evidence for Policymakers in the European Union. *Global Policy*, *11*, 62-72.
- Cohn, A., Engelmann, J., Fehr, E., & Maréchal, M. A. (2015). Evidence for countercyclical risk aversion: An experiment with financial professionals. *American Economic Review*, *105*(2), 860-85.
- Cole, S., Iverson, B., & Tufano, P. (2021). Can gambling increase savings? Empirical evidence on prize-linked savings accounts. Management Science.
- Consumentenbond (2021) Rood staan bij de bank. URL
- Cox, J. C., Kreisman, D., & Dynarski, S. (2020). Designed to fail: Effects of the default option and information complexity on student loan repayment. Journal of Public Economics, 192, 104298.
- CPB Policy Brief (2021). Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw bezien vanuit de levensloop.
- Cronqvist, H., & Siegel, S. (2015). The origins of savings behavior. *Journal of Political Economy*, *123*(1), 123-169.
- Cronqvist, H., Thaler, R. H., & Yu, F. (2018). When nudges are forever: Inertia in the Swedish premium pension plan. In *AEA Papers and Proceedings*, *108,* 153-58.
- DellaVigna, S., & Malmendier, U. (2006). Paying not to go to the gym. *American Economic Review*, *96*(3), 694-719.
- Dillingh, R., & Zumbuehl, M. (2021). *Pension Payout Preferences* CPB Discussion Paper
- de Hond, A., Bakx, P., & Versteegh, M. (2019). Can time heal all wounds? An empirical assessment of adaptation to functional limitations in an older population. *Social Science & Medicine*, *222*, 180-187Dittrich, M., & Leipold, K. (2014). Gender differences in time preferences. *Economics Letters*, *122*(3), 413-415.
- DNB (2021) De woningmarkt. URL: https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/
- DNB (2022, 28 februari). Kernindicatoren monetaire statistieken (maand). DNB. Geraadpleegd op 2 maart 2022, van https://www.dnb.nl/error.html?aspxerrorpath=/statistieken/data-zoeken/#/details/kernindicatoren-monetaire-statistieken-maand/dataset/b698ca40-9cae-435b-954e-4fe2c5651370/resource/a8df8430-d941-4706-907b-efd5a9c0bc00
- Duflo, E., & Saez, E. (2002). Participation and investment decisions in a retirement plan: The influence of colleagues' choices. *Journal of Public Economics*, *85*(1), 121-148.
- Duflo, E., & Saez, E. (2003). The role of information and social interactions in retirement plan decisions: Evidence from a randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, *118*(3), 815-842.
- Dur, R., Fleming, D., van Garderen, M., & van Lent, M. (2021). A social norm nudge to save more: A field experiment at a retail bank. *Journal of Public Economics*, *200*, 104443.
- Epper, T., Fehr, E., Fehr-Duda, H., Kreiner, C. T., Lassen, D. D., Leth-Petersen, S., & Rasmussen, G. N. (2020). Time discounting and wealth inequality. *American Economic Review*, *110*(4), 1177-1205.
- Fagereng, A., Mogstad, M., & Rønning, M. (2021). Why do wealthy parents have wealthy children?. *Journal of Political Economy*, *129*(3), 703-756.
- Falk, A., Becker, A., Dohmen, T., Enke, B., Huffman, D., & Sunde, U. (2018). Global evidence on economic preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, *133*(4), 1645-1692.
- Filiz-Ozbay, E., Guryan, J., Hyndman, K., Kearney, M., & Ozbay, E. Y. (2015). Do lottery payments induce savings behavior? Evidence from the lab. Journal of Public Economics, 126, 1-24.
- Financial Times July 25 2021 Trading apps reduce markets to a game | Financial Times (ft.com)
- Finkelstein, Amy. "E-ztax: Tax salience and tax rates." *The Quarterly Journal of Economics* 124.3 (2009): 969-1010.Folmer, K., Lever, M., Ponds, E., Starink, B., & Westerhout, E. (2018). Effecten van meer keuzevrijheid bij pensioenuitkering. *Netspar Design Paper*, *105*.
- Fromell, H., Nosenzo, D., Owens, T., & Tufano, F. (2021). One size does not fit all: Plurality of social norms and saving behavior in Kenya. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *192*, 73-91.
- Frydman, C., & Wang, B. (2020). The impact of salience on investor behavior: Evidence from a natural experiment. *The Journal of Finance*, *75*(1), 229-276.
- Gathergood, J., Mahoney, N., Stewart, N., & Weber, J. (2019). How do individuals repay their debt? The balance-matching heuristic. *American Economic Review*, *109*(3), 844-75.

- Gechert, S., & Siebert, J. (2020). Preferences over wealth: Experimental evidence. *Journal of Economic Behavior & Organization*.
- Gladstone, C. (2011). Pay Yourself First: Community Conversations to Create a Culture of Saving and Asset Building. Southern NH University.
- Gödker, K., Jiao, P., & Smeets, P. (2020). Investor memory. Available at SSRN 3348315.
- Goetzmann, W. N., Kim, D., & Shiller, R. J. (2016). *Crash beliefs from investor surveys* (No. w22143). National Bureau of Economic Research.
- Gomes, F., Haliassos, M., and Ramadorai, T. (2021). Household finance. Journal of Economic Literature, 59(3):919–1000.
- Grežo, M. (2020). Overconfidence and financial decision-making: a meta-analysis. *Review of Behavioral Finance*.
- Groen, A., & van Gallen, C. (2021). De coronacrisis en ons geld – Wat is de invloed van de lockdown op onze portemonnee en vakantieplannen?. *Nibud onderzoek.*
- Grohmann, A., Menkhoff, L., Merkle, C., & Schmacker, R. (2019). Earn more tomorrow: Overconfident income expectations and consumer indebtedness. SFB Rationality & Competition, Discussion Paper, (152).
- Grinstein-Wis, M., Russell, B., Gale, W., Key, C., & Ariely, D. (2017). Behavioral interventions to increase tax-time saving: Evidence from a National Randomized Trial. Journal of Consumer Affairs, 1, 3–26.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2008). Trusting the stock market. the Journal of Finance, 63(6), 2557-2600.
- Guven, C. (2012). Reversing the question: Does happiness affect consumption and savings behavior?. *Journal of Economic Psychology*, *33*(4), 701-717.
- Haselton, M. G., Nettle, D., & Murray, D. R. (2015). The evolution of cognitive bias. *The handbook of evolutionary psychology*, 1-20.
- Haushofer, J., & Fehr, E. (2014). On the psychology of poverty. *Science*, *344*(6186), 862-867.
- Hershfield, H. E., Goldstein, D. G., Sharpe, W. F., Fox, J., Yeykelis, L., Carstensen, L. L., & Bailenson, J. N. (2011). Increasing saving behavior through age-progressed renderings of the future self. *Journal of Marketing Research*, *48*(SPL), S23-S37.
- Hershfield, H. E., Shu, S., & Benartzi, S. (2020). Temporal reframing and participation in a savings program: A field experiment. *Marketing Science*, *39*(6), 1039-1051.
- Holt, C. A., & Laury, S. K. (2002). Risk aversion and incentive effects. *American economic review*, *92*(5), 1644-1655.
- Hu, K., De Rosa, E., & Anderson, A. K. (2018). Differential temporal salience of earning and saving. *Nature communications*, *9*(1), 1-10.
- Ifcher, J., & Zarghamee, H. (2011). Happiness and time preference: The effect of positive affect in a random-assignment experiment. *American Economic Review*, *101*(7), 3109-29.
- IOSCO (January 2022). Report on retail distribution and digitalisation. Consultation report.
- Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L., & Urban, C. (2021). Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors. *Journal of Financial Economics*.
- Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S., & Zinman, J. (2016). Getting to the top of mind: How reminders increase saving. *Management Science*, *62*(12), 3393-3411.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, *47*(2), 363-391.Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S., & Zinman, J. (2016). Getting to the top of mind: How reminders increase saving. *Management Science*, *62*(12), 3393-3411.
- Kaustia, M., & Knüpfer, S. (2012). Peer performance and stock market entry. Journal of Financial Economics, 104(2), 321-338.
- Keys, B. J., & Wang, J. (2019). Minimum payments and debt paydown in consumer credit cards. Journal of Financial Economics, 131(3), 528-548.
- Kettle, K. L., Trudel, R., Blanchard, S. J., & Häubl, G. (2016). Repayment concentration and consumer motivation to get out of debt. *Journal of Consumer Research*, *43*(3), 460-477.
- Klühs, T., Koch, M., & Stein, W. (2019). Don't Expect Too Much-High Income Expectations and Over-Indebtedness.
- Koopmans, P., Knoef, M., & van Lent, L. (2021). *The demand for retirement products: The role of withdrawal flexibility and administrative burden*. Netspar Design Paper 197.
- Kooreman, P., & Prast, H. (2010). What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands. *De Economist*, *158*(2), 101-122.
- Kreiner, C. T., Leth-Petersen, S., & Willerslev-Olsen, L. C. (2020). Financial trouble across generations: Evidence from the universe of personal loans in Denmark. *The Economic Journal*, *130*(625), 233-262.
- Kremer, M., Rao, G., & Schilbach, F. (2019). Behavioral development economics. In *Handbook of Behavioral Economics: Applications and Foundations 1* (Vol. 2, pp. 345-458). North-Holland.
- Kuchler, T., & Pagel, M. (2021). Sticking to your plan: The role of present bias for credit card paydown. Journal of Financial Economics, 139(2), 359-388.
- Lerner, J. S., Li, Y., & Weber, E. U. (2013). The financial costs of sadness. *Psychological science*, *24*(1), 72-79.
- Levin, L. (1998). Are assets fungible?: Testing the behavioral theory of life-cycle savings. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *36*(1), 59-83.
- Linde, J. (2019). Spaargedrag zelfstandigen kan worden gestimuleerd via keuzearchitectuur. *Economisch Statistische Berichten*, *104*(4777), 418-419.
- Linnér, R. K., Biroli, P., Kong, E., Meddens, S. F. W., Wedow, R., Fontana, M. A., ... & Beauchamp, J. P. (2019). Genome-wide association analyses of risk tolerance and risky behaviors in over 1 million individuals identify hundreds of loci and shared genetic influences. *Nature genetics*, *51*(2), 245-257.

- Love, D. A., Palumbo, M. G., & Smith, P. A. (2009). The trajectory of wealth in retirement. *Journal of Public Economics*, *93*(1-2), 191-208.
- Luhrmann, M., Serra-Garcia, M., & Winter, J. (2018). The impact of financial education on adolescents' intertemporal choices. *American Economic Journal: Economic Policy*, *10*(3), 309-32.
- Meier, S., & Sprenger, C. (2010). Present-biased preferences and credit card borrowing. *American Economic Journal: Applied Economics*, *2*(1), 193-210.
- Mischel, W., Ebbesen, E. B., & Raskoff Zeiss, A. (1972). Cognitive and attentional mechanisms in delay of gratification. *Journal of personality and social psychology*, *21*(2), 204.
- Münscher, R., Vetter, M., & Scheuerle, T. (2016). A review and taxonomy of choice architecture techniques. Journal of Behavioral Decision Making, 29(5), 511-524.
- Nibud. (2021, 21 oktober). Tien procent sparen. . . is dat realistisch? Geraadpleegd op 2 maart 2022, van https://www.nibud.nl/consumenten/tien-procent-sparen-realistisch/
- Nibud, 2021. De coronacrisis en ons geld. wat is de invloed van de lockdown op onze portemonnee en vakantieplannen? https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-rapport-Coronacrisis-en-ons-geld.pdf
- Nibud, 2021. Jongvolwassenen en beleggen 2021. https://www.nibud.nl/beroepsmatig/jongvolwassenen-en-beleggen-2021/
- Parlevliet, J., & Kooiman, T. (2015). *Wealth formation of Dutch households: a policy assessment* (No. 1301). Netherlands Central Bank, Research Department.
- Perez-Arce, F. (2017). The effect of education on time preferences. *Economics of Education Review*, *56*, 52-64.
- Quispe-Torreblanca, E. G., Stewart, N., Gathergood, J., & Loewenstein, G. (2019). The red, the black, and the plastic: paying down credit card debt for hotels, not sofas. Management Science, 65(11), 5392-5410.
- Rekenkamer, Algemene. "Schenkingsvrijstelling eigen woning." *Effecten op de hypotheek-schuld* (2017).
- Roll, S. P., Russell, B. D., Perantie, D. C., & Grinstein-Weiss, M. (2019). Encouraging Tax-Time Savings with a Low-Touch, Large-Scale Intervention: Evidence from the Refund to Savings Experiment. *Journal of Consumer Affairs*, *53*(1), 87-125.
- Roll, S., Grinstein-Weiss, M., Gallagher, E., & Cryder, C. (2020). Can pre-commitment increase savings deposits? Evidence from a tax-time field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *180*, 357-380.
- Roll, S., Bufe, S., Kondratjeva, O., & Grinstein-Weiss, M. (2021). Promoting public retirement savings accounts during tax filing: evidence from field experiments. *Journal of Pension Economics & Finance*, 1-28.
- Sakaguchi, H., Stewart, N., Gathergood, J., Adams, P., Guttman-Kenney, B., Hayes, L., & Hunt, S. (2021). Default Effects of Credit Card Minimum Payments. *Journal of Marketing Research*, 00222437211070589.
- Santos, L. R., & Rosati, A. G. (2015). The evolutionary roots of human decision making. *Annual review of psychology*, *66*, 321-347.
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 3). MIT press.
- Shah, A. K., Zhao, J., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2018). Money in the mental lives of the poor. *Social Cognition, 36*(1), 4–19. https://doi.org/10.1521/soco.2018.36.1.4
- Sharot, T. (2011). The optimism bias. *Current biology*, *21*(23), R941-R945.
- Shefrin, H. (2002). Beyond greed and fear: Understanding behavioral finance and the psychology of investing. Oxford University Press on Demand.
- Sias, R., Starks, L., & Turtle, H. J. (2020). *Molecular Genetics, Risk Aversion, Return Perceptions, and Stock Market Participation* (No. w27638). National Bureau of Economic Research.
- Stango, V., & Zinman, J. (2009). Exponential growth bias and household finance. *The Journal of Finance*, *64*(6), 2807-2849.
- Stewart, N. (2009). The cost of anchoring on credit-card minimum repayments. Psychological science, 20(1), 39-41.
- Steeg, van der M., Bloem, N. (2020) Rapportage onderzoek effecten weghalen maximaal leenbedrag
- Strucks, M., & Zeisberger, S. (2022). Why Do People (Not) Invest? The Role of Return and Risk Expectations. The Role of Return and Risk Expectations (January 27, 2022).
- Sunstein, C.R., (2013). Deciding by default. *University of Pennsylvania Law Review, 162*(1), 1-57.
- Tam, L., & Dholakia, U. (2014). Saving in cycles: How to get people to save more money. *Psychological Science, 25*(2), 531-537.
- Thaler, R. (1985). Mental accounting and consumer choice. *Marketing science*, *4*(3), 199-214.
- Thaler, R. H., & Benartzi, S. (2004). Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of political Economy*, *112*(S1), S164-S187.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive psychology*, *5*(2), 207-232.
- Thöni, C., & Volk, S. (2021). Converging evidence for greater male variability in time, risk, and social preferences. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *118*(23).
- van der Cruijsen, C., & Jonker, N. (2019). Pension profile preferences: the influence of trust and expected expenses. *Applied Economics*, *51*(12), 1212-1231.
- Van Ooijen, R., Alessie, R., & Kalwij, A. (2015). Saving behavior and portfolio choice after retirement. *De Economist*, *163*(3), 353-404.
- Van Ooijen, R., de Bresser, J., & Knoef, M. (2018). *Health and household expenditures.* Netspar Design Paper, 103.
- Van der Schors, A., Crijnen, C, & Schonewille, G. (2019). Geldzaken in de praktijk 2018-2019. Nibud onderzoek
- Van der Schors, A., & van der Werf, M. (2017). Geld achter de hand makkelijker maken. Nibud-visiedocument over het stimuleren van sparen.

- Van der Werf, M., & Warnaar, M. (2018). Een persoonlijke lening- Keuzes en ervaringen van consumenten. Nibud onderzoek
- Vrooman, C., Gijsberts, M., & Boelhouwer, J. (2014). Verschil in Nederland.
- Walters, D. J., & Fernbach, P. M. (2021). Investor memory of past performance is positively biased and predicts overconfidence. Proceedings of the National Academy of Sciences, 118(36).
- Warnaar, M., & Van Gaalen, D. C. (2012). Een referentiebuffer voor huishoudens. Onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens. NIBUD Onderzoek.
- Wijzer in Geldzaken (2021) Goede (financiële) voornemens: Kwantitatief onderzoek naar financiële goede voornemens voor 2022
- Wijzer in geldzaken (in druk). Geldgesprekken in de buurt over buffersparen.
- Xiao, J. J., & Porto, N. (2019). Present bias and financial behavior. Financial Planning Review, 2(2), e1048.
- Zijlstra, W. (2022) Effectieve nudges om tegelijkertijd sparen en roodstaan aan te pakken. Economisch Statistische Berichten, te verschijnen
- Zwinkels, W., Knoef, M., Caminada, K., Goudswaard, K. & Been, J. (2017), Zelfstandigen zonder pensioen?, Economisch Statistische Berichten, jaargang 102 (4750), 15 juni 2017: 254-256.

BIJLAGE 6

Uitkomsten enquête gedragsonderzoek

Deze bijlage beschrijft de resultaten van een enquête onderzoek dat in april/mei 2022 is uitgevoerd via het LISS panel, onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. Respondenten kregen hierbij 4 vragen voorgelegd waarin werd gevraagd naar hun attitudes omtrent verschillende aspecten van het thema vermogensverdeling. Vragen 1-2 zijn eerder uitgezet in het SCP onderzoek "Verschil in Nederland"[244].
Eerst wordt een overzicht gegeven van de steekproef. Vervolgens wordt per vraag een beeld van de resultaten op algemeen niveau gegeven, en de invloed van een viertal persoonsmerken (leeftijd, inkomen, opleiding en woningbezit).

De steekproef:

	Obs	Gem.	Std. Dev.	Min	Max
Leeftijd	3340	56.11	17.388	18	95
Geslacht (vrouw=1, man=0)	3340	.543	.498	0	1
Aantal leden huishouden	3340	2.134	1.155	1	9
Type woning (koop=1, huur=0)	3340	.685	.465	0	1
Type opleiding (wo/hbo=1, overig=0)	3340	.429	.495	0	1
Netto inkomen/maand	2715	2069.12	3093.42	0	145666

Thema 1: gepercipieerde rechtvaardigheid van manieren waarop vermogens worden verkregen

Vraagstelling

- Mensen kunnen op verschillende manieren een groot vermogen krijgen. Hoe rechtvaardig of onrechtvaardig vindt u het wanneer iemand een groot vermogen krijgt door: **q1_1** Het opzetten van een succesvol bedrijf **q1_2** Het ontvangen van een erfenis **q1_3** Het ontwikkelen van een game of app **q1_4** Een carrière als filmster **q1_5** Een carrière als profvoetballer *(Antwoordopties: 1=heel onrechtvaardig, 2=beetje onrechtvaardig, 3=neutraal, 4=beetje rechtvaardig, 5=heel rechtvaardig)*

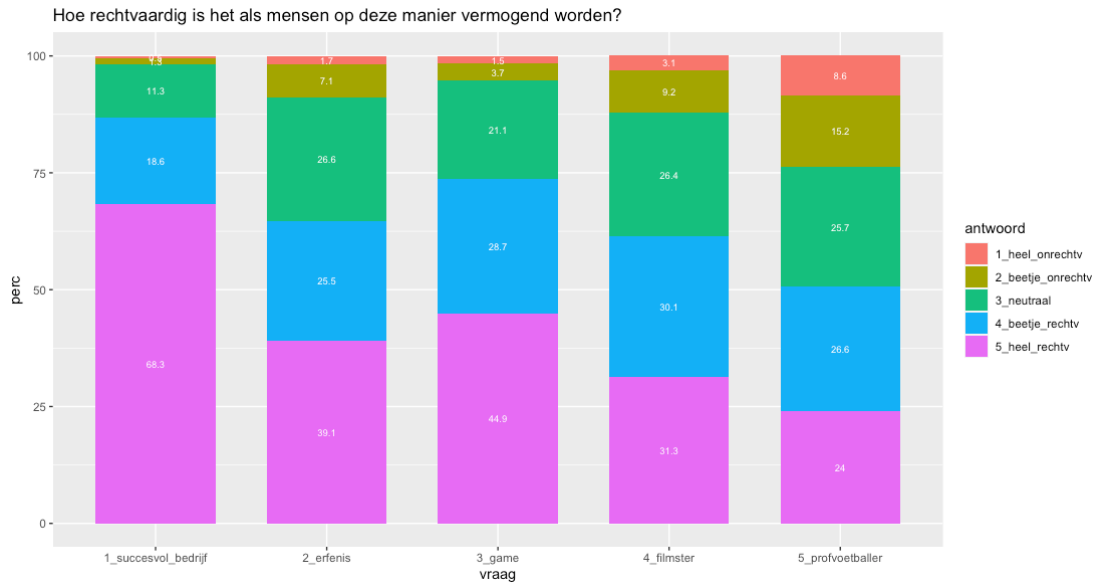
Resultaten

- Algemeen: Het verkrijgen van een groot vermogen door het opzetten van een succesvol bedrijf wordt door een ruime meerderheid gezien als (heel) rechtvaardig. Het verkrijgen van een groot vermogen door het ontvangen van een erfenis, het ontwikkelen van een succesvolle game/app, of door een carrière als filmster of profvoetballer wordt ook door een meerderheid gezien als (heel) rechtvaardig.
- Subgroepen: vervolgens kijken we met een OLS regressie analyse (tabel 1) naar de invloed van inkomen, leeftijd, opleiding en woningtype
    - *Inkomen*: mensen met hogere inkomens hebben vinden het – ceteris paribus[245] – rechtvaardiger dat iemand een groot vermogen opbouwt/verkrijgt door een succesvol bedrijf, erfenis, game/app, of carrière als filmster of profvoetballer.

[244] Verschil in Nederland | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)
[245] Met deze OLS regressie analyses kijken we naar de correlatie tussen de persoonskenmerken inkomen, leeftijd, opleiding en woningtype of de antwoorden op de surveyvragen. Een positieve coëfficiënt bij een persoonskenmerk betekent dat deze factor positief correleert met de uitkomstmaat, zelfs wanneer wordt gecorrigeerd voor de overige persoonskenmerken. Wanneer we bijvoorbeeld in tabel 1 kijken naar de coëfficiënt bij het persoonskenmerk koopwoning in kolom 1 kunnen we dit als volgt interpreteren: mensen met een koopwoning vinden het, in vergelijking met mensen zonder koopwoning – en

- *Leeftijd*: oudere mensen vinden het – ceteris paribus – juist minder rechtvaardig wanneer iemand een groot vermogen opbouwt/verkrijgt op deze manieren.
- *Opleiding*: opleiding heeft weinig samenhang met deze attitudes. Behalve op één punt: mensen met een WO/HBO opleiding vinden het – ceteris paribus – onrechtvaardiger wanneer iemand een groot vermogen verkrijgt door erfenissen.
- *Woning*: mensen met koophuizen vinden het – ceteris paribus –rechtvaardiger wanneer iemand een groot vermogen opbouwt/verkrijgt door een succesvol bedrijf, erfenis, game/app, of carrière als filmster of profvoetballer.

Grafiek 1



Tabel 1

	Hoe rechtvaardig vind je het als iemand een groot vermogen krijgt op de volgene manieren (1=zeer onrechtv., 5=zeer rechtv.)				
	succesvol bedrijf	erfenis	game/app	filmster	profvoetballer
netto ink. (log)	0.0314***	0.0188*	0.0378***	0.0197*	0.0303**
	(0.00749)	(0.0104)	(0.00910)	(0.0107)	(0.0124)
leeftijd	-0.00461***	-0.000837	-0.0160***	-0.00851***	-0.00905***
	(0.000862)	(0.00119)	(0.00105)	(0.00123)	(0.00142)
wo/hbo	-0.0221	-0.264***	0.0442	-0.0482	-0.0751
	(0.0304)	(0.0419)	(0.0369)	(0.0433)	(0.0501)
koopwoning	0.131***	0.231***	0.230***	0.170***	0.109**
	(0.0318)	(0.0439)	(0.0386)	(0.0453)	(0.0525)
Constant	4.521***	3.816***	4.595***	4.036***	3.696***
	(0.0680)	(0.0940)	(0.0827)	(0.0971)	(0.112)
Observations	2,712	2,712	2,712	2,712	2,712
R-squared	0.020	0.022	0.095	0.022	0.016

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

gecorrigeerd voor inkomen, leeftijd en opleiding –gemiddeld 0.131 punten rechtvaardiger (op de schaal van 1-5) wanneer iemand een groot vermogen opbouwt door het opzetten van een succesvol bedrijf. Het aantal sterren bij de coëfficiënt reflecteert hierbij de mate van statistische significantie.

Thema 2: gepercipieerde rechtvaardigheid van voordelen door vermogen

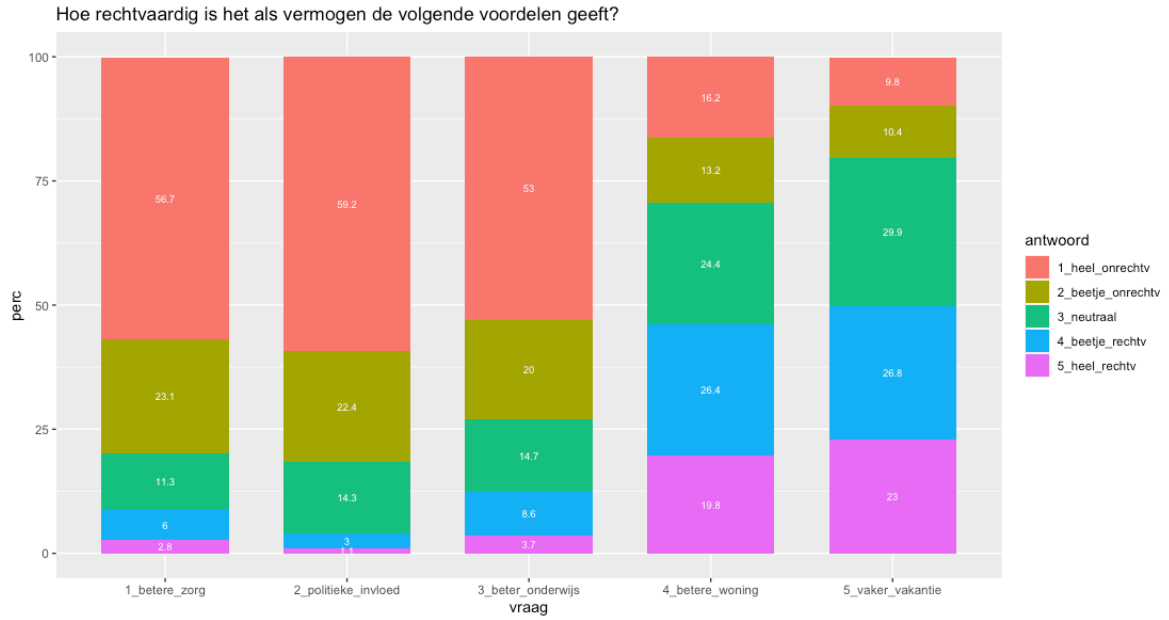
Vraagstelling

- Een groot vermogen geeft mensen soms bepaalde voordelen. Hoe rechtvaardig of onrechtvaardig vindt u het wanneer mensen met een groot vermogen de volgende voordelen hebben? **q2_1** Betere toegang tot medische zorg **q2_2** Meer politieke invloed **q2_3** Beter onderwijs voor hun kinderen **q2_4** Een betere woning **q2_5** Vaker op vakantie *(Antwoordopties: 1=heel onrechtvaardig, 2=beetje onrechtvaardig, 3=neutraal, 4=beetje rechtvaardig, 5=heel rechtvaardig)*

Resultaten

- Algemeen: de meeste mensen vinden het (zeer) onrechtvaardig als iemand vanwege zijn/haar vermogen betere zorg, meer politieke invloed of beter onderwijs voor zijn/haar kinderen kan krijgen. Daarentegen vinden de meeste mensen het juist wel rechtvaardig wanneer een groot vermogen ertoe zou leiden dat iemand een betere woning heeft en vaker op vakantie kunnen
- Subgroepen: vervolgens kijken we met een OLS regressie analyse (tabel 2) naar de invloed van inkomen, leeftijd, opleiding en woningtype:
    - *Inkomen*: hogere-inkomensgroepen vinden het – ceteris paribus – minder rechtvaardig dan lagere-inkomensgroepen wanneer vermogen voordelen geeft in termen van betere zorg, meer politieke invloed en beter onderwijs. Daarentegen vinden hogere-inkomensgroepen het – ceteris paribus – juist meer rechtvaardig dan lage inkomensgroepen wanneer vermogen voordelen geeft in termen van betere woningen en vaker op vakantie kunnen gaan.
    - *Leeftijd*: oudere mensen vinden het – ceteris paribus – minder rechtvaardig dan jongere mensen wanneer vermogen voordelen geeft (op alle vijf deelvragen).
    - *Opleiding*: hoger opgeleide mensen vinden het – ceteris paribus – minder rechtvaardig dan lager opgeleide mensen wanneer vermogen voordelen geeft in termen van betere zorg, meer politieke invloed en beter onderwijs.
    - *Woning*: bezitters van koopwoningen vinden het – ceteris paribus – rechtvaardiger dan huurders wanneer vermogen voordelen geeft in termen van beter onderwijs, betere woningen en vaker op vakantie kunnen gaan.

Grafiek 2



Tabel 2

	Hoe rechtvaardig vind je het dat mensen met een groot vermogen de volgende voordelen hebben (1=zeer onrechtv., 5=zeer rechtv.)

	betere zorg	meer politieke invloed	beter onderwijs kinderen	betere woning	vaker op vakantie
netto inkomen (log)	-0.0260**	-0.0186**	-0.0263**	0.0363***	0.0508***
	(0.0104)	(0.00885)	(0.0113)	(0.0129)	(0.0117)
leeftijd	-0.00423***	-0.00237**	-0.00418***	-0.0165***	-0.0206***
	(0.00119)	(0.00102)	(0.00130)	(0.00149)	(0.00134)
wo/hbo afgerond	-0.0832**	-0.122***	-0.0984**	0.0531	0.0298
	(0.0419)	(0.0358)	(0.0459)	(0.0525)	(0.0472)
koopwoning	0.0272	0.0164	0.0957**	0.419***	0.351***
	(0.0439)	(0.0375)	(0.0481)	(0.0549)	(0.0494)
Constant	2.169***	1.922***	2.267***	3.567***	3.985***
	(0.0940)	(0.0803)	(0.103)	(0.118)	(0.106)
Observations	2,710	2,710	2,710	2,710	2,710
R-squared	0.010	0.009	0.010	0.066	0.099

Standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Thema 3: gepercipieerde rechtvaardigheid van rendement op arbeid vs. vermogen

Vraagstelling

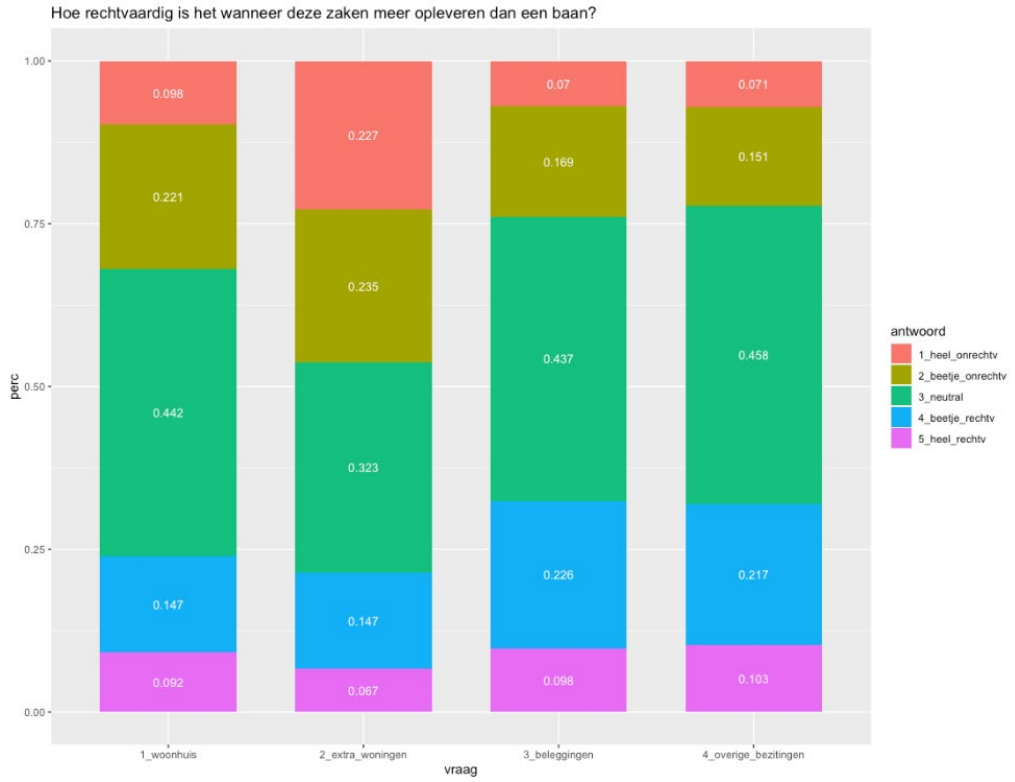
Soms levert een baan minder op dan het bezit van bepaalde dingen, zoals een huis dat stijgt in waarde. Wat vindt u ervan wanneer een baan *minder* oplevert dan: **q3_1** Het bezit van een woonhuis **q3_2** Het bezit van extra woningen (als belegging) **q3_3** Het bezit van aandelen, obligaties en andere financiële producten **q3_4** Het bezit van andere zaken zoals kunst, juwelen, antiek enzovoort*(Antwoordopties: 1=heel onrechtvaardig, 2=beetje onrechtvaardig, 3=neutraal, 4=beetje rechtvaardig, 5=heel rechtvaardig)*

Resultaten

- Algemeen: de opvattingen zijn behoorlijk verdeeld als het gaat om hoe rechtvaardig/onrechtvaardig het wordt gevonden wanneer bezit van een woonhuis, extra woningen, aandelen & financiële producten en overige zaken zoals kunst meer zou opleveren dan een baan, zie grafiek 3.
- Subgroepen: vervolgens kijken we met een OLS regressie analyse (tabel 3) naar de invloed van inkomen, leeftijd, opleiding en woningtype:
    - *Inkomen*: hogere-inkomensgroepen vinden het – ceteris paribus – meer rechtvaardig dan lagere-inkomensgroepen wanneer het bezit van (i) aandelen en overige financiële producten en (ii) overige zaken zoals kunst en juwelen meer oplevert dan een baan.
    - *Leeftijd*: oudere mensen vinden het– ceteris paribus – minder rechtvaardig dan jongere mensen wanneer het bezit van (i) extra woningen, (ii) aandelen en overige financiële producten en (iii) overige zaken zoals kunst en juwelen meer oplevert dan een baan.
    - *Opleiding*: mensen met een WO/HBO opleiding vinden het – ceteris paribus – minder rechtvaardig dan mensen met andere opleidingen wanneer het bezig van (i) een hoophuis, (ii) extra woningen, (iii) aandelen en overige financiële producten en (iv) overige zaken zoals kunst en juwelen meer oplevert dan een baan.

- *Woning*: mensen met een koophuis vinden het – ceteris paribus – meer rechtvaardig dan huurders wanneer het bezig van (i) een hoophuis, (ii) extra woningen, (iii) aandelen en overige financiële producten en (iv) overige zaken zoals kunst en juwelen meer oplevert dan een baan.

Grafiek 3



Tabel 3

	hoe rechtvaardig vind je het dat bezit van de volgene zaken meer oplevert dan een baan (1=zeer onrechtv., 5=zeer rechtv.)			
	woonhuis	extra woningen	aandelen / fin. prod.	overig
netto inkomen (log)	0.0199*	0.00537	0.0366***	0.0353***
	(0.0105)	(0.0117)	(0.0103)	(0.0102)
leeftijd	0.00200*	-0.00704***	-0.00535***	-0.00579***
	(0.00121)	(0.00135)	(0.00118)	(0.00117)
wo/hbo afgerond	-0.209***	-0.276***	-0.183***	-0.205***
	(0.0425)	(0.0475)	(0.0415)	(0.0414)
koopwoning	0.299***	0.244***	0.234***	0.161***
	(0.0445)	(0.0497)	(0.0435)	(0.0433)
Constant	2.534***	2.892***	3.080***	3.179***
	(0.0955)	(0.107)	(0.0933)	(0.0929)
Observations	2,708	2,708	2,708	2,708
R-squared	0.026	0.025	0.022	0.019

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Thema 4: gepercipieerde rechtvaardigheid van vermogensgrenzen

Vraagstelling

Wat vindt u van de volgende regels?

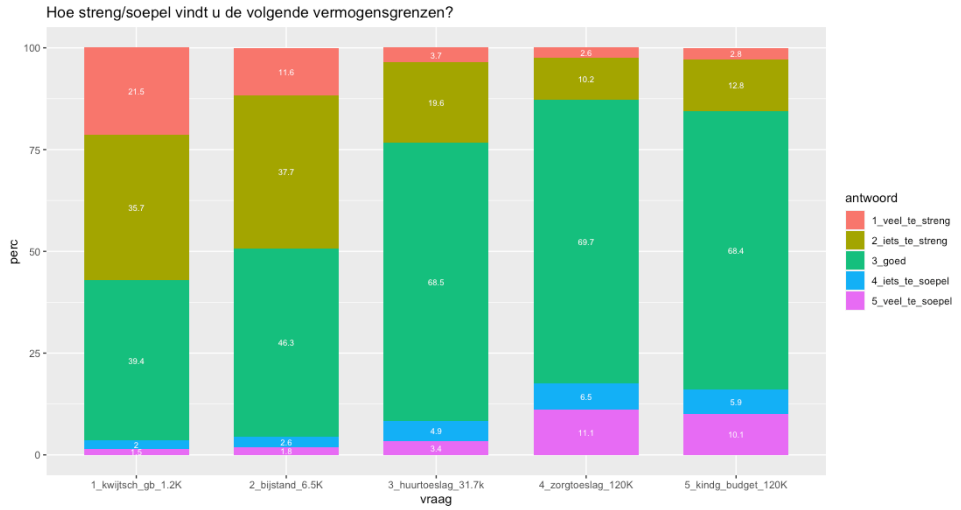
- Mensen met een vermogen (geld en/of andere bezittingen) van meer dan **€1.200** hebben geen recht op **kwijtschelding gemeentelijke belastingen.**
- Mensen met een vermogen (geld en/of andere bezittingen) van meer dan **€6.505** hebben geen recht op **algemene bijstand**.
- Mensen met een vermogen (geld en/of andere bezittingen) van meer dan **€31.747** hebben geen recht op **huurtoeslag**.
- Mensen met een vermogen (geld en/of andere bezittingen) van meer dan **€120.020** hebben geen recht op **zorgtoeslag**.
- Mensen met een vermogen (geld en/of andere bezittingen) van meer dan **€120.020** hebben geen recht op **kindgebonden budget**.

(Antwoordopties: 1=veel te streng, 2=iets te streng, 3=goed, 4=iets te soepel, 5=veel te soepel)

Resultaten

- Algemeen: de vermogensgrenzen voor (i) kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en (ii) de algemene bijstand worden door circa de helft van de mensen (veel) te streng gevonden, terwijl bijna niemand deze grenzen te soepel vindt. Bij de (iii) huurtoeslag, (iv) zorgtoeslag en (v) het kindgebonden budget zijn de groepen die de betreffende vermogensgrenzen (veel) te streng vinden ongeveer even groot als de groepen die deze vermogensgrenzen (veel) te soepel vinden.
- Subgroepen:
    - *Inkomen*: inkomen speelt geen belangrijke rol bij attitudes omtrent de rechtvaardigheid van vermogensgrenzen, behalve bij de vermogensgrens voor de zorgtoeslag. Deze wordt – ceteris paribus – door mensen met hogere inkomens vaker iets/veel soepel te gevonden dan door mensen met lagere inkomens.
    - *Leeftijd*: de vermogensgrenzen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en voor de algemene bijstand worden – ceteris paribus – door ouderen vaker iets/veel te streng gevonden dan door jongere mensen. Bij de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget is dit tegenovergesteld, deze worden door ouderen juist vaker iets/veel te soepel gevonden.
    - *Opleidingsniveau*: opleidingsniveau speelt geen belangrijke rol bij attitudes omtrent de rechtvaardigheid van vermogensgrenzen.
    - *Woning*: mensen met een koophuis vinden – ceteris paribus – de vermogensgrenzen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en voor de huurtoeslag vaker iets/veel te soepel.

Grafiek 4



Tabel 4

	Wat vind je van de regel dat boven deze vermogensgrenzen het recht op de deze voorzieningen vervalt (1=veel te streng, 5=veel te soepel)				
	kwijtsch. gem. bel. (>1.200€)	algemene bijstand (>6.505€)	huurtoeslag (€31.747)	zorgtoeslag (€120.020)	kindgebonden budg. (€120.020)
netto inkomen (log)	0.0129	-0.00558	0.0133*	0.0262***	0.00679
	(0.00869)	(0.00797)	(0.00697)	(0.00822)	(0.00829)
leeftijd	-0.00320***	-0.00284***	0.00186**	0.000345	0.00247***
	(0.000998)	(0.000915)	(0.000801)	(0.000944)	(0.000952)
wo/hbo afgerond	0.0270	-0.00824	0.00336	0.0845**	0.0477
	(0.0352)	(0.0322)	(0.0282)	(0.0333)	(0.0335)
koopwoning	0.125***	-0.0185	0.0657**	-0.0472	-0.0567
	(0.0368)	(0.0337)	(0.0295)	(0.0348)	(0.0351)
Constant	2.247***	2.667***	2.609***	2.949***	2.929***
	(0.0789)	(0.0724)	(0.0633)	(0.0747)	(0.0753)
Observations	2,706	2,706	2,706	2,706	2,706
R-squared	0.009	0.004	0.006	0.008	0.004

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

BIJLAGE 7

Vermogensgroei van huishoudens en financialisering

De stijgende waarden van onroerend goed en beleggingen leiden tot grotere vermogens, maar wat drijft deze hogere waarderingen? Leidt het groeiende vermogen ook tot een groei van de reële economie of zit deze groei vooral in de groei van inkomen uit financiële vermogens en instellingen (zogenaamde financialisering)? Deze paragraaf is niet uitputtend, maar richt zich op de beantwoording van een aantal specifieke vragen op basis van bestaande literatuur en eigen analyse.

1. Waarom zijn beleggingen historisch hoog gewaardeerd?
2. Waarom is er een hoge concentratie van vermogen in onroerend goed?
3. Wat betekent de concentratie van vermogen in onroerend goed voor productiviteitsgroei?

De meeste onderzoeken wijzen op een combinatie van een toegenomen aanbod van spaargeld en een afgenomen investeringsvraag die ertoe leidt dat de prijs van geld, de rente, is gedaald.

Samenvattend is de lage rente waarschijnlijk een belangrijke oorzaak van historisch hoog gewaarde beleggingen. De rente is historisch laag vanwege onder andere een combinatie van factoren: lage inflatie, groot aanbod van spaargeld door vergrijzing en een lagere vraag naar kapitaal. De exacte oorzaak is onderwerp van wetenschappelijke discussie. De concentratie van vermogen in onroerend goed is het gevolg van superieure risico-gecorrigeerde rendementen (uit huuropbrengsten en waardestijging) in combinatie met een gunstige fiscale behandeling. Het is aannemelijk dat de vermogenswinsten uit grond hoge opportuniteitskosten hebben. De analyse suggereert dat koopkracht van huishoudens en toekomstige productiviteitsgroei mogelijk gebaat zouden zijn bij een verschuiving van investeringen in onroerend goed naar consumptie en productieve investeringen.

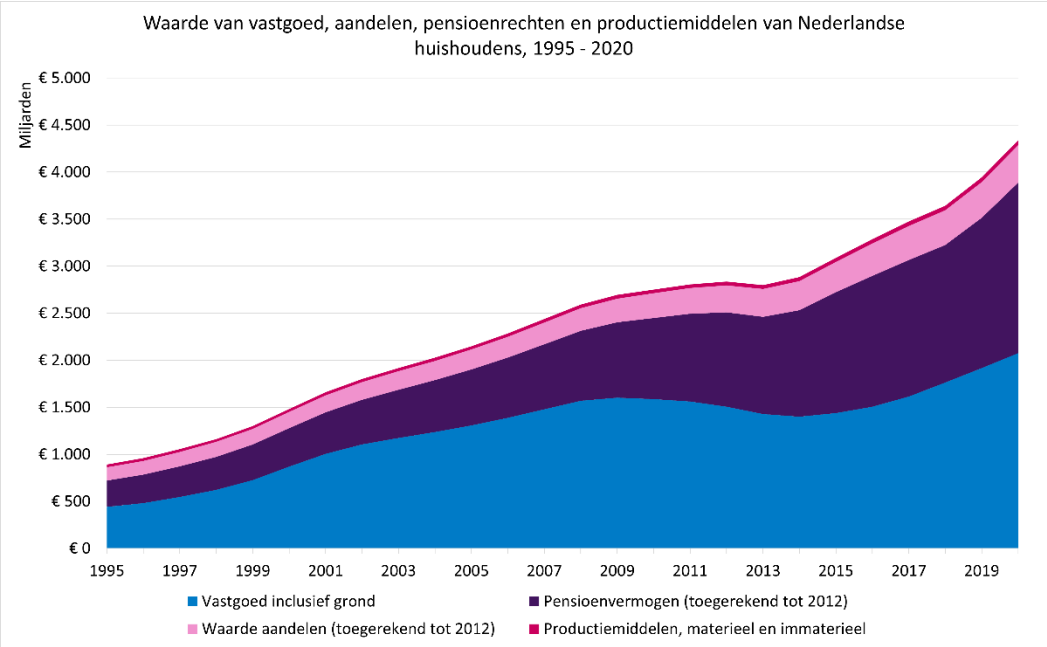
Opvallende ontwikkelingen

De groei van het vermogen van Nederlandse huishoudens

De collectieve spaarpot van Nederlandse huishoudens is de afgelopen decennia sterk gegroeid. Het netto vermogen van Nederlandse huishoudens groeide in de periode 1995-2020 van €470 miljard naar €4.216 miljard.[246] In Figuur 1 zijn de activa opgesplitst in hoofdcategorieën. De grootste categorie van bezit is onroerend goed, gevolgd door pensioenrechten. Productiemiddelen en aandelen beslaan een klein deel (<10%) van de totale bezittingen.

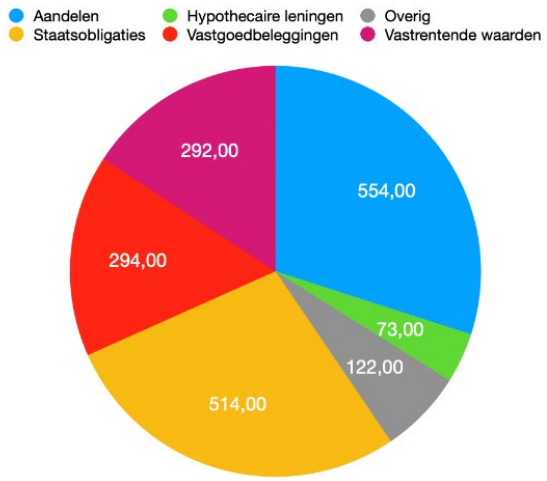
[246] Dit cijfer is anders dan de cijfers is in H2 en H3. Achtergrond hierbij is dat de cijfers in deze bijlage afkomstig zijn uit de Nationale Rekeningen. In H2 en H3 is gerekend via een microbenadering. Dit kan dus van elkaar afwijken.

Figuur 1: Bezittingen van Nederlandse huishoudens (CBS Nationale Rekeningen)



Figuur 1 toont de directe bezittingen van huishoudens, maar via pensioenfondsen hebben huishoudens ook indirecte bezittingen. Pensioenfondsen investeren het geld van huishoudens immers in onroerend goed, aandelen en andere beleggingsinstrumenten. Het vermogen van pensioenfondsen is het indirecte bezit van huishoudens. In Figuur 2 wordt een uitsplitsing getoond van de beleggingen via pensioenen bij elkaar opgeteld. Via pensioenfondsen bezaten Nederlandse huishoudens in 2021 onder andere substantiële hoeveelheden (staats)obligaties, €73 miljard aan hypothecaire leningen en een additionele €294 miljard aan onroerend goed.

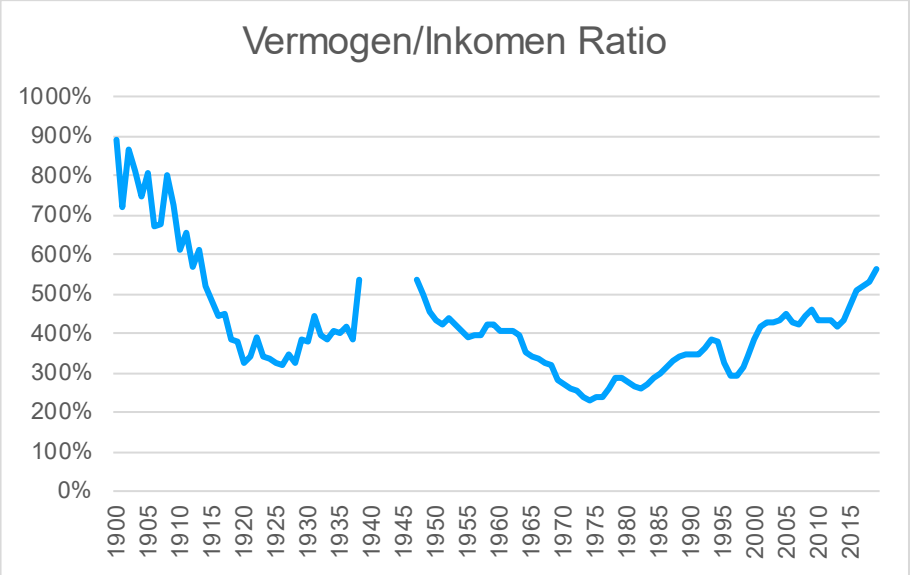
Figuur 2: Bezit via pensioenfondsen (DNB)



De percentuele groei van het nationale vermogen is groter dan de groei van het nationale inkomen. Dit is het duidelijkst te zien in de Vermogens-Inkomensratio. De vermogens-inkomensratio geeft de verhouding tussen het vermogen en het nationale inkomen. Een constante ratio duidt op gelijke groei en een stijgende ratio op een sterkere groei van vermogen dan inkomen. Om te focussen op de Nederlandse vermogens voor huishoudens hebben Toussaint et al.

in recent onderzoek de ratio voor privaat vermogen historisch geconstrueerd vanaf 1850.[247] Wat opvalt in figuur 3 is het grote belang van vermogen in de eerste helft van de 20e eeuw met vermogensinkomensratio's van bijna 1000%. Direct na de Tweede Wereldoorlog neemt de vermogens-inkomensratio gestaag af tot rond 1970 waarna de ratio weer toeneemt. In 2020 bereikte de vermogen-inkomensratio haar hoogste niveau sinds de Tweede Wereldoorlog.

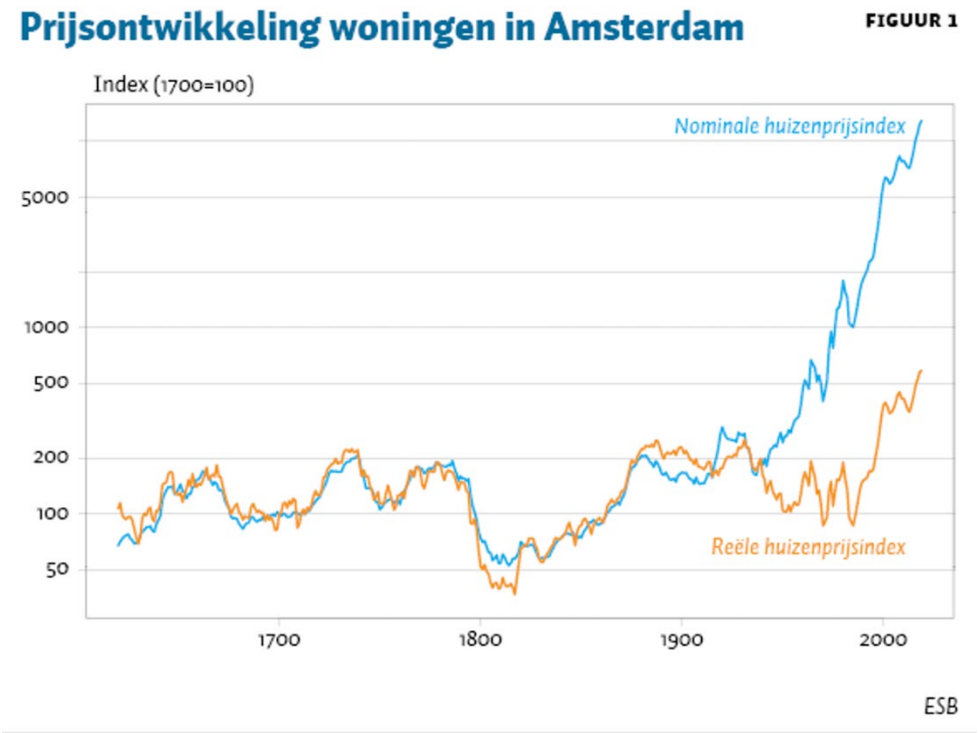
Figuur 3: private vermogens-inkomensratio, 1900-2019 (Toussaint et. al)



Het historisch grote vermogen is deels te herleiden naar de hoge waarderingen van onroerend goed en andere beleggingen. Dit geldt zowel voor onroerend goed, aandelen als obligaties. Een historische index van woningprijzen in Amsterdam suggereert dat zowel de nominale als reële huizenprijzen in ruim drie eeuwen niet zo hoog zijn geweest. Ook aandelen zijn in de afgelopen jaren sterk in waarde gestegen. De hoogte van de koersen wordt gemeten met de verhouding tussen winsten en koersen geschoond voor conjunctuur. Deze zijn historisch beschikbaar voor Amerikaanse aandelen, welke vaak gekocht worden door Nederlandse huishoudens en pensioenfondsen. Volgens deze maatstaf waren Amerikaanse aandelen alleen voor de dot-com crash duurder dan in 2020. Tenslotte is ook de waarde van staatobligaties mede als gevolg van de dalende rente gestegen. De nominale rente over Nederlandse staatsschuld naderde in 2019 0% en in reële termen kreeg de Rijksoverheid geld toe op nieuw uitgegeven schuld. Recent stijgt deze rente overigens.

[247] Privaat vermogen betekent het vermogen van huishoudens, zonder het vermogen van de overheid en de financiële en niet-financiële sectoren.

Figuur 4: historische index prijsontwikkeling woningen Amsterdam (ESB)



1. Waarom zijn beleggingen historisch hoog gewaardeerd?

De prijzen van vastgoed en vermogenstitels stegen het afgelopen decennium aanzienlijk. Prijzen van Nederlandse koopwoningen stegen de afgelopen tien jaar met ruim 70% en Nederlandse aandelen verdubbelden in diezelfde periode gemiddeld in waarde. Dit heeft ertoe geleid dat sommige huishoudens in Nederland aanzienlijke vermogenswinsten hebben geboekt (zie onder andere H2). De lage rente was de afgelopen jaren een belangrijke drijver van de gestegen prijzen van vastgoed en vermogenstitels (*asset price inflation*).

De nominale rente is met name sinds de jaren 80 sterk gedaald, waarvoor de (tot voor kort) afnemende inflatie een belangrijke verklaring is. Niettemin zijn ook de reële rentes (gecorrigeerd voor inflatie) sterk gedaald, een trend die volgens onderzoekers al lang gaande is. Er bestaat een levendige discussie in de wetenschap over de belangrijkste oorzaken van de dalende reële rente. De meeste onderzoeken wijzen op een combinatie van een toegenomen aanbod van spaargeld en een afgenomen investeringsvraag die ertoe leidt dat de prijs van geld, de rente, is gedaald. De vergrijzing is één van de factoren waardoor het aanbod van spaargeld is toegenomen. Het aantal oudere werkenden is gegroeid en zij genieten dankzij de hoge levensverwachting lang van hun pensioen. Daarvoor moet meer geld worden gespaard dan ooit tevoren.

De daling van de relatieve prijs van kapitaalgoederen – voor een gegeven hoeveelheid fysiek kapitaal is dus minder geld nodig - wordt als reden genoemd waardoor de vraag naar spaargeld is afgenomen. De moderne diensteneconomie vraagt mogelijk minder kapitaalinvesteringen dan de industriële. Er zijn echter ook onderzoeken die het (te) ruime monetaire beleid van de afgelopen decennia aanwijzen als factor die de rente (te) laag houdt. Volgens deze onderzoeken leidt het ruime monetaire beleid tot overmatige schuldopbouw en vermogensongelijkheid. De vermogensongelijkheid drukt de rente verder omdat rijke huishoudens relatief veel sparen.

Bij een dalende rente stijgen de prijzen van financiële activa, waaronder onroerend goed. Het rendement op meer risicovolle activa kan in een lage rente-omgeving relatief aantrekkelijk zijn (bijvoorbeeld omdat beleggers een bepaald nominaal rendement nastreven), waardoor de vraag naar deze vermogenscomponenten kan toenemen, wat een extra prijsopdrijvend effect heeft. Op de markt voor koopwoningen waren niet alleen beleggers bereid substantieel hogere prijzen te betalen vanwege de relatief gunstige huurinkomsten ten opzichte van de rente. Ook huishoudens die een woning kochten voor zelfbewoning waren bereid meer te betalen, omdat zij bij gegeven maandlasten veel meer konden lenen. Daarnaast kan een lagere rente ertoe hebben geleid dat beleggers een groter deel van hun vermogen risicovol willen beleggen, omdat zij hun totale rendement op peil willen houden (‘*search for yield*’).

Ten slotte kan overmatig optimisme of speculatie de prijs van vermogenstitels opgedreven hebben. Beleggers kunnen in anticipatie op verdere prijsstijgingen de prijs van aandelen opstuwen boven hun fundamentele waarde of als (nieuwe) beleggers de risico’s van een belegging te laag inschatten. De lage rente omgeving van de afgelopen jaren heeft regelmatig zorgen aangewakkerd dat beleggers bij hun zoektocht naar rendement te hoge prijzen betaalden voor vermogenstitels.

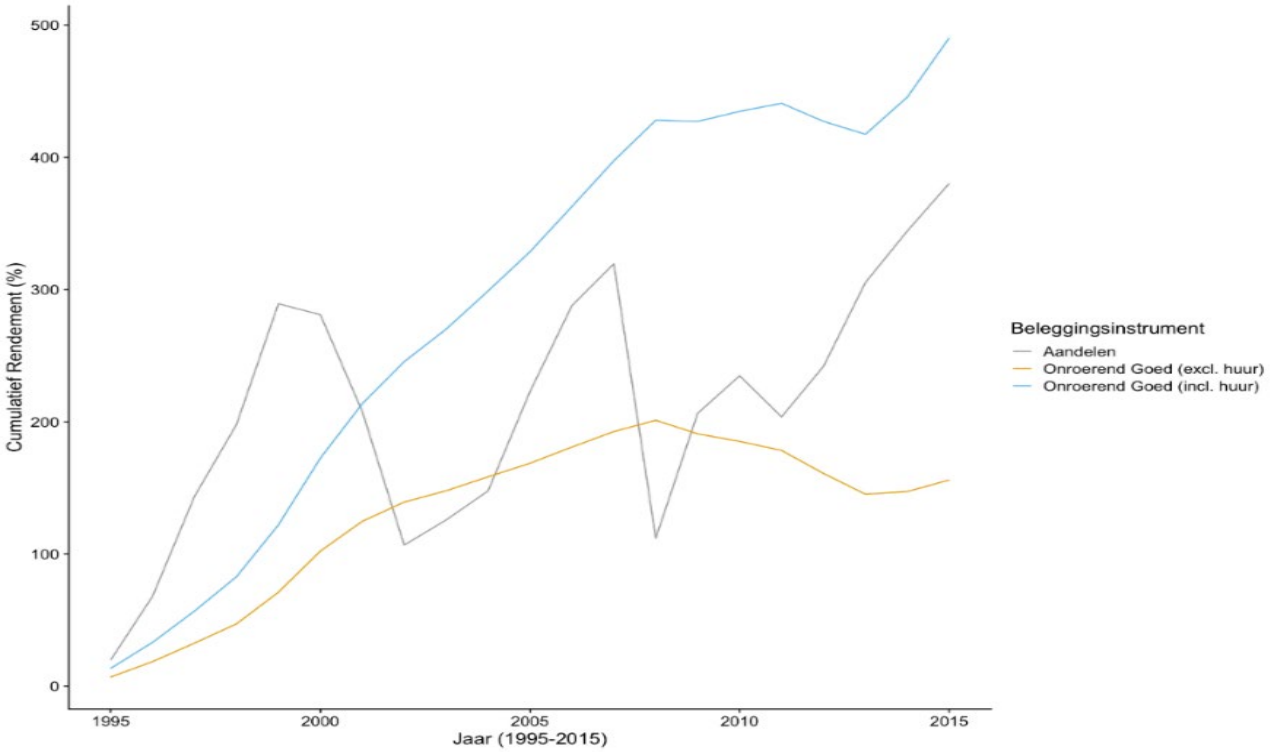
2. Waarom is er een hoge concentratie van vermogen in onroerend goed?

In de meeste OESO-landen, waaronder Nederland, is het vermogen van huishoudens geconcentreerd in onroerend goed.[248] Onroerend goed is 49% van de directe bezittingen van huishoudens en 20% van pensioenbeleggingen. Waarom kiezen huishoudens en pensioenfondsen voor onroerend goed?

De toonaangevende *Return on Everything* studie van Jorda et. al bevond dat residentieel onroerend goed een hoger langjarig risico gecorrigeerd rendement heeft dan aandelen in zestien landen waaronder Nederland.[249] De cijfers van Jorda et al. voor Nederland laten zien dat dit ook gold in de periode sinds 1995. Figuur 5 toont een benadering van het cumulatieve rendement van verschillende beleggingsinstrumenten. Het gemiddelde rendement, de variantie en de Sharpe Ratio zijn te zien in tabel 1.[250] De Sharpe ratio is een klassieke maatstaf van risico-gecorrigeerd rendement, waarbij rendement boven de ‘veilige’ lange termijn rente afgezet wordt tegen de prijsvolatiliteit. Onroerend goed voor verhuur biedt het beste risico-gecorrigeerde rendement van alle beleggingsinstrumenten.[251]

[248] McKinsey. The rise and rise of the global balance sheet: How productively are we using our wealth? 2021.
[249] Òscar Jordà, Katharina Knoll, Dmitry Kuvshinov, Moritz Schularick, Alan M Taylor, The Rate of Return on Everything, 1870–2015, The Quarterly Journal of Economics, Volume 134, Issue 3, August 2019.
[250] De Sharpe Ratio is berekend als bruto rendement minus de lange termijn rente (als ‘safe return’) gedeeld door de standaarddeviatie van het bruto rendement.
[251] Alleen kijken naar risico-gecorrigeerd rendement laat buiten beschouwing dat onroerend goed een aantal nadelen kent ten opzichte van aandelen, zoals grotere kapitaalvereisten, onderhoudskosten, lagere liquiditeit en overdrachtsbelasting bij verkoop. Een deel van de hogere rendementen van onroerend goed kan aan deze factoren worden toegeschreven.

Figuur 5: Cumulatieve rendementen van verschillende beleggingsinstrumenten in de periode 1995-2015



Tabel 1: Het gemiddelde rendement, de variantie en de Sharpe Ratio van verschillende beleggingsinstrumenten in de periode 1995-2015

Beleggingsinstrument	**Sharpe Ratio**	Gemiddeld jaarlijks rendement	Standaarddeviatie
Onroerend goed (verhuur met hypotheek)	**85,7**	16,1%	14,2%
Onroerend goed (verhuur)	**69,3**	9,1%	7,4%
Aandelen	**28,5**	10,7%	23,8%
Onroerend goed (eigen woning met hypotheek)	**28,2**	7,6%	12,9%
Onroerend goed (eigen woning)	**12,5**	4,8%	6,7%
Lange termijn rente	**-**	3,9%	1,5%

De meeste huishoudens hebben alleen vermogen in onroerend goed in de vorm van hun eigen woning. Op een woning zonder hypotheek maakten zij de afgelopen jaren gemiddeld 4,8% rendement.[252] De eigen woning kent daarnaast nog een aantal andere financiële voordelen. Ten eerste biedt de eigen woning woongenot en leidt het aflossen van een hypotheek tot vermogensopbouw, terwijl huurbetalingen dat niet doen. Gegeven dat huishoudens toch al moeten wonen, is het eigen huis voor velen een praktische belegging. Ten tweede geniet deze

[252] Het rendement van de eigen woning bestaat uit de 'capital gains' van onroerend goed. Er is hier geen geïmputeerde huur in meegenomen, omdat Jorda et al. deze niet hebben bepaald. De geïmputeerde huur is tevens lastig vast te stellen.

beleggingsvorm fiscale voordelen. De eigenwoning wordt gesubsidieerd door de overheid middels de combinatie van hypotheekrenteaftrek en een (vergeleken met andere vermogenstitels) laag eigenwoningforfait. De fiscale behandeling kost de overheid jaarlijks naar schatting 7,1 mld (zie hoofdstuk 3 van het IBO). Ten slotte kunnen huishoudens relatief makkelijk tot honderd procent van de woningwaarde lenen. Een deel van de hypotheken wordt verzekerd door de Nationale Hypotheek Garantie. Door de aankoop van de eigen woning deels extern te financieren ontstaat 'leverage' waardoor huishoudens een hoger rendement behalen op de eigen inleg. Met een hypotheek van 50% van de woningwaarde boekten huishoudens in de periode 1995-2015 bijvoorbeeld een gelijksoortig risico-gecorrigeerd rendement als op aandelen (zie tabel 1).[253]

Vermogende huishoudens investeren ook in onroerend goed voor verhuur. Deze beleggingsvorm kende een ruim tweemaal hoger risico-gecorrigeerd rendement dan aandelen. Ook vastgoedbeleggers kunnen hun huurwoningen relatief gemakkelijk financieren met schuld. Beleggers nemen voor elke euro boekwaarde onroerend goed buiten de eigen woning €0.75-€0.92 aan schulden op zich.[254] Hiermee onderscheiden beleggingen in onroerend goed zich sterk van beleggingen in aandelen (€0-0.15 schuld per extra euro boekwaarde) en overige beleggingen (€0.10-€0.17 schuld per extra euro boekwaarde). Met een hypotheek van 50% van de woningwaarde konden beleggers hun rendement verhogen tot gemiddeld 16,1% per jaar.

Rendementen op onroerend goed zijn bijzonder hoog geweest in de periode 1995-2015. In de volgende deelvraag wordt de mogelijke oorzaak en consequenties van hoge rendementen op grondbezit behandeld.

3. Wat betekent de concentratie van vermogen in onroerend goed voor productiviteitsgroei?

Economen spreken doorgaans van een rentenierseconomie wanneer het rendement op vermogen (r) structureel hoger ligt dan de algemene economische groei (g): ('r > g').[255] Zo blijkt uit langjarige data dat het jaarlijks rendement op vermogen gecorrigeerd voor inflatie gemiddeld meer dan 5% bedraagt.[256] Dit is ver boven het langjarige gemiddelde van de economische groei.

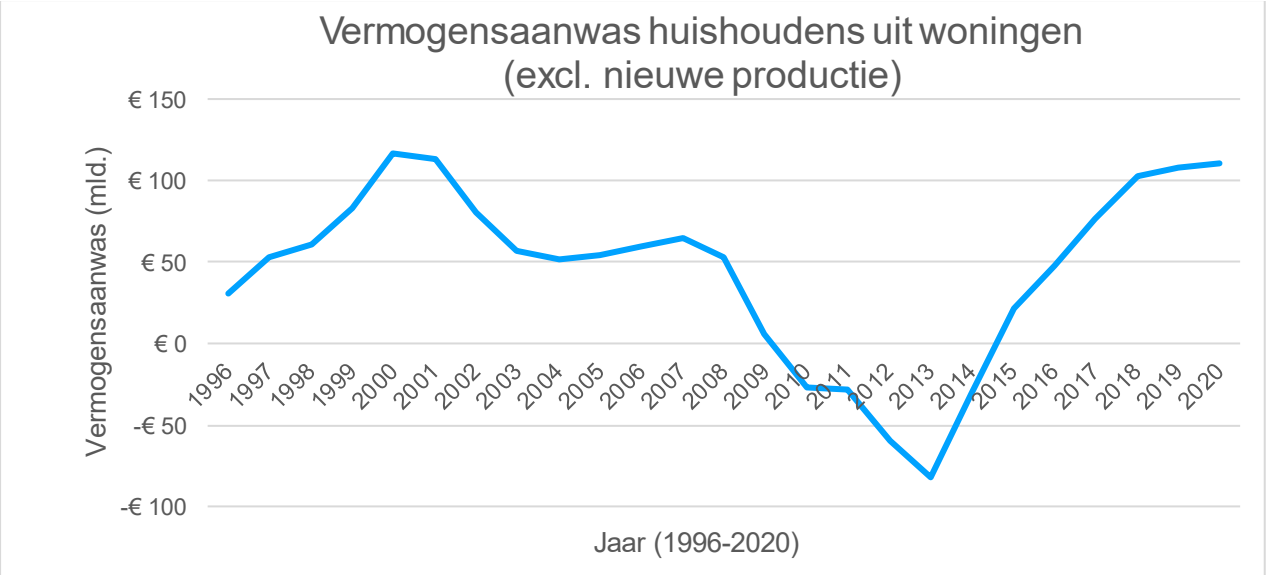
In een rentenierseconomie zijn beleggers sterk gericht op het naar zich toe trekken van winsten via controle over productiemiddelen ('rent seeking'). Economen schrijven sinds de negentiende eeuw over het fenomeen van '*rent-seeking*' op grond. Adam Smith beschreef in *The Wealth of Nations* al het 'prijs-monopolie' van landeigenaren over schaarse vruchtbare grond. Nobelprijswinnaar Angus Deaton rekende voor dat landeigenaren de algehele economische groei beperken door inkomen te onttrekken aan de economie dat anders gebruikt zou worden voor consumptie of productieve investeringen.[257]

Hoeveel vermogensaanwas van Nederlandse huishoudens komt uit grondbezit? In Figuur 6 staan de vermogenswinsten van huishoudens uit grond berekend met cijfers uit de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau van de Statistiek.[258] Nederlandse woningeigenaren hebben sinds 1995 naar schatting gemiddeld €54,4 miljard per jaar vermogenswinsten gehad op de stijging van de

[253] De exacte uitwerking van hypothecaire 'leverage' op rendementen hangt af van de hoogte van de hypotheek, het rentepercentage en of er sprake is van een aflossingsverplichting. Deze berekening is gedaan met een aflossingsvrije hypotheek van 50% van de woningwaarde met een variabele rente.
[254] Op basis op eigen berekeningen van CBS Microdata.
[255] Piketty, T. (2017). Capital in the twenty-first century (A. Goldhammer, Trans.). Belknap Press.
[256] Jordà, Ò., Knoll, K., Kushinov, D., Schularick, M. & Taylor, A.M. (2019). The Rate of Return on Everything, 1870-2015. The Quarterly Journal of Economics.
[257] Housing, Land Prices, and Growth (princeton.edu).
[258] Niet-financiële balansen; nationale rekeningen (cbs.nl) De waardestijging uit vastgoed is statistisch geschoond van de vermogenstoename die geweid kan worden de toename van de woningvoorraad.

waarde van grond. Het gevolg van hoge grondprijzen is dat Nederlanders in verhouding tot ons inkomen meer betalen voor woningen dan inwoners van al onze buurlanden.[259]

Figuur 6: Vermogensaanwas van huishoudens uit grondbezit



Tegenover de baten van grondbezit staan hoge woningprijzen en huren voor huishoudens. Het gemiddelde Nederlandse huishouden is 33% van haar besteedbaar inkomen kwijt aan ofwel huur ofwel hypotheek.[260] [261] Collectief betalen huishoudens ongeveer €123 miljard per jaar aan woonlasten. Dat beknot huishoudens in hun capaciteit om andere goederen en diensten te consumeren dan wel te investeren in de reële economie.[262]

De bedragen die huishoudens betalen aan woonlasten stromen naar vermogensopbouw in de eigen woning, hypotheekverstrekkers en verhuurders. De eigenwoningbezitter bouwt illiquide vermogen op. Pas bij verkoop van de woning komt het bedrag vrij, al wordt het vaak geherinvesteerd in een nieuwe woning – door de eigenaren zelf bij een verhuizing of door een volgende generatie als het vermogen wordt doorgegeven via schenkingen en erfenissen. Hypotheekverstrekkers en verhuurders, of de aandeelhouders daarvan als het om rechtspersonen gaat, geven een relatief klein deel van hun inkomen uit aan goederen en diensten in de reële economie en zullen de middelen grotendeels opnieuw beleggen. Het is theoretisch mogelijk dat hypotheekverstrekkers en verhuurders inkomsten uit vastgoed en hypotheken overhevelen naar productieve beleggingen in andere sectoren. Dit lijkt echter in de praktijk niet het geval. Pensioenfondsen hebben bijvoorbeeld hun voetafdruk in vastgoed sinds 2007 juist vergroot van €106mld. naar €367mld. Uit onderzoek blijkt dat banken die actief zijn in een huizenmarkt minder leningen verstrekken aan ondernemers als huizenprijzen sterk stijgen.[263]

Wat zijn de maatschappelijke opportuniteitskosten van de hoge lasten van de Nederlandse woningmarkt? Dit vraagt twee gedachtenexperimenten.

[259] OECD. https://data.oecd.org/chart/6JD2
[260] Huur- en hypotheekbetalingen verschillen van elkaar. Woningbezitters bouwen vermogen op terwijl huurders dat niet doen. Woningbezitters doen dat echter niet volledig vrijwillig: hoge woningprijzen en aflossingseisen leiden ertoe dat veel huiseigenaren een groter deel van hun inkomen aanwenden voor illiquide vermogensopbouw dan het geval zou zijn bij lagere woningprijzen.
[261] Woonlasten ten opzichte van inkomen niet verder gestegen (cbs.nl)
[262] Bezemer, D. (2020). Land van de kleine buffers.
[263] Chakraborty, I., Goldstein, I., & MacKinlay, A. (2018). Housing price booms and crowding-out effects in bank lending. The Review of Financial Studies, 31(7), 2806-2853.

Ten eerste: wat als huishoudens een fractie – bijvoorbeeld 20% (+-€25 miljard) - van de jaarlijkse woonlasten zouden kunnen aanwenden voor consumptie van geproduceerde goederen en diensten? Indien huishoudens het vrijgekomen bedrag beschikbaar zouden krijgen voor consumptie van andere goederen en diensten, zou dat leiden tot een brede stijging van hun koopkracht. Het gemiddelde huishouden zou bij een daling van 20% van de woonlasten het besteedbaar inkomen na woonlasten direct zien stijgen met ongeveer 10%.[264] Voor huurders zouden de baten groter zijn: zij zouden direct het besteedbaar inkomen na woonlasten zien stijgen met ongeveer 13,3%. Voor woningeigenaren staat tegenover lagere woonlasten dan wel minder vermogensopbouw; dit kan dus ook deels ten koste gaan van toekomstige consumptie. Daarbij zou de impuls in consumptie leiden tot economische impuls. Een stijging van de vraag naar andere geproduceerde goederen en diensten geeft ondernemers de kans om te investeren in hogere productie, wat zich vertaalt in een hoger BBP.

Het tweede gedachtenexperiment: wat als vermogende huishoudens, pensioenfondsen en de financiële sector een deel van hun investeringen en beleggingen in onroerend goed zouden omzetten in productievere investeringen ten behoeve van nieuwe producten en technologie? Economen schatten hoge maatschappelijk rendementen van publieke en private investeringen in innovatie. [265] [266] [267] [268] Summers & Jones vinden dat de Verenigde Staten minimaal $4 maatschappelijke welvaartgroei over de lange termijn heeft gerealiseerd per geïnvesteerde dollar in innovatie. Het toepassen van de methode van Summers & Jones op Nederland leidt tot een rendement met een brandbreedte van €6-16 per euro geïnvesteerd in innovatie.[269] Als pensioenfondsen en de financiële sector een fractie van hun beleggingen in onroerend goed en vastgoedleningen zouden omzetten in financiering van innovatie door bedrijven, zou dat volgens de literatuur kunnen leiden tot een welvaartgroei van honderden miljarden euro's in de komende decennia.[270]

Het is dus aannemelijk dat de grote vermogensopbouw in onroerend goed en grond hoge opportuniteitskosten heeft. Bovenstaande gedachtenexperimenten met ruwe berekeningen suggereren dat koopkracht van huishoudens en toekomstige productiviteitsgroei en welvaart mogelijk gebaat zouden zijn bij een verschuiving van investeringen in onroerend goed naar meer consumptie en productieve investeringen.

[264] Huishoudens krijgen 20% van wat ze uitgeven aan woonlasten (33% van besteedbaar inkomen) bij het overige deel (66%). Uit de berekening $(0.33 * 0.2) - 0.66 = 0.1$ volgt dat besteedbaar inkomen na woonlasten groeit met 10%.
[265] A Calculation of the Social Returns to Innovation | NBER.
[266] Howell, Sabrina T. 2017. "Financing Innovation: Evidence from R&D Grants." American Economic Review, 107 (4): 1136-64.
[267] The Causal Effects of R&D Grants: Evidence from a Regression Discontinuity by Pietro Santoleri, Andrea Mina, Alberto Di Minin, Irene Martelli :: SSRN.
[268] 73b908_93d253e95d9c4dafb2a3ad3ee803be49.pdf (filesusr.com).
[269] Nog te publiceren intern onderzoek Financiën.
[270] Bron hypothecair krediet: Residential Mortgages Dashboard, DNB. Juni 2022.

BIJLAGE 8

Schokbestendigheid huishoudens

Elian Griffioen, Centraal Planbureau

Samenvatting

De schokbestendigheid van huishoudens bij een volledig verlies van inkomen wordt in deze stresstest onderzocht. Als het netto besteedbaar inkomen na verlies van volledig loon- en/of winstinkomen lager is dan de vaste lasten, moet de liquide vermogensbuffer aangesproken worden om alsnog aan de vaste lasten te kunnen voldoen. In deze studie wordt de uitzingtermijn van huishoudens onderzocht met verschillende scenario's waarin (i) werknemers hun looninkomen volledig verliezen, (ii) zelfstandigen hun winstinkomen volledig verliezen en (iii) werknemers hun looninkomen en zelfstandigen hun winstinkomen volledig verliezen[1]. Hierbij ontvangen werknemers na inkomensverlies een WW-uitkering van een jaar en zelfstandigen een bijstandsuitkering met inkomens-, vermogens- en overwaardetoets. Deze studie is gebaseerd op de methodiek van de stresstest huishoudens die het Centraal Planbureau (CPB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in 2020 hebben uitgevoerd (Vlekke et al., 2020).

