

DE COMPLEXITEIT VAN VEREENVOUDIGING

ACHTERGRONDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DERCK STABLER, WASSIM OURAK, KIM VAN BERKEL, JUSTUS VAN KESTEREN, TYAS PREVОО EN DANIËL VAN VUUREN

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM, MAART 2025

Inleiding

Het vereenvoudigen van beleid staat hoog op de agenda. Als reactie op de toegenomen complexiteit van beleid voor zowel burgers en bedrijven als voor uitvoerders van beleid, groeit de laatste jaren de roep om vereenvoudiging van beleid. Afgelopen jaren zijn veel inspanningen verricht om vereenvoudigingen te realiseren.

Het doel van het onderzoek is om bij vereenvoudiging te verkennen wat werkt, wat niet werkt en waarom wel of niet. We voeren deze verkenning uit door acht trajecten te bestuderen die vereenvoudiging van beleid beogen. De trajecten bestuderen we met een bureauonderzoek en interviews. De gesprekspartners voor de interviews zijn stakeholders, beleidsmedewerkers en uitvoeringsdeskundigen.

Dit is het achtergrondrapport bij het onderzoek naar vereenvoudiging en doelmatigheid van beleid. Het hoofdrapport beschrijft het theoretisch kader en geeft een synthese van lessen, met voorbeelden uit casussen. Het achtergrondrapport beschrijft de casussen in detail. De casussen volgen dezelfde opbouw: beleidsomschrijving, ontstaan van complex beleid, aanleiding voor vereenvoudiging, keuzeprocessen, vormgeving, effecten en lessen.

Inhoudsopgave

Inleiding		2
1	Giftenaftrek	5
1.1	Beleidsomschrijving	5
1.2	Ontstaan complex beleid	5
1.3	Aanleiding vereenvoudiging	6
1.4	Keuzeproces, vormgeving en effecten	6
1.5	Lessen	12
2	Huurtoeslag en zorgtoeslag	14
2.1	Beleidsomschrijving	14
2.2	Ontstaan complex beleid	15
2.3	Aanleiding vereenvoudiging	16
2.4	Huurtoeslag	17
2.5	Zorgtoeslag	24
2.6	Lessen	28
3	Kleineondernemersregeling	31
3.1	Omschrijving regeling	31
3.2	Ontstaan complex beleid	32
3.3	Aanleiding	33
3.4	Keuzeproces en vormgeving	35
3.5	Effecten	39
3.6	Lessen	42
4	Pensioen in eigen beheer en Fiscale oudedagsreserve	44
4.1	Pensioen in eigen beheer	44
4.2	Fiscale oudedagsreserve	47
4.3	Pensioen in eigen beheer	49
4.4	Fiscale oudedagsreserve	51
4.5	Lessen	53
5	Uniformering loonbegrip	55
5.1	Omschrijving beleidsdomein	55
5.2	Ontstaan complex beleid	55
5.3	Aanleiding vereenvoudiging	56
5.4	Keuzeproces en vormgeving	56

VEREENVOUDIGING EN DOELMATIGHEID VAN BELEID

	5.5	Effecten vereenvoudiging	59
	5.6	Besparing uitvoeringskosten	60
	5.7	Lessen	61
6		Bekostiging primair onderwijs	63
	6.1	Beleidsomschrijving	63
	6.2	Ontstaan complex beleid	64
	6.3	Aanleiding	64
	6.4	Keuzeproces en vormgeving	65
	6.5	Effecten vereenvoudiging	67
	6.6	Lessen	69

1 Giftenaftrek

1.1 Beleidsomschrijving

De giftenaftrek is een fiscale regeling binnen de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Het doel van de aftrek is dat het belastingplichtigen stimuleert om meer te geven. Meer giften vergroten namelijk de financiële ruimte bij de ontvanger. Het scheppen van meer financiële ruimte bij de ontvanger is het einddoel van de regeling. De ontvanger zet zich in voor het algemeen nut.

Er zijn vier typen kwalificerende ontvangers:

- ANBI: een algemeen nut beogende instelling, zoals kerken, goede doelen of musea;
- Culturele ANBI: een algemeen nut beogende instelling actief op cultureel gebied, zoals kunst of film;
- Steunstichting SBBI: een steunstichting die speciaal is opgericht om geld in te zamelen voor een jubileum van een sociaal belang behartigende instelling, zoals een muziek- of sportvereniging;
- Vereniging: een vereniging, bijvoorbeeld voor sport of studie.