Zelfstandigen worden relatief harder geraakt dan werknemers als zij hun volledige inkomen verliezen. Als werknemers hun volledige looninkomen verliezen, zijn er 155.000 huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst (3,5% van alle huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst) met een uitzingtermijn van minder dan een jaar. Als zelfstandigen hun volledige winstinkomen verliezen, zijn er 73.000 huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner (12,6% van alle huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner) met een uitzingtermijn van minder dan een jaar. In het scenario waarin zowel werknemers als zelfstandigen hun volledige inkomen verliezen, zijn er 233.000 huishoudens met een werknemer en/of zelfstandige als hoofdkostwinner (5,0% van alle huishoudens met een werknemer en/of zelfstandige als hoofdkostwinner) met een uitzingtermijn van minder dan een jaar. Het verschil tussen werknemers en zelfstandigen ontstaat doordat de bijstandsuitkering voor zelfstandigen lager is dan de (inkomensafhankelijke) WW-uitkering voor werknemers.

Vooral de vermogensbuffer zorgt voor verschillen in de uitzingtermijn van huishoudens. De mediane buffer voor werknemers met een uitzingtermijn van 6 tot 12 maanden is circa 3700 euro, voor zelfstandigen is dit circa 10.000 euro. Er is een aanzienlijke spreiding rond deze medianen. De buffers van huishoudens met een uitzingtermijn van een jaar of minder zijn te laag om het inkomensverlies voor langere tijd op te vangen. De vastelastenratio verschilt niet veel tussen de groepen van huishoudens met een uitzingtermijn van 0-3, 3-6 en 6-12 maanden. Dit geldt voor zowel werknemers als zelfstandigen.

Het risico dat huishoudens hun volledige inkomen verliezen, is groter voor huishoudens met een korte uitzingtermijn. Huishoudens met een korte uitzingtermijn vallen vaak in de lage inkomensgroep, waarvan bekend is dat werkenden relatief vaak een flexibel of aflopend contract hebben (Vlekke et al., 2020). Bij dit type contracten is de kans op baanverlies en dus inkomensverlies groter. Tevens hebben deze huishoudens relatief weinig liquide vermogensbuffers. Schulenberg (2022) laat zien dat flexibele arbeidskrachten tijdens de coronacrisis een hoger risico liepen op inkomensverlies en kleinere financiële buffers hadden om een inkomensverlies op te vangen. In de huidige studie is het aantal huishoudens dat bij volledig inkomensverlies een korte uitzingtermijn heeft, gekwantificeerd. Een kanttekening bij deze studie is dat huishoudens in de praktijk ook verlies van inkomen kunnen opvangen door hun vaste lasten te verlagen of andere buffers dan het liquide vermogen aan te spreken.

[1] Er zijn personen die zowel looninkomen als werknemer en winstinkomen als zelfstandige ontvangen en er zijn huishoudens bestaande uit een werknemer en een zelfstandige. Hierdoor is het derde scenario's niet automatisch een optelsom van de uitkomsten van het eerste en tweede scenario.

Inleiding

Het liquide vermogen van huishoudens kan dienen als buffer om onverwachte schokken in de inkomsten of uitgaven van huishoudens op te vangen. Deze bufferfunctie voorkomt dat huishoudens in grote problemen raken doordat hun budget niet toereikend is voor de uitgaven die zij moeten doen. Bij het verlies van (een deel van) het inkomen helpen fiscale en sociale zekerheidsregelingen als toeslagen en de WW- en bijstandsuitkering bij het opvangen van deze schok. Als deze regelingen niet toereikend zijn om vaste (maandelijkse) uitgaven te doen, gebruiken huishoudens hun liquide vermogensbuffer om aan de vaste lasten te voldoen en teren zij in op hun vermogen. De hoogte van deze buffer bepaalt in dat geval de uitzingtermijn van een huishouden, het aantal maanden dat het zijn vaste lasten nog kan betalen.

Het Centraal Planbureau (CPB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben in 2020 een stresstest uitgevoerd waarin zij onderzochten hoeveel huishoudens in de problemen komen als ze hun volledige inkomen verliezen. Dit onderzoek van Vlekke et al. (2020) is aan het begin van de coronacrisis uitgevoerd, een periode waarin men verwachtte dat veel werkenden door beperkende maatregelen, ontslagen en faillissementen hun inkomen zouden verliezen. In de studie werd onderzocht wat de uitzingtermijn van verschillende huishoudens was met inachtneming van hun vermogensbuffers en het toen geldende sociale vangnet (WW, TOZO). Bij het verlies van het volledige winstinkomen van een zelfstandige hoofdkostwinner met de TOZO inclusief partnertoets als sociaal vangnet, zijn er 25.000 huishoudens (4% van alle huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner) die minder dan drie maanden lang hun vaste lasten nog kunnen betalen. Bij het verlies van het volledige looninkomen van een hoofdkostwinner in loondienst met een leeftijdsafhankelijke[2] WW-uitkering en daarna een bijstandsuitkering als sociaal vangnet, zijn er 48.000 huishoudens (1,1% van de huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst) die minder dan drie maanden lang hun vaste lasten nog kunnen betalen. Hieruit blijkt dat zelfstandigen bij een volledig inkomstenverlies relatief harder geraakt worden dan werknemers.

In dit rapport wordt de methodiek van de stresstest huishoudens van het CPB en de AFM gebruikt om de schokbestendigheid van huishoudens te onderzoeken. Op deze manier krijgt men inzicht in de mate van kwetsbaarheid van verschillende typen huishoudens. De huidige studie overlapt grotendeels met de studie van het CPB en AFM uit 2020 (Vlekke et al., 2020), maar het sociale vangnet verschilt tussen beide studies. Voor zelfstandigen wordt als vangnet een bijstandsuitkering met inkomens-, vermogens- en overwaardetoets in plaats van de TOZO-uitkering gehanteerd. Voor werknemers wordt een WW-uitkering van één jaar in plaats van een leeftijdsafhankelijke WW-uitkering gebruikt. De reden hiervoor is dat werknemers onderling dan beter vergeleken kunnen worden, omdat de periode waarin zij de WW-uitkering ontvangen dan even groot is. Op deze manier ondersteunt dit rapport de beschouwing van verschillende aspecten van vermogen in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling.

In het vervolg van dit rapport wordt eerst de methodiek van de stresstest behandeld, waarna de resultaten volgen. De methodiek beschrijft de opgestelde scenario's, het gebruikte model MIMOSI, het sociale vangnet voor werknemers en zelfstandigen en de vaste lasten van

[2] De hoogte van de WW-uitkering is onder anderen afhankelijk van het arbeidsverleden van een werknemer. Om dit zo goed mogelijk te benaderen, is de gemiddelde WW-duur per leeftijd gebruikt om de termijn van de WW-uitkering te bepalen.

huishoudens. In de resultaten wordt per scenario de uitzingtermijn, vastelastenratio en liquide vermogensbuffer en bijbehorende spreiding van verschillende groepen gepresenteerd.

Methodiek

Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van de methodiek van de uitgevoerde studie. De methodiek is overgenomen van de studie Stresstest huishoudens van het CPB en de AFM uit 2020. Meer details over alle aspecten van de methodiek zijn daarom te vinden in de publicatie Stresstest huishoudens van Vlekke et al. (2020).

Data en model

De berekeningen in deze stresstest zijn gedaan met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016). Dit model past het 'bruto-netto'-traject en sociale zekerheidsregelingen toe op een representatieve steekproef van huishoudens in Nederland. De gebruikte steekproef is het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2016, steekproef met inkomens- en vermogensgegevens van ongeveer 100.000 huishoudens met daarin in totaal ongeveer 290.000 personen. Ieder jaar na 2016 wordt deze dataset geijkt op basis van macro-economische en demografische ontwikkelingen waardoor deze ook voor de jaren na 2016 representatief is. Op basis van het ' bruto-netto-traject' kan MIMOSI het netto besteedbaar inkomen (inkomen na belastingheffing, toeslagen en sociale zekerheidsregelingen) voor huishoudens berekenen na het verliezen van (een deel van) de inkomsten.

Gegevens over de vaste uitgaven van huishoudens zijn overgenomen uit de studie van het CPB en de AFM (2020). In dit rapport wordt aangesloten bij de door hen samengestelde gegevens van vaste lasten. De vaste lasten in de studie van CPB en AFM (en dus ook in dit rapport) betreffen voeding, zorgkosten, elektriciteit, gas, water, huur, rentelasten van de hypotheek en overige schulden, aflossingen van de hypotheek, motorrijtuigenbelasting, maandlasten VvE, gemeentelijke en waterschapsheffingen, erfpacht, onroerendezaakbelasting (OZB), opstalverzekering, brandstofkosten privévoertuigen en gebruik van OV-diensten, abonnementen (telefoon, internet en tv), contributies/deelname aan sport, en verzekeringen (woning-, motorrijtuig-, reis- en overige verzekeringen).

De vermogensbuffer van huishoudens bestaat uit liquide vermogenscomponenten die direct beschikbaar zijn of snel kunnen worden verkocht. De buffer bevat geld (giraal en contant), aandelen en obligaties. Andere vermogenscomponenten van huishoudens vallen niet onder de buffer in deze studie.

De berekeningen in deze studie zijn uitgevoerd voor het jaar 2020 gebaseerd op de vooruitzichten voor dat jaar in het Centraal Economisch Plan 2020 (CPB, 2020). Deze raming van het CPB beschrijft de verwachte macro-economische ontwikkelingen voor 2020 in een situatie zonder coronapandemie en bijbehorende gevolgen. Dit betekent dat de resultaten in deze studie te zien zijn als de gevolgen van een inkomensschok in de situatie voor de uitbraak van de coronapandemie. Ook zijn de hoger dan verwachte prijsstijgingen in 2021 en 2022 niet meegenomen. Verder geldt dat de raming statisch is, wat wil zeggen dat er niets in de huishoudsituatie verandert na de inkomensschok. Voorbeelden van gevolgen van deze aanname zijn dat er geen nieuwe baan gevonden wordt door leden van het huishouden, de vaste lasten niet

veranderen, er niet wordt verhuisd et cetera. Op deze manier kunnen de gevolgen van een inkomensschok voor huishoudens op een zuivere manier bepaald worden.

Opzet

Deze studie beschrijft de resultaten van een inkomensschok waarbij werknemers en/of zelfstandigen hun volledige inkomen verliezen. De groep zelfstandigen bestaat in deze studie alleen uit IB-ondernemers (inclusief freelancers) en niet uit directeur-grootaandeelhouders, omdat het schokken van inkomsten bij die laatste groep in MIMOSI complex is. Het Inkomenspanelonderzoek bevat werknemers, zelfstandigen en personen die en als werknemer en als zelfstandige arbeidsinkomen vergaren. Binnen huishoudens zijn er ook combinaties van werknemers en zelfstandigen mogelijk. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat voor eenzelfde persoon of binnen een huishouden het werknemersdeel van het inkomen (looninkomen) verloren gaat en het inkomen als zelfstandige (winstinkomen) hetzelfde blijft (en andersom).

Na het verlies van het volledige inkomen daalt het netto besteedbaar inkomen van huishoudens drastisch. Deze schok wordt deels opgevangen door het sociale vangnet bestaande uit de WW-uitkering voor werknemers, de bijstandsuitkering voor zelfstandigen en de toeslagen voor beide groepen. Na een herberekening van het netto besteedbaar inkomen wordt de verhouding tussen de noodzakelijke maandelijkse kosten (vaste lasten) en het besteedbaar inkomen per maand geïnventariseerd. Dit is de **vastelastenratio**. Het Nibud adviseert een maximale vastelastenratio van 0,5 aan te houden (Nibud, 2019). Er is sprake van een **begrotingstekort** wanneer de vaste lasten hoger zijn dan het netto besteedbaar inkomen. Bij een begrotingstekort wordt de liquide vermogensbuffer aangesproken om aan de vaste lasten te blijven voldoen. De **uitzingtermijn** geeft het aantal maanden weer waarin een huishouden de vaste lasten kan blijven betalen. Deze is te berekenen als quotiënt van de liquide vermogensbuffer en de vaste lasten per maand. Bij een uitzingtermijn van drie maanden of minder wordt een huishouden als **nauwelijks schokbestendig** gedefinieerd. Voor alle huishoudens[3] wordt de uitzingtermijn, de vastelastenratio en de liquide vermogensbuffer berekend. Bij het tellen van het aantal huishoudens worden ook huishoudens meegenomen die voor het verlies van het volledig loon- en/of winstinkomen al een begrotingstekort hadden.

In deze studie zijn drie scenario's uitgewerkt:

- Scenario 1: Zowel de hoofdkostwinner als de partner[4] verliezen hun volledige looninkomen en ontvangen een WW-uitkering
- Scenario 2: Zowel de hoofdkostwinner als de partner[4] verliezen hun volledige winstinkomen en ontvangen onder bepaalde voorwaarden een bijstandsuitkering.
- Scenario 3: Zowel de hoofdkostwinner als de partner[4] verliezen hun volledige looninkomen en hun volledige winstinkomen en ontvangen afhankelijk van de situatie een WW- of bijstandsuitkering.

Het sociale vangnet bestaat in deze studie voor werknemers in loondienst uit het ontvangen van een WW-uitkering van een jaar en voor zelfstandigen uit het ontvangen van een bijstandsuitkering. De hoogte van de netto bijstandsuitkering voor een jaar is 12.667 euro voor een alleenstaande en 18.096 euro voor een paar. De bijstandsuitkering wordt onderworpen aan een inkomens-, vermogens- en overwaardetoets. De inkomenstoets houdt in dat

[3] Hierbij wordt de koopkrachtselectie toegepast. Dit betekent dat huishoudens met een onrealistisch laag netto besteedbaar inkomen niet meegenomen worden. Onder deze huishoudens vallen bijvoorbeeld studentenhuishoudens en de institutionele huishoudens.
[4] In het geval van een alleenstaande of alleenverdiener geldt uiteraard dat alleen de hoofdkostwinner zijn of haar looninkomen en/of winstinkomen verliest.

het netto inkomen van een alleenstaande of een paar tot de bijstandsnorm wordt aangevuld. Zodra het netto inkomen hoger ligt dan de bijstandsuitkering, vervalt deze. De vermogenstoets houdt in dat de bijstandsuitkering vervalt bij een vermogen van 12.450 euro voor een gezamenlijke huishouding en 6.225 euro voor een alleenstaande. De overwaardetoets schrijft voor dat de overwaarde (huidige waarde woning minus resterende hypotheekschuld) niet groter dan 52.500 euro mag zijn. Indien dat wel het geval is, vervalt de bijstandsuitkering.

De bruto WW-uitkering per maand bestaat uit 70% van het bruto maandloon (75% in de eerste twee maanden). Op jaarbasis geldt een maximum van 62.000 euro (vanwege het maximum dagloon behorende bij de WW-uitkering). Zodra het netto inkomen van een huishouden met een WW-uitkering lager is dan het bijstandsniveau, wordt het netto inkomen aangevuld. Voor alleenstaanden wordt de uitkering aangevuld tot 12.667 euro en voor een paar tot 18.096 euro. Deze aanvulling tot bijstandsniveau wordt wederom onderworpen aan een inkomens-, vermogens- en overwaardetoets.

Naast de WW- en de bijstandsuitkering bestaat het sociale vangnet ook uit toeslagen. De toeslagen zijn inkomensafhankelijk en doorgaans hoger na een inkomensschok. Er wordt aangenomen dat huishoudens de voor hen toepasbare toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget) aanvragen[5] en toegewezen krijgen. Wanneer een huishouden al (een deel van) de toeslagen ontvangt, wordt aangenomen dat de bestaande hoogte van de toeslagen herberekend wordt op basis van het verzamelinkomen na de schok. Daarnaast wordt aangenomen dat ouders de kinderopvang stopzetten, omdat zij nu zelf voor de kinderen kunnen zorgen vanwege het verlies van werk. Zij zijn daardoor geen kosten aan kinderopvang kwijt, maar ontvangen ook geen kinderopvangtoeslag meer.

Resultaten

Voor elk van de drie scenario's zijn de uitzingtermijnen van huishoudens berekend na de inkomensschok. Per scenario wordt de uitzingtermijn van de verschillende huishoudens visueel en met een tabel weergegeven. Hierbij zijn uitsplitsingen gemaakt op basis van:

- Bruto inkomen: Het bruto inkomen van het paar of de alleenstaande tussen de 0 en 38.000 euro (modaal inkomen 2020) versus hoger dan 38.000 euro
- Leeftijd: De hoofdkostwinner is 35 jaar of jonger versus ouder dan 35 jaar
- Woning: Huurwoning versus koopwoning
- Huishoudtype: Tweeverdieners versus alleenverdieners of alleenstaanden

Daarnaast zijn er per scenario figuren te vinden van de vastelastenratio's en de liquide vermogensbuffers voor verschillende uitzingtermijnen.

Scenario 1: Werknemers verliezen loon

[5] Uit onderzoek van Berkhout, Bosch en Koot (2019) blijkt er in de praktijk ook niet-gebruik van toeslagen te zijn. Daarnaast kan het voorkomen dat huishoudens de toeslagen niet direct na inkomensverlies ontvangen, bijvoorbeeld omdat hun inkomsten in het lopende jaar nog te hoog zijn om voor (het maximale bedrag van) toeslagen in aanmerking te komen. Met beide mogelijkheden wordt in deze studie geen rekening gehouden.

In dit scenario verliezen zowel de hoofdkostwinner als de partner[6] hun volledige looninkomen. Zij ontvangen een (bruto) WW-uitkering van één jaar bestaande uit 70% van het bruto maandloon (75% in de eerste twee maanden.

Er zijn 155.000 huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst (3,5% van alle huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst) die een uitzingtermijn hebben van een jaar of minder. Hieronder vallen 80.000 huishoudens (1,8%) met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden, 35.000 huishoudens (0,8%) met een uitzingtermijn tussen de 3 en 6 maanden en 40.000 huishoudens (0,9%) met een uitzingtermijn tussen de 6 en 12 maanden. Deze getallen zijn te vinden in tabel 1 en figuur 1. 318.000 huishoudens (7,3%) hebben wel een begrotingstekort, maar een uitzingtermijn van meer dan een jaar. Het aantal huishoudens dat na de inkomensschok geen begrotingstekort heeft en dus nog steeds aan de vaste lasten kan voldoen is 3.871.000 (89,1%).

De huishoudens met een korte uitzingtermijn zitten vooral bij de lagere inkomens en de alleenstaanden en alleenverdieners. Van de huishoudens met een inkomen tot en met 38.000 euro heeft 4,9% een uitzingtermijn van minder dan drie maanden, terwijl dit voor 0,6% van de huishoudens met een inkomen van meer dan 38.000 euro geldt (zoals te zien in tabel 1 en figuur 1). Tegelijkertijd omvat deze tweede groep nog steeds 20.000 huishoudens, dus ook deze groep wordt geraakt bij een grote inkomensschok. Er zijn weinig verschillen tussen de leeftijdsgroepen en tussen huurders en woningbezitters. Huishoudens met een hoofdkostwinner tot en met 35 jaar hebben in 90,2% van de gevallen geen begrotingstekort; boven de 35 jaar geldt dit voor 88,7% van de huishoudens. 89,7% van de huishoudens met een huurwoning heeft geen begrotingstekort, wat niet veel verschilt van 88,8% huishoudens met een koopwoning die geen begrotingstekort hebben. Het is wel duidelijk dat alleenstaanden en alleenverdieners vaker in de problemen komen dan tweeverdieners. Het percentage huishoudens met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden is 3,0% voor alleenstaanden en alleenverdieners en 0,9% voor tweeverdieners. Tweeverdieners hebben in 92,9% van de gevallen geen begrotingstekort, terwijl dit voor alleenstaanden en alleenverdieners in 84,5% van de gevallen geldt.

De vastelastenratio's van de groepen met een uitzingtermijn onder de 12 maanden zijn voor de drie groepen in doorsnee ongeveer 0,90 voor de schok en 1,25 na de schok. In figuur 2 is te zien dat bijvoorbeeld de huishoudens met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden voor de schok met een ratio van 0,90 al ruim hoger dan de door het Nibud geadviseerde maximum vastelastenratio van 0,5 zitten. Voor de schok zijn deze huishoudens al 90% van hun besteedbaar inkomen aan vaste lasten kwijt en na de schok wordt dit 125%. Zij zijn dus iedere maand in doorsnee hun volledige besteedbaar inkomen kwijt aan vaste lasten en moeten de resterende vaste lasten (25% van hun netto besteedbaar inkomen) opvangen met hun vermogensbuffer. De huishoudens zonder begrotingstekort hebben voor de schok een mediane vastelastenratio van 0,47 en na de schok van 0,66. Met behulp van de WW-uitkeringen en andere fiscale en sociale zekerheidsregelingen zijn zij dus in staat structureel hun vaste lasten te blijven betalen. Voor de groep van 155.000 huishoudens (3,5%) met een uitzingtermijn van een jaar of minder is dit vangnet niet voldoende om het langer dan een jaar vol te houden.

Huishoudens met een uitzingtermijn van drie maanden of minder hebben een doorsnee liquide vermogensbuffer van 280 euro. Zodra hun netto besteedbaar inkomen na het verlies van het volledige looninkomen lager is dan de vaste lasten, hebben zij in doorsnee 280 euro om dit op te vangen. Een overzicht van de mediane liquide vermogensbuffers en bijbehorende 25^{e} en 75^{e}

[6] In het geval van een alleenstaande of alleenverdiener geldt dat alleen de hoofdkostwinner zijn of haar looninkomen en/of winstinkomen verliest.

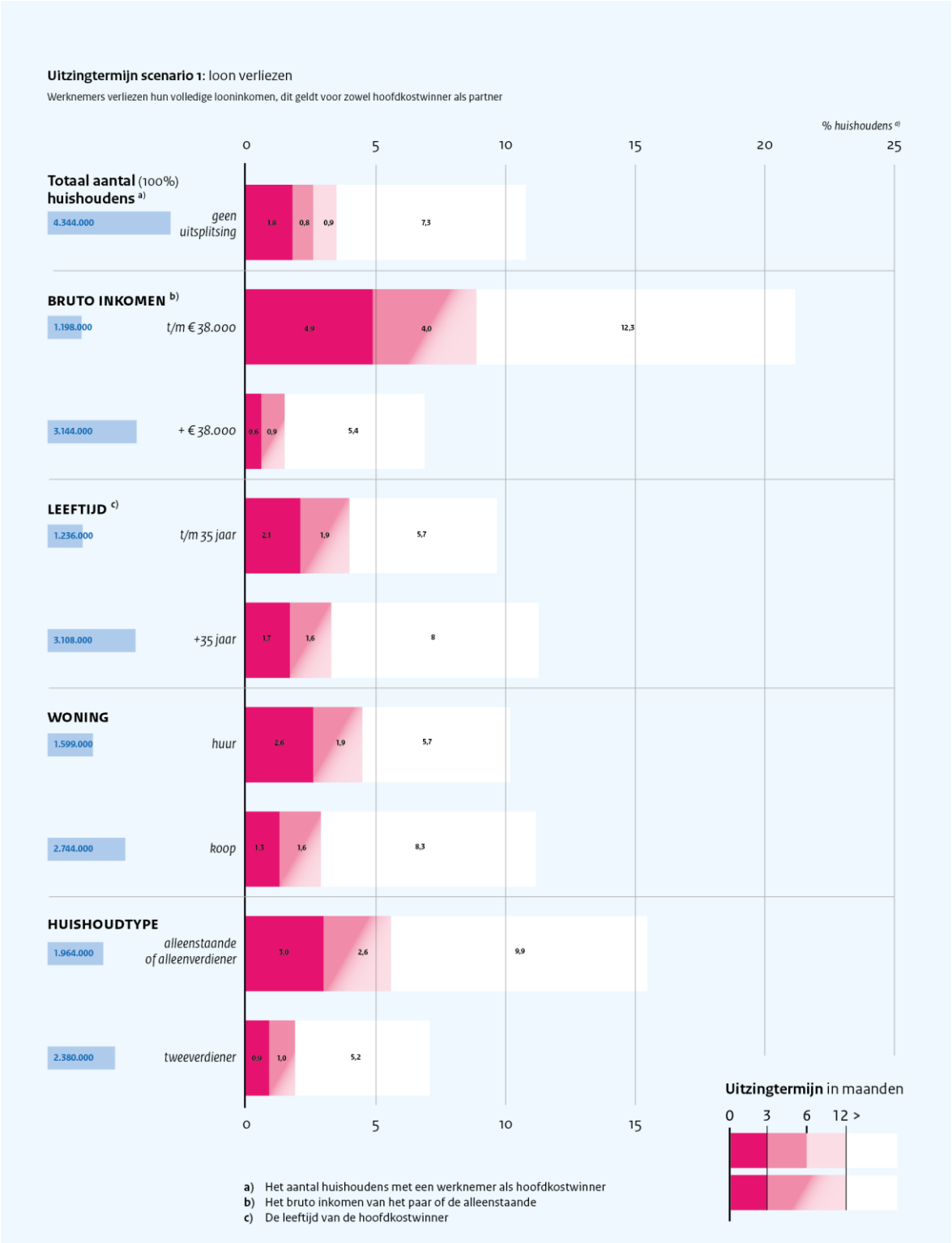
percentielen is te vinden in figuur 3. Er zijn per categorie van uitzingtermijn verschillen tussen huishoudens: de helft van de huishoudens met een uitzingtermijn van nul tot drie maanden heeft een liquide vermogensbuffer tussen de 30 en 900 euro. De mediane vermogensbuffer van huishoudens met een uitzingtermijn van drie tot zes maanden is 1760 euro en een uitzingtermijn van zes maanden tot een jaar 3730 euro. De huishoudens zonder begrotingstekort hebben een aanzienlijk hogere mediane buffer van 10.820 euro. Uit figuur 2 blijkt dat de vastelastenratio's na de schok bij de drie groepen van huishoudens met een uitzingtermijn van minder dan een jaar niet veel verschillen; deze zijn ongeveer 1,25. De vermogensbuffers daarentegen zijn hoger voor de groepen met een langere uitzingtermijn. Bij eenzelfde netto besteedbaar inkomen na de schok is er dus weinig verschil tussen de vaste lasten die huishoudens moeten opvangen, maar zorgt de hoogte van de buffer voor het verschil in uitzingtermijn.

Tabel 1 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn voor scenario 1

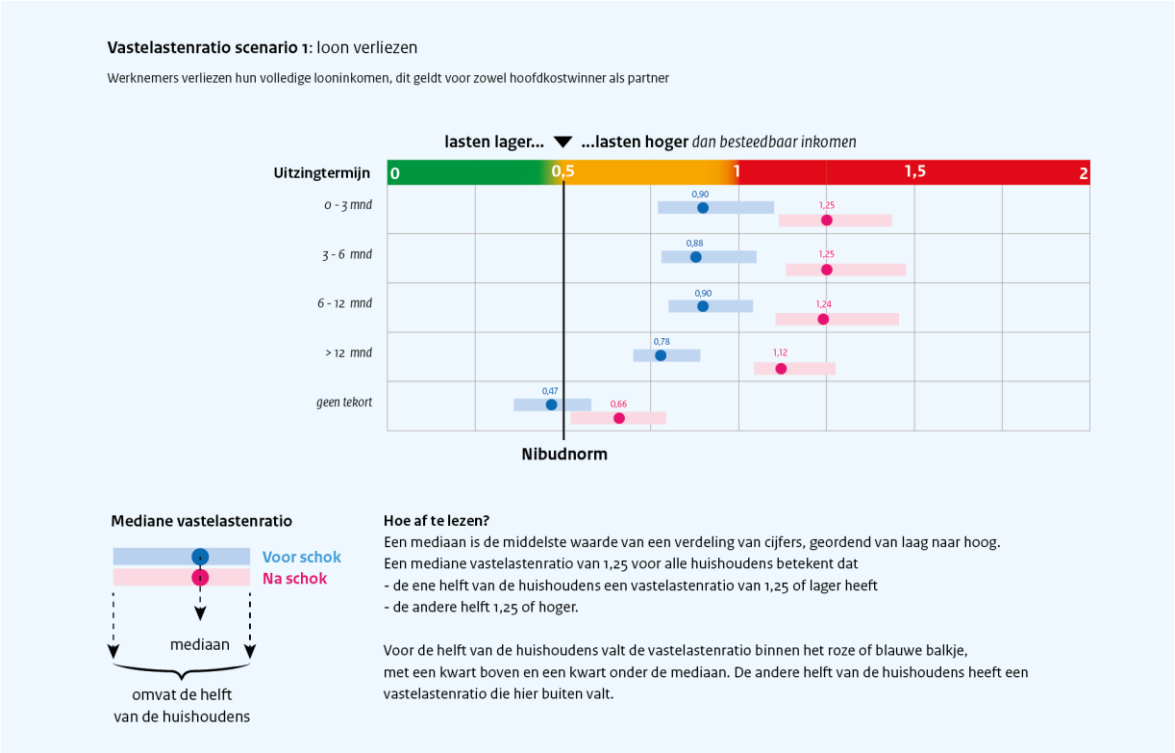
		Uitzingtermijn (maanden)	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens (%)
Geen uitsplitsing		0-3	80.000	1,8
		3-6	35.000	0,8
		6-12	40.000	0,9
		>12	318.000	7,3
		Geen tekort	3.871.000	89,1
		Totaal	4.344.000	100
Bruto inkomen	t/m 38.000 euro	0-3	59.000	4,9
		3-12	48.000	4,0
		>12	147.000	12,3
		Geen tekort	944.000	78,8
		Totaal	1.198.000	100
	+38.000 euro	0-3	20.000	0,6
		3-12	27.000	0,9
		>12	171.000	5,4
		Geen tekort	2.926.000	93,1
		Totaal	3.144.000	100
Leeftijd	t/m 35 jaar	0-3	26.000	2,1
		3-12	24.000	1,9
		>12	71.000	5,7
		Geen tekort	1.115.000	90,2
		Totaal	1.236.000	100
	+35 jaar	0-3	53.000	1,7
		3-12	51.000	1,6
		>12	248.000	8,0
		Geen tekort	2.756.000	88,7
		Totaal	3.108.000	100
Woning	Huur	0-3	42.000	2,6
		3-12	31.000	1,9
		>12	91.000	5,7
		Geen tekort	1.435.000	89,7
		Totaal	1.599.000	100
	Koop	0-3	37.000	1,3
		3-12	44.000	1,6
		>12	227.000	8,3
		Geen tekort	2.436.000	88,8
		Totaal	2.744.000	100

Huishoudtype	Alleenstaande of alleenverdiener	0-3	58.000	3,0
		3-12	51.000	2,6
		>12	195.000	9,9
		Geen tekort	1.660.000	84,5
		Totaal	1.964.000	100
	Tweeverdiener	0-3	21.000	0,9
		3-12	24.000	1,0
		>12	124.000	5,2
		Geen tekort	2.211.000	92,9
		Totaal	2.380.000	100

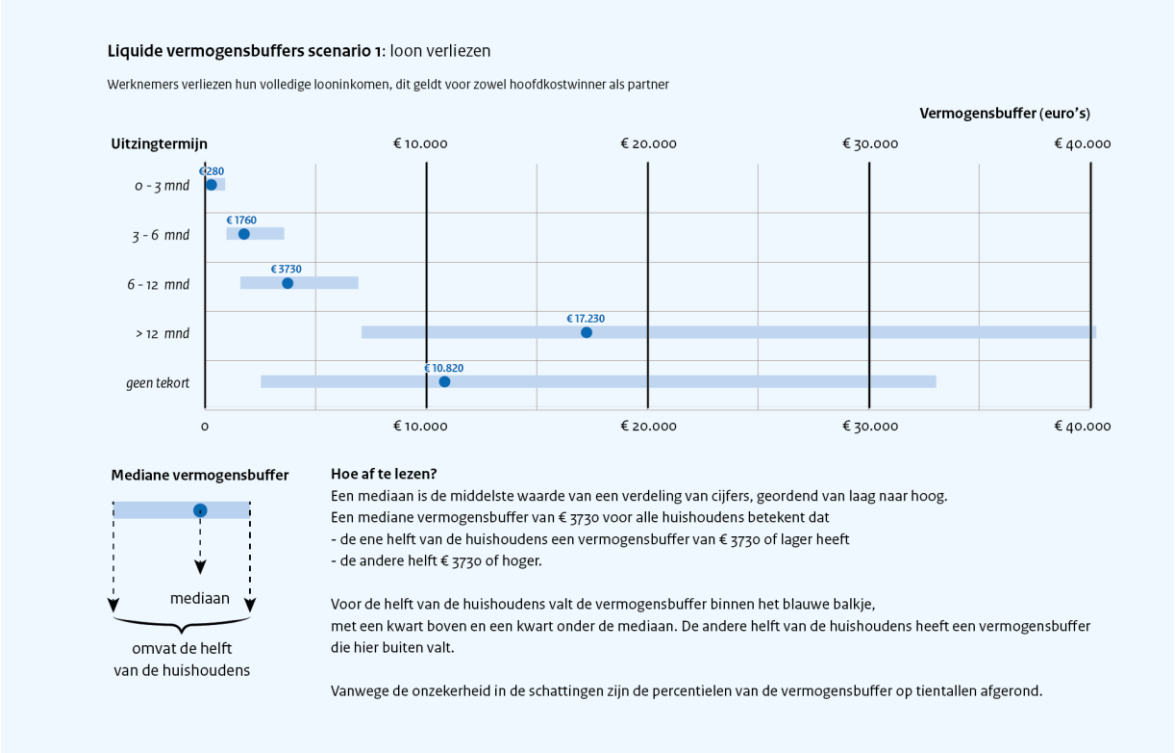
Figuur 1 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn met verschillende uitsplitsingen voor scenario 1



Figuur 2 Vastelastenratio's per uitzingtermijn voor scenario 1



Figuur 3 Liquide vermogensbuffers per uitzingtermijn voor scenario 1



Scenario 2: Zelfstandigen verliezen winst

In dit scenario verliezen zowel de hoofdkostwinner als de partner[7] hun volledige winstinkomen. Zij ontvangen een bijstandsuitkering met een inkomens-, vermogens- en overwaardetoets.

Er zijn 73.000 huishoudens met een zelfstandige als hoofdkostwinner (12,6% van alle huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner) die een uitzingtermijn hebben van een jaar of minder. Binnen deze groep zijn er 36.000 huishoudens (6,2%) met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden, 17.000 huishoudens (2,9%) met een uitzingtermijn tussen de 3 en 6 maanden en 20.000 huishoudens (3,5%) met een uitzingtermijn tussen de 6 en 12 maanden. Een gedetailleerd overzicht van de aantallen en percentages per groep is te vinden in tabel 2 en figuur 4. Voor 144.000 huishoudens (25,0%) geldt dat zij een begrotingstekort met een uitzingtermijn van meer dan een jaar hebben. Er zijn 360.000 huishoudens (62,4%) die geen begrotingstekort hebben en dus hun vaste lasten kunnen blijven betalen na de schok. 37,6% van de huishoudens met zelfstandigen heeft dus een begrotingstekort en moet daarom de liquide vermogensbuffer aanspreken.

Het aandeel huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner dat een uitzingtermijn van een jaar of minder heeft, is met 12,6% hoger dan het corresponderende aandeel huishoudens met een werknemer als hoofdkostwinner (3,5%). Maar in absolute aantallen ligt dit omgekeerd: 73.000 huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner tegen 155.000 huishoudens met een werknemer als hoofdkostwinner hebben een uitzingtermijn van een jaar of minder. Dat komt doordat er in het algemeen minder huishoudens met zelfstandige hoofdkostwinner zijn dan huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst. Het percentage huishoudens met een uitzingtermijn van 3 maanden of minder is bij zelfstandigen 6,2% en bij werknemers 1,8%. Er zijn dus relatief veel meer huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner nauwelijks schokbestendig dan huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst. Het percentage huishoudens zonder begrotingstekort is bij zelfstandigen 62,4% en bij werkenden 89,1%. Zelfstandigen worden dus harder geraakt als zij hun inkomen volledig verliezen.

Huishoudens met een lager inkomen en met alleenstaanden of alleenverdieners hebben relatief vaker een korte uitzingtermijn. Van de huishoudens met een bruto inkomen tot en met 38.000 euro heeft 17,1% een uitzingtermijn van minder dan een jaar, terwijl dit voor 11,4% van de huishoudens met een inkomen van meer dan 38.000 euro geldt (zoals te zien in tabel 2 en figuur 4). De categorieën 0-3 en 3-12 maanden zijn bij alle uitsplitsingen in dit scenario samengevoegd vanwege het te lage aantal observaties van de afzonderlijke categorieën. Tussen de leeftijdsgroepen en tussen huurders en woningbezitters zijn niet veel verschillen qua uitzingtermijn te vinden. Alleenstaanden en alleenverdieners worden wel harder geraakt dan tweeverdieners. Het percentage huishoudens met een uitzingtermijn van minder dan een jaar is 20,4% voor alleenstaanden en alleenverdieners en 7,9% voor tweeverdieners. In 70,4% van de huishoudens met tweeverdieners is er geen begrotingstekort, terwijl dit bij alleenstaanden en alleenverdieners voor 48,8% van de huishoudens geldt. Meer dan de helft van de alleenstaanden en alleenverdieners heeft dus een begrotingstekort na verlies van inkomen als zelfstandige. Er is ook een scenario getoetst waarin zelfstandigen 50% van hun inkomen verliezen. In dat geval zijn er 10.000 huishoudens (1,6% van de huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner) met een uitzingtermijn van twaalf maanden of minder. Dit scenario is niet verder geanalyseerd, omdat andere uitsplitsingen niet mogelijk waren vanwege een te laag aantal observaties per uitsplitsing.

[7] In het geval van een alleenstaande of alleenverdiener geldt dat alleen de hoofdkostwinner zijn of haar looninkomen en/of winstinkomen verliest.

De vastelastenratio's van huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner zijn lager voor de schok en hoger na de schok in vergelijking met huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst. Figuur 5 illustreert dat de vastelastenratio's van de huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner met een uitzingtermijn onder de 12 maanden voor alle drie de groepen in doorsnee ongeveer 0,5 zijn voor de schok. Na de schok is de vastelastenratio in doorsnee 1,91 voor de huishoudens met een uitzingtermijn van minder dan 3 maanden, 2,17 voor een uitzingtermijn tussen 3 en 6 maanden en 2,16 voor een uitzingtermijn tussen 6 en 12 maanden. De mediane vastelastenratio van deze groepen was dus voor de schok in de buurt van de geadviseerde grens van het Nibud van 0,5, maar na de schok neemt de ratio toe tot een niveau dat hoger ligt dan bij het vorige scenario (waar deze ongeveer 1,2 was na de schok). Deze bevinding duidt erop dat het sociale vangnet van zelfstandigen dus minder gunstig is in vergelijking met werknemers. Waar de WW-uitkering 70% van het looninkomen vergoedt en indien nodig aangevuld wordt tot bijstandsniveau, is de bijstandsuitkering in de meeste gevallen een stuk lager en niet afhankelijk van het inkomen voor de schok.

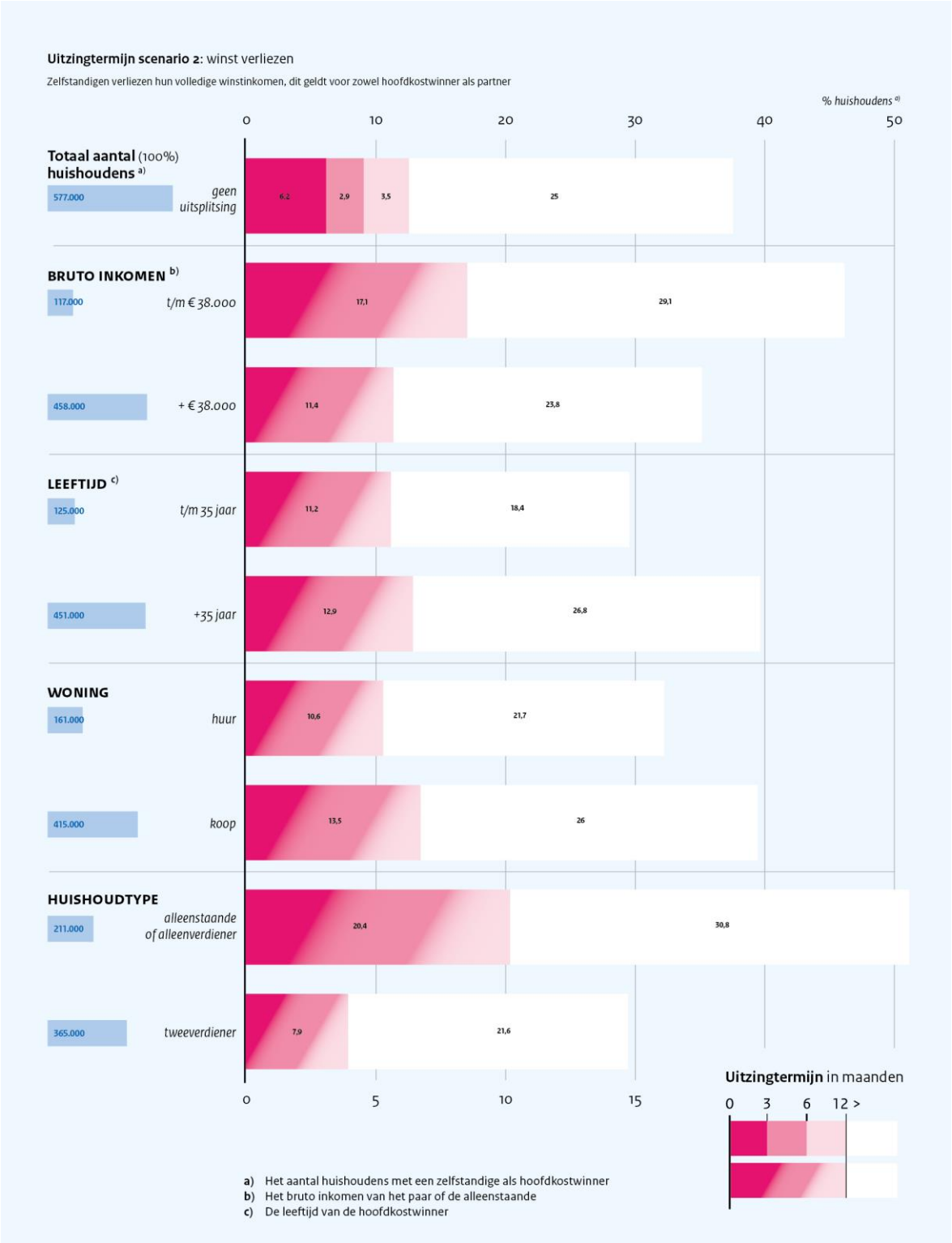
De mediane liquide vermogensbuffer van huishoudens met een uitzingtermijn van drie maanden of minder is 930 euro. Een doorsnee huishouden in deze categorie heeft dus 930 euro om het maandelijkse verschil tussen de vaste lasten en het netto besteedbaar inkomen na de schok op te vangen. Figuur 6 laat de mediane liquide vermogensbuffers en bijbehorende 25^{e} en 75^{e} percentiel zien voor verschillende categorieën van uitzingtermijnen. Huishoudens met een uitzingtermijn van drie tot zes maanden hebben een doorsnee liquide vermogensbuffer van 6050 euro en huishoudens met een uitzingtermijn van zes tot twaalf maanden van 10.070 euro. De mediane liquide vermogensbuffers van de drie groepen met een uitzingtermijn van minder dan een jaar zijn bij huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner ongeveer drie keer zo groot als de buffers van de corresponderende groepen met een hoofdkostwinner in loondienst. De vastelastenratio's van huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner in deze groepen liggen echter tussen de 1,9 en 2,2, terwijl deze voor huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst rond de 1,25 liggen. De hogere vermogensbuffer van huishoudens met een zelfstandige hoofdkostwinner gaat dus gepaard met een nog hogere vastelastenratio na inkomensverlies. Gezamenlijk zorgt dit ervoor dat er relatief meer zelfstandigen (in vergelijking met werknemers) kwetsbaar zijn bij het verlies van hun volledige winstinkomen.

Tabel 2 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn voor scenario 2

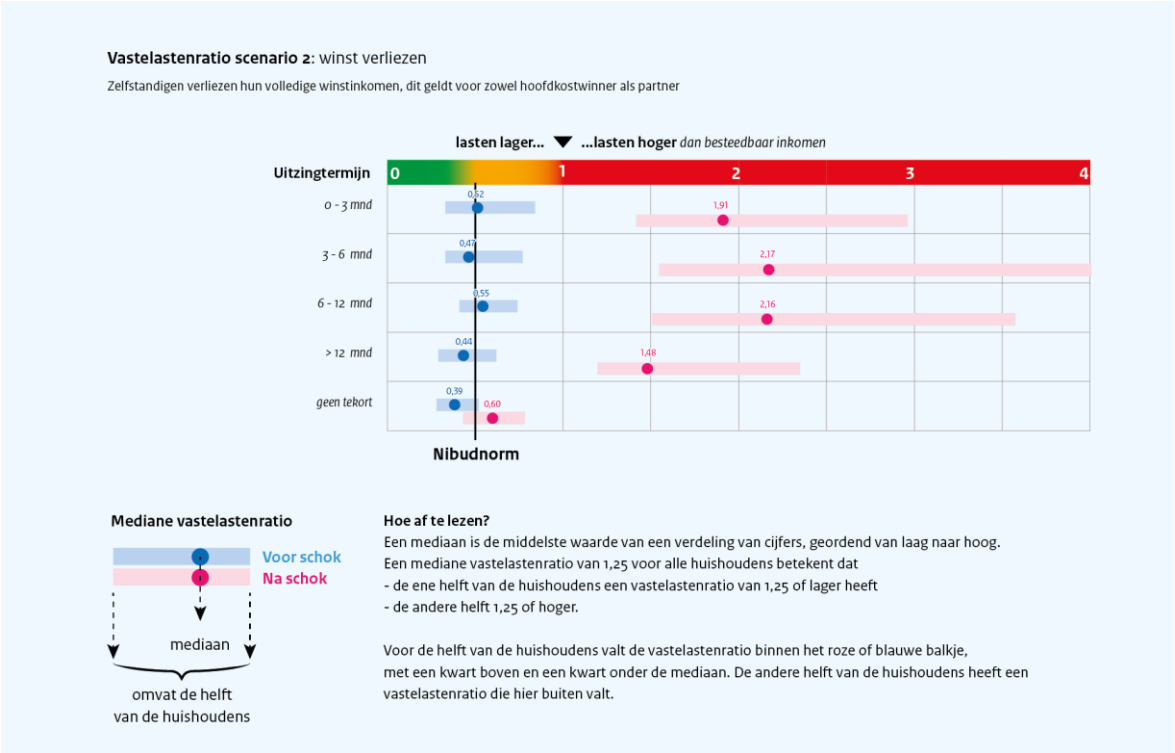
		Uitzingtermijn (maanden)	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens (%)
Geen uitsplitsing		0-3	36.000	6,2
		3-6	17.000	2,9
		6-12	20.000	3,5
		>12	144.000	25,0
		Geen tekort	360.000	62,4
		Totaal	577.000	100
Bruto inkomen	t/m 38.000 euro	0-12	20.000	17,1
		>12	34.000	29,1
		Geen tekort	63.000	53,8
		Totaal	117.000	100
	+38.000 euro	0-12	52.000	11,4
		>12	109.000	23,8
		Geen tekort	297.000	64,8
		Totaal	458.000	100
Leeftijd	t/m 35 jaar	0-12	14.000	11,2
		>12	23.000	18,4
		Geen tekort	88.000	70,4
		Totaal	125.000	100
	+35 jaar	0-12	58.000	12,9
		>12	121.000	26,8
		Geen tekort	272.000	60,3
		Totaal	451.000	100
Woning	Huur	0-12	17.000	10,6
		>12	35.000	21,7
		Geen tekort	109.000	67,7
		Totaal	161.000	100
	Koop	0-12	56.000	13,5
		>12	108.000	26,0
		Geen tekort	251.000	60,5
		Totaal	415.000	100
Huishoudtype	Alleenstaande of alleenverdiener	0-12	43.000	20,4

	>12	65.000	30,8
	Geen tekort	103.000	48,8
	Totaal	211.000	100
Tweeverdiener	0-12	29.000	7,9
	>12	79.000	21,6
	Geen tekort	257.000	70,4
	Totaal	365.000	100

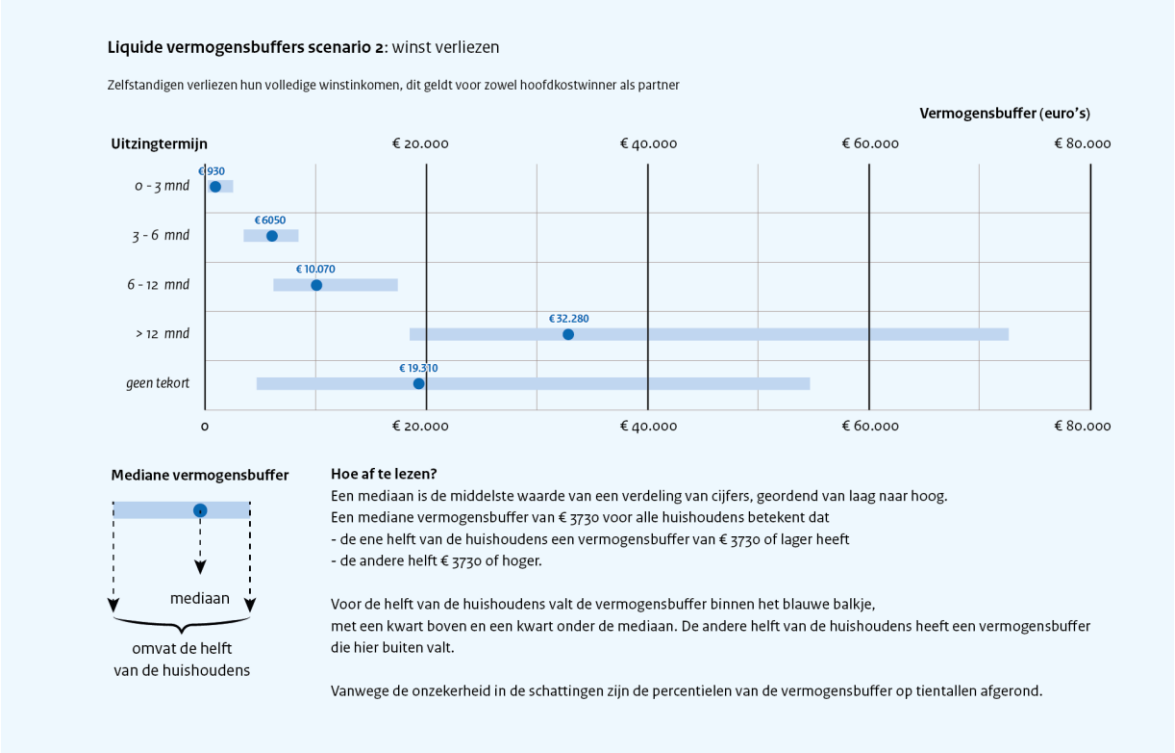
Figuur 4 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn met verschillende uitsplitsingen voor scenario 2



Figuur 5 Vastelastenratio's per uitzingtermijn voor scenario 2



Figuur 6 Liquide vermogensbuffers per uitzingtermijn voor scenario 2



Scenario 3: Werknemers verliezen loon en zelfstandigen verliezen winst

In dit scenario verliezen zowel de hoofdkostwinner als de partner[8] hun volledige looninkomen en volledige winstinkomen. Werknemers ontvangen een (bruto) WW-uitkering van één jaar bestaande uit 70% van het bruto maandloon (75% in de eerste twee maanden). Zelfstandigen ontvangen een bijstandsuitkering met een inkomens-, vermogens- en overwaardetoets.

Er zijn 233.000 huishoudens met een werknemer of zelfstandige als hoofdkostwinner (5,0% van alle huishoudens met een werknemer of zelfstandige als hoofdkostwinner) die een uitzingtermijn van een jaar of minder hebben. In tabel 3 en figuur 7 is te zien dat daarvan 117.000 huishoudens (2,5%) een uitzingtermijn van minder dan drie maanden hebben, 51.000 huishoudens (1,1%) een uitzingtermijn tussen de 3 en 6 maanden en 65.000 huishoudens (1,4%) een uitzingtermijn tussen de 6 en 12 maanden. De uitzingtermijn is meer dan een jaar voor 499.000 huishoudens (10,7%). Het aantal huishoudens dat na de inkomensschok geen begrotingstekort heeft, en dus nog steeds aan de vaste lasten kan voldoen, is 3.938.000 (84,3%).

De uitzingtermijn van huishoudens is relatief korter bij huishoudens met een lager bruto inkomen en bij alleenstaanden en alleenverdieners. Van de huishoudens met een bruto inkomen tot en met 38.000 euro heeft 5,5% een uitzingtermijn van minder dan drie maanden en 4,4% een uitzingtermijn tussen de drie maanden en een jaar (zoals te zien in tabel 3 en figuur 7). 1,4% van de huishoudens met een bruto inkomen boven de 38.000 euro heeft een uitzingtermijn van drie maanden of minder en 1,8% een uitzingtermijn van drie maanden tot een en met een jaar. Er zijn weinig verschillen tussen de leeftijdsgroepen en tussen huurders en woningbezitters. Alleenstaanden en alleenverdieners hebben wel kortere uitzingtermijnen dan tweeverdieners. Van de alleenstaanden en alleenverdieners heeft 3,9% een uitzingtermijn van minder dan 3 maanden en 3,4% een uitzingtermijn van 3 maanden tot een jaar. Bij de tweeverdieners heeft 1,4% een uitzingtermijn van 3 maanden of minder en 1,7% een uitzingtermijn tussen de 3 maanden en een jaar.

De doorsnee vastelastenratio's liggen voor de schok rond de 0,8 en stijgen na de schok tot ongeveer 1,3 voor de groepen met een begrotingstekort van een jaar of minder. Figuur 8 toont aan dat voor de schok de mediane vastelastenratio van de groepen met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden, drie tot zes maanden en zes tot twaalf maanden al ruim boven het door het Nibud geadviseerde maximum van 0,5 ligt. De huishoudens met een uitzingtermijn van meer dan een jaar hebben voor de schok een mediane vastelastenratio van 0,71; de huishoudens zonder begrotingstekort een vastelastenratio van 0,47. Na de schok stijgt de vastelastenratio voor de huishoudens zonder begrotingstekort in doorsnee tot 0,68. Voor de andere groepen stijgt deze tot ruim boven de 1. De groep met een uitzingtermijn van minder dan drie maanden heeft na de schok een doorsnee vastelastenratio van 1,32. Dit betekent dat zij 32% van hun besteedbaar inkomen aan vaste lasten per maand niet direct kunnen betalen en hiervoor hun vermogensbuffer moeten aanspreken.

Voor huishoudens met een uitzingtermijn van drie maanden of minder is de doorsnee liquide vermogensbuffer 410 euro. Het verschil tussen de vaste lasten en het netto besteedbaar inkomen na de schok moet in dat geval opgevangen worden met 410 euro. De mediane liquide vermogensbuffers en bijbehorende 25^{e} en 75^{e} percentielen voor verschillende groepen op basis van uitzingtermijnen zijn te vinden in figuur 9. De mediane liquide

[8] *In het geval van een alleenstaande of alleenverdiener geldt dat alleen de hoofdkostwinner zijn of haar looninkomen en/of winstinkomen verliest.*

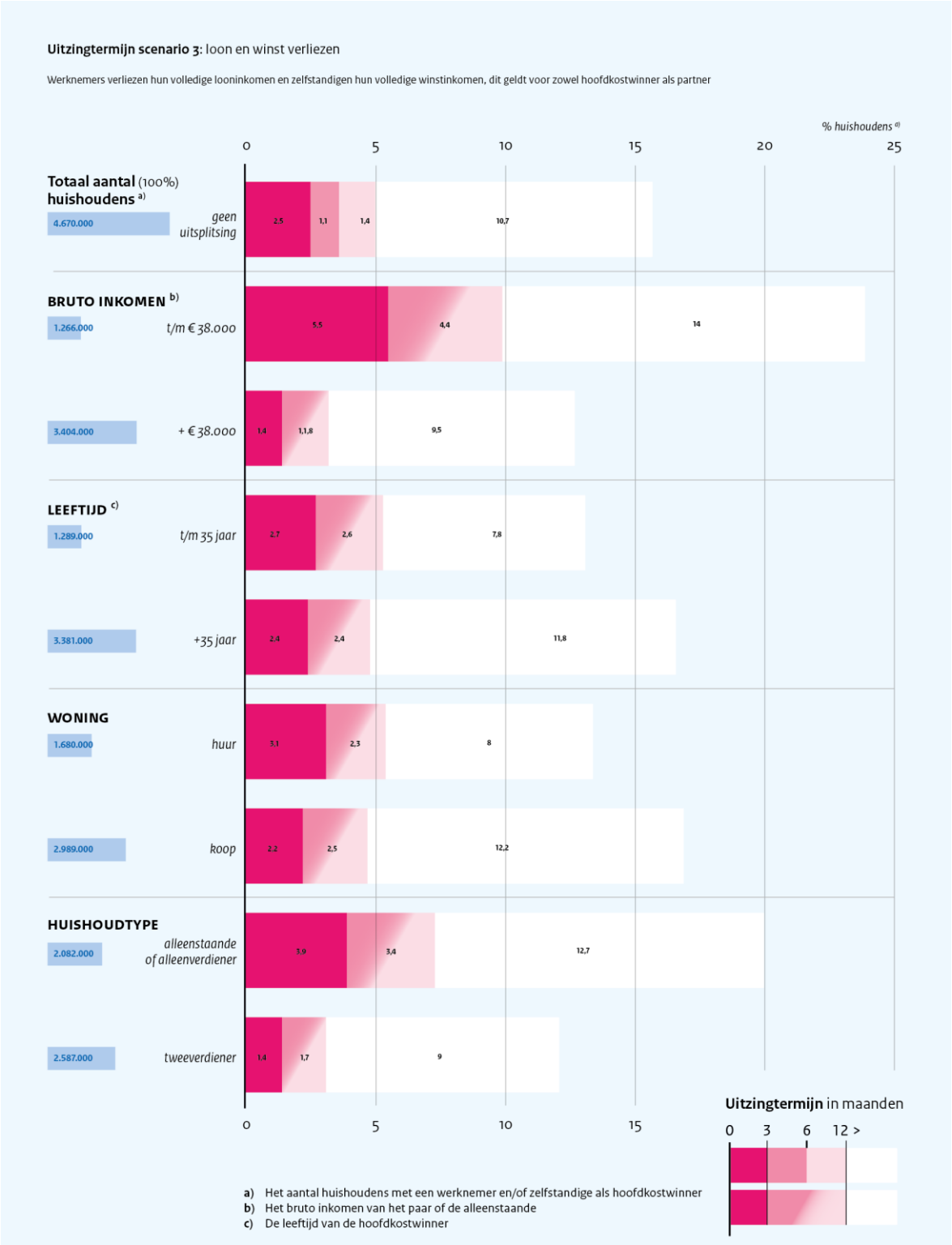
vermogensbuffers liggen in dit scenario iets hoger dan de corresponderende waarden van scenario 1 en lager dan die van scenario 2, omdat in het scenario zowel zelfstandige hoofdkostwinners als hoofdkostwinners in loondienst betrokken zijn. Figuur 8 illustreert dat de vastelastenratio's na de schok voor de groepen met een uitzingtermijn van minder dan een jaar alle drie rond de 1,3 liggen. De liquide vermogensbuffers zijn wel hoger voor de groepen met een langere uitzingtermijn. De mediane liquide vermogensbuffer van huishoudens met een uitzingtermijn van drie tot zes maanden is 2390 euro en 5510 euro voor huishoudens met een uitzingtermijn van zes maanden tot een jaar. Als het netto besteedbaar inkomen na de schok ongeveer hetzelfde is, zorgt het verschil in vermogensbuffer dus voor de langere uitzingtermijn van huishoudens.

Tabel 3 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn voor scenario 3

		Uitzingtermijn (maanden)	Aantal huishoudens	Percentage huishoudens (%)
Geen uitsplitsing		0-3	117.000	2,5
		3-6	51.000	1,1
		6-12	65.000	1,4
		>12	499.000	10,7
		Geen tekort	3.938.000	84,3
		Totaal	4.670.000	100
Bruto inkomen	t/m 38.000 euro	0-3	70.000	5,5
		3-12	56.000	4,4
		>12	177.000	14,0
		Geen tekort	963.000	76,1
		Totaal	1.266.000	100
	+38.000 euro	0-3	48.000	1,4
		3-12	60.000	1,8
		>12	322.000	9,5
		Geen tekort	2.974.000	87,4
		Totaal	3.404.000	100
Leeftijd	t/m 35 jaar	0-3	35.000	2,7
		3-12	33.000	2,6
		>12	101.000	7,8
		Geen tekort	1.120.000	86,9
		Totaal	1.289.000	100
	+35 jaar	0-3	82.000	2,4
		3-12	82.000	2,4
		>12	398.000	11,8

		Geen tekort	2.819.000	83,4
		Totaal	3.381.000	100
Woning	Huur	0-3	52.000	3,1
		3-12	39.000	2,3
		>12	134.000	8,0
		Geen tekort	1.455.000	86,6
		Totaal	1.680.000	100
	Koop	0-3	65.000	2,2
		3-12	76.000	2,5
		>12	365.000	12,2
		Geen tekort	2.483.000	83,1
		Totaal	2.989.000	100
Huishoudtype	Tweeverdiener	0-3	82.000	3,9
		3-12	71.000	3,4
		>12	265.000	12,7
		Geen tekort	1.664.000	79,9
		Totaal	2.082.000	100
	Alleenstaande of alleenverdiener	0-3	35.000	1,4
		3-12	44.000	1,7
		>12	234.000	9,0
		Geen tekort	2.274.000	87,9
		Totaal	2.587.000	100

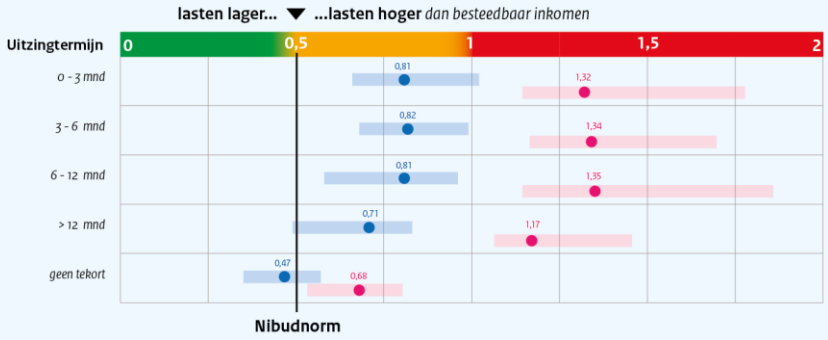
Figuur 7 Aantal en percentage huishoudens per uitzingtermijn met verschillende uitsplitsingen voor scenario 3

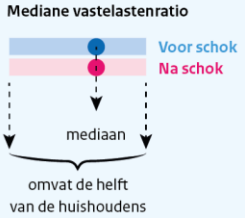


Figuur 8 Vastelastenratio's per uitzingtermijn voor scenario 3

Vastelastenratio scenario 3: loon en winst verliezen

Werknemers verliezen hun volledige looninkomen en zelfstandigen hun volledige winstinkomen, dit geldt voor zowel hoofdkostwinner als partner





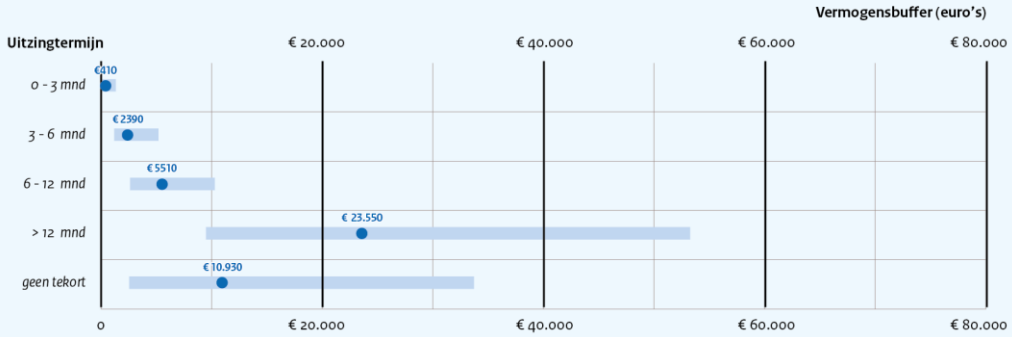
Hoe af te lezen?
Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog.
Een mediane vastelastenratio van 1,25 voor alle huishoudens betekent dat
- de ene helft van de huishoudens een vastelastenratio van 1,25 of lager heeft
- de andere helft 1,25 of hoger.

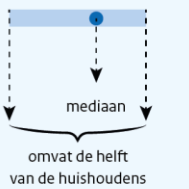
Voor de helft van de huishoudens valt de vastelastenratio binnen het roze of blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een vastelastenratio die hier buiten valt.

Figuur 9 Liquide vermogensbuffers per uitzingtermijn voor scenario 3

Liquide vermogensbuffers scenario 3: loon en winst verliezen

Werknemers verliezen hun volledige looninkomen en zelfstandigen hun volledige winstinkomen, dit geldt voor zowel hoofdkostwinner als partner





Hoe af te lezen?
Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog.
Een mediane vermogensbuffer van € 3730 voor alle huishoudens betekent dat
- de ene helft van de huishoudens een vermogensbuffer van € 3730 of lager heeft
- de andere helft € 3730 of hoger.

Voor de helft van de huishoudens valt de vermogensbuffer binnen het blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een vermogensbuffer die hier buiten valt.

Vanwege de onzekerheid in de schattingen zijn de percentielen van de vermogensbuffer op tientallen afgerond.

Referenties

Berkhout, E. N. Bosch en P. Koot, 2019, Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

CPB, 2020, Centraal Economisch Plan 2020, CPB Raming, Den Haag.

Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016), CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud), 2019, Nibud vaste lasten 2019, Utrecht.

Schulenberg, R., 2022, Ontwikkeling van het arbeidsinkomen tijdens corona, CPB coronapublicatie, Den Haag.

Vlekke, M., H.W. de Boer, J. Weda, A. van Geen, 2020, Stresstest huishoudens, CPB coronapublicatie, Centraal Planbureau en Autoriteit Financiële markten, Den Haag en Amsterdam.

BIJLAGE 9

Extra toelichting inzake box 3

Hoewel box 3 een vermogensrendementsheffing betreft, heeft deze vanwege het gebruik van de forfaitaire rendementen kenmerken van een vermogensbelasting. Sinds 2017 werkt deze belasting progressief uit omdat sindsdien - afhankelijk van de hoogte van het vermogen - een andere vermogensmix wordt verondersteld. Daarbij geldt dat hoe hoger het vermogen, hoe groter het veronderstelde aandeel van beleggingen in de vermogensmix. Zie tabel 1 voor forfaitaire rendementen op vermogen in box 3. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat grotere vermogens hogere rendementen kunnen halen omdat grote vermogens meer risicodragend kunnen worden belegd.[279] De vormgeving van de huidige box 3-heffing is vanuit uitvoerbaarheid ingegeven. Belangrijkste aandachtspunt van de huidige box 3-heffing is dat enerzijds de spaarders belasting betalen over een bedrag dat hoger is dan de werkelijk ontvangen rente. Anderzijds worden verhuurders lager belast ten opzichte van de behaalde verhuurinkomsten uit vastgoed. Dat geldt ook voor aandelenbeleggers die in jaren van stijgende beurzen aanzienlijk hogere rendementen maakten, al dan niet gerealiseerd. De forfaitaire rendementsheffing in box 3 staat al jaren ter discussie en op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het huidige box 3-stelsel in strijd is met het eigendomsrecht en discriminatieverbod van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in de gevallen waarin het werkelijk behaalde rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement.

Tabel 1: berekening forfaitair rendement op vermogen over 2022

Tarief schijf	Grondslag box 3	Rendement op sparen	Rendement op beleggen	Gemiddeld rendement
		-0,01%	5,53%	
1	tot € 50.651	67%	33%	1,82%
2	vanaf € 50.651 tot € 962.351	21%	79%	4,37%
3	vanaf € 962.351	0%	100%	5,53%

Box 3 en het arrest van de Hoge Raad op 24 december 2021

In box 3 worden de overige spaar- en beleggingstegoeden belast op basis van een forfaitair rendement. Box 3 is in 2001 ingevoerd uit onvrede over het stelsel van voor 2001. De onvrede betrof met name het feit dat vermogenswinsten onbelast bleven. In box 3 gold een vast forfaitair rendement van 4 procent. Dat was destijds een inschatting van een risicovrij rendement dat men geacht werd gemiddeld over een langere periode eenvoudig te kunnen behalen. Het percentage beoogde aan de lage kant te zijn vanwege het ontbreken van een tegenbewijsregeling. Door de dalende rente kwam de 4 procent steeds verder af te staan van het werkelijke rendement. Per 2017 is het stelsel aangepast met als doel om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement. Ten eerste door op macro niveau de forfaitaire rendementen te berekenen op basis van gemiddelde feitelijke rendementen tav spaartegoeden, beleggingen en vastgoed.

[279] *Piketty laat in zijn boek "Le Capital au XXIe siècle" uit 2013 zien dat mensen vanaf een zeker vermogen in staat zijn hoge rendementen te halen.*

Voor rente op spaarvermogen gaat het om het rendement in het afgelopen jaar en die op beleggingen en vastgoed op langjarig voortschrijdend gemiddelde. Ten tweede door afhankelijk van de hoogte van het vermogen een andere vermogensmix te veronderstellen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat naarmate iemand meer vermogen bezit er meer rendement op het vermogen kan worden behaald. Dat wordt geoperationaliseerd door bij een hoger vermogen een hoger percentage beleggingsvermogen te veronderstellen en een lager percentage spaarvermogen. Er worden drie rendementsklassen onderscheiden. Bij iedere volgende schijf wordt op deze manier een hoger fictief rendement over het vermogen berekend. Op macroniveau sluit de forfaitaire portfolio aan bij de werkelijke portfolio van het totale box 3-vermogen naar vermogensklasse. Op microniveau kan de werkelijke portfolio uiteraard flink afwijken van de gemiddelde portfolio in dezelfde vermogensklasse.
Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad over box 3 geoordeeld dat de forfaitaire wijze waarop het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen is bepaald in box 3 in 2017 en 2018 strijdig is met het recht op eigendom en het verbod op discriminatie dat is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en dat dit moet worden hersteld. Dit betreft de gevallen waarin het werkelijk behaalde rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement.
De Hoge Raad oordeelt in het arrest dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de belangen die de wetgever heeft willen dienen met het stelsel en de rechtsongelijkheid die wordt veroorzaakt door de vormgeving die de wetgever heeft gekozen. Voor degene die door dit forfaitaire stelsel wordt geconfronteerd met een heffing over een forfaitair inkomen dat hoger is dan het werkelijk behaalde rendement leidt dit tot een schending van De EVRM. Dit betekent niet dat in de belastingheffing geen gebruik gemaakt mag worden van forfaits, maar met de gebruikte forfaits moet de werkelijkheid zo goed mogelijk worden benaderd. Vanwege de tekortkomingen in het huidige stelsel en omdat invoering van een heffing op basis van werkelijke rendementen niet vóór 2025 kan worden verwacht, biedt de HR de desbetreffende belastingplichtige rechtsherstel.

Hersteloperatie
Het kabinet op 28 april jl. heeft besloten om het rechtsherstel voor de massaal bezwaarmakers over de jaren 2017-2020 en voor alle belastingplichtigen wiens aanslag nog niet onherroepelijk vaststond (dat zijn onder meer alle belastingplichtigen over de jaren 2021-2022) in gang te zetten volgens de forfaitaire spaarvariant. Voorlopig krijgen alleen deze bezwaarmakers en belastingplichtigen van wie de definitieve aanslag nog niet vaststond compensatie. De automatische compensatie betekent dat voor de belastingplichtige het inkomen uit sparen en beleggen voor de belastingen wordt verminderd als het nieuw berekende forfaitaire rendement lager is dan het oorspronkelijk berekende forfaitaire rendement. Er wordt gewerkt met drie forfaits: voor spaargeld, schulden en overige bezittingen. Deze forfaits worden toegepast op de werkelijke vermogensmix, dat wil zeggen op het werkelijke spaargeld, de werkelijke schulden en de werkelijke overige bezittingen. De forfaitaire vermogensmix die het box 3 stelsel nu hanteert, wordt dus verlaten. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de gehanteerde forfaits bij het geautomatiseerde rechtsherstel, naar aanleiding van het verzoek van het lid Stoffer. Het forfait op spaargeld is de gemiddelde rente op spaargeld in het belastingjaar. Het forfait op schulden is de gemiddelde rente op uitstaande hypotheekschulden in het belastingjaar. Het forfait op beleggingen is het forfait zoals dat de afgelopen jaren gold voor rendementsklasse II van box 3. Dat is een gewogen gemiddelde van de meerjaarlijkse gemiddelde rendementen op obligaties, aandelen en onroerend goed.

Forfaitaire rendement	2017	2018	2019	2020	2021
Spaargeld	0,25%	0,12%	0,08%	0,04%	0,01%
Beleggingen	5,39%	5,38%	5,59%	5,28%	5,69%
Schulden	3,43%	3,20%	3,00%	2,74%	2,46%

Overbruggingswet box 3 jaren 2023 en 2024

Voor de belastingjaren 2023 en 2024 wordt overbruggende wetgeving voor box 3 ontworpen. Deze wetgeving zal het huidige box 3-stelsel vervangen voor die jaren en wordt gebaseerd op de voor het rechtsherstel gekozen oplossingen, de forfaitaire spaarvariant. Met het wetsvoorstel wordt box 3 met ingang van belastingjaar 2023 in lijn gebracht met het EVRM.

BIJLAGE 10

Opmerkelijke belastingconstructies

Inleiding

Een van de belangrijkste aandachtspunten bij het huidige fiscale stelsel is dat het opmerkelijke mogelijkheden tot belastingconstructies biedt. Bij belastingconstructies gaat het onder andere om vormen van belastingarbitrage dan wel opmerkelijk gebruik van fiscale regelingen. Met belastingarbitrage wordt gedoeld op het zodanig schuiven met – in onderhavige gevallen – bezit en schuld zodat minder belasting hoeft te worden betaald. Fiscale regelingen zijn veelal gekoppeld aan een beleidsdoel en om die reden ooit ingevoerd. De vraag die op basis van het Toetsingskader fiscale regelingen bij de invoering en bij de evaluatie van een fiscale regeling dient te worden gesteld is in hoeverre (er nog) een noodzaak bestaat voor overheidsingrijpen en zo ja, in welke mate de betreffende fiscale regeling doeltreffend en doelmatig is. Naast ondoelmatig gebruik kunnen fiscale regelingen ook oneigenlijk gebruik uitlokken: gebruik van een fiscale regeling (vrijstellingen, aftrekposten) kan dan op gespannen voet staan met het beoogde beleidsdoel. In het algemeen geldt dat hoe hoger het inkomen en/of vermogen des te lonender de (opmerkelijke) fiscale mogelijkheden. Het belastingstelsel kan op deze manier bijdragen aan vermogensongelijkheid.

Voor dit IBO hebben experts van de Belastingdienst een lijst van opmerkelijke belastingconstructies opgesteld die zij geregeld in de praktijk tegenkomen.[280] Het doel van deze lijst is een discussie op gang te brengen over de maatschappelijke wenselijkheid van dergelijke fiscale mogelijkheden respectievelijk de wenselijkheid (de reikwijdte) van (de uitwerking van) diverse fiscale maatregelen. Een volgende stap is beleidsopties aandragen die ongewenste vormen van belastingarbitrage en (oneigenlijk gebruik) van fiscale regelingen beperken dan wel tegengaan. Mogelijke beleidsrichtingen voor onderstaande fiscale mogelijkheden zijn gegeven in bijlage 11.
Dit IBO-rapport doet de aanbeveling periodiek een lijst met opmerkelijke fiscale belastingconstructies door experts van de Belastingdienst te laten opstellen en deze met de Kamer te delen (zie fiche 3).

Opmerkelijk fiscale belastingconstructies

Bij het samenvatten van de casussen hieronder zijn de volgende vier stappen onderscheiden:

e. Wat is de basisregeling achter de constructie (fiscale context)?
f. Hoe werkt het?
g. Wat is het uiteindelijke voordeel?
h. Signalen/feiten/cijfers/voorbeelden/ramingen/evaluatie

[280] Het samenstellen van de casussen is in samenwerking gedaan met experts bij de Belastingdienst die deel uitmaken van interne netwerken en verschillende teams. Om een zo divers mogelijk overzicht te krijgen van de opmerkelijke belastingconstructies is getoetst en geselecteerd op vier onderdelen": 1) gebruik van fiscale maatregelen 2) inkomensbegrip 3) vermogensoverheveling 4) Uitvoering. De lijst is niet uitputtend en de casussen zijn in willekeurige volgorde opgenomen.

1. Door zelf een algemeen nut beogende instelling (ANBI) op te richten via de giftenaftrek het inkomen en voor de inkomstenbelasting verlagen

a. Basisregeling en fiscale context

De giftenaftrek voor particulieren houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een gift aan een ANBI[281] aftrekbaar is voor de inkomstenbelasting. Een ANBI is een algemeen nut beogende instelling en meestal een stichting met – zoals de naam aangeeft - het doel zich in te zetten voor het algemeen belang. Een eenmalige gift aan een ANBI is aftrekbaar in de inkomstenbelasting, waarbij er een drempel en een maximumbedrag aan aftrek geldt. Als de gift op periodieke basis wordt gedaan, gelden de drempel en het maximumbedrag niet. Via een onderhandse of notariële akte van schenking moet men zich dan verplichten om ten minste vijf jaren een schenking doen in de vorm van een periodieke uitkering.[282]

b. Hoe werkt het?

Het is mogelijk om zelf een ANBI op te richten. Vervolgens kunnen aandelen in een eigen bv of andere bezittingen, zoals een schilderij aan de ANBI verkocht worden. De Belastingdienst kent gevallen waarbij enkel de 'bloot eigendom' van de aandelen of bijvoorbeeld een schilderij wordt verkocht, en de persoon in kwestie het vruchtgebruik van de aandelen of schilderij behoudt. Dat betekent dat het recht op inkomsten uit de aandelen (dividend) of het recht om het schilderij aan eigen muur op te hangen blijft toebehoren aan de persoon en niet is overgegaan naar de ANBI. Vervolgens wordt de verkoopsom van de aandelen of schilderij door de persoon aan de ANBI in termijnen geschonken als periodieke gift. Deze periodieke giften mogen zonder maximum worden afgetrokken in de inkomstenbelasting. De waarde van de gift verlaat hierbij daadwerkelijk het vermogen van de schenker.

c. Wat is het voordeel?

Het uiteindelijke voordeel is zowel een verlaging van het inkomen voor de inkomstenbelasting vanwege de giftenaftrek via de eigen ANBI als het behoud van inkomsten uit de aandelen dan wel behoud van het schilderij aan de muur. Er zijn gevallen waarbij de giftenaftrek de volledige grondslag voor inkomstenbelasting (box 1, 2 en 3) tot 0 reduceert. In dat geval wordt er dus geen inkomstenbelasting betaald.

Signalen en cijfers

- Gebruik van de periodieke giftenaftrek is zeer scheef verdeeld.
- Uit onderzoek van de Belastingdienst in 2017 bleek dat de groep personen met meer dan €25 miljoen vermogen bijna 40% van het budgettaire beslag van de jaarlijkse periodieke giftenaftrek voor zijn rekening neemt. Voor de groep met meer dan €1 miljoen vermogen is dit percentage ruim 52%.
- Bij grotere periodieke giften is veelal sprake van een zelf opgerichte ANBI ("gelieerdheid"). Bij de groep met meer dan €25 miljoen vermogen was in 2017 bij minimaal 94% van de periodieke giftenaftrek sprake van een zelf opgerichte ANBI. Binnen de groep met meer dan €1 miljoen vermogen is bij minimaal 66% sprake van een zelf opgerichte ANBI.
- Over het belastingjaar 2018 blijkt dat van de 100 grootste giftenaftrekposten in de aangifte inkomstenbelasting er 88 zijn die het positieve box 1 inkomen tot € 0 reduceren.

[281] Dit geldt ook voor een SSBI en verenigingen.
[282] Daarbij is een ANBI in de regel niet belast met vennootschapsbelasting. Dit kan wel het geval zijn als het gaat om bijvoorbeeld horeca-opbrengsten van een museum.

- De top 0,5% grootste periodieke giftenaftrekposten over het belastingjaar 2018 nemen 46% van de totale verrekening van de giftenaftrek met box 1-inkomen, 100% van de verrekening met box 2 inkomen en 94% van de verrekening met het box 3 inkomen voor hun rekening.
- In 2020 waren er ca. 45.000 actieve ANBI's die bij de Belastingdienst staan geregistreerd tegenover ca. 33.000 in 2008.
- Het oprichten van een ANBI kost ca. € 400 euro bij de notaris. Daarnaast is een beleidsplan nodig en een ANBI-bestuur. Ook een inschrijving bij de Kamer van Koophandel en een jaarlijkse jaarrekening zijn verplicht.
- Recent is door een commissie onderzocht welke veranderingen in de regels voor ANBI's en het toezicht hierop ervoor kunnen zorgen dat deze instellingen gedrag vertonen dat past bij algemeen gangbare waarden en normen. De commissie doet zeven aanbevelingen om onder ander het toezicht op ANBI's te intensiveren en te verbeteren, zelfregulering te versterken en het algemeen nut-vereiste aan te scherpen. Dit laatste betekent dat ANBI's jaarlijks een bepaald minimum aan activiteiten verrichten of een minimum bedrag voor het algemeen nut besteden, anders kunnen deze instellingen geen ANBI's meer zijn.[283]

2. Via NSW-landgoederen fiscale vrijstellingen verkrijgen

a. Basisregeling en fiscale context

NSW-landgoederen zijn landgoederen die voldoen aan de voorwaarden van de Natuurschoonwet (NSW); het landgoed moet minimaal vijf hectare bedragen en onder andere voldoende natuurterreinen hebben. Als een landgoed als NSW-landgoed is "gerangschikt" door de RVO, kan gebruik worden gemaakt van een aantal fiscale faciliteiten.[284] De wet is in 1928 in het leven geroepen met de bedoeling ervoor te zorgen dat landgoederen in stand blijven. De wet kan ook van toepassing zijn op nieuw ontwikkelde landgoederen en golfbanen. Terreinen van een NSW-landgoed zijn (gedeeltelijk) vrijgesteld van erf- en schenkbelasting, vennootschapsbelasting, overdrachtsbelasting en box 3 van de inkomstenbelasting. Woningen die bij NSW-landgoederen behoren, hebben een lagere WOZ-waarde in verband met de kosten voor het in stand houden van het landgoed. Dit verlaagt de inkomstenbelasting in box 1 (eigenwoningforfait) of box 3 (overig vermogen) en de schenk- en erfbelasting.

b. Hoe werkt het?

Recht krijgen op de fiscale vrijstellingen van NSW kan op verschillende manieren. Er kan een NSW-landgoed worden aangekocht, waarop vervolgens een groot nieuwbouwhuis wordt gebouwd, met een relatief hoge waarde. Hiervoor gelden alle bovengenoemde vrijstellingen die relatief veel fiscaal voordeel opleveren en met een relatief lage bijdrage aan het natuurschoon.

c. Wat is het voordeel?

Als sprake is van een eigen woning op een NSW-landgoed is het uiteindelijk voordeel zowel de verlaging van de WOZ-waarde voor de eigen woning als de vrijstelling in de erf- en schenkbelasting. Over winst over NSW-landgoederen die in een stichting of vereniging zijn ondergebracht hoeft in de regel geen vennootschapsbelasting te worden betaald.

[283] Zie hiervoor Rijksoverheid. (2022). 'Toezicht op Algemeen Nut'. Bekkers, van Leijenhorst en Leijten.
[284] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021). "Rangschikking als landgoed. Fiscale faciliteiten.

Cijfers, feiten en herziening van de wet

- Per 1 januari 2021 zijn de voorwaarden voor NSW aangescherpt. De nieuwe voorwaarden gelden direct voor nieuwe NSW-goederen en bestaande krijgen 10 jaar de tijd om aan de aangescherpte voorwaarden te voldoen.
- Per 1 januari 2018 waren er 5900 landgoederen. De schatting is dat er 600 landgoederen niet voldoen aan de nieuwe voorwaarden per 1-1-2021. Het zal gaan om aanleunende landgoederen, kleine landgoederen met weinig natuur of bos en golfbanen. In de praktijk moet blijken of deze wetsherziening ook daadwerkelijk leidt tot minder oneigenlijk gebruik van de NSW-landgoederen. Evaluatie van de NWS is niet eerder voorzien dan in 2033 volgens de memorie van toelichting bij de recente wetswijziging.

3. 30%-regeling en het belastingvoordeel op (inkomen uit) vermogen

a. Basisregeling en fiscale context

Met de 30%-regeling kan een werkgever 30% van het loon belastingvrij vergoeden aan een werknemer die vanuit een ander land (minstens 150 km van de Nederlandse grens) in Nederland komt werken. Voorwaarde is dat de werknemer een specifieke deskundigheid heeft die niet of nauwelijks te vinden is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Volgens de Wet op de loonbelasting 1964 is dat het geval vanaf een salaris van circa € 40.000 euro. De werknemer kan er met de 30%-regeling gedurende de looptijd van de regeling voor kiezen om in Nederland niet volledig voor het inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) en het inkomen uit sparen en beleggen (box 3) belast te worden door gebruik te maken van de zogenoemde partiële buitenlandse belastingplicht. Namelijk alleen voor zover de grondslag van heffing betrekking heeft op Nederlandse situsgoederen (dat zijn in Nederland gelegen onroerende zaken en een aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap). Spaartegoeden vallen volledig buiten de heffing. Het land waar de werknemer vandaan komt, beschouwt deze werknemer vaak niet als binnenlands belastingplichtig voor de heffing aldaar. Gevolg voor deze werknemer is het soms volledig onbelast blijven van vrijwel alle vermogens(inkomsten) in box 3 en box 2 die niet tot de Nederlandse situsgoederen behoren.

b. Hoe werkt het?

Een particulier verhuist van Frankrijk naar Nederland. In Nederland richt hij een nieuwe vennootschap (een bv) op en gaat een dienstbetrekking aan met deze vennootschap. De werkzaamheden van de bv zijn nauwelijks winstgevend maar zijn zodanig dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de 30%-regeling. Het loon uit de bv bedraagt net iets meer dan het vereiste loon voor de 30%-beschikking. Hij verkoopt zijn huis in Frankrijk en houdt de opbrengst (€ 1.500.000) aan als box 3-vermogen. Nu deze belastingplichtige niet meer in Frankrijk werkt en woont en daar evenmin een onroerende zaak heeft, is hij niet meer belastingplichtig in Frankrijk. De belastingplichtige kiest ervoor om in Nederland als partieel buitenlands belastingplichtige aangifte te doen en is hierdoor geen belasting verschuldigd over zijn rendementsgrondslag (box 3). De belastingbesparing is (op basis van de Nederlandse belastingtarieven 2022) is € 20.975 per jaar.

c. Wat is het voordeel?

Gevolg is gedurende maximaal vijf jaar onbelast inkomen uit sparen en beleggen (box 3).

Signalen

- In 2017 is de 30%-regeling voor het laatst geëvalueerd. In de evaluatie wordt het keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht waardoor inkomen uit vermogen in box 2 en box 3 is vrijgesteld benoemd, maar er is geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan. Er is dus ook niet na te gaan in hoeverre de vrijstellingen in box 2 en box 3 bijdragen aan het doel achter de 30%-regeling: specifiek en schaars talent aantrekken.

4. Vastgoed in box 1 versus box 3: inkomen uit arbeid of uit vermogen

a. Basisregeling

De fiscale duiding van feiten en omstandigheden laat soms ruimte voor het antwoord op de vraag in welke box inkomens- en vermogensbestanddelen thuishoren. Dit speelt bijvoorbeeld bij vastgoed van particulieren, anders dan de eigen woning (deze zit altijd in box 1). Zo wordt bezit van vastgoed in box 3 als belegging in aanmerking genomen, tenzij toerekening aan box 1 moet plaatsvinden omdat er zodanige (extra) werkzaamheden zijn verricht dat er geen sprake meer is van beleggen, maar van activiteiten die het normaal vermogensbeheer te boven gaan. Er kan dan sprake zijn van resultaat uit overige werkzaamheden of van ondernemingsactiviteiten (winst uit onderneming). Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij intensieve handel in vastgoed of bij het opkopen, renoveren en weer verkopen van vastgoed. De wijze waarop belastingplichtigen hun vastgoed aangeven kan fiscaal gestuurd zijn. Als sprake is van een activiteit die in box 1 thuishoort, maar een hoog rendement (bijvoorbeeld verkoopwinst) wordt behaald dan is box 1 onaantrekkelijk. In box 1 wordt het werkelijk rendement immers belast tegen minstens 37,07% (2022) en in box 3 een forfaitair rendement tegen 31%. Bij een laag rendement kan het juist voordeliger zijn om het vastgoed in box 1 aan te geven, bijvoorbeeld in het geval er hoge onderhoudskosten zijn. Deze zijn in box 1 aftrekbaar tegen minstens 37,07%, terwijl aftrek in het huidige box 3-stelsel niet mogelijk is. Omdat toerekening aan box 1 of box 3 wordt bepaald door de feiten en omstandigheden, is het toezicht intensief. Vanwege de financiële belangen wordt regelmatig over de toerekening geprocedeerd. Toerekening aan meerdere boxen is overigens niet mogelijk. Er is een wettelijke rangorderegeling die bepaald aan welke box inkomens- en vermogensbestanddelen moeten worden toegerekend.

b. Hoe werkt het?

<u>'Funda make-over' als particulier</u>

Een pand is in 2021 gekocht voor € 550.000 met de bedoeling om dit zo snel mogelijk met winst te verkopen. Het wordt voor € 25.000 voorzien van een nieuwe keuken, nieuwe badkamer en een likje verf. Het pand wordt vervolgens in 2022 voor € 675.000 verkocht. De WOZ-waarde is op 1 januari 2021 € 550.000. In box 1 wordt het netto-voordeel van € 100.000 belast met minimaal 37,07%. Als geen rekening wordt gehouden met belastingvrije bedragen, is de belasting in box 1 ten minste € 37.070. Indien het pand als box 3 vermogen mag worden aangemerkt wordt het in 2022 belast tegen 31% van het forfaitaire rendement over de WOZ-waarde van € 550.000. Als geen rekening wordt gehouden met heffingsvrij vermogen, is de belasting in box 3 € 7.045. Dit bedrag is als volgt berekend:

31% x 1,818% x € 50.650 =	€ 285	(eerste schijf box 3)
31% x 4,367% x (€ 550.000 - € 50.650) =	<u>€ 6.760</u>	<u>(tweede schijf box 3)</u>

€ 7.045

Dat is **€ 30.025** minder dan de minimale box 1-heffing. Een belastingplichtige zal door dit verschil eerder geneigd zijn het pand in box 3 aan te geven. Bij een verkoop met verlies treedt vanzelfsprekend het omgekeerde op.

c. Wat is het voordeel?
Op basis van het gegeven voorbeeld: een fors belastingvoordeel door vastgoed in box 3 te plaatsen in plaats van box 1.

5. Privé voordeel uit de eigen bv zonder (belast) dividend uit te keren

a. Basisregeling
Een aanmerkelijkbelanghouder (hierna: ab-houder) hoeft de jaarlijkse winst behaald met zijn bv niet jaarlijks uit te keren. In de tussentijd kan de ab-houder door te lenen van de eigen bv onbelast in privé over het geld uit de BV beschikken. Het wetsvoorstel 'Excessief lenen van de eigen bv' beperkt het lenen van de eigen bv tot € 700.000.[285] De lening geldt als schuld in box 3, waardoor de box 3-heffingwordt verlaagd. De ab-houder kan er ook voor kiezen om de bv aankopen te laten doen waar hij in privé van profiteert.

b. Hoe werkt het?
De bv aankopen laten doen waar de ab-houder in privé van profiteert werkt als volgt: een ab-houder wil een vakantiewoning kopen, waar hij en zijn gezin een aantal weken per jaar in kunnen verblijven. Hij heeft een bv met overtollige liquide middelen en daarom besluit hij de bv de vakantiewoning te laten kopen en de vakantiewoning te huren van zijn bv. De aanschaf wordt gefinancierd door de bv en de huuropbrengsten en de kosten (zoals verzekering, afschrijving en onderhoudskosten) zijn ook voor de bv. Als de onderhouds- en afschrijvingskosten hoger zijn dan de huuropbrengst, ontstaat een verlies. Dit verlies wordt vervolgens gebruikt om de grondslag voor de vennootschapsbelasting van de bv te verlagen. Het is dus voordelig om de huuropbrengst kunstmatig laag te houden. Het aantonen dat sprake is van een te lage, niet-zakelijke huur en daarmee gemist rendement van de bv vergt feitelijk onderzoek. Dat moet ertoe leiden dat het verschil tussen een zakelijke huur en de in rekening gebrachte huur als dividend wordt belast bij de ab-houder. Deze feitelijke onderzoeken zijn zeer tijdrovend en leveren veel discussie op tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst.

c. Wat is het voordeel?
Het voordeel voor de ab-houders is: (a) geen dividenduitkering nodig voor aankoop (voorkomt 26,9% belastingheffing in box 2) en (b) de vakantiewoning telt niet als privébezit (voorkomt belastingheffing in box 3) en (c) er is minder vennootschapsbelasting verschuldigd.

6. Boxhoppen tussen box 2 en box 3

a. Basisregeling
Vermogen wordt in box 2 geheel anders belast dan in box 3. In box 2 wordt het werkelijke behaalde rendement belast tegen 26,9%. In box 3 wordt een forfaitair rendement op het vermogen belast tegen 31%. Door deze verschillen kunnen huishoudens met vermogen, dit vermogen geheel of gedeeltelijk naar keuze onderbrengen in box 2 of box 3. In het algemeen

[285] Hierbij is lenen van de bv voor de financiering van de eigen woning geheel uitgezonderd.

wordt laag renderend vermogen zoals spaargeld (bij een bepaalde hoogte) vaak in box 2 ondergebracht, omdat de belastingheffing dan lager uitvalt dan de heffing in box 3. In tegenstelling tot box 3 wordt in box 2 het bezit namelijk niet belast. Hoogrenderend vermogen wordt daarentegen juist ondergebracht in box 3, omdat daar een forfaitair rendement wordt belast dat lager uitvalt dan het werkelijk behaalde hogere rendement. De heffing over bezittingen in de ene of de andere box is eenvoudig uit te rekenen door middel van de daarvoor beschikbare rekenprogramma's van commerciële partijen. Het vervolgens vanuit de ene box naar de andere box verplaatsen van de bezitting is administratief relatief eenvoudig. De Wet IB 2001 bevat anti-misbruikbepalingen die het 'boxhoppen' van vermogen van box 3 naar box 2 rondom de peildatum 1 januari binnen een bepaalde tijdspanne moeten voorkomen. Buiten deze tijdspanne kan het onderbrengen van vermogen in box 2 en daarna weer terug naar box 3 brengen evenwel lonend zijn.

b. Hoe werkt het?

'Spaar-bv'

Geld van een privé spaarrekening (box 3) kan worden ingebracht in een bv (box 2). Naast het gebruik van een al bestaande bv kan een nieuwe bv worden gebruikt. De oprichting van een bv is eenvoudig. Het vergt alleen een notariële akte en een inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK). Commerciële partijen bieden voor ongeveer € 350 aan een bv binnen vijf dagen gereed te hebben en voor het dubbele binnen 24 uur. Er zitten wel enige verplichtingen aan het hebben van een bv, zoals de registratie bij de KvK, het jaarlijks deponeren van jaarstukken en het jaarlijks doen van aangifte vennootschapsbelasting. Deze verplichtingen kunnen voor relatief weinig geld voor rekening van een intermediair komen (denk aan € 400 per jaar). Als de bv er eenmaal is, kan het privé spaargeld in de bv worden gestort. Dat houdt kort gezegd niet meer in dan dat eigen spaargeld wordt gestort op een bankrekening die op naam staat van de bv.

c. Wat is het voordeel?

Bij schuiven van vermogen van box 3 naar box 2, vervalt de box 3 heffing en bij laag renderend spaargeld is belasting in box 2 voordelig dankzij het lage Vpb-tarief van 15% tot een rendement van € 395.000. Het box 2 tarief van 26,9% hoeft pas te worden betaald bij dividenduitkering. Onbelast geld gebruiken uit de bv kan door te lenen van de eigen BV: het spaargeld staat nu volledig ter beschikking van de belastingplichtige. Het onderbrengen van vermogen in een bv heeft daarnaast als voordeel dat het verzamelinkomen voor de inkomstenbelasting lager ligt door het vervallen van box 3–inkomen. Dat kan ook voordeel geven via toeslagen en de eigen bijdrage langdurige zorg. Daarnaast kan via vermogenstoetsen en vermogeninkomensbijtelling ook voordeel bij deze regelingen ontstaan (zie punt 7).

Samenloop schuld aan eigen bv en box 3

In 2019 waren er 223.200 huishoudens met een schuld aan de eigen bv. Naar schatting bijna 88.000 hadden een schuld in box 3. Door de constructie werd er in 2019 € 200 miljoen gemist aan belastingopbrengst in box 3 (een voordeel van €2.400 per huishouden).[286]

[286] Onder de aanname dat degenen met een schuld bij de eigen bv deze als eerste gebruikt hebben om hun eigenwoningschuld te financieren. Deze aanname betekent dat de genoemde bedragen eigenlijk onderschattingen zijn en de derving in box 3 waarschijnlijk groter is.

Over de hele bevolking waren er circa 5.000 huishoudens met meer dan 1 miljoen aan bezittingen in box 3 die geen belasting betaalden omdat daar hoge schulden tegenover staan in box 23. In 2/3 van de gevallen (circa 3.300 huishoudens) was er (ook) sprake van een schuld aan de eigen bv. De gemiste box 3 opbrengst bij deze specifieke groep bedraagt € 44 miljoen.

7. Meer recht op toeslagen en aftrekkosten door vermogen in box 2

a. Basisregeling

Voor de meeste inkomensafhankelijke regelingen geldt een inkomens- en vermogenstoets. De hoogte van de toeslagen en de eigen bijdrage WLZ is afhankelijk van het inkomen uit arbeid en vermogen dat in box 1, 2 en 3 wordt belast, het zogeheten toetsingsinkomen: hoe hoger het toetsingsinkomen, hoe lager de toeslagen en hoe hoger de eigen bijdrage. Het belaste inkomen in box 2 betreft dividenduitkeringen en winsten bij verkoop van de aanmerkelijkbelangaandelen. Zolang de winst niet wordt uitgekeerd telt het niet als inkomen in box 2 en telt het dus niet mee in het toetsingsinkomen voor toeslagen en de WLZ. Verder telt voor vermogenstoetsen voor de toeslagen en de vermogensinkomensbijtelling WLZ alleen het box 3 vermogen mee en niet het box 2 vermogen noch de overwaarde in het eigen huis. Tot slot leidt de verlaging van het verzamelinkomen tot een lagere drempel voor de aftrek van persoonsgebonden aftrekposten in de inkomstenbelasting, zoals (eenmalige) giften en ziektekosten.

b. Hoe werkt het?

Twee cijfervoorbeelden, gebaseerd op huidige wetgeving (2022) en heffingvrij vermogen in box 3 van € 50.650:

Spaargeld	**Rente**			
€ 300.000	€ 30			
Box 3		Forf.inkomen	Heffing	Netto-opbrengst
		€ 9.597	€ 2.975	Neg € 2.945
Spaargeld-bv		Kosten (KvK enz)	Heffing	Netto-opbrengst
		€ 1.000	€ 0	Neg € 970
Voordeel				**€ 1.975**
Spaargeld	**Rente**			
€ 1.000.000	€ 0			
Box 3		Forf.inkomen	Heffing	Netto-opbrengst
		€ 40.164	€ 12.450	Neg € 12.450
Spaargeld-bv		Kosten (KvK enz)	Heffing	Netto-opbrengst
		€ 1.000	€ 0	Neg € 1.000
Voordeel				**€ 11.450**

In zowel het voorbeeld met een spaarsaldo van € 300.000 als met dat van € 1 miljoen is het vermogen in box 3 verlaagd of zelfs nihil. Het verzamelinkomen en daarmee het toetsingskomen is met respectievelijk € 9.597 en € 40.164 verminderd ten opzichte van het aangeven van het spaargeld in box 3. Dat kan betekenen dat, afhankelijk van de hoogte van het overige inkomen, huur- en zorgtoeslag binnen bereik kunnen komen, evenals het kindgebonden budget. Wat betreft de eigen bijdrage WLZ geldt het volgende: een alleenstaande AOW-gerechtigde zonder vermogen in box 3 maar met vermogen in box 2 van respectievelijk € 300.000 en € 1 miljoen, betaalt

bijvoorbeeld een eigen bijdrage WLZ van € 630 per maand. Diezelfde AOW'er met hetzelfde spaarsaldo in box 3 zou respectievelijk € 1.250 en € 2.506 per maand moeten betalen.

c. Wat is het voordeel?
Het voordeel is alle inkomsten uit toeslagen en aftrekkosten en lagere eigen bijdrage WLZ die ontstaan door vermogen in box 2 aan te houden in plaats van box 3.

Raming
- In het IBO is in fiche 49 in bijlage 15 een grove raming gemaakt voor het meenemen van het aanmerkelijk belang (box 2-vermogen) in de vermogensinkomensbijtelling voor de WLZ. Deze raming betreft alleen AOW-gerechtigde huishoudens. Dit levert naar verwachting €65 miljoen aan hogere eigen bijdragen op. Hierbij zijn gedagseffecten nog niet meegenomen.
- Het meenemen van aanmerkelijk belang in de vermogensinkomensbijtelling is op dit moment uitvoeringstechnisch niet mogelijk. De Belastingdienst bezit namelijk alleen administratieve data op basis van aangiftedata. De waarde van het aanmerkelijk belang van huishoudens is niet bekend bij de Belastingdienst omdat dit niet inde aangifte hoeft te worden opgenomen. Alleen de winst die door vennootschappen wordt uitgekeerd aan aanmerkelijkbelanghouders hoeft inde aangifte van de inkomstenbelasting te worden opgegeven. De maatregel in fiche 49 kan daarom alleen worden uitgevoerd als er een vorm van registratieverplichting komt, zoals een aandeelhoudersregister (zie fiche 1 uit de fichebundel) of als op een andere manier het box 2 vermogen bij de Belastingdienst wordt geadministreerd.

8. Toekomstig voordeel uit ondernemingsvermogen onbelast aan kinderen laten toekomen

a. Basisregeling
In allerlei variaties kunnen ouders via het eigen ondernemingsvermogen of via beleggingsactiviteiten in box 2 ervoor zorgen dat toekomstig voordeel (rendement) onbelast aan hun kinderen wordt geschonken. De transacties vinden vaak al plaats als de kinderen nog minderjarig zijn. In essentie gaat het hierbij om transacties tussen ouder en kind die (a) niet of moeilijk te waarderen zijn op dat moment (bijvoorbeeld door een onzekere winstverwachting) of (b) waarvan de rechtshandeling of de financiering op een zodanige manier is gestructureerd dat het nooit op deze manier met een derde overeengekomen zou zijn. Vaak is het lastig en soms zelfs onmogelijk om het voordeel te belasten met schenkbelasting. De reden hiervoor is dat het voordeel dat de kinderen toekomt, bij de kinderen alleen belast is met schenkbelasting als sprake is van een schenking. Fiscaal schenken vereist onder meer dat ouders verarmen en dus daadwerkelijk minder vermogen hebben. Als hieraan niet wordt voldaan, omdat het bijvoorbeeld gaat om toekomstige voordelen die bij de "start" nog niet aan de ouders toebehoorden, dan is er geen sprake van verarming van de ouders en dus geen sprake van een fiscale schenking en kan het betalen van belasting ontweken worden.

b. Hoe werkt het?
<u>De "Baby-bv"</u>
Ouders richten een bedrijf op met als rechtsvorm een bv, waarvan de aandelen aan hun baby

worden uitgereikt.[287] Vervolgens gaan de ouders voor de bv werken en zetten het bedrijf voort. Als de aandelen meer waard worden, is dat voordeel vanaf dat moment voor de baby. De ouders creëren feitelijk die meerwaarde door in de bv te werken, maar nemen zelf genoegen met een arbeidsbeloning als werknemer in dienst van de bv. De meerwaarde van de onderneming is op deze wijze voor hun kind. Dit is geen belaste schenking omdat alle voordelen die er inmiddels zijn, bij de start van de BV nog niet aan de ouders toebehoorden en ook gedurende de groei van zowel de onderneming als het kind nooit aan hen zijn gaan behoren.

c. Wat is het voordeel?

Door kinderen aandelen in een BV te geven, waarin op verschillende manieren activiteiten worden gestart, wordt schenk- en erfbelasting voorkomen.

Signalen

- Op verschillende websites van belastingadviespraktijken wordt de "baby-bv" geadviseerd als mogelijkheid om erf- en schenkbelasting te voorkomen.

9. Oneigenlijk gebruik maken van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

a. Basisregeling

Schenken en erven is in Nederland belast tegen 10%-20% (kinderen van ouders), 18%-36% (kleinkinderen) of tegen 30%-40% (andere relaties). Indien de verkrijging bestaat uit ondernemingsvermogen geldt daarvoor echter een vrijstelling mits sprake is van een bedrijfsopvolging. Deze vrijstelling bedraagt 100% per objectieve onderneming tot een waarde van ongeveer € 1,1 miljoen. Het overige ondernemingsvermogen is voor 83% vrijgesteld. Deze vrijstelling beoogt liquiditeitsproblemen bij de onderneming te voorkomen als gevolg van de te betalen schenk- of erfbelasting.[288] Om voor de faciliteiten in aanmerking te komen, moet sprake zijn van een bedrijfsopvolging. Daarvan is volgens de wet sprake als een onderneming is verkregen die de schenker minimaal vijf of de erflater minimaal een jaar als ondernemer heeft gedreven en de voortzetter de onderneming gedurende minimaal vijf jaar voortzet. De onderneming mag ook in een bv worden gedreven. In dat geval moet de schenker of erflater de aandelen minimaal vijf jaar of een jaar in bezit hebben en het lichaam de onderneming gedurende diezelfde periode hebben gedreven. De voortzetter mag vervolgens de aandelen vijf jaar niet vervreemden en het lichaam moet de onderneming blijven drijven.

b. Hoe werkt het?

<u>De "Rollatorinvestering"</u>

Een tante bezit €70 miljoen spaar-of beleggingsvermogen en haar enige erfgenaam is een neef.[289] Bij overlijden van tante zou er €25 miljoen erfbelasting moeten worden betaald door de neef (36% maal €70 miljoen). Dit wordt voorkomen door de € 70 miljoen als ondernemingsvermogen om te vormen en dit te regelen voordat tante komt te overlijden. Daartoe stort tante de €70 miljoen als agio[290] in de holding van de neef. Onder deze holding hangen diverse werkmaatschappijen. Zowel

[287] Kan ook aan ouder kind, maar hoe eerder je ermee begint en dus hoe jonger het kind, hoe groter de voordelen kunnen zijn.

[288] Er bestaat ook een vrijstelling voor het verschil tussen de waarde going concern en de liquidatiewaarde als de eerste lager is dan de laatste. Deze vrijstelling heeft tot doel bij voorzetting van de onderneming de verkrijger niet te belasten naar (vaak veel) hogere liquidatiewaarde wat voortzetting onderneming in gevaar zou kunnen brengen.

[289] Kan ook gaan om moeder en zoon. Voor tante en neef geldt een hoger tarief in de schenk- en erfbelasting dan voor de ouder-kind relatie

[290] Agio is wat op aandelen wordt gestort bovenop de nominale waarde en behoort net als het nominale aandelenkapitaal tot het eigen vermogen van een vennootschap. Een storting van € 1.000 op een aandeel van nominaal € 100 levert dus € 900 agio op. In verband met een bv waarin spaargeld wordt gestort kan de keuze voor agio voor de hand liggen als iemand al

de holding als de werkmaatschappijen zijn bv's. De tante komt door de storting van haar vermogen in bezit van 0,99% van het aandelenkapitaal in de holding van de neef. Toch is zij aanmerkelijkbelanghouder. Zij heeft namelijk 100% van de aandelen van een bepaalde soort.[291] De tante is nu 'ondernemer' in de zin van de BOR.[292] Het geld dat de holding van tante heeft ontvangen, kwalificeert vervolgens alleen voor de BOR indien dit geld voor de holding ondernemingsvermogen vormt en geen beleggingsvermogen.

In casu is sprake van ondernemingsvermogen omdat als gevolg van de toerekeningsregel de holding bij fictie een of meer ondernemingen drijft en het geld gebruikt om bedrijfsleningen af te lossen en bedrijfspanden te kopen (€20 miljoen).[293] Daarnaast heeft de holding het voornemen om een concurrerend familiebedrijf met een waarde van €50 miljoen over te nemen. Tante overlijdt twee jaar later. Stel dat haar aandelen nog steeds € 70 miljoen waard zijn. De erfbelasting bedraagt dan als gevolg van de toepassing van de BOR € 4,2 miljoen in plaats van € 25,2 miljoen. Een voordeel van circa € 21 miljoen. Na vijf jaar is de vrijstelling voor de neef definitief. Overigens is de overname van de concurrent niet doorgegaan. De holding zag daarvan toch af. Hierop zit geen sanctie nu geen sprake is van een staking van de onderneming.

c. Wat is het voordeel?
Het voordeel is besparing op schenk- en erfbelasting. Het kan gaan om zeer grote bedragen zoals in het voorbeeld hierboven beschreven. In hoofdstuk 3 paragraaf 3.2.5 wordt toegelicht in welke mate de BOR de belastingdruk op schenkingen – en erfenissen verlaagd en dat het gebruik van de BOR zeer scheef is verdeeld.

10. Voordelige vermogenstransacties binnen de familie

a. Basisregeling
Ouders verstrekken aan kinderen leningen om daarmee een eigen woning te kopen. De fiscaliteit maakt het aantrekkelijk om de vergoeding voor het verstrekken van een lening voor de eigen woning tegen een hogere rente af te spreken dan wat men bij een bank aan rente zou moeten betalen. De hogere rentevergoeding wordt bijvoorbeeld beargumenteerd met het ontbreken van hypothecaire zekerheid waardoor er sprake is van een mindere verhaalszekerheid en een lange overeengekomen rentevaste periode van 30 jaar.

b. Hoe werkt het?
<u>De "familiebank"</u>
Kind koopt een woning voor € 350.000 en financiert deze met een annuïtaire lening van € 300.000 en € 50.000 eigen geld. Het kind leent € 300.000 van zijn ouders, zonder hypothecaire zekerheid

---

een bv heeft. Er hoeven dan in verband met de storting geen nieuwe aandelen te worden uitgegeven. Bij de oprichting van een nieuwe bv zal bij inbreng van spaargeld doorgaans geen agio worden gestort op aandelen, maar onmogelijk is het niet.Agio is voor de bv eigen vermogen, net als het op de aandelen gestorte kapitaal. De terugbetaling van gestort kapitaal, en dus ook van agio, is belast voor de inkomstenbelasting. Het kan echter onbelast plaatsvinden als via de notaris het agio eerst wordt omgezet in aandelenkapitaal en het aandelenkapitaal overeenkomstig wordt verminderd. Voor de notaris zijn dit standaardhandelingen.

[291] Er zijn in praktijk vele type aandelen. Zie ook fiche 22. Niet elke type aandeel kwalificeert als ondernemingsvermogen. Voor toepassing van de BOR is dat wel van belang. In deze casus is het niet de bedoeling dat tante gewone aandelen krijgt. Die aandelen delen volledig mee in de overwaarde en dat ziet haar neef niet zitten. Tante zou het geld kunnen lenen aan de holding van de neef, maar dan bezit zij een vordering en die kwalificeert niet als ondernemingsvermogen. Uitgifte van preferente aandelen is evenmin een optie van BOR-perspectief. Die kwalificeren namelijk evenmin. Daarom wordt een tussenvorm gecreëerd. De holding van de zoon reikt aan de tante een gewoon aandeel van € 1000 nominaal uit. Daarop stort zij € 70 miljoen agio (zie voetnoot 10) waarover zij een vaste zakelijke vergoeding ontvangt. De tante bezit 0,99% van het aandelenkapitaal in de holding. Toch is zij aanmerkelijkbelanghouder. Zij heeft namelijk 100% van de aandelen van een bepaalde soort. Ervan uitgaande dat materieel gezien geen sprake is van een preferent aandeel (hierover bestaat discussie in de uitvoering) is de tante 'ondernemer' in de zin van de BOR.

[292] Zie voorgaande voetnoot.

[293] Zie ook Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau

en een rentevaste periode van 30 jaar. Zij komen een rente van 4,5% overeen. Bij een bank zou het kind diezelfde lening kunnen krijgen onder hypothecaire zekerheid en kiest men vaak voor een kortere rentevaste periode van bijvoorbeeld 10 of 20 jaar tegen een rente van tussen de 1,5% en 2,1% met toepassing van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Het kind betaalt het eerste jaar ongeveer € 13.500 rente aan zijn ouders. Aan de bank zou het kind bij een rente van 2% het eerste jaar ongeveer € 6.000 aan rente moeten betalen. In plaats van € 6.000 aan hypotheekrente kan het kind € 13.500 aan rente van zijn inkomen in box 1 aftrekken (in 2022 tegen 40%). Daarentegen betaalt het kind wel veel meer rente, maar in vrijwel alle gevallen beslissen de ouders om een deel van de rente, veelal een bedrag gelijk aan de schenkingsvrijstelling tussen ouders en kinderen (€ 5.677), aan het kind belastingvrij terug te schenken. Bij een schenking tot dat bedrag hoeft namelijk geen aangifte schenkbelasting te worden gedaan.

c. Wat is het voordeel?
Voordeel voor kinderen door belastingvrije schenking van deel van de aan de ouders betaalde rente. Dit naast de hypotheekrenteaftrek van het kind in box 1.

BIJLAGE 11

Beleidsrichtingen bij belastingconstructies

De lijst belastingconstructies die is opgemaakt door experts bij de Belastingdienst (zie bijlage 10) geeft de opmerkelijke mogelijkheden weer binnen het huidige fiscale stelsel. Sommige constructies zijn inherent aan het boxenstelsel, andere constructies zijn onder andere het gevolg van fiscale regelingen of bestaande aftrekposten. In onderstaande tabel zijn beleidsrichtingen gegeven als mogelijke oplossing bij de lijst met belastingconstructies. Deze lijst is niet onuitputtend, maar biedt op basis van de casussen van de experts van de belastingdienst denkrichtingen met mogelijkheden om de constructies te beperken. Enkele van deze beleidsrichtingen zijn door beleidsmakers uitgewerkt in fiches die zijn bijgevoegd bij dit IBO (kolom 2 in onderstaande tabel)

Beleidsrichtingen	Fiche nummer
1. Giftenaftrek via eigen ANBI	
• Aanpassing giftenaftrek---------- • Afschaffing giftenaftrek---------- • Giftenaftrek in combinatie met gelieerdheid ANBI afschaffen	27 17
2. Fiscale vrijstellingen via NSW-landgoederen	
• Vroegtijdig evalueren van de nieuwe voorwaarden: werkt de nieuwe wetgeving? Verzamelen van data is van belang	
3. Belastingvoordeel via de 30%-regeling	
• Afschaffen vrijstellingen box 2 en box 3 binnen de 30%-regeling (eventueel met een heffingsvrij deel)	
4. Box 1 versus box 3: vastgoed als inkomen uit arbeid of uit vermogen	
• Vanaf twee of drie onroerende zaken, vastgoed aanmerken als inkomen uit arbeid en dus verplicht box 1 belasting betalen	
5. Lenen en investeren via eigen BV	
• Afschaffen lenen van de eigen bv---------- • Lenen van de eigen BV maximeren (wetsvoorstel) • Afschaffen uitzondering eigenwoningschulden lenen van eigen bv----------	32 21
6. Boxhoppen tussen box 2 en box 3	
• Belastingtarieven box 2 en box 3 gelijker maken door inperken lage vpb tarief (hoger % en lagere grondslag) en afschaffen lenen van eigen bv---------- • Forfaitaire heffing over waarde van beleggingen in BV box 2 *(moeilijk uitvoerbaar)*----------	6 31
7. Meer recht op toeslagen en aftrekkosten door vermogen in box 2	
• Vermogensinkomensbijtelling en vermogenstoetsen uitbreiden met vermogensgrondslag binnen box 2---------- • Overwaarde eigen woning meetellen in de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wlz en Wmo beschermd wonen----------	47 48
8. Toekomstig voordeel aan kinderen laten toekomen	
• Verarmingscriterium uitbreiden (zie bijlage 10 voor uitleg hierover)	
9. Oneigenlijk gebruik maken van de BOR	
• Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR---------- • Aftoppen vrijstelling waarde going concern in de BOR----------	11 19
10. Voordelige vermogenstransacties binnen de familie	
• Niet langer renteaftrek verlenen over leningen van gelieerde lening verstrekkers • Wetsvoorstel uit 2018 invoeren: schijnhuwelijken niet accepteren, uitgaan van 50/50 verdeling	

BIJLAGE 12

Achtergrond en aannames analyse belastingdrukfiguren

Toelichting figuur 4.2 en de zes voorbeeldvermogens

Beschrijving van de zes voorbeeldvermogens

1. Box 1, ROW (Resultaat uit overige werkzaamheden)
   Dit betreft het type inkomen uit vermogen dat als ROW wordt belast in box 1. Een voorbeeld van inkomen van vermogen dat als ROW wordt belast is die van een vastgoedbezitter die een meer dan normaal vermogensbeheer uitvoert, waardoor het vastgoed niet in box 3 valt maar in box 1. Er is uitgegaan van een alleenstaande vastgoedbeheerder die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt met een overig inkomen uit arbeid van € 50.000.
2. Box 1 (Eigen woning)
   De eigen woning wordt eveneens belast in box 1. Er geldt in box 1 een apart regime voor eigen woning: het eigenwoningforfait en de aftrek voor kleine woningschuld ("Hillen"). De figuur toont de belastingdruk op het nettorendement. Bij de eigen woning wordt hieronder verstaan de uitgespaarde huurkosten minus onderhoudskosten verstaan, waarbij is verondersteld dat dit voor een eigenwoningbezitter gelijk is aan het nettorendement van iemand die de woning verhuurt. Er wordt in deze casus geabstraheerd van een eventuele hypotheek op de eigen woning.
3. Box 2 (aanmerkelijk belang in een bv en 100% winstuitkering)
   Deze vermogenssoort betreft spaar- en beleggingsvermogen dat wordt aangehouden in een bv. Het is vrij eenvoudig om voor weinig kosten een bv op te richten (zie ook hoofdstuk 3) en spaar- en beleggingsvermogen in een bv te storten. Ook vast vastgoed anders dan de eigen woning kan in een bv worde gehouden. Verondersteld wordt dat de winst (rendement op spaar- of beleggingsvermogen) die in een bepaald jaar is gerealiseerd in dat jaar ook geheel wordt uitgekeerd aan de aanmerkelijkbelanghouder.
4. Box 2 (aanmerkelijk belang en uitstelwinstuitkering na 20 jaar)
   Dit voorbeeld is gelijk aan voorbeeld 3, maar in dit geval wordt- de winst die in jaar t is gerealiseerd pas na twintig jaar geheel uitgekeerd aan de aanmerkelijkbelanghouder. Dit voorbeeld illustreert het voordeel van de mogelijkheid tot belastinguitstel in box 2. De waarde hiervan wordt bepaald door de gehanteerde discontovoet (zie verderop) waarmee de uitgekeerde winst over 20 jaar contant wordt gemaakt.
5. Box 3
   In dit voorbeeld wordt het vermogen van huishouden in privé aangehouden om te sparen en te beleggen. Dat kan ook vastgoed zijn (een 2e, 3e of volgende woning of ander vastgoed) dat wordt aangehouden op zo'n manier dat het geldt als passief en niet als vermogensbeheer. In het laatste geval zou het als ROW in box 1 worden belast, dat is als voorbeeld 1
6. Lenen van bv
   Dit laatste voorbeeld betreft een relatief eenvoudig voorbeeld van hoe in het huidige boxenstelsel van de inkomstenbelasting fiscaal gearbitreerd kan worden. Het vermogen wordt door een alleenstaande particulier gestort in een bv en vervolgens weer uitgeleend aan dezelfde particulier als aanmerkelijkbelanghouder die met de lening vastgoed aankoopt in privé. Netto is er dan geen sprake van vermogen in box 3 doordat de waarde van het vastgoed (bezit) en de schuld aan de bv elkaar geheel compenseren. De bv heeft een vordering op de

aandeelhouder. De aanmerkelijkbelanghouder dient rente te betalen aan de bv. De betaalde rente betreft winst voor de bv.

Toelichting van de belastingdruk van de zes vermogenssoorten in het boxenstelsel

- De belastingdruk is het *hoogste* in het geval het rendement uit het vermogen belast wordt als vermogenssoort 1. Dit komt doordat de belastingtarieven in box 1 het hoogste zijn en dat bij inkomen als ROW (in dat geval actief vastgoedbeheer) het werkelijk rendement belast wordt. De belastingdruk ligt aanvankelijk bij 48,9% (de som van het tarief in de eerste schijf, het afbouwpercentage AHK en het afbouwpercentage van de arbeidskorting), wordt hoger naarmate een groter deel in de hoge tariefschijf landt tot een maximum van 53,2% en daalt weer voorbij het afbouwtraject van de arbeidskorting naar de asymptotische limiet van 49,5% (het tarief in de tweede schijf van box 1).
- De eigen woning (vermogenssoort 2) wordt als laagste belast van alle vermogens. Dit komt omdat het eigenwoningforfait (maximaal 2,35% in 2022) veel lager is dan de hier veronderstelde rendement op de eigen woning (2% respectievelijk). Daarnaast reduceert de aftrek kleine woningschuld ("Hillen")[294] de belastingdruk op de eigen woning in sterke mate: als gevolg van deze aftrek wordt per saldo geen belasting betaald over het eigenwoningforfait. Deze aftrek wordt geleidelijk afgebouwd, waardoor in de structurele situatie de belastingdruk wel hoger wordt, maar nog steeds aan de lage kant blijft. Het knikpunt in de grafiek even voorbij € 1 miljoen wordt veroorzaakt doordat het eigenwoningforfait flink hoger is voor het gedeelte dat boven € 1.130.000 uitkomt (zie ook Bijlage 1 met de beschrijving van de veronderstelde parameters).
- In box 2 komt de belastingdruk uit op 37,9% (vermogenssoort 3). Dit is het gecombineerde effect van het lage Vpb-tarief (15%) en het tarief in box 2 (26,9%).[295] In de Vpb is alleen het lage tarief relevant, aangezien pas bij zeer grote vermogens (bij een rendement van 4% > € 10 miljoen) het algemene Vpb-tarief relevant wordt. Echter, juist bij beleggingsvermogen kost het weinig moeite de bv op te splitsen om zodoende met alle winst uit vermogen onder het lage Vpb-tarief te vallen.
- Box 3 (vermogenssoort 5) kent een progressieve belastingdruk vanwege de heffingsvrije voet en omdat het forfaitaire rendement stijgt met het vermogen, zie hoofdstuk 3. De asymptotische limiet van de belastingdruk in het gekozen voorbeeld is 42,9%.[296] In de grafiek van de belastingdruk zijn duidelijk herkenbaar het heffingsvrije vermogen van € 50.650 en de verschillende schijven met verschillende forfaitaire rendementen.
- Als box 3 met box 2 vergeleken wordt, ligt het omslagpunt in geval van een rendement van 4% bij een vermogen van rond € 2,3 miljoen. Daarboven loont het om het vermogen in een bv te storten. Bij een hoger rendement zal het omslagpunt naar een hoger vermogen verschuiven en bij een lager rendement naar een lager vermogen.
- Belastingplichtigen met een bv kunnen op twee manieren de belastingdruk verlagen. De eerste is de winstuitkering uitstellen waarmee box-2-heffing wordt uitgesteld (vermogenssoort 4). Conceptueel betekent dit dat de overheid daarmee niet de beschikking krijgt over dit deel van de winst om zelf renderend weg te zetten, maar dat in plaats daarvan de aandeelhouder hiermee verder kan blijven beleggen. De waarde van dit belastinguitstel wordt bepaald door de

[294] *De aftrekpost in de Wet Hillen is gelijk aan het verschil tussen eigenwoningforfait en de aftrekbare kosten voor de eigen woning. Deze aftrekpost wordt reeds geleidelijk afgebouwd (nog 87% in 2022).*
[295] *Bijvoorbeeld bij een vermogen van € 1.000.000 en 4% winst is de Vpb € 6.000 en over de resterende winst (€ 34.000) wordt € 9.146 aan belasting in box 2 geheven. Tezamen is dit € 15.146 belasting over een winst van € 40.000. Dit is een belastingdruk van 37,865%.*
[296] *Namelijk het forfaitaire rendement in de hoogste schijf in box 3 (5,53%) maal het tarief in box 3 (31%) gedeeld door het daadwerkelijke rendement (hier 4%).*

hoogte van de discontovoet. Aangezien beleggen ook altijd risico meebrengt, zal de discontovoet lager liggen dan het netto rendement. In de voorliggende berekeningen is een discontovoet van 2,5% gehanteerd.[297] Bij bijvoorbeeld een uitstel van 20 jaar daalt de belastingdruk van 37,9% naar 30,8%.

- Ook heeft iemand met een bv ook de mogelijkheid te lenen van zijn bv (vermogenssoort 6) . Op die manier kan hij beleggen in box 3, zonder dat er per saldo vermogen meetelt in de grondslag van box 3, doordat immers de schuld aan de bv en de waarde van de belegging elkaar compenseren. Daar staat wel tegenover dat er rente betaald moet worden aan de bv die in de belaste winst van de BV wordt meegenomen. Door echter de rente laag te houden (in het voorbeeld 2%), wordt per saldo de belastingdruk verlaagd. Op deze eenvoudige manier daalt de belastingdruk naar slechts 18,9%.
- Het spreekt voor zich dat de belastingplichtige door een combinatie van constructies (zowel lenen van de bv, als belastinguitstel, als eigen woning) de belastingdruk verder kan optimaliseren. Zie daarvoor het Intermezzo van hoofdstuk 3.

Gebruikte parameters in berekeningen voor figuur 4.2

Tabel: Gebruikte parameters

Parameter	Basis	Variant
	Aanname	
Rendement	4%	
Rente lening BV (helft van rendement)	2%	
Discontovoet	2,5%	
Overig inkomen box 1	50.000	
	Vaststaand (2022)	
Box 1 tarief schijf 1	37,07%	
Box 1 tarief schijf 2	49,50%	
Box 1 grens schijf	69.399	
AHK	2.888	
AHK afbouw	6,007%	
AHK afbouwgrens	21.318	
Arbeidskorting	4.260	
Arbeidskorting afbouw	5,860%	
Arbeidskorting afbouwgrens	36.650	
Aftrektarief hypotheekrente 2022	40%	
Vpb tarief schijf 1	15%	25,8%
Vpb tarief schijf 2	25,8%	
Vpb grens schijf	395.000	
Box 2 tarief	26,9%	19%
Box 3 tarief	31%	
Box 3 forfaitair rendement schijf 1	1,818%	
Box 3 forfaitair rendement schijf 2	4,366%	
Box 3 forfaitair rendement schijf 3	5,530%	
Box 3 heffingsvrij vermogen	50.650	
Box 3 grens schijf 1	50.650	
Box 3 grens schijf 2	962.350	

[297] *Conform de laatste vergrijzingsstudie van het CPB.*

Eigenwoningforfait schijf 1	0,00%	3,25%
Eigenwoningforfait schijf 2	0,15%	3,25%
Eigenwoningforfait schijf 3	0,25%	3,25%
Eigenwoningforfait schijf 4	0,35%	3,25%
Eigenwoningforfait schijf 5	0,45%	3,25%
Eigenwoningforfait schijf 6	2,35%	3,25%
Eigenwoningforfait grens 1	12.500	
Eigenwoningforfait grens 2	25.000	
Eigenwoningforfait grens 3	50.000	
Eigenwoningforfait grens 4	75.000	
Eigenwoningforfait grens 5	1.130.000	
Aftrek kleine woningschuld (Hillen)	87%	0%

BIJLAGE 13

Uitbreiding boxplot koopkracht met vermogenscategorieën

Toelichting

- In dit voorbeeld is een keuze gemaakt voor 3 mogelijke extra categorieën, maar in de praktijk kan natuurlijk gekozen worden voor een categorie die het best bij de vraag aansluit. Naast de gewone boxplot is in dit voorbeeld een extra boxplot gemaakt met de volgende categorieën:
    - Vermogensgroepen: 5 gelijke vermogenskwintielen. De grenzen liggen op € 100 duizend, € 165 duizend, € 225 duizend en € 335 duizend.
    - Welvaartsgroepen: overgenomen van CBS. Hierbij worden huishoudens ingedeeld op basis van hun positie in zowel de inkomensverdeling als in de vermogensverdeling. De combinatie van beide posities bepaalt hun positie in de welvaartsgroepen. In de laagste welvaartsgroep zitten huishouden die zowel in de laagste inkomens- als vermogensgroep zitten en in de hoogste welvaartsgroep zitten huishoudens die zowel in de hoogste inkomens- als vermogensgroepl zitten. In tussenliggende groepen scoort men ofwel hoog op de een en laag op de ander, ofwel gemiddeld op beide.
    - Vermogensgroepen gepensioneerden/werkenden: de vermogensgroepen zijn eerst teruggebracht tot 3 gelijke groepen (grenzen € 145 duizend en € 255 duizend) en daarna beperkt tot ofwel gepensioneerden ofwel werkenden.

Variant

Er is gekozen voor een extreme variant, om zichtbaar te maken wat er mogelijk is. In de variant vervalt per 2022 de box 3 heffing.

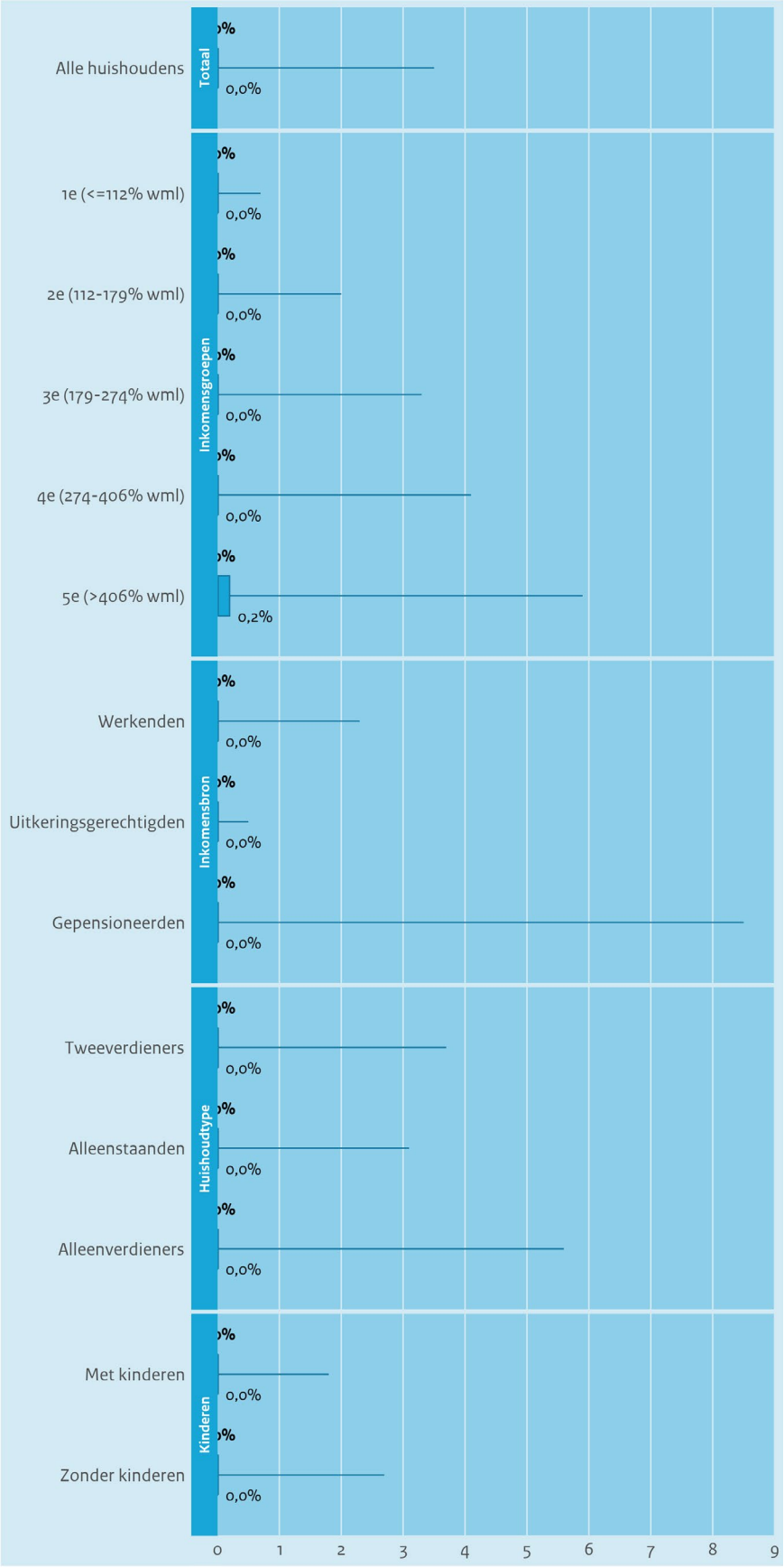
Uitkomsten

Hierna is eerst de gewone boxplot van deze variant opgenomen en dan de uitbreiding. Het effect van de uitsplitsing naar vermogensgroepen/welvaartsgroepen in de uitbreiding is vooral zichtbaar in de staarten: die lopen in de gewone boxplot tot ca +9% door en in de uitbreiding is dat tot ca +21%. Ook in de grens van het 75% percentiel is meer effect zichtbaar in de uitbreiding: tot 3,0% voor het hoogste vermogenskwintiel tegen 0,2% voor het hoogste inkomenskwintiel in de gewone boxplot.

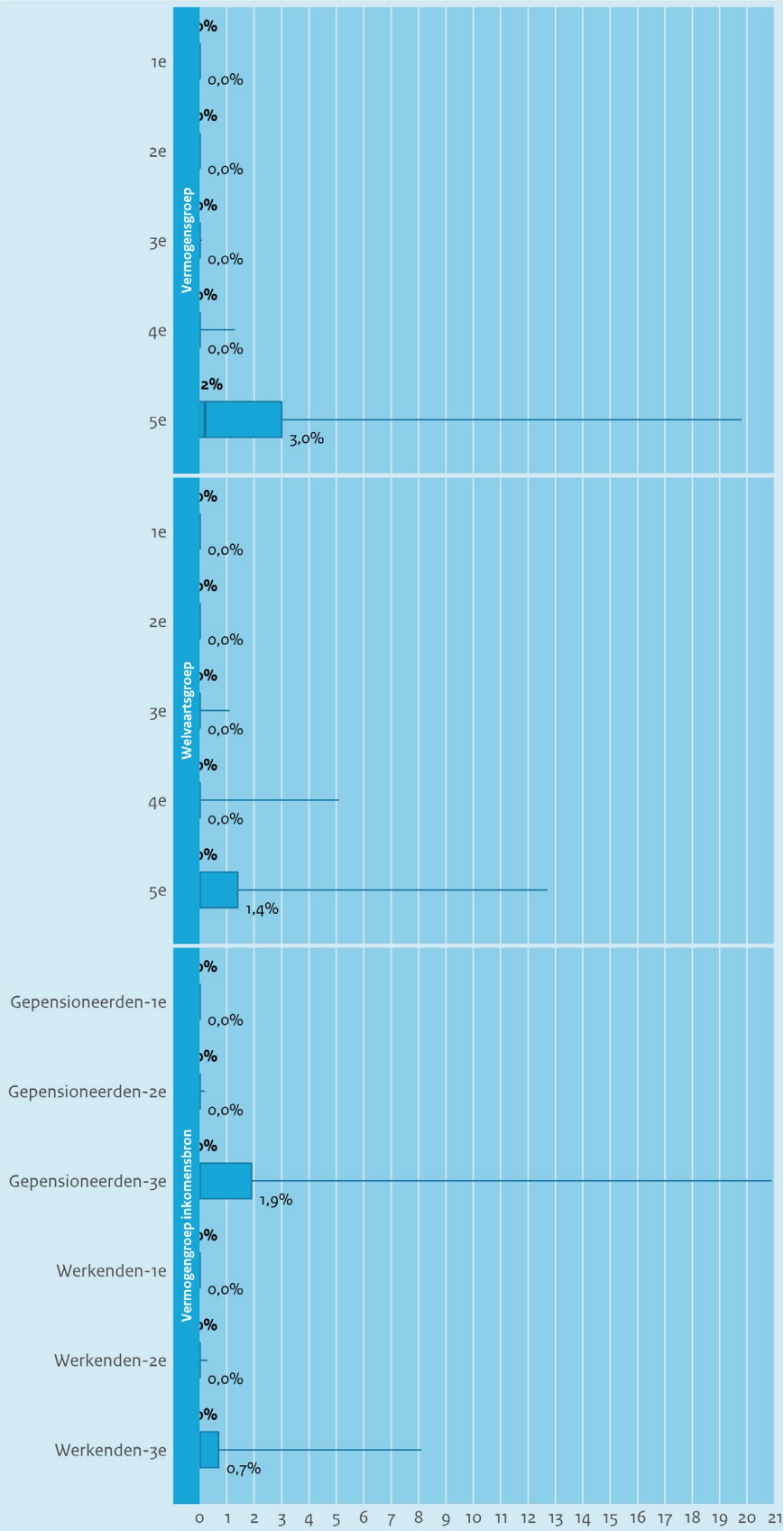
Conclusie

- De uitbreiding van de boxplot kan zinvol zijn met name als het gaat om veranderingen rond vermogensbelasting, omdat het een veelzijdiger beeld geeft. De correlatie tussen inkomen en vermogen is weliswaar groot, maar vooral de effecten in de staart zijn veel kleiner in de gewone boxplot.
- De uitsplitsing naar welvaartsgroepen in de uitbreiding lijkt wat te complex, de uitsplitsing naar vermogengsgroepen lijkt meer voor de hand te liggen.

Gewone boxplot met inkomenseffect 2022 (medianen zijn 0,0%)



Uitbreiding boxplot met inkomenseffect 2022 *(de medianen (vetgedrukt) zijn niet goed leesbaar, maar zijn voor alle groepen 0,0%, behalve voor 5e vermogensgroep (0,2%)*



BIJLAGE 14

Ongelijkheidsmaatstaven

Deze bijlage beschrijft welke internationaal erkende maatstaven er zijn voor vermogensongelijkheid.

In september 2018 zijn discussienotities opgesteld, waaronder door SCP[298] respectievelijk CPB[299]) als input voor een expertgesprek met Eerste Kamerleden over vermogensongelijkheid waarin helder uiteen wordt gezet welke manieren er zijn om vermogensongelijkheid te meten.

Het CBS monitort al sinds enige tijd de ongelijkheid in inkomen en vermogen (zie bijvoorbeeld *StatLine*). In juni 2018 verscheen het CBS-artikel "Meten van inkomen en inkomensongelijkheid"[300] waarin op basis van vakliteratuur een overzicht wordt gegeven van de wereldwijd meest gebruikte ongelijkheidsmaatstaven, met bijhorende voor- en nadelen, evenals grafische manieren om ongelijkheid van een verdeling te tonen. In het CBS-artikel wordt het volgende aangegeven "*Er bestaat een brede waaier van ongelijkheidsmaten, veel gebruikte maten zijn de Gini-coëfficiënt, de Theilcoëfficiënt en de ratio 80/20. Verschillende inzichten liggen CBS aan deze maten ten grondslag, waardoor ze verschillende eigenschappen hebben. Een nadeel van alle maten is dat ze de inkomens- (of vermogens)verschillen reduceren tot een enkel kengetal. Dat is een verregaande vereenvoudiging die hoe dan ook de werkelijkheid geweld aan doet. Vaak wordt er daarom voor gekozen om de ongelijkheid met verschillende ongelijkheidsmaten te beschrijven".* Het SCP geeft in zijn rapportage uit 2018 aan dat "*de keuze voor een indicator om de ongelijkheid van de verdeling van vermogen te kwantificeren een keuze impliceert voor een deel van de verdeling waar men de nadruk op legt, en heeft gevolgen voor de ontleedbaarheid van de ongelijkheid*".

Criteria voor ongelijkheidsmaatstaven

Op basis van literatuuronderzoek maken het CBS en het SCP overzichten van criteria voor ongelijkheidsmaten.

1. Schaalinvariantie. Dit houdt dit in dat vermenigvuldiging van ieder vermogen (of inkomen) met eenzelfde constante de mate van ongelijkheid onveranderd laat. Als alle vermogens gelijk zijn dan is de waarde van de ongelijkheidsmaat nul. Bij een ongelijke verdeling dient de maat een positieve waarde te hebben.
2. Pigou-Dalton criterium: de ongelijkheidsmaat moet groter worden indien vermogen wordt overgeheveld van een armer naar een rijker huishouden. Omgekeerd dient de maat kleiner te worden wanneer vermogen wordt overgeheveld van een rijker naar een armer huishouden, maar zo dat de rijkere niet armer wordt dan de armere.
3. Symmetrie: als huishoudens van plek wisselen blijft maatstaf gelijk
4. Decompositie van de ongelijkheidsmaat heeft betrekking op de (gewenste) eigenschap dat de totale vermogensongelijkheid van een populatie kan worden uitgedrukt als de som van de ongelijkheid binnen subgroepen en de ongelijkheid tussen de subgroepen
5. Kan omgaan met negatieve waardes en vast bereik bijv 0-1 voor goede interpretatie en vergelijkbaarheid

[298] Vermogens(ongelijkheid): definities en meetmethoden | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)
[299] *Zie https://www.cpb.nl/publicatie/indicatoren-vermogensongelijkheid*
[300] Bos, Van den Brakel en Otten, 2018

Het CBS en het SCP maken onderscheid in de onderstaande ongelijkheidsmaten. Deze voldoen allemaal aan de eerste 4 criteria alleen verschillen ze op het 4e en 5e criterium.

Ongelijkheidsmaatstaven

Midden van de verdeling

- *De Gini-coëfficiënt*

  De Gini-coëfficiënt is de meest gebruikte methode om ongelijkheid te meten en voldoet aan alle criteria. Een Gini-coëfficiënt van 1 betekent dat 1 huishouden al het vermogen heeft (volledig ongelijk) en een Gini-coëfficiënt van nul betekent dat al het vermogen volledig gelijk is verdeeld over huishoudens. De Gini-coëfficiënt geeft enerzijds een mooie samenvatting en maar heeft ook nadelen. **De Gini-coëfficiënt is vooral gevoelig voor het midden van de verdeling en minder voor wat er gebeurt bij de top en bodem van de verdeling.** De coëfficiënt voldoet tot op zekere hoogte aan decompositiecriterium 5 (zie Bos et al., 2018). In een verdeling met veel negatieve waarden (zoals de vermogensverdeling) overschat de Gini de ongelijkheid en de waarde kan zelfs boven de 1 uitkomen. Het CBS normaliseert gebruikt daarom sinds enkele jaren een op vakliteratuur gebaseerde methode om de Gini te normaliseren. De genormaliseerde Gini ligt altijd tussen 0 en 1. Nadeel van normaliseren is dat het ten koste gaat van internationale vergelijkbaarheid, maar dat is alleen al vanwege bron- en definitieverschillen af te raden. Als de interesse uitgaat naar de staarten van de verdeling van de vermogensongelijkheid, de hele lage en de hele hoge vermogens, kunnen betere, andere maatstaven worden gebruikt.

Top van de verdeling

- *De Theil coëfficiënt*

  Deze coëfficiënt legt meer **nadruk op de bovenkant van de verdeling** dan de Gini en decompositie is mogelijk, maar is weer moeilijker te interpreteren dan de Gini omdat er geen maximum is. De nadruk op de bovenkant komt doordat het aandeel van iedere waarneming wordt gewogen, waardoor veranderingen van hoge vermogens relatief zwaar meetellen omdat ze een groter aandeel hebben. Probleem is dat Theil-coefficient niet goed kan omgaan met negatieve waarden. Er is voor het omgaan met negatieve waarden in de Theil coëfficiënt een methode beschikbaar (Bos et al., 2018), die echter weer is af te raden bij veel negatieve waarden.
- *Robin Hood index*

  Deze geeft aan welk deel van het totale vermogen **van de rijke naar de arme helft** moet om gelijkheid te krijgen. Het is een aantrekkelijk maat vanwege de eenvoudige interpretatie. Bovendien voldoet de maat aan alle criteria en kan dus ook omgaan met negatieve waarden (Van den Brakel en Lok, 2021). Het CBS publiceert regulier over deze maat op StatLine.
- *Vermogensaandeel van top 10%/1%/0,1%*

  Ook deze maatstaf kijkt naar de top en heeft als voordeel herkenbaarheid, maar kan niet goed omgaan met negatieve waardes, want bij meenemen negatieve waardes kan de top meer dan 100% van het netto vermogen bezitten. Daarnaast ligt de focus op een beperkt stuk van de vermogensverdeling, niet alle vermogens worden meegenomen.

Onderkant van de verdeling

- *De gemiddelde logdeviatie*

  De gemiddelde logdeviatie lijkt erg op de Theil-coëfficiënt, maar legt juist de nadruk op de onderkant van de verdeling. In tegenstelling tot de Theil-coëfficiënt vindt er geen weging plaats van de waarneming waardoor het vermogen van de bovenkant niet zwaarder wordt meegewogen.

- *Aandeel cumulatief netto vermogen van nul*
  Onderkant in beeld brengen door aan te geven welk percentage aan de onderkant cumulatief een netto vermogen van nul heeft.

Overig

- *De Atkinson Inequality Index*
  Vergelijkbaar met de Gini-coëfficiënt qua eigenschappen, behalve dat er expliciet een keuze wordt gemaakt welke groep meer gewicht krijgt dan een andere groep. De uitkomst is daarom subjectief, afhankelijk van de weging die je per groep kiest.

Tabel 6 Overzicht eigenschappen van aantal ongelijkheidsmaatstaven[301]

	Nadruk op	Ondergrens	Bovengrens	Decompositie	Negatieve waarden
Gini-coefficient	midden	0	1	nee	ja
Aandeel top 10%/ top 1%	bovenkant	0	100%	nee	nee
Theilcoefficient	bovenkant	0	ln (N[1])	ja	nee
Robin Hood index	bovenkant	0	1	ja[2]	ja
Gemiddelde logdeviatie	onderkant	0	ln (N[1])	ja	nee

1) N is de omvang van de populatie

2)onder bepaalde voorwaarde

[301] Zie voor complete tabel CBS *Bos, Van den Brakel en Otten, 2018*

BIJLAGE 15

Fichebundel

De fiches in deze fichebundel zijn gerangschikt conform de beleidsrichtingen in hoofdstuk 5 van dit IBO. In deze fichebundel zijn daarnaast ook fiches met maatvoeringen toegevoegd. Het betreft daarbij bijvoorbeeld minder vergaande varianten van de opties die in hoofdstuk 5 zijn beschreven. Ook zijn er fiches toegevoegd waarvan de nadelen momenteel nog zwaarder wegen dan de voordelen, bijvoorbeeld doordat de maatregelen momenteel complex zijn voor de uitvoering of omdat de fiches nog verdere uitwerking vergen. De fiches zijn in deze bundel langs diezelfde lijn geordend: eerst de opties zoals beschreven in hoofdstuk 5, daarna de fiches met maatvoeringen, en tot slot de fiches waarbij nadelen niet opwegen tegen de voordelen. De samenhang van de maatregelen is uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Inhoud

METEN IS WETEN 4

1 Invoering Aandeelhoudersregister 4

2 Betere borging van aangiftedata tbv monitoring en evaluaties fiscale regelingen 10

3. Periodiek/jaarlijks in beeld brengen van opmerkelijke belastingconstructies 14

4 Vermogensdata transparantie 16

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen 22

5 Verplichte keuze oudedagsvoorziening zelfstandigen 22

FISCALE ONEVENWICHTIGHEDEN 25

6 Afschaffen lage Vpb-tarief en maatvoering met eventuele aanpassingen in de schijfgrenzen en het lage tarief. 25

7 Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon. 28

8 Afschaffen lenen van de eigen bv. 31

9 Mkb-winstvrijstelling afschaffen 33

10 Afschaffing DSR voor het aanmerkelijk belang in de IB voor vererving en schenking 35

11 Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR 37

12 Gelijker belasten eigen woning met andere vermogensvormen door verhogen eigenwoningforfait en verlagen hypotheekrenteaftrek 40

13 Belasten waardeontwikkeling eigen woning 43

14 Verlagen aftoppingsgrens pensioensparen 46

15 Afschaffen nettopensioen & nettolijfrente 48

16 Aanpassen regeling tijdelijke verhuur eigen woning 50

17 Afschaffing giftenaftrek 52

18 Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertig-jaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting 55

19 Aftoppen vrijstelling waarde going concern 59

20 Nieuwe eigenwoningschulden vallen onder wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap 62

21 Afschaffing uitzondering eigenwoningschulden 64

22 Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van de BOR 66

23 Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de DSR en de BOR. 68

24 Verlagen hypotheekrenteaftrek via grondslagversmalling 70

25 Beperken hypotheekrenteaftrek via aftopping aftrekbare schuld 72

26 Verminderen belastingvoordeel van eigenwoningbezit via het verhogen van het eigenwoningforfait 74

27 Aanpassing giftenaftrek 76

28 Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35% 78

29 Tariefopstap in box 2 79

30 Het vrijstellen van woningen als hoofdverblijf voor de overdrachtsbelasting 81

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen 83

31 Invoering forfaitair rendement box 2 83

32 Rente over ingehouden winsten in de bv belasten in box 2 85

33 Invoeren gebruikelijk kapitaalregeling 88

34 Verknopen pensioen in eigen woning 91
35 Meer flexibele pensioenopbouw 94
36 Het lage tarief van de vennootschapsbelasting voorwaardelijk maken aan aantal werknemers 97
37 Startkapitaal oprichten bv verhogen 99
38 Vermogensopbouw door huurders 102
39 Lagere aflossingseis hypotheekrenteaftrek 108
BEVORDEREN KANSENGELIJKHEID VIA VERMOGENSOVERDRACHTEN TUSSEN GENERATIES 110
40 Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens 110
41 Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen 112
42 Schenk- en erfbelasting; beperking estateplanning in huwelijk 114
Nadelen wegen niet op tegen de voordelen 116
43 Rekening houden met verschillen in leefvormen 116
RICHTEN OP VERDELING TOP/MIDDEN/ONDERKANT 118
44 Brede vermogensbelasting box 1, 2 en 3 118
45 Verplichte winstdeling grote bedrijven 124
46 Harmoniseren vermogenstoetsen 128
47 Vermogensinkomensbijtelling en vermogenstoetsen uitbreiden met vermogensgrondslag binnen box 2 130
48 Overwaarde eigen woning meetellen in de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wlz en Wmo beschermd wonen 132
49 Automatische pensioenopbouw voor zelfstandigen met uitstapmogelijkheid (opt-out) 134
50 Verplichte pensioenopbouw tot 60.000 euro voor zelfstandigen 137
51 Fiscalisering AOW 141
52 Geleidelijke vermogenstoets 143
Nadelen wegen niet op tegen de voordelen 145
53 Sparen door kwetsbare groepen bevorderen 145
54 Startkapitaal voor jongeren beschikbaar stellen 148
RICHTEN OP INTERNATIONALE FINANCIALISERING 152
55 Introduceren vastgoedbelasting 152
56 De waarde grond/locatie (gedeeltelijk) belasten 154

1. Invoering aandeelhoudersregister	
Thema	Vermogensregistraties verbeteren
Doel	Meer transparantie en betere monitoring bedrijven

Omschrijving van de maatregel

De invoering van een centraal aandeelhoudersregister als betrouwbare bron voor het mogelijk toekomstig belasten van particulieren voor hun aandelenvermogen en het creëren van met vermogenstransparantie per individu. De invoering van een aandeelhoudersregister biedt een overzicht per besloten vennootschap of naamloos vennootschap van de aandeelhouders. Hierin kunnen naast de aandeelhouder ook onder andere de verkrijgingsprijs, de economische waarde van het aandeel en de transacties die hebben plaatsgevonden worden geregistreerd. Dit wordt voorgesteld op basis van de informatie die al bestaat over het eigenaarschap van bv aandelen. Echter, deze informatie – uit het Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register, het mogelijk toekomstige Centraal Aandeelhoudersregister (CAHR) en de bestaande interne vennootschappelijke aandeelhoudersregisters – voorziet niet de bovengenoemde informatiebehoefte. Dit zou daarom nog een combinatie- en op bepaalde onderdelen professionaliseringsslag behoeven, waarbij het interne vennootschappelijke aandeelhoudersregister als uitgangspunt dient.

Achtergrond/rationale

Bij veel beleidsopties die zien op vermogen doemt hetzelfde probleem op: er is geen overzicht van aandeelhouders en vermogens die horen bij aandeelhouders. Voor veel beleidsopties in de vermogenssfeer geldt dus dat invoering van een aandeelhoudersregister een noodzakelijke voorwaarde is. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van een gebruikelijkkapitaalregeling, een brede vermogensbelasting en beleidsopties rond eigen betalingen in de WLZ.

Ondanks dat het niet de bedoeling kan zijn een registratieplicht met belastende administratieve lasten voor de ondernemer in te voeren zonder directe redenen, is duidelijkheid op het gebied van aandeelhoudersstructuren van belang voor de dataverzameling voor beleid. Aan de hand van deze data kunnen beleidsmakers beter bestaand beleid evalueren en nieuw beleid maken. Deze data kunnen ook gebruikt worden om de gedragseffecten en budgettaire effecten beter in te schatten en door te rekenen. De invoering van het aandeelhoudersregister is noodzakelijk voor het mogelijk toekomstig belasten van particulieren voor hun aandelenvermogen. Verder zou een dergelijk aandeelhoudersregister voor Nederland mogelijk ook bij kunnen dragen aan meer transparantie over vermogen en zeggenschapstructuren en daarmee kunnen bijdragen aan het voorkomen van misbruik van juridische entiteiten in het kader van (financieel-economische) criminaliteit, voor zover deze data nog niet bekend is bij of op andere wijze verkrijgbaar is door de Belastingdienst of een andere op dit gebied bevoegde autoriteiten. Verder wordt het achterhouden van informatie over het bezit van aandelen op individueel niveau ook bemoeilijkt tot onmogelijk gemaakt wanneer de overheid hier een overzicht van heeft. Het helpt de belastingplichtige bij het invullen van de belastingaangifte, wanneer deze informatie al beschikbaar is bij de overheid.

Een voorbeeld van een nationaal werkend aandeelhoudersregister is het systeem dat in Noorwegen wordt gebruikt. De Noorse belastingdienst heeft een aandeelhoudersregister, waarin alle vennootschappen jaarlijks per aandeel aangeven wie de houder is van het aandeel, wat de verkrijgingsprijs is, en welke transacties dat jaar hebben plaatsgevonden. Deze gegevens moeten jaarlijks voor 31 januari zijn ingediend. De Belastingdienst neemt deze gegevens vervolgens op in de vooraf ingevulde inkomstenbelastingaangifte van de aandeelhouder. Het

opgeven van het aandelenvermogen moet door zowel de individuele belastingaangever als door de besloten vennootschappen zelf worden gedaan. In Noorwegen wordt het systeem gebruikt voor het voorinvullen van de IB-aangifte van de aandeelhouders, waardoor de administratieve lasten van burgers lager zijn. Zij worden ondersteund in het invullen van de aangifte. Voor de belastinganalyse van Noorse aandeelhouders wordt sinds 2006 de verkrijgingsprijs gebruikt. De huidige waarde van het aandeel wordt niet meegenomen.