Er zijn twee typen kwalificerende giften:

- Periodieke giften: vaste en gelijkmatige periodieke uitkeringen aan dezelfde ontvanger voor een periode van minimaal vijf jaar, vastgelegd in een akte;
- Andere giften: giften die niet kwalificeren als periodieke giften.

De giftenaftrek heeft een drempel, plafond, een aftrektarief en een multiplier. De giftenaftrek in de inkomstenbelasting bevat voor andere giften een drempel (minimumbedrag) en een plafond (maximumbedrag) voor alle giften. In de inkomstenbelasting is dit 1-10 procent van het verzamelinkomen vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek. De hoogte van de aftrek in de inkomstenbelasting is gewoonlijk gelijk aan het tarief in de eerste schijf, namelijk 36,97 procent in 2024. In de vennootschapsbelasting komen aftrekbare giften in mindering op de winst tot 50 procent van de winst met een maximum van 100.000 euro. Voor giften aan culturele ANBI's geldt een multiplier, een extra aftrek om geefgedrag aanvullend te stimuleren. De multiplier is in de inkomstenbelasting 25 procent tot 1.250 euro en in de vennootschapsbelasting 50 procent tot 2.500 euro. Het budgettaire beslag van de giftenaftrek is in 2023 440 miljoen euro in de inkomstenbelasting en 10 miljoen euro in de vennootschapsbelasting.

De giftenaftrek is het grootste financiële instrument binnen het filantropiebeleid. Het stimuleren van geefgedrag is een van de drie pijlers van het filantropiebeleid. Het beleid onderscheidt verschillende brede maatschappelijke functies van filantropie. Dit betreft zowel de maatschappelijke impact van goede doelen als bijvoorbeeld een signaalfunctie om behoeften van de samenleving uit te drukken of een innovatiefunctie om nieuwe werkwijzen uit te proberen zonder afkerig te zijn van risico's. In het filantropiebeleid heeft het ministerie van JenV een coördinerende rol richting diverse ministeries die beleidsmatig te maken hebben met de filantropiesector.

1.2 Ontstaan complex beleid

De giftenaftrek is een belastinginstrument, wat inherent gepaard gaat met nadelen. Een belastinginstrument heeft als doel het beïnvloeden van het gedrag van bedrijven of huishoudens in de richting van een maatschappelijk gewenst doel (CPB, 2023). De nadelen van belastinginstrumenten in algemene zin zijn dat andere belastingen

moeten stijgen om de derving van het instrument te financieren en het belastingstelsel minder goed handhaafbaar, minder goed uitvoerbaar en minder goed te overzien wordt voor burgers en bedrijven. Het sturen van gedrag kan wenselijk zijn, zolang de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Het karakter van de giftenaftrek als belastinginstrument en de bijbehorende nadelen daarvan waren vanaf invoering bekend. De giftenaftrek is in 1952 ingevoerd en bij de Wet IB 1964 zonder aanpassingen overgenomen. In het Memorie van Antwoord bij de Wet IB 1964 wordt de giftenaftrek beschreven als “een faciliteit die niet vanzelfsprekend uit de grondbeginselen van de inkomstenbelasting voortvloeit, doch in het bijzonder gericht is op het helpen lenigen van de financiële nood van bepaalde instellingen. De onderhavige regeling draagt daarom een uitzonderingskarakter; zij treedt buiten het terrein van de primaire fiscale doeleinden.” In de Bouwstenennotitie van de staatssecretaris van Financiën in 1994 is opnieuw onderkend dat de giftenaftrek niet primair een fiscaal doel dient, maar het maatschappelijke belang voldoende hoog is om het voortbestaan te rechtvaardigen.

Het filantropiebeleid heeft geen beleidsmatige uitgangspunten waaraan wijzigingen in de giftenaftrek worden getoetst. De bredere maatschappelijke functies van filantropie die de overheid tracht te bevorderen zijn namelijk niet in detail omschreven. Zonder duidelijk omschreven beleidsdoelen kan er niet getoetst worden in hoeverre wijzigingen bijdragen of afdoen aan het behalen van deze doelen. Volgens geïnterviewden maakt dit kenmerk van het filantropiebeleid de giftenaftrek gevoelig voor (ad hoc) wijzigingen. Deze wijzigingen dragen bij aan het ontstaan van complex beleid.