Momenteel heeft de Tweede Kamer in Nederland een initiatiefwetsvoorstel (van SP en PvdA) voor een CAHR in behandeling. De plenaire behandeling is na de inbreng van de fracties stil komen te liggen sinds september 2019. De Tweede Kamer besluit zelf over de verdere behandeling ervan, omdat het een initiatiefwetsvoorstel is. Het voorgaande kabinet heeft geadviseerd om het initiatiefwetsvoorstel aan te houden totdat meer kennis en ervaring is opgedaan met de ontwikkeling en het gebruik van het UBO-register en meer duidelijkheid is verkregen over de wenselijke vormgeving en gebruiksmogelijkheden en daarmee samenhangende financiële gevolgen van een centraal aandeelhoudersregister. Zie Kamerstukken 34661, nr. 13 voor de kabinetsreactie op het wetsvoorstel. In het register worden volgens het voorstel nog nader bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens opgenomen over houders, vruchtgebruikers en pandhouders van aandelen op naam in het kapitaal van niet-beursgenoteerde naamloze en besloten vennootschappen, gebaseerd op informatie afkomstig uit de betreffende notariële akten voor de uitgifte of overdracht van aandelen. Het CAHR zal gevuld worden door notarissen. Het register is bedoeld als instrument voor fraude- en criminaliteitsbestrijding. De informatie in het CAHR zal daarom enkel raadpleegbaar worden voor de Belastingdienst en andere aangewezen publieke diensten ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van controle, toezicht, handhaving en opsporing. Dit register zal geen compleet overzicht bieden van alle aandeelhouders, omdat het alleen gevuld wordt met gegevens uit akten die vanaf inwerkingtreding worden opgesteld.

Daarnaast heeft Nederland een UBO-register. Het UBO-register komt voort uit Europese regelgeving. Dit register vergroot transparantie van juridische entiteiten en draagt bij aan het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Het UBO-register maakt transparanter wie een belang heeft in, of zeggenschap heeft over, juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht, zoals bv, nv's stichtingen, verenigingen en personenvennootschappen. Juridische entiteiten moeten zelf opgave doen van hun UBO's bij het UBO-register en de informatie in het register is deels openbaar toegankelijk. Alleen aandeelhouders die direct of indirect meer dan 25% van de aandelen in een vennootschap hebben, worden in het UBO-register opgenomen. Daarbij wordt aandeelhoudersbelang geregistreerd in bandbreedtes van 25% en niet in exacte percentages. Dit onderscheidt zich van een mogelijk CAHR omdat daar wel exacte getallen worden geregistreerd en er geen ondergrens geldt. Ook wordt informatie zoals de verkrijgingsprijs, de economische waarde van het aandeel en de transacties die hebben plaatsgevonden, niet geregistreerd. Daarbij worden in het UBO-register ook UBO's van juridische entiteiten geregistreerd die naar hun aard geen aandelen hebben, zoals stichtingen en verenigingen. Voorts kunnen er ook andere gronden dan aandeelhouderschap zijn op basis waarvan iemand als UBO kwalificeert, zoals stemrechten en andere vormen van zeggenschap.

Voor de volledigheid: het UBO-register is geen surrogaat voor een aandeelhoudersregister. Met het UBO-register alleen is het namelijk niet mogelijk om beleidsopties als een brede vermogensbelasting, eigen betalingen in de WLZ of een gebruikelijk kapitaalregeling in te voeren.

Mogelijk zou de gedachte kunnen bestaan om in de hiervoor geschetste informatiebehoefte te voorzien door een eventueel CAHR samen te voegen met het UBO-register. Het samenvoegen van het UBO-register en het CAHR zal echter niet makkelijk zijn in de praktijk om enkele redenen. Ten eerste is het uitgangspunt van de twee registers heel anders. Het UBO-register biedt inzicht in de uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. Dat zijn lang niet altijd aandeelhouders. Daarnaast wordt voor het UBO-schap het vermogen in bandbreedtes van 25% geregistreerd. Het beoogde CAHR is een middel om aandelentransacties te registreren, waarbij de aandeelhoudershistorie en het startpunt niet worden meegenomen.

Toch is er al veel informatie beschikbaar die samen een compleet register kunnen vormen, afgezien van enkel het UBO-register en het mogelijk toekomstige CAHR. Van belang is dat hier op bepaalde onderdelen van de huidige opgeslagen informatie een professionaliseringsslag in wordt gevoerd en coördinatie van informatie wordt geoptimaliseerd. Het vennootschappelijk aandeelhoudersregister kan hierin de uitgangspositie vormen waarop wordt voortgeborduurd. Het UBO-register en het CAHR kunnen dan voor aanvulling zorgen. Dit scheelt aanzienlijk in de administratieve lasten in de opbouw en update fases van de informatieopslag.

Besloten vennootschappen hebben de wettelijke verplichting om een eigen vennootschappelijk aandeelhoudersregister bij de houden. Echter, het format van dit register en de periode waarin dit moet worden geüpdatet is niet waterdicht bij gebrek aan strikte regulatie. Strengere eisen aan het opstellen en bijhouden van een aandeelhoudersregister en het handhaven daarvan zouden een oplossing kunnen zijn. De notaris is in dit voorstel in beheer van het aandeelhoudersregister vanuit de vennootschap. Het is dan aan de notaris om deze informatie te bundelen en te communiceren met de Belastingdienst. Deze professionaliseringsslag kan aanvullende administratieve lasten opleveren voor de onderneming wanneer deze onderneming en/of de aangesloten notaris voorheen het interne register inadequaat bijhield. Het UBO-register bevat daarnaast andere of aanvullende informatie die kan worden gebruikt door de Belastingdienst om de data aan te vullen waar nodig. Het is onder andere zo dat bij de bouw van het UBO-register, iedere vennootschap al een compleet aandelenregister van het bedrijf heeft moeten aanleveren. Het CAHR kan handig zijn bij het updaten en controleren van het interne vennootschappelijke aandelenregister, aangezien hier transacties in worden opgeslagen, mocht het CAHR tot uitvoering worden gebracht.

De vraag is of een centraal aandeelhoudersregister geschikt is voor mogelijke toekomstige intensiever gespecificeerde vermogensbelasting, omdat de actuele waardebepaling van de aandelen op naam erg moeilijk is. Er is immers geen markt waarop de aandelen worden verhandeld en waarop de prijs wordt bepaald, zoals op de beurs. Hierin is de notie dat ook het Noorse systeem dit niet heeft opgenomen veelzeggend. Wanneer aandelen in een bv worden overgedragen, dient de waarde ervan door een deskundige te worden vastgesteld (art. 2:195 lid 1 BW). Het bepalen van de waarde van aandelen van een bv op basis van de jaarrekening van deze bv, bijvoorbeeld door de totale waarde van de bv te delen door het aantal aandelen, is eveneens een gebrekkige methode. Er zijn veel meer factoren die de waarde van aandelen bepalen dan de boekwaarde van de vennootschap. Ook basering op de fiscale balans is niet volledig, door het missen van blinde reserves. Verder wordt de jaarrekening opgemaakt over het verleden, terwijl de waarde van een onderneming – en dus die van haar aandelen – vooral wordt bepaald door de kasstromen die zij in de toekomst zal kunnen genereren. Ook is de openbare jaarrekening van kleine ondernemingen een beperkte jaarrekening, omdat zij zijn vrijgesteld van de vermelding van verschillende onderdelen. Het kan ook zo zijn dat dochterondernemingen geen aparte jaarrekening publiceren omdat hun financiële informatie is verwerkt in de

geconsolideerde jaarrekening van hun moedervennootschap. Daarnaast hoeven de activa en passiva in een jaarrekening niet altijd op marktwaarde gewaardeerd te zijn. Een nog nader te onderzoeken mogelijkheid zou de officiële waardebepaling via de onderneming bij een accountant kunnen zijn, waarbij de accountant garant staat en verantwoordelijk is voor deze waardebepaling. Hierbij dient een waarderingsmethode voor de (verschillende soorten) aandelen te zijn voorgeschreven en daarmee vastgesteld. Dit behoeft nog intensief onderzoek, gezien de complexiteit van waardebepaling en complexiteit en uitvoeringsschaal om dit voor alle vennootschappen te laten uitvoeren. De vraag is ook hoe dit nu gebeurt bij bedrijven en wat de beste en eenvoudigste methode is om dit te doen. Deze informatie, opgevraagd door de onderneming bij de accountant, kan vervolgens worden afgeleverd bij de notaris die in beheer is van het aandeelhoudersregister van het bedrijf.	
Effecten	
Economie	De gevolgen zijn afhankelijk van hoe het register wordt ingezet. Een ondernemer die een besloten vennootschap opricht, geniet beperkte tot geen juridische aansprakelijkheid. Dit is een gunst die de samenleving verschaft. Het op orde hebben en transparant omgaan met de aandelenverdeling in de onderneming is om deze reden geen buitenproportionele tegenprestatie, zeker als dit leidt tot meer transparantie voor de belastingplichtige, de daling van financiële criminaliteit en het krimpen van de informele economie. Economisch kostbare ontwijkingsconstructies zijn met de invoering van het voorgestelde complete aandeelhoudersregister moeilijker te realiseren. Het register levert mogelijk een aanvullende administratieve last op voor de bv's. Vooral als het register wordt ingericht als een centraal register dat vanaf het begin alle aandeelhouders van alle vennootschappen moet omvatten, vergt dat wellicht een nieuwe administratieve handeling van die bv's. Echter, officieel dient er op dit moment ook al een intern aandeelhoudersregister bijgehouden te worden. Daarna is er mogelijk een investering nodig om het register actueel te houden en te beheren. Ook als het de bedoeling is dat alle vennootschappen jaarlijks de mutaties in hun eigen administratie moeten bijhouden, kan dat administratieve lasten opleveren. Als het notariaat dient te gaan zorgdragen voor het verwerken van de akten in het register, zullen de kosten daarvan worden doorberekend aan de vennootschappen. Deze kosten kunnen ondernemers ervan weerhouden een bv op te richten, wat hen kwetsbaar kan maken in hun bedrijfsvoering, omdat zij dan persoonlijk aansprakelijk worden voor de schulden van hun onderneming. Dit kan nadelig zijn voor een gezonde ontwikkeling van het mkb.
Vermogensverdeling	Draagt bij aan betere informatiepositie over vermogens en de verdeling
Begroting	Ter indicatie bedragen de totale implementatiekosten van het UBO-register tussen de 20 en 30 miljoen. Dit omvat onder meer de bouw van het UBO-register en de kosten om het register initieel te vullen met gegevens. Afhankelijk van de omvang van een compleet

	aandeelhoudersregister, zullen de kosten hiervan een veelvoud zijn van die van het UBO-register.
Overig	Naamloze vennootschappen (voor zover het om aandelen gaat die niet op naam zijn) en beursvennootschappen kunnen niet worden verplicht bij te houden wie de aandeelhouders zijn omdat hun aandelen vrij overdraagbaar zijn. Zoals eerder genoemd, kan de waarde van aandelen mogelijk lastig te bepalen zijn ten gevolge van diverse vermogensrechtelijke en vennootschapsrechtelijke mogelijkheden. Dit geldt ook voor het achterhalen van het eigendom van een aandeel. Er is geen sprake van dé waarde van dé aandelen. Zo kunnen aandelen gecertificeerd worden, waardoor de houder van de aandelen het administratiekantoor is. De vennootschap is niet op de hoogte wie haar certificaathouders zijn als deze certificaten niet met medewerking van de vennootschap zijn uitgegeven. Daarnaast kunnen er ingevolge de statuten van een bv vele verschillende soorten aandelen zijn waaraan bepaalde zeggenschapsrechten, benoemingsrechten, recht op dividend of reserves, kwaliteitseisen of aanbiedingsverplichtingen verbonden zijn. Deze rechten hebben invloed op de waardebepaling van deze soorten aandelen. Ook kunnen naast aandelen winstbewijzen of obligaties worden uitgegeven, die buiten het aandelenregister vallen. Op aandelen kan een stil pandrecht worden gevestigd, waarvan de vennootschap niet op de hoogte is. Verder is het belangrijk om bewust te zijn van het feit dat de prijs die bij de overdracht van aandelen wordt betaald, niet enkel bepaald hoeft te zijn door de economische waarde van de aandelen. De verantwoordelijkheid van het overwegen van deze facetten ligt in dit voorstel bij de ondernemer en deels bij de aangesloten notaris. Er bestaan mogelijkheden om het register of de weergave daarin van de economische waarde te omzeilen, o.a. door bij de overdracht van aandelen tegen nominale waarde de werkelijke waarde in een sideletter af te spreken. Ook kunnen aandelen worden omgezet in (economisch minder waardevolle) stemrechtloze aandelen tezamen met niet onder de registratieplicht vallende winstbewijzen. Verder kan een bv worden omgezet in een nv of in een vennootschap naar het recht van een van de EU-lidstaten. Als de jaarrekening gebruikt gaat worden voor de fiscale waardering van de aandelen, kan dat gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de jaarrekening, omdat de aandeelhouders mogelijk willen dat de waarderingswijze wordt aangepast om te voorkomen dat de aandelen te veel waard worden voor de individuele belastingheffing. Hierdoor wordt de doelstelling van de jaarrekening ondermijnd.

	Bij de implementatie en het gebruik van het voorgestelde volledige aandeelhoudersregister dient de borging van de privacy van deelnemende bedrijven en individuen in acht te worden genomen.
Doenvermogen	Deze maatregelen hebben, na onderzoek en invoering, gevolgen voor besloten vennootschappen en hun aandeelhouders. Veel bv's zijn kleine familiebedrijfjes of eenmanszaken. Van deze bedrijven en aandeelhouders wordt verwacht informatie aan te leveren.
Uitvoeringsaspecten	In dit voorstel wordt professionalisering van het vennootschappelijk aandeelhoudersregister als uitgangspunt gebruikt voor het invoeren van een compleet aandeelhoudersregister. Het UBO-register en het mogelijk toekomstig CAHR kunnen hierin ondersteuning bieden. Onderzocht moet worden in hoeverre de informatie al aanwezig is in andere bronnen. De impact voor de uitvoering door de Belastingdienst moet worden onderzocht, waaronder of een gegevenskoppeling met de instantie die het register beheert, bijv. de Kamer van Koophandel, noodzakelijk is. Voor de Belastingdienst als uitvoerder is het een administratieve lastenverlichting als voor de aangifte relevante gegevens beschikbaar komen in een register. Het bouwen van een completer aandeelhoudersregister op basis van de bestaande informatie die al beschikbaar is via het vennootschappelijk aandeelhoudersregister vergt een grote digitaliseringsoperatie. Verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen aan de wettelijke waarborgen en kaders.

2. Betere borging van aangiftedata tbv monitoring en evaluaties fiscale regelingen	
Thema	Vermogensregistraties verbeteren
Doel	Data over het gebruik van fiscale regelingen verzamelen bij aangifte

Omschrijving van de maatregel

Bij fiscale regelingen ontbreekt het vaak aan de informatie over het gebruik en het succes van de regeling als gevolg van het karakter van een bepaalde regeling. Een voorbeeld is de KIA, waarvoor in de aangifte alleen de totale KIA-aftrek is opgenomen. De waarde van de individuele investeringen waarop de aftrek is gebaseerd, wordt niet opgenomen in de aangifte.
Er wordt een proces ingezet om de evaluatie van zulke fiscale regelingen te verbeteren via twee verschillende paden, die beide berusten op het verkrijgen van informatie via de belastingaangifte, waarbij de fiscale relevantie van de uitgevraagde informatie dient te worden geborgd:[1]

a. Bij **nieuwe** fiscale regelingen dient te worden geborgd dat data over het gebruik wordt uitgevraagd bij aangifte. Dit kan door de beschikbaarheid en evaluatiedoeleinden van dataverzameling op te nemen in het integraal afwegingskader. Waar de Belastingdienst als uitvoerder de informatie binnenkrijgt, ligt het bij het departement om deze informatie te gebruiken ten behoeve van evaluatie.
b. Bij **bestaande** fiscale regelingen wordt de suggestie gedaan het aangifteproces zodanig aan te passen dat data over het gebruik ervan beschikbaar komt. Hiervoor is prioritering vanuit de uitvoerder van belang, en het creëren van duidelijkheid in de regels over welke data wel en welke data niet door de uitvoerder kan worden ontsloten.

Achtergrond/rationale

Bij fiscale regelingen ontbreekt het vaak aan informatie over het gebruik van de regeling. Voorbeelden van zulke fiscale regelingen zijn de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) en de doorschuifregeling. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de regeling de grondslag van een belastingsoort verkleint, waardoor voor deze grondslag helemaal geen aangifte wordt gedaan of dat er informatie kan worden weggelaten bij de aangifte. Op het aangiftebiljet van nu zijn de sporen terug te vinden van administratieve lastenverlichting. Bij het vormgeven van het aangiftebiljet werd de keuze gemaakt dat administratieve lastenverlichting zou moeten betekenen dat de 'vakjes' in het biljet in aantal verkleind moest worden. Minder vakjes neemt echter niet weg dat door de inspecteur een vraag gesteld zou kunnen worden over de informatie in dat 'vakje'. Verdichten en bewaren is uiteindelijk juist meer werk voor de belastingplichtige. Dat is vooral onhandig, omdat de Belastingdienst dan ook nog eens minder informatie heeft om te gebruiken bij het selecteren van aangiften. Daarbij is er dus ook minder informatie beschikbaar die nodig is voor evaluatie, terwijl die informatie juist steeds gaat over het gebruik van een fiscale regeling.

Nieuwe regelingen
Om te begrijpen hoeveel een fiscale regeling kost en om een regeling te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid, is deze informatie nodig. Een voor de hand liggende oplossing zou zijn om de claim die samenhangt met het gebruik van een fiscale regeling uit te vragen in de belastingaangifte. Om in de toekomst te voorkomen dat gegevens niet beschikbaar zijn als informatie in het aangiftebiljet, is het bij de introductie van nieuwe regelingen van belang dat op voorhand wordt bepaald welke informatie nodig is om adequaat te evalueren in de toekomst. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat het aangiftebiljet geen

[1] Hierbij kan worden opgemerkt dat er meerdere manieren zijn om aan data ter komen ter evaluatie van fiscale regelingen. De informatie die aangiftedata zal verschaffen zal niet toereikend zijn voor bepaalde fiscale regelingen.

enquêteformulier moet en kan zijn. Alleen vragen ten dienste van de belastingheffing is de grondslag op basis waarvan de burger wordt lastig gevallen.

Er is een aantal trajecten waarin de informatiebehoefte al duidelijker gedefinieerd wordt en de beleids- en sturingsinformatie zal moeten worden verzameld. Bij deze trajecten kan worden aangesloten. Zo bestaat de Comptabiliteitswet artikel 3.1 (CW3.1), bevattende een toets op doeltreffendheid en doelmatigheid van een maatregel en een evaluatieparagraaf. In de evaluatieparagraaf kan worden opgenomen welke data nodig is om de fiscale regeling in kwestie in de toekomst goed te kunnen evalueren. Hierdoor komt de afstemming en communicatie tussen de uitvoerder en de verantwoordelijken voor de evaluatie direct op gang, waardoor communicatie achteraf kan worden voorkomen. Daarnaast bestaat de invoeringstoets, waarbij regelingen een jaar na invoering worden getoetst. In deze toets kan de uitgevraagde data – zoals beschreven in de evaluatieparagraaf – worden gebruikt ter toetsing.

Hierbij kan worden onderstreept dat een evaluatie van het belastingbeleid essentieel is voor de uitvoering van het beleid, en dat de verantwoordelijkheid van deze kwaliteitsproef zowel ligt bij de verantwoordelijken van de evaluatie als de uitvoerder. Een goede borging van aangiftedata wordt momenteel bemoeilijkt door diverse factoren. Zo wordt nog niet stelselmatig bij alle regelingen vooraf gedefinieerd welke data nodig is voor monitoring en evaluatie en in overleg met de uitvoerder gespecificeerd hoe deze data verkregen zou kunnen worden. Wanneer de informatiebehoefte wel bekend is en uitbreiding van het aangiftebiljet nodig blijkt, roept dit de vraag op of de informatiebehoefte uitbreiding van de aangifte rechtvaardigt. Het aangiftebiljet wordt anders, wellicht complexer; en de Belastingdienst zal meer gegevens moeten verwerken en beoordelen. Ondanks de toegenomen complexiteit, zorgt gedetailleerdere informatie voor de Belastingdienst er wel voor dat er meer menselijke maat kan worden toegevoegd aan de behandeling van aangiften. Differentiatie in het gebruik van regelingen is makkelijker in te zien en te benutten. Bij de vraag aangaande een uitbreiding van het aangiftebiljet speelt niet in de laatste plaats de beperkte IT-capaciteit van de uitvoerder een rol; bij elke nieuwe datavraag die leidt tot aanpassing van de IT-systemen, moet de inzet van de IT-capaciteit opnieuw geprioriteerd worden, waardoor andere projecten mogelijk in de verdrukking komen.

Uitbreiding van het aangiftebiljet hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat de administratieve lasten voor belastingplichtigen toenemen. Een voorbeeld is de KIA, waarvoor in de aangifte alleen de totale KIA-aftrek is opgenomen. De waarde van de individuele investeringen waarop de aftrek is gebaseerd, wordt niet opgenomen in de aangifte maar is wel waardevolle beleidsinformatie, en overigens fiscaal relevant. Omdat voor het berekenen van de KIA-aftrek het al nodig is dat de belastingplichtige de waarde van de investeringen bepaalt en deze ofwel in een eigen berekening ofwel in de hulpvragen in het aangifteprogramma opneemt, levert uitbreiding van de aangifte met deze waarden geen of slechts een minimale extra last op voor de belastingplichtige en kan het zelfs behulpzaam zijn bij het gestructureerd invullen van de aangifte.

Bestaande regelingen
Bij bestaande regelingen zijn er verschillende situaties waardoor er nog moeilijkheden zitten in de coördinatie van informatie ter evaluatie van een fiscale regeling.

Ten eerste geldt voor bepaalde regelingen dat de informatie die kan dienen voor de evaluatie, niet wordt uitgevraagd in de aangifte. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de doorschuifregeling,

waarvoor niet bekend is wat de omvang is van de belastingclaim die wordt doorgeschoven. Een oplossing hiervoor is om deze informatie toe te voegen aan het aangifteformulier.

Ten tweede geldt voor bepaalde regelingen dat de informatie is uitgevraagd bij de aangifte, en dat deze ook beschikbaar is bij de uitvoerder, maar deze niet ter evaluatie beschikbaar is gesteld. Sinds kort bestaat de formele route om in deze situaties een data-aanvraag in te dienen bij het gegevensloket van de Belastingdienst/CAP. Hierbij is prioritering een belangrijke variabele in het succes van deze route. Het is van belang dat wanneer er eventuele problemen ontstaan bij de gegevenslevering, er heldere afspraken over levertermijnen worden gemaakt tussen de uitvoerder en de verantwoordelijken voor de evaluatie. Tot op heden is dit gegevensloket zelden betrokken bij uitvoeringstoetsen – die standaard voor een nieuwe regeling wordt uitgevoerd – terwijl de benodigde kennis vaak wel bij het loket aanwezig is. Het gegevensloket zou om die reden een nadrukkelijkere rol kunnen krijgen bij invoeringstoetsen en de beleidsvorming met het oog op datavorming vanwege een evaluatie die veel later in de tijd gaat volgen. Zo kunnen zij zelf controleren of de benodigde gegevens duidelijk zijn en geborgd zijn in de vastlegging van de aangifte, wat de lijntjes verkort en efficiëntie vergroot.

Ten derde geldt voor bepaalde regelingen dat de informatie wel op enige wijze wordt uitgevraagd rondom het aangifteproces, bijvoorbeeld in een hulpprogramma, maar deze niet structureel wordt ontsloten en beschikbaar is voor de uitvoerder zelf. De reden hiervoor ligt waarschijnlijk bij de software – of het systeem of de applicatie – die voor het uitlezen wordt gebruikt. Door vooraf te definiëren welke data nodig is, kan in een vroeg stadium worden onderzocht of deze informatie structureel technisch beschikbaar kan worden gemaakt en kan de benodigde IT-capaciteit tijdig toegekend worden. Een onderzoek naar de gebruikskwaliteit van de huidige system is gewenst, en mocht de huidige software niet voldoende mogelijkheden bieden voor de opgestelde datawensen, is het de moeite waard te kijken naar alternatieven. Deze data kan vervolgens via bovengenoemd loket ter evaluatie beschikbaar worden gesteld.

Effecten	
Economie	Niet van toepassing.
Vermogensverdeling	Draagt bij aan een betere informatiepositie over vermogen en de verdeling.
Begroting	Alleen uitvoeringskosten, deze zijn nader te bezien.
Overig	Niet van toepassing.
Doenvermogen	Mogelijk moeten burgers of bedrijven die nu geen aangifte doen dat straks wel. In deze gevallen dienen administratieve lasten en doenvermogen alsnog worden meegewogen alvorens een beslissing te nemen over het aangifteproces. Mogelijk moeten er meer data worden aangeleverd bij het doen van dezelfde aangifte. Echter, deze gegevens zullen grotendeels al nodig zijn geweest om de bestaande aangifte te kunnen doorlopen. Daarentegen zou het kunnen dat bovenstaande opties ervoor zorgen dat mensen meer deelnemen aan bepaalde regelingen dan ze nu doen, omdat ze bij het invullen van de aangifte meer bij de hand worden

	genomen, wat het begrip van het aangifte doen en de bijbehorende regelingen vergroot.
Uitvoeringsaspecten	Er zullen meer aangiftedata verwerkt moeten worden en beschikbaar moeten worden gesteld voor analyse.

3. Periodiek/jaarlijks in beeld brengen van opmerkelijke belastingconstructies	
Thema	Beleidsproces
Doel	Het in beeld brengen van opmerkelijke belastingconstructies in het stelsel om zo de beleidsdiscussie over de wenselijkheid hiervan aan te kaarten en uiteindelijk indien gewenst en waar mogelijk beperkingen in te stellen.
Omschrijving van de maatregel	
Het periodiek/jaarlijks in beeld brengen van opmerkelijke belastingconstructies. Dit IBO heeft in samenwerking met de experts bij de Belastingdienst een lijst met opmerkelijke belastingconstructies opgesteld. Het resultaat hiervan is te vinden in de intermezzo van hoofdstuk 3 en in bijlage 10. Bijlage 11 bevat - waar mogelijk - beleidsopties om deze constructies aan te pakken.	
Achtergrond/rationale	
• Een van de belangrijkste aandachtspunten bij het fiscale stelsel is dat het huidige belastingstelsel mogelijkheden biedt voor verschillende opmerkelijke belastingconstructies. Het gaat daarbij onder andere om vormen van belastingarbitrage dan wel ondoelmatig gebruik van fiscale regelingen. Met belastingarbitrage wordt gedoeld op het zodanig schuiven met – in onderhavige gevallen – bezit en schuld, zodat minder belasting hoeft te worden betaald. In het algemeen geldt dat hoe hoger het inkomen en/of vermogen des te lonender de (opmerkelijke) fiscale mogelijkheden. Het belastingstelsel kan op deze manier bijdragen aan vermogensongelijkheid en de belastingmoraal ondermijnen.	
Effecten	
Economie	• Belastingconstructies met het oog om belastingbetaling te ontwijken en ondoelmatige fiscale regelingen zijn nadelig voor de maatschappij als geheel. Ondoelmatigheid leidt tot welvaartsverlies en dergelijke belastingconstructies en fiscale regelingen kunnen ook als onrechtvaardig worden beschouwd. Het in beeld brengen van opmerkelijke belastingconstructies heeft op zichzelf geen invloed op de economie. Het aanpakken ervan heeft positieve welvaartseffecten.
Vermogensverdeling	• Belastingconstructies in beeld brengen draagt bij aan het aanpakken daarvan. Dit raak met name huishoudens in de bovenkant van de verdeling.
Overig/proces	• Het jaarlijks/periodiek in beeld brengen dient te worden gedaan door experts van de Belastingdienst. Zij zijn degenen die casussen en signalen vanuit de praktijk zien en kunnen dit bij elkaar brengen en daarmee aankaarten. • De opmerkelijke belastingconstructies dienen jaarlijks of periodiek te worden gerapporteerd aan de Kamer. Op deze manier wordt de Kamer geattendeerd op de mogelijkheden die er zijn binnen het huidige stelsel. De lijst met constructies dient uiterlijk voor de zomer te worden opgestuurd door de Belastingdienst (bijvoorbeeld gelijktijdig met de eerste versie van het Belastingplan in het voorjaar). Op deze manier kunnen de signalen en mogelijk beleid om dit aan te pakken meelopen in de augustusbesluitvorming.

	• De mogelijke beleidsrichtingen die passen bij de lijst met belastingconstructies (zie bijlage 11 voor een voorbeeld) dienen te worden opgesteld door beleidsmakers op het departement. Ook deze lijst met beleidsrichtingen dient voor de zomer te worden opgestuurd naar de Kamer.
Uitvoeringsaspecten	• Het periodiek/jaarlijks in beeld brengen van de opmerkelijke belastingconstructies vergt tijd en inzet van experts bij de Belastingdienst. Verschillende interne netwerken en verschillende teams van de Belastingdienst moeten jaarlijks/periodiek bijeenkomen om signalen, mogelijkheden en cijfers naast elkaar te leggen. Vervolgens moet hier een begrijpelijke lijst van worden gemaakt voor de Kamer. Dit vergt extra capaciteit. • Het in kaart brengen van de mate waarin verschillende belastingconstructies voorkomen en de bedragen die daarmee zijn gemoeid, vergt beleidsinformatie en administratieve gegevens die op dit moment meestal niet voorhanden is. Zie ook het hiervoor ook fiche 2 Betere borging van aangiftedata tbv monitoring en evaluaties fiscale regelingen.

4. Vermogensdata transparantie	
Thema	Transparantie
Doel	1. Op een feitelijke en toegankelijke manier informatie over daadwerkelijke belastingen en inkomsten beschikbaar maken 2. Het publieke debat over herverdeling te stimuleren 3. De belastingmoraal versterken 4. Belastingontwijking en –ontduiking verminderen 5. Inkomensverschillen verkleinen

Omschrijving van de maatregel

Het openbaar maken van de volgende gegevens van een individuele belastingbetaler:

- Naam, geboortedatum en woonplaats
- Belastbaar inkomen uit arbeid in box 1
- Belastbaar inkomen uit vermogen in box 2
- Belastbaar inkomen uit vermogen in box 3
- De verschuldigde (procentuele) belasting per box
- De totaal verschuldigde belasting voor alle boxen

Mogelijk op basis van de volgende restricties:

- Ter betaling van een X bedrag
- En/of maximaal X keer per jaar
- Persoon ontvangt melding van de ingekeken cijfers

Achtergrond/rationale

Inkomsten uit vermogen worden veelal lager belast dan de inkomsten uit arbeid in Nederland.[2] Het huidige belastingsysteem staat hierdoor vanuit economisch en maatschappelijk perspectief onder druk. Het is economisch inefficiënt om arbeid (zoveel) zwaarder te belasten dan kapitaal. Daarnaast is er steeds meer maatschappelijke en politieke onvrede over het huidige belastingsysteem.

In Nederland is op dit moment alleen op macroniveau te zien dat inkomsten uit arbeid en vermogen verschillend belast worden. De mogelijke fiscale constructies, de diverse heffingskortingen en verschillende aftrekposten maken ons belastingstelsel echter complexer dan het erop macroniveau uitziet. Geaggregeerde cijfers geven bijvoorbeeld niet de (verschillen in) belastingdruk weer van individuen die belastingplichtig zijn. Hierdoor wordt het moeilijk voor burgers om in te zien hoeveel belasting iemand nu daadwerkelijk betaalt over de inkomsten uit vermogen en arbeid.

Het publiceren op individueel niveau van inkomsten uit arbeid en vermogen en de daarover te betalen belasting, kan burgers op een feitelijke manier informeren over de daadwerkelijke belastingheffingen en genoten inkomens. Daardoor kan transparantie het belastingmoraal versterken, het debat over herverdeling van inkomens stimuleren, inkomensverschillen verkleinen en belastingontwijking- en ontduiking verminderen.

Binnen de Nederlandse geschiedenis is belastingtransparantie niet onbekend. Om in de 19e eeuw kiesrecht te krijgen moesten burgers voldoende belasting betalen (censuskiesrecht). De

[2] Centraal Planbureau (2022). Ongelijkheid en herverdeling. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-Ongelijkheid-en-herverdeling.pdf

diverse belastingheffingen die burgers betaalden werden samen met de volledige naam, geboortedatum en woonplaats op openbare kiezerslijsten gepubliceerd.[3]
Op dit moment hebben Finland, Noorwegen en Zweden een toegankelijke vorm van inkomsten- en belastingtransparantie geïmplementeerd.[4] [5]

Box 1: Finland, Noorwegen en Zweden

In Finland worden sinds 1960 in november op 'Nationale Jaloeziedag' gegevens van Finnen openbaar gemaakt op twee verschillende manieren. Zo kunnen de Finnen allereerst telefonisch of bij het Belastingdienstkantoor toegang krijgen tot de volgende informatie: naam, geboortedatum, gemeente, belastbaar inkomen uit arbeid en uit vermogen, inkomen onderhevig aan gemeentebelasting, belastingheffing over inkomen, gemeentebelasting, totale belastingheffing, reeds betaalde belastingen/uitstaande belastingschuld en totale balans van belastingbetalingen of teruggave dat jaar. Er is een wetsvoorstel om de reeds betaalde belastingen/uitstaande belastingschuld te schrappen. Ten tweede stuurt de Finse Belastingdienst een elektronische database naar journalisten met bovenstaande gegevens van de personen met een inkomen van boven de 100.000 euro. Deze publieke service naar de media voorkomt rijen van journalisten bij de Belastingdienst. 100.000 euro wordt gezien als een inkomen dat mogelijk publieke betekenis heeft.

Noorwegen kent sinds 1863 al een traditie van transparantie. Sinds 2001 kan er in oktober online en daarvoor bij de gemeenten de volgende gegevens van individuen bekeken worden: naam, postcode, gemeente, geboortedatum, belastbaar inkomen, belastbaar vermogen en te betalen belasting. Degene wiens belastingaangifte bekeken wordt, krijgt sinds 2014 wel een seintje wie die ingezien heeft om 'tax porn' en sociale rivaliteit te verminderen. Sindsdien zijn er significant minder aangiftes bekeken. Journalisten hebben daarnaast toegang tot één lijst met daarop alle Noren en bovenstaande belastinggegevens.

In Zweden kunnen burgers telefonisch informeren naar de belasting- en inkomensgegevens. Ook zijn er websites die tegen betaling informatie vrijgeven over Zweedse burgers. De persoon naar wie wordt geïnformeerd ontvangt wel een melding van de ingekeken cijfers. Inzage in Zweden is geen dagelijks gebruik maar gebeurt bijvoorbeeld voor het huren van een woning, waarbij de gegevens van de verhuurder worden ingezien.

Effecten	
Voor- en nadelen	**Voordelen** *Betere informatievoorziening burgers* Transparantie over het belastbaar inkomen en de betaalde belasting is een feitelijke en toegankelijke manier voor burgers om in te zien hoeveel belasting iemand daadwerkelijk betaalt over de inkomsten uit vermogen en arbeid. Geaggregeerde cijfers over belastinginkomsten uit box 1, 2 en 3 of statutaire tarieven geven niet de belastingdruk weer noch illustreert het de verschillen in betaalde belasting tussen

[3] De Vries (1988). De lijsten van kiezers ter benoeming van afgevaardigden voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de Gemeenteraad, 1851-1886 Broncommentaren_VI-IX_Compleet.pdf (knaw.nl)
[4] O.b.v. gesprekken met belastingexperts van de Finse en Noorse overheid
[5] Doyle, A., Scrutton, A. (2016). Privacy, what privacy? Many Nordic tax records are a phone call away. *Reuters.* https://www.reuters.com/article/us-panama-tax-nordics-idUSKCN0X91QE

	individuen. Met transparantie op individueel niveau kan bijvoorbeeld worden ingezien dat twee individuen met hetzelfde belastbaar inkomen in box 2 toch verschillen kunnen kennen in de te betalen belasting. Het inkomen uit vermogen, inclusief opgepotte winsten, wordt niet altijd als uitgekeerd inkomen in de statistieken geregistreerd en ook niet zodanig belast.[6] Alleen wanneer een burger ziet dat iemand een grote uitgave heeft gedaan maar weinig tot geen belasting betaalt in alle drie boxen, geeft dit mogelijk wel informatie weer over de belastingdruk of genoten fiscale constructies. *Versterkt belastingmoraal* Publicatie van inkomens- en belastinggegevens kan het belastingmoraal onder de bevolking versterken door het vertrouwen van burgers in de belastingdienst en elkaar te bevorderen. Door transparantiemaatregelen kan worden ingezien dat elke burger belasting betaalt en daarmee bijdraagt aan de sociale voorzieningen, en dat ook bepaalde groepen of individuen daaraan niet ontkomen. In Noorwegen heeft transparantie als doel dat dit het vertrouwen van de gemiddelde Noor in de belastingdienst verhoogt, wetende daardoor dat zij niet als enige belasting betalen.[7] Dit geldt ook voor Zweden; transparantie versterkt het vertrouwen dat iedereen wil bijdragen aan de collectieve welvaartstaat.[8] Daar rankt de belastingdienst ook standaard als meest betrouwbare overheidsinstantie.[9] Om dit vertrouwen te verkrijgen, is het nodig dat inkomens- en belastinggegevens gekoppeld worden aan persoonlijke gegevens.[10] Een OESO-studie concludeert daarnaast dat het vergroten van de belastingkennis de bereidheid van burgers kan vergroten om belasting te betalen.[11] Kennis en informatie hierover kan verhoogd worden door het toegankelijk maken van deze informatie via transparantie. Met transparantie kun je in één oogopslag zien wat (bekend) iemand met een bepaald inkomen uit arbeid of vermogen aan belasting betaalt. *Stimulering debat herverdeling* Meer toegankelijke en feitelijke informatie over belastingen en inkomens kan meningsvorming stimuleren en leiden tot een uitgebreider en beter geïnformeerd publiek debat. Wanneer bepaalde groepen/individuen minder of geen belasting betalen, kan dit mogelijk sneller publiekelijk worden aangekaart dan zonder transparantie. Dit zou uiteindelijk onvrede in de maatschappij over belastingheffingen en inkomensverschillen kunnen wegnemen. In Finland en Noorwegen leidt transparantie bijvoorbeeld tot uitgebreide publieke discussies

[6] Centraal Planbureau (2022). Ongelijkheid en herverdeling. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-Ongelijkheid-en-herverdeling.pdf
[7] O.b.v. gesprekken met belastingexperts van de Finse en Noorse overheid
[8] Doyle, A., Scrutton, A. (2016). Privacy, what privacy? Many Nordic tax records are a phone call away. *Reuters.* https://www.reuters.com/article/us-panama-tax-nordics-idUSKCN0X91QE
[9] Statista (2022). Trust in public authorities and charitable organizations in Sweden 2021. https://www.statista.com/statistics/740499/survey-on-trust-in-public-authorities-and-charitable-organizations-in-sweden/
[10] O.b.v. gesprekken met belastingexperts van Noorse en Finse overheid
[11] OECD (2021), Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/18585eb1-en.

gedurende meerdere weken op het moment van publicatie, zoals over de verschillende (top)salarissen, de genderkloof in inkomens of over belastingloopholes. [12] [13]

Minder belastingontwijking en –ontduiking
Verschillende studies bewijzen dat transparantie belastingontwijking en –ontduiking kan verminderen:

- Noors onderzoek laat zien dat wanneer derden het belastbaar inkomen en de belastingheffingen kunnen zien het opgegeven inkomen van ondernemers hoger is dan wanneer dat niet mogelijk is. Motieven die genoemd worden zijn aardig gevonden willen worden en/of willen imponeren met de betaalde belasting. Anderzijds wordt genoemd dat ondernemers bang waren dat iemand mogelijk kon verraden dat het daadwerkelijke inkomen hoger is indien derden inzage hebben in het opgegeven inkomen.[14]
- In Finland bleek dat voormalig topmanagers hun pensioen legaal in Portugal hadden gestald om Finse belastingheffingen te ontwijken. Mede doordat er belastingtransparantie is, werd dit ontdekt en leidde dit tot publieke ophef waarna het belastingverdrag tussen Finland en Portugal heropend is om onder andere deze regeling eruit te halen.[15]
- Ook in Noorwegen gebruiken journalisten de openbare informatie over belastingen en inkomens om belastingloopholes publiekelijk aan te kaarten.[16]

Verkleining inkomensverschillen
Transparantie kan de verschillen in inkomsten en vermogen tussen groepen verkleinen. Volgens een brede OESO-studie helpen transparantiemaatregelen om de genderkloof in inkomen te verkleinen. Het is namelijk zonder transparantiemaatregelen moeilijk voor een individuele werknemer om erachter te komen of hij of zij minder betaald wordt dan collega's. Transparantie kan werknemers helpen bij salarisonderhandelingen en zo onderbetaling voorkomen.[17]

Nadelen

Criminaliteit
Transparantie van inkomens kan er mogelijk toe leiden dat er sneller inbraken, overvallen of ontvoeringen plaatsvinden omdat er meer publiekelijk bekend is over het vermogen en inkomen van een individu.

[12] Vero Skatt (2022). Public information on individual income taxes. https://www.vero.fi/en/About-us/finnish-tax-administration/data-security-and-information-access/public-information-on-taxes/public-information-on-individual-income-taxes/
[13] O.b.v. gesprek met belastingexperts van Noorse overheid
[14] Bø, Erlend E., Joel Slemrod, and Thor O. Thoresen. 2015. "Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure." American Economic Journal: Economic Policy, 7 (1): 36-62.
[15] O.b.v. gesprek met belastingexpert van Finse overheid.
[16] O.b.v. gesprek met belastingexperts van Noorse overheid
[17] OESO (2021). Can pay transparency tools close the gender wage gap? https://www.oecd.org/gender/Pay-Transparency-2021-Policy-Brief.pdf

	In Noorwegen is vanaf 2014 een meldingsplicht van kracht o.a. om eventuele criminele activiteiten naar aanleiding van het anoniem gebruik van transparantiemaatregelen tegen te gaan. De persoon wiens gegevens worden bekeken krijgt sindsdien een melding met de naam van degene die ingekeken heeft.[18] *Onvolledig zicht op vermogen* Bovenstaande transparantiemaatregelen betreffen het rapporteren van belastbaar inkomen in de drie verschillende boxen. Hierdoor zou (inkomen uit) vermogen in eigen bv's dat *niet* wordt uitgekeerd voor een deel niet zichtbaar zijn. Inkomen uit een eigen bv wordt namelijk alleen belast bij uitkering aan de aandeelhouder, wat dan in box 2 belast wordt. Naar schatting is het vermogen in bv's die vallen onder het box 2 regime rond de 400 miljard euro. In het kader van volledige vermogenstransparantie is daarom een aanvullende randvoorwaarde dat er een goede registratie is van vermogen in bv's en dit ook aan individuele aandeelhouders is gekoppeld. Dit kan bijvoorbeeld via een aandeelhoudersregister. Als het vermogen in bv's en aandeelhouders daarvan niet goed in kaart worden gebracht, kan de meest vermogende groep een deel van hun vermogen verborgen houden door het in bv's te blijven stallen. *Inbreuk op privacy* Verschillende culturen hebben verschillende ideeën over privacy en inkomens. In landen waar inkomen en vermogen meer invloed heeft op de levensomstandigheden, is er vaak minder behoefte om deze openbaar te maken. Ook is het cultureel afhankelijk in hoeverre inkomen belangrijk is voor de sociale status.[19] Mensen kunnen daarom inkomenstransparantie ervaren als een grote inbreuk op hun privacy. Exemplarisch is Italië in 2008 toen de fiscus plotseling miljoenen belastingaangiftes van voor 2005 op het internet publiceerde. Binnen enkele uren waren ze weer verwijderd na publieke consternatie.[20] Ook blijkt dat de toename in transparantie in Noorwegen tussen 1985 en 2013 de al bestaande welzijnskloof tussen de rijke en arme bevolking heeft vergroot met 29%.[21] *Verminderd draagvlak belastingheffing* Indien belasting- en inkomensgegevens op individueel niveau gepubliceerd worden, zijn burgers wellicht minder geneigd om alle inkomensstromen op te geven of sluizen ze inkomsten en vermogen door naar andere landen waar geen transparantie geldt. Daarmee kan de belastinggrondslag uitgehold worden in plaats van worden versterkt. In de Artikel 67 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) staat de geheimhoudingsplicht van de

[18] O.b.v. gesprek met belastingexperts van Noorse overheid
[19] Marçal, K. (2017). Sweden shows that pay transparency works. Financial Times. https://www.ft.com/content/2a9274be-72aa-11e7-93ff-99f383b09ff9
[20] The Economist (2008). https://www.economist.com/europe/2008/05/08/publish-and-be-taxed
[21] Perez-Truglia, Ricardo. 2020. "The Effects of Income Transparency on Well-Being: Evidence from a Natural Experiment." American Economic Review, 110 (4): 1019-54.

	belastinginspecteur vermeld aangaande de gegevens op de belastingaangifte.[22] De grondslag hiervan was destijds dat geheimhouding, naast de bescherming van persoonsgegevens, het draagvlak voor belastingheffing behoud. Personen zouden namelijk niet van het verstrekken van gegevens moeten worden weerhouden door de vrees dat die gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt. [23] Dit zou het werk van de Belastingdienst bemoeilijken. *Scheefgroei inkomens* Transparantie kan leiden tot een race to the top-effect van de al topinkomens. Bedrijven willen mogelijk de salarissen van deze groepen afstemmen op die van de ondernemingen waarmee ze concurreren. Transparantiemaatregelen vergemakkelijken deze afstemming. In Nederland hebben we de Code Tabaksblat waarbij ondernemingen in hun jaarrekening al inzicht geven in de beloningen van bestuurders en commissarissen. [24] Deze heeft mogelijk invloed gehad op de verhoging van bestuurdersbeloningen. Hetzelfde effect kan gelden voor andere mensen met topinkomens wanneer verdere transparantiemaatregelen van kracht zijn. Dit verdiept de kloof tussen hoge en lage inkomens.
Vermogensverdeling	Transparantie draagt bij aan een betere informatiepositie over inkomens en vermogens en de verdeling ervan
Begroting	Uitvoeringskosten Belastingdienst. Begroting Financiën IX.
Doenvermogen	Van de burger zelf wordt geen directe actie verwacht. Wel is de verwachting dat burgers en media gebruik gaan maken van de publicaties.
Uitvoeringsaspecten	*Juridische aspecten* Op grond van artikel 67 AWR is het op dit moment juridisch onmogelijk om belastinggegevens openbaar te maken. De fiscale geheimhoudingsplicht geldt ten aanzien van alle gegevens die bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijken of worden meegedeeld en is van toepassing op iedereen die gegevens onder ogen krijgt naar aanleiding van de uitvoering van de belastingwet. De grondslag voor art. 67 AWR is draagvlak behouden voor belastingheffing en bescherming van persoonsgegevens. [25] Ook de AVG is relevant hier. Dat het in andere EU-landen wel mogelijk is om belasting- en inkomensgegevens te publiceren, kan alleen via nationale wettelijke grondslag. *Uitvoeringsaspecten* Het vereist extra ICT- en FTE-capaciteit bij de Belastingdienst om gegevens openbaar te kunnen maken. Er zal ook publiek systeem gebouwd moeten worden. Dit zal nader uitgewerkt moeten worden.

[22] Overheid.nl (2022). Algemene Wet in zake Rijksbelastingen. https://wetten.overheid.nl/BWBR0002320/2018-01-01
[23] Kamerstukken II, 2005-2006, 30 322, nr. 3
[24] Otten J, Schenk H, Verwer A (2008) De Code Tabaksblat en de beloning van CEO's in Nederland. Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie 82(10): 445-453.
[25] Kamerstukken II, 2005-2006, 30 322, nr. 3

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen

5. Verplichte keuze oudedagsvoorziening zelfstandigen	
Thema	Informatievoorziening
Doel	Optimale spreiding van consumptie over de levensloop van zelfstandigen. Onder optimale spreiding wordt verstaan dat iedere zelfstandige voor de oude dag zoveel inkomen opzij zet als nodig is voor het verwezenlijken van zijn of haar persoonlijke pensioenambitie. Hierbij geldt de AOW (pijler 1) als ondergrens.

Omschrijving van de maatregel

- Het kabinet spreekt de verwachting uit dat zelfstandigen een keuze maken over hun oudedagsvoorziening. Deze verwachting wordt vastgelegd in de vorm van een wettelijke verplichting voor iedereen die als zelfstandige werkt om zo'n keuze te maken.
- Onder regie van SZW wordt een digitale keuzetool ontwikkeld. Deze tool helpt zelfstandigen bij het maken van een keuze.
- Zelfstandigen die er voor kiezen om zo min mogelijk zelf te bepalen krijgen via de tool een standaard oplossing aangereikt. De digitale tool kan zelfstandigen ook helpen om een pensioenambitie te bepalen (bijvoorbeeld een vervangingsratio van 70%). En om hun pensioenproducten en andere vermogenscomponenten op die ambitie af te stemmen.
- Met zelfstandigen, aanbieders van financieel advies, aanbieders van financiële producten en andere maatschappelijke partners maakt het kabinet nadere afspraken. In ieder geval over hoe zelfstandigen de weg kunnen vinden naar i) aanvullende producten en diensten en ii) laagdrempelige persoonlijke begeleiding voor zelfstandigen die de tool niet eigenstandig kunnen of willen gebruiken.

Achtergrond/rationale

Deze maatregel is geïnspireerd op de tool die is voorgesteld door Marike Knoef, hoogleraar empirische micro-economie aan de Universiteit Leiden.

De rationale bestaat uit gedragsfalen. Het resultaat van dit gedragsfalen is dat slechts 1 op de 4 werkende Nederlanders erin slaagt om zijn consumptie optimaal te spreiden over de levensloop. Circa de helft van de werkende Nederlanders zet meer opzij dan nodig voor hoe zij hun oude dag willen doorbrengen. En een kwart zet juist minder opzij dan nodig zou zijn. In deze laatste groep zit 27% van de zelfstandigen. Dit aandeel is iets omvangrijker dan onder werknemers. Hierbij speelt mee dat het voor de meeste zelfstandigen momenteel een vrije keuze is om al dan niet aanvullend pensioen op te bouwen (bovenop de AOW).

Belangrijke belemmeringen voor zelfstandigen om hun consumptie te spreiden op een manier die bij hun voorkeuren past zijn:
1) Uitstelgedrag. Ongeveer 1 op de 10 zelfstandigen zegt nog geen pensioenvoorziening te hebben (i.e. bovenop de AOW) want 'nog niet bij stilgestaan' en 'pensioen is nog ver weg'. Bron: CBS/TNO Zelfstandigen Enquête Arbeid.
2) Onvoldoende (financiële) geletterdheid. Niet iedereen beschikt over de vaardigheden die nodig zijn voor het financieel plannen van de eigen oude dag. Bijvoorbeeld voor het inschatten van hoeveel bestedingsruimte men op hogere leeftijd nodig zal hebben. En voor het vinden en vergelijken en financiële producten die passen bij de eigen situatie. Bron: AFM (2015) Neem drempels weg opdat Nederlanders in actie komen voor hun pensioen.

- Keuzebegeleiding is vereist om werknemers te informeren over het feit dat gebruik van deze maatregel gepaard gaat met mogelijk ingrijpende financiële en fiscale consequenties. Hoewel

keuzebegeleiding kan helpen, kan ongewenste sturing ook leiden tot niet passende keuzes.[26] Mensen bij wie een bepaalde standaardoptie niet lijkt te passen, wijken niet vaker af van de standaardoptie dan mensen bij wie de default wel lijkt te passen.[27] • Daarnaast is de vraag of een keuzetool uiteindelijk zal leiden tot het daadwerkelijk maken van keuze. Hierbij is het uitstel- en afstelgedrag nog steeds relevant. • Verder vraagt de keuzetool naar verwachting een uitgebreide kennis van het financieel vermogen van de zelfstandige (bijv. huis, spaargeld, pensioenopbouw, lijfrenten, etc.). Het vraag dus veel kennis en kost tijd om deze gegevens te vergaren. Het invullen van de keuzetool is alleen effectief als de zelfstandige in staat is om dit goed te doen.	
Effecten	
Economie	De brede welvaart neemt toe naarmate het zelfstandigen beter lukt om optimale spreiding van consumptie te benaderen. Het effect op het bbp is naar verwachting nihil. Structurele bbp-effecten kunnen optreden langs twee kanalen: het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Hierbij geldt dat mogelijke effecten in tegengestelde richting uitwerken en bovendien naar verwachting qua omvang bescheiden zijn. Zo kan het maken van financiële keuzes voor de oude dag voor sommige zelfstandigen aanleiding zijn om meer uren te gaan werken of tot op hogere leeftijd door te werken. Terwijl andere zelfstandigen juist kunnen besluiten om minder uren te gaan werken of eerder te stoppen met werken. Als het effect van deze maatregel op het spaargedrag van zzp'ers groot is, kan via kapitaalverdieping een klein effect op de productiviteit plaatsvinden. Ook kan deze maatregel zzp'ers in schijnconstructies ertoe doen bewegen toch werknemer te worden, gezien het verschil in de netto beloning afneemt.
Vermogensverdeling	Draagt bij aan bewustwording huishoudens van het belang van buffer voor later. Raakt de onderkant en midden van de vermogensverdeling
Begroting	In het geval meer zelfstandigen kiezen fiscaal gefaciliteerd voor hun pensioen te sparen zal dit twee effecten hebben op de belastinginkomsten: 1) Belastinginkomsten zullen verschuiven in de tijd. Op korte termijn zullen belastinginkomsten dalen, omdat de pensioeninleg niet is belast. Later in de tijd zullen belastinginkomsten stijgen, omdat pensioenuitkeringen wel zijn belast. 2) De totale belastinginkomsten zullen afnemen, omdat belastingplichtigen in de uitkeringsfase doorgaans in een lager belastingtarief vallen dan in de opbouwfase. De maatregel kan op langere termijn overheidsuitgaven reduceren. Dit komt doordat zelfstandigen die meer pensioen opbouwen naar verwachting in de uitkeringsfase minder aanspraak maken op sociale voorzieningen.

[26] Pwc, 2021, Nieuwe keuzemogelijkheden aanvullend pensioen, maart 2021.
[27] Zijlstra, Wilte, Jochem de Bresser en Marike Knoef, 2020, Keuzes tijdens de pensioenopbouw: de effecten van nudging met volgorder en standaardopties, Netspar Design Paper 157, juli 2020.

Overig	In deze beschrijving op hoofdlijnen is aan een aantal belangrijke elementen van deze maatregel geen gedetailleerde invulling gegeven. Bij de verdere uitwerking van deze maatregel zou verdere invulling nodig zijn. Het gaat met name om: • Definitie van de doelgroep: wie behoort tot de zelfstandigen die verplicht worden een keuze te maken? • Aard van de verplichting: wat kunnen zelfstandigen in de praktijk doen om aan de verplichting te voldoen? • Gevolgen bij niet voldoen aan de verplichting: riskeren zelfstandigen die geen keuze maken alleen dat zij op hun oude dag minder (of juist meer) bestedingsruimte hebben dan zij zouden willen? Of worden nog andere consequenties voorzien voor wie niet aan de verplichting voldoet? • Aard van de ondersteuning van de tool: ligt de focus van de keuzetool op informeren van zelfstandigen? Of gaat de tool een stap verder door zelfstandigen te adviseren over oplossingen?
Doenvermogen	Deze maatregel heeft betrekking op Nederlanders die werken als zelfstandige. De maatregel sluit aan bij de aanbeveling van de WRR in het rapport "Weten is nog geen doen" om een keuzearchitectuur te hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger: • De digitale tool en de begeleiding bij het gebruik van de tool helpen om de keuzedruk te reduceren. • De verplichting om een keuze te maken beperkt het beroep op de zelfcontrole van burgers. • Aan de aanbeveling van de WRR om terughoudend te zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van pensioenvoorzieningen is eveneens voldaan. De AOW blijft immers gelden als basisvoorziening, waarbij de tool zelfstandigen helpt om tot passende aanvullende voorzieningen te komen.
Uitvoeringsaspecten	De digitale tool kan op verschillende manieren en door verschillende partijen worden ontwikkeld. Ook de ondersteuning bij het gebruik van de tool kan op verschillende manieren en door verschillende partijen worden geboden. Het ligt in de rede om – onder regie van SZW - met zelfstandigen, private aanbieders, publieke uitvoerders (waaronder de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst) en andere relevante maatschappelijke partijen in gesprek te gaan over welke wijze van uitvoering van deze maatregel de voorkeur verdient. Bij het bepalen van de gewenste vermogensopbouw is nodig dat de zelfstandige in kwestie zijn/haar overige vermogensdelen opgeeft c.q. dat deze bekend zijn bij de Belastingdienst, en die informatie vervolgens wordt gedeeld met de beheerder van de tool. Bij implementatie van deze maatregel moet gekeken worden naar hoe om te gaan met veranderende persoonlijke situaties die gevolgen hebben voor de vermogenspositie, zoals een scheiding en een verhuizing.

FISCALE ONEVENWICHTIGHEDEN

6. Afschaffen lage Vpb-tarief en maatvoering met eventuele aanpassingen in de schijfgrenzen en het lage tarief.	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers

Omschrijving van de maatregel

- Het huidige lage tarief voor winst tot en met € 395.000 van 15% wordt afgeschaft en gelijk aan het algemene Vpb-tarief (25,8%).

Maatvoeringsopties:

Lage tarief:

- Het huidige lage tarief voor winst tot en met € 395.000 van 15% wordt verhoogd naar 20%.

Schijfgrens:

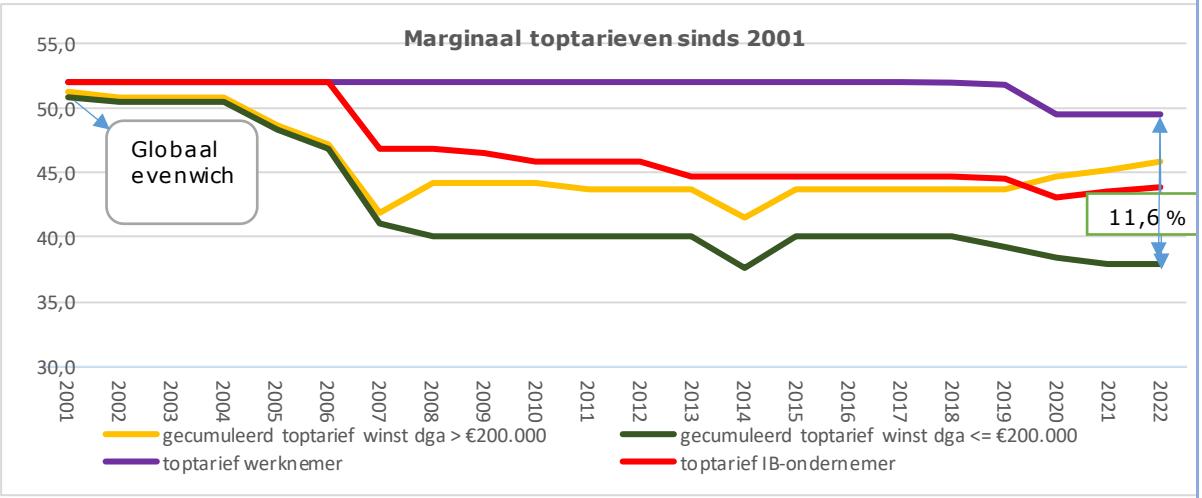
- Het huidige lage tarief van 15% blijft bestaan, maar de lage schijf wordt verlaagd van €395.000. In dit fiche zijn drie varianten opgenomen; 1) verlaging naar €200.000; 2) verlaging naar €100.000 en; 3) verlaging naar €50.000.

Achtergrond/rationale

- De Vpb kent sinds 1 januari 2000 een tariefopstapje. Dat betekent dat voor lagere belastbare winstbedragen een verlaagd tarief geldt. Bij de invoering van IB2001 was sprake van een globaal evenwicht tussen een IB-ondernemer, een dga en een werknemer. Het lage Vpb-tarief bedroeg 30% en het algemene Vpb-tarief 35%. Tussen 2001 en 2020 is het verschil in de (gecumuleerde) marginale tarieven van een IB-ondernemer en een dga enerzijds en dat van een werknemer anderzijds fors toegenomen dankzij opeenvolgende Vpb-tariefs-verlagingen en de introductie en verruiming van de mkb-winstvrijsteling.
- In 2022 geldt voor winst tot en met € 395.000 een Vpb-tarief van 15% en voor het meerdere een tarief van 25,8%.
- Er is geen economische onderbouwing voor een lager Vpb-tarief voor winsten tot € 395.000. Het huidige lage tarief wordt vooral onderbouwd als een tegemoetkoming voor het mkb. Daarvoor is de maatregel echter vrij ongericht. Grote ondernemingen profiteren ook van het lage Vpb-tarief en er zijn signalen dat in toenemende mate sprake is van ontwijking van het algemene Vpb-tarief doordat grote ondernemingen hun activiteiten splitsen in meerdere bv's (zonder fiscale eenheid).
- Puur vanuit vestigingsklimaat bezien, zou een hoger tarief voor deze groep logisch zijn: bij hogere winsten speelt de mobiliteit van kapitaal een veel grotere rol.
- Afschaffing is in lijn met het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel en de Mirrlees Review die speciale faciliteiten voor kleine ondernemingen afraadt. Ook uit wetenschappelijke hoek wordt dit standpunt gedeeld.[28]
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel vermindert deze fiscale prikkels en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen.
- 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer.

[28] Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek of B. Jacobs: Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland (2010).

Onderstaande figuur laat zien dat het verschil tussen de belastingdruk van een werknemer (en dus ook het arbeidsinkomen van een dga) en de belastingdruk van het kapitaalinkomen van een dga in 2022 11,6%-punt bedraagt, terwijl dit verschil in 2001 vrijwel nihil was. Het verlaagde Vpb-tarief (dat sinds 2001 als maar lager is geworden en van toepassing op een steeds groter deel van de winst) draagt in belangrijke mate bij aan dit verschil. Daarnaast zorgt afschaffing van het lage Vpb-tarief ervoor dat een groter deel van de winst van de dga's meteen wordt belast wat fiscaal gedreven winstinhouding kan verminderen.



Effecten

Economie

- Afschaffing van het lage Vpb-tarief leidt tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Door afschaffing van het lage Vpb-tarief wordt de belastingdruk tussen het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen van een aanmerkelijkbelanghouder meer in evenwicht gebracht.
- Tevens leidt afschaffen van het lage Vpb-tarief tot minder fiscaal gedreven uitstel van belastingbetaling.
  Deze gevolgen zijn in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.
- Afschaffing van het lage Vpb-tarief zal de belastingdruk op het winstinkomen van vennootschappen verhogen, wat een negatief effect kan hebben op investeringen.

Vermogensverdeling

Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.

Begroting

In miljoen euro	2023	2024	2025	Struc.
Afschaffen laag tarief Vpb	5.200	5.200	5.200	5.200
Laag tarief Vpb naar 20%	2.600	2.600	2.600	2.600
Schijfgrens laag tarief naar €200.000	1.300	1.300	1.300	1.300
Schijfgrens laag tarief naar €100.000	2.600	2.600	2.600	2.600
Schijfgrens laag tarief naar €50.000	3.600	3.600	3.600	3.600

Overig

-

Doenvermogen

Het betreft een in de uitvoering eenvoudige aanpassing voor bedrijven. Parameters van bestaand beleid worden aangepast.

Uitvoeringsaspecten	• De maatregel betreft een vereenvoudiging van de heffingsstructuur. • Er kan tijdelijk extra aandacht van toezicht nodig zijn voor inzet van belastingplichtigen om winsten naar voren te halen naar het laatste jaar waarin het lage Vpb-tarief nog van toepassing is. Dit geldt alleen bij het afschaffen van het lage tarief, niet bij de aanpassing van de schijf. • De maatregel betreft een eenvoudige structuurwijziging

7. Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon.	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht tussen IB-ondernemers, dga's en werknemers

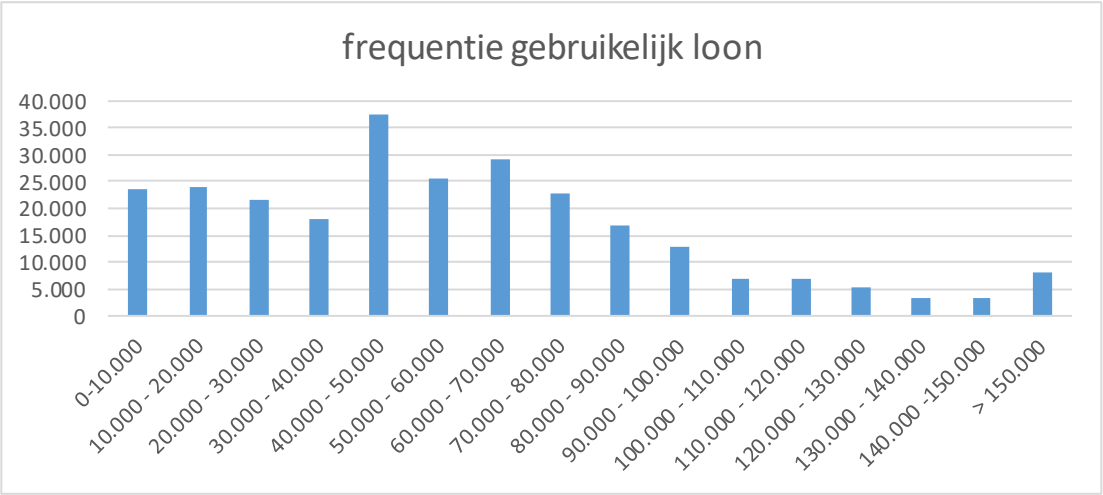
Omschrijving van de maatregel

- Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling verkleint het voordeel voor de directeur-grootaandeelhouder (dga) en zorgt voor (meer) neutraliteit in het belastingstelsel. Een groter deel van het inkomen valt onder de progressieve heffing van box 1, waardoor voor dat bedrag ook geen uitstel van belastingheffing mogelijk is.

Achtergrond/rationale

- Het inkomen van een dga bestaat uit zowel een arbeidscomponent als een kapitaalcomponent. Aangezien het arbeidsinkomen hoger wordt belast dan het kapitaalinkomen (Vpb + box 2), hebben dga's een prikkel om het aangegeven arbeidsinkomen zo laag mogelijk vast te stellen. Een dga heeft met zijn vennootschap binnen box 2 bovendien de mogelijkheid om winst niet uit te keren en daarmee mogelijkheid tot uitstel van de belastingheffing (box 2)
- Daarom is het van belang dat er een inschatting wordt gemaakt van het arbeidsdeel van de dga, wat in Nederland gebeurt middels de gebruikelijkloonregeling.
- De gebruikelijkloonregeling is een fiscale fictie die ervoor zorgt dat personen die een bv of andere rechtspersoon 'bezitten' en daar voor werken, verdiensten hebben die onder de inkomstenbelasting vallen.
- De gebruikelijkloonregeling is er van oudsher op gericht het fiscaal in aanmerking te nemen loon van een aanmerkelijkbelanghouder minimaal vast te stellen op het loon dat normaal is voor het niveau en de duur van zijn arbeid. Omdat een zakelijk loon niet op de euro nauwkeurig is vast te stellen en er in de praktijk altijd veel discussie is over wat gebruikelijk is, wordt het loon van de dga in beginsel gesteld op het hoogste van de volgende bedragen:
  a. 75% van het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking (dat is het gevolg van een doelmatigheidsmarge van 25%);
  b. het hoogste loon van de andere werknemers die in dienst zijn van het hiervoor genoemde lichaam;
  c. € 48.000 (bedrag 2022)
- Het gebruikelijk loon is minimaal € 48.000 (bedrag 2022)
- Er is geen beleidsmatige reden om het (theoretische) inkomen uit arbeid van dga's lager te vast te stellen en daarmee lager te belasten dan dat van een werknemer. Ook vanuit het oogpunt van draagkracht is dit verschil onwenselijk.
- In de praktijk functioneert de doelmatigheidsmarge niet. Het verlaagt enkel de grens waar de discussies over gaan. De doelmatigheidsmarge komt in de jurisprudentie ook vrijwel niet voor.
- Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge betekent dat het bedrag onder a. "het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking" wordt. Hierdoor zal het loon van de dga over het algemeen hoger vastgesteld worden, waardoor ook minder winst kan worden ingehouden. Daardoor draagt de maatregel ook indirect bij aan een vermindering van fiscaal gedrev en uitstel bij de dga.
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten, en de fiscale prikkels rond het vaststellen van het arbeidsinkomen van de dga weg te nemen. De maatregel leidt in het algemeen tot een hoger vastgesteld loon van de dga en gaat als neveneffect ook uitstel van belastingheffing tegen.

Figuur: Verdeling gebruikelijk loon 2016



Effecten	
Economie	De doelmatigheidsmarge zorgt er voor dat het arbeidsdeel van het inkomen van de dga naar verwachting te laag wordt vastgesteld. Dit werkt fiscaal gedreven inkomensschuiven in de hand, wat economisch verstorend werkt. Het afschaffen van de marge in de gebruikelijkloonregeling zorgt voor meer neutraliteit ten opzichte van box 1, vermindert belastinguitstel en leidt op deze wijze tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel en een gelijkere behandeling van alle werkenden, zoals de Commissie Regulering van werk heeft geadviseerd.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	In miljoenen euro's 2023 2024 2025 Struc. Afschaffen doelmatigheidsmarge 802 753 702 212
Overig	Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge heeft tot gevolg dat bij iedere dga die nu een (grote) marge hanteert het in aanmerking te nemen loon toeneemt. Afhankelijk van het marginale tarief in box 1 kan dit voor deze dga's een lastenverzwaring tot gevolg hebben. Daarnaast kan een hoger in aanmerking te nemen loon gevolgen hebben voor de inkomensafhankelijke bijdragen en regelingen.
Doenvermogen	Het gaat om een eenvoudige aanpassing.
Uitvoeringsaspecten	• De uitvoering van de gebruikelijkloonregeling is zowel voor belanghebbenden als de Belastingdienst een arbeidsintensief proces, zoals veel vooroverleg tussen belastingplichtige en de Belastingdienst. De eerdere verlaging van de doelmatigheidsmarge van 30% naar 25% heeft weinig verschil gemaakt in de uitvoerbaarheid. Afschaffing van de doelmatigheidsmarge zal de uitvoering ook niet minder arbeidsintensief maken.

	• Betreft een eenmalige jaaraanpassing in de systemen.

8. Afschaffen lenen van de eigen bv.	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Globaal evenwicht box 1, box 2 en box 3 en tegengaan belastinguitstel.

Omschrijving van de maatregel

Schulden bij de eigen vennootschap zijn niet langer vrijgesteld van box 2-heffing. Dat geldt ook voor de eigen woning schuld. Dit betekent dat lenen van de eigen bv wordt afgeschaft.
Wel gelden dan nog de voorwaarden die aan een rekening-courant (rc) van de bv worden gesteld. Er mag het hele jaar nooit meer dan € 17.500 op de rc staan. Zodra het saldo op de rc hoger is dan € 17.500, moet er over het hele bedrag rente worden betaald.

Achtergrond/rationale

- Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk realiseren. De belastingheffing in box 1 en de Vpb wordt jaarlijks betaald, terwijl de belastingheffing in box 2 pas plaatsvindt bij de uitdeling van dividend of vervreemding van de aandelen.
- Door middel van het aangaan van een lening bij de eigen vennootschap is het voor de dga mogelijk te beschikken over middelen uit de vennootschap zonder hierover belasting in box 2 te betalen.
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen.
- De totale uitstaande schuld van dga's aan de eigen bv bedraagt circa 59 miljard (2019).
- Lenen van de eigen bv draagt niet bij aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming. Het is daarmee zeer aannemelijk dat uitstel van belastingheffing het belangrijkste motief vormt bij dergelijke leningen. Het is onwenselijk deze vorm van arbitrage te faciliteren. Daarnaast is er een risico op afstel van belastingheffing, wanneer de schuld niet meer kan worden terugbetaald.
- Met het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap wordt het fiscale voordeel op leningen weggenomen. Hiermee komt de fiscale behandeling van de dga dichter in de buurt van de behandeling van de IB-ondernemer. Door schulden aan te merken als (fictief) box 2-inkomen wordt deze vorm van belastinguitstel ontmoedigd.
- Wel hoeft over rekeningcourantschulden en –vorderingen geen rente te worden berekend zover deze het gehele jaar onder € 17.500 blijven. Ook wordt de schuld tot dit bedrag niet als verplichting in aanmerking genomen in box 3. [29]
- De maatregel ziet op alle soorten schulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel.
- Voor bestaande schulden van dga's geldt dat deze afgelost dienen te worden om niet belast te worden als voordeel uit aanmerkelijk belang. Dit vereist herfinanciering bij banken of uitkering van door de vennootschap opgebouwde winstreserves. Door de maatregel tijdig aan te kondigen wordt de tijd gegeven de schuld af te lossen dan wel te herfinancieren.

[29] https://wetten.overheid.nl/BWBR0034892/2014-03-12

Effecten	
Economie	Door leningen te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstorend belastingstelsel (IB-ondernemer vs. dga vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	De lastenrelevante opbrengst bedraagt € 53 miljoen per jaar.
Overig	-
Doenvermogen	• Voorstel draagt bij aan complexiteitsreductie. Eenduidigheid wordt vergroot en uitzonderingen in de regeling worden verminderd.
Uitvoeringsaspecten	• Significante verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht. De inspecteur kan de toetsing van fiscale kwalificatie voorts achterwege laten aangezien de rekeningcourant boven de € 17.500 op grond van de maatregel in de heffing wordt betrokken. • Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor de Inkomensheffing.

9. Mkb-winstvrijstelling afschaffen	
Thema	Fiscale onevenwichtigheden
Doel	Globaal evenwicht werknemers, IB-ondernemers en dga's.
Omschrijving van de maatregel	
• In vier jaar gefaseerde afschaffing van de mkb-winstvrijstelling.	
Achtergrond/rationale	
• De mkb-winstvrijstelling is ingevoerd in 2007. De achtergrond hiervan is gelegen in de verlaging van het Vpb-tarief ten gevolge waarvan het aantrekkelijker werd om de onderneming in de vorm van een bv te drijven. Om te voorkomen dat dit een prikkel zou zijn voor IB-ondernemers om hun onderneming om te zetten in een bv, werd IB-ondernemers ook een belastingvoordeel gegeven door de invoering van de mkb-winstvrijstelling. • De mkb-winstvrijstelling heeft de vorm van een vrijstelling ter grootte van 14% van de winst die de IB-ondernemer uit een of meer ondernemingen geniet en wordt toegepast nadat de ondernemersaftrek in aanmerking is genomen. • Het toptarief van een werknemer in box 1 is 49,50% in 2023. Met de mkb-winstvrijstelling is het effectieve toptarief van een IB-ondernemer 44,31%.[30][31] Hierdoor kunnen IB-ondernemers bij een gelijk netto inkomen voor een lagere prijs werken en/of houden zij bij gelijke kosten voor de opdrachtgever een hoger netto inkomen over. Door afschaffing van de mkb-winstvrijstelling worden de twee toptarieven op gelijk niveau gebracht. • SEO Economisch Onderzoek concludeerde in 2017 in de 'Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen' dat uit internationale literatuur blijkt dat een lagere marginale druk bij ondernemers naar alle waarschijnlijkheid vaker leidt tot een hoger belastbaar inkomen dan bij werknemers, maar het is onduidelijk of dit ook in Nederland het geval is. Ook het CPB concludeert dat het optimale marginale belastingtarief voor zelfstandigen waarschijnlijk lager is dan voor werknemers, omdat zelfstandigen gemakkelijker hun aantal gewerkte uren kunnen aanpassen en in de regel meer mogelijkheden hebben voor belastingontwijking en –ontduiking.[32] De evaluatie door SEO schetst geen beleidsalternatieven anders dan deze in samenhang met andere (tariefs)veranderingen te bezien. • De Commissie Regulering van werk heeft voorgesteld om de huidige ondernemersfaciliteiten, inclusief de mkb-winstvrijstelling, volgens een herkenbaar tijdpad met spoed af te bouwen. • In dit fiche is uitgegaan van een fasering in vier jaar. Omdat ondernemers rekening kunnen houden met de maatregel bij het bepalen van hun toekomstige prijzen en bij het sluiten van toekomstige overeenkomsten, zou bijvoorbeeld ook een kortere fasering overwogen kunnen worden. • Een alternatief voor afschaffing zou zijn om de mkb-winstvrijstelling (maar dan fors verlaagd) om te zetten in een heffingskorting (om doorwerking naar de toeslagen te voorkomen). Zie tevens fiche aftrekposten omzetten in heffingskortingen.	
Effecten	
Economie	• Door afschaffing wordt het effectieve toptarief voor de IB-ondernemer gelijk aan dat van een werknemer. Hierdoor wordt het minder gestimuleerd om als IB-ondernemer werkzaam te zijn en – omdat de prijzen bij toekomstige

[30] Formeel gesproken verlaagt de mkb-winstvrijstelling de belastinggrondslag en niet het tarief, maar effectief heeft deze vrijstelling het effect van een tariefverlaging.
[31] 44,31% = 49,5%-(14%*37,1%).
[32] CPB (2021), Policy brief "De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik."

	opdrachten zullen stijgen - om een IB-ondernemer in te huren.
Vermogensverdeling	• Draagt bij aan evenwichtiger belasten inkomen werkenden en daarmee evenwichtiger vermogensopbouw
Begroting	Het afschaffen van de mkb-winstvrijstelling levert vanaf 2023 € 500 miljoen en structureel € 1750 miljoen per jaar op. Dit is minder dan het huidige budgettaire belang van deze aftrekpost, omdat bij afschaffen wordt uitgegaan van een gedragseffect voor winsten boven de € 100.000. Als naast de mkb-winstvrijstelling ook (onderdelen van) de ondernemersaftrek afgeschaft worden, ontstaat een interactie-effect. Het afschaffen van de ondernemersaftrek leidt namelijk tot een verhoogd budgettair belang van de mkb-winstvrijstelling. Als de mkb-winstvrijstelling echter ook afgeschaft is, ligt de opbrengst van afschaffen van (onderdelen van) de ondernemersaftrek circa 16% hoger.
Overig	De mkb-winstvrijstelling verkleint niet alleen de winst, maar ook het verlies dat de onderneming lijdt. Bij afschaffing van de mkb-winstvrijstelling zal in samenhang daarmee ook de terbeschikkingstellingsvrijstelling moeten worden afgeschaft.
Doenvermogen	• Dit voorstel leidt uiteindelijk tot een vereenvoudiging voor de belastingbetaler.
Uitvoeringsaspecten	• De maatregel werkt complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. • Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht. • De maatregel leidt tot aanpassing van de systemen. In de eerste jaren is sprake van een parameteraanpassing. In het laatste jaar is sprake van een eenvoudige structuurwijziging.

10. Afschaffing DSR voor het aanmerkelijk belang in de IB voor vererving en schenking	
Thema	Aanmerkelijk belang en fiscale regeling
Doel	Voorkomen belastinguitsel in box 2
Omschrijving van de maatregel	
Afschaffing van de doorschuifregeling voor het aanmerkelijk belang voor vererving en schenking.	
Achtergrond/rationale	
• De DSR in de ab-sfeer regelt dat bij overdracht van een onderneming, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de vervreemdingswinst verschuldigd is. De verkrijgingsprijs van de aandelen wordt dan doorgeschoven naar de verkrijger. Voor de faciliteiten voor schenking en vererving geldt een aanvullende eis dat een reële onderneming wordt gedreven. Het doel van de DSR is dan ook te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen, al dan niet via een vennootschap, in de weg staan. • Met name bij het drijven van een onderneming via een vennootschap leidt de DSR tot knelpunten. De systematiek omtrent inkomstenbelasting in box 2 moedigt reeds uitstel van winstuitdeling (en dus inkomstenbelastingbelasting) van de vennootschap aan de ab-houder aan en faciliteert deze. Middels de DSR is het mogelijk winstuitdeling (en dus inkomstenbelasting) uit te stellen 'tot in het oneindige'. • Door faciliteiten met betrekking tot het doorschuiven af te schaffen of door faciliteiten te beperken die uitstel of de kans op afstel van heffing bevorderen, is oneindig uitstel van belastingheffing in box 2 niet meer mogelijk omdat bij overdracht afgerekend wordt. • De invorderingswet biedt reeds een (rentedragende) faciliteit om acute belastingheffing te voorkomen daar waar dit tot reële problemen leidt.[33] Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling.	
Effecten	
Economie	Bij overdracht van ondernemingen moet door deze maatregel belasting betaald worden door de overdrager over de vervreemdingswinst, in plaats van dat deze doorgeschoven wordt. De bestaande betalingsfaciliteit in de invorderingswet betekent dat ondernemingen die worden geërfd niet hoeven te staken of te worden verkocht als gevolg van een onvoldoende liquide uitgangssituatie van de verkrijger. Het feitelijk gevolg voor succesvolle overdrachten aan erfgenamen is daarmee vermoedelijk beperkt.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	

In miljoen euro's	2023	2024	2025	Struc
Afschaffen DSR	30	32	35	80

Overig	
Doenvermogen	Met het afschaffen van de DSR komt een fiscale regeling binnen de IB te vervallen. Dit maakt zaken voor de belastingplichtige eenvoudiger. Wel geldt dat deze maatregel de mogelijkheden van ab-houders om vermogen na te laten of te schenken minder aantrekkelijk maakt.
Uitvoeringsaspecten	• Met de DSR gaan forse uitvoeringskosten gepaard. Deze zien met name op het lastig te maken onderscheid tussen beleggingsvermogen (kwalificeert niet) en ondernemingsvermogen

[33] Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

	(kwalificeert wel) en op handhaving van de voorwaarden. De maatregel betreft een sterke vereenvoudiging omdat de positie van ondernemingsvermogen in de schenk- en erfbelasting in de meerderheid van de gevallen gelijk wordt getrokken met dat van overig vermogen. Daarmee hoeft in veel gevallen niet langer gehandhaafd te worden op complexe voorwaarden. • De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar.

11. Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR	
Thema	Aanmerkelijk belang en fiscale regeling
Doel	Gelijker belasten verschillende vermogensoverdrachten

Omschrijving van de maatregel

- De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt gedeeltelijk afgeschaft.
- De vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan maar de vrijstelling over de waarde going concern wordt afgeschaft.
- Om te voorkomen dat de acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging de continuïteit van de onderneming in gevaar kan brengen, blijft een betalingsregeling in de invorderingswet bestaan.[34]

Achtergrond/rationale

- De BOR leidt tot een verschil in behandeling tussen ondernemingsvermogen en overig vermogen in de schenk- en erfbelasting. Dit verschil kan mogelijk worden gerechtvaardigd vanwege het belang van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. De BOR is echter beperkt doeltreffend en doelmatig in het waarborgen van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. Bovendien leidt de BOR tot economische verstoringen en hoge uitvoeringslasten. Zie fiches hiervoor voor nadere onderbouwing. Vanuit dit oogpunt is afschaffing van de vrijstelling going concern wenselijk.
- Naast de vrijstelling going concern kent de BOR een vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de waarde going concern indien de liquidatiewaarde van de onderneming hoger is dan de waarde going concern. In dit fiche blijft deze vrijstelling wél bestaan. Deze vrijstelling is met name relevant voor bedrijven met grote vermogensbasis maar een klein rendement. Vanuit economisch oogpunt ligt het niet voor de hand om in het belang van de collectieve welvaart niet- of slecht renderende ondernemingen te laten voortbestaan, maar vanuit een breder welvaartsperspectief kunnen er redenen zijn dit te faciliteren. Hierbij kan gedacht worden aan het als land kunnen voorzien in de eigen voedselvoorziening en het behoud van kleine detailzaken in de binnenstad.
- Tegelijkertijd zou de faciliteit niet moeten leiden tot een (perverse) prikkel om slecht renderende ondernemingen voort te zetten en (kort) na afloop van de voortzettingstermijn van 5 jaar te verkopen tegen liquidatiewaarde. Daarom zou bijvoorbeeld de voorzettingstermijn verlengd kunnen worden om de doelmatigheid te vergroten. Een andere optie is om aan te sluiten bij een meerwaardeclausule indien de voortzetter daarvan in de familie gebruik heeft gemaakt.
- Het is de praktijk dat als belanghebbenden in hun onderlinge verhoudingen uitgaan van een lagere waardering zoals de going concern waarde in plaats van de liquidatiewaarde, zij in hun afspraken gebruik maken van een meerwaardeclausule. Deze clausule bewerkstelligt dat indien de voortzetter binnen een bepaalde periode alsnog over gaat tot verkoop of liquidatie, een eventuele meerwaarde wordt gedeeld met de overige belanghebbenden. Voor de vrijstelling zou minimaal bij de gehanteerde periode aangesloten kunnen worden.
- Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.[35] De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – blijft gehandhaafd. Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling.
- Het gebruik van de BOR is bovendien zeer scheef verdeeld. Gemiddeld is jaarlijks sprake van 1500 tot 2000 verkrijgers die gebruik maken van de BOR. Tussen de 35-50% van het

[34] Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.
[35] Kamerstukken II 2014/15, 32 637, nr. 158 . SEO evaluatie SEO Economisch Onderzoek, *Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht*, 2014.

budgettaire beslag van ruim 400 miljoen komt ten goede aan ca. 40-50 gevallen per jaar waarbij sprake is van een verkregen vermogen (soms fors) groter dan € 5 miljoen. Vrijstelling van schenk- en erfbelasting knelt in deze gevallen zwaar met het draagkrachtbeginsel. Afschaffing van de vrijstelling waarde going concern vermindert erfelijke vermogensongelijkheid.

Effecten	
Economie	De vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR is geëvalueerd als ondoelmatig. Afschaffing van de vrijstelling voor de waarde going concern neemt het cadeau-effect grotendeels weg en leidt daarmee tot efficiëntere inzet van publieke middelen. Overdracht van ondernemingen middels schenking/erving wordt (zwaarder) belast, maar de bestaande betalingsfaciliteit en eventuele genereuzere betaalregeling zorgt er in elk geval voor dat ondernemingen niet in liquiditeitsproblemen komen als gevolg van betaling van de schenk- en erfbelasting.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	De budgettaire opbrengst bedraagt € 350 miljoen per jaar structureel. De structurele opbrengst wordt met ingang van 2043 behaald.

In miljoen euro's	2023	2024	2025	Struc
Afschaffen vrijstelling waarde going concern	-	113	125	350

Overig	
Doenvermogen	Deze maatregel betreft het afschaffen van de mogelijkheden van ab-houders om vermogen na te laten met gebruik van een (gedeeltelijke) vrijstelling voor de waarde going concern in de schenk- en erfbelasting.
Uitvoeringsaspecten	• Uitvoering: Per 2024. Er zijn wellicht meer aanpassingen die later onderzocht moeten worden. • De BOR is complex en misbruikgevoelig. Hoe groter de vrijstelling des te aantrekkelijker om er gebruik van te kunnen maken en des te meer vooroverleg of men aan de vereisten van de regeling voldoet. Het kan gaan om ondernemingsvermogens en concerns ter waarde van honderden miljoenen euro. De faciliteit is dermate aantrekkelijk dat hij een sterk aanzuigende werking heeft. De BOR legt een fors beslag op hoog gekwalificeerde medewerkers en daarmee op een aanzienlijk deel van de behandelcapaciteit van de specialistenteams schenk- en erfbelasting van de Belastingdienst. Dat komt o.a. door een voortdurende stroom aan vooroverleg. De regeling is verder een bron van discussie bij aanslagregeling, vaak uitmondend in bezwaarschriften en gerechtelijke procedures of uiteindelijk in een compromis. • De maatregel betreft een sterke vereenvoudiging omdat de positie van ondernemingsvermogen in de schenk- en erfbelasting in de meerderheid van de gevallen gelijk wordt getrokken met dat van overig vermogen. Daarmee hoeft in

	veel gevallen niet langer gehandhaafd te worden op complexe voorwaarden. • De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar.

12. Gelijker belasten eigen woning met andere vermogensvormen door verhogen eigenwoningforfait en verlagen hypotheekrenteaftrek	
Thema	Uitfasering van belastingvoordelen eigenwoningbezit
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen
Omschrijving van de maatregel	
• De tarieven van het eigenwoningforfait (EWF) en de hypotheekrenteaftrek (HRA) worden in Box 1 aangepast om meer aan te sluiten bij de fiscale behandeling van vermogen in Box 3[36]. • De belangrijkste schijf van het EWF wordt verhoogd van 0,45% in 2023 naar structureel 2,45% in 2043[37]. • De HRA wordt afgebouwd van 37,05% in 2023 naar structureel 31% in 2025[38][39]. • Er geldt een vrijstelling van EUR 50.000 per fiscale partner als grondslag voor het EWF[40], vergelijkbaar met de huidige vrijstelling van EUR 50.000 in Box 3.	
Achtergrond/rationale	
• De fiscale voordelen van eigenwoningbezit leiden tot verstoringen op de woningmarkt. Zo stimuleren ze huishoudens om hoge schulden aan te gaan, wat hen kwetsbaar maakt voor huizenprijsdalingen. De HRA vergroot de leenruimte voor huishoudens en heeft daarmee een opstuwend effect op de huizenprijzen. Verder creëren ze fiscale verschillen tussen het kopen en het huren van een woning, waardoor het de ontwikkeling belemmert van de vrije huursector. • Afbouw van de fiscale voordelen voor eigen woningbezit vermindert deze verstoringen op de woningmarkt. Daarnaast bieden de extra belastingopbrengsten en uitgespaarde inkomstenderving de mogelijkheid om verstorende belastingen elders, zoals op arbeid, te verlagen.	
Effecten	
Economie	• Een verhoging van het EWF en een verdere afbouw van de HRA verminderen de bestedingsruimte van huizenkopers via een verkrapping van de leennormen. Dit beperkt de leenruimte voor huishoudens en remt vervolgens de vraag naar koopwoningen, met een drukkend effect op de prijsontwikkeling. • Beide maatregelen leiden daarmee tot een relatief lagere nationale hypotheekschuld, wat huishoudens en de Nederlandse economie als geheel robuuster maakt tegen huizenprijsdalingen. • Ook vermindert een afbouw van fiscale voordelen de prikkel om veel vermogen in één bezitsvorm (de eigen woning) op te bouwen. • Mogelijk leidt de maatregel ook tot een groter vrijehuursegment, omdat huren in de vrije sector relatief aantrekkelijker wordt. Ook wordt het voor ouderen financieel aantrekkelijker om in een grotere woning te verruilen voor een kleinere.

[36] Op het moment van schrijven is nog onbekend hoe en tegen welke tarieven belastingheffing op basis van werkelijke rendementen in Box 3 zal plaatsvinden. De tarieven die in dit fiche in Box 1 zijn ter illustratie gekozen voor het fiscale eindbeeld. Ze sluiten grofweg aan bij een tarief van 30% over een veronderstelde huurwaarde van 4% per jaar tegen het hoogste marginale tarief in Box 1 (49%). In formulevorm: EWF-percentage = (box3-tarief * huurrendement)/marginaal tarief Box 1). Verder is een kostenaftrek van 31,05% verondersteld. Een huurwaarde van 4% per jaar is een conservatieve benadering van langjarige historische schattingen zoals van Jorda et al., (2017), *The rate of return on Everything, 1870-2015*. Om meer aan te sluiten bij een mogelijke toekomstige vormgeving van box 3, dient ook de waardeontwikkeling van de eigen woning te belast. Dit wordt verder toegelicht in fiche (fiche 13 belasten waardeontwikkeling EW).

[37] Ook het hoogste tarief van het EWF (de ''villatax'') wordt verhoogd van 2,35% naar 2,45%.

[38] De Hillenaftrek wordt in deze variant volgens het oorspronkelijke pad afgebouwd tot 2048. Dit is meegenomen in de berekening van de budgettaire effecten.

[39] Het aftrektarief voor overige kosten in Box 1 (zoals zorgkosten) blijft 37%.

[40] In de praktijk betekent dit dat voor twee fiscale partners met een woning met WOZ-waarde van EUR 400.000, hun EWF slechts over EUR 300.000 berekend wordt (=400.000-50.000-50.000).

<table>
<tr><td></td><td>

- De opbrengsten als gevolg van het afbouwen van de fiscale voordelen voor de eigen woning kunnen worden aangewend om verstorende belasting elders te verlagen, zoals die op arbeid.

</td></tr>
<tr><td>Vermogensverdeling</td><td>Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>

Budgettair effect in lopende prijzen, structureel cijfer in prijzen van 2025	2024	2025	Struc	Struc jaar
EWF-tarief	0,55%	0,65%	2,45%	2043
Aftrektarief HRA	34,05%	31%	31%	2025
Budgettair effect in miljard euro (+ is saldoverbeterend)	2,3	3,9	21,6*	2043

** in 2024 en 2025 is het effect berekend zonder de vrijstelling van EUR 50.000, ervanuit gaande dat deze maatregel op een later moment ingaat, in struc bedrag is de vrijstelling wel meegenomen.*

</td></tr>
<tr><td>Overig</td><td>

- In de transitie zullen meer huiseigenaren een positief eigenwoningsaldo hebben. Het gebruik van de Wet Hillen zal dan ook toenemen, totdat ook die volledig is afgebouwd in 2048.
- Voor huiseigenaren met een hoge WOZ-waarde ten opzichte van hun inkomen, kan een forse verhoging van het EWF leiden tot liquiditeitsproblemen. Naast de compensatie vanuit een terugsluis via bijvoorbeeld de belasting op arbeid, kan voor hen aanvullend compenserend beleid nodig zijn.

</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen</td><td>

- Omdat de maatregel kan worden geprogrammeerd in het aangifteprogramma vraagt deze geen aanvullende inspanningen van de belastingplichtige.
- De begrijpelijkheid van de maatregel is wel een aandachtspunt. Door de afbouw van fiscale voordelen voor eigenwoningbezit stijgen de woonlasten voor zowel huidige als toekomstige woningbezitters. Dit dient expliciet gecommuniceerd te worden.

</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>

Dit fiche bestaat uit meerdere maatregelen. Het aanpassen van het EWF is een parameterwijziging. Dit kan op betrekkelijk korte termijn worden uitgevoerd. Het verder afbouwen van de HRA naar 37,05% vergt echter structuuraanpassingen, mede doordat het aftrektarief voor de HRA hierdoor (weer) zal afwijken van het algemene aftrektarief.

Als gevolg van de samenloop tussen de invoering van een werkelijk rendement in box 3 en de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 van 24 dec 2022 wordt de komende jaren een stevige overvraag verwacht op de beschikbare capaciteit voor aanpassingen in de systemen voor de inkomensheffing. De precieze gevolgen worden op dit moment in kaart gebracht, waarbij ook wordt bezien in hoeverre mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Op voorhand is wel duidelijk dat nieuwe maatregelen met impact voor de geautomatiseerde systemen voor de inkomensheffing de reeds bestaande problematiek verder vergroten. Dit IBO-voorstel is om die reden in ieder geval deze kabinetsperiode niet realiseerbaar. Voor een preciezere inschatting van

</td></tr>
</table>

	de uitvoerbaarheid in de periode daarna zal zowel een uitvoeringstoets nodig zijn als een hernieuwde inschatting van de inpasbaarheid ten opzichte van andere maatregelen die op dat moment relevant zijn.

13. Belasten waardeontwikkeling eigen woning	
Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen
Omschrijving van de maatregel	
• Het verschil tussen de aan- en verkoopprijs van de eigen woning (gecorrigeerd voor de waardeontwikkeling als gevolg van woningverbeteringen) wordt belast binnen de inkomstenbelasting (box 1 of een nieuwe box) of als nieuwe belasting. Hierbij wordt beoogd met name de waardeontwikkeling die niet voortvloeit uit verbeteringen aan de woning te belasten. • Bij een waardedaling wordt een negatieve belasting uitbetaald. • Een opslag op de grondslag van de belasting van de waardeontwikkeling die toeneemt met verblijfduur in de huidige woning, moet beperken dat deze maatregel verhuisbewegingen ontmoedigt.	
Achtergrond/rationale	
• Door de waardeontwikkeling van de eigen woning – buiten de waardeontwikkeling als gevolg van woningverbeteringen - groeit het vermogen van huishoudens, zonder dat daar een economische inspanning voor is geleverd. Deze vermogenswinst is momenteel onbelast. Daarnaast kan de overheid via investeringen, bijvoorbeeld in infrastructuur, bij hebben gedragen aan deze waardeontwikkeling. • Bij de tariefstelling en korting wordt beoogd een vergelijkbare belastingverplichting te realiseren met een box 3-belasting op basis van vermogensaanwas. Dit leidt tot een fiscaal meer neutrale behandeling van eigen woningvermogen en ander vermogen. • Een belastingplichtige kan zijn risicoblootstelling voortvloeiend uit eigenwoningbezit na aankoop niet diversifiëren. Dit betekent dat na aankoop de samenstelling van het bezit niet meer aangepast kan worden aan de omstandigheden, zoals dat wel het geval is bij bijvoorbeeld effecten. Dit voorstel leidt daarmee tot herverdeling van gelukhebbers naar pechhebbers. • De eigen woning is een belangrijke vermogenscomponent in Nederland en tevens een efficiënte en toekomstbestendige heffingsgrondslag (want immobiel). • In Nederland wordt het eigenwoningbezit licht belast, zowel vergeleken met andere belastingsoorten (w.o. arbeid en consumptie), als in internationaal perspectief.[41] Dit verstoort consumptie- en beleggingskeuzes en de werking van de woningmarkt.	
Effecten	
Economie	• De maatregel vermindert de verstoring van de beslissing van huishoudens tussen het huren en het kopen een woning. Dit zal leiden tot een afname van het aandeel eigenwoningbezit en meer vraag naar huurwoningen. Op termijn zal naar verwachting ook het aanbod huurwoningen toenemen en daarmee leiden tot een groter huursegment. • De belasting heeft een anticyclische werking op de woningmarkt en de economie, gezien de belastingopbrengsten toenemen in goede tijden en afnemen in slechte tijden. De belastingopbrengsten zijn wel procyclisch. • Als er wordt uitbetaald bij waardedaling dan leidt deze maatregel tevens tot meer doorstroming in tijden van laagconjunctuur. • Bij doorstroming naar een woning van gelijke of hogere waarde zullen huishoudens vaker een hogere lening nemen of eigen vermogen inbrengen.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.

[41] Zie o.a. Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.15

	•
Begroting	• Een eerste budgettaire raming komt uit op een structurele belastingopbrengst van 4,3 miljard euro. Hierbij is uitgegaan van een structurele reële prijsstijging van 0,7 procent (CPB, 2020) en een tarief van 31 procent (gelijk aan box 3). Deze opbrengst groeit langzaam. • De budgettaire opbrengsten zijn procyclisch, evenals andere belastingen op basis van werkelijk rendement.
Overig	• Een opslag voor verblijfduur in de huidige woning moet voorkomen dat deze maatregel verhuisbewegingen ontmoedigt. Een belastingplichtige die niet verhuist profiteert namelijk langer van onbelaste vermogenswinst.[42] Een correctie hiervoor leidt ertoe dat de totale belastingverplichting gelijk is, ongeacht het aantal verhuisbewegingen. • Het totale effect op de doorstroming is onduidelijk. De koopwoningmarkt kenmerkt zich door een toename van doorstroming bij stijgende prijzen en een afname bij dalende prijzen. De verwachting is dat de belasting de doorstroming bevorderd in een dalende markt vanwege een belastingteruggave en remt in een stijgende markt vanwege de belasting. • Er komt een vaste vrijstelling voor kosten op de waardeontwikkeling als gevolg van woningverbeteringen. Deze vrijstelling geldt voor alle woningen, ongeacht de doorgevoerde verbeteringen. Voor een heffingsvermindering boven een drempelwaarde dienen de gemaakte kosten voor woningverbeteringen geverifieerd te worden. • Om arbitrage tussen boxen te beperken wordt beoogd dat belastingheffing plaatsvindt bij het schuiven van bezit van box 1 naar box 3. Ook bij overlijden, schenking of enkel overdracht van het economisch eigendom. Hierbij wordt de waarde in economisch verkeer gebruikt om ontwijkconstructies tegen te gaan, conform de systematiek bij de overdrachtsbelasting. • De effecten rondom de invoering van deze belasting hangen af van de stand van de woningmarkt. Bij de definitieve invulling van het belasten van de waardeontwikkeling van de eigen woning kunnen het effect op de prijsontwikkeling van koopwoningen en het effect op de verhuismobiliteit worden onderzocht.
Doenvermogen	• Het aantonen van investeringen gedaan voor woningverbetering voor aanspraak op heffingsvermindering verhoogt de administratieve lasten voor burgers. Dit zorgt tevens voor meer onzekerheid over de uiteindelijke overwaarde bij verkoop. Dit kan onevenredig veel druk leggen op mensen als ze al in een stressvolle situatie verkeren (zoals gedwongen verkoop bij scheiding) en nadelig uitpakken voor hen omdat ze hun papierwerk niet op orde krijgen. • Inning bij verkoop leidt tot het kleinste beroep op het doenvermogen. Er kunnen inningsproblemen optreden wanneer de belasting binnen de inkomstenbelasting wordt vormgegeven en er daardoor tijd tussen de

[42] Ter illustratie: veronderstel een woning van 300.000 euro, een structurele prijsstijging van 5% per jaar en een belastingpercentage van 30 procent. Na 10 jaar is de verwachte overwaarde van de woning na belasting 300.000-300.000*1,05^10*0,30= 132.068 euro. Wanneer deze persoon in dezelfde periode ieder jaar zou verhuizen dan moet er ieder jaar 30% belasting worden betaald over de waardeontwikkeling van 5%. Dit remt de kapitaalaccumulatie. In dit voorbeeld komt de overwaarde na belasting uit op 123.180 euro.

	verkoop en de belastingaanslag is. Een belastingplichtige met beperkt doenvermogen kan de winst al hebben uitgegeven.
Uitvoeringsaspecten	• Het voorstel vereist inzicht in zowel de oorspronkelijke aankoopwaarde als de verkoopwaarde van de woning. Deze gegevens zijn beschikbaar via de Overdrachtsbelasting. Bij invoering kan worden aangesloten bij de dan geldende WOZ-waarde als fictieve aankoopwaarde, omdat de belasting niet met terugwerkende kracht kan worden ingesteld is het gebruik van de echte aankoopwaarden niet mogelijk. Mogelijk leidt dit tot meer bezwaarschriften over de WOZ-waarde door belastingplichtigen die het lager zullen willen vaststellen. • Bij de bijleenregeling wordt na invoering van deze belasting de netto-winst (na aftrek van de belasting op de waardeontwikkeling) als uitgangspunt genomen. • Vergt nader onderzoek in hoeverre notarissen een rol zullen spelen bij de uitvoering van de belasting, conform de rol bij de overdrachtsbelasting. • Bij de hypotheekrenteaftrek spelen discussies over het onderscheid tussen woningverbetering en onderhoud. Hierbij speelt ook de vraag in hoeverre een investering in woningverbetering doorwerkt in de woningwaarde. De hoeveelheid discussies zullen sterk toenemen bij de invoering van deze belasting wegens het aantal- en de omvang van de aanslagen. • Deze discussies kunnen worden beperkt door een relatief hoge vrijstelling. Een alternatief is om de uitvoeringslasten verder te beperken is bij grotere verbouwingen te werken met standaardfacturen van (gecertificeerde) aannemers of een digitale micro-taxatie zoals deze nu al mogelijk zijn voor bepaalde woningen. • Bij de inkomstenbelasting zijn veel werkzaamheden nog te verrichten door de Belastingdienst, onder meer vanwege het box 3-arrest. De invoeringstermijn van een nieuwe belasting is mogelijk korter. Dit vergt nader onderzoek.

14. Verlagen aftoppingsgrens pensioensparen

Thema	Pensioen
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen

Omschrijving van de maatregel

- Opbouw van aanvullend pensioen over een inkomen tot de aftoppingsgrens wordt fiscaal gefaciliteerd met de omkeerregel. Ook is het jaarlijkse rendement niet belast in box 3. Voor de opbouw van nettopensioen over het inkomen boven de aftoppingsgrens geldt alleen een box 3-vrijstelling.
- De aftoppingsgrens ligt in 2020 op € 110.111. De aftoppingsgrens kan worden verlaagd naar bijvoorbeeld € 100.000 of € 68.000.
- Vanaf welk inkomen mensen zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen om voor pensioenbesparingen boven de aftoppingsgrens te zorgen, is moeilijk te zeggen en is ook mede een politieke afweging. In dit IBO wordt voorgesteld de aftoppingsgrens gelijk te stellen aan de inkomensgrens van het tarief tweede schijf in box 1 zoals eerder door Commissie Van Dijkhuizen geadviseerd, dat is anno 2022 circa € 68.000.

Achtergrond/rationale

- De fiscale facilitering van aanvullend pensioenopbouw beoogt pensioenopbouw te stimuleren. Zonder overheidsingrijpen zouden meer werkenden te weinig pensioen opbouwen (myopie). Door de omkeerregel valt de belastingheffing bovendien in de tijd gelijk met het genietingsmoment van de pensioenuitkering.
- Bij hogere inkomens neemt het beleidsmatige belang van de fiscale facilitering af. Relatief te weinig sparen leidt bij hoge inkomens na pensionering bijvoorbeeld niet tot een extra beroep op collectieve voorzieningen, zoals toeslagen.

Effecten

Economie	-
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Een verlaging van de aftoppingsgrens leidt tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst die direct uit de maatregel volgt gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen. In dergelijke gevallen wordt de netto contante waarde van de opbrengst berekend en omgerekend naar een vlakke reeks. Deze reeks is de lastenrelevante reeks en is hieronder getoond.

Tabel: budgettair effect NCW (miljard euro; + is opbrengst voor het lastenkader)

	2023	2024	2025	Struc.
Aftoppen naar € 100.000	0,03	0,03	0,03	0,03
Aftoppen naar € 68.000	0,46	0,46	0,46	0,46

Overig	
Doenvermogen	Meer werkenden krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Zij moeten een keuze maken om wel of niet in aanvulling op een brutopensioen ook een nettopensioen op te bouwen. Dat maakt het belastingstelsel voor mensen complexer.

Uitvoeringsaspecten	Meer werkgevers krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Pensioenfondsen en verzekeraars moeten meer nettopensioenregelingen uitvoeren en renseigneren aan Belastingdienst. De maatregel is een parameteraanpassing voor de loonheffingen voor werkgevers/softwareleveranciers. Sociale partners zullen moeten onderhandelen over compensatie en aanbieden regelingen.

15. Afschaffen nettopensioen & nettolijfrente	
Thema	Afschaffen netto pensioen
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen
Omschrijving van de maatregel	
Via twee vrijstellingen is het voor mensen met een inkomen boven de aftoppingsgrens van €114.866 (pensioenen tweede pijler) mogelijk alsnog fiscaal gefacilieerd pensioen op te bouwen in box 3. Deze mogelijkheid wordt afgeschaft.	
Achtergrond/rationale	
• Het pensioengevend loon waarover met de omkeerregel fiscaal gefacilieerd pensioen opgebouwd kan worden is afgetopt op € 114.866 (2022). Voor pensioenopbouw boven de zogenoemde aftoppingsgrens zijn in 2015 het nettopensioen en de nettolijfrente geïntroduceerd (hierna: nettoregeling). De premies voor een nettoregeling zijn niet aftrekbaar: zij worden betaald uit het netto-inkomen. De aanspraak op een nettoregeling is vrijgesteld in box 3. De uitkeringen uit een nettoregeling zijn onbelast. • Uit de in 2020 verschenen evaluatie van de nettoregelingen volgt dat circa 35.000 mensen (van de circa 200.000 mensen die er op grond van hun inkomen in aanmerking voor komen) deelnemen aan een nettoregeling. Van een nettolijfrente wordt in de praktijk zelfs vrijwel geen gebruik gemaakt. Er worden vraagtekens gesteld bij de doelmatigheid van nettoregelingen omdat bij de huidige lage participatiegraden een kostenefficiënte uitvoering maar in een beperkt aantal gevallen mogelijk is.	
Effecten	
Economie	Bij het afschaffen van het nettopensioen voor mensen met een inkomen boven € 114.886 zal dit leiden tot een beperking van de mogelijkheden voor pensioenopbouw en het te verzekeren partnerpensioen voor het inkomen boven de aftoppingsgrens. De economische gevolgen hiervan zijn op macroniveau klein maar positief, omdat door minder sparen de balansen verkort worden.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Opbrengst in 2023 € 10 miljoen, oplopend tot € 30 miljoen structureel (vanaf 2061).
Overig	De Raad van State heeft in zijn advies bij de Wet toekomst pensioenen geadviseerd nettoregelingen af te schaffen vanwege vraagtekens bij de doelmatigheid, beperkte aantal deelnemers, streven naar vereenvoudiging van (belasting)wetgeving en uitvoering door de Belastingdienst.[43]
Doenvermogen	Deze maatregel heeft betrekking op burgers die deelnemen aan een nettoregeling of die overwegen deel te nemen aan een nettoregeling. Voor deze groep burgers zal het niet langer mogelijk zijn aan dit soort complexe regelingen deel te nemen. Met het afschaffen van nettoregelingen wordt de wet- en regelgeving eenvoudiger, wat het doenvermogen van burgers ten goede zal komen. Wel zijn nettoregelingen pas in 2015 geïntroduceerd en is pensioenopbouw bedoeld voor de langere termijn. Het na een korte periode weer afschaffen van nettoregelingen, wat kan overkomen als het voeren van

[43] Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4

	wisselend overheidsbeleid, kan het doenvermogen van burgers die hebben gekozen voor een nettoregeling negatief beïnvloeden.
Uitvoeringsaspecten	• De complexiteit van de nettoregelingen leidt tot extra belasting van de uitvoering door de Belastingdienst en tot extra uitvoeringskosten. De maatregel werkt dus complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht. • Bovendien dragen nettoregelingen niet bij aan het streven naar vereenvoudiging van (belasting)wetgeving.

16. Aanpassen regeling tijdelijke verhuur eigen woning	
Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen en vereenvoudiging

Omschrijving van de maatregel

- Aftrek van kosten die direct samenhangen met de tijdelijke verhuur van (een deel van) de eigenwoningforfaitair maken door deze kosten te versleutelen in het percentage van de huurinkomsten dat niet wordt belast.
- Dit betekent dat voornoemd percentage voortaan zal worden toegepast op de brutohuurinkomsten (i.p.v. op de nettohuurinkomsten).
- Daarnaast het percentage van de in aanmerking te nemen huurinkomsten verhogen van 70% naar 80%.

Achtergrond/rationale

Omzetten aftrek werkelijke directe kosten verhuur in forfait

- De aftrek van de werkelijke direct met de tijdelijke verhuur van (een deel van) de eigen woning samenhangende kosten blijkt lastig in de praktijk. Men kan de in aftrek gebrachte kosten niet verantwoorden of men trekt kosten af die niet aftrekbaar zijn zoals de kosten voor het tijdens de verhuur elders verblijven van de verhuurders.
- Om de aangifte voor burgers te vergemakkelijken en de uitvoering voor de Belastingdienst te vereenvoudigen wordt voorgesteld in plaats van de werkelijk gemaakte kosten een forfait in aanmerking te nemen voor de directe kosten van verhuur. Een percentage van 15% van de brutohuuropbrengst wordt hiervoor toereikend geacht.

Wijziging huidige vaste percentage voor kosten woning

- Naast het in mindering brengen van de werkelijke direct met de tijdelijke verhuur samenhangende kosten op de opbrengsten uit tijdelijke verhuur, wordt op dit moment een vast percentage van de betreffende inkomsten niet belast.
- Dit huidige percentage van het in aanmerking nemen van 70% van de nettohuurinkomsten i.p.v. 100% is voortgekomen uit twee onderdelen:
  - tot 2010 een afbouwpercentage van 25% als compensatie voor het tijdens de verhuur *niet* in aanmerking kunnen nemen van kosten, lasten en afschrijvingen.
  - vanaf 2010 aanvullend een afbouwpercentage van 5% als compensatie voor het tijdens de verhuur *wel* in aanmerking nemen van het eigenwoningforfait (EWF).
- Het vanaf 2010 wel in aanmerking nemen van het EWF waar dat voorheen niet het geval was, is ingevoerd als vereenvoudiging. Op deze manier kan het EWF worden vooringevuld in de aangifte, omdat het al dan niet tijdelijk verhuren van de woning niet meer bepalend is voor het al dan niet het hele jaar van toepassing zijn van het EWF.
- Aangezien het EWF een nettoforfait betreft waarin de kosten, lasten en afschrijvingen voor de woning al zijn meegenomen – en dit forfait voor het hele jaar inclusief de periode van verhuur in aanmerking wordt genomen – is er sinds 2010 sprake van dubbele compensatie voor de genoemde kosten, lasten en afschrijvingen tijdens de periode van verhuur.
- Dit is aanleiding om het percentage van 25% te laten vervallen. Hiermee wordt de overcompensatie opgeheven. Daarmee resteert een percentage van 5% vanwege het in aanmerking nemen van het EWF tijdens de periode van verhuur.

Nieuw forfaitair aftrekpercentage

- In samenhang met de forfaitering van de aftrek van de directe kosten van de tijdelijke verhuur en het opnemen van deze forfaitaire aftrek in het percentage van de inkomsten uit de verhuur dat niet wordt belast, wordt het nieuwe forfaitaire aftrekpercentage op 20% gesteld.

• Omdat de aftrek van de directe kosten van de tijdelijke verhuur al is opgenomen in dit percentage, wordt dit percentage voortaan toegepast op de brutohuurinkomsten.	
Effecten	
Economie	-
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	De maatregel levert naar schatting € 2 miljoen per jaar op.
Overig	
Doenvermogen	Het vervangen van het afzonderlijk in aftrek kunnen brengen van de werkelijke directe kosten van verhuur door een forfait vereenvoudigt de aangifte voor de burger en de controle door de Belastingdienst. Over het algemeen maken burgers veel fouten bij deze post, een forfait draagt bij aan het verminderen daarvan.
Uitvoeringsaspecten	Deze wijziging betekent een vereenvoudiging voor het toezicht, er hoeft één post minder gecontroleerd te worden.

17. Afschaffing giftenaftrek	
Thema	Fiscale regelingen
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen en vereenvoudiging

Omschrijving van de maatregel

- Afschaffing van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting en in de vennootschapsbelasting.

Achtergrond/rationale

- Het doel van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB) en in de vennootschapsbelasting (Vpb) is bevordering van schenkingen aan, kortgezegd, algemeen nut beogende instellingen (ANBI), steunstichtingen SBBI en verenigingen.
- Voor de aftrekbaarheid van giften in de IB gelden de volgende criteria:
  - gewone giften: uitsluitend aan ANBI's (waaronder aftrekbaarheid van afgestane vrijwilligersvergoedingen) en steunstichtingen sociaal belang behartigende instelling (SBBI) voor zover het totaal van deze giften uitkomt boven een drempel van 1% van het verzamelinkomen (vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek), met een minimum van € 60, en tot een plafond van 10% van het verzamelinkomen (vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek). [44]
  - periodieke giften: uitsluitend giften aan ANBI's of verenigingen mits het een gift voor ten minste vijf jaar met onzekerheidsvereiste betreft en deze is vastgelegd in een notariële of onderhandse akte van schenking. [45]
  - giften aan culturele ANBI's: particulieren mogen hun gift met 1.25 vermenigvuldigen voor het bepalen van de hoogte van de giftenaftrek (multiplier). De maximale verhoging is € 1250.
  - De tabel hieronder geeft dit kort weer:

	Periodieke giften (geen drempel en plafond)	**Gewone giften (wel drempel en plafond)**
ANBI	Aftrekbaar	Aftrekbaar
Culturele instelling ANBI	Aftrekbaar (multiplier)	Aftrekbaar (multiplier)
Vereniging	Aftrekbaar	Niet aftrekbaar
Steunstichting SBBI	Niet aftrekbaar	Aftrekbaar

- Voor de aftrekbaarheid van giften in de Vpb gelden de volgende criteria:
  - Giften aan ANBI's of steunstichtingen SBBI's zijn aftrekbaar voor zover het totaal van deze giften niet hoger is dan 50% van de winst met een maximum van € 100.000.
  - Giften aan culturele instellingen mogen worden vermenigvuldigd met 1.5 voor het bepalen van de hoogte van de giftenaftrek (multiplier). De maximale verhoging is € 2500.
- De giftenaftrek was aanvankelijk een relatief eenvoudige post in de aangifte IB. Als gevolg van wetgeving betreffende het onderscheid tussen periodieke giften en andere giften, het onderscheid tussen ANBI's, verenigingen en steunstichtingen SBBI's en de invoering van de multiplier voor culturele giften, maar ook door de doorontwikkeling van de uitvraag in de aangifte is dit niet meer zo.

[44] De steunstichting SBBI moet zijn opgericht met als doel geld in te zamelen voor een bijzondere investering door de ondersteunde SBBI op het gebied van sport of muziek of uitgave ter gelegenheid van de viering van een lustrum. De ondersteunde stichting moet lid zijn van een landelijke, representatieve koepel op het gebied van sport of muziek.

[45] Uitsluitend verenigingen met tenminste 25 leden, volledige rechtsbevoegdheid, niet vennootschapsbelastingplichtig, in de EU of Koninkrijk der Nederlanden of ander aangewezen land gevestigd.

• De giftenaftrek wordt in de aangifte IB vaak foutief ingevuld en is fraudegevoelig, zo blijkt uit de evaluaties.[46] Een voorbeeld zijn de steunstichtingen SBBI. In de periode 2012-2016 is 115.000 maal giftenaftrek in de IB voor giften aan 8 steunstichtingen SBBI opgevoerd. Het daarbij behorende budgettaire beslag kwam voor de jaren 2012, 2013 en 2014 neer op circa € 16 miljoen per jaar. De Belastingdienst beschikt niet over contra-informatie van de instellingen die giften ontvangen, waardoor toezicht en handhaving arbeidsintensief zijn terwijl het (op individueel niveau) een beperkt fiscaal belang betreft. Het foutief invullen is minder geworden met het zogenoemde slimme invulscherm. Daarnaast hoeft de belastingplichtige per 2021 zelf geen onderscheid meer te maken tussen culturele en niet-culturele giften. • Als gevolg van de invoering van een tweeschijvenstelsel met een basistarief van 37,05% en een toptarief van 49,5% in de inkomstenbelasting en de tariefmaatregel grondslag verminderende posten wordt de giftenaftrek in de IB vanaf 2023 vergolden tegen het basistarief van 37,05%. • Het voordeel van de giftenaftrek slaat primair neer bij de gever. De ontvangende instelling heeft pas profijt als de gever het voordeel doorsluist door een grotere gift te geven. Uit de evaluatie van de giftenaftrek blijkt dat de giftenaftrek voor circa 50% van de gevers (burgers) er niet toe leidt dat zij meer gaan schenken (evaluatie Dialogic). In het evaluatierapport van Dialogic is daarnaast opgenomen dat de giftenaftrek voor bedrijven waarschijnlijk niet doeltreffend werkt. • Een ander motief voor afschaffing van de giftenaftrek is dat deze ook wordt gebruikt voor belastingconstructies. Periodieke giftenaftrek leidt namelijk tot grote aftrekken in de inkomstenbelasting. Vooral in combinatie met giften aan eigen goede doelen, ANBI's, of stichtingen.	
Effecten	
Economie	• -
Vermogensverdeling	• Raakt met name de bovenkant van de vermogensverdeling
Begroting	Het budgettaire belang van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting bedraagt in 2022 € 390 miljoen (MN2022). Het budgettaire belang van de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting bedraagt in 2022 € 9 miljoen (MN2022).
Overig	
Doenvermogen	• Belastingplichtigen hoeven giften niet meer bij te houden wat betekent dat een administratieve lastenverlichting wordt gerealiseerd. • Door afschaffing van de giftenaftrek verdwijnt een fraudemogelijkheid (opvoeren van giften die niet aftrekbaar zijn) voor belastingplichtigen die inkomstenbelasting betalen, wat leidt tot een complexiteitreductie in de aangifte
Uitvoeringsaspecten	• Afschaffing van de giftenaftrek leidt tot een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, doordat een ingewikkeld toe te passen en te controleren aftrekpost verdwijnt. • De Belastingdienst hoeft de giftenaftrek niet meer te controleren wat leidt tot een daling in de uitvoeringskosten en vereenvoudiging in het toezicht.

[46] Kamerstukken II 2016/17, 34552. Evaluatie over de uitvoeringsaspecten van de giftenaftrek.

	• Wijziging kan met ingang van het jaar t+1.

18. Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertig-jaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting	
Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen

Omschrijving van de maatregel

In het kader van enerzijds de noodzaak van complexiteitsreductie van de fiscale eigenwoningregeling en anderzijds de noodzaak tot schuldreductie:

a. wordt de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs beperkt tot een maximale eigenwoningschuld van € 300.000*;
b. wordt de zogenoemde bijleenregeling afgeschaft;
c. vervalt voor overgangsrechtschulden (schulden van voor 2013) de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, en
d. wordt de fiscale eis enkel dat een hypothecaire lening binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost aangepast in die zin dat hypotheekrenteaftrek alleen mogelijk is voor hypotheken waarvoor contractueel is vastgelegd dat deze binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost (deel bestaande eis); de hypotheekrenteaftrek wordt dan niet langer afhankelijk gesteld van de vraag of ook inderdaad elke maand exact volgens schema wordt afgelost (vervallen bestaande fiscale toets). Het is voldoende dat banken hun klanten aan de contractuele verplichtingen houden.

* Het ligt voor de hand om een vergelijkbare beperking van de aftrek ook te introduceren voor de aftrek van erfpachtcanons.

In de huidige wetgeving is reeds voorzien in een stapsgewijze afbouw van het tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken. Tevens is voorzien in stapsgewijze afbouw van de zogenoemde Hillen-regeling. Voorts is voorzien in een stapsgewijze verlaging van het EWF. De verschillende afbouwtrajecten zijn weergegeven in de onderstaande tabel. In deze maatregelen worden geen wijzigingen aangebracht.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	Struc
Maximaal aftrektarief aftrekbare kosten eigen woning	49,0%	46,0%	43,0%	40,0%	37,05%	37,05%
Verloop afbouw Hillen-regeling	96,67%	93,33%	90,00%	86,67%	83,34%	0%
Verloop EWF*	0,65%	0,60%	0,50%	0,50%	0,45%	

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet doelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten

Economie	De recent uitgevoerde evaluaties hebben uitgewezen dat de huidige fiscale eigenwoningregeling met zijn verschillende deelregelingen te complex is geworden, vooral in situaties dat zich life-events zoals verhuizen, trouwen, scheiden en dergelijke voordoen of zich hebben

voorgedaan. Met name de bijleenregeling en de fiscale aflossingseis - die weliswaar effectief hebben bijgedragen aan schuldreductie - hebben de fiscale eigenwoningregeling fors complexer gemaakt. Daarnaast is in de evaluatie (terecht) gewezen op het feit dat er geen of onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, te kunnen handhaven. Het vervallen van deze deelregelingen dan wel het anders vormgeven daarvan - zoals het geval is voor de aflossingseis - leidt tot een forse complexiteitsreductie voor zowel de burger, de adviseur als de Belastingdienst. De afschaffing van de bijleenregeling en de maximale periode van 30 jaar waarbinnen hypotheekrenteaftrek mogelijk is kan in beperkte mate afbreuk doen aan schuldreductie. Het anders vormgeven van de aflossingseis blijft onverminderd bijdragen aan schuldreductie. Om schuldreductie te waarborgen en te versterken wordt een maximale eigenwoningschuld waarvoor hypotheekrenteaftrek mogelijk is geïntroduceerd en gesteld op € 300.000, zijnde de gemiddelde WOZ-waarde van de Nederlandse koopwoning. De invoering van dat maximum zou stapsgewijs in een aantal jaren moeten plaatsvinden om de effecten te mitigeren. In de nadere uitwerking moet worden bezien hoe de eigenwoningschuld boven de € 300.000 fiscaal wordt behandeld.

In onderstaande tabel is op basis van gegevens van het WoON2018 een overzicht gegeven van het aantal huishoudens met een eigenwoningschuld van respectievelijk meer dan € 100.000, € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 500.000. Dit betreft de resterende openstaande eigenwoningschuld na aflossingen (voor zover van toepassing) en is dus niet de schuld die bij het sluiten van de hypotheek is aangegaan.

Eigenwoningschuld* (van - tot)	Aantal huishoudens met renteaftrek	Gemiddelde schuld
€ 0 – € 100.000	823.950 (23%)	€ 59.545
€ 100.000 – € 200.000	1.441.161 (40%)	€ 151.436
€ 200.000 – € 300.000	832.926 (23%)	€ 242.380
€ 300.000 – € 400.000	268.466 (7,6%)	€ 342.274
€ 400.000 – € 500.000	103.446 (2,9%)	€ 444.208
< € 500.000	114.096 (3%)	€ 731.776
Totaal	3.584.081	€ 192.667

* Voor hypotheken waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld gaat het om het openstaande deel van de schuld zonder rekening te houden met het in de KEW/SEW/BEW opgebouwde bedrag.

De beperking van de hypotheekrenteaftrek tot een schuld van maximaal € 300.000 raakt derhalve ongeveer 13,5% van de huishoudens met een eigenwoningschuld. De groep huishoudens die het hardst wordt geraakt is vanzelfsprekend de groep met een

eigenwoningschuld van meer dan € 500.000. Met een gemiddelde schuld van € 731.776 verliest deze groep gemiddeld genomen het recht op hypotheekrenteaftrek voor een schuld van ruim € 431.000. De groep met een hypotheek van meer dan € 400.000 verliest gemiddeld genomen het recht op aftrek voor een schuld van ruim € 144.000. Voor de groep met een hypotheek van meer dan € 300.000 gaat het gemiddeld om een schuld van ruim € 42.000. In dat verband past het dan ook om de beperking van de hypotheekrenteaftrek in stappen in te voeren. Bijvoorbeeld in jaar 1 een beperking van de eigenwoningschuld tot € 700.000, in jaar 2 tot € 600.000 enzovoorts totdat in jaar 5 de hypotheekrenteaftrek is gemaximeerd op € 300.000.
Voor hypotheken waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld (denk aan de zogenoemde spaarhypotheek) blijft de eigenwoningschuld normaliter – behoudens tussentijdse aflossing – gedurende de gehele looptijd van de hypotheek gelijk aan de aangegane schuld.

Voor de afschaffing van de bijleenregeling is geen stapsgewijze invoering noodzakelijk, deze kan in het eerste jaar waarin ook de eerste stap van de beperking van de maximale schuld waarover hypotheekrenteaftrek wordt verkregen plaatsvindt worden ingevoerd. Dat geldt eveneens voor het vervallen van de eis dat gedurende een periode van 30 jaar renteaftrek mogelijk is. Het vervallen van deze regelingen is immers in het voordeel van belastingplichtige. De andere vormgeving van de (fiscale) aflossingseis kan naar zijn aard al niet stapsgewijs worden ingevoerd.

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:
De maatregel draagt bij aan de beperking van de stijging van woningprijzen. Dit draagt daarmee bij aan het betaalbaar maken van een koopwoning voor starters. Aangezien de gemiddelde koopwoning van een starter een prijs heeft van ongeveer € 250.000 wordt de gemiddelde starter niet geraakt door de beperking van de maximale schuld.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad 2025 (per saldo +13,6%, -1,4% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.

Vermogensverdeling

Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.

Begroting

Maatregel	Budgettair effect
Aftoppen hypotheekrenteaftrek	+ (ca 1 miljard)
Afschaffen bijleenregeling	- ca 0,2 miljard
Afschaffen 30-jaarstermijn	Nihil
Andere vormgeving aflossingseis	Nihil

	Totaal	Ca 0,8 miljard
Overig	-	
Doenvermogen	De fiscale subsidies op de eigen woning worden al afgebouwd. Dit voorstel betreft een continuering daarvan. Naar verwacht leidt het daarom tot beperkte gevolgen voor het doenvermogen van belastingplichtigen.	
Uitvoeringsaspecten	De maatregel leidt tot een aanzienlijke complexiteitsreductie voor de Belastingdienst. Het gaat echter om een structuuraanpassing die ook doorwerkt in de voorlopige aangifte/aanslag. De benodigde lead time voor de inwerkingtreding van deze maatregel bedraagt tenminste 15,5 maanden nadat de maatregel is aanvaard in de Tweede Kamer, een langere lead time kan echter niet worden uitgesloten.	

19. Aftoppen vrijstelling waarde going concern	
Thema	Aanmerkelijk belang en fiscale regeling
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensoverdrachten

Omschrijving van de maatregel

De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt versoberd:
De vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan; en
De totale vrijstelling over de waarde *going concern* wordt 25%.
De omvang van de vrijstelling wordt afgetopt op € 5 miljoen ondernemingsvermogen.
Om acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging te voorkomen blijft uitstel van betaling met 10 jaar op grond van de Invorderingswet mogelijk.[47]

Achtergrond/rationale

- De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Doel van de BOR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de belasting te betalen. De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf een daadwerkelijke onderneming drijft.
- De BOR is een generieke regeling. Dat wil zeggen dat ook van de BOR gebruik kan worden gemaakt als voldoende middelen beschikbaar zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen. De BOR is bovendien erg royaal met de huidige vrijstelling van 100% over grofweg de eerste miljoen aan ondernemingsvermogen en 83% over het meerdere. Bij een erfenis van € 2 miljoen is de erfbelasting voor een kind ongeveer € 400.000 maar bij toepassing van de BOR ongeveer € 20.000. Gevolg is een groot cadeau-effect en grote ongelijkheid ten opzichte van 'reguliere' erfenissen en schenkingen (zonder ondernemingsvermogen). Uit de recente evaluatie blijkt dat in 75% van de gevallen de te betalen erf- of schenkbelasting betaald kan worden uit vrij beschikbare privémiddelen van de erflater, schenker of ontvanger.[48]
- De BOR is daarmee wel doeltreffend (in de zin dat eventuele fiscale belemmeringen worden voorkomen), maar niet doelmatig (want het kan ook met een betalingsregeling).
- De economische rechtvaardiging voor de in het verleden ingevoerde verhogingen van de vrijstelling van de BOR (van 25% naar 60%, 75% en vanaf 2010 100% over de eerste miljoen en 83% over het meerdere ondernemingsvermogen) ontbreekt. Kernprobleem bij schenking/vererving van onderneming is dat niet altijd voldoende liquide middelen bij de verkrijger voorhanden zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen. Voor die gevallen ligt het in de rede dat de overheid een betalingsfaciliteit biedt (o.b.v. de Invorderingswet).
- Het gebruik van de BOR is bovendien zeer scheef verdeeld. Gemiddeld is jaarlijks sprake van 1500 tot 2000 verkrijgers die gebruik maken van de BOR. Tussen de 35-50% van het budgettaire beslag van ruim 400 miljoen komt ten goede aan ca. 40-50 gevallen per jaar waarbij sprake is van een verkregen ondernemingsvermogen (soms fors) groter dan € 5 miljoen. Vrijstelling van schenk- en erfbelasting knelt in deze gevallen zwaar met het draagkrachtbeginsel.
- Door de vrijstelling van de waarde going concern te verlagen tot 25% over maximaal € 5 miljoen ondernemingsvermogen wordt het budgettair beslag van de BOR sterk ingeperkt en de doelmatigheid vergroot. Tegelijkertijd wordt meer recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, omdat over schenkingen en erfenissen met een zeer grote waarde wel 'gewoon' belasting verschuldigd is (met toepassing van een betalingsregeling).

[47] Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.
[48] Zie Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Wel is een aftoppingsbedrag altijd enigszins arbitrair en kan het vatbaar zijn voor ontwijking (bijvoorbeeld door over meerdere jaren verspreid telkens een klein deel van een ab-pakket te schenken). Vanuit dat oogpunt is het wenselijk aftopping te combineren met een lager vrijstellingspercentage (zoals in dit fiche).
- Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.[49,50] De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – blijft gehandhaafd. Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling.

Effecten

Economie

Versobering van de vrijstelling verkleint het cadeau-effect en verkleint de economische verstoring. De BOR blijft een substantiële vrijstelling en behoudt zijn generieke karakter. De bestaande betalingsfaciliteit (Invorderingswet) biedt uitkomst voor de gevallen waarin (acute) betaling van schenk- of erfbelasting een probleem vormt. Een negatief effect voor succesvolle bedrijfsoverdrachten binnen de familie (of aan andere ontvangers van een schenking of erfenis) wordt hiermee voorkomen.

Vermogensverdeling

Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.

Begroting

De budgettaire opbrengst bedraagt € 300 miljoen per jaar structureel. Dit structurele effect wordt in 2043 bereikt.

In miljoen euro	2023	2024	2025	Struc
Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen ondernemingsvermogen in de BOR.	-	-91	102	300

Overig

Doenvermogen

Deze maatregel betreft een inperking van de mogelijkheden van ab-houders om vermogen na te laten met gebruik van de (gedeeltelijke) vrijstelling in de erf- en schenkbelasting.

Uitvoeringsaspecten

- De BOR is complex en misbruikgevoelig. Hoe groter de vrijstelling des te aantrekkelijker om er gebruik van te kunnen maken en des te meer vooroverleg of men aan de vereisten van de regeling voldoet. Het kan gaan om ondernemingsvermogens en concerns ter waarde van honderden miljoenen euro. De faciliteit is dermate aantrekkelijk dat hij een sterk aanzuigende werking heeft. De BOR legt een fors beslag op hoog gekwalificeerde medewerkers en daarmee op een aanzienlijk deel van de behandelcapaciteit van de specialistenteams schenk- en erfbelasting van de Belastingdienst. Dat komt o.a. door een voortdurende stroom aan vooroverleg. De regeling is verder een bron van discussie bij aanslagregeling, vaak uitmondend in bezwaarschriften en gerechtelijke procedures of uiteindelijk in een compromis.

[49] Kamerstukken II 2014/15, 32637, nr. 158. SEO evaluatie SEO Economisch Onderzoek, Evaluatie fiscale regelingen gericht op overdracht, 2014.
[50] Zie Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau

	• Een forse inperking van de vrijstelling zorgt ervoor dat de regeling minder aantrekkelijker wordt om daarvoor alles uit de kast te halen om er gebruik van te kunnen maken, waardoor minder beslag zal worden gelegd op de behandelcapaciteit van de specialistenteams van de Belastingdienst. De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar.

20. Nieuwe eigenwoningschulden vallen onder wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen.
Omschrijving van de maatregel	
• Met het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap worden alle schulden boven de grens van € 700.000 als winstuitkering belast in box 2 van de inkomstenbelasting. Schulden die kwalificeren als eigenwoningschuld voor de hypotheekrenteaftrek in box 1 zijn in het wetsvoorstel volledig uitgezonderd. Dit kan worden versoberd, waardoor de uitzondering alleen nog van toepassing is op bestaande eigenwoningschulden en niet meer op nieuwe eigenwoningschulden.	
Achtergrond/rationale	
• Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk realiseren. De belastingheffing in box 1 en de Vpb wordt jaarlijks betaald, terwijl de belastingheffing in box 2 pas plaatsvindt bij de uitdeling van dividend of vervreemding van de aandelen. • Door middel van het aangaan van een lening bij de eigen vennootschap is het voor de dga mogelijk te beschikken over middelen uit de vennootschap zonder hierover belasting in box 2 te betalen. • De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen. • Lenen van de eigen bv draagt niet bij aan de investeringscapaciteit of liquiditeitspositie van de onderneming. Het is daarmee zeer aannemelijk dat uitstel van belastingheffing het belangrijkste motief vormt bij dergelijke leningen. Het is onwenselijk deze vorm van arbitrage te faciliteren. Daarnaast is er een risico op afstel van belastingheffing, wanneer de schuld niet meer kan worden terugbetaald. • Door alle schulden boven de grens van € 700.000 aan te merken als (fictief) box 2-inkomen wordt deze vorm van belastinguitstel beperkt in het huidige wetsvoorstel. In de onderhavige maatregel wordt de uitzondering in het huidige wetsvoorstel voor eigenwoningschuld beperkt tot *bestaande* eigenwoningschulden. Nieuwe eigenwoningschulden worden niet meer uitgezonderd. Een woning kan dan niet langer onbelast worden gefinancierd vanuit de eigen vennootschap. • De maatregel ziet binnen de grenzen op alle soorten schulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel. • De maatregel sluit aan bij de analyse zoals gemaakt in de bouwstenen waar het brede begrip uitstel van belastingheffing als aandachtspunt binnen box 2 is geformuleerd.	
Effecten	
Economie	Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstorend belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.

Begroting	De opbrengst bedraagt op termijn € 7 miljoen per jaar. Dit is gelijk aan de structurele opbrengst van het vorige fiche. De opbrengst zal echter geleidelijk ingroeien doordat alleen nieuwe schulden geraakt worden.
Overig	
Doenvermogen	Betreffende ab-houders kunnen niet meer uit de eigen bv lenen voor de aanschaf van een eigen woning. Dat betekent dat er een uitzondering wegvalt, waardoor de belastingplichtige met minder zaken rekening hoeft te houden.
Uitvoeringsaspecten	• In beginsel leidt dit tot vereenvoudiging, want minder uitzonderingen. De tweedeling, bestaande en nieuwe eigenwoningschulden, maakt het toezicht beperkt bewerkelijker. • Verbetering van de handhaafbaarheid wordt verwacht door het opnemen van een nieuwe beperking, of dat er ten opzichte van de bestaande situatie niet of nauwelijks een wijziging van de handhaafbaarheid optreedt. • Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor en Inkomensheffing.

21. Afschaffing uitzondering eigenwoningschulden

Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen

Omschrijving van de maatregel

- Met het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap worden alle schulden boven de grens van € 700.000 als winstuitkering belast in box 2 van de inkomstenbelasting. Schulden die kwalificeren als eigenwoningschuld voor de hypotheekrenteaftrek in box 1 zijn in het wetsvoorstel volledig uitgezonderd. Dit kan worden versoberd. Deze uitzondering vervalt voor zowel bestaande als nieuwe eigenwoningschulden.

Achtergrond/rationale

- In het huidige wetsvoorstel excessief lenen bij de eigen vennootschap worden eigenwoningschulden uitgezonderd. Deze uitzondering vervalt.
- De maatregel ziet binnen de grenzen op alle soorten eigenwoningschulden. Ook schulden die aan zakelijke voorwaarden voldoen, schulden waarbij met een zakelijke rente wordt gerekend en schulden waarbij voldoende zekerheid wordt gesteld ten opzichte van de terugbetaling, worden getroffen door de maatregel.
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen.

Effecten

Economie	• Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenduitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstorend belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. • Voor bestaande schulden van dga's geldt dat deze afgelost dienen te worden om niet belast te worden als voordeel uit ab. Dit vereist herfinanciering bij banken of uitkering van door de vennootschap opgebouwde winstreserves. • Lenen voor de eigen woning blijft mogelijk tot de grens van € 700.000 (de totale schuld aan eigen bv mag niet mee dan € 700,000 bedragen). Gevolgen voor eigenwoningbezit zijn daarmee vermoedelijk gering.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	De lastenrelevante budgettaire opbrengst van deze maatregel is€ 25 miljoen per jaar. *Tabel 1: budgettair effect (transactiebasis, miljoen euro, + is saldoverbeterend)*

	2023	2024	2025	Struc
Transactiebasis	1422	-34	-36	7
Lastenrelevant	25	25	25	25

Overig	-
Doenvermogen	•

Uitvoeringsaspecten	• Complexiteit neemt toe. Uitzonderingen nemen echter nauwelijks toe (kleine doelgroep). Aanpassing in systemen is beperkt complex en betreft een structuuraanpassing voor de Inkomensheffing.

22. Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van de BOR	
Thema	Aanmerkelijk belang en fiscale regeling
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensoverdrachten
Omschrijving van de maatregel	
Voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) kwalificeert een aanmerkelijkbelang (ab) indien het betrekking heeft op houders van gewone aandelen voor zover het vermogen formeel als risicodragend aandelenkapitaal op de aandelen is gestort.	
Achtergrond/rationale	
• De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Doel van de BOR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de belasting te betalen. De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf een daadwerkelijke onderneming drijft. • Voor het recht op de BOR wordt aangesloten bij de IB-onderneming en bij het ab in box 2. Het ab is ruim gedefinieerd. Het is niet zo dat elk aanmerkelijk belang een waarde van ten minste 5% in de vennootschap vertegenwoordigt. Van een ab is in beginsel sprake als iemand minimaal 5% een bepaalde soort aandelen van de bv houdt. Er kan daardoor al sprake zijn van een ab bij een economisch belang dat veel kleiner is dan 5% door het gebruik maken van soortaandelen. 5% in aandelen van een soort kan economisch gezien een minimaal belang (bijvoorbeeld 0,01%) vertegenwoordigen in het ondernemingsvermogen. • Opties, soortaandelen, meesleep en meetrekbelangen, preferente aandelen, agiostortingen en stortingen van informeel kapitaal kunnen onder omstandigheden eveneens kwalificeren. • Dit roept veel discussies met de Belastingdienst op en werkt ingewikkelde structuren in de hand. • De vraag rijst of het wel logisch is dat een belastingplichtige met een ab per definitie toegang heeft tot de BOR of dat het moet gaan om een ab dat een wezenlijk economisch belang in de onderneming representeert. Anders verwoord: is wel sprake van een reële bedrijfsopvolging? Of is een klein ab voor de toegang tot de BOR veeleer vergelijkbaar met een belegger en niet zozeer vergelijkbaar met een ondernemer? En waar ligt de grens voor de nagestreefde rechtsvormneutraliteit? • De maatregel is dat sprake moet zijn van gewone aandelen voor zover het vermogen formeel (als risicodragend aandelenkapitaal) op de aandelen is gestort. Dit geldt eveneens voor indirecte belangen in concernstructuren. Dat betekent dat sprake moet zijn van gewone aandelen in de zin van art. 4.6, letter a, Wet IB 2001 en alleen ondernemingsvermogen voor zover formeel gestort. Een verdergaande optie zou zijn een ab van minder dan een bepaald percentage van de waarde van de onderneming voortaan uit te sluiten van de BOR, bijvoorbeeld 25%. Die optie is echter complexer.	
Effecten	
Economie	Deze maatregel spitst de BOR toe op ab-houders met een wezenlijk economisch belang en verhoogt zo de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BOR.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Voor een raming van de budgettaire gevolgen is nader onderzoek nodig
Overig	
Doenvermogen	Hoewel deze maatregel technisch gezien een vereenvoudiging is, kan deze wel de mentale belasting van de belastingplichtige vergroten.

	Voor Ab-ondernemers die de BOR dachten te gebruiken om vermogen na te laten, worden de mogelijkheden fors beperkt. Dat is van invloed op de financiële planning van burgers.
Uitvoeringsaspecten	• Deze maatregel brengt een vereenvoudiging met zich mee omdat veel van de technische vragen aan de Belastingdienst betrekking hebben op de vraag of de ingewikkelde structuur kwalificeert voor de BOR. • Door deze aanpassing zijn discussies over de kwalificatie van opties, vruchtgebruiken, meesleep en meetrek ab's, over preferente aandelen, en de vraag of agio- of informeel-kapitaalstortingen voldoen, verleden tijd. • De voorgestelde maatregel maakt het stelsel fraudebestendiger en beter handhaafbaar

23. Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de DSR en de BOR	
Thema	Aanmerkelijk belang en fiscale regeling
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensoverdrachten
Omschrijving van de maatregel	
Voor de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en doorschuifregelingen (DSR) wordt wettelijk vastgelegd dat aan derden verhuurd vastgoed beleggingsvermogen vormt. Onder verhuur wordt ook begrepen anderszins aan derden ter beschikking gesteld vastgoed. Vastgoed dat wordt gebruikt voor de eigen bedrijfsuitoefening blijft wel tot het ondernemingsvermogen behoren.	
Achtergrond/rationale	
• De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. De DSR maken het mogelijk om bij overdracht van een onderneming de inkomstenbelastingclaim op de overdrager door te schuiven (dus uit te stellen) naar de opvolger. Doel van de BOR en van de DSR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staan. • De kwalificatie reële bedrijfsopvolging doelt op de eis dat het bedrijf (de vennootschap) een daadwerkelijke onderneming drijft. De BOR en DSR zijn daarom ook alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen (zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij) is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. • Bij de totstandkoming van de huidige BOR per 2010 stond rechtsvormneutraliteit tussen de IB-onderneming en de onderneming in de vennootschap voorop. Logischerwijs vloeit daaruit voort dat vastgoedexploitatie in principe niet als ondernemingsvermogen wordt aangemerkt. Standaard valt iemand die in de inkomstenbelasting enkele pandjes exploiteert, voor die panden in box 3 en zelden in box 1, winst uit onderneming. Voor de IB ondernemer leidt de vermogensetikettering in de inkomstenbelasting ertoe dat beleggingsvermogen verplicht het ondernemingsvermogen verlaat en overgaat naar box 3. Grootschaliger exploitatie vastgoed gebeurt in bv's en nv's. In de wetsgeschiedenis is toegelicht dat ook dan de vermogensetikettering van de IB moet worden toegepast waardoor vastgoedexploitatie voor de BOR als beleggingsvermogen wordt aangemerkt. • Gelet op het grote financiële belang van de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats. De jurisprudentie is sterk feitelijk, er valt geen eenduidige lijn in te ontdekken. Daardoor dient in iedere casus een feitelijke toets plaats te vinden wat een groot beslag legt op de Belastingdienst in de vorm van vooroverleg en juridische procedures. • Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk standaard aan te merken als beleggingsvermogen wordt de nodige duidelijkheid verschaft. Daarnaast wordt voorkomen dat de reikwijdte van de BOR en DSR onbedoeld toeneemt. Dit sluit bovendien goed aan bij het doel van de BOR en de DSR. Ten eerste omdat bij vastgoedportefeuilles het verkrijgen van financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is. Ten tweede is het bij vastgoedverhuur minder bezwaarlijk voor de continuïteit van de bv om een gedeelte van de vastgoedportefeuille te gelden te maken. Van het liquiditeitsprobleem dat verondersteld wordt voor de BOR is dus feitelijk geen sprake. Daarbij zal het maatschappelijk belang van het bijeen houden van de vastgoedportefeuille veelal beperkt zijn.	
Effecten	
Economie	Deze maatregel sluit aan derden verhuurd of anderszins ter beschikking gesteld vastgoed uit van de BOR en DSR en vergroot

	hiermee de doelmatigheid van de regelingen. Door het karakter van een vastgoedonderneming zijn de economische gevolgen van belastingheffing bij overdracht van aandelen beperkt.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Deze maatregel voorkomt een mogelijke toekomstige (forse) derving van belastinginkomsten. Er zijn diverse grote (miljoenen) vastgoedfondsen in particulier bezit (dga's) en daarmee is dus een groot potentieel fiscaal belang gemoeid.
Overig	-
Doenvermogen	Deze maatregel betreft een inperking van de mogelijkheden van ab-houders om vermogen in de vorm van verhuurd vastgoed te schenken of na te laten met gebruik van een (gedeeltelijke) vrijstelling in de erf- en schenkbelasting.
Uitvoeringsaspecten	• Door verhuur van vastgoed aan derden bij wet aan te merken als beleggingsvermogen zullen er minder discussies, vooroverleggen en gerechtelijke procedures plaatsvinden. • De maatregel creëert duidelijkheid en maakt een einde aan het voeren van langdurige juridische procedures en de daarmee gemoeid gaande forse inzet van hooggekwalificeerd personeel. • De maatregel is fraudebestendig en goed handhaafbaar.

24. Verlagen hypotheekrenteaftrek via grondslagversmalling

Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen [51]

Omschrijving van de maatregel

- Het aftrektarief van de hypotheekrente blijft op het niveau van 37,05% dat in 2023 wordt bereikt.
- Wel wordt het deel van de rentebetalingen dat aftrekbaar is vanaf 2024 in stappen van 10%-punt afgebouwd van 100% in 2023 tot 0% in 2033 (een zogeheten grondslagversmalling).

Achtergrond/rationale

- De HRA leidt tot verstoringen op de woningmarkt. Zo stimuleert de HRA huishoudens om hoge schulden aan te gaan, wat hen kwetsbaar maakt voor huizenprijsdalingen. De HRA vergroot de leenruimte voor huishoudens en heeft daarmee een opwaarts effect op de huizenprijzen. Verder creëert de HRA fiscale verschillen tussen het kopen en het huren van een woning, waardoor het de ontwikkeling belemmert van de vrije huursector.
- Bovendien vormt de HRA met een budgettair derving van circa EUR 8,9 mrd euro in 2021, een significante, ondoelmatige inkomstenderving voor de overheid.
- In dit fiche is gekozen voor een grondslagversmalling in plaats van voor een verdere afbouw van het aftrektarief. De reden is dat grondslagversmalling andere verdelingseffecten kent en uitvoeringstechnisch minder knelpunten kent.

Effecten

Economie

- Een afbouw van de HRA vermindert het fiscale voordeel voor huiseigenaren, waardoor hun woonlasten zullen toenemen. Ook beperkt het de leenruimte, wat de huizenprijsgroei zal dempen.
- Verder remt een afbouw van de HRA de groei van de hypotheekschuld. Dit maakt huishoudens beter bestand tegen huizenprijsdalingen en draagt bij aan een robuustere economie. [52]
- Afbouw van de HRA speelt financiële middelen vrij om verstorende belasting elders te verlagen, zoals die op arbeid.

Vermogensverdeling

Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.

Begroting

Budgettair effect in lopende prijzen, structureel cijfer in prijzen van 2025	2024	2025	Struc in 2033
Aftrekbaar percentage HRA	90%	80%	0%
Budgettair effect in miljard euro (+ is saldoverbeterend)	0,9	1,8	7,1

[51] Het verminderen van belastingvoordelen voor eigenwoningbezit kan via een verhoging van het eigenwoningforfait en het verlagen van de hypotheekrenteaftrek. Voor het verlagen van de hypotheekrenteaftrek kan ook het aftrektarief worden afgebouwd. Ook zou de uitfasering van de Wet Hillen versneld kunnen worden. Een gelijkere fiscale behandeling van eigenwoningvermogen en overig vermogen kan bereikt worden door de eigen woning naar Box 3 te verplaatsen.

[52] Mogelijk leidt de maatregel door het vervallen van de hypotheekrenteaftrek tot een toename in het aantal aflossingsvrije hypotheken. Als dit als ongewenst wordt gezien, kan overwogen worden de een hogere aflossingseis in te voeren.

Overig	• Door afbouw van de HRA hebben meer huishoudens een positief eigenwoningsaldo. Het gebruik van de Wet Hillen zal dan ook iets toenemen. • Voor huiseigenaren met een grote hypotheekschuld kan een verlaging van de hypotheekrenteaftrek leiden tot liquiditeitsproblemen. Naast een terugsluis via bijvoorbeeld de belasting op arbeid, kan voor hen aanvullend beleid nodig zijn.
Doenvermogen	• Omdat de maatregel kan worden geprogrammeerd in het aangifteprogramma vraagt deze geen aanvullende inspanningen van de belastingplichtige. • De begrijpelijkheid van de maatregel is wel een aandachtspunt. Door de afbouw van de HRA stijgen de woonlasten voor zowel huidige als toekomstige woningbezitters met een hypotheek. Dit dient expliciet gecommuniceerd te worden.
Uitvoeringsaspecten	Het afbouwen van de HRA tot 0% vergt een structuurwijziging. Als gevolg van de samenloop tussen de invoering van een werkelijk rendement in box 3 en de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 wordt de komende jaren een stevige overvraag verwacht op de beschikbare capaciteit voor aanpassingen in de systemen voor de inkomensheffing. De precieze gevolgen worden op dit moment in kaart gebracht, waarbij ook wordt bezien in hoeverre mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Op voorhand is wel duidelijk dat nieuwe maatregelen met impact voor de geautomatiseerde systemen voor de inkomensheffing de reeds bestaande problematiek verder vergroten. Dit IBO-voorstel is om die reden in ieder geval deze kabinetsperiode niet realiseerbaar. Voor een preciezere inschatting van de uitvoerbaarheid in de periode daarna zal zowel een uitvoeringstoets nodig zijn als een hernieuwde inschatting van de inpasbaarheid ten opzichte van andere maatregelen die op dat moment relevant zijn.

25. Beperken hypotheekrenteaftrek via aftopping aftrekbare schuld	
Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen [53]
Omschrijving van de maatregel	
• Hypotheekrente blijft in deze maatregel aftrekbaar tegen het tarief van 37% dat in 2023 wordt bereikt. • Wel wordt de maximale hypotheekschuld waarover rente mag worden afgetrokken, gemaximeerd op 700.000 euro in 2024 en vervolgens afgebouwd tot 300.000 euro in 2028.	
Achtergrond/rationale	
• De hypotheekrenteaftrek (HRA) leidt tot verstoringen op de woningmarkt. Zo stimuleert de HRA huishoudens om hoge schulden aan te gaan, wat hen kwetsbaar maakt voor huizenprijsdalingen. De HRA vergroot de leenruimte voor huishoudens en heeft daarmee een opstuwend effect op de huizenprijzen. Verder creëert de HRA fiscale verschillen tussen het kopen en het huren van een woning, waardoor het de ontwikkeling belemmert van de vrije huursector. • Bovendien vormt de HRA met een budgettair derving van circa EUR 8,9 mrd euro in 2021, een significante, ondoelmatige inkomstenderving voor de overheid. • In dit fiche is gekozen voor het aftoppen van de maximaal aftrekbare schuld in plaats van voor een verdere afbouw van het aftrektarief, omdat aftopping andere verdelingseffecten heeft en uitvoeringstechnisch minder knelpunten kent.	
Effecten	
Economie	• Aftopping van de maximaal aftrekbare hypotheekschuld vermindert het fiscale voordeel voor huiseigenaren met een hypotheekschuld boven het maximum, waardoor hun woonlasten zullen toenemen. Ook beperkt het de leenruimte voor huishoudens die een hypotheekschuld nemen die voor een deel niet aftrekbaar is, wat de huizenprijsgroei zal dempen. • Verder remt aftopping van de maximaal aftrekbare hypotheekschuld de groei van de hypotheekschuld in Box 1.[54] Dit maakt huishoudens beter bestand tegen huizenprijsdalingen en draagt bij aan een robuustere economie. • De opbrengsten als gevolg van het afbouwen van de fiscale voordelen voor de eigen woning kunnen worden aangewend om verstorende belasting elders te verlagen, zoals die op arbeid.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	

Budgettaire effecten in lopende prijzen, structureel in prijzen van 2025)	2024	2025	Structureel in 2028

[53] Het verminderen van belastingvoordelen voor eigenwoningbezit kan via een verhoging van het eigenwoningforfait en het verlagen van de hypotheekrenteaftrek. Voor het verlagen van de hypotheekrenteaftrek kan ook het aftrektarief worden afgebouwd. In dit fiche is gekozen om niet het tarief af te bouwen, maar de grondslag te versmallen, omdat dit voor de Belastingdienst beter uitvoerbaar is. Ook zou de uitfasering van de Wet Hillen versneld kunnen worden. Een gelijkere fiscale behandeling van eigenwoningvermogen en overig vermogen kan bereikt worden door de eigen woning naar Box 3 te verplaatsen. Een gelijke fiscale behandeling kan ook in Box 1 benaderd worden, zie daarvoor het fiche 12.

[54] Mogelijk leidt de maatregel door het deels vervallen van de hypotheekrenteaftrek tot een toename in het aantal aflossingsvrije hypotheken. Als dit als ongewenst wordt gezien, kan overwogen worden de een hogere aflossingseis in te voeren.

Maximaal aftrekbare eigenwoningschuld	EUR 700.000	EUR 600.000	EUR 300.000	
Budgettair effect in miljard euro (+ is saldoverbeterend)	0,2	0,315	1,3	

Overig	• Door aftopping van de maximaal aftrekbare hypotheekschuld hebben meer huiseigenaren een positief eigenwoningsaldo. De toepassing van de Wet Hillen zal dan ook toenemen.
Doenvermogen	• Omdat de maatregel kan worden geprogrammeerd in het aangifteprogramma vraagt deze geen aanvullende inspanningen van de belastingplichtige. • De begrijpelijkheid van de maatregel is wel een aandachtspunt. Door de aftopping van de maximale eigenwoningschuld met renteaftrek, stijgen de woonlasten voor zowel huidige als toekomstige woningbezitters met een hypotheekschuld boven het maximum. Dit dient expliciet gecommuniceerd te worden.
Uitvoeringsaspecten	Het aftoppen van de aftrekbare eigenwoningschuld roept veel complexiteit op. Dit komt doordat in de praktijk veel mensen meerdere schulddelen hebben als eigenwoningschuld. Elk schulddeel heeft zijn eigen voorwaarden en zijn eigen rente. Als je de schuld aftopt komt direct de vraag op welke schuld wordt afgetopt. Ook vergt het aftoppen een structuurwijziging in de systemen van de Belastingdienst. Als gevolg van de samenloop tussen de invoering van een werkelijk rendement in box 3 en de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 wordt de komende jaren een stevige overvraag verwacht op de beschikbare capaciteit voor aanpassingen in de systemen voor de inkomensheffing. De precieze gevolgen worden op dit moment in kaart gebracht, waarbij ook wordt bezien in hoeverre mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Op voorhand is wel duidelijk dat nieuwe maatregelen met impact voor de geautomatiseerde systemen voor de inkomensheffing de reeds bestaande problematiek verder vergroten. Dit IBO-voorstel is om die reden in ieder geval deze kabinetsperiode niet realiseerbaar. Voor een preciezere inschatting van de uitvoerbaarheid in de periode daarna zal zowel een uitvoeringstoets nodig zijn als een hernieuwde inschatting van de inpasbaarheid ten opzichte van andere maatregelen die op dat moment relevant zijn.