1.3 Aanleiding vereenvoudiging

De giftenaftrek is complex voor de belastingplichtige door gedragsfactoren en het grote aantal parameters. Gedragsfactoren leiden tot niet-gebruik of verlagen de prikkelwerking van de aftrek. Een voorbeeld van een gedragsfactor is dat er veelal meerdere maanden zitten tussen het doen van een gift en het doen van belastingaangifte waardoor de aftrek voor mensen lastig te koppelen is aan de gift. De parameters zijn het definiëren van een gift, onderscheiden van een periodieke gift en een andere gift, toepassen van de drempel en het plafond op het correcte inkomensbegrip, vaststellen dat het gaat om een kwalificerende ontvanger en bepalen of er een multiplier van toepassing is. De complexiteit voor de belastingplichtige leidt ertoe dat de giftenaftrek een foutgevoelige regeling is.

De giftenaftrek is complex voor de belastingdienst doordat het een foutgevoelige regeling is en een beperkte informatiepositie. De beperkte informatiepositie volgt eruit dat fiscaal relevante informatie niet wordt overgedragen aan de belastingdienst (renseignering) om controle aan de hand van derdeninformatie mogelijk te maken. Het ontbreken van derdeninformatie maakt dat de geclaimde giftenaftrek per belastingplichtige moet worden gecontroleerd. Deze controle is arbeidsintensief waardoor slechts een beperkt deel van de aangiften wordt gecontroleerd. De beperkte controleerbaarheid is bekend bij belastingplichtigen, waardoor het een fraudegevoelige regeling is. Fraude betekent dat er opzettelijk en ten onrechte giftenaftrek wordt geclaimd.

1.4 Keuzeproces, vormgeving en effecten

We bespreken het keuzeproces, de vormgeving en effecten per periode.

1.4.1 Geefwet

De giftenaftrek is voor de periode 1996-2006 intern geëvalueerd door het ministerie van Financiën. De evaluatie benut gebruikelijke causale econometrische methoden gericht op verschillen in de aftrek als gevolg van de schijfgrenzen en als gevolg van de stelselherziening in 2001. De evaluatie constateert dat er geen significant effect is aangetoond van de giftenaftrek op het geefgedrag. De evaluatie beschrijft daarbij de databeperkingen en methodebeperkingen.

Studiecommissies voor de vereenvoudiging van het belastingstelsel stellen voor de giftenaftrek af te schaffen op basis van de evaluatie. De evaluatie van Financiën is door de Studiecommissie Belastingstelsel in 2010 en door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen in 2013 geïnterpreteerd als een negatieve beoordeling. Deze interpretatie is bekritiseerd door Bekkers (2010) en Hemels (2013). De kritiek is dat het negatieve oordeel niet is toegekend door het evaluatierapport zelf of door de staatssecretaris in de Kamerbrief en dat het oordeel voorbijgaat aan de geschetste beperkingen in het rapport. De commissies bevelen op basis van deze beoordeling aan om de giftenaftrek af te schaffen. Dit advies past binnen de bredere boodschap van de rapporten dat grondslagverbreding in combinatie met tariefsverlaging leidt tot een economisch efficiënter en eenvoudiger stelsel. De Studiecommissie Belastingstelsel stelde voor om alle fiscale regelingen die de grondslag versmallen te evalueren met de insteek "afschaffen, tenzij".

In het formatieproces is de aanbeveling tot afschaffing overgenomen door ambtelijk Financiën. Het formatieproces van Kabinet-Rutte I vond plaats in de periode tussen de publicatie van het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel in april 2010 en de publicatie van de kritiek van Bekkers in december 2010. Volgens fiscaal journalist Grotenhuis zijn in dit formatieproces ambtelijke aanbevelingen gedaan om de giftenaftrek af te schaffen, overeenkomstig de aanbevelingen van de Studiecommissie. Er is geen adviesnotitie of andere bron beschikbaar om dit te bevestigen. Desondanks achten we het plausibel dat dit advies is gegeven gezien het rapport van de Studiecommissie bewust tijdig is gepubliceerd om informatief te zijn voor het formatieproces en draagvlak genoot binnen ambtelijk Financiën, omdat het rapport ten dele is opgesteld door ambtelijke deskundigen en de Studiecommissie als geheel is aangesteld door de minister en staatssecretaris van Financiën.