26. Verminderen belastingvoordeel van eigenwoningbezit via het verhogen van het eigenwoningforfait	
Thema	Eigen woning
Doel	Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen
Omschrijving van de maatregel	
Het eigenwoningforfait wordt geleidelijk verhoogd van het huidige tarief van 0,45% in 2022 naar 0,90% in 2025. De hypotheekrenteaftrek wordt in lijn met huidig beleid afgebouwd tot 37,05% in 2023 en blijft vervolgens ongewijzigd.[55]	
Achtergrond/rationale	
• Het eigenwoningforfait bedraagt op dit moment slechts 0,45% van de WOZ-waarde, terwijl langjarige empirische schattingen voor Nederland op een veel hoger forfaitair huurinkomen uitkomen. • Het in economische zin lage EWF leidt tot een fiscale bevoordeling het opbouwen van vermogen in de eigen woning ten opzichte van andere vormen van vermogen. Dit resulteert in verstoringen op de woningmarkt, zoals een structureel hoger prijsniveau. Om de (fiscale) behandeling van huiseigenaren en huurders op termijn meer gelijk te trekken, zou dus een substantiële verhoging van het EWF nodig zijn (afhankelijk van de tarieven in de nieuwe vormgeving van Box 3). , • In dit fiche wordt een geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait naar 0,90% in 2025 voorgesteld als eerste stap om de behandeling huiseigenaren en huurders meer gelijk te trekken. • De hogere belastinginkomsten die met deze maatregel gepaard gaan, kunnen bijvoorbeeld worden teruggesluisd via een verlaging van de tarieven van belasting op arbeid in Box 1.	
Effecten	
Economie	• Via het geleidelijk verhogen van het EWF worden belastingvoordelen in de fiscale behandeling van eigenwoningbezit langzaam gedeeltelijk afgebouwd. • Dit vermindert de bestedingsruimte van huizeneigenwoningbezitters via een verkrapping van de leenruimte. Dit remt vervolgens de vraag naar koopwoningen, met een drukkend effect op de prijsontwikkeling. • Het leidt daarmee ook tot een relatief lagere nationale hypotheekschuld ten opzichte van een situatie met grotere fiscale subsidies voor eigenwoningbezit. Een lagere nationale hypotheekschuld maakt de Nederlandse economie robuuster tegen huizenprijsdalingen. • Ook vermindert een afbouw van fiscale voordelen de prikkel om veel vermogen in één bezitsvorm (de eigen woning) op te bouwen. • Mogelijk leidt de maatregel ook tot een groter vrijehuursegment, omdat huren in de vrije sector relatief aantrekkelijker wordt. Ook wordt het voor ouderen financieel

[55] De fiscale voordelen van eigenwoningbezit kunnen ook worden verminderd via een verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek (HRA). Een verlaging van de HRA heeft alleen betrekking op huiseigenaren met een openstaande hypotheekschuld en recht op HRA, terwijl een verhoging van het EWF betrekking heeft op alle huiseigenaren. Een verdere verlaging van de HRA wordt behandeld in het fiche over grondslagversmalling en over een aftopping van de maximaal aftrekbare hypotheekschuld. Een gelijkere fiscale behandeling van eigenwoningvermogen en overig vermogen kan bereikt worden door de eigen woning naar Box 3 te verplaatsen.

<table>
<tr><td></td><td>aantrekkelijker om de grotere woning te verruilen voor een kleinere.
• Voor starters beperkt de maatregel op korte termijn hun leenruimte. Tegelijkertijd remt de maatregel ook de huizenprijsgroei. Het netto effect is lastig in te schatten.</td></tr>
<tr><td>Vermogensverdeling</td><td>Deze maatregel treft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td><table>
<tr><td>Budgettair effect in lopende prijzen, structureel cijfer in prijzen van 2025</td><td>2023</td><td>2024</td><td>2025</td><td>Struc in 2025</td></tr>
<tr><td>EWF</td><td>0,60%</td><td>0,75%</td><td>0,90%</td><td>0,90%</td></tr>
<tr><td>Budgettair effect in <u>miljard</u> euro (+ is <u>saldoverbeterend</u>)</td><td>0,8</td><td>1,5</td><td>2,4</td><td>2,4</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Overig</td><td>Door verhoging van het EWF hebben meer huiseigenaren een positief eigenwoningsaldo. Het gebruik van de Wet Hillen zal dan ook iets toenemen.</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen</td><td>Deze maatregel heeft betrekking op alle huiseigenaren. De maatregel vergt van voor de meeste huiseigenaren geen aanvullende inspanningen ten opzichte van de huidige systematiek. Als, ook na eventueel aanvullend beleid, er een groep huiseigenaren is die met liquiditeitsproblemen te kampen krijgt, dan kan voor hen een wijziging in hun financiële planning aan de orde zijn.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>De verhoging van het EWF is een parameterwijziging die jaarlijks wordt aangepast tot het tarief van 0,90% is bereikt.</td></tr>
</table>

27. Aanpassing giftenaftrek	
Thema	Fiscale regelingen
Doel	• Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen • Vereenvoudiging inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting

Omschrijving van de maatregel

- Het onderscheid tussen periodieke en gewone giften aan ANBI's wegnemen door invoering van dezelfde drempel en hetzelfde plafond voor periodieke giften als bij gewone giften in de inkomstenbelasting.

Achtergrond/rationale

- De giftenaftrek kent een tweetal verschillende categorieën giften aan een viertal verschillende typen instellingen die tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. De tabel hieronder geeft dit kort weer:

	Periodieke giften (geen drempel en plafond)	**Gewone Giften (wel drempel en plafond)**
ANBI[56]	Aftrekbaar	Aftrekbaar
Culturele instelling ANBI	Aftrekbaar (multiplier)	Aftrekbaar (multiplier)
Vereniging[57]	Aftrekbaar	Niet aftrekbaar
Steunstichting SBBI[58]	Niet aftrekbaar	Aftrekbaar

  - Gewone giften aan ANBI's en steunstichtingen SBBI's zijn aftrekbaar boven een drempel van 1% van het inkomen, met een minimum van € 60, en tot een plafond van 10% van het inkomen.
  - Periodieke giften zijn giften aan ANBI's en verenigingen in de vorm van vaste en gelijkmatige periodieke uitkeringen die uiterlijk eindigen bij overlijden. [59] Aanvullende voorwaarden zijn dat deze giften worden vastgelegd voor minstens vijf jaar en dat deze zijn vastgelegd in een notariële of onderhandse akte van schenking. Deze giften zijn ten alle tijden aftrekbaar, dus zonder drempel en plafond.
  - Giften aan culturele ANBI's kennen een multiplier van 1.25 in de inkomstenbelasting met een maximum van € 1250.
- Uit de evaluaties blijkt dat belastingplichtigen niet goed op de hoogte zijn van het onderscheid tussen periodieke giften en gewone giften waardoor giften in het verkeerde vakje in de aangifte worden ingevuld, hetgeen leidt tot een onjuiste aangifte. [60] Met invoering van dezelfde drempel en hetzelfde plafond voor de periodieke giften en voor de gewone giften maakt het ten onrechte invullen van eenmalige giften aan ANBI's bij periodieke giften voor toepassing van de drempel en het plafond niet meer uit.
- Met de invoering van dezelfde drempel en hetzelfde plafond voor de periodieke giften en voor de gewone giften wordt een complexiteitsreductie in de giftenaftrek gerealiseerd, hetgeen leidt tot beter uitlegbare en naleefbare wetgeving.
- Het onderscheid tussen eenmalige giften aan verenigingen – niet aftrekbaar – en periodieke giften – wel aftrekbaar – blijft wel bestaan.

Effecten

[56] Algemeen nut beogende instelling.
[57] Uitsluitend verenigingen met tenminste 25 leden, volledige rechtsbevoegdheid, niet vennootschapsbelastingplichtig, in de EU of Koninkrijk der Nederlanden of ander aangewezen land gevestigd.
[58] Steunstichting SBBI is een steunstichting voor een sociaal belang behartigende instelling voor een kalenderjaar opgericht voor een bijzondere investering of uitgave ter gelegenheid van haar 5-jarig bestaan of een veelvoud daarvan.
[59] Het kan gaan om verenigingen die als SBBI worden aangemerkt waardoor ze zijn vrijgesteld van schenk- en erfbelasting.
[60] Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 77.

Economie	• -
Vermogensverdeling	Deze maatregel treft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Op basis van aangiftegegevens 2017 zou de opbrengst ca. € 55 miljoen bedragen, ervan uitgaande dat belastingplichtigen hetzelfde blijven geven als thans geschiedt aan periodieke giften. Het is echter te verwachten dat belastingplichtigen minder periodieke giften zullen doen, waardoor de opbrengst hoger kan uitvallen.
Overig	
Doenvermogen	• Voor de burger is het vaak onduidelijk welke giften onder welke categorie vallen en wat het gevolg is voor de aangifte. Met deze vereenvoudiging zijn er minder categorieën waardoor fouten minder voorkomen en fraudemogelijkheid (niet toepassen van drempel en plafond terwijl dat wel moet) afneemt.
Uitvoeringsaspecten	• Deze maatregel leidt tot een vereenvoudiging voor de uitvoering van deze regeling door de Belastingdienst, en tot een vereenvoudiging van de aangifte voor belastingplichtigen. • Door het toepassen van de drempels op alle giften, komen er minder giften in aanmerking voor de giftenaftrek, waardoor er minder toezicht hoeft plaats te vinden. • Door het invoeren van dezelfde drempel en hetzelfde plafond voor periodieke en gewone giften neemt het aantal categorieën in de giftenaftrek af. Hierdoor stijgt de kwaliteit van de aangifte. Dit alles leidt tot een betere naleving van de wet. • De maatregel is voor de Belastingdienst een structuuraanpassing voor de inkomstenbelasting en leidt tot een afname van complexiteit • Wijziging kan met ingang van het jaar t+2. Overgangsrecht voor bestaande periodieke giften kan worden overwogen.

28 Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35%	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Gelijker belasten van verschillende werkenden
Omschrijving van de maatregel	
• Verhoging van het box 2-tarief naar 30% of 35%.	
Achtergrond/rationale	
• Veel ab-houders in Nederland zijn tevens werkzaam in de eigen vennootschap als werknemer. Het inkomen van deze directeur-grootaandeelhouder (dga's) bestaat daardoor zowel uit een arbeidscomponent (het loondeel dat correspondeert met de arbeidsinzet) als een kapitaalcomponent (de winstgerechtigdheid vanuit het aandeelhouderschap). Aangezien de arbeidscomponent hoger wordt belast dan de kapitaalcomponent heeft een dga een fiscale prikkel om het arbeidsinkomen, zo laag mogelijk in te schatten om zo een groter deel als kapitaalinkomen te kunnen kwalificeren. • Het (gecumuleerde) marginale tarief van het kapitaalinkomen van de dga (Vpb + box 2) is sinds de invoering van de Wet IB 2001 steeds verder gedaald, waardoor het marginale tarief over het kapitaalinkomen van de dga steeds verder onder het marginale tarief over het arbeidsinkomen van de werknemer is komen te liggen. De fiscale prikkel om het inkomen zoveel mogelijk als kapitaalinkomen te kunnen kwalificeren is hierdoor toegenomen. • Aandachtspunt bij een verhoging van het box 2-tarief is dat dga's een grotere prikkel krijgen om belastingheffing in box 2 uit te stellen. • Een verhoging van het box 2-tarief draagt bij aan het bereiken van globaal evenwicht tussen dga's, ib-ondernemers en werknemers. Een hoger box 2-tarief zorgt daarnaast voor een hogere belasting op kapitaalinkomen, wat uiteindelijk ook de vermogensverdeling beïnvloedt. Om globaal evenwicht te bereiken is het verstandiger het lage Vpb-tarief af te schaffen, of anders het lage tarief te verhogen en/of de schijfgrens te verlagen.	
Effecten	
Economie	Een verhoging van het box 2 leidt er toe dat het arbeidsinkomen en kapitaalinkomen van een dga gelijker wordt belast. Dit vermindert de prikkel tot fiscaal gedreven inkomensverschuiving tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen bij de dga en draagt op deze wijze bij aan een neutraler en minder verstorend belastingstelsel. Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. Tegelijkertijd kan een verhoging van het box 2-tarief fiscaal gedreven winstinhouding op de langere termijn vergroten. Een verhoging van de box 2 verhoging zal de belastingdruk op het inkomen van de dga verhogen, wat een negatief effect kan hebben op investeringen.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	30%: € 0,3 miljard per jaar (lastenrelevante opbrengst) 35%: € 0,9 miljard per jaar (lastenrelevante opbrengst)
Overig	
Doenvermogen	Het gaat om een simpele aanpassing in de tarieven in box 2. Die zijn niet van invloed op het doenvermogen van de box 2 aandeelhouder.
Uitvoeringsaspecten	Betreft een parameterwijziging.

29. Tariefopstap in box 2	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Verminderen belastinguitstel in box 2

Omschrijving van de maatregel

Introductie van twee schijven in box 2 met een basistarief van 27% voor de eerste € 50.000 aan inkomsten per persoon en een tarief van 31% voor het meerdere. [61] Hierdoor wordt de aanmerkelijkbelanghouder gestimuleerd om jaarlijks (een deel van) de jaarwinst uit te keren.

Achtergrond/rationale

- Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten daadwerkelijk uitkeren. De IB-heffing in box 1 en de Vpb wordt wel jaarlijks betaald, terwijl de IB-heffing in box 2 pas plaatsvindt bij dividenduitkering of vervreemding van de aandelen. Dit geeft de ab-houder mogelijkheid om belastingbetaling in box-2 uit te stellen.
- De Commissie Regulering van werk adviseert een gelijke fiscale behandeling van alle werkenden. Ten aanzien van de dga adviseert de Commissie (het aandeel van de dga in) de winst van de vennootschap onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten. De maatregel gaat uitstel van belastingheffing tegen, waardoor het verschil in de fiscale behandeling tussen werknemers en dga's iets kleiner wordt.
- Uit Vpb-aangifte blijkt dat vennootschappen met 100% ab-houders de laatste jaren gemiddeld 22% van de beschikbare winst wordt uitgekeerd. Dit draagt bij aan vermogensopbouw in bv's door ab-houders, die in 2017 ongeveer € 400 miljard bedraagt.
- Er zijn logische, bedrijfseconomische motieven waarom een bv kiest om winst niet uit te keren. Het kan wenselijk zijn dat ondernemingen winst inhouden om de solvabiliteit en investeringscapaciteit te verhogen. Tegelijk wordt winstinhouding fiscaal gefaciliteerd. Zo kunnen dga's tussentijds lenen van de eigen bv om in privé over middelen te beschikken zonder box-2 belasting te betalen, en is de 'voorheffing' (het Vpb-tarief) gedaald terwijl het uitstelbare deel van de belastingheffing (box 2) gestegen is.
- Om tegenwicht te bieden aan de bestaande prikkels/faciliteiten is het daarom wenselijk de ab-houder aan te moedigen jaarlijks (een deel van) de winst in de bv uit te keren, in plaats van de winst bijvoorbeeld pas bij vervreemding van de aandelen in één keer te verzilveren.
- Een tariefopstapje in box 2 kan hieraan bijdragen. Het is daarbij wenselijk het opstaptarief niet teveel te laten verschillen. Een te groot verschil zorgt dat alleen nog winsten tot aan de inkomensgrens van het opstaptarief wordt uitgekeerd om een hoger belastingtarief te ontlopen.
- Een tariefopstap van 27% geldend vanaf een box 2-inkomen van € 50.000 en 31% voor het meerdere, maakt het voor ab-houders aantrekkelijker om jaarlijks dividend uit te keren en bijvoorbeeld niet alle winst pas bij verkoop van aandelen te verzilveren.
- Het globaal evenwicht wordt hiermee nog niet hersteld. Vanwege het grote verschil tussen het lage en het algemene vpb-tarief blijft de gecumuleerde belastingdruk op uitgekeerde winsten aanzienlijk lager dan het toptarief voor werknemers. Het afschaffen van het lage vpb-tarief is ook effectiever in het tegengaan van arbitrage. Wel komt met een tariefopstap in box 2 de belastingheffing van de ab-houder over de tijd dichter bij die van de werknemer en IB-ondernemer.

Effecten

Economie	De maatregel stimuleert een dga om jaarlijks winst uit te keren. Omdat het (fiscaal) minder aantrekkelijker wordt voor vennootschappen met ab-houders om winst in te houden, vermindert

[61] Bij het fiche verhoging box 2 tarief is een uniform tarief van 30% tot 35% wenselijk in het licht van globaal evenwicht. Onderhavig betreft het voorstel een lager opstaptarief in te voeren om winstuitkering te bevorderen.

	dit de arbitrage- mogelijkheden. Dit is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	€ 0,2 miljard per jaar (lastenrelevante opbrengst)
Overig	De schijven gelden, net als de schijven in box 1, per persoon. Twee ab-houders of fiscale partners worden lager belast dan één ab-houder met hetzelfde vermogen als de partners in totaal. Er is vanuit gegaan dat fiscale partners de box-2-inkomsten vrijelijk onder elkaar mogen verdelen, net als onder de huidige regeling.
Doenvermogen	
Uitvoeringsaspecten	Indien deze optie in samenhang wordt doorgevoerd met afschaffen lage Vpb-tarief blijft de 'totale' heffingsstructuur (Vpb + box 2) van de ab-houder bestaan uit 3 componenten. Zo niet, dan wordt de heffingsstructuur complexer. Er moet een nieuw tarief in de systemen worden gebouwd. Dit vergt een beperkte IV-aanpassing..

30. Het vrijstellen van woningen als hoofdverblijf voor de overdrachtsbelasting	
Thema	Eigen woning
Doel	Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning
Omschrijving van de maatregel	
• De verkrijging van een woning die door de verkrijger als hoofdverblijf gaat worden gebruikt, wordt vrijgesteld van overdrachtsbelasting.	
Achtergrond/rationale	
• Transactiebelastingen, zoals de OVB, beïnvloeden de prijs, volume en het tijdstip van transacties en werken in het algemeen relatief verstorend. • Hiermee beperkt de overdrachtsbelasting de verhuis- en arbeidsmobiliteit, het woongenot en de totstandkoming van (goede) matches op de arbeidsmarkt. • Daar staat tegenover dat door deze maatregel de (ondoelmatige) netto-stimulering van eigenwoningbezit toeneemt. Het ligt daarom voor de hand deze maatregel op te nemen als onderdeel van een pakket dat de netto-stimulering per saldo afbouwt.	
Effecten	
Economie	*Dynamiek woningmarkt:* • Deze maatregel bevordert doorstroming op de woningmarkt. De overdrachtsbelasting heeft het karakter van een verhuisbelasting en vermindert de prikkel om te verhuizen vanwege bijvoorbeeld andere woonwensen of een andere baan. • Studies van het CPB laten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5% en tot 3 à 10% extra verhuizingen (CPB, 2012). *Effect op huizenprijzen* • Het afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt tot een verlaging van de netto woonlasten van de gemiddelde eigenaar-bewoner. Dat stimuleert de vraag naar koopwoningen. • De woningprijzen zullen hierdoor naar verwachting stijgen. Een grove schatting o.b.v. een eerdere doorrekening komt uit op een prijsstijging van 0,9%. De maatregel is daarmee prijsopdrijvend. • Gezien de lasten van de overdrachtsbelasting vrijwel volledig zijn verdisconteerd in de woningprijzen, is het effect op de toegankelijkheid de woningmarkt gering. *Verschuiving huur-koop:* • Het aandeel van koopwoningen neemt beperkt toe. Het aandeel van de huursector in de woonconsumptie zal hierdoor licht dalen. Doordat de relatieve positie van beleggers verslechtert bestaat het risico dat investeerders/beleggers zich afwenden van woningmarkt omdat rendement naar verwachting te laag zal zijn (in combinatie met andere kabinetsmaatregelen gericht op de woningmarkt zoals de zelfbewoningsplicht en de huurprijsregulering). *Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:*

	• Op korte termijn nemen vermogensrisico's af door stijgende huizenprijzen. Op lange termijn nemen deze mogelijk toe doordat eigenwoningbezit toeneemt.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	De budgettaire kosten van de maatregel bedragen jaarlijks structureel € 1,0 miljard, ofwel, circa 1/5^{e} van de totale OVB-opbrengst.
Doenvermogen	Omdat de verkrijging van woningen in meer gevallen vrijgesteld wordt dan bij de startersvrijstelling is het voor de burger en het notariaat eenvoudiger. Zij hoeven niet langer rekening te houden met een bepaalde grens (thans €400.000) of een bepaalde leeftijd (meerderjarig – 35) om géén OVB te hoeven betalen voor verkrijgen van een woning. Ook kan de vrijstelling meerdere keren worden toegepast.
Uitvoeringsaspecten	De maatregel zorgt naar verwachting voor een reductie in de complexiteit aangezien er nu nog slechts één (algemeen) tarief zal zijn in de overdrachtsbelasting, van 10,1% in 2023. Het definitieve oordeel over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst verloopt via een uitvoeringstoets.

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen

31. Invoering forfaitair rendement box 2	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen belastinguitstel in box 2 Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen
Omschrijving van de maatregel	
Voorheffing van jaarlijks 4% van het vermogen van de vennootschap. Aan het eind (bij verkoop) moeten alleen de werkelijk behaalde inkomsten belast zijn en dient er dus verrekening plaats te vinden (voorstel Commissie Van Dijkhuizen).	
Achtergrond/rationale	
• Een verschil tussen box 1- en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als zij winsten in privé ontvangen. De IB-heffing in box 1 en de Vpb wordt wel jaarlijks betaald, de IB-heffing in box 2 pas bij dividenduitkering of vervreemding van de aandelen. De Commissie Van Dijkhuizen en ook de Commissie Borstlap adviseert jaarlijks inkomen in aanmerking te nemen bij de ab-houders. • Een jaarlijkse (minimum-)heffing in box 2 draagt bij aan het evenwicht tussen box 1- en box 2-ondernemers. Tevens zorgt een jaarlijkse forfaitaire (voorheffing) in box 2 dat het minder interessant wordt om box 3-vermogen te beleggen in de vennootschap, waardoor er ook meer evenwicht tussen box 2 en box 3 ontstaat. • Het voorstel van Van Dijkhuizen werkt als volgt: het inkomen in box 2 wordt ten minste gesteld op een percentage van het fiscale eigen vermogen van de vennootschap waarin de aandelen worden gehouden. In het geval het daadwerkelijk uitgekeerde dividend lager is dan het forfaitaire rendement, wordt het verschil bij de verkrijgingsprijs opgeteld, zodat bij vervreemding geen dubbele heffing plaatsvindt. Over de levensloop verandert de lastendruk in beginsel dus niet. • Een soortgelijke regeling is binnen het box 2-stelsel bekend voor de vrijgestelde beleggingsinstellingen.[62] • Met de sterke politieke en maatschappelijke wens om voor box 3 van de forfaitaire benadering af te stappen is het wellicht niet het meest voor de hand liggend om een forfaitair rendement in box 2 in te voeren. Het gaat hier overigens wel om een forfaitaire voorheffing. • Ook is de vraag hoe moet worden omgegaan met negatief eigen vermogen. • Aan het inhouden van winst kan verder een fiscaal motief ten grondslag liggen (belastinguitstel), maar ook een bedrijfseconomisch motief (reserverings- en/of investeringsfunctie). Een onderscheid maken naar functie van ingehouden winst druist tegen de werking van de Vpb in, waarin vennootschappen worden verondersteld hun onderneming te drijven met behulp van hun hele vermogen. Omdat de grondslag van het forfaitair rendement het eigen vermogen van een vennootschap betreft is de heffing een stimulans om de onderneming met vreemd vermogen te financieren dan wel vanuit privé te financieren (terbeschikkingstelling). Ook wordt het aantrekkelijk om vermogen te storten in deelnemingen. • Eventueel kan ook een andere grondslag dan het fiscale eigen vermogen worden genomen. Indien de werkelijke waarde van de onderneming waarover het forfaitaire rendement in aanmerking wordt genomen wordt genomen, dan zal de waardebepaling zeer complex worden. De aandelen worden namelijk veelal gehouden door één of een zeer beperkt aantal aandeelhouders en zelden verkocht waardoor een transactie met een derde vaak niet	

[62] Aan de vrijgestelde beleggingsinstelling zijn strikte voorwaarden verbonden. Door deze voorwaarden zijn enkele nadelen van de forfaitaire heffing die hierna zijn beschreven niet van toepassing op de vrijgestelde beleggingsinstelling.

voorhanden is. Dit zal in de praktijk ook tot veel discussie leiden. De vaststelling van de winst van de vennootschap(pen) is daarbij veelal nog niet afgerond ten tijde van het doen van de aangifte inkomstenbelasting (het boekjaar is mogelijk wel afgerond, maar het opstellen van de jaarcijfers duurt veelal langer), waardoor het nog complexer is de waarde van de aandelen vast te stellen. Ook dient te worden bezien hoe om te gaan met verschillende typen/soorten aandelen. Indien een aanmerkelijkbelanghouder enkel een stemrecht heeft of een beperkt winstrecht dringt zich de vraag op of eenzelfde rendement in aanmerking moet worden genomen en over welke waarde, aangezien de waarde van de vennootschap immers niet volledig toe te rekenen is aan de aandeelhouder.

- Indien de ab-houder een aanmerkelijk belang heeft in een vennootschap met deelnemingen, moet de consolideerde waarde van het concern als grondslag worden genomen. Verschillende aannamen dienen te worden gemaakt, zoals de wijze waarop deelnemingen worden gewaardeerd, hoe om moet worden gegaan met buitenlands vermogen, op welke wijze deelbelangen worden meegewogen in de waarde van de aandelen etc.

Effecten

Economie	De huidige situatie maakt het drijven van een onderneming in box 2 door belastinguitstel bij hogere winsten fiscaal aantrekkelijker dan ondernemen in box 1. Wanneer deze keuze fiscaal gedreven is heeft dat effecten op de allocatie van de arbeidsmarkt en de productiviteit van de economie als geheel. Met deze maatregel gaan ondernemers in box 2 een deel van de box 2-belasting eerder betalen waardoor er minder sprake is van afstel.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	De maatregel bewerkstelligt dat op eerder moment heffing plaatsvindt en betreft dus geen additionele heffing. In de structurele situatie treedt alleen een budgettaire opbrengst op in situaties die nu zouden leiden tot afstel. De budgettaire opbrengst bedraagt (x € miljoen):

In miljoen euro	2023	2024	2025	Struc.
Forfaitaire heffing in box 2.	810	769	729	43

Overig	-
Doenvermogen	De fiscaliteit wordt voor de AB-ondernemer ingrijpend veranderd. Er wordt opnieuw met een forfait gerekend, wat als onrechtvaardig kan worden gezien als het daadwerkelijke inkomen uit het AB-vermogen kleiner is dan het forfait. Dat kan de mentale belasting voor de AB-ondernemer vergroten.
Uitvoeringsaspecten	• Deze maatregel (nieuwe heffing) maakt het stelsel complexer en vergt handhavingscapaciteit omdat belastingplichtigen vaker zullen verzoeken tot vaststelling van de verkrijgingsprijs. • Deze maatregel gaat gemoeid met zeer omvangrijke systeemwijzigingen met de daarbij behorende complexiteit, doorlooptijd en kosten.

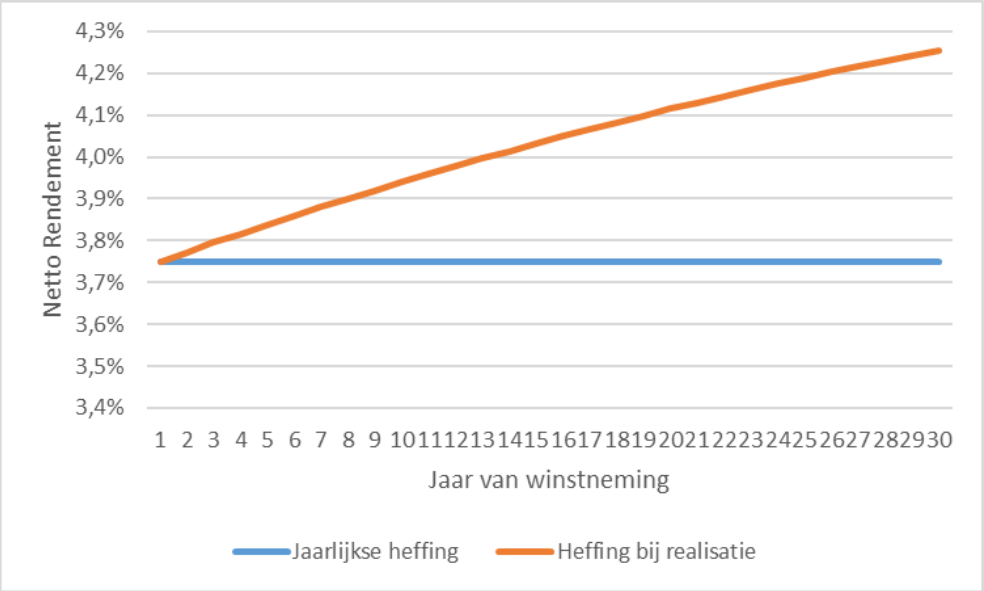
32. Rente over ingehouden winsten in de bv belasten in box 2	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Voorkomen uitstel van box 2-heffing Gelijker belasten van verschillende vermogensvormen

Omschrijving van de maatregel

- Op het niveau van de ab-houder belasten van nettowinsten die niet worden uitgekeerd door de vennootschap.
- Wanneer een bv over de looptijd meer winst realiseert dan het aan dividend uitkeert, wordt een percentage hiervan (bijv. 4%) bij ab-houders in aanmerking genomen als (toegerekend) rentevoordeel. Dit percentage wordt belast tegen het box 2-tarief.

Achtergrond/rationale

- Een verschil tussen box 1-ondernemers en box 2-ondernemers is dat box 2-ondernemers (een deel van de) belasting pas betalen als de door hen gehouden vennootschappen winsten daadwerkelijk uitkeren. De IB-heffing in box 1 (over het loon) en de Vpb (over de winst) wordt wel jaarlijks betaald, de IB-heffing in box 2 pas bij dividenduitkering.
- De mogelijkheid van ab-houders om inkomen, en dus belasting, uit te stellen kent een rentevoordeel. Het rentevoordeel komt tot stand omdat belastingheffing in box 2 pas plaats vindt bij realisatie, terwijl de middelen in de bv zonder box 2-belasting kunnen renderen. Dit maakt het aantrekkelijk om winst niet uit te keren, omdat het nettorendement (het rendement per jaar ná box 2-belasting) toeneemt over de tijd, ook bij een constant bruto rendement. Bij een jaarlijkse heffing speelt geen rentevoordeel. Figuur onderstaand is een gestileerd voorbeeld bij een bruto rendement van 5%, een box-2-tarief van 25%, en geen Vpb.



Voorstel

- Om deze prikkel tegen te gaan is het te overwegen om het rentevoordeel dat volgt op door de bv ingehouden winst in aanmerking te nemen in box 2 als voordeel uit aanmerkelijk belang.
- In de praktijk betekent dit dat fiscale winsten en uitgekeerde dividenden van iedere bv over de tijd worden gevolgd.
- Kwantificeren van het rentevoordeel is lastig, zeker op individueel niveau, dat is op het niveau van de ab-houder. Daarom is een algemene inschatting noodzakelijk.

- Wanneer in een jaar de som van in het verleden behaalde winsten groter is dan de som van uitgekeerde dividenden, is sprake van per saldo winstinhouding, met bovengenoemd voordeel. (Bijvoorbeeld) 4% van dit saldo wordt daarom bij de ab-houder - naar rato van zijn/haar aandeel- als belastbaar inkomen in aanmerking genomen.
- Indien een bv jaarlijks alle winst uitkeert, verandert niets t.o.v. de huidige situatie. Ook wanneer een bv niet winstgevend is, verandert niets (i.t.t. variant Dijkhuizen, waarbij wel belasting geheven wordt). Extra belastingheffing vindt plaats alleen indien en naar rato van hoeveel winst wordt ingehouden. De prikkel hiertoe vermindert daarom.
- Omdat gerekend wordt met een algemeen geldend forfaitair rendement en niet alle ingehouden winsten in die mate zullen renderen, ligt een vergelijkbare weerstand als bij box 3 in de lijn der verwachting.

Nog grote vraagtekens bij de uitwerking

- Het idee om ingehouden winst van een bv bij de ab-houder als inkomen in aanmerking te nemen wordt vaker voorgesteld maar is in de praktijk nieuw. Alle beleidsmatige consequenties zijn daarom nog lastig te overzien. Een eerste inventarisatie levert nog belangrijke uitzoekpunten op. Een aantal punten:
- Hoe moet worden omgegaan met in het buitenland behaalde winsten?
- Het is nog de vraag in hoeverre verliesverrekening een rol gaat spelen in deze maatregel. Mogelijk wordt voorgesteld om de fiscale winst, na verrekening in de Vpb, te gebruiken. Maar indien in enig jaar een onverrekend verlies voor de vennootschap resulteert, is het nog onduidelijk of en hoe deze maatregel voorziet in een terugbetaling of verrekening van belasting.
- Daarnaast geldt een timingsissue, winsten behaald in jaar t worden pas na afronding van dat jaar vastgesteld en later in de Vpb betrokken dan het moment waarop de ab-houder zijn aangifte inkomstenbelasting doet. Leidt de fiscale verliesverrekening in de Vpb ertoe dat aanslagen in de inkomstenbelasting opnieuw moeten worden berekend?
- Doordat de maatregel aansluiting zoekt bij het volledig uitkeren van de winst door een vennootschap heeft de maatregel grote impact voor de ab-houders die beperkte invloed hebben op het dividendbeleid van de vennootschap of binnen hun eigen soortaandeel hebben gekozen voor volledig uitkeren. [63] Met name die laatste groep kan ook worden geconfronteerd met een heffing vanwege niet-uitgekeerde winst terwijl zij juist volledig voldoen aan de doelstelling van de maatregel, zij keren immers alle winst uit die hen is toe te rekenen. Als andere aandeelhouders echter niet besluiten uit te keren, dan geldt er een rentevoordeel op het niveau van de bv. Dat rentevoordeel zou dan eigenlijk niet een de ab-houders moeten worden toegerekend die wel al hun winst laten uitkeren. Hier dient in de verdere uitwerking van de maatregel rekening mee te worden gehouden.
- Deze maatregel kent grote uitdagingen voor de uitvoering. Het is in ieder geval noodzakelijk om jaarlijks alle verbindingen tussen ab-houders en hun bv's in beeld te hebben, en om door holdingstructuren heen te kunnen kijken. Voor deze variant is het bovendien wenselijk de fiscale winst in de bv vast te stellen vóór de aangifte inkomstenbelasting, wat in de praktijk niet het geval is. Ook is de toerekening van winsten van een vennootschap aan een aandeelhouder zeer complex. Tracking stock, soortaandelen of andere (bijv. cumulatief preferente) winstgerechtigdheid maakt een toerekening van winst aan een ab-houder beperkt uitvoerbaar voor de Belastingdienst en bovendien complex voor de belastingplichtige.

[63] Beursgenoteerde bedrijven die fors winstgevend zijn keren veelal niet al hun winst uit. Zij lopen dus vrijwel standaard tegen deze maatregel aan. Een beursgenoteerde vennootschap met een winstreserve van een paar miljard betaalt dan al gauw enkele 100'en miljoenen aan extra belasting (ook bij herinvestering / uitbreiding etc.)

• Ingehouden winsten die een functie hebben in de vennootschap worden ook belast, ook al is daarbij niet per se sprake van uitstel van belastingheffing.	
Effecten	
Economie	-
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	Deze maatregel levert een budgettaire opbrengst. De effecten van deze maatregel zijn niet te kwantificeren omdat de benodigde grootheden niet in de aangifte voorhanden zijn.
Overig	De maatregel ligt gevoelig in internationale verhoudingen, nu een uitstel wordt verondersteld en vervolgens belast. Onderdeel van dit uitstel zijn ook de winsten die niet onder het Nederlands heffingsbereik vallen. Er zijn geen praktische toepassingen van een dergelijk systeem bekend.
Doenvermogen	Dit voorstel kan voor de belastingplichtige als onrechtvaardig doen overkomen, gezien weer op basis van een forfaitair rendement wordt gewerkt. Daarnaast is de uitvoering voor de belastingplichtige complex: zo heeft de belastingdienst veel informatie van de belastingplichtige nodig, en zal de AB-ondernemer rekening willen houden met verliesverrekening. Dit alles vergroot de mentale belasting voor bedrijven die dit aangaat.
Uitvoeringsaspecten	De maatregel is zeer complex en zal grote uitdagingen in de uitvoering kennen. Er zijn geen toepassingen van een dergelijke regeling in andere landen bekend.

33. Invoeren gebruikelijk kapitaalregeling	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Betere inschatting van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen dga Gelijker belasten van verschillende werkenden

Omschrijving van de maatregel

Invoeren van een gebruikelijk kapitaalregeling. De gebruikelijkloonregeling wordt afgeschaft. Met de gebruikelijk kapitaalregeling wordt eerst het kapitaaldeel van de winst bepaald. Het restant van de winst wordt dan beschouwd als arbeidsinkomen. Het kapitaaldeel wordt met Vpb belast en het arbeidsinkomen in box 1. De box 2 heffing blijft bestaan.

Achtergrond/rationale

- Onder de huidige gebruikelijkloonregeling wordt het arbeidsinkomen eerst geschat, waarbij het resterende inkomen wordt gezien als kapitaalinkomen. Het arbeidsinkomen wordt bij de ab-houder belast als loon. Het kapitaalinkomen wordt eerst bij de vennootschap belast met Vpb en daarna bij uitkering aan de ab-houder in box 2.
- Alternatief is om juist eerst het kapitaaldeel te schatten, waarbij het restant wordt aangemerkt als arbeidsinkomen. De gebruikelijkloonregeling wordt dan afgeschaft. Om het kapitaalinkomen te schatten wordt uitgegaan van een verondersteld rendement op het kapitaal van de bv. De belasting van 'arbeidsinkomen' en 'kapitaalinkomen' blijft hetzelfde als nu. Het arbeidsinkomen wordt dan bij de ab-houder belast in box 1. Het kapitaalinkomen wordt eerst bij de vennootschap belast met Vpb en daarna bij de ab-houder in box 2.
- In sommige systemen voor duale inkomstenbelasting wordt het (risicovrije) kapitaaldeel alleen met Vpb belast. In dit fiche is ervoor gekozen om voor dit deel de box 2 heffing in stand te laten.
- Zowel voor het rendement (brutowinst, nettowinst, geconsolideerde NL'se winst etc.) als het kapitaal (eigen vermogen van de vennootschap, fiscale boekwaarde van de activa etc.) kunnen verschillende grondslagen bestaan. Hierin dient bij de uitwerking een keuze te worden gemaakt.
- Onder de huidige regeling is voor het bepalen van het arbeidsinkomen geen bepaling van de totale winst van de ab-houder nodig. Bij een gebruikelijkkapitaalregeling is dat wel het geval. Dit betekent dat de vennootschap fiscaal transparant moet worden: alle winst wordt als onderdeel van het belastbaar inkomen toegerekend aan de aandeelhouder(s).
- Conform het (voormalige) Noorse model wordt voor de ab-houders eerst het kapitaalinkomen geschat aan de hand van een risicovrij rendement over het kapitaal. Dit kan door uit te gaan van het rendement op driemaandoverheidsobligaties (circa -0,4%) plus een risico-opslag. Een andere mogelijkheid is om aan te sluiten bij het forfaitaire rendement op overige bezittingen in box 3 (5,28%).
- Als grondslag voor kapitaal kan het fiscaal eigen vermogen of de fiscale waarde van activa gelden. Dit is uitvoeringstechnisch het eenvoudigst, omdat beide waarden jaarlijks wordt vastgesteld via de aangifte Vpb. Aan de andere kant geeft het fiscale vermogen niet de werkelijke waarde van de onderneming aan en is het gemakkelijk te manipuleren door bijvoorbeeld vermogen in dochtervennootschappen of in buitenlandse deelnemingen onder te brengen.
- De geconsolideerde waarde economisch verkeer van de aandelen sluit beter aan bij de werkelijkheid (dit is immers de totale waarde van alle aandelen in alle vennootschappen waar de ab-houder belang in heeft), maar is lastig te bepalen wanneer de aandelen niet regelmatig of op de beurs verhandeld worden. Er wordt op dit moment niet naar gevraagd, noch in de Vpb-aangifte van de vennootschap, noch in de IB-aangifte van de ab-houder. Een

dergelijke waardering is bovendien vreemd aan het fiscale stelsel, waar fiscale winstregels leidend zijn.

- Een belangrijk aandachtspunt van het kapitaal is het volgende. De consolidatie van vermogen dient op groepsniveau, inclusief buitenland, plaats te vinden (anders is ontwijkingsrisico te groot). Het internationale belastingrecht staat echter niet zonder meer toe belasting te kunnen heffen over kapitaal dat niet tot de belastinggrondslag in NL behoort (bijvoorbeeld omdat dit is ondergebracht in een dochtervennootschap in het buitenland). Mogelijk komt door deze wijziging een grote stroom kapitaal richting Nederland (dit vermindert immers de belastingdruk van de aandeelhouders).
- Restricties binnen het civiele recht over het mogen uitkeren door de vennootschap worden buiten beschouwing gelaten. Een vennootschap die door ons civiele recht weerhouden zou worden om dividend uit te keren vanwege de zekerheid voor de schuldeisers wordt door dit stelsel gedwongen de winst in dat jaar alsnog uit te keren (als arbeidsinkomen).
- Dezelfde aandachtspunten die gelden voor het bepalen van het gebruikelijk kapitaalinkomen gelden voor het bepalen van het arbeidsinkomen. Om het arbeidsinkomen te bepalen moet eerst de geconsolideerde winst van de ab-houder worden bepaald. Indien de winst niet geconsolideerd wordt, kan de fiscale winst en daarmee het arbeidsinkomen laag gehouden worden door winsten van dochtermaatschappijen niet uit te betalen aan de holding waar de ab-houder zijn aandeel in heeft. Vennootschappen die in het huidige stelsel bijvoorbeeld zouden kiezen om gemaakte winsten te gebruiken om kapitaal aan te vullen (doordat het kapitaal in waarde is gedaald door bijv. afschrijvingen), dienen namelijk in dit stelsel een relatief hoog arbeidsinkomen (rendement op kapitaal is immers laag) uit te betalen en daardoor meer belasting betalen waardoor er minder overblijft om kapitaal aan te vullen.
- Een complicerende factor voor het rendement is dat de waarde van het rendement pas naderhand vast te stellen is (het arbeidsinkomen wordt dus een jaar later bepaald, wanneer de winstcijfers van de vennootschappen bekend zijn). Ook is het de vraag hoe om te gaan met bijvoorbeeld stemrechtloze aandelen of tracking stock (aandelen die gekoppeld zijn aan in de structuurgelegen vermogen) in het toerekenen van winsten voor de gebruikelijkkapitaalregeling.
- Bij een gebruikelijkkapitaalregeling is het mogelijk dat het forfaitaire kapitaalinkomen hoger is dan de winst. De vraag is dan of hierin verrekening mogelijk binnen box 2 dan wel box 1 (negatief arbeidsinkomen?). Hierin dient uiteraard te worden meegewogen dat een dergelijke verliesverrekening uitvoeringstechnische uitdagingen omvat.
- Charme van de regeling is dat de dga die als ondernemer geen of een geringe inzet heeft van kapitaal nagenoeg volledig arbeidsinkomen geniet. Hierdoor is het niet langer mogelijk voor een dergelijke dga om een groot deel van zijn winst om te zetten in kapitaalinkomen.
- Hoewel Noorwegen als het voorbeeld wordt gezien van een duaal inkomstenbelastingsysteem, heeft Noorwegen in 2006 een splitsing tussen kapitaal- en arbeidsinkomen op basis van (een soort van) gebruikelijk kapitaalregeling voor actieve aandeelhouders losgelaten. Dit omdat de grote tariefsverschillen tussen belasting op arbeid en die op kapitaal leidden tot belastingontwijking op grote schaal (splitsing kon worden ontgaan door geen actieve aandeelhouder meer te zijn), met lagere belastingontvangsten als gevolg.
- Door het marginale tarief in box 1 en het gecumuleerde marginale tarief van de Vpb en box 2 globaal gezien aan elkaar gelijk te houden, kan een dergelijke ontwijking worden voorkomen.

Effecten	
Economie	Fiscaal gedreven uitstel van winstneming wordt met dit systeem voorkomen. Ook worden inkomensverschuivingen aangepakt, mits de

	(gecumuleerde) tarieven ongeveer gelijk worden aan die van box 1, waardoor het systeem neutraler en minder verstorend wordt.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen aan de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	In hoeverre deze maatregel macro gezien leidt tot een groter arbeidsdeel van de winst dan in de huidige situatie en daarmee hogere belastingontvangsten dan in de huidige situatie met een gebruikelijk loon, is afhankelijk van het slagen van de consolidatie en de verdere invulling van het systeem (bv. negatief arbeidsinkomen).
Overig	In geval van ab-houders die niet werkzaam zijn in hun eigen bv kan het problematisch zijn om een deel van de winst als 'arbeidsinkomen' te definiëren.
Doenvermogen	Dit betreft een grote aanpassing in de fiscaliteit voor AB-ondernemers. Dit kan de mentale belasting vergroten. Deze aanpassing vereist dat belastingplichtigen die dit aangaat goed voorbereid worden over wat van hun wordt verwacht.
Uitvoeringsaspecten	• Zeer complex en is een forse ingreep in box 2. Voor een robuuste regeling worden veel extra gegevens van belastingplichtigen (geconsolideerd vermogen en geconsolideerde winst) gevraagd. Onderzocht moet worden of een aandeelhoudersregister naar Noors model hierbij behulpzaam kan zijn. • De maatregel zal leiden tot nieuwe discussies in het toezicht en verzoeken om vooroverleg.

34. Verknopen pensioen in eigen woning	
Thema	Lange balansen
Doel	Harmoniseren van vermogensopbouw over de levensloop
Omschrijving van de maatregel	
Deze maatregel kent twee mogelijke varianten. Huiseigenaren krijgen de mogelijkheid ofwel om tijdelijk minder pensioenvermogen in de tweede pijler op te bouwen, ofwel om eenmalig pensioenvermogen uit de tweede pijler te onttrekken. Aan deze mogelijkheid wordt een vermogenstoets verbonden. Hoe lang de tijdelijke premiestop mag duren, of hoeveel pensioenvermogen vroegtijdig opgenomen mag worden, kan eventueel ook worden begrensd.	
Achtergrond/rationale	
• Veel huishoudens bouwen vermogen op door pensioenopbouw in de tweede pijler, vrije besparingen en aflossing van de eigenwoningschuld. Dit kan leiden tot een hoog vervangingsratio aan pensioeninkomen ten opzichte van het inkomen tijdens het werkende leven. • Het grootste deel van eigenwoningbezitters heeft een netto vervangingsratio van meer dan 100% en eigenwoningbezitters hebben gemiddeld een 20%-punt hoger netto vervangingsratio dan huurders.[64] Vanuit het oogpunt van een optimale spreiding van bestedingen over de levensloop is er een groep huiseigenaren die meer oudedagsvoorzieningen opbouwt dan wenselijk. • Deze maatregel stelt huiseigenaren in staat om de pensioenopbouw beter af te stemmen op de individuele behoefte en andere vermogenscomponenten. Gebruik van deze maatregel leidt tot een lager pensioen en mogelijk tot een meer gewenste verdeling van bestedingen over de levensloop. • De vermogenstoets zorgt ervoor dat het verwachte netto vervangingsratio na gebruik van deze maatregel niet lager wordt dan 100%. • De variant met de tijdelijke premiestop heeft betrekking op zowel het werknemers- als het werkgeversdeel van de premie. Dat is van belang met het oog op de pensioenregelingen waarbij de werkgever de gehele of het grootste deel van de premie voor zijn rekening neemt. • Jongere huiseigenaren hebben nog relatief weinig pensioenaanspraken opgebouwd. Voor hen is er daarom weinig pensioenvermogen om te onttrekken uit de tweede pijler. De variant met de tijdelijke premiestop is voor hen een betere uitkomst.	
Effecten	
Economie	De mogelijkheid voor huiseigenaren om de opbouw van pensioenvermogen in de tweede pijler af te remmen, of om te keren, heeft effecten voor de woningmarkt. Doorstromers zullen als gevolg van deze maatregel extra bestedingsruimte krijgen ten opzichte van starters. Vermoedelijk zal deze bestedingsruimte de huizenprijzen doen stijgen.
Vermogensverdeling	Deze maatregel treft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	• Deze maatregel leidt vanwege het vervallen van de omkeerregel tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen.

[64] Zie figuur 4 van Rapportages werkgroepen als bijlage van Perspectiefnota Toekomst pensioenstelsel (2016), p. 19.

	• Het hogere loon als gevolg van een tijdelijke premiestop zorgt ervoor dat sommige huiseigenaren in een hogere belastingschijf terecht komen of minder recht hebben op inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. Het hogere belastbare vermogen als gevolg van een eenmalige onttrekking zorgt ervoor dat sommige huiseigenaren boven de vrijstelling in box 3 uitkomen. Dit drukt de potentiële baten van deze maatregel.
Overig	• Uit een eerder verkenning kwam naar voren dat dergelijke opties mogelijk in tegenspraak zijn met Europees recht.[65] In het huidige pensioenstelsel lijken deze opties dus juridisch niet mogelijk. Hoewel in het nieuwe pensioenstelsel sommige bezwaren mogelijk worden weggenomen, is er geen juridische analyse gedaan. • De mate waarin keuzemogelijkheden kunnen worden aangeboden is afhankelijk van de contractvorm. Naarmate het pensioencontract minder wordt gekenmerkt door collectieve risicodeling, zoals in het aankomende nieuwe pensioenstelsel, is er meer ruimte voor keuzemogelijkheden die tegemoet komen aan individuele voorkeuren. Desondanks heeft keuzemogelijkheid gevolgen voor de verplichtstelling. • Deze maatregel gaat gepaard met averechtse selectie-effecten op basis van individueel te verwachten sterftekansen. In de uitkeringsfase van het pensioen is het noodzakelijk dat er voldoende collectiviteit blijft bestaan om langlevenrisico te kunnen delen. Door deze maatregel kunnen huiseigenaren minder pensioenvermogen opbouwen wanneer zij verwachten dat de solidariteit in hun nadeel werkt op basis van hun levensverwachting (antiselectie). • Deze maatregel heeft consequenties voor het beleggingsbeleid van zowel pensioenuitvoerders als huiseigenaren. Pensioenuitvoerders zullen minder illiquide beleggingen aan moeten houden, hetgeen het beleggingsresultaat negatief kan beïnvloeden. Huiseigenaren die gebruik maken van de maatregel hebben een minder gediversifieerd vermogen, hetgeen hen vatbaarder maakt voor waarde-schommelingen van specifieke vermogenscomponenten. • In het aankomende nieuwe pensioenstelsel verschuift het gewicht van de pensioenopbouw naar het begin van de carrière. Een tijdelijke premiestop heeft voor jongere huiseigenaren daarom grotere gevolgen voor het uiteindelijke behaalde pensioen. • Per saldo ontstaat het risico voor jongere deelnemers dat veel pensioenopbouw wordt misgelopen in ruil voor een relatief bescheiden voordeel. Een Pwc rapport toont een rekenvoorbeeld waar 5.000 euro meer nu vrij beschikbaar voor een jonge deelnemer betekent dat er later 40.000 euro minder pensioenvermogen zal zijn opgebouwd.[66] • De variant waarbij starters pensioenvermogen onttrekken uit hun aanspraken is effectiever ná de pensioenhervorming. De doorsneesystematiek is dan afgeschaft, waardoor de

[65] SZW, 2015, Verkenning mogelijkheid inzetten pensioen voor aflossing woningschuld.
[66] Pwc, 2021, Nieuwe keuzemogelijkheden aanvullend pensioen, maart 2021.

	pensioenaanspraak en het pensioenvermogen van de (jonge) deelnemer met elkaar in lijn worden gebracht. Dit vergroot de mogelijkheden voor (jonge) deelnemers om eenmalig pensioen te onttrekken.
Doenvermogen	• Deze maatregel raakt huiseigenaren met een relatief hoog vervangingsratio die pensioenvermogen opbouwen, of opgebouwd hebben, in de tweede pijler. • Het basispad is om geen gebruik te maken van de maatregel. De maatregel werkt derhalve middels opt-in. • Deze maatregel kan ertoe leiden dat zij fouten maken in hun financiële planning. Dit vergroot het risico dat het oudedagsinkomen niet toereikend is en kan ertoe leiden dat een groter beroep op collectieve voorzieningen wordt gedaan. • Onderzoekers laten zien dat niet alleen specialistische kennis, maar ook elementaire kennis over pensioen ontbreekt bij een groot deel van de bevolking.[67] Dat impliceert dat de kans groot is dat wanneer individuen aan zichzelf worden overgelaten, een deel van hen verkeerde beslissingen zal nemen over het pensioen.[68] • Keuzebegeleiding is vereist om huiseigenaren te informeren over het feit dat gebruik van deze maatregel gepaard gaat met mogelijk ingrijpende financiële en fiscale consequenties. • Vermogenstoetsing en begrenzing van de maatregel beperken het beroep op het doenvermogen van huiseigenaren. Dit gaat echter ten koste van de potentiële baten van de maatregel.
Uitvoeringsaspecten	• In beide varianten ontstaan er aanzienlijke uitvoeringslasten. Met de tijdelijke premiestop slaan die vooral neer bij werkgevers. Zij moeten in hun administratie verankeren dat de premies van afzonderlijke medewerkers (na aftrek van loonbelasting en premies) worden gestort op de juiste rekening (loonrekening dan wel pensioenrekening). Met het bedrag ineens slaan de uitvoeringslasten vooral bij pensioenuitvoerders neer. Zij moeten onder andere in hun systemen de mogelijkheid van afkoop op gaan nemen. Ook de Belastingdienst, kredietverstrekkers en toezichthouders lopen in beide varianten aan tegen extra uitvoeringslasten. • Begrenzing, vermogenstoetsing en keuzebegeleiding gaan gepaard met een stijging van de uitvoeringskosten.

[67] Lusardi, Annamaria, Maarten van Rooij en Rob Alessie, 2012, Financial literacy, retirement planning, and household wealth, Economic Journal 122, pp. 449-478.
[68] Folmer, Kees, Marcel Lever, Eduard Ponds, Bastiaan Starink en Ed Westerhout, 2018, Effecten van meer keuzevrijheid bij pensioenuitkering, Netspar Design Paper 105, augustus 2018.

35. Meer flexibele pensioenopbouw	
Thema	Lange balansen
Doel	Evenwichtigere opbouw van pensioenvermogen over de levensloop
Omschrijving van de maatregel	
Werknemers krijgen de mogelijkheid om tijdelijk minder pensioenvermogen in de tweede pijler op te bouwen. Aan deze mogelijkheid wordt geen bestedingsdoel verbonden. Hoe lang de tijdelijke premiestop mag duren, wordt begrensd. De verminderde pensioenopbouw kan later vrijwillig ingehaald worden.	
Achtergrond/rationale	
• Het Nederlandse pensioenstelsel houdt weinig rekening met de levensloop en persoonlijke omstandigheden van werknemers. Het is vaak niet mogelijk om met de ingelegde pensioenpremie af te wijken van wat wordt voorgeschreven binnen de pensioenregeling. • Afwijken van de voorgeschreven pensioenpremie kan een uitkomst zijn voor jonge huishoudens die tijdens het 'spitsuur' van hun leven de financiële middelen nodig hebben om de eigen woning en kinderen te bekostigen. Hoewel de doelgroep mensen in de spitsuur van hun leven lijkt te zijn, is er geen beperking voor andere leeftijdsgroepen om gebruik te maken van deze mogelijkheid. Ook zijn er geen beperkingen m.b.t. de besteding van extra middelen. • Daarnaast hebben veel huishoudens weinig liquide vermogen, waardoor ze geen gebruik van hun vermogen kunnen maken in tijden van financiële nood.[69] Vermogen zit vaak vast in de eigen woning of in de pensioenaanspraken. Financiële nood kan ontstaan door uiteenlopende redenen zoals inkomensverlies, ziekte, scheiding en onverwachte uitgaven. • Werknemers krijgen de keuze om gedurende een periode minder pensioenpremie in te leggen dan wordt voorgeschreven binnen de pensioenregeling. Zo kan deze looncomponent tijdelijk gebruikt worden voor bovengenoemde doeleinden. • Deze maatregel heeft betrekking op zowel het werknemers- als het werkgeversdeel van de premie. Dat is van belang met het oog op de pensioenregelingen waarbij de werkgever de gehele of het grootste deel van de premie voor zijn rekening neemt. • De verminderde pensioenopbouw kan later vrijwillig ingehaald worden door te faciliteren dat werknemers gedurende een periode meer pensioenpremie kunnen inleggen dan wordt voorgeschreven binnen de pensioenregeling. Als alternatief kan de fiscale ruimte in de derde pijler benut worden (mits beschikbaar).	
Effecten	
Economie	Door de lage liquide vermogens is het voor veel Nederlandse huishoudens lastig om financiële mee- en tegenvallers uit te smeren over de tijd, waardoor hun consumptie sterk fluctueert. Dit levert een welvaartsverlies op en leidt tot een volatielere economische conjunctuur.[70] De schommelingen worden teruggedrongen middels deze maatregel, omdat financiële tegenvallers beter opgevangen kunnen worden dankzij de tijdelijk vrijgekomen bestedingsruimte.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft voornamelijk mensen in de onderkant en het midden van de vermogensverdeling
Begroting	• Deze maatregel leidt vanwege het vervallen van de omkeerregel tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen.

[69] Zie figuur 2.1 van CPB Policy Brief 'Sturen naar vermogen' (2021), p. 7.
[70] Zie CPB Policy Brief 'De Nederlandse consumptie' (2015).

	• Het hogere loon als gevolg van de tijdelijke premiestop zorgt ervoor dat sommige werknemers in een hogere belastingschijf terecht komen of minder recht hebben op inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. Dit drukt de potentiële baten van deze maatregel.
Overig	• De mate waarin keuzemogelijkheden kunnen worden aangeboden is afhankelijk van de contractvorm. Naarmate het pensioencontract minder wordt gekenmerkt door collectieve risicodeling, zoals in het aankomende nieuwe pensioenstelsel, is er meer ruimte voor keuzemogelijkheden die tegemoet komen aan individuele voorkeuren. • Desondanks heeft keuzemogelijkheid gevolgen voor de verplichtstelling. Het ontbreken van doelgebondenheid doet tevens mogelijk inbreuk op de sociale doelstelling en taakafbakening van pensioenfondsen. • Deze maatregel gaat gepaard met averechtse selectie-effecten op basis van individueel te verwachten sterftekansen. In de uitkeringsfase van het pensioen is het noodzakelijk dat er voldoende collectiviteit blijft bestaan om langlevenrisico te kunnen delen. Door deze maatregel kunnen werknemers minder pensioenvermogen opbouwen wanneer zij verwachten dat de solidariteit in hun nadeel werkt op basis van hun levensverwachting (antiselectie). • In het aankomende nieuwe pensioenstelsel verschuift het gewicht van de pensioenopbouw naar het begin van de carrière. Een tijdelijke premiestop heeft voor jongere werknemers daarom grotere gevolgen voor het uiteindelijke behaalde pensioen • Per saldo ontstaat het risico voor jongere deelnemers dat veel pensioenopbouw wordt misgelopen in ruil voor een relatief bescheiden voordeel. Een Pwc rapport toont een rekenvoorbeeld waar 5.000 euro meer nu vrij beschikbaar voor een jonge deelnemer betekent dat er later 40.000 euro minder pensioenvermogen zal zijn opgebouwd.[71] • Om concurrentie op de arbeidsmarkt met betrekking tot de oudedagsvoorziening te voorkomen, moet het toegestane gebruik van deze maatregel onder werknemers gelijk zijn en onafhankelijk van wie hun werkgever is.
Doenvermogen	• Deze maatregel raakt werknemers met een pensioenregeling en een salaris dat de AOW-franchise overstijgt. • Het basispad is om geen gebruik te maken van de maatregel. De maatregel werkt derhalve middels opt-in. • Deze maatregel kan er toe leiden dat werknemers fouten maken in hun financiële planning. Dit vergroot het risico dat het oudedagsinkomen niet toereikend is en kan ertoe leiden dat een groter beroep op collectieve voorzieningen wordt gedaan. • Onderzoekers laten zien dat niet alleen specialistische kennis, maar ook elementaire kennis over pensioen ontbreekt bij een groot

[71] PWC, 2021, Nieuwe keuzemogelijkheden aanvullend pensioen, maart 2021.

	deel van de bevolking.[72] Dat impliceert dat de kans groot is dat wanneer individuen aan zichzelf worden overgelaten, een deel van hen verkeerde beslissingen zal nemen over het pensioen.[73] • Uit onderzoek blijkt dat deelnemers niet rationeel handelen bij de keuze om tijdelijk minder premie te betalen. Onderspaarders kiezen net zo vaak voor een premiestop als overspaarders.[74] • Keuzebegeleiding is vereist om werknemers te informeren over het feit dat gebruik van deze maatregel gepaard gaat met mogelijk ingrijpende financiële en fiscale consequenties. Hoewel keuzebegeleiding kan helpen, kan ongewenste sturing ook leiden tot niet passende keuzes.[75] Mensen bij wie een bepaalde standaardoptie niet lijkt te passen, wijken niet vaker af van de standaardoptie dan mensen bij wie de default wel lijkt te passen.[76] • Het risico bestaat dat deze maatregel niet bijdraagt aan een meer gebalanceerde opbouw van pensioenvermogen over de levensloop, omdat het juist werknemers met een verminderd doenvermogen in staat stelt om onverstandige keuzes te maken. • Doelgebondenheid van deze maatregel zou het beroep op het doenvermogen van werknemers verminderen, maar dit brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee en drukt de baten van deze maatregel. Werknemers kunnen immers om uiteenlopende en lastig te controleren redenen gebruik willen maken van een tijdelijke premiestop.
Uitvoeringsaspecten	• Keuzemogelijkheden hebben invloed op de rol en positie van de pensioenuitvoerders. Keuzebegeleiding zal in ieder geval leiden tot een toename van de uitvoeringskosten. • Wettelijk wordt geregeld dat de lagere premie-inleg de deelnemer ten goede komt. De werkgever moet voorzieningen treffen in de loonadministratie. • Begrenzing van de totale duur van de mogelijke premiestop vereist een gecentraliseerde registratie van het gebruik van deze maatregel. Door baanwisselingen gedurende de levensloop kan dit niet door pensioenuitvoerders verzorgd worden. • Indien de centrale registratie te hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt, kan in plaats van de duur van de premiestop, de hoogte van de premieterugval begrensd worden. Er hoeft dan niet bijgehouden te worden hoe lang iemand van de optie gebruik maakt. Dit beperkt wel de potentiële baten van deze maatregel.

[72] Lusardi, Annamaria, Maarten van Rooij en Rob Alessie, 2012, Financial literacy, retirement planning, and household wealth, Economic Journal 122, pp. 449-478.
[73] Folmer, Kees, Marcel Lever, Eduard Ponds, Bastiaan Starink en Ed Westerhout, 2018, Effecten van meer keuzevrijheid bij pensioenuitkering, Netspar Design Paper 105, augustus 2018.
[74] Zijlstra, Wilte, Jochem de Bresser en Marike Knoef, 2020, Keuzes tijdens de pensioenopbouw: de effecten van nudging met volgorder en standaardopties, Netspar Design Paper 157, juli 2020.
[75] Pwc, 2021, Nieuwe keuzemogelijkheden aanvullend pensioen, maart 2021.
[76] Zijlstra, Wilte, Jochem de Bresser en Marike Knoef, 2020, Keuzes tijdens de pensioenopbouw: de effecten van nudging met volgorder en standaardopties, Netspar Design Paper 157, juli 2020.

36 Het lage tarief van de vennootschapsbelasting voorwaardelijk maken aan aantal werknemers	
Thema	Aanmerkelijk belang
Doel	Meer gericht toepassen van het tarief van de vennootschapsbelasting (Vpb)
Omschrijving van de maatregel	
• Het lage tarief van de Vpb is alleen van toepassing op de belastingplichtige die een minimum aantal werknemers in dienst heeft. • Het benodigde minimum aantal werknemers kan bijvoorbeeld worden gesteld op ten minste 2 of 3 (gemiddeld aantal FTE's, op basis van een 36-urige werkweek) of minimum hoogte van de loonsom.	
Achtergrond/rationale	

• Per 1 januari 2022 bedraagt het Vpb-tarief:
  ○ 15% voor fiscale winsten tot en met € 395.000 (laag Vpb-tarief), en
  ○ 25,8% voor fiscale winsten vanaf € 395.000 (algemeen Vpb-tarief).
• Het lage Vpb-tarief is nu van toepassing op alle belastingplichtigen (met fiscale winst).
• Het doel van deze maatregel is om het voordeel van het lage Vpb-tarief uitsluitend te laten toekomen aan belastingplichtigen (met fiscale winst) die werkgelegenheid creëren. Voor belastingplichtigen zonder reële ondernemersactiviteiten vervalt daardoor het voordeel van het lage Vpb-tarief.
Met het creëren van werkgelegenheid wordt niet bedoeld de dga (en diens partner) die in dienst is (zijn) van de eigen vennootschap. Om die reden wordt voorgesteld om het benodigde aantal werknemers te stellen op ten minste 2 of 3 (FTE's) of een minimum loonsom van bijvoorbeeld € 100.000.	

Effecten	
Economie	Afhankelijk van precieze vormgeving.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Een eerste inschatting (op basis van aangiftegegevens 2019) van de budgettaire opbrengsten is: - circa € 0,5 miljard, bij een minimum aantal van 1 werknemer; - circa € 0,7 miljard, bij een minimum aantal van 2 werknemers; - circa € 1,0 miljard, bij een minimum aantal van 3 werknemers; - circa € 1,2 miljard, bij een minimum aantal van 4 werknemers; - circa € 1,4 miljard, bij een minimum aantal van 5 werknemers. Bij deze raming is rekening gehouden met het gedragseffect dat bedrijven hun personeel over meerdere bv's zullen spreiden. De verwachting is dat de opbrengsten hierdoor ongeveer 50% lager zijn dan zonder gedragseffect. Verder zijn de budgettaire opbrengsten afhankelijk van de precieze vormgeving van deze maatregel.
Overig	• Er is geen economische rationale voor het bestaan van een laag Vpb-tarief. Een firstbest oplossing is om het lage tarief af te schaffen. Deze maatregel is secondbest. • Als het doel is om werkgelegenheid te creëren, dan lijkt bijvoorbeeld een afdrachtvermindering loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen of een (loonkosten)subsidie meer effectief.

	○ Het criterium 'minimum aantal werknemers' kan op verschillende manieren worden ingevuld. Dit kan bijvoorbeeld op basis van het gemiddelde aantal FTE's of op basis van de loonsom in het boekjaar. Beide varianten lijken echter gevoelig voor sturing door de belastingplichtige (bijv: het spreiden van werknemers over verschillende vennootschappen). Aan de andere kant kan fiscaal gedreven sturing ook afnemen, omdat het opsplitsen van bv's om profijt te hebben van het lage Vpb-tarief minder aantrekkelijk wordt. • Door aan te sluiten bij de term 'werknemers', gaat de DBA-problematiek ook spelen in de vennootschapsbelasting wat betreft het tarief.
Doenvermogen	Afhankelijk van precieze vormgeving.
Uitvoeringsaspecten	• Deze maatregel maakt de relatief eenvoudige tariefstructuur in de Vpb gecompliceerder, waarbij de nadruk op het toezicht komt te liggen. • Het aantal werknemers dat werkzaam is bij een vennootschap kan niet uit de aangifte worden gedestilleerd. Het enige wat uit de aangifte valt af te leiden is het totaalbedrag aan loonkosten. • Het stellen van voorwaarden aan het tariefopstapje is zonder uitvraag naar extra informatie in de aangifte Vpb voor de Belastingdienst niet te controleren. • Het stellen van voorwaarden aan het tariefopstapje is daarmee geen parameteraanpassing, maar behelst een structurele aanpassing van de systemen.

37. Startkapitaal oprichten bv verhogen	
Thema	Winst
Doel	Verkleinen van arbitragemogelijkheden in het kiezen van een rechtsvorm van een onderneming.

Omschrijving van de maatregel

Verhogen van het benodigde aandelenkapitaal om een bv op te richten naar €18.000. Op 1 april 2012 is de hoogte van het verplicht te storten aandelenkapitaal (hierna startkapitaal) voor het oprichten van een bv verlaagd van €18.000 naar €0,01. Reden voor heroverweging van het verlagen van het minimum startkapitaal van de bv is het onwenselijke verschil in fiscale behandeling van een bv versus een IB-onderneming. Het verhogen van het startkapitaal draagt bij aan het verkleinen van arbitragemogelijkheden in het kiezen van een rechtsvorm van een onderneming en werpt een drempel op voor het onderbrengen van niet-ondernemingsvermogen in een bv door particulieren.

Achtergrond/rationale

In 1978 is in Nederland een minimumkapitaaleis ingevoerd voor de bv. Sinds 1 april 2012 is het startkapitaal om een bv op te richten verlaagd van €18.000 naar €0,01. Daarnaast zijn de regels omtrent bescherming van schuldeisers aangepast. De reden achter deze verlaging was voornamelijk dat de oorspronkelijke kapitaaleis slechts een schijnzekerheid zou geven, terwijl het de drempel om als ondernemer een bv op te richten verhoogt. Deze schijnzekerheid ligt in het feit dat het voorschrift geen garantie zou bieden dat het bedrag van het startkapitaal nog aanwezig is in het vermogen van de vennootschap wanneer een crediteur zijn of haar vordering wil innen. Daarnaast was de kapitaaleis niet meer in lijn met de regels in omliggende landen.

Het oorspronkelijke idee voor het instellen van het startkapitaal van €18.000,- beoogde te voorkomen dat vermogen uit de vennootschap ten koste van schuldeisers wegvloeit naar de aandeelhouders en om misbruik van vennootschappen te voorkomen. Bescherming van schuldeisers is ook de reden van de regels m.b.t. kapitaalbescherming in de EU-richtlijn vennootschapsrecht.[77] In de literatuur is er destijds op gewezen dat het minimumkapitaal mogelijk mede bijdraagt dat wordt voorkomen dat onnadenkende ondernemers een bv oprichten.

Door het verlagen van het minimumkapitaal naar €0,01 zou een belangrijke bijdrage zijn geleverd aan het verminderen van de kosten voor het bedrijfsleven en het Nederlandse ondernemingsklimaat. Het is echter niet bekend in welke mate het minimumkapitaal de keuze van een ondernemer beïnvloedt een voor een bv te kiezen of voor een andere rechtsvorm. In ieder geval laat CBS data op het eerste gezicht zien dat de groei van bv's niet drastisch is veranderd sinds de invoering van het startkapitaal van €0,01. De groei van het aantal bv ten opzichte van het jaar ervoor ligt in de periode van 2010 tot en met 2020 tussen de 1,3% en 3,9%, waarbij de groei in 2012 3,6% betrof. [78] Daarnaast leidt de huidige lage drempel mogelijk tot risico op fraude omdat het erg makkelijk is bv's (met een onjuiste bedoeling) op te richten en worden schuldeisers relatief snel benadeeld in de financiële aansprakelijkheid. Een hoger startkapitaal zou het moeilijker maken om bv's omwille van de afscherming van aansprakelijkheid in de zetten. De overgang van een eenmanszaak of VOF naar een bv kan fiscaal aantrekkelijk zijn voor een ondernemer. Een ondernemer of particulier met een eigen bv kan de belastingheffing in box 2 (Inkomen uit aanmerkelijk belang) uitstellen door geen dividend door de bv aan zichzelf te laten uitkeren. Daarnaast worden bv's ook gebruikt om vermogen in

[77] Zie overweging 40, RICHTLIJN (EU) 2017/1132 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
[78] Hoeveel bedrijven telt Nederland? - Nederland in cijfers 2020 | CBS

op te slaan, om zo bijvoorbeeld onder belastingheffing in box 3 uit te komen of om de eigen bijdrage CAK te verminderen. In deze stellingen komt naar voren dat de rechtsvorm bv in een aantal gevallen mogelijk voor fiscale redenen wordt gekozen.

Bij een eenmanszaak of een VOF is de eigenaar volledig aansprakelijk – ook met zijn of haar privévermogen – voor de financiële verplichtingen van het bedrijf. Een bv is een rechtspersoon met beperkte aansprakelijkheid en daarmee zelf als juridische entiteit aansprakelijk en de bestuurder en of aandeelhouder in beginsel niet met hun privévermogen. Toch is het zo dat de beperkte aansprakelijkheid te verbreken is wanneer de bestuurder iets te verwijten valt. Zo kan het bestuur van een bv aansprakelijk worden gesteld wanneer deze van tevoren wist overeenkomsten te zijn aangegaan die niet konden worden nagekomen. [79] Zonder startkapitaal is het zo dat je mogelijk contracten aangaat zonder aantoonbare garantie dat je aan deze contracten kunt voldoen. Een verhoogd startkapitaal biedt hierin niet direct zekerheid, maar verkleint het risico enigszins.

De herinvoering van het startkapitaal zal ervoor zorgen dat de drempel van het oprichten van een bv wordt verhoogd. Hierdoor zullen minder bv's uit pure fiscale redenen worden opgericht. Daarnaast is het zo dat het voor een overgang van een eenmanszaak of VOF naar een bv waarschijnlijk geen problemen oplevert om het startkapitaal te verhogen, omdat de ondernemer zijn of haar eenmanszaak of VOF kan laten waarderen en zo in natura aan de startkapitaaleis kan voldoen. Echter, de administratieve lasten die hierbij komen kijken zullen wel een drempel kunnen vormen om over te gaan naar de bv als rechtsvorm.

Er zijn een aantal bezwaren te bedenken voor het heroverwegen van de verlaging van het startkapitaal. Verhoging voor het startkapitaal zal betekenen dat vergelijkbare andere rechtspersonen, bijvoorbeeld buitenlandse rechtspersonen zoals de Belgische bv of de Engelse Ltd., zullen worden gebruikt. Ondanks dat kan worden verwacht dat de gemiddelde mkb'er een startkapitaal van €18.000 heeft (in liquide middelen of in natura via al bestaande rechtsvorm), zullen ondernemers of particulieren met enkel fiscale intenties wellicht andere manieren vinden om fiscaal voordeel te genieten. Zo blijft het mogelijk om zonder de drempel van het startkapitaal een fonds voor gemene rekening (FGR) of een commanditaire vennootschap (CV) op te richten. Ook is het mogelijk om een vergelijkbare buitenlandse rechtsvorm op te richten. Het is Europeesrechtelijk onmogelijk om hieraan beperkingen te stellen (HvJEU Inspire Art). Verder leert de ervaring uit het verleden dat er – afhankelijk van de vormgeving van het overgangsrecht - mogelijk een handel in lege bv's ontstaat. Tenslotte levert de herinvoering van het startkapitaal een beperking op van het Europese vrije verkeer van kapitaal en van het vrije verkeer van vestiging. Het is de vraag of deze beperking kan worden gerechtvaardigd.

Het is van belang op te merken dat het verhogen van het startkapitaal op zichzelf beperkt effect zal hebben op het doel, namelijk het tegengaan van arbitragemogelijkheden in het kiezen van een rechtsvorm en hiermee belastingarbitrage tegengaan. Er zullen in aanvulling op deze maatregel ook nadere regels moeten worden opgesteld die het startkapitaal binnen de onderneming beschermen, zoals het opnemen van een reserve wanneer onder het minimumkapitaal wordt gekomen (door bijvoorbeeld afschrijving van activa) en het invoeren van uitkeringsverboden. Daarnaast kan naast of in plaats van deze manier van het probleem aanpakken, ook worden overwogen om de onwenselijke fiscale motieven aan te pakken via de fiscale weg. Dat zou de oorzaak directer aanpakken dan de maatregel die hier wordt beschreven. Het startkapitaal verhogen is meer een spreekwoordelijke pleister op de wond. Een voorbeeld

[79] Beklamel norm, HR 6 oktober 1989, *NJ* 1990, 286

van een aanpak via de fiscale weg is het aanpassen van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op vennootschapsbelasting 1969, om zo het fiscale verschil tussen een IB-onderneming en een bv te verkleinen. Dit zijn maatregelen zoals het maximeren of het afschaffen van het lenen van de eigen bv en het verhogen of het afschaffen van het lage tarief in de Vpb.	
Effecten	
Economie	Een ondernemer die een bv wil starten zonder daar veel kapitaal voor nodig te hebben, zal dit met verhoogd startkapitaal minder snel doen. Door de invoering van het startkapitaal worden fiscale arbitragemogelijkheden aan een drempel onderworpen. Fiscaliteit zal minder leidend zijn in het kiezen voor een bepaalde rechtsvorm.
Vermogensverdeling	De effecten op de vermogensverdeling zijn op voorhand niet goed in te schatten.
Begroting	Mogelijke gevolgen in verband met mogelijke verschuiving in belastingopbrengsten door verandering in de verhoudingen van rechtsvormen.
Overig	Een belangrijke kanttekening is dat de originele storting in een bv altijd al in natura mogelijk was. Daarvoor was dan wel een accountantsverklaring nodig, hetgeen een extra stap betekent voor een ondernemer. Effectiviteit van deze maatregel is afhankelijk van het effect van de hoogte van het startkapitaal op het kiezen van de rechtsvorm.
Doenvermogen	Het moeten doen van een storting van €18.000 vergt een extra stap van de ondernemer. Die moet immers dit kapitaal bijeen brengen en vervolgens storten. Dat vergt extra handelingen, zoals het aanvragen van een lening bij de bank.
Uitvoeringsaspecten	Mogelijk gevolgen voor het handelsregister en voor het notariaat.

38. Vermogensopbouw door huurders	
Thema	Vermogensopbouw/eigen woning
Doel	Scheefheid in de vermogensverdeling tussen huiseigenaren en huurders verkleinen

Omschrijving van de maatregel

Er zijn verschillende routes om besparingen en vermogensopbouw van huurders te stimuleren:

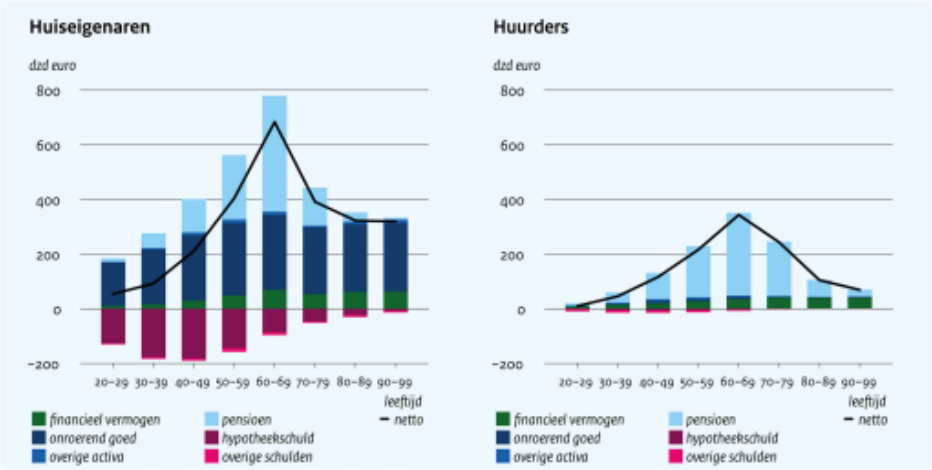
I. Huurders op termijn/gedeeltelijk richting eigenaarschap van de woning bewegen
   a. Bouwsparen

II. Huurders stimuleren om (meer) te sparen
   a. Huursparen
   b. Aanpassing box 3 voor huurders
   c. Meer financiële ruimte voor huurders via huurprijsverlaging

Achtergrond/rationale

- Er is een fundamentele scheefheid in de vermogensverdeling tussen huiseigenaren en huurders. Voor de meeste leeftijdscategorieën geldt in 2021 zelfs dat voor hetzelfde mediane bruto inkomen het gemiddelde netto vermogen van huiseigenaren twee keer zo hoog is als dat van huurders.[80] Dit vermogensverschil wordt dus vooral verklaard door het eigenwoningbezit.

Figuur: Huiseigenaren hebben hogere vermogens dan huurders, bij hetzelfde (mediane) huishoudinkomen (CPB, 2021)



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS microdata. Zie Luginbuhl en Smid (2021). De figuren tonen de gemiddelde balans van huiseigenaren en huurders met een mediaan inkomen. Het gaat hierbij om het mediane inkomen van de hele bevolking (huiseigenaren en huurders) per leeftijdscategorie.

- Het illiquide karakter van vermogensopbouw in de eigen woning leidt doorgaans tot een hoge spaarquote omdat de eigen woning niet gemakkelijk voor consumptie ingezet kan worden op de korte termijn of in tijden van financiële nood. De woonsituatie speelt daarmee een belangrijke rol bij de mate van vermogensopbouw over de levensloop. Het bovengenoemde onderzoek van het CPB toont ook aan dat een deel van de huurders waarschijnlijk minder dan optimaal spaart verspreid over de levensloop, terwijl een groot deel van de huiseigenaren meer dan optimaal spaart.
- Het stimuleren van (deels) illiquide besparingen binnen het woondomein kan de financiële levensloopplanning van huurders bevorderen. De voorgestelde maatregelen verschillen wel in de mate van liquiditeit van vermogensopbouw, en dragen dus verschillend bij aan

[80] Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw bezien vanuit de levensloop (cpb.nl)

consumptiespreiding over de levensloop (I: het opbouwen van illiquide vermogen middels een eigen woning) of het opbouwen van financiële buffers om onvoorziene inkomensschokken op te vangen (II: het opbouwen van liquide buffers t.b.v. financiële tegenvallers).

- Maatregelen om huurders te stimuleren om meer te sparen hebben een paternalistisch karakter. Rechtvaardiging voor regelingen die huurders stimuleren om meer te sparen, zit voornamelijk in de oorzaak waarom huurders moeite hebben met sparen:
    - Wanneer de oorzaak ligt in gedragseffecten (á la pensioenopbouw), kan bijvoorbeeld huursparen effectief bijdragen aan de vermogensopbouw van huurders.
    - Voor de lagere inkomensgroepen onder het sociale minima geldt dit niet – deze huishoudens houden aan het eind van de maand simpelweg geen inkomen over om te sparen. Voor deze groep is het gebrek aan buffers vaak een inkomensprobleem.
- Samenvattend is het niet aannemelijk dat beleidsopties binnen het woondomein die in dit fiche worden besproken de meest effectieve instrumenten zijn om de huidige scheefheid in de vermogensverdeling tussen huiseigenaren en huurders te verkleinen. Het is aannemelijk dat gelijke behandeling van huur en koop door de fiscale voordelen van een eigen woning af te schaffen – zoals beschreven in andere fiches – effectiever is om de scheve vermogensverdeling te verkleinen.

Effecten	
Economie	<u>Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt</u> I. Maatregelen die gericht zijn om huurders op termijn/gedeeltelijk richting eigenaarschap te bewegen versterken de positie van huurders op de koopmarkt.[81] Deze maatregelen hebben echter een prijsopdrijvend effect door de toenemende vraag naar eigen woningen. II. B: De aanpassing van box 3 vermindert de aantrekkelijkheid van kopen t.o.v. van huren. C: Wanneer huurders worden gestimuleerd om meer te besparen via huurprijsverlaging neemt de betaalbaarheid van de woningmarkt toe door prijsregulering. <u>Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving</u> I. Doordat huurders op termijn huiseigenaar worden, worden zij meer gestimuleerd om te investeren in de kwaliteit van de woning. II. N.v.t. <u>Verdienvermogen economie</u> I. Illiquide vermogensopbouw bevordert de financiële levensloopplanning van huurders, maar draagt niet bij aan het opbouwen van financiële buffers voor huurders in slechte tijden. II. Liquide vermogensopbouw beschermt huurders tegen financiële tegenvallers zoals inkomensschokken. Echter bereiken bovenstaande maatregelen in veel gevallen niet de meest kwetsbare huurders om hen te stimuleren buffers op te bouwen. Daarnaast kunnen deze regelingen een nadelig inkomenseffect veroorzaken voor huurders door mogelijke doorwerking naar

[81] Dit geldt voornamelijk voor huurders met een relatief hoger inkomen. Deze groep heeft niet de financiële draagkracht om 100% van een woning te kopen door gebrek aan eigen vermogen of een te laag inkomen gegeven de huidige huizenprijzen, maar wordt hiermee in de mogelijkheid gesteld om een deel van een huis te kopen en daarmee vermogen op te bouwen.

	inkomensafhankelijk regelingen (zoals de huurtoeslag) waarbij sprake is van een vermogenstoets.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de onderkant van de vermogensverdeling.
Begroting	I. Vanuit het Rijk is er op dit moment geen financiering en/of garantie voor regelingen zoals KoopStart, omdat dit wordt uitgevoerd door private partijen. II. B: aanpassing van box 3 resulteert in een inkomstenderving door verhoogde vrijstelling voor huurders. C: prijsregulering van huurwoningen zal tot budgettaire kosten leiden
Vormgeving	**I. Huurders op termijn/gedeeltelijk richting eigenaarschap van de woning bewegen** Door de stijgende huizenprijzen wordt voor een grote groep huurders steeds lastiger om aan een koopwoning te komen en zo vermogen op de bouwen. Deze groep bestaat zowel uit huishoudens in sociale huurwoningen met een inkomen in het hoge segment als huurders in de vrije huursector, waaronder starters en duurhuurders. [82] Op dit moment is de keuze tussen koop en huur vrij zwart-wit: wanneer je niet 100% kan kopen, moet je huren. Het vergroten van de leenruimte voor huurders is een zeer onwenselijke maatregel waarmee huishoudens teveel financiële risico's aannemen, dus moet er worden gezocht naar maatregelen met minder financiële risico's. Er zijn al een aantal bestaande verkoopoplossingen zoals KoopStart en de verkoop-onder-voorwaarden-instrumenten door corporaties en gemeenten, die het eigen woningbezit bij onder meer huidige huurders willen stimuleren.[83] [84] Hoewel deze maatregelen een deel van de groep huurders helpen aan een eigen woning en daarmee vermogen opbouwen, kennen de verkoopoplossingen een aantal knelpunten: • Gebrek aan financiering doordat veel van deze verkoopoplossingen door gemeenten worden aangeboden zonder Rijksbijdrage. • Bij meerdere verkoopoplossingen is er sprake van een prijsopdrijvend effect (door de toenemende vraag naar woningen). Daarnaast verslechtert de positie van de starter mogelijk op lange termijn gezien de inelasticiteit van het aanbod. • Niet bij alle verkoopoplossingen worden altijd consumentenbelangen even goed gewaarborgd. Aanvullend is nog een andere (maar minder aantrekkelijke route) denkbaar: **A. Bouwsparen** (nieuw).[85] Door hurende starters langdurig gunstig te laten sparen (middels een subsidie vanuit het Rijk), hebben zij meer spaargeld dat zij kunnen gebruiken bij de koop van een

[82] Duurhuurders zijn huishoudens die jarenlang zonder problemen een hoge huur in de vrije sector kunnen betalen, maar die desondanks niet in aanmerking komen voor een hypotheek met vergelijkbare kosten.
[83] koper koopt de woning voor een lagere prijs dan de marktwaarde door een eigenwoningbezitterskorting die door de verkoper/verhuurder wordt aangeboden.
[84] corporaties mogen huurwoningen verkopen tegen een prijs die lager is dan 90 procent van de WOZ-waarde, maar tenminste 50 procent
[85] BZK en FIN hebben in december een kamerbrief geschreven (n.a.v. motie) over ongewenstheid en complexiteit van een spaarvariant t.b.v. de eigen woning.

	woning. In Nederland is echter weinig urgentie voor bouwsparen voor de eigen woning, omdat 100% van de woningwaarde geleend mag worden bij de bank. Het kan huurders wel helpen om vermogen op te bouwen. Bezien kan worden of dit dan ook aan de eigen woning besteed dient te worden ('Bouwsparen') of dat het doel generieke vermogensopbouw is ('Huursparen', zie hieronder). Indien het wel aan de eigen woning besteed dient te worden, kunnen de kostenkoper ervan betaald worden, of kan het gat dichten dus de LTI en de woningwaarde. Dit is echter opnieuw een (impliciete) subsidie op eigenwoningbezit en daarom onwenselijk. **II. Huurders stimuleren om (meer) te sparen** **A. Huursparen.** Huurders kunnen via huurbetalingen gestimuleerd worden vermogen op te bouwen: 'huursparen' via de huurbetaling waarbij het spaarbedrag wordt beheerd op een spaarrekening. Bij een opslag op de huurprijs stijgen de lasten voor de huurder, wat gezien de forse huurprijzen onhaalbaar lijkt voor veel huurders. Bij een afslag op de huurprijs komt het spaarbedrag ten koste van de verhuurder. Echter wordt hierdoor verhuren minder aantrekkelijk, met mogelijke negatieve effecten op het huuraanbod. **B. Aanpassing box 3 voor huurders.** • Op dit moment ontvangen woningbezitters een fiscale subsidie middels het Eigenwoningforfait (EWF) en de hypotheekrenteaftrek (HRA). Om huurders te stimuleren om meer te sparen – en huurders gebruik te laten maken van een soortgelijke fiscale subsidie – zou het heffingvrije vermogen in box 3 verhoogd kunnen worden voor huurders. Dit vermindert de aantrekkelijkheid van kopen t.o.v. huren. • De meest kwetsbare huurders profiteren hier niet van. De facto worden inkomensgroepen, die veelal voldoende vermogen (en dus buffers) hebben, gestimuleerd om nog meer te sparen. Een groot deel van de meest kwetsbare huurders in sociale huurwoningen (mediaan vermogen van huurders ligt op 2300 EUR) die meer buffers kunnen gebruiken bereik je hier niet mee. Gelijke behandeling van huur en koop door de fiscale voordelen van een eigen woning af te schaffen liggen meer voor de hand. **C. Meer financiële ruimte voor huurders via huurprijsverlaging.** • Huurprijsregulering in de sociale huursector is in feite een subsidie voor lagere inkomensgroepen om een groter deel van hun besteedbaar inkomen te gebruiken voor consumptie en sparen. We zien echter dat een groot deel van de huurders onvoldoende (liquide) vermogen opbouwt om financiële tegenslagen op te vangen.[86] Dit kan zowel een gedragseffect (wel kunnen sparen, maar het niet doen) als een inkomenseffect (niet kunnen sparen) zijn.

[86] https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-Sturen-naar-vermogen.pdf

	• De huurverhogingen of maximale aanvangshuren in de gereguleerde huursector worden wettelijk vastgesteld en kan jaarlijks door het kabinet worden aangepast.
Doenvermogen	-
Uitvoeringsaspecten	**I. Huurders op termijn/gedeeltelijk richting eigenaarschap van de woning bewegen** **a. Bouwsparen**: veel implicaties m.b.t. uitvoering en wenselijkheid. **II. Huurders stimuleren om (meer) te sparen** **a. Huursparen** ○ Voor sociale huurwoningen kunnen woningcorporaties (in samenwerking met bijvoorbeeld banken voor het beheer van spaargeld) deze taak op zich nemen. Voor particuliere verhuurders ligt de uitvoering lastiger. Dit zou logischerwijs eerder bij pensioenfondsen terecht komen. ○ Huurders met een laag inkomen hebben weinig ruimte voor huursparen wanneer de regeling wordt vormgegeven als een opslag op de huurprijs. Bij een afslag van de huurprijs betekent dit extra lasten voor de verhuurders. ○ De vraag is of deze spaarregeling zou moeten zorgen voor liquide vermogensopbouw als het zou moeten functioneren als een buffer in slechte tijden voor huurders. Dit zou beheer middels een fonds ingewikkeld maakt en zou betekenen dat het opgebouwde spaargeld op een spaarrekening komt te staan die direct toegankelijk is voor de huurder. Wanneer het doel is om consumptiespreiding over de levensloop te stimuleren, kan dit geldt middels een fonds of een geblokkeerde spaarrekening voor langere tijd worden weggezet. **b. Aanpassing box 3 voor huurders:** Het is de vraag of deze aanpassing past in het nieuwe stelsel waarbij wordt gewerkt met werkelijk rendement. Mogelijk wordt overgestapt op een heffingvrij inkomen. Daarnaast zou bij toekenning van het hogere HVV/HVI gecontroleerd moeten worden of iemand huurder is. Dit is een niet-fiscale taak die niet bij de Belastingdienst thuishoort. Daarom moet de Belastingdienst gegevens aangeleverd krijgen. Dat is op dit moment niet het geval. Het inrichten van nieuwe gegevensstromen heeft een doorlooptijd van meerdere jaren. De complexiteit en uitvoerbaarheid van de regeling hangt verder onder meer af van de uiteindelijke definitie van 'huurder'. Als gevolg van de samenloop tussen de invoering van een werkelijk rendement in box 3 en de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad over box 3 wordt de komende jaren een stevige overvraag verwacht op de beschikbare capaciteit voor aanpassingen in de systemen voor de inkomensheffing. De precieze gevolgen worden op dit moment in kaart gebracht, waarbij ook wordt bezien in

	hoeverre mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Op voorhand is wel duidelijk dat nieuwe maatregelen met impact voor de geautomatiseerde systemen voor de inkomensheffing de reeds bestaande problematiek verder vergroten. Dit IBO-voorstel is om die reden in ieder geval deze kabinetsperiode niet realiseerbaar. Voor een preciezere inschatting van de uitvoerbaarheid in de periode daarna zal zowel een uitvoeringstoets nodig zijn als een hernieuwde inschatting van de inpasbaarheid ten opzichte van andere maatregelen die op dat moment relevant zijn. Daarnaast moet worden bezien of het voorstel doelmatig is gezien het voorgaande en de overwegingen bij het onderdeel vormgeving over het bereik en de effecten van het voorstel. **c. Meer financiële ruimte voor huurders via huurprijsverlaging:** Er is al een bestaand instrumentarium voor huurprijsregulering via woningcorporaties. Ook zijn in het CA instrumenten aangekondigd voor prijsregulering in de middenhuursector.

39. Lagere aflossingseis hypotheekrenteaftrek	
Thema	Lange balansen
Doel	De liquiditeit van het vermogen van huishoudens verbeteren.
Omschrijving van de maatregel	
• Om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek moet de hypotheekschuld in maximaal 30 jaar (ten minste annuïtair) worden afgelost. Deze fiscale aflossingseis zou kunnen worden versoepeld naar bijvoorbeeld de helft van de hypotheekschuld, waardoor huishoudens in theorie meer geld in liquide vermogenstitels kunnen aanhouden.	
Achtergrond/rationale	
• De fiscale aflossingseis, in combinatie met andere fiscale regels, geeft huishoudens een fiscale prikkel om veel vermogen op te bouwen in de eigen woning. In sommige gevallen wordt te veel vermogen in de woning aangehouden vanuit een liquiditeitsoogpunt, naast het illiquide pensioenvermogen dat voor veel huishoudens verplicht is. Een vermindering van de prikkel om af te lossen, biedt huishoudens de mogelijkheid om meer vermogen in liquide vorm aan te houden of te consumeren. Indien huishoudens kiezen voor het aanhouden van meer liquide vermogen, wordt de Nederlandse economie schokbestendiger.	
Effecten	
Economie	Het is aannemelijk dat een verlaging van de fiscale aflossingseis een prijsopdrijvend effect zou hebben. Het wordt voor huizeneigenwoningbezitters immers fiscaal aantrekkelijker om een grotere (deels aflossingsvrije) schuld aan te gaan. Het tegenwicht dat de huidige aflossingseis biedt aan bovenmatige schuldfinanciering wordt kleiner. Gezien de recente ontwikkelingen op de woningmarkt, is dat ongewenst. Daarnaast nemen Loan-To-Values (LTV's) minder snel af, waardoor de kans op onderwaterstand groter wordt. Hierdoor neemt de schokbestendigheid af. Daar staat tegenover dat als huishoudens meer liquide vermogen aanhouden, de schokbestendigheid toeneemt.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden van de vermogensverdeling.
Begroting	Het verlagen van de fiscale aflossingseis zou door de uitgebreidere HRA de overheidsinkomsten verminderen, en daarmee dus een negatief effect hebben op de begroting. Volgens een berekening van het CPB (2018) zou dit bij een fiscale aflossingseis van 50%, een derving van inkomsten van €2,1 mrd structureel opleveren t.o.v. het basispad (de overige 50% blijft in dat scenario aflossingsvrij). Dit bedrag is uiteraard afhankelijk van de hoogte van de hypotheekrente. In de doorrekening is uitgegaan van een hypotheekrente van 4%. Een lagere rente verkleint het budgettaire effect doordat het belang van de HRA afneemt.
Overig	De maatregel heeft in eerste instantie impact op nieuw af te sluiten hypotheken, waarbij de verwachting is dat veel huishoudens hier gebruik van zullen maken omdat het de maandlasten verlaagt bij eenzelfde hypotheeksom. De financiële risico's voor huishoudens zouden daarmee wel toenemen; huishoudens zijn sneller geneigd om meer te lenen t.o.v. de waarde van de woning en lopen een hoger renterisico. Het is lastig in te schatten hoeveel huishoudens hun bestaande hypotheek zouden oversluiten. Ook zouden huishoudens

	die tussen 2013 en nu een gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheek hebben afgesloten mogelijk moeten worden gecompenseerd voor de HRA die zij in die periode zijn misgelopen. Door het verruimen van de fiscale aflossingseis, nemen financiële risico's op portefeuilles van financiële instellingen toe, omdat er hogere schulden (kunnen) worden uitgegeven en LTV's langere tijd hoger blijven. Daar staat wel tegenover dat de HRA een publiek gefinancierde gedeeltelijke *hedge* is tegen een rentestijging. Bij een stijging van de hypotheekrente, mag er immers meer hypotheekrente worden afgetrokken. Zowel vanuit micro- als macroprudentieel toezichtsperspectief is het niet wenselijk dat de omvang van uitstaande aflossingsvrije schuld verder groeit, omdat dit de kwetsbaarheid van huishoudens en banken vergroot.
Doenvermogen	Huishoudens die financieel beter geletterd zijn zullen beter in staat zijn de risico's en de voor- en nadelen van een verruiming van de regeling tegen elkaar af te wegen dan huishoudens waar dit minder het geval is.
Uitvoeringsaspecten	De verruiming van de fiscale aflossingseis zou doorgevoerd moeten worden door de Belastingdienst. De Belastingdienst geeft aan dat het hierbij gaat om een parameteraanpassing, die meestal een korte implementatietijd van een paar weken tot maanden hebben. De kosten worden incidenteel geschat op €0,5 miljoen. Voor een definitief oordeel zou een uitvoeringstoets nodig zijn.

BEVORDEREN KANSENGELIJKHEID VIA VERMOGENSOVERDRACHTEN TUSSEN GENERATIES

40. Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens	
Thema	Schenk- en erf
Doel	Bevorderen kansengelijkheid via vermogensoverdrachten tussen generaties
Omschrijving van de maatregel	
• Vrijstelling erfbelasting van € 30.000 voor alle verkrijgers. • Vrijstelling van partners wordt verhoogd naar € 900.000. • Invoering extra tariefgroep voor zowel schenk- als erfbelasting met 10%-punt hoger tarief bij belaste verkrijgingen boven € 300.000 (dus tarief van 30% voor kinderen, 46% voor kleinkinderen en 50% voor overige erfgenamen.)	
Achtergrond/rationale	
• Een erfenis kan gezien worden als een 'windfall gain': een financieel gewin waar geen tegenprestatie (arbeid, ondernemerschap of het anderszins nemen van risico) tegenover staat. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere *draagkracht.* • Heffen van schenk- en erfbelasting is in economische zin minder verstorend dan bijvoorbeeld inkomstenbelasting. Immers, het arbeidsaanbod wordt niet beïnvloedt door een erfbelasting. • De schenk- en erfbelasting is daarnaast een van de meest directe manieren om aan te grijpen bij de overdracht van vermogen. • De maatregel houdt een combinatie in van een extra tariefschijf voor schenkingen en erfenissen boven de € 300.000 (belaste verkrijging dus na vrijstellingen) en een voor alle verkrijgers geldende vrijstelling van erfbelasting van €30.000 (waarbij de partnervrijstelling intact blijft). Deze combinatie lijkt doelmatig. Immers, de ongelijkheidseffecten van erfenissen wordt met name bepaald door (zeer) hoge erfenissen, niet door relatief bescheiden erfenissen. • Tegelijkertijd zorgt deze variant ervoor dat het belasten van lagere verkrijgingen meer leefvormneutraal wordt. Elke verkrijgers krijgt immers de vrijstelling van €30.000, ongeacht de relatie met de overledene. • Een vrijstelling van € 30.000 kan er ook aan bijdragen om de erfbelasting minder impopulair te maken, omdat aanzienlijk meer mensen onder het heffingsvrije bedrag zouden blijven. Een vrijstelling van € 30.000 leidt ertoe dat circa 42% van alle personen die erfbelasting zullen betalen volledig vrijgesteld worden van erfbelasting.[87] De hoge partnervrijstelling kan tegelijkertijd worden verhoogd naar € 900.000. • Bovenstaand pakket (vrijstelling voor alle verkrijgers van € 30.000, extra schijf vanaf € 300.000 en een vrijstelling partners van € 900.000) is budgetneutraal. • Zeer vermogenden hebben meer mogelijkheden om het betalen van schenk- en erfbelasting te voorkomen door taxplanning. • Een extra tariefgroep zal het relatieve belastingvoordeel van de vrijstelling van de BOR groter maken. Dit kan de aanzuigende werking op de BOR vergroten en zal ook de ongelijkheid tussen mensen die wel en geen gebruik kunnen maken van de BOR vergroten. De effectiviteit van deze maatregel zal dan ook zeer beperkt zijn zonder versobering van de BOR.	
Effecten	
Economie	Een hogere schenk- en erfbelasting heeft volgens de economische literatuur weinig negatieve effecten voor de economie. Het gelijktrekkend van tarieven voor kinderen en kleinkinderen kan leiden

[87] Hier is uitgegaan van een vrijstelling voor alle verkrijgers van een erfenis. Desgewenst kan gevarieerd worden in hoogte van de vrijstelling per type verkrijgen (kinderen, kleinkinderen, etc.)

	tot een gelijkmatigere spreiding van vermogen over de levensloop, wat welvaart verhogend kan werken. Mogelijk wordt de spaar- en investeringsbeslissing iets beïnvloedt omdat het minder loont om vermogen op te bouwen ten behoeve van het nalaten van vermogen (erfmotief).
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	

In miljoen euro	2023	2024	2025	Struc
Hoger tarief grote vermogens en aanpassing vrijstellingen erfbelasting	-	-32	-32	-32

Overig	
Doenvermogen	Er wordt geschoven met name geschoven met bestaande parameters. Wel komt er een nieuwe tariefschijf bij, wat het doenvermogen van burgers verslechtert en de mentale belasting kan verhogen.
Uitvoeringsaspecten	Invoering van een nieuwe extra tariefschijf bevordert de eenvoud niet. Een vrijstelling erfbelasting van € 30.000 voor alle verkrijgers (met behoud van hoge partnervrijstelling) leidt tot 41% minder belastingplichtigen voor de erfbelasting. De wijziging is een eenvoudige structuurwijziging in combinatie met een parameterwijziging. Doorlooptijd vermoedelijk conform parameterbrief.

41. Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen	
Thema	Schenk en erf
Doel	Bevorderen kansengelijkheid via vermogensoverdrachten tussen generaties
Omschrijving van de maatregel	
• Stimuleren van een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop door gelijktrekken tarief kinderen en kleinkinderen en lagere schenk- en erfbelasting. • Optie a. Bij een tarief van 14% over de eerste € 130.425 en 28% daarboven zou dat leiden tot een budgettaire opbrengst van circa € 0,54 miljard. • Optie b. Uitsluitend het hoge tarief van de schenk- en erfbelasting voor kinderen wordt gelijkgetrokken met het huidige hoge tarief voor kleinkinderen (van 20% naar 36%). Dit levert circa € 0,68 miljard structureel op.	
Achtergrond/rationale	
• Een erfenis kan gezien worden als een 'windfall gain': een financieel gewin waar geen tegenprestatie (arbeid, ondernemerschap of het anderszins nemen van risico) tegenover staat. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere *draagkracht.* • Heffen van schenk- en erfbelasting is in economische zin minder verstorend dan bijvoorbeeld inkomstenbelasting. • De schenk- en erfbelasting is daarnaast een van de meest directe manieren om aan te grijpen bij de overdracht van vermogen. • Dit pleit voor het hoger belasten van (grotere) schenkingen en erfenissen. • Vanuit levensloopperspectief lijkt het suboptimaal dat kinderen pas op hogere leeftijd (met het ouder worden van ouders) erven, het ontvangen van een geldbedrag op jongere leeftijd levert naar verwachting meer nut op. Aangezien de levensverwachting toeneemt en erfenissen daarom op latere leeftijd worden ontvangen, wordt dit argument relevanter. • De maatregel haakt daarop aan door de tarieven van de schenk- en erfbelasting voor kinderen en kleinkinderen meer gelijk te trekken. Het is dan niet langer minder aantrekkelijk voor een erflater om een erfenis aan kleinkinderen na te laten dan aan kinderen. • Er bestaan verschillende mogelijkheden om de tarieven tussen kinderen en kleinkinderen gelijk te trekken. • Optie a houdt in dat de tarieven voor kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken door het gemiddelde van de huidige tarieven te nemen. Dit leidt tot een tarief van 14% over de eerste € 130.425 en 28% daarboven.	
Effecten	
Economie	Een hogere schenk- en erfbelasting heeft volgens de economische literatuur weinig negatieve effecten voor de economie. Het gelijktrekkend van tarieven voor kinderen en kleinkinderen kan leiden tot een gelijkmatigere spreiding van vermogen over de levensloop, wat welvaart verhogend kan werken. Mogelijk wordt de spaar- en investeringsbeslissing iets beïnvloedt omdat het minder loont om vermogen op te bouwen ten behoeve van het nalaten van vermogen (erfmotief).
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant van de vermogensverdeling.

Begroting	Optie a houdt in dat de tarieven van de schenk- en erfbelasting voor kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken tot 14% over de eerste € 130.425 en 28% daarboven. Dit leidt tot een budgettaire opbrengst van circa € 0,54 miljard. Optie b: Het tarief van 20% van de schenk- en erfbelasting voor kinderen wordt 36%, net als voor kleinkinderen. Dit levert circa € 0,68 miljard structureel op.
Overig	
Doenvermogen	Het betreft hier een eenvoudige parameterwijziging. Het kan wel van invloed zijn op de financiële planning van huishoudens, met name in hun wens vermogen na te laten. Voor de meer vermogende groepen vergroot deze maatregel de prikkel tot taxplanning.
Uitvoeringsaspecten	De wijziging is primair een parameterwijziging. Doorlooptijd vermoedelijk conform parameterbrief.

42. Schenk- en erfbelasting; beperking estateplanning in huwelijk	
Thema	Schenk- en erf
Doel	Bevorderen kansengelijkheid via vermogensoverdrachten tussen generaties

Omschrijving van de maatregel

- Voor de schenk- en erfbelasting duidelijkheid bieden in welke gevallen bij het aangaan of wijzigen van een huwelijksgemeenschap sprake is van een schenking en in welke gevallen niet. Hiermee kan de praktijk de nodige zekerheid worden geboden en paal en perk worden gesteld aan te vergaande planningsmogelijkheden.
- De maatregel was reeds voorgesteld in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2018 maar is vervallen als gevolg van een amendement. De praktijk vraagt echter wel om deze duidelijkheid.

Achtergrond/rationale

- Indien (aanstaande) echtgenoten voor of tijdens het huwelijk een ander huwelijksgoederenregime dan het standaardregime wensen, kunnen zij dat regelen door het aangaan van huwelijkse voorwaarden bij een notaris. Zo staat het hun vrij om bij huwelijkse voorwaarden toch bijvoorbeeld te kiezen voor een algehele goederengemeenschap of juist uitsluiting van elke gemeenschap van goederen of om enkele voorhuwelijkse privégoederen tot die beperkte gemeenschap te rekenen (zogenaamde insluiting).
- De gevolgen voor de schenk- en erfbelasting van de keuze voor een bepaald huwelijksgoederenregime zijn niet altijd geheel duidelijk. Daarnaast constateert de Belastingdienst in toenemende mate dat er sprake is van taxplanning/estateplanning in relatie tot het huwelijksvermogensrecht. Dit heeft als gevolg dat er geen schenkbelasting verschuldigd is en tevens een zeer forse besparing van erfbelasting plaatsvindt. Een voorbeeld kan deze vorm van taxplanning illustreren:
- Een echtpaar A en B is getrouwd in beperkte gemeenschap. A heeft een privévermogen van € 10 miljoen, het privévermogen van B is praktisch nihil en het gemeenschapsvermogen bedraagt nihil. Stel dat het echtpaar huwelijkse voorwaarden aangaat waarin wordt overgegaan op een algehele huwelijksgemeenschap met daarin een aandeel van 10% voor A en 90% voor B. Er treedt een grote (potentiële) vermogensverschuiving op, A heeft een gerechtigdheid van € 1 miljoen en B van € 9 miljoen. Daarover is B geen schenkbelasting verschuldigd. Na het overlijden van A is zijn nalatenschap beperkt tot 10% van de gemeenschap (€ 1 miljoen) in plaats van € 10 miljoen. De besparing op de erfbelasting is op dat moment € 1,8 miljoen (20% x € 9 miljoen).
- Met de in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2018 voorgestelde wijzigingen in de schenk- en erfbelasting in relatie tot het huwelijksvermogensrecht was beoogd om in de wetgeving eenduidig aan te geven in welke gevallen bij het aangaan van een beperkte en een algehele gemeenschap sprake is van een schenking en in welke gevallen niet alsmede hierdoor paal en perk te stellen aan te vergaande planningsmogelijkheden. Als gevolg van het aangenomen amendement van Omtzigt zijn deze voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel gehaald.[88]
- Weliswaar is voor veelvoorkomende situaties in het Beleidsbesluit van 29 maart 2018 met betrekking tot huwelijk en schenkbelasting duidelijkheid gegeven, echter er zijn nog veel situaties waarbij onzekerheid blijft bestaan omdat de regelgeving en jurisprudentie die duidelijkheid niet bieden. [89]

Effecten

[88] Kamerstukken II 2017/2018, 34 786, nr. 18.
[89] Staatscourant, nr. 18050, 30 maart 2018, Wijziging van het besluit van 5 juli 2010, nr. DGB2010/872M, Stcrt. 2010, nr, 10783.

Economie	• Naar verwachting zijn er geen/nauwelijks effecten op de economie.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en top van de vermogensverdeling.
Begroting	Het budgettaire effect van de maatregel is afhankelijk van de nadere vormgeving. Voor het voorstel in het OFM2018 was uitgegaan van een budgettair effect van nihil.
Overig	
Doenvermogen	• De mogelijkheden voor estateplanning worden kleiner. Hoewel dat tot een financieel verlies kan leiden voor sommige belastingplichtigen, wordt de fiscaliteit wel eenvoudiger.
Uitvoeringsaspecten	• Draagt bij aan duidelijkheid. Maatregel voorkomt vergaande estateplanning. Impact op uitvoering is beperkt.

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen

43. Rekening houden met verschillen in leefvormen	
Thema	Schenk- en erf
Doel	Bevorderen kansengelijkheid via vermogensoverdrachten tussen generaties

Omschrijving van de maatregel

- Meer rekening houden bij de tariefstelling en vrijstellingen met het verschil in leefvormen

Achtergrond/rationale

- De schenk- en erfbelasting worden geheven bij de verkrijger over de waarde van zijn verkrijging.
- De tariefopbouw heeft een eerste en tweede progressie. Er zijn twee tariefgroepen en twee tariefschijven. De eerste progressie heeft als achtergrond de verwachtingswaarde ('het is al van ons'), op grond waarvan partner en kinderen in tariefgroep 1 vallen (10-20% met een opslag voor kleinkinderen 18-36%) en overige verkrijgers in tariefgroep 2 (30%-40%). De tweede progressie is uitgewerkt in het tweeschijventarief per tariefgroep. De verzorgingsgedachte is uitgewerkt in een hoge vrijstelling erfbelasting voor de partner (€ 661.328) en relatief grote vrijstellingen voor (klein)kinderen (€ 20.946).
- De Nederlandse samenleving wordt steeds diverser maar veel wetgeving (bijvoorbeeld burgerlijk wetboek en het erfrecht) gaat nog steeds uit van traditionele gezinnen.
- Mensen worden ouder, er zijn meer alleenstaanden, meer samenwonenden, meer LAT-relaties.
- Mensen willen meer als individu worden behandeld (denk aan wijziging huwelijksvermogensrecht per 1 januari 2019)
- In de notariële praktijk komt het vaker dan vroeger voor dat niet-familieleden en niet-officiële partners als erfgenamen in een testament worden aangewezen.
- De vraag komt op om de schenk- en erfbelasting leefvormneutraal te maken. Dat impliceert dat alle verkrijgers – onafhankelijk van de familierelatie – gelijk worden behandeld. Het verband met het civiele erfrecht wordt alsdan losgelaten. Dat is mogelijk maar sluit minder dan de huidige schenk- en erfbelasting aan bij het idee van de verwachtingswaarde en de verzorgingsgedachte. Daarbij is ook wel geopperd dat alleenstaanden, dat wil zeggen mensen zonder partner en kind(eren), één of twee personen kunnen aanwijzen die voor de schenk- en erfbelasting worden behandeld als een eerstegraadverwant. Toegezegd is op deze gedachte in te gaan.[90] Belangrijke vragen zijn of een alleenstaande één persoon of bijvoorbeeld twee personen kan aanwijzen, wanneer en op welke wijze de aanwijzing van deze twee personen plaatsvindt (via een register van welke organisatie), is de aanwijzing voor het leven, vervalt de aanwijzing automatisch indien de alleenstaande een partner of kind krijgt enz. De kans op misbruik neemt aanzienlijk toe bij zo'n systeem. Ook is een belangrijke vraag of dit uitvoerbaar voor de Belastingdienst is. Alles overziende, lijkt uitwerking van deze optie geen wenselijk pad.
- In een andere fiche wordt een budgetneutrale manier voorgesteld om verkrijgingen ongeacht de relatie tussen de erfgenaam en de overledene tot € 30.000 vrij te stellen, om zo een grotere leefvormneutraliteit bij lagere verkrijgingen te bewerkstelligen. Het is daarnaast ook mogelijk om de tariefstelling aan te passen waardoor verkrijgers minder verschillend worden behandeld. Bij verdergaande gelijke behandeling van alle verkrijgers (uniform tarief en gelijke vrijstelling) is wel een sterke vereenvoudiging mogelijk.

Effecten

[90] AO fiscale beleidsagenda 27-06-2019

Economie	• Naar verwachting zijn er geen/nauwelijks effecten op de economie.
Vermogensverdeling	• De effecten op de vermogensverdeling zijn afhankelijk van de nadere vormgeving.
Begroting	Het budgettaire effect van de maatregel is afhankelijk van de nadere vormgeving.
Overig	
Doenvermogen	Effecten op het doenvermogen zijn afhankelijk van de nadere vormgeving.
Uitvoeringsaspecten	• Dit is afhankelijk van de vormgeving van de maatregel. Als het gaat om eenzelfde vrijstelling voor de erfbelasting voor alle verkrijgers ongeacht familierelatie is dat eenvoudiger. Indien een alleenstaande een andere persoon kan aanwijzen als partner voor de erfbelasting maakt dat het veel ingewikkelder. • Laatstgenoemde maatregel is een complexe wijziging waarvan de uiteindelijke gevolgen sterk afhankelijk zijn van de uitwerking in de wet.

RICHTEN OP VERDELING TOP/MIDDEN/ONDERKANT

44. Brede vermogensbelasting box 1, 2 en 3	
Thema	Alle vermogens
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant

Omschrijving van de maatregel

- Het invoeren van een brede vermogensbelasting, naast de inkomstenbelasting over het belastbaar inkomen in de boxen 1, 2 en 3.
- Voor de brede vermogensbelasting moet de keuze worden gemaakt of deze belasting wordt vormgegeven als een aanslagbelasting of als een aangiftebelasting. Bij een aanslagbelasting (zoals bij de huidige inkomstenbelasting) berekent de Belastingdienst de te betalen vermogensbelasting en legt een belastingaanslag op aan de belastingplichtigen. Bij een aangiftebelasting (zoals bij de huidige btw) draagt de belastingplichtige de belasting op aangifte af aan de Belastingdienst. Vooralsnog wordt uitgegaan van een aanslagbelasting omdat de inkomstenbelasting dat nu ook is en dat voor de uitvoering efficiënter is. In het algemeen is een aangiftebelasting eenvoudiger wat de uitvoering betreft dan een aanslagbelasting.
- Voor een vermogensbelasting zijn ten minste vier elementen van belang: de grondslag, de waardering van de vermogensbestanddelen, een toerekening van de vermogensbestanddelen aan individuele belastingbetalers en de juridische houdbaarheid van de vermogensbelasting, met name Europeesrechtelijk.
- Belastingplichtig voor deze vermogensbelasting zijn:
  - natuurlijke personen die op 1 januari van een kalenderjaar in Nederland wonen en vermogen bezitten; zij betalen vermogensbelasting over hun wereldvermogen; daardoor zal hun gehele vermogen tot de grondslag van deze belasting behoren, inclusief aanmerkelijk belang, ondernemingsvermogen en de eigen woning; en
  - natuurlijke personen die op 1 januari van een kalenderjaar niet in Nederland wonen en binnenlands vermogen (in Nederland) bezitten; voor deze groep belastingplichtigen wordt aangesloten bij hoofdstuk 7 van de Wet IB 2001; het gaat daarbij kortweg om in Nederland gelegen onroerende goederen, een Nederlandse vaste inrichting van een IB-onderneming en een aanmerkelijk belang in een Nederlands lichaam.
- Er moet een nog een keuze worden gemaakt of pensioen- en lijfrentevermogen tot de grondslag van de brede vermogensbelasting moet gaan behoren. Vooralsnog is dit buiten de grondslag gehouden omdat hierbij sprake is van pensioenrechten en geen vermogen; dit is ook niet individueel toe te rekenen.
- De peildatum voor het bepalen van de grondslag is 1 januari van ieder kalenderjaar. Daarbij wordt aangesloten bij de huidige peildatum in box 3. Er zijn andere keuzes mogelijk, maar de datum van 1 januari ligt meer voor de hand en is naar verwachting uitvoeringstechnisch eenvoudiger.
- De heffing van vermogensbelasting vindt plaats over de duur van de periode van de belastingplicht in Nederland in een kalenderjaar. Als bij een natuurlijk persoon/ondernemer sprake is van een gebroken boekjaar, gaat het om het begin van het boekjaar (zie hieronder).
- Voor deze waardebepaling moeten alle vermogensbestanddelen toegerekend kunnen worden aan een natuurlijk persoon en op de peildatum worden gewaardeerd.
- Onder een brede vermogensbelasting vallen alle vermogensbestanddelen die nu ook belast worden. Uiteraard kan er gekozen worden om bepaalde bestanddelen uit te sluiten. Het gaat om de volgende bestanddelen::
  - ondernemingsvermogen;
  - aanmerkelijkbelangaandelen;

- spaargeld (inclusief contanten);
- eigen woning;
- onroerende zaken, niet zijnde de eigen woning of ondernemingsvermogen;
- effecten zoals aandelen en obligaties in particulier bezit (hieronder wordt mede verstaan: lucratieve belangen);
- roerende zaken die hoofdzakelijk (voor ten minste 70%) ter belegging worden aangehouden;
- schulden;
- overig (bijvoorbeeld patentrechten).

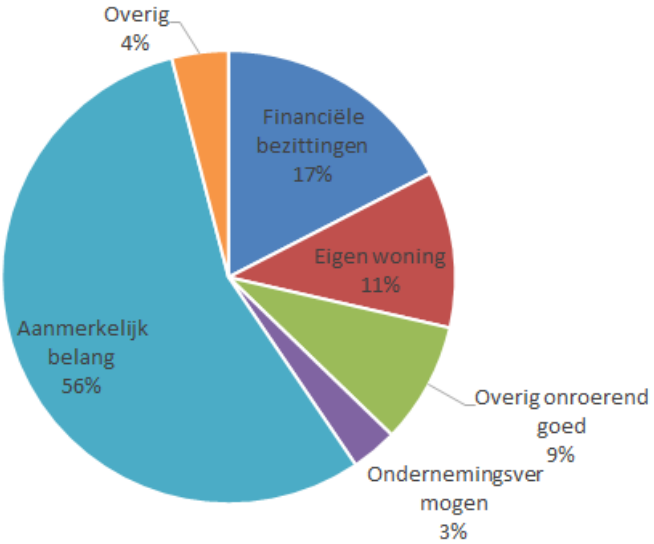
- Het belasten van vermogen op basis van de waarde in het economische verkeer (WEV) lijkt de meest wenselijke optie omdat dan de werkelijke of reële waarde van het vermogen wordt belast en geen rekening hoeft te worden gehouden met de oorspronkelijke aanschaf- of verkrijgingsprijs van vermogensbestanddelen. Voor sommige vermogensbestanddelen zou dit echter tot aanzienlijke complicaties kunnen leiden in de uitvoering voor burgers en de Belastingdienst.
- Een mogelijk meer werkbaar alternatief is dan om als uitgangspunt de WEV te hanteren, maar om daar bij enkele vermogensbestanddelen zoals onroerende zaken van af te wijken. Zo geldt voor onroerende zaken de WOZ-waarde. Het gaat om alle onroerende zaken die tot het privévermogen behoren (bijvoorbeeld eigen woning, beleggingsvastgoed) of tot het ondernemingsvermogen (bijvoorbeeld kantoorpanden) behoren, al dan niet in het bezit van een vennootschap. Voor in Nederland gelegen verhuurde woningen waarvoor de huurder recht heeft op huurbescherming wordt de WOZ-waarde gecorrigeerd aan de hand van de tabel voor de leegwaarderatio. In het coalitieakkoord is voorgesteld de leegwaarderatio af te schaffen.
- Belastingplichtigen met onroerende zaken die in het buitenland zijn gelegen, moeten deze waarderen met inachtneming van de regels die gelden voor het bepalen van de WOZ-waarde.
- De waardevaststelling van bv's is lastig. Als gekozen wordt voor de intrinsieke waarde die uit de jaarrekening blijkt of voor de fiscale (boek)waarde dan wordt het al een stuk eenvoudiger.
    - Voor ondernemingsvermogen (waaronder resultaat uit overige werkzaamheden / vermogen dat onder de terbeschikkingstellingsregeling valt) en bij aandelenbelangen in lichamen die niet beursgenoteerd zijn, geldt de volgende keuzemogelijkheid:
      - de intrinsieke waarde volgens de commerciële jaarrekening aan het begin van het boekjaar; of
      - de fiscale (boek)waarde aan het begin van het boekjaar (het eigen vermogen van de vennootschap).
    - Eventueel kan voor onderdelen van het ondernemingsvermogen worden gekozen voor de volgende waarderingsmethode:
      - goodwill > alleen geactiveerde goodwill tegen fiscale boekwaarde;
      - immateriële activa zoals patentrechten > alleen geactiveerde immateriële activa tegen fiscale boekwaarde;
      - deelnemingen > waardering is afhankelijk van de waardering van de activa en passiva in de deelneming op basis van de intrinsieke waarde die uit de jaarrekening blijkt en de hierboven genoemde uitzonderingen.
    - Dit fiche hangt samen met fiche 1.

- Er bestaan diverse tariefstructuren, afhankelijk van de gewenste budgettaire opbrengst en het aantal huishoudens dat in de heffing wordt betrokken. Voor het doel van dit fiche is ter illustratie de volgende variant doorgerekend:
  - een eenvoudig vlak tarief van 1%, met een vrije voet van € 1 miljoen per persoon (€ 2 miljoen voor een paar).

Achtergrond/rationale

- De gedachte achter deze maatregel is dat naast inkomen uit vermogen het vermogen op zichzelf ook een draagkracht verhogende factor is.
- Uit een recent onderzoek van het CPB blijkt dat de totale belastingdruk voor de allerhoogste inkomens relatief laag is omdat die inkomens voor een groot deel bestaan uit inkomen uit kapitaal en ingehouden winsten.
- Daarnaast is de gedachte dat een brede vermogensbelasting ervoor zorgt dat in ieder geval altijd over vermogen belasting wordt geheven. Daarmee is de brede vermogensbelasting een extra mogelijkheid om vermogensongelijkheid te bestrijden.
- Het invoeren van een robuuste, rechtvaardige en zo breed mogelijke vermogensbelasting geeft geen aanleiding voor nieuwe vormen van arbitrage zolang geen wijziging optreedt in de binnenlandse belastingplicht. De brede vermogensbelasting beoogt het gehele vermogen te belasten uit zowel box 1, als box 2 en box 3. Daardoor is er geen uitwijkmogelijkheid meer om vermogen niet (of gunstiger) te belasten. De neiging om ontwijkingsconstructies op te zetten of zelfs de neiging om te emigreren, zal groter zijn. Het gaat dan om vermogenden die hun domicilie naar het buitenland verplaatsen waardoor zij niet meer belastingplichtig zijn voor de vermogensbelasting. Bij een gematigd tarief (ordegrootte 1 a 2 %) zal dit waarschijnlijk wel meevallen.
  - Deze maatregel voert een nieuwe heffingswet in (een afzonderlijke vermogensbelasting naast de inkomstenbelasting) waarmee vermogenden belasting gaan betalen over het vermogen boven een bedrag van € 1 miljoen. Een dergelijke belasting kent een eenvoudige heffingssystematiek, belastingplichtigen met een hoger vermogen zullen extra worden belast. Voor zover geen waardering voorhanden is, kan de vaststelling van de waarde in het economische verkeer van verschillende vermogensbestanddelen bijzonder lastig zijn.
  - Vooralsnog zijn in ieder geval de volgende vermogensbestanddelen niet onderworpen aan de vermogensbelasting:
    - aandelenbelangen in een buitenlands lichaam dat Nederlands onroerend goed bezit omdat deze niet behoren tot de hierboven genoemde grondslag.
  - Een brede vermogensbelasting is juridisch kwetsbaar omdat deze belasting in strijd kan zijn met het eigendomsrecht en het discriminatieverbod van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarvan kan sprake zijn als belastingplichtigen met weinig of geen inkomsten uit hun vermogen moeten interen op dat vermogen. Uit het advies van de landsadvocaat van 18 maart 2022 over de vermogensbelasting in 2023 en 2024 volgt dat niet kan worden uitgesloten dat een vermogensbelasting die niet kan worden voldaan uit de inkomsten uit het vermogen (zoals bijvoorbeeld bij spaarders het geval kan zijn) en dus leidt tot interen op het vermogen, op stelselniveau de proportionaliteitstoets niet zal kunnen doorstaan. Uit de rechtspraak van het EHRM zou kunnen worden afgeleid dat een schending van artikel 1 EP voorkomen zou kunnen worden door het inbouwen van een maximum/plafond. Uit de rechtspraak van het EHRM kan evenwel niet eenduidig worden afgeleid wat de (procentuele) hoogte en invulling van dit plafond zou moeten zijn.

• Het is mogelijk dat vermogen zowel in Nederland is belast als in het buitenland. In zoverre is sprake van een dubbele heffing. Een belastingverdrag beoogt deze dubbele heffing zo veel mogelijk te voorkomen. Nederland heeft met veel landen een belastingverdrag gesloten, maar niet met alle landen. Dan blijft de dubbele heffing bestaan en dat maakt de brede vermogensbelasting juridisch kwetsbaar. Dan is een brede vermogensbelasting lastig om te heffen. Dat laatste geldt eveneens als Nederland weliswaar een belastingverdrag heeft gesloten met een land, maar in het verdrag voorziet niet in een toedeling van de heffingsbevoegdheid aan Nederland. Een anticumulatieregeling zoals onder de Vermogensbelasting 1964 gold, kan uitkomst bieden, maar leidt tot extra wetgeving, complexiteit en uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en biedt wellicht mogelijkheden voor belastingontwijkingsconstructies waarbij inkomen zo laag mogelijk wordt gemaakt.	
Effecten	
Economie	De voorgestelde vermogensbelasting komt naast de huidige inkomstenbelasting inclusief de vermogensrendementsheffing of een box 3-variant daarop (een belasting over de inkomsten uit vermogen) te staan. Een dergelijke vermogensbelasting zal naast een inkomstenbelasting dubbelop voelen. Alhoewel de bron een andere is (vermogen vs. inkomen) is een vermogensbelasting naast een inkomstenbelasting dubbelop (economisch dubbele heffing), omdat het opgebouwde vermogen afkomstig is uit inkomen uit arbeid of kapitaal dat bij realisatie al belast is. De belastingmoraal van burgers kan hierdoor afnemen. Vermogenden kunnen een kleinere prikkel ervaren om vermogen op te bouwen. Dit kan uiteindelijk ook een negatieve invloed hebben op de Nederlandse economie, omdat de kapitaalintensiteit kan afnemen.
Vermogens-verdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	In het gekozen voorbeeld (tarief 1%, vrijstelling € 1 miljoen per persoon) is de opbrengst € 3,6 miljard. Circa 150 duizend huishoudens in de hoogste vier percentielen van de vermogensverdeling worden geraakt. De grondslag bestaat voor meer dan de helft uit aanmerkelijk-belangvermogen.

	Figuur 1: Verdeling grondslag vermogensbelasting 
Overig	Bij een gematigd tarief zal de cumulatie van de vermogensbelasting en inkomstenbelasting meevallen. Het moeten betalen van vermogensbelasting over vermogensbestanddelen die geen inkomen opleveren, kan leiden tot liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen. Dit zou betekenen dat ingeteerd moet worden op het vermogen om de heffing te kunnen betalen als het binnen een jaar gegenereerde belastbaar inkomen in de inkomstenbelasting onvoldoende is om de totale belastingschuld te betalen. De totale belastingdruk over het inkomen kan daardoor hoog oplopen zelfs tot boven de 100%. Of dit juridisch stand houdt, is de vraag. Het is belangrijk hiervoor een juridische basis te creëren als de politieke wil om een brede vermogensbelasting in te voeren er ook is. Vooralsnog is de keuze gemaakt om geen anticumulatieregeling voor te stellen, om te voorkomen dat er te veel vermogensbelasting én inkomstenbelasting is verschuldigd, zoals onder de Vermogensbelasting 1964 gold vanwege complexiteit en vanwege arbitragemogelijkheden.
Doenvermogen	Deze brede vermogensbelasting waarbij de grondslag niet alleen bestaat uit het huidige box 3-vermogen maar ook uit (onderdelen van) het box 1- en het box 2-vermogen zal leiden tot een aanzienlijke lastenverzwaring voor sommige burgers. Box 2-vermogen wordt niet jaarlijks gewaardeerd, hetgeen voor een vermogensbelasting op de peildatum wel zal moeten gebeuren. Dit leidt tot de nodige complexiteit. Omdat een algeme(e)n(e) waarderingssystematiek van aandelen niet bestaat, moeten de belastingplichtigen zelf de vermogensbestanddelen waarderen en zijn de belastingplichtigen zelf verantwoordelijk voor de aanlevering van de waarde in het economische verkeer van aandelen bij de Belastingdienst. De lastenverzwaring zit daarom vooral in het samenstellen, produceren, verzamelen en aanleveren van gegevens en partiële aandelenbelangen in vennootschappen. Daar staat tegenover dat juist de vermogenden over veel doenvermogen beschikken of kunnen inhuren.
Uitvoerings-aspecten	Voor alle nieuwe belastingen geldt dat deze moeten worden aangesloten op het inningssysteem. Aansluiting van nieuwe belastingen op de inningssystemen is in verband met de uitfasering van het ETM-systeem in

	ieder geval niet eerder mogelijk dan in 2025. Na deze periode moet rekening worden gehouden met een realisatieperiode van een half tot 1 jaar voor aansluiting van nieuwe belastingmiddelen, mits wordt voldaan aan de standaard aansluitvoorwaarden van heffen en innen. De doorlooptijd om het nieuwe belastingmiddel zelf in te voeren is afhankelijk van de vormgeving en complexiteit. Verder is het van groot belang dat een handhaafbare definitie van het nieuwe belastingmiddel wordt opgesteld, anders is een dergelijke belasting niet uitvoerbaar. Of het voorstel in dit geval ook maakbaar en haalbaar is kan worden bepaald aan de hand van een uitvoeringstoets op de uitgewerkte vormgeving. De waardering van vermogensbestanddelen zal voor de uitvoering het grootste probleem zijn. De brede vermogensbelasting zal vooralsnog een aanslagbelasting zijn, waarbij de belastingplichtige verantwoordelijk is voor de aanlevering van de waarde van het vermogen. De Belastingdienst zal deze data (vooralsnog steekproefsgewijs) moeten controleren. Waar geen contra-informatie aanwezig is, zal het controleren tijdrovend kunnen zijn en discussie kunnen opleveren (bijvoorbeeld de waarde van aandelen in een bv), maar dat is ook afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de waarderingsmethodiek. Doordat voor box 2-vermogen waarbij de aandelen niet op de beurs worden verhandeld doorgaans geen waardering voorhanden zal zijn, dienen deze aandelen jaarlijks te worden gewaardeerd ten behoeve van deze heffing. De Belastingdienst kan bij de controle niet steunen op contra-informatie, waardoor ook de lasten voor de Belastingdienst fors zullen toenemen. Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).

45. Verplichte winstdeling grote bedrijven	
Thema	Winst
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant

Omschrijving van de maatregel

Ondernemingen met minimaal 50 werknemers worden verplicht om 10% van de netto jaarwinst uit Nederlandse bedrijfsactiviteiten uit te keren aan hun werknemers. Dit geldt alleen in jaren dat de winst positief is. Het betreft de totale binnenlandse groepswinst op fiscale grondslag verminderd met de bijbehorende vennootschapsbelasting. Alle werknemers die het hele jaar voltijd in dienst waren, ontvangen hetzelfde bedrag. De overige werknemers ontvangen een bedrag naar rato van dienstmaanden en gemiddelde arbeidsduur in het afgelopen jaar. Een onderneming bestaat hierbij uit de groep van alle verbonden rechtspersonen met dezelfde uiteindelijke eigenaren. De maatregel is ook van toepassing op Nederlandse onderdelen van buitenlandse multinationals. Ondernemingen die onder de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen, worden uitgezonderd. Voor ondernemingen met een eigen cao kan de winstdelingsregeling daarin worden opgenomen.

De verplichte winstdeling wordt voor onder meer belastingen en sociale zekerheid hetzelfde behandeld als bestaande winstdelingsregelingen. Voor werkgevers betekent dit dat de winstdeling aftrekbaar is voor de Vpb in het jaar van uitbetaling en de betalingsverplichting hetzelfde is als bij een niet-discretionaire bonus in geld. Voor werknemers is de winstdeling onderdeel van het inkomen uit loondienst en van het toetsingsinkomen voor toeslagen. Het is aan de partijen die een pensioenregeling overeen komen of een winstdeling onderdeel uitmaakt van de pensioengrondslag; bij bestaande regelingen is dat doorgaans niet het geval. Overige werkgevers- en werknemerspremies zijn van toepassing zoals gebruikelijk.

Bij invoering is een overgangstermijn nodig van minimaal drie jaar, zodat bestaande winstdelingsregelingen in cao's kunnen worden aangepast. De overgangstermijn geldt ook voor ondernemingen waarvan het aantal werknemers stijgt naar meer dan 50.

Er zijn ook varianten van de maatregel mogelijk waarbij een ander winstbegrip wordt gehanteerd, bijvoorbeeld de winst voor belastingen of operationele winst (EBITDA) uit de commerciële jaarrekening. Dit zou meer aansluiten bij bestaande winstdelingsregelingen. Een ander minimumpercentage voor winstdeling is ook mogelijk. Bij een breder winstbegrip ligt een lager percentage voor de hand. Naast een vast percentage zijn nog andere formules mogelijk. Zo kan een bepaalde rendementsdrempel worden gehanteerd, de herverdeling wordt dan meer toegespitst op ondernemingen met relatief hoge winsten. Voor uitschieters waarbij de te verdelen winst meer bedraagt dan de vaste loonsom, kan een plafond worden gesteld. Verder kan de mate van winstdeling afhankelijk worden gemaakt van de arbeidsintensiteit van een onderneming. Meer parameters maken de winstdeling wel ingewikkelder. De maatregel kan eventueel worden uitgebreid naar ondernemingen voor de inkomstenbelasting.

Achtergrond/rationale

Deze maatregel is er op gericht om toename van vermogensongelijkheid te beperken. Bedrijven die relatief hoge winsten maken, worden gedwongen om hun werknemers daarvan mee te laten profiteren. De maatregel grijpt direct aan bij de verdeling van inkomsten uit bedrijfsvermogen, tegenstelling tot herverdeling achteraf via de overheid door middel van belastingheffing en overheidsuitgaven. De rationale voor overheidsingrijpen is een rechtvaardigere verdeling dan op basis van de markt tot stand komt (dit vereist een politieke beoordeling). De maatregel moet daarbij worden afgewogen tegen andere mogelijke vormen van overheidsingrijpen.

Ondernemingen die onder de Wft vallen, worden uitgezonderd omdat de maatregel niet verenigbaar is met de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen. Winstdeling kan worden gekwalificeerd als een variabele beloning. Voor financiële ondernemingen is een variabele beloning alleen toegestaan als daar zowel financiële als niet-financiële prestatiecriteria aan ten grondslag liggen en geldt een (bonus)plafond van doorgaans 20% van de vaste beloning. Hiermee moet worden voorkomen dat een perverse prikkel ontstaat om te focussen op winst op korte termijn, met het oog op de financiële stabiliteit en het klantbelang.

De maatregel is gebaseerd op het initiatief wetsvoorstel 'Wet eerlijk delen' uit 2020. Anders dan in het oorspronkelijke voorstel vindt geen overdracht van aandelen plaats; uit reacties op de Internetconsultatie van het wetsvoorstel bleek dat belangrijke complicaties met zich mee te brengen. De winstdelingsverplichting kan daarom ook worden opgelegd aan andere rechtsvormen dan bv's en nv's en kent geen ingroei maar een overgangsperiode. Verder wordt hier 50 in plaats van 100 werknemers als grens voorgesteld, dezelfde grens als in de Wet op de Ondernemingsraden. Daarnaast heeft de maatregel overeenkomsten met het niet aangenomen wetsvoorstel 'Wet op de vermogensaanwasdeling' uit 1976. In dat voorstel wordt 10-12% van de netto winst boven een bepaalde rendementsdrempel uitgekeerd aan een nationaal fonds, als een soort dividend. Een deel daarvan wordt gelijk verdeeld onder alle werknemers van de betreffende onderneming. De rest wordt verdeeld onder alle Nederlandse werknemers samen.

Ter vergelijking, in Frankrijk is winstdeling verplicht voor bedrijven met minimaal 50 werknemers (Code de Travail, Art. L3321-1 t/m 3326-2). De minimale omvang van de winstdeling is: 50% x (netto winst – 5% x eigen vermogen) x (loonkosten / toegevoegde waarde). Winstdeling vindt dus plaats voor zover het netto rendement op eigen vermogen groter is dan 5%. De laatste term in de formule maakt de uitkering proportioneel aan arbeidsintensiteit. In arbeidsovereenkomsten kan een ruimere winstdeling worden afgesproken. Voor de verdeling over werknemers moet een bedrijf kiezen uit een vast bedrag, naar rato van gewerkte uren, naar rato van lonen, of een combinatie hiervan. De winstdeling is aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting en vrijgesteld van werknemers- en werkgeverspremies. Standaard wordt de winstdeling belastingvrij in een spaarloonregeling gestort, werknemers kunnen ook kiezen voor normaal belaste uitbetaling. Voor kleinere bedrijven kunnen is winstdeling op vrijwillige basis.

Effecten	
Economie	De maatregel heeft verschillende effecten op de economie, maar het is lastig in te schatten hoe groot deze zijn. Het wordt onaantrekkelijker voor ondernemingen om door te groeien naar meer dan 50 werknemers. Ook kan Nederland voor sommige buitenlandse bedrijven onaantrekkelijker worden als vestigingsland. Daar staat tegenover dat herverdeling van buitenlandse aandeelhouders naar Nederlandse werknemers een positief effect heeft op het nationaal inkomen. Op macroniveau kan herverdeling van vermogensinkomsten doorwerkingen hebben zoals een toename van de consumptie van huishoudens. De maatregel heeft verschillende effecten op de economie, maar het is lastig in te schatten hoe groot deze zijn. Het wordt onaantrekkelijker voor ondernemingen om door te groeien naar meer dan 50 werknemers. Ook kan Nederland voor sommige buitenlandse bedrijven onaantrekkelijker worden als vestigingsland. Daar staat tegenover dat

	herverdeling van buitenlandse aandeelhouders naar Nederlandse werknemers een positief effect heeft op het nationaal inkomen. Op macroniveau kan herverdeling van vermogensinkomsten doorwerkingen hebben zoals een toename van de consumptie van huishoudens. Winstdeling kan leiden tot neerwaartse druk op de lonen, met name bij bedrijven met een stabiele jaarwinst. Voor werknemers die ruim boven het minimumloon verdienen, heeft de maatregel dan per saldo een kleiner effect. Hoewel zzp'ers en werknemers van kleinere bedrijven of organisaties zonder winstoogmerk niet rechtstreeks profiteren, kan er enige opwaartse doorwerking zijn op hun inkomens. De maatregel kan de onderhandelingspositie van deze groepen namelijk versterken en vrijwillige winstdeling in kleinere bedrijven stimuleren. De totale omvang van winstdelingen bedraagt naar schatting gemiddeld circa 4,5 mld euro per jaar, op basis van vpb-aangiftedata voor de periode 2010-2019. Ter vergelijking, de som van winsten en verliezen vóór belasting van alle vpb-plichtige ondernemingen (inclusief financiële sector) bedroeg gemiddeld circa 80 mld euro per jaar. Naar schatting ontvangt elk jaar 40% tot 60% van de werknemers van deze ondernemingen een winstdeling. Het gemiddelde bedrag dat zij bij een volledig dienstverband ontvangen is circa 2.000 euro. De omvang van winstdelingen is scheef verdeeld; ruwweg de helft van de ontvangers krijgt hoogstens 1.000 euro, terwijl 5-10% van de ontvangers meer dan 5.000 euro krijgt. Als de formule uit de Franse wetgeving in Nederland zou worden toegepast, ontvangt naar schatting elk jaar 20% tot 40% van de werknemers van vpb-plichtige ondernemingen een winstdeling. Deze groep is kleiner vanwege de drempel van 5% rendement op eigen vermogen. De totale omvang van winstdelingen komt echter hoger uit op gemiddeld zo'n 6 mld euro per jaar, omdat van alle winsten boven de drempel een groter deel voor winstdeling wordt bestemd. Het gemiddelde bedrag per werknemer wordt daardoor circa 5.000 euro.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	Per saldo bedraagt het effect van de maatregel op de begroting mogelijk enkele honderden miljoen euro positief of negatief. Aan de inkomstenkant treedt een derving op in de Vpb en dalen de inkomsten uit overheidsbedrijven. Hier tegenover staat een opbrengst in de inkomstenbelasting en, aan de uitgavenkant, een daling van de inkomensafhankelijke toeslagen. Van deze effecten is geen raming beschikbaar.
Overig	De maatregel behoeft een toetsing op de inmenging in eigendomsrecht onder het EVRM. Het belangrijkste aandachtspunt betreft een redelijke verhouding tussen het algemeen belang van een andere verdeling van vermogensinkomsten en het belang van het eigendomsrecht van aandeelhouders. Daarbij moet verplichte winstdeling worden afgewogen tegen andere, minder ingrijpende alternatieven.

	Elke vorm van verplichte winstdeling beperkt de mogelijkheden voor maatwerk in de arbeidsvoorwaarden op het niveau van individuele ondernemingen of bedrijfstakken. Bestaande winstdelingsregelingen in cao's hanteren uiteenlopende formules en rendementsbegrippen. Deze variëren van proportionele winstdelingen die lijken op de voorgestelde maatregel tot vaste bedragen gekoppeld aan omzet- en winstdoelstellingen en formules met een drempel, maximum en/of staffel voor automatische winstdeling naar rato van het vaste jaarinkomen van een werknemer. Ruimere winstdeling blijft mogelijk, maar voor berekening van het verplichte minimum moeten de voorgeschreven parameters en grondslag worden gehanteerd en kan uitkering niet worden gekoppeld aan andere prestatie-indicatoren. Automatische winstdeling kan werknemers aanzetten tot gedrag dat meer is gericht op het verhogen van financiële winst op korte termijn en minder op bredere maatschappelijke waardecreatie op langere termijn. Dit geldt ook voor niet-financiële ondernemingen.
Doenvermogen	De maatregel vereist geen actieve handelingen van burgers, maar heeft wel gevolgen als burgers keuzes maken over werk, met name keuzes over werken in loondienst of als zelfstandige en voor wat voor bedrijf of organisatie. Het kan daarbij lastig om realistische verwachtingen te vormen over eventueel te ontvangen winstdelingen. Dat maakt de financiële afwegingen bij dergelijke keuzes moeilijker. Bovendien kan winstdeling sterk variëren over de tijd of juist na jaren van stabiele winsten onverwacht een keer achterwege blijven. Dit kan tot problemen leiden als werknemers in hun uitgavenpatroon al rekening houden met een bepaalde winstdeling, ondanks dat de winstdeling onzeker is.
Uitvoeringsaspecten	Ondernemingen zullen winstdelingsregelingen moeten opnemen in hun arbeidsvoorwaarden en bestaande regelingen moeten aanpassen om te voldoen aan de nieuwe verplichting. Als winstdelingsregelingen in cao's worden opgenomen, maken werkgeversverenigingen en vakbonden hier onderling afspraken over tijdens het arbeidsvoorwaardenoverleg. Als een winstdelingsregeling geen onderdeel is van een cao, wordt de Ondernemingsraad betrokken bij de invoering of wijziging van de winstdelingsregeling. De ruimte die cao-partijen of de ondernemingsraad krijgen om (mede) invulling te geven aan een winstdelingsregeling is afhankelijk van de reikwijdte van de wettelijke plicht.

46. Harmoniseren vermogenstoetsen	
Thema	Vermogenstoetsen/grenzen
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant.
Omschrijving van de maatregel	
• In deze maatregel worden de vermogensgrenzen geharmoniseerd. Na implementatie is er daarom één vermogensgrens voor de zorg- en huurtoeslag en het kindgebondenbudget. • Voor deze maatregel worden twee maatregelen om te harmoniseren uitgewerkt: 1. Harmonisatie op het niveau van de vermogensgrenzen van de huurtoeslag 2. Harmonisatie op een niveau tussen de huidige vermogensgrenzen in (€45.000), zodanig dat het geheel budgettair neutraal is.	
Achtergrond/rationale	
• In het huidige systeem geldt weliswaar dezelfde vermogensgrens voor zorgtoeslag en kindgebonden budget, maar de vermogensgrens voor huurtoeslag ligt lager. Daardoor zijn er huishoudens die op basis van de vermogenstoets geen recht op huurtoeslag hebben, maar wel op zorgtoeslag en kindgebonden budget. • Na harmonisatie geldt voor de drie toeslagen dezelfde grens en zal een huishouden dus voor alle drie de toeslagen tegelijk wel of niet voldoen aan de vermogenstoets. Daarbij geldt de kanttekening dat de huishouddefinitie voor huurtoeslag afwijkt, waardoor er hier alsnog een afwijking kan zijn. • Invulling 1 leidt alleen tot een wijziging bij zorgtoeslag en kindgebonden budget. Huishoudens met een vermogen boven de nieuwe vermogensgrens (heffingvrij) en onder de oude grens (heffingvrij + 86.000 per volwassene) verliezen het recht op deze toeslagen. • Invulling 2 leidt tot een wijziging bij de 3 toeslagen. Er is een groep die recht krijgt op huurtoeslag en er is een groep die het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget verliest.	
Effecten	
Economie	• Maatregel 1 leidt tot grote negatieve inkomenseffecten voor huishoudens die door de verlaging van de vermogensgrens recht op zorgtoeslag en of kindgebonden budget verliezen. • Bij de zorgtoeslag gaat het om 240.000 huishoudens, bij kindgebonden budget om 70.000 huishoudens. Maatregel 2 leidt tot grote positieve effecten voor huurders met een vermogensgrondslag tussen heffingvrij en €45.000 die recht krijgen op huurtoeslag. Dat gaat om 65.000 huishoudens. • Voor huishoudens met een vermogensgrondslag tussen €45.000 en €86.000 met zorgtoeslag en/of kindgebonden budget is er een negatief inkomenseffect. Het gaat om 70.000 huishoudens die zorgtoeslag verliezen en 20.000 huishoudens die kindgebonden budget verliezen. • Maatregel 1 kan positieve arbeidsaanbodeffecten hebben. Als mensen minder toeslag ontvangen, stimuleert dat om meer te gaan werken (inkomenseffect).
Vermogensverdeling	Maatregel 1: Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.

	Maatregel 2: Deze maatregel betreft vooral mensen in de onderkant en het midden van de vermogensverdeling.
Begroting	• € 373 miljoen struc in maatregel 1. Budgetneutraal in variant 2.
Overig	• Bij de overstap op een geharmoniseerde vermogenstoets voldoet een huishouden voor alle toeslagen tegelijk wel of niet aan de vermogenstoets. Dit kan tot extra hoge terugvorderingen leiden, omdat een huishouden die van de drie toeslagen gebruik maakt nu bij overschrijding van de vermogensgrens drie toeslagen verliest in plaats van een of twee. • Voor huishoudens met drie toeslagen die een vermogen rond de nieuwe vermogensgrens hebben, neemt daarom de onzekerheid toe. Dit leidt mogelijk tot een kleine toename in niet-gebruik.
Doenvermogen	• Door de harmonisatie zal een huishouden in principe voor alle drie de toeslagen wel of niet aan de vermogenstoets voldoen. Dit betekent een beperkte winst op begrijpelijkheid.
Uitvoeringsaspecten	<u>Maatregel 1</u> • In de zorgtoeslag en kindgebonden budget zal het aantal toeslaggebruikers afnemen en dat betekent een lichte afname van de uitvoeringskosten. <u>Maatregel 2</u> • In de huurtoeslag zal het aantal toeslaggebruikers toenemen, in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zal het aantal gebruikers afnemen. • Dit levert naar verwachting een iets kleinere populatie op en betekenen daardoor ook een lichte afname van de uitvoeringskosten. <u>Maatregel 1 en 2</u> • De ICT aanpassingen die nodig zijn voor deze maatregelen zijn van geringe omvang. Per saldo zijn de effecten van deze maatregelen op de uitvoering gering.

47. Vermogensinkomensbijtelling en vermogenstoetsen uitbreiden met vermogensgrondslag binnen box 2	
Thema	Buffers
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant
Omschrijving van de maatregel	
• De grondslag voor de vermogenstoetsen en de vermogensinkomensbijtellingen is momenteel het box 3 vermogen. Voor de meeste regelingen geldt dat de grondslag van het box 2 vermogen niet wordt meegenomen. Dit fiche stelt voor ten aanzien van de vermogenstoetsen van de volgende regelingen de box 2 grondslag mee te nemen: - Zorgtoeslag - Huurtoeslag - Kindgebonden budget • Voor de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo, specifiek beschermd wonen) wordt ook voorgesteld om de grondslag uit te breiden met het vermogen binnen box 2.	
Achtergrond/rationale	
• Door de uiteenlopende manieren waarop verschillende vermogensvormen behandeld worden, kan het kiezen voor een bepaalde vermogensvorm veel voordeel opleveren. Dit is ook getoond in het voorbeeld dat is opgenomen in hoofdstuk 3 in het IBO-rapport en komt voort uit het artikel "Hervorming belastingstelsel verdraagt geen uitstel" van Leo Stevens (Elsevier, 16 feb 2022). • Door de grondslag van het box 2 vermogen mee te nemen in de huidige vermogenstoetsen en vermogensinkomensbijtelling wordt de mogelijkheid tot belastingarbitrage verminderd. Zorgbehoevenden en mensen die toeslagen ontvangen, kunnen op dit moment, door vermogen naar box 2 te verplaatsen, de vermogenstoetsen voor toeslagen ontwijken en de VIB beperken. Dit ondermijnt de solidariteit van het belastingstelsel en geeft mensen die mogelijkheden hebben om vermogen te schuiven naar box 2 een voordeel ten opzichte van anderen die dit niet kunnen. • De VIB vormt samen met het verzamelinkomen de basis voor het bepalen van de eigen bijdrage in de Wlz, zowel in het verpleeghuis (intramuraal) als daarbuiten (extramuraal: VPT, MPT en PGB), als binnen Wmo beschermd wonen.	
Effecten	
Economie	• De effecten op de economie in haar geheel zijn naar verwachting beperkt/nihil. • Bij onvoldoende liquide middelen kan het niet ontvangen van een toeslag, kindgebonden budget of extra eigen bijdragen via de vermogensinkomensbijtelling in sommige gevallen leiden tot betalingsproblemen.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	Er is een aparte grove raming gemaakt voor het meenemen van de vermogensgrondslag binnen box 2 in de vermogensinkomensbijtelling voor de Wlz. Hiervoor is alleen gekeken naar de aow-gerechtigde huishoudens (omdat de veronderstelling is dat box 2 vermogen nauwelijks een rol speelt bij de jongere cliënten). Dit levert naar verwachting € 85 mln hogere eigen bijdragen op. Er resteert een PM voor het gedragseffect. Voor Wmo beschermd wonen wordt het effect op nihil verondersteld.

	Er is geen budgettaire raming beschikbaarvoor het meenemen van de vermogensgrondslag binnen box 2 voor de vermogenstoetsen voor de zorgtoeslag, de huurtoeslag of het kindgebonden budget. Naar verwachting zijn de budgettaire effecten klein. Box 2 vermogen is geconcentreerd bij mensen met een hoog overig vermogen en gecorreleerd met huishoudens met een hoog inkomen. Naar verwachting ontvangt een groot gedeelte van deze huishoudens geen toeslagen of kindgebonden budget.
Doenvermogen	Voor de vermogenstoetsen en het kindgebonden budget is het wenselijk als dit geautomatiseerd wordt ingevoerd. Voor de VIB heeft dit weinig effect op het doenvermogen, want dit dient te worden geautomatiseerd binnen de huidige systematiek van de eigen bijdragen Wlz en Wmo beschermd wonen.
Uitvoeringsaspecten	In het huidige belastingstelsel kan deze regeling niet worden doorgevoerd. De Belastingdienst heeft namelijk alleen geregistreerde gegevens op basis van aangiftedata van box 2. Er is geen overkoepelend systeem bij de Belastingdienst waaruit de grondslag van het box 2 vermogen per aandeelhouder bekend is. Dit fiche kan daarom alleen worden uitgevoerd als er een aandeelhoudersregister wordt ingevoerd (zie fiche 1 uit de fichebundel) of als op een andere manier het box 2 vermogen bij de Belastingdienst wordt geregistreerd.