De afschaffing van de giftenaftrek is er niet gekomen. In de budgettaire tabel van het regeer- en gedoogakkoord stond wel voor de giftenaftrek een besparing van 40 miljoen euro vanaf 2013. De beschrijving was een beperking van de giftenaftrek tot ANBI's met renseigneringsplicht en een aankondiging van een Geefwet. De onduidelijke bewoording in combinatie met een besparing leidde tot politieke discussie. Zo was de Tweede Kamer kritisch op de stijging van administratieve lasten voor ANBI's vanwege de renseigneringsplicht.¹ Ook was de indruk dat er eerst nog diverse verbetermogelijkheden in de uitvoering doorgevoerd konden worden bij de belastingdienst voordat er extra administratieve lasten bij de sector dienden te komen. Uiteindelijk diende de ChristenUnie met coalitiepartijen CDA en VVD een motie in bij de behandeling van het Belastingplan 2011 in de Tweede Kamer die de "onschatbare waarde voor de samenleving" van maatschappelijke organisaties en de noodzaak tot fiscale facilitering benadrukte. De motie is Kamerbreed aangenomen en maakte zo duidelijk dat een vergaande hervorming van de giftenaftrek van tafel was. De Eerste Kamer ging nog een stap verder bij hetzelfde Belastingplan en dwong een toezegging van de staatssecretaris af dat de omschrijving in de budgettaire bijlage niet in deze vorm uitgevoerd zal worden.

¹ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2011/12, 33006, nr. 6, p. 2

Er is een multiplier voor culturele ANBI's ingesteld vanwege de versobering van cultuursubsidies. Richting de totstandkoming van het wetsvoorstel is het convenant "Ruimte voor geven" gesloten met de sector filantropie. Met het convenant onderschrijft het kabinet de wens om te komen tot langdurig partnerschap met de sector, waar een stimulerend fiscaal regime aan bij dient te dragen. De gedachte was dat particulier initiatief aangemoedigd dient te worden in een periode van een terugtrekkende overheid. Specifiek voor de cultuursector was de visie dat de sector in grotere mate verantwoordelijk moest worden voor het aantrekken van financiering en minder afhankelijk moest worden van de overheid. De overheid ging via de giftenaftrek meer optreden als medefinancier, in plaats van als subsidieverstrekker. Zo is een multiplier ingesteld voor giften aan culturele ANBI's en is een geefcampagne gestart om de bekendheid van culturele instellingen en burgers met fiscale faciliteiten te vergroten. Over de effecten van de culturele multiplier is weinig bekend. Op basis van de literatuur is aangenomen door Bekkers en Mariani (2012) en SEO Economisch Onderzoek (2024) dat de extra aftrek leidt tot meer giften.

Tot slot is de mogelijkheid opgenomen om aftrekbare giften op te voeren aan een Steunstichting SBBI. Deze mogelijkheid is geïntroduceerd omdat de wetgever weigerde giften aftrekbaar te maken voor SBBI's.² De reden is dat er ten tijde van de wetsbehandeling circa 250 duizend SBBI's waren, waarop het toezicht niet goed te regelen was. Een ander argument was dat SBBI's niet volledig gericht waren op het algemeen nut en daarmee de aftrekbaarheid ten goede kwam aan individuele leden. Wegens druk vanuit de Tweede Kamer is de mogelijkheid bedacht om giften aan de Steunstichting SBBI aftrekbaar te maken. Deze mogelijkheid is wel gecombineerd met strenge voorwaarden. Uit de evaluatie van 2016 blijkt dat de strenge voorwaarden ertoe hebben geleid dat er slechts acht Steunstichtingen SBBI's zijn opgericht. Het volume aan giften lijkt dan ook verwaarloosbaar.³

De maatregelen hebben geleid tot een intensivering met breed draagvlak. Met dit pakket aan maatregelen werd de Geefwet als geheel een geraamde intensivering van structureel 22 miljoen euro ten opzichte van een bezuiniging van structureel 40 miljoen euro. Alle fracties reageerden positief op deze ontwikkeling behalve de gedoogpartner PVV, op principiële gronden. De besparing was afkomstig uit een verbetering van de informatiepositie van de belastingdienst om de uitvoerbaarheid te verbeteren; deze maatregel is niet doorgevoerd.

De optie om het stelsel te hervormen met een geefsubsidie is niet onderzocht. Er is bij de Geefwet ook overwogen om over te gaan op een geefsubsidie (ook wel: *matching* of bijplusmodel) zoals in het Verenigd Koninkrijk, mede naar aanleiding van Kamervragen. Hoewel het door het kabinet werd gezien als een interessante gedachte, werd het moment niet opportuun geacht voor een hervorming. ANBI's werden namelijk al "geconfronteerd met de gevolgen van de bezuinigingen door de overheid. De voordelen van een bijplusmodel zijn namelijk thans ongewis terwijl er wel nadelen aan zijn verbonden, zoals mogelijke herverdelingseffecten."

Concluderend merken we op:

- ambtelijk Financiën en twee studietoelagencommissies adviseren tot afschaffen gebaseerd op een beperkt beeld van de doelmatigheid, hetgeen leidt tot kritiek door deskundigen;
- de renseigneringsplicht is voorgesteld zonder vooronderzoek naar de administratieve lasten voor ontvangers, wat er mogelijk aan heeft bijgedragen dat er geen draagvlak was voor het voorstel;
- het verbeteren van de informatiepositie van de belastingdienst met renseignering heeft geen opvolging gekregen door druk vanuit beide Kamers;
- de regeling is complexer gemaakt met een culturele multiplier als politiek wisselgeld voor de bezuinigingen op subsidies voor kunst en cultuur;

² Kamerstukken II 2011/12, 33 006, nr. 3, p. 9-10 en nr. 15 en Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën met schriftelijke antwoorden op mondeling gestelde vragen, 13 december 2011, AFP 2011/969

³ Wegens incomplete gegevens zijn er geen exacte aantallen bekend.

- de regeling is complexer gemaakt met het aftrekbaar maken van giften aan de steunstichting SBBI vanwege druk vanuit de Tweede Kamer;
- de bezuiniging die volgde uit betere uitvoering is met de bovenstaande beleidswijzigingen omgevormd tot intensivering ten koste van de doelmatigheid; en,
- de optie om met een geefsubsidie het stelsel structureel te hervormen is niet onderzocht om mee te kunnen wegen in de besluitvorming binnen het wetgevingsproces.

1.4.2 Gezamenlijke uitwerking verbeteropties

De tweede evaluatie van de giftenaftrek in 2016 heeft dezelfde conclusies. De aanpak is vergelijkbaar met de methode van de eerste evaluatie. De conclusie is dat de giftenaftrek wel doeltreffend is, maar niet doelmatig omdat er beperkt extra wordt gegeven in relatie tot de budgettaire kosten.

Politieke partijen hadden hun verkiezingsmaatregelen al vastgelegd toen de evaluatie gepubliceerd werd.

Ongeveer een maand voor de publicatie van de evaluatie, hebben de politieke partijen hun sets maatregelen aangeleverd bij het Centraal Planbureau voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Er was geen enkele partij die een maatregel heeft ingevoerd op het terrein van de giftenaftrek. Tussen de publicatie van de evaluatie en de kabinetsformatie van 2017 heeft de filantropiesector het manifest "Filantropie is onmisbaar in onze samenleving" opgesteld. In dit manifest en in een openbare brief aan de informateur doet de sector een oproep om filantropie meer ruimte te geven en de giftenaftrek intact te laten.

In het regeerakkoord van 2017 is opgenomen dat de Geefwet blijft en is het aftrektarief afgebouwd.

De belangrijkste reden is "het maatschappelijk draagvlak voor deze wet en de bijdrage die de wet levert aan financiële ondersteuning van goede doelen, waaronder cultuur". Er is wel gekozen om een generieke tariefmaatregel toe te passen op grondslagverminderende posten, waaronder dus de giftenaftrek. De maatregel ligt in de lijn van de aanbevelingen van de Studiecommissie Belastingstelsel 2010 en de daaropvolgende Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013. De tariefmaatregel betrof een stapsgewijze afbouw van het maximale aftrektarief van 51,95 procent in 2018 naar 37,05 procent in 2023. De hoofdmotivering voor de maatregel is een vereenvoudiging van het belastingstelsel. Er is geen inhoudelijke reden gegeven waarom de giftenaftrek versoering behoefde.

Het nieuw ingestelde kabinet zette in op verbeteringen in de uitvoering met de sector.

Er volgde een kabinetsreactie op het totaal van de hierboven genoemde evaluatie, een interne evaluatie van de giftenaftrek en een interne evaluatie over de ANBI- en SSBI-regelgeving. De hoofdconclusies van de interne evaluaties zijn dat de giftenaftrek vaak fout wordt ingevuld, de foutief ingevulde aangiftes niet goed te controleren zijn omdat contra-informatie ontbreekt en er sprake is van fraude. Er is in de kabinetsreactie aangekondigd: "Gelet op de uitkomsten van de evaluaties wil ik graag met uw Kamer en met de filantropiesector binnen de kaders van het Regeerakkoord, waarin is opgenomen dat de Geefwet blijft, nadenken waar de giftenaftrek en de ANBI/SBBI-regeling minder complex gemaakt kunnen worden en waar de uitvoering kan worden verbeterd."