48. Overwaarde eigen woning meetellen in de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wlz en Wmo beschermd wonen.	
Thema	Eigen woning
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant
Omschrijving van de maatregel	
Het netto vermogen (de overwaarde) in de eigen woning telt mee in de vermogensinkomensbijtelling (VIB) in de Wlz en Wmo beschermd wonen, ook wanneer het huis nog in box 1 wordt belast. Dit gebeurt op een gelijke manier als hoe box 3 vermogen nu meeloopt in de VIB.	
Achtergrond/rationale	
• Mensen die zorg consumeren in de Wlz en Wmo beschermd wonen betalen een eigen bijdrage. Onderdeel daarvan is de grondslag sparen en beleggen. • Over die grondslag wordt 4% geheven. Het gaat om vermogen in spaargeld, beleggingen en/of een tweede huis waarover ook in box 3 belasting wordt betaald. • De eigen bijdragen worden gebaseerd op inkomen en vermogen in jaar t-2. Dat betekent dat als een cliënt bij intramurale opname zijn/haar huis verkoopt, deze overwaarde naar box 3 verplaatst en pas na 2 jaar mee gaat tellen in de berekening van de EB. Als men het huis niet verkoopt, telt de woning pas na 4 jaar mee in de EB. Zo lang iemand zijn/haar huis aanhoudt, wordt vermogen in de eigen woning anders behandeld dan vermogen in box 3. Voorbeeld: iemand met een overwaarde van €300.000,- betaalt dus een lagere eigen bijdrage dan iemand met €300.000,- op de bank. • In dit fiche wordt de behandeling van vermogen in de VIB in de Wlz en Wmo beschermd wonen gelijkgetrokken. Het netto vermogen in de eigen woning gaat direct meetellen in de VIB in de Wlz en Wmo beschermd wonen.	
Effecten	
Economie	• De maatregel zorgt ervoor dat eigenwoningbezit gelijk wordt behandeld als het overige vermogen, waardoor eventuele gedragseffecten als gevolg van een verschillende behandeling beperkt worden. • Omdat de eigen woning wordt uitgezonderd in de grondslag sparen en beleggen ontstaat een prikkel voor mensen om te sparen in de eigen woning. Ook kan het mensen ertoe aanzetten om de eigen woning te behouden wanneer intramuraal (Wlz of Wmo beschermd wonen)-zorg wordt geconsumeerd. • Dit voorstel zorgt daarmee voor een gelijkere behandeling van box 1 en box 3 vermogen in de VIB in de Wlz en Wmo beschermd wonen. • De doorstroming op de woningmarkt kan iets versterken, omdat eigen woningbezit niet onnodig lang wordt aangehouden. De prikkel om de eigen woning te verkopen wordt namelijk vergroot.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden en de bovenkant van de vermogensverdeling.
Begroting	Het netto eigen vermogen in de eigen woning gaat direct meelopen in de eigen bijdrage Wlz en Wmo beschermd wonen. • Dit geldt alleen voor cliënten met zorg met verblijf en die daarvoor de hoge eigen bijdrage betalen (en er dus geen

	sprake meer is van een thuiswonende partner die zelf nog woonlasten draagt). • Hiervoor is alleen gekeken naar aow-gerechtigde huishoudens, omdat de veronderstelling is dat het huizenbezit onder niet-aow-gerechtigden in de Wlz en Wmo beschermd wonen uiterst klein zal zijn. • Dit levert naar verwachting € 390 mln hogere eigen bijdragen op. Er resteert een PM voor het gedragseffect. Voor Wmo beschermd wonen wordt het effect op nihil verondersteld.
Overig	• Het laten meetellen van overwaarde op het eigen huis kan leiden tot ontwijkgedrag, bijv. door de eigen woning voortijdig over te dragen aan het nageslacht. • Ontwijkgedrag kan ontmoedigd worden door ook de schenk- en erfbelasting te verhogen. • Het kan ook leiden tot mijdgedrag. Anders dan bij box 3 vermogen, zijn de mogelijkheden om belasting te mijden bij onroerend goed beperkter. De enige mogelijkheid is om geen huis te kopen maar te huren of een huis te kopen maar niet af te lossen (mogelijkheden voor deze laatste optie worden nu weliswaar fiscaal fors onaantrekkelijker gemaakt, maar dat geldt nauwelijks voor de huidige huizenbezitters).
Doenvermogen	• De grondslag voor de VIB in de Wlz en Wmo beschermd wonen wordt vergroot. Consequentie is dat er een groter financieel beroep wordt gedaan op cliënten in de Wlz en Wmo beschermd wonen.
Uitvoeringsaspecten	• De huidige eigenbijdragensystematiek wordt gehandhaafd, alleen moet er wetgeving komen om het CAK toegang te verschaffen tot de WOZ- en hypotheekschuldgegevens van cliënten. • In de berekening van de eigen bijdragen telt vermogen vanaf het startmoment van het zorggebruik mee. Voor zowel inkomen als vermogen wordt naar gegevens in het jaar t-2 gekeken. Deze maatregel zorgt ervoor dat de overwaarde in de eigen woning ook vanaf het startmoment van zorggebruik gaat meetellen, echter dient dit bij de Belastingdienst en/of CAK geregistreerd te worden. Tevens dient verder onderzocht te worden hoe de overwaarde van een eigen woning als zodanig "gelabeld" kan worden; als dit namelijk niet gebeurd en de cliënt het huis verkoopt, dan verplaatst het vermogen zich naar box 3 en leidt het hogere vermogen met een vertraging van 2 jaar (vanwege t-2 systematiek) door in de eigen bijdrage.

49. Automatische pensioenopbouw voor zelfstandigen met uitstapmogelijkheid (opt-out)	
Thema	Buffers
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant
Omschrijving van de maatregel	
Zelfstandigen gaan automatisch pensioen opbouwen. Zij krijgen echter de mogelijkheid om van die automatische pensioenopbouw af te zien (opt-out). De automatische pensioenopbouw door zelfstandigen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In dit fiche is uitgegaan van een variant waarbij alle zelfstandigen automatisch instromen in een standaard regeling. De overheid kan de uitvoering van dit product aanbesteden aan een private partij. Onder 'overig' komt ook een alternatieve invulling aan bod.	
Achtergrond/rationale	
De rationale voor deze maatregel bestaat uit de zorg dat zelfstandigen te weinig sparen. Bijvoorbeeld omdat zij hun toekomstige persoonlijke voorkeuren niet of onvoldoende mee wegen in financiële beslissingen die zij in het heden maken. Overheidsingrijpen is vanuit dit perspectief in de eerste plaats nodig in het belang van de zelfstandigen zelf. Daarnaast is er een belang van de overheid, want bij een klein pensioen maken zelfstandigen naar verwachting vaker gebruik van toeslagen en andere sociale voorzieningen. De rationale voor een opt-out is dat zelfstandigen onderling sterk verschillen. De ene zelfstandige beschikt met de AOW, een aanvullend pensioenproducten en een eigen woning al over (meer dan) toereikende buffers voor de oude dag. Een andere zelfstandige heeft alleen AOW en stevent bij pensionering af op een ongewenste inkomensterugval. En weer een andere zelfstandige is juist het beste af met alleen AOW omdat hij of zij op jongere leeftijd al het beschikbare inkomen meteen nodig heeft. De verplichting is een middel om te zorgen dat al deze zelfstandigen stil staan bij hun oudedagsvoorziening. Met de opt-out behouden zij de mogelijkheid om te kiezen voor een oplossing die beter aansluit bij hun persoonlijke situatie.	
Effecten	
Economie	Het per saldo effect op de brede welvaart is onbekend. De welvaart neemt toe voor zover de verplichting met opt-out zelfstandigen helpt om inkomen en consumptie beter te verdelen over hun levensloop. De verplichting met opt-out kan er echter ook in resulteren dat meer zelfstandigen te veel consumptie uitstellen tot na pensionering. De brede welvaart van deze zelfstandigen zal afnemen. Het effect op het bbp is naar verwachting nihil.
Vermogensverdeling	Maatregel zorgt voor betere bewustwording buffer voor later en betreft met name de onderkant en midden van de vermogensverdeling
Begroting	Uitgaand van de bestaande fiscale facilitering leidt de maatregel op korte termijn tot minder belastinginkomsten van ordegrootte honderd(en) miljoen euro. Door de omkeerregel betreft dit voornamelijk een uitstel. De pensioenuitkeringen worden immers belast, en de inleg niet. Per saldo betekent de maatregel een derving van belastinginkomsten. Dit komt doordat de belastingtarieven in de uitkeringsfase in de regel lager zijn dan in de opbouwfase.

	De maatregel kan op langere termijn overheidsuitgaven reduceren. Dit komt doordat zelfstandigen die meer pensioen opbouwen naar verwachting in de uitkeringsfase minder aanspraak maken op sociale voorzieningen.
Overig	De variant die in dit fiche is uitgewerkt is een standaardregeling voor alle zelfstandigen. Alle zelfstandigen worden automatisch ingeschreven bij een pensioenuitvoerder voor deelname aan een standaard pensioenregeling. Het staat hen vrij af te zien van deelname in de regeling. Of om de regeling na verloop van tijd te verlaten. Het gebruik van deze opt-out mogelijkheid is één keer mogelijk. Onder regie van de overheid kan een standaard pensioenregeling worden ontwikkeld. De uitvoering van die regeling kan – binnen de kaders van de Mededingingswet – langs de weg van periodieke aanbesteding worden verzorgd door een private financiële instelling. Het is de verwachting dat er wel hoge uitvoeringskosten zijn doordat alle zelfstandigen worden aangeschreven, ook de kleine zelfstandigen. Mocht deze groep aangesloten blijven dan leidt dit tot veel kleine pensioentjes, wat in de uitvoering ook erg duur is. Mogelijk heeft de uitvoerder van de regeling gegevens van de Belastingdienst nodig om vast te stellen welke zelfstandigen nieuw instromen in de regeling. Zonder specifieke invulling van de maatregel is het lastig om de gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst in kaart te brengen. Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst is een uitvoeringstoets nodig. Een alternatieve invulling van automatisch pensioensparen voor zelfstandigen met opt-out is een variant waarin zelfstandigen automatisch aansluiten bij een pensioenregeling van de opdrachtgever. ○ Voorgeschreven kan worden dat zelfstandigen automatisch pensioensparen in de tweede pijlerregeling van de opdrachtgever voor wie zij werkzaamheden verrichten. Opdrachtgever betaalt dan ook direct mee aan de pensioenpremie. ○ Er dient een gegarandeerde toegang te zijn tot een tweede pijlerregelingen voor alle zelfstandigen die werkzaam zijn binnen de reikwijdte van het fonds en dus een acceptatieplicht voor pensioenuitvoerders. ○ Als zelfstandigen verplicht pensioensparen bij sectorale pensioenfondsen heeft dit mogelijk grote invloed op de marktordening en taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. ○ Voor pensioenuitvoerders die zich openstellen voor zelfstandigen zou het een uitbreiding van de deelnemerskring met een afwijkende doelgroep (en eventueel afwijkend premiepercentage) betekenen en daarmee een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsprocessen en kosten met zich meebrengen.

	○ Dit betekent dat niet alle zzp'ers automatisch pensioensparen, omdat niet alle opdrachtgevers een pensioenregeling hebben. ○ Als zelfstandigen voor veel verschillende opdrachtgevers werken en die opdrachtgevers hebben ieder een andere pensioenregeling, bouwen zelfstandigen versnipperd pensioen op. ○ Dit omdat de pensioenuitvoerder niet weet dat een zelfstandige een opdracht verricht voor een bij de uitvoerder aangesloten opdrachtgever ligt het voor de hand dat de opdrachtgever de pensioenuitvoerder informeert over welke zelfstandigen automatisch moeten instromen in hun regeling. De uitvoering van tweede pijler pensioenregelingen voor zelfstandigen is complexer en duurder (veranderlijk inkomen zzp'ers; individuele incasso i.p.v. incasso bij de werkgever) dan de uitvoering voor werknemers. In regelingen waar zelfstandigen zullen deelnemen binnen dezelfde kring als werknemers, drukken hogere uitvoeringskosten ook op de werknemers. De scope van deze maatregel (welk deel van de zelfstandigen neem je mee, welk deel heeft al opbouw, en welk deel blijft onder de franchise?) is een vraag voor verdere uitwerking.
Doenvermogen	Deze maatregel heeft betrekking op mensen die werken als zelfstandige. Inschrijving in het verplichte tweede pijlerfonds geschiedt verplicht en automatisch. Deze stap vergt derhalve geen actie van de zelfstandigen. Wel wordt van zelfstandigen verwacht dat zij besluiten om al dan niet gebruik te maken van de opt-out mogelijkheid. Om deze beslissing weloverwogen te nemen is het nodig dat zij overzicht houden over de verschillende elementen die relevant zijn voor hun oudedagsvoorziening. Het gaat dan om een recht op AOW (1e pijler), om opgebouwde rechten in het verplichte pensioenfonds voor zelfstandigen en eventuele rechten opgebouwd als werknemer (2e pijler), en uiteenlopende vormen van vermogen die relevant kunnen zijn voor de oude dag (3e pijler).
Uitvoeringsaspecten	Pensioen- en fiscale wetgeving moeten worden aangepast. Uitgaande van besluitvorming in de zomer van 2023 en voldoende implementatietijd, kan de maatregel op z'n vroegst per 1 januari 2026 in werking treden. De verwachting is evenwel dat latere inwerkingtreding realistischer is, gezien de samenloop met de hervorming van het huidige pensioenstelsel, waar experimenten met vrijwillige pensioenopbouw door zelfstandigen deel van uitmaken.

50. Verplichte pensioenopbouw tot 60.000 euro voor zelfstandigen	
Thema	Buffers
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant
Omschrijving van de maatregel	
Zelfstandigen worden verplicht pensioen op te bouwen tot een inkomen van € 60.000. Het CPB heeft in Keuzes in Kaart gerekend met een premiepercentage van 10%. Dit was conform het voorstel van een aantal politieke partijen. Pensioenopbouw verplichten voor zzp'ers kan op verschillende manieren. In dit fiche beschrijven we de diverse uitvoeringsvarianten (zie onder 'overig').	
Achtergrond/rationale	
De rationale voor deze maatregel bestaat uit de zorg dat zelfstandigen te weinig sparen. Bijvoorbeeld omdat zij hun toekomstige persoonlijke voorkeuren niet of onvoldoende mee wegen in financiële beslissingen die zij in het heden maken. Overheidsingrijpen is vanuit dit perspectief in de eerste plaats nodig in het belang van de zelfstandigen zelf. Daarnaast is er een belang van de overheid, want bij een klein pensioen maken zelfstandigen naar verwachting vaker gebruik van toeslagen en andere sociale voorzieningen.	
Effecten	
Economie	Zelfstandigen zullen een groter deel van hun inkomen opzij zetten voor hun pensioenopbouw. Dit leidt tot een lager besteedbaar inkomen tijdens de opbouwfase. Een deel van deze kosten kan mogelijk gecompenseerd worden door een hoger (uur)tarief, en dus bij opdrachtgevers neerslaan. Of zelfstandigen moeten genoegen nemen met een lager nettoloon. In de uitkeringsfase zal er meer inkomen beschikbaar zijn dan nu. Mogelijk leidt deze maatregel ertoe dat het nettoloon van zelfstandigen daalt. Er is een kans dat zij door deze daling in de financiële problemen raken omdat de lasten van de zelfstandigen (zoals hypotheek) zijn afgestemd op het oude nettoloon. Anders dan bij werknemers draait een zelfstandige op voor de gehele pensioenpremie. Er is immers geen werkgever die een deel van de pensioenpremie voor haar rekening neemt. Hierdoor drukt deze maatregel extra op het nettoloon van de zelfstandige. Uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen een andere compositie van hun pensioenopbouw hebben die meer liquide is. Verplichte pensioenopbouw die niet opneembaar is, leidt ertoe dat zij minder goed in staat zijn eventueel klappen op te vangen (bijv. tijdelijk geen werk) . Hiermee neemt de crisisbestendigheid van zelfstandigen aanzienlijk af en dit leidt mogelijk ook tot grotere macro-instabiliteit.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in midden van de vermogensverdeling.
Begroting	CPB berekende voor 2025 € 0,9 miljard minder belastinginkomsten. Door de omkeerregel is dit voornamelijk een uitstel doordat de pensioenuitkeringen belast worden. De tarieven in de uitkeringsfase zijn echter lager dan in de opbouwfase. Per saldo betekent de maatregel daarom een derving van belastinginkomsten. Daar staat tegenover dat de maatregel op langere termijn overheidsuitgaven kan

	reduceren. Dit komt doordat zelfstandigen die meer pensioen opbouwen naar verwachting in de uitkeringsfase minder aanspraak maken op sociale voorzieningen. Het verkleinen van het verschil tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen leidt er mogelijk toe dat het aantal zelfstandigen afneemt en het aantal werknemers toeneemt. Hierdoor komen er dus meer werknemers onder het stelsel van sociale zekerheid. Dit leidt tot een stijging van de uitgaven (werknemersregelingen en sociale voorzieningen). Hiertegenover staat wel een toename van de inkomsten (belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen) van de rijksbegroting.
Overig	Pensioenopbouw verplichten voor zzp'ers kan op verschillende manieren gerealiseerd worden: 1. *Verplichte deelname aan een aanbestede regeling voor zelfstandigen.* Een standaard pensioenregeling voor zelfstandigen zou verplicht kunnen worden gesteld. Alle zelfstandigen worden dan ingeschreven bij een pensioenuitvoerder voor deelname aan een standaard pensioenregeling. o Onder regie van de overheid kan een standaard pensioenregeling worden ontwikkeld. De uitvoering van die regeling kan – binnen de kaders van de Mededingingswet – langs de weg van periodieke aanbesteding worden verzorgd door een private financiële instelling. o Het lijkt logisch om deze pensioenuitvoerder de taak te geven de verplichting tot pensioensparen door zelfstandigen te handhaven. Het is de verwachting dat er wel hoge uitvoeringskosten zijn voor controle en handhaving. 2. *Verplicht aansluiten bij regeling van de opdrachtgever.* Voorgeschreven kan worden dat zelfstandigen verplicht pensioensparen in de tweede pijlerregeling van de opdrachtgever voor wie zij werkzaamheden verrichten. Opdrachtgever betaalt dan ook direct mee aan de pensioenpremie. o Er dient, omdat er een verplichting tot pensioensparen geldt, dan wel een gegarandeerde toegang te zijn tot een tweede pijlerregelingen voor alle zelfstandigen die werkzaam zijn binnen de reikwijdte van het fonds en dus een acceptatieplicht voor pensioenuitvoerders. o Als zelfstandigen verplicht pensioensparen bij sectorale pensioenfondsen heeft dit mogelijk grote invloed op de marktordening en taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. o Voor pensioenuitvoerders die zich openstellen voor zelfstandigen zou het een uitbreiding van de deelnemerskring met een afwijkende doelgroep (en eventueel afwijkend premiepercentage)

	betekenen en daarmee een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsprocessen en kosten met zich meebrengen. o Dit betekent dat niet alle zzp'ers verplicht pensioensparen, omdat niet alle opdrachtgevers een pensioenregeling hebben. o Als zelfstandigen voor veel verschillende opdrachtgevers werken en die opdrachtgevers hebben ieder een andere pensioenregeling, bouwen zelfstandigen versnippert pensioen op. o In deze variant ligt de pensioenuitvoerder als handhaver minder voor de hand dan in de voorgaande variant. Dit omdat de pensioenuitvoerder niet weet dat een zelfstandige een opdracht verricht voor een bij de uitvoerder aangesloten opdrachtgever. Er zal bekeken moeten worden welke instantie op kan/moet treden als handhaver van de verplichtstelling. De uitvoering van tweede pijler pensioenregelingen voor zelfstandigen is complexer en duurder (veranderlijk inkomen zzp'ers; individuele incasso i.p.v. incasso bij de werkgever) dan de uitvoering voor werknemers. In regelingen waar zelfstandigen zullen deelnemen binnen dezelfde kring als werknemers, drukken hogere uitvoeringskosten ook op de werknemers. *3. Verplicht pensioensparen in de derde pijler* Deze variant houdt in dat zelfstandigen worden verplicht om een privaat pensioenproduct af te nemen dat aan bepaalde eisen voldoet. Een dergelijke variant is mogelijk, maar niet goed handhaafbaar en vergt op punten fundamentele aanpassingen. Zonder specifieke invulling van de maatregel is het lastig om de gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst in kaart te brengen. Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig.
Doenvermogen	Deze maatregel heeft betrekken op mensen die werken als zelfstandige. Uitgaand van uitvoeringsvariant 1 wordt in beginsel geen actie van mensen gevergd. Inschrijving in het verplichte tweede pijlerfonds geschiedt immers verplicht en automatisch. Wel wordt van mensen verwacht dat zij overzicht houden over de verschillende elementen die relevant zijn voor hun oudedagsvoorziening. Het gaat dan om een recht op AOW (1e pijler), om opgebouwde rechten in het verplichte pensioenfonds voor zelfstandigen en eventuele rechten opgebouwd als werknemer (2e pijler), en uiteenlopende vormen van vermogen die relevant kunnen zijn voor de oude dag (3e pijler). Aanvullend geldt bij uitvoeringsvariant 2 dat zelfstandigen en opdrachtgevers dienen te overzien of de opdrachtgevers een pensioenregeling hebben. En hoe veel rechten iemand als zelfstandige in die regelingen heeft opgebouwd. Met name voor zelfstandigen die voor meerdere opdrachtgevers in uiteenlopende sectoren werken vergt dit in potentie veel van het doenvermogen.

	Tot slot moeten zzp'ers een besluit maken of zij ook boven de inkomensgrens van €60.000 aanvullend pensioen willen opbouwen.
Uitvoeringsaspecten	Pensioen- en fiscale wetgeving moeten worden aangepast. Uitgaande van besluitvorming in de zomer van 2023 en voldoende implementatietijd, kan de maatregel op z'n vroegst per 1 januari 2026 in werking treden. In uitvoering is voorts van belang dat de uitvoerder over de noodzakelijke gegevens beschikt. Er zijn veel gegevens nodig om bijv. vast te stellen of iemand primair zelfstandige is, maar ook om de premie vast te stellen.

51. Fiscalisering AOW	
Thema	Pensioenen
Doel	Uniformering fiscale stelsel, grondslagverbreding
Omschrijving van de maatregel	
De premieheffing voor de AOW wordt in 18 jaar met stappen van 1%-punt per jaar geleidelijk vervangen door financiering uit algemene middelen met verhoging van het tarief in de voormalige 1e en 2e schijf van de inkomstenbelasting.	
Achtergrond/rationale	
• Door de AOW te fiscaliseren krijgen AOW-gerechtigden dezelfde belastingtarieven als niet-AOW-gerechtigden. De inkomenspositie van ouderen is sterk verbeterd t.o.v. 50 jaar geleden toen de AOW werd ingevoerd, waardoor de premievrijstelling minder noodzakelijk is. • Vanuit het levensloopperspectief ligt het nu veel minder dan vroeger voor de hand om ouderen geen AOW-premie te laten betalen. Dit betekent immers dat zij tijdens hun werkzame leven hogere lasten moeten betalen, terwijl zij die dan wellicht juist minder goed kunnen dragen. • De AOW wordt op dit moment al gedeeltelijk betaald uit de algemene middelen. Door de AOW-premie geleidelijk te verlagen en het belastingtarief in de eerste schijf tegelijkertijd met hetzelfde percentage te verhogen, wordt de AOW op termijn gefiscaliseerd. • In die structurele situatie ontstaat ook voor AOW-gerechtigden een tweeschijvenstelsel (waar nu nog een drieschijvenstelsel geldt). Het is ook mogelijk om de AOW gedeeltelijk (met een aantal procentpunten) te fiscaliseren.	
Effecten	
Economie	Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken. Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd naar werkenden worden de lasten op arbeid verlaagd met als gevolg een positief effect op het arbeidsaanbod. Het effect op de productiviteit is verwaarloosbaar.
Vermogensverdeling	Maatregel zorgt voor evenwichtiger belasten inkomen en daarmee evenwichtiger vermogensopbouw
Begroting	De opbrengst van deze maatregel voor de schatkist wordt geschat op € 6,1 miljard in 2025, terwijl de opbrengst structureel € 4,5 miljard bedraagt. De structurele opbrengst is lager, omdat de AOW al gedeeltelijk gefiscaliseerd wordt (de zogenaamde Bosbelasting). De doorwerking op toeslagen is ongeveer € 0,2 miljard (minder uitgaven aan toeslagen).
Overig	
Doenvermogen	Het gaat om een ingrijpende beleidsaanpassing. Hoewel technisch eenvoudig (in de belastingaangifte wordt de complexiteit niet veel groter), kan deze maatregel wel tot onbegrip en bredere weerstand leiden. De mentale belasting kan hoog uitvallen wanneer geraakte groepen het gevoel hebben ook elders te worden geraakt door wet- en regelgeving.
Uitvoeringsaspecten	In de meeste gevallen maakt het voor de Belastingdienst niet uit of AOW-gerechtigden meer belasting gaan betalen/AOW-premie gaan

	betalen. Alleen in grensoverschrijdende situaties kan het effect hebben. De belastingheffing en de verzekeringsplicht/premieplicht lopen namelijk niet altijd parallel in grensoverschrijdende situaties. Belastingdienst hoeft bij volledige fiscalisering niet meer het aandeel van de AOW-premie in de voorlopige en definitieve verdeelsleutels van LH/IB/pVV te berekenen en af te rekenen. Er kan cumulatie van heffingen optreden door onderworpenheid aan belasting in Nederland zonder opbouw van AOW en door premieplicht in een ander land waar de betrokkene verzekerd is voor ouderdomspensioen. Dit is niet toegestaan op grond van Europees recht. Dit leidt namelijk tot een ongelijke behandeling in de zin van artikel 11 van de Europese SV-Verordening. Om deze ongelijke behandeling tegen te gaan, moeten de personen die in Nederland niet verzekerd zijn, maar hier wel belasting betalen gecompenseerd te worden. Het is een complexe structuuraanpassing omdat het biljet buitenlandse aangifte uit elkaar moet worden getrokken.

52. Geleidelijke vermogenstoets	
Thema	Vermogensopbouw/eigenwoning
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant.

Omschrijving van de maatregel

Noot: dit fiche is afkomstig uit het rapport IBO Toeslagen deel 1. De achterliggende cijfers kunnen sindsdien veranderd zijn.

- In het huidige stelsel is de vermogenstoets in tegenstelling tot de inkomensafhankelijkheid heel hard (ja of nee). In dit fiche worden de vermogenstoetsen meer geleidelijk vormgegeven.
- Slechts een beperkt deel (circa 850.000) van de toeslaghuishoudens heeft vermogen in box 3 (vermogen boven het heffingvrije vermogen) en krijgt dus (mogelijk) te maken met de geleidelijke vermogenstoets.
- Voor de parameters is aangesloten bij het rapport Harmonisatie doorwerking vermogen uit 2017: een afbouw van 4% van de grondslag in box 3 boven €30.000. Hiermee wordt de vermogenstoets geharmoniseerd: voor zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag gaat dezelfde vermogenstoets gelden.
- Er kan indien gewenst verder gefinetuned worden door de vermogensgrens aan te passen. Een hogere grens betekent dat minder huishoudens te maken krijgen met de vermogensafbouw. Bij ongewijzigde afbouw van 4% zal dit echter wel geld kosten. Wanneer de vermogensgrens gelijk wordt gesteld aan de huidige grens in de vermogenstoets voor zorgtoeslag en kindgebonden budget (€ 86.000 in 2020) en de afbouw 4% blijft kost dit circa € 200 miljoen. In dat geval zijn er geen huishoudens die hun toeslag verliezen en komen er alleen maar huishoudens bij die vanwege de harde vermogenstoets eerder geen recht hadden. Bij verdeling van de kosten over alle toeslaghuishoudens levert iedereen wat toeslag in.

Achtergrond/rationale

- Door de harde vermogenstoetsen meer geleidelijk vorm te geven kan beter worden aangesloten bij het draagkrachtbeginsel. In het huidige stelsel is de vermogenstoets in tegenstelling tot de inkomensafhankelijkheid heel hard (ja of nee). Dit leidt tot hoge terugvorderingen, omdat ook bij een minimale afwijking het gehele jaarrecht kan vervallen: een euro extra vermogen kan betekenen dat het hele jaarrecht vervalt. Een geleidelijke vermogenstoets zal weliswaar leiden tot meer correcties (want niet meer alleen rond de vermogensgrens), maar de correcties zullen kleiner zijn want het recht zal niet direct volledig vervallen bij vermogensaanwas.

Effecten

Economie	Sommige huishoudens ontvangen meer toeslag, andere groepen ontvangen minder toeslag. De voorstel heeft daarmee tegengestelde effecten op werkgelegenheid, productiviteit en productie van verschillende groepen. Per saldo heeft de voorstel echter naar verwachting een nihil effect op werkgelegenheid, productiviteit en productie.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in het midden van de vermogensverdeling.
Begroting	• De vormgeving is zo gekozen dat de overgang van de harde vermogenstoetsen naar de geleidelijke vermogenstoets over het totaal van de zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag budgettair neutraal is. Dit komt neer op een intensivering op huurtoeslag van

	€115 miljoen en een besparing op zorgtoeslag en kindgebonden budget van respectievelijk €100 miljoen en €20 miljoen
Overig	•
Doenvermogen	• De harde vermogenstoets is voor de burger makkelijker te begrijpen dan de geleidelijke vermogenstoets. Het is de verwachting dat het hierdoor lastiger wordt om een juiste inschatting te maken van het recht op toeslag op basis van vermogen. Het betekent dat voor een kleine groep huishoudens rond de huidige vermogensgrens de grote onzekerheid wegvalt, daar komt een kleinere onzekerheid voor terug voor de huishoudens met een vermogen binnen het nieuwe vermogensafbouwtraject
Uitvoeringsaspecten	• Het gaat om een beperkt bewerkelijker voorstel.

Nadelen wegen niet op tegen de voordelen

53. Sparen door kwetsbare groepen bevorderen	
Thema	Buffers
Doel	Financiële weerbaarheid van financieel kwetsbare burgers verhogen in geval van onverwachte financiële tegenvallers

Omschrijving van de maatregel

- Onderzoek middels gedragsexperimenten naar een interventie om financieel kwetsbare groepen te helpen sparen voor een potje voor noodgevallen.
- Het onderzoek kan, afhankelijk van de gekozen interventie, in samenwerking met banken, werkgevers, gemeentes en het ministerie van Financiën worden uitgevoerd.
- Omdat we nog niet weten wat in de Nederlandse context werkt om kwetsbare groepen te laten starten met (en volhouden van) buffersparen, spelen gedragsexperimenten daarbij een cruciale rol.
- Het onderzoek bestaat uit gedragsexperimenten. Om tot een kansrijke (gedrags-) interventie te komen houden de gedragsexperimenten ook in: een literatuurstudie, een verkenning van de doelgroep en de gedragsfactoren die invloed hebben op deze groep. Mogelijke interventies, gebaseerd op eerder onderzoek in het buitenland, zijn:
    - Pre-commitment en andere framing voor vakantiegeld: Wanneer mensen worden verleid hun goede spaarvoornemens uit te spreken (pre commitment), vinden ze het moeilijker om van die voornemens af te wijken wanneer ze later een groot bedrag op hun bankrekening krijgen gestort. Helemaal als dat bedrag zou worden geframed als 'spaarbijdrage' in plaats van 'vakantiegeld' of als 'Pay Yourself First' (Gladstone, 2011). Ook variatie in de wijze van uitkering zou hierin kunnen worden betrokken.
    - Sparen zichtbaar maken: In de Nederlandse groeiende digitale economie kan het helpen om spaarvorderingen zichtbaar te maken. Vooral bij mensen die iedere gespaarde euro direct voelen in hun portemonnee; die willen ook graag direct zien wat al die moeite hen oplevert. Dit is getest in een experiment in Kenia waarbij spaarders een grote gouden munt kregen om daarop elke week hun spaaractie bij te houden (Akbas et al., 2016). Deze groep had na afloop twee keer meer gespaard dan anderen. Vertaald naar de Nederlandse context zou gedacht kunnen worden aan een digitale munt die steeds zichtbaarder wordt op de telefoon.
    - Sparen door werkgever: Werkgevers zouden het, aanvullend aan het pensioenpotje, ook mogelijk kunnen maken voor werknemers om te sparen voor een potje voor noodgevallen. Omdat het geld meteen van het salaris wordt binnengehouden en dit automatisch gebeurt is de verleiding kleiner dit geld uit te geven aan andere dingen. In het Verenigd Koninkrijk wordt hier al mee geëxperimenteerd (Nest Insight, 2021).
    - Loterijsparen: Door spaargedrag te koppelen aan (potentiële) baten in het heden zijn mensen sneller geneigd om wat geld opzij te zetten. Zo blijkt dat de introductie van loterijen waarbij spaarders meedingen naar geldprijzen mensen motiveert om meer te sparen, en dat ze hierdoor ook minder geld uitgeven aan gokken en andere loterijen (zie o.a. Cole et al., 2021; Filiz-Ozbay et al., 2015; Atalay et al., 2014).

Achtergrond/rationale

- Hoewel door de lockdown(s) het spaarsaldo van Nederlandse huishoudens gemiddeld genomen is gestegen (DNB, 2022, 28 februari), is het spaarsaldo niet evenwichtig over de Nederlandse huishoudens verdeeld. Wanneer we niet alleen oog hebben voor

gemiddelden, zien we dat een kwart van de Nederlanders nog geen 2.000 euro aan spaargeld heeft (Groen & van Gaalen, 2021). Deze financieel kwetsbare groep heeft zo weinig spaargeld dat een plotseling kapotte koelkast, de reparatie van de auto, een boete of meerkosten van energie niet altijd direct betaald kunnen worden. Deze vaak onverwachte kosten kunnen voor hen direct het begin van een schuld zijn. • Mede omdat het gezegde 'sparen loont' al lang niet meer letterlijk opgaat in de lage rente omgeving, is het nodig om andere argumenten en methoden te gebruiken om het belang van een klein spaarpotje (voor noodgevallen) onder de aandacht te brengen bij een groep die hier echt baat bij zal hebben. Om een goed werkende interventie voor financieel kwetsbare groepen te kunnen ontwerpen is het belangrijk om de leefwereld van deze groep beter te begrijpen en te beseffen dat deze groep anders kijkt naar geldzaken dan de gemiddelde Nederlander. • Financieel kwetsbaren ervaren veel stress en zorgen. Zij zijn constant bezig met geld en het rondkomen in het nu, ook wel present-bias genoemd (Xiao & Porto, 2019). Dat vergt veel cognitieve ruimte zodat er minder ruimte over is voor het nadenken over de toekomst en andere belangrijke leefgebieden zoals gezondheid of opvoeding. Door de stress maken zij soms kortzichtige keuzes of kostbare foutjes (Shah et al., 2018; Sharot, 2011). Dat is problematisch omdat deze groep eigenlijk elke euro met beleid moet besteden. Dit zorgt voor meer stress, waardoor de psychologische drempels en biases sterker worden en er een vicieuze cirkel ontstaat. • De doelgroep kan nauwelijks rondkomen en heeft weinig ruimte om te sparen voor een potje voor noodgevallen. Hoewel de gemiddelde Nederlander op de website van het Nibud kan berekenen hoe hoog zijn financiële buffer eigenlijk zou moeten zijn, is het de vraag of dit (vaak relatief hoge) doelbedrag financieel kwetsbare groepen niet afschrikt. Door de lat hoog te leggen kan het zijn dat deze bij financieel kwetsbare groepen juist demotiverend werkt waardoor zij ook al geen minimaal potje voor noodgevallen (circa 1.000 tot 2.000 euro) opbouwen. • Een potje voor noodgevallen verlaagt niet alleen het gevaar om in de financiële problemen te komen of geld te moeten lenen voor een onverwachte uitgave. Het kan ook een gevoel van meer rust geven. Door minder stress zou de vicieuze cirkel doorbroken kunnen worden wat de kwaliteit van hun financiële beslissingen zou verbeteren.	
Effecten	
Economie	Als dit onderzoek slaagt kan de interventie breder worden ingezet. Als meer financieel kwetsbare mensen een potje voor noodgevallen hebben, heeft dit positieve effecten op het welzijn van mensen, wat indirect gevolgen heeft voor de economie. Mensen met financiële stress presteren minder goed op werk en zijn vaker ziek (Van der Schors & Schonewille, 2017) en ervaren vaker psychische klachten (Ridley et al., 2020).
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de onderkant van de vermogensverdeling.
Begroting	De kosten zullen vooral bestaan uit het uitzetten van een onderzoek/gedragsexperiment (circa 200.000 – 300.000 euro). Mogelijk wijzen de resultaten van het experiment op een aanpassing van keuzeomgeving en/of communicatie. De kosten hiervoor zijn naar verwachting beperkt.

Overig	Als het in dit fiche gaat over een financiële buffer wordt een financiële buffer voor onverwachte tegenvallers zoals reparaties of vervanging van noodzakelijke huishoudelijke producten bedoeld, niet een financiële buffer voor het verlies van een baan of voor na pensionering.
Doenvermogen	De gedragsinterventies houden per definitie rekening met het beperkte doenvermogen van mensen die te maken hebben met financiële stress. Doenvermogen kan meer specifiek worden getoetst op het moment dat er een specifieke interventie is bedacht. Omdat het gaat om de groep financieel kwetsbaren is het van uiterste belang om hierop te letten.
Uitvoeringsaspecten	Voor de uitvoering van gedragsexperimenten rondom spaargedrag is samenwerking met (diverse) andere niet-overheidspartijen van belang. In deze samenwerking zal in voorbereiding op de gedragsexperimenten dan ook worden geïnvesteerd. In het bijzonder is het raadzaam om met banken samen te werken omdat de banken informatie hebben over het spaarbedrag dat een persoon op de bankrekening heeft staan. Op deze manier kunnen effecten van gedragsinterventies beter worden gemeten dan wanneer we zouden vertrouwen op de zelf gerapporteerde (spaar)bedragen van respondenten. Hierbij zal logischerwijs nadrukkelijk gekeken worden naar de privacy/juridische aspecten. - De duur van gedragsexperimenten is afhankelijk van het doelgedrag. De kwaliteit van het experiment wordt verhoogd bij een langere looptijd omdat in dat geval gekeken kan worden of mensen door de interventie ook blijven sparen na enkele maanden. Eerste resultaten kunnen binnen 6 tot 9 maanden verwacht worden. Een voorbeeld van een gedragsexperiment rondom het bevorderen van sparen dat is opgezet in samenwerking met een bank is hier te vinden: Een zetje in de richting van meer sparen (esb.nu). Dat experiment toont ook aan dat het van belang is om daadwerkelijk spaargedrag te meten, en niet zelf gerapporteerde spaarintenties of afgeleide maten die interesse in sparen meten, zoals het gaan naar een internetpagina waar men zich kan inschrijven om automatisch te gaan sparen. Op het laatste werd in dit experiment namelijk een behoorlijk groot effect gevonden, terwijl op het daadwerkelijke automatisch sparen, en op de buffer na drie maanden, geen enkel effect werd gevonden van een sociale norm gedragsinterventie.

54. Startkapitaal voor jongeren beschikbaar stellen	
Thema	Vermogensopbouw/eigen woning
Doel	Richten op verdeling top/midden/onderkant
Omschrijving van de maatregel	
Iedere 18-jarige ontvangt € 10.000 aan startkapitaal. De eerste 5 jaar zijn deze middelen enkel beschikbaar voor de inzet van collegegeld, lesgeld en studiekosten. Op de 23e verjaardag komt het restant van het startkapitaal beschikbaar voor alle jongeren (dus ook voor mbo-studenten en niet-studenten), dit is geheel vrij besteedbaar. In deze maatregel zijn twee hoofdkeuzes te maken: aan wie het kapitaal beschikbaar wordt gesteld en waar het kapitaal aan besteed kan worden. In dit fiche is de optie uitgewerkt waarin het kapitaal beschikbaar wordt gesteld aan alle 18-jarigen, maar met een eventuele afslag (B) om het kapitaal enkel beschikbaar te stellen voor jongeren waarvan de ouders tot drie keer modaal verdienen. Daarnaast wordt in dit fiche de voorwaarde gesteld dat het kapitaal de eerste 5 jaar enkel gebruikt kan worden voor opleidingskosten. Na deze 5 jaar kan het startkapitaal vrij besteed worden. B) Een mogelijke afslag op deze optie is om het startkapitaal enkel beschikbaar te stellen voor jongeren waarvan de ouders tot drie keer modaal verdienen.	
Achtergrond/rationale	
Door de vermogensongelijkheid tussen generaties hebben jongeren minder kansen t.o.v. oudere generaties. Met het startkapitaal wordt in jongeren geïnvesteerd. Door het beschikbaar stellen van startkapitaal zijn jongeren in de gelegenheid te werken aan hun ontwikkeling in de vorm van opleiding, een onderneming of investeren in een eigen woning zonder dat zij zich hiervoor in hoge schulden hoeven te werken. Het idee van een startkapitaal voor jongeren is door GroenLinks ingebracht in aanloop naar de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen. B) Jongeren waarvan de ouders meer dan drie keer modaal verdienen, ontvangen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten vaak al financiële ondersteuning. Door alle jongeren het startkapitaal toe te kennen, kan mogelijk de vermogensongelijkheid/ kansenongelijkheid binnen de groep jongeren toenemen.	
Effecten	
Economie	Het startkapitaal kan de eerste vijf jaar aangewend worden voor opleiding. Investeringen in opleiding vertalen zich terug in hogere inkomsten tijdens de participatie op de arbeidsmarkt wat kan leiden tot een stijging van het BNP. Wel zijn hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen: Uit de beleidsdoorlichting van artikel 11 studiefinanciering volgt dat er geen indicatie is dat na de invoering van het leenstelsel zittende studenten (in het hoger onderwijs) tijdens hun studie beduidend andere keuzes zijn gaan maken dan voorheen. [91] Dit werpt de vraag op in welke mate het beschikbaar stellen van startkapitaal ertoe leidt dat jongeren meer gaan investeren in hun opleiding. Bovendien wordt het leenstelstel vanaf het studiejaar 2023/2024 afgeschaft en zou het startkapitaal dus bovenop de studiefinanciering komen. Daarnaast kan het startkapitaal juist een negatief effect hebben op het BNP omdat jongeren het startkapitaal inzetten om langer te studeren

[91] ResearchNed Juni 2020

en/of een tussenjaar te nemen. Hierdoor stellen zij hun participatie op de arbeidsmarkt uit.
Bovendien kan het ook een negatief effect hebben op de arbeidsmarktparticipatie wanneer jongeren op 23-jarige leeftijd een grote som vrij besteedbaar geld beschikbaar krijgen; de noodzaak om op korte termijn een eigen inkomen te vergaren valt weg.

Na vijf jaar wordt het startkapitaal vrij besteedbaar. Jongeren kunnen dit geld dan bijvoorbeeld ook gebruiken om te beleggen of een onderneming te starten. Daarnaast kunnen zij er ook voor kiezen om het geld te consumeren, bijv. door het kopen van een auto of op vakantie te gaan.

Het geld kan ook gebruikt worden voor de koop van een eigen woning. Doordat jongeren meer te besteden hebben bij de aankoop van een woning en elkaars concurrenten hierbij zijn, kan dit leiden tot een stijging van de huizenprijzen.

Als laatste moet het startkapitaal gefinancierd worden aan de hand van belastingen bij andere groepen. Afhankelijk van keuzes die hierin worden gemaakt, leidt dit tot welvaartsverlies.

Vermogensverdeling

Deze maatregel betreft vooral mensen in de onderkant van de vermogensverdeling.

Begroting

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**STRUC**
Optie A in miljoen euro	2.060	2.010	2.010	1.980	2.030	2.008
Optie B in miljoen euro	1.755	1.713	1.713	1.687	1.730	1.710

Jaarlijks worden rond de 200.000 jongeren 18 jaar.[92]
85% van hen komt uit gezinnen waar minder dan 3 keer modaal wordt verdiend.[93]

De begrote kosten zijn exclusief de uitvoeringskosten. De hoogte van deze kosten zijn te zeer afhankelijk van de exacte invulling van de maatregel.

Dit fiche en bovenstaande raming gaan uit van invoering per 2023. Gezien de tijd die zowel voor het traject rondom de wet- en regelgeving benodigd is als voor de implementatie van de maatregel, is invoering per 2023 alleen mogelijk wanneer besloten wordt dit met terugwerkende te laten plaatsvinden.

[92] https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingspiramide
[93] Verdeling besteedbaar inkomen paar met kinderen en éenoudergezin.

Overig	In het voorstel van GroenLinks wordt het startkapitaal ook toegekend aan de "leenstelselgeneratie". Omdat voor deze groep reeds in het Coalitieakkoord een andere tegemoetkomingsregeling is opgenomen, is deze groep buiten de doelgroep van dit fiche gehouden. Positieve effecten op de vermogensverdeling en de economie, zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop jongeren het startkapitaal zullen aanwenden. Behalve de regel dat de middelen pas vrij beschikbaar komen vanaf 23 jaar, bevat deze maatregel echter weinig prikkelwerking voor jongeren om het startkapitaal "verstandig" in te zetten. De maatregel roept daarmee de vraag op of dit de meest doelmatige en doeltreffende investering is indien je de startpositie/vermogensopbouw van jongeren wilt verbeteren. Mogelijk zijn maatregelen/alternatieven waarbij meer (gericht) geld beschikbaar komt voor bijvoorbeeld de studiefinanciering en/of verlaging collegegeld; sociale zekerheid; regelingen voor startende ondernemers en/of voor het aanpakken van het woningtekort effectiever. [94] Daarnaast zou ook overwogen kunnen worden om bij bovenstaande alternatieven meer toe te spitsen op specifieke (de meer kwetsbare) groepen binnen de doelgroep jongeren. Indien de politieke wens bestaat om iets voor de start/vermogenspositie van jongeren te doen, zou daarom onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van mogelijke maatregelen het overwegen waard zijn.
Doenvermogen	• De maatregel heeft betrekking op alle jongeren die vanaf 2023 18 jaar worden. • De maatregel gaat er vanuit dat jongeren in staat zijn dit startkapitaal verstandig in te zetten. ○ De maatregel vereist dat jongeren om kunnen gaan met geld en indien dit niet het geval is, zorgt het er mogelijk voor dat zij niet de kans krijgen om dit te leren. Binnen de doelgroep zullen grote verschillen bestaan in welke mate jongeren instaat zijn om op verantwoorde en verstandige wijze met een substantieel bedrag om te gaan. • Met ingang van studiejaar 2023/2024 wordt de basisbeurs weer ingevoerd. Wanneer ook het startkapitaal beschikbaar komt voor deze doelgroep zijn er twee voorzieningen (tegelijk) beschikbaar waaruit studenten hun opleidingskosten kunnen bekostigen. • Bij RVO en gemeenten zijn verschillende regelingen beschikbaar voor startende ondernemers. • De overdrachtsbelasting tot €400.000 voor starters is reeds afgeschaft.
Uitvoeringsaspecten	• Er zal een uitvoerder moeten worden aangewezen. DUO is de komende jaren belast met de invoering van het nieuwe studiefinancieringsstelsel en met de uitvoering van de tegemoetkoming van de studenten die onder het leenstelsel vielen. Ook andere uitvoerders kunnen overwogen worden.

[94] Bijvoorbeeld: armoedebeleid, aanpak jeugdwerkloosheid en inkomensregelingen zoals de(bijzondere) bijstand

	• Deze maatregel vraagt veel investeringskosten en inzet van de uitvoering omdat zij beleid moeten uitvoeren voor een nieuwe doelgroep. • Er moet een duidelijke afbakening gemaakt worden wat wordt verstaan onder de studiekosten die studenten vanuit het startkapitaal de eerste 5 jaar kunnen inzetten. Er bestaat hier én een grijs gebied tussen studiekosten en het voorzien in levensonderhoud én een wisselwerking met de studiefinanciering waarbij studenten vrij zijn op welke wijze zij deze uitgeven. ○ De invulling van bovenstaande kanttekening heeft ook gevolgen voor hoogte van de uitvoeringslasten B) Een eventuele inkomensgrens zou uitgevoerd kunnen worden.

RICHTEN OP INTERNATIONALE FINANCIALISERING

55. Introduceren vastgoedbelasting	
Thema	Vastgoed
Doel	Zwaarder belasten vastgoed
Omschrijving van de maatregel	
• Het voorstel is om een vastgoedbelasting te introduceren • Deze vastgoedbelasting heeft als grondslag de WOZ-waarde van de onroerende zaak en geldt voor eigenaren van zowel woningen als niet-woningen. • De vastgoedbelasting kan worden vormgegeven als 1) een nieuw belastingmiddel op Rijksniveau, of 2) als een toeslag op de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB).	
Achtergrond/rationale	
• Vastgoed is een belangrijke vermogenscomponent in Nederland en tevens een efficiënte, stabiele (want immobiele) en toekomstbestendige heffingsgrondslag. • Vastgoed wordt in Nederland relatief laag belast, zowel vergeleken met andere belastingsoorten (w.o. arbeid en consumptie), als in internationaal perspectief.[95]	
Effecten	
Economie	• Omdat vastgoed een immobiele heffingsgrondslag is zullen de economische verstoringen beperkt zijn en is hier dus sprake van een efficiënte belasting. Tegelijkertijd behoort een beperkte weglek van bedrijven – met name in de grensregio's – tot de mogelijkheden. • De lastenverzwaring zal, net als bij de gemeentelijke OZB, deels worden afgewenteld op huurders van woningen en gebruikers van niet-woningen. • Wanneer de opbrengsten van de vastgoedbelasting worden gebruikt voor een verlaging van de lasten op arbeid leidt dit tot een minder verstorend belastingstelsel. • De belasting zal (deels) worden verdisconteerd in de vastgoedprijzen, waardoor deze zullen dalen. • Een vastgoedbelasting kan mogelijk tot liquiditeitsproblemen leiden als de belastingplichtige niet voldoende liquide middelen heeft.
Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	• Uitgaande van een totale Nederlandse WOZ-grondslag van circa 2600 miljard euro, levert een vastgoedbelasting per %-punt 26 miljard op. Wanneer gekozen wordt voor een verbreding van de grondslag zal de opbrengst hoger zijn. • Ruim 80 procent van deze grondslag bestaat uit woningen, waarvan ruim de helft de eigen woning betreft. De overige woningen zijn voornamelijk in handen van woningcorporaties en particuliere beleggers. Niet-woningen zijn vooral in bezit van bedrijven (die slechts 6% van alle woningen in bezit hebben). • Er kan gekozen worden om het tarief geleidelijk in te laten groeien.

[95] Zie o.a. Syntheserapport bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p.15

Vormgeving	• De vastgoedbelasting kan worden vormgegeven als 1) een nieuw belastingmiddel op Rijksniveau, of 2) als een toeslag op de gemeentelijke OZB. • Bij de vormgeving als een nieuw belastingmiddel ligt het in de rede om een zo'n breed mogelijke grondslag te hanteren. Daarbij dient gekeken te worden naar de doeltreffend- en doelmatigheid van de bestaande wettelijke vrijstellingen in de OZB.[96] Naast alle woningen, betreft dit onder andere bedrijfspanden en vastgoed van non-profit en (semi)publieke instellingen (w.o. onderwijs, zorg en woningbouworganisaties). • Als de vastgoedbelasting wordt vormgegeven als toeslag op de gemeentelijke OZB dan dient te worden aangesloten bij de bestaande wettelijke vrijstellingen in de OZB. Gemeentelijke autonomie op het gebied van facultaire vrijstellingen en kwijtscheldingsregimes kan evenwel leiden tot uitvoeringsverschillen tussen gemeenten. Tevens dient bezien te worden hoe deze variant zich verhoudt tot de ontwikkeling van de vormgeving en de omvang van het gemeentelijk belastingdomein.
Doenvermogen	• Als de vastgoedbelasting wordt vormgegeven als nieuwe rijksbelasting dan ontvangen (meer) belastingplichtigen een (extra) aanslag. • Als de vastgoedbelasting wordt vormgegeven als toeslag op de gemeentelijke OZB dan verandert er niets voor belastingplichtigen t.o.v. de huidige situatie.
Uitvoeringsaspecten	• Het introduceren van een nieuw belastingmiddel betekent een structuurwijziging met aanzienlijke extra uitvoeringskosten. Verbreding van de grondslag betekent tevens dat meer objecten een WOZ-waardering moeten krijgen. • De toeslagvariant betekent een extra administratieve last voor gemeenten die de toeslag moeten innen en overmaken of verrekenen. Gemeenten worden gecompenseerd voor de extra uitvoeringskosten. • Door een vastgoedbelasting neemt het belang van de WOZ-waarde als heffingseenheid toe. Dit leidt waarschijnlijk tot meer bezwaarprocedures – en dus uitvoeringskosten - tegen WOZ-beschikkingen.

[96] Het volgende rapport bevat per wettelijke vrijstelling een inschatting van de grondslag: ESBL (2019). Herijking waarderingsuitzonderingen WOZ. https://www.eur.nl/esl/media/2020-05-herijking-is waarderingsuitzonderingen-esbl

56. De waarde grond/locatie (gedeeltelijk) belasten	
Thema	Vastgoed
Doel	Vermogensopbouw in grond, en de netto inkomsten daaruit, beperken.
Omschrijving van de maatregel	
• Introductie van ***jaarlijkse*** belasting als een percentage van de (bebouwde en onbebouwde) grondwaarde in eigendom. De grondwaarde is afhankelijk van bestemming en locatie. • De grondwaarde kan worden geschat door introductie van een heffingsvrije voet ter hoogte van de opstalwaarde (gecorrigeerde vervangingswaarde) in de WOZ-waarde. [97] • Een grondbelasting kan als Rijksbelasting worden ingevoerd.	
Achtergrond/rationale	
• Een grondbelasting is een efficiënte belasting; de locatie van grond ligt vast, de hoeveelheid verandert (nagenoeg) niet en grond is niet onderhevig aan slijtage. Eigenaren van grond kunnen de belasting niet ontlopen, de belastinggrondslag erodeert niet. • De waarde van grond wordt gedicteerd door de gekapitaliseerde economisch nut van een locatie en toegestane bestemming. Een jaarlijkse belasting op grond verlaagt de (vastgoed)prijs in het economisch verkeer.[2] • De belasting stimuleert om grond maximaal te benutten voor het toegestane gebruik en draagt daarmee bij aan het efficiënt benutten van **schaarse bouwgrond** en het realiseren van de **woningbouwopgave.** • Een grondbelasting sluit aan bij het profijtbeginsel: inspanningen of beslissingen van de gemeenschap, die resulteren in een hogere grondwaarde, leiden tot hogere belastingopbrengsten. (bij een negatief effect wordt de eigenaar automatisch deels (afhankelijk van het tarief) gecompenseerd: planschade). In effect is een grondbelasting gelijk aan een algemene planbatenheffing.	
Effecten	
Economie	<u>Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt</u> Een substantiële grondbelasting verlaagt de huizenprijzen[98]. Voor het financieren van een woning is minder hypotheek nodig, positief voor de financiële stabiliteit.[99] <u>Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving</u> Efficiënt gebruik van schaarse ruimte / investeren in opstal wordt gestimuleerd en investeringen in gebiedsontwikkeling worden rendabeler (Allers, 2020; CPB, 2019; OECD, 2015). [100] Vastgoedonderhoud, -verbeteringen en hoogbouw/verdichten wordt niet door de grondbelasting ontmoedigt. De opstal blijft immers, voor wat betreft de grondbelasting, onbelast. <u>Verdienvermogen economie</u> Een belasting op grond bevordert een efficiënte inzet van productiemiddelen en daarmee extra economische groei. Vermogen geïnvesteerd in grond wordt beperkt (omdat grondprijzen lager worden) en daarmee wordt het beschikbare vermogen voor arbeid en productiemiddelen groter.

[97] Voor vastgoedcategorieën zoals kantoren, winkels en bedrijven wordt vaak al de gecorrigeerde vervangingswaarde bepaald. Voor woningen zou de opstalwaarde bepaald kunnen worden aan de hand van de woningtypologieën die de WOZ onderscheidt, zie Fotowijzer Woningen (waarderingskamer.nl)
[98] Høj, Jørgensen & Schou (2017): Land Tax Changes and Full Capitalisation. Fiscal Studies, vol. 39, no. 2, pp. 365–380
[99] De kans dat de hypotheek hoger is dan de waarde van de woning wordt kleiner. Een dalende vastgoedmarkt leidt tot lagere grondwaarden en daarmee tot een lagere grondbelasting.
[100] Allers (2020) Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar. ESB; CPB (2019) Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling; OECD (2015) Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved. OECD Economics Department Working Papers 1205

Vermogensverdeling	Deze maatregel betreft vooral mensen in de bovenkant en de top van de vermogensverdeling.
Begroting	Grondwaarde wordt in Nederland niet structureel gemeten. Met een grove schatting van het aandeel grondwaarde in de WOZ-waarde van 50% komt de totale grondwaarde in 2020 op € 1300 miljard. [101] Per 1% levert de belasting dus circa € 13 miljard aan baten op (compensatie van eigenaar-bewoners niet meegenomen). De uitvoeringskosten van de wet WOZ nemen toe.[102] Bij de aanname van 25% extra uitvoeringskosten gaat het om circa € 43 miljoen. Daarnaast zullen de systemen bij de Belastingdienst moeten worden aangepast.
Vormgeving	De waarde van bebouwde grond kan worden ingeschat op basis van de WOZ waarde minus de opstalwaarde (minimum grondwaarde van € 0). De opstalwaarde voor courante en incourante niet-woningen wordt bepaald op basis van de gecorrigeerde vervangingswaarde.[103] Bij woningen kan worden aangesloten bij de m² bebouwing en het woningtype.[104] Het aantal transacties van onbebouwde grond is te beperkt voor het modelmatig waarderen van de grond op basis van transactievergelijking. De ervaring van het waarderen van niet-woningen, waar het aantal transacties ook beperkt is, kan worden gebruikt voor het systematisch waarderen van de grond. Er kan ook geput worden uit de ervaring die Denemarken heeft met modelmatig waarderen van grond. Om problemen zoals met Box 3 te voorkomen, valt een systeem met een wettelijk vastgestelde heffingsvrijstelling (op basis van bouwtypologie en m² bebouwing) op de WOZ-waarde waarschijnlijk te prefereren. De bepaalde opstalwaarde / heffingsvrijstelling moet ruim de waarde van de opstallen dekken.
Doenvermogen	• Het is een extra belastingaanslag voor belastingplichtigen. • De wijze van waardebepaling WOZ, inclusief de wijze en mogelijkheden van bezwaar maken, wijzigt niet. De opstalwaarde of vrijstelling thv opstalwaarde is een nieuw element waarop bezwaar mogelijk is. • Er kunnen vrijstellingen worden geïntroduceerd gelijk aan de huidige vrijstellingsmogelijkheden binnen de OZB en vrijstellingen daar waar de belasting tot onevenredig grote (persoonlijke) nadelen leiden. • Om vermogensschokken en liquiditeitsproblemen te voorkomen is het raadzaam het tarief volgens een vooraf aangekondigd transitiepad in te voeren en eigenaar-bewoners te compenseren.[105]
Uitvoeringsaspecten	• Het aanvullen van de WOZ-beschikking met een opstalwaarde / heffingsvrijstelling vergt een landelijke en gemeentelijke investering. Gemeenten moeten worden gecompenseerd. • Door een grondbelasting neemt het belang van de WOZ-waarde en (nog te bepalen) opstalwaarde als heffingseenheid toe. Dit leidt

[101] DNB (2019): Niet stenen, maar vooral grond steeds prijziger. ESB, 3 oktober 2019
[102] De WOZ-kosten - Waarderingskamer
[103] Waarderingsmethoden bij niet-woningen - Waarderingskamer
[104] Fotowijzer Woningen (waarderingskamer.nl)
[105] Vastgoedinvesteringen plaats vinden op basis van toekomstverwachtingen, inzicht in de belasting van bezit van onroerende zaken is daarom gewenst bij aankoop van vastgoed en de stabiliteit van de vastgoedmarkt.

	waarschijnlijk tot meer bezwaarprocedures, niet alleen op de WOZ-beschikking maar ook op de opstalwaarde / heffingsvrijstelling – en dus uitvoeringskosten - tegen WOZ-beschikkingen. Definitieve belastingaanslagen gebaseerd op de WOZ-waarde kunnen pas worden gedaan nadat bezwaarprocedures zijn afgerond. • Hoewel economisch efficiënt vraagt een uitvoerbare grondbelasting dus nader onderzoek.

BIJLAGE 16

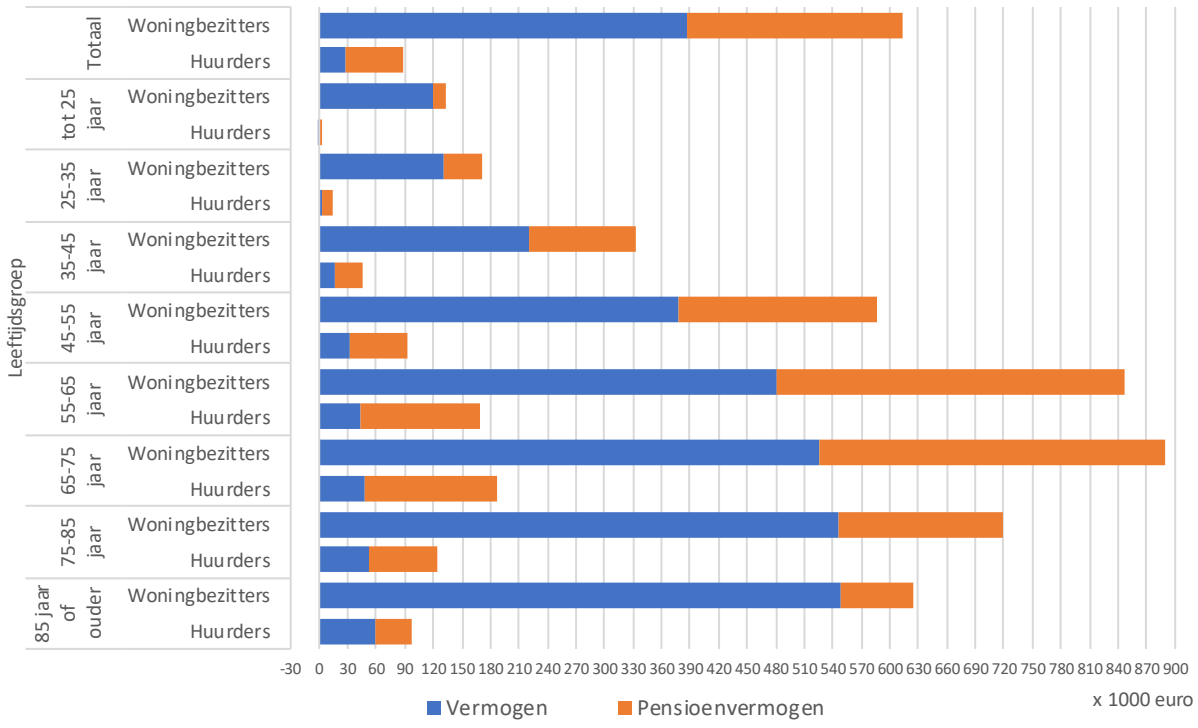
Infographic vermogen en vermogensverdeling (CBS)

Tabel 1 – Vermogen in Nederland, 2020*

Vermogensbestanddeel	Vermogen *(miljard euro)*	Aandeel
Totaal	**3.391**	**100%**
Pensioenvermogen[1]	1561	46,0%
Totaal exclusief pensioenvermogen	**1.830**	**54,0%**
Eigen woning (netto)	825	24,3%
waarvan Waarde eigen woning	1.549	
waarvan Hypotheekschuld eigen woning	-724	
Financieel vermogen (netto)	321	9,5%
waarvan Bank- en spaartegoeden	327	
waarvan Effecten	137	
waarvan Schulden	-143	
Aanmerkelijk belang	397	11,7%
Overig onroerend goed	153	4,5%
Ondernemingsvermogen	80	2,4%
Overige bezittingen	54	1,6%

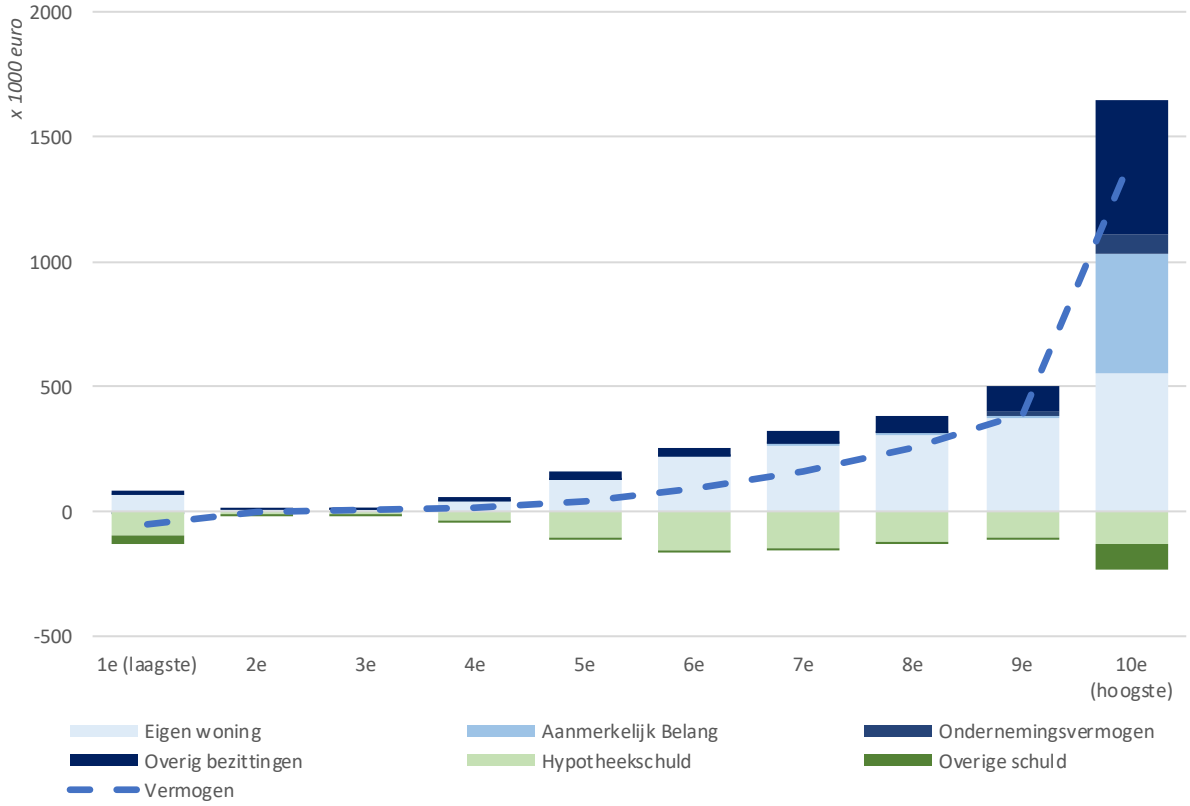
[1] Dit gegeven is afkomstig van De Nederlandsche Banken heeft een peildatum van ultimo 2019. De peildatum van de overige gegevens is primo 2020. Het CBS telt pensioenvermogen normaliter niet mee bij het vermogen van huishoudens, omdat pensioen vrijelijk beschikbaar noch overdraagbaar is; *Pensioenvermogen en vermogensongelijkheid (cbs.nl)*.

Figuur 1 – Gemiddeld vermogen en pensioenvermogen[2] naar leeftijdgroepen, woningbezitters en huurders, 2020*

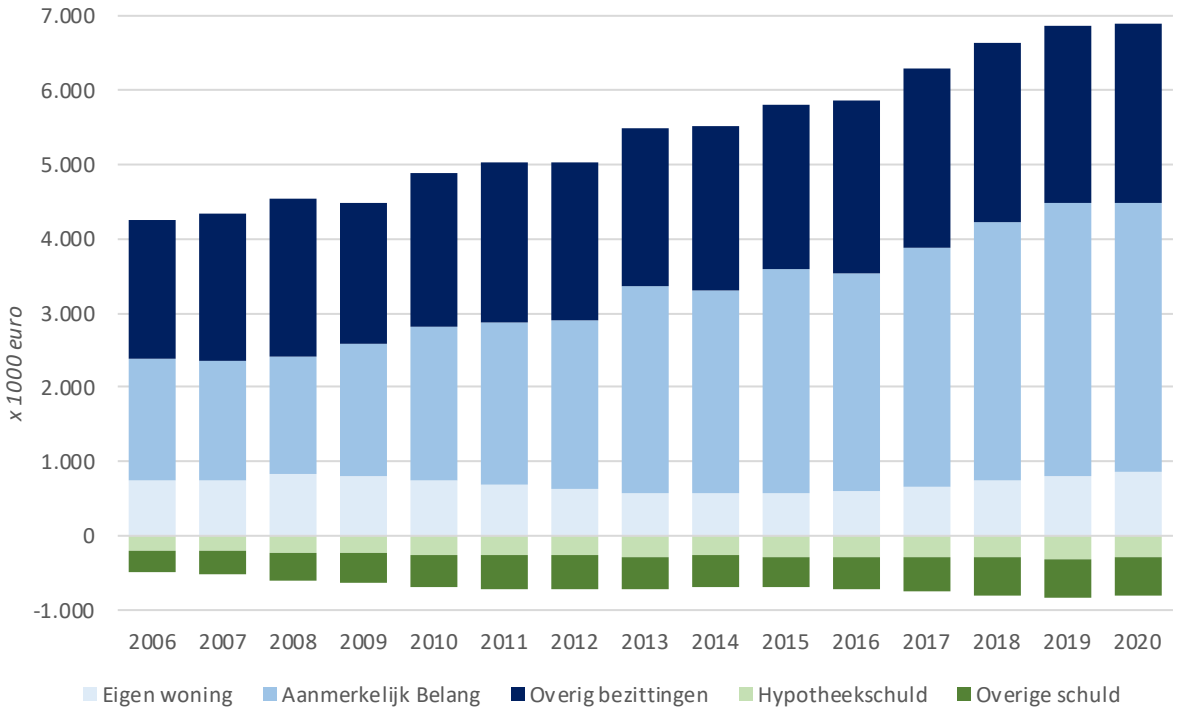


[2] De pensioenaanspraken zoals door het CBS berekend: *Pensioenvermogen en vermogensongelijkheid (cbs.nl)*

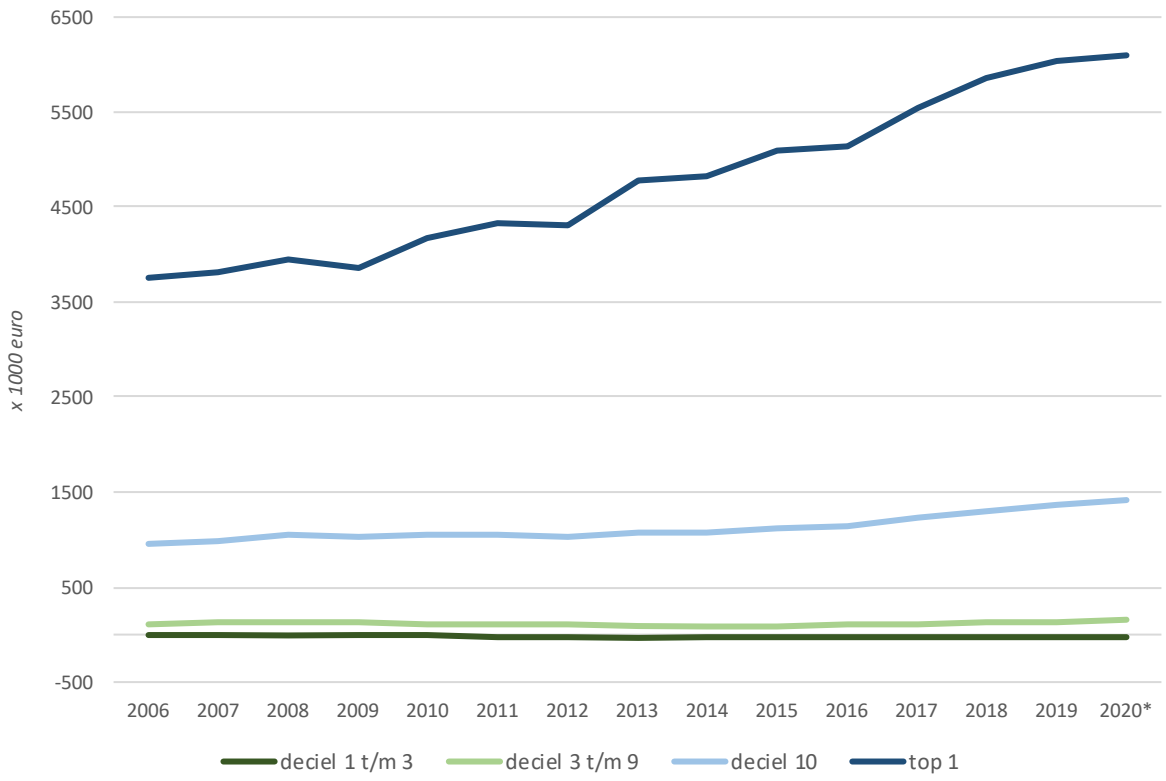
Figuur 2 –Bezittingen en schulden naar vermogensgroepen (decielen), gemiddelden, 2020*



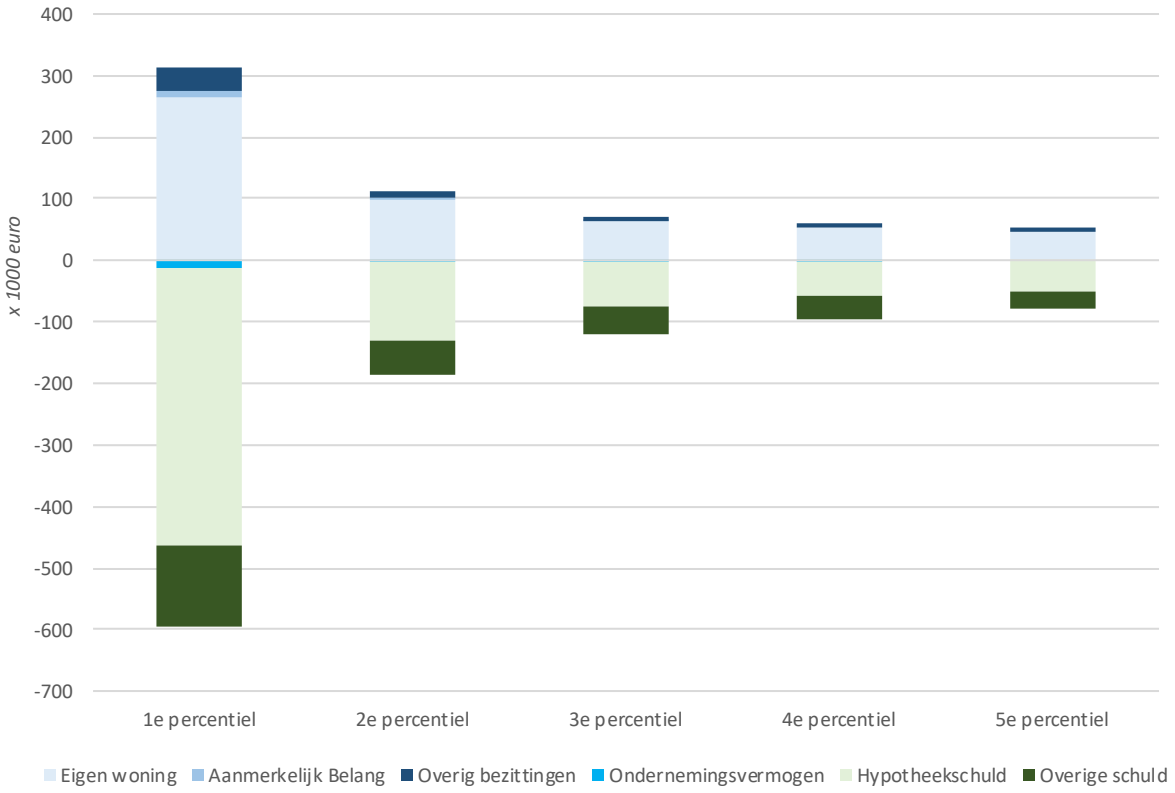
Figuur 3 – Ontwikkeling bezittingen en schulden top 1 procent vermogensgroep, gemiddelden 2006-2020*



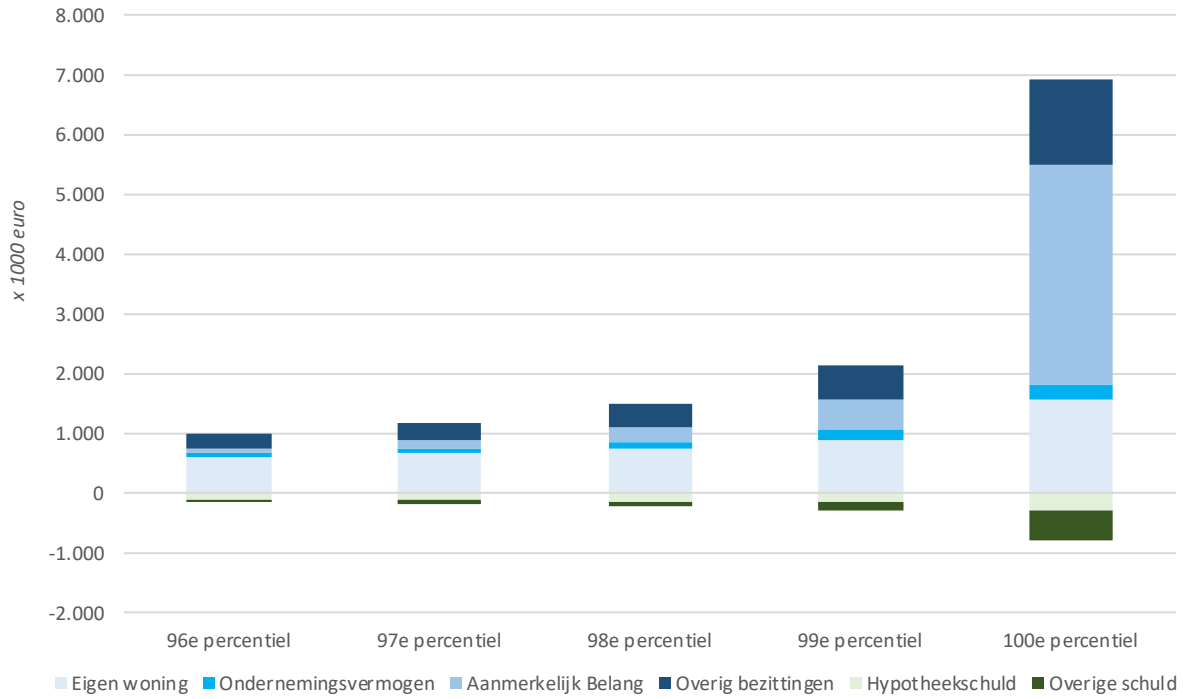
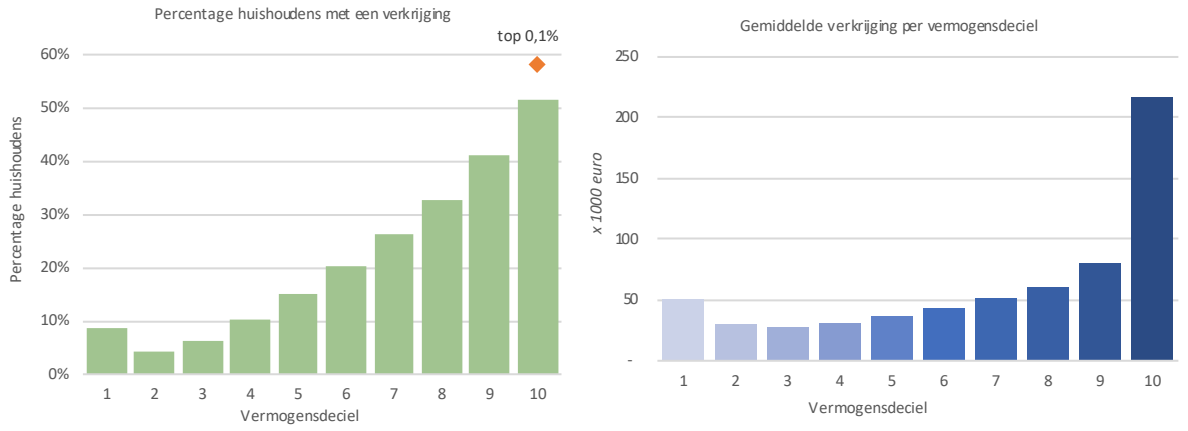
Figuur 4 – Ontwikkeling gemiddeld vermogen, decielen en top 1 procent 2006-2020*



Figuur 5 – Gemiddelde bezittingen en schulden van laagste vijf percentielgroepen, 2020*



Figuur 6 – Gemiddelde bezittingen en schulden van hoogste vijf percentielgroepen, 2020*



Figuur 7 - Links: aandeel huishoudens met verkrijgingen; Rechts: gemiddelde verkrijging, 2007-2019