Er werd een werkgroep ingesteld met ambtenaren van het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie.

Het rapport van deze werkgroep bestaat uit 16 verbeteropties in een vast sjabloon. In enkele sjablonen is ook aangegeven waar geen overeenstemming over bestaat tussen de ambtenaren en de vertegenwoordigers van de filantropiesector.

De verbeteropties voor de giftenaftrek doorgevoerd. Deze maatregelen zijn:

- slim invulscherm waarin de belastingplichtige een ANBI of Steunstichting SBBI kan selecteren uit een lijst, in plaats van zelf invullen;
- pilot voor gegevensuitwisseling met enkele goededoelenorganisaties om te bezien welke gegevens gebruikt kunnen worden als contra-informatie in de toekomst;
- contante giften zijn niet langer aftrekbaar door fraude;
- goede doelen zeggen toe een melding te doen als een grote gift wordt teruggeroepen, een bekende mogelijkheid om de giftenaftrek te benutten zonder daadwerkelijk te geven; en,
- verplichting tot onafhankelijke taxatie bij giften in natura boven de 2.500 euro, gegeven de foutgevoeligheid van het waarderen van giften in natura.

De effecten van deze maatregelen zijn deels bekend. Het eerste beeld is dat het slimme invulscherm heeft geleid tot minder fouten in de aangifte, maar er nog steeds fouten worden gemaakt. De pilot heeft geen opvolging gekregen in de vorm van het verder verkennen van de mogelijkheid tot een renseigneringsplicht vanwege beperkt draagvlak binnen de sector. Het beperkte draagvlak volgt uit zorgen over administratieve lastendruk onder ANBI's. De overige maatregelen hebben naar verwachting bijgedragen aan minder fouten en minder fraude.

Concluderend merken we op:

- de tariefmaatregel volgde uit aanbevelingen van de eerder bekritiseerde Studiecommissie;
- de tariefmaatregel heeft het financiële voordeel van de giftenaftrek versoberd, wat enkel was ingestoken om het belastingstelsel te vereenvoudigen;
- de timing van het evaluatierapport heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat politieke partijen geen maatregelen hebben getroffen binnen de giftenaftrek;
- de daaruit volgende contouren van een regeerakkoord waarin de Geefwet blijft, heeft waarschijnlijk de beleidsruimte beperkt om vereenvoudiging door te voeren; en,
- binnen beperkte kaders hebben de meeste beleidsopties geen grote herverdelingseffecten, waardoor het mogelijk was om met de filantropiesector samen te werken in het opstellen van beleidsopties.

1.4.3 Aftopping

Uit een ambtelijk rapport blijkt dat vrijgevigheid niet altijd vooropstaat bij het gebruik van de giftenaftrek.

Uit het rapport IBO-vermogensverdeling van juli 2022 blijkt een toename aan grote periodieke giften die worden benut om in box 2 en box 3 het belastbaar inkomen te reduceren tot (nagenoeg) nul euro. Ook is er veelal sprake van een zelf opgerichte ANBI, waarbij het aannemelijker is dat de gever hier zelf ook een vorm van profijt van ondervindt zoals sociale status of prestige in plaats van enkel een bijdrage aan het maatschappelijke belang. Het IBO-rapport bevat twee beleidsopties voor de giftenaftrek. De opties zijn herijkte versies van beleidsopties uit het eerdere ambtelijke rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 2020. De opties zijn het afschaffen van de giftenaftrek op grond van beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid en het uniformeren van de drempels en plafonds tussen periodieke giften en andere giften.

Er is op basis van een nadere analyse van ambtelijk Financiën⁴ geadviseerd om een plafond in te voeren voor periodieke giften. De verantwoording vanuit het toenmalige kabinet was dat het onwenselijk is om voor zulke hoge giften een aftrek te verlenen. Een flankerend motief is dat er een grote dekkingsopgave was aan de inkomstenkant. Zo is besloten om per 1 januari 2023 een plafond van 250.000 euro in te stellen binnen de periodieke giftenaftrek.

⁴ Dit blijkt uit de adviesnotities die onderdeel uitmaken van de actieve openbaarmaking bij het Belastingplan 2023.

De maatregel trof naar verwachting 140 huishoudens en levert volgens de belastingraming structureel 50 miljoen euro op.

De maatregel is bekritiseerd door Van Bakel et al. (2022) als een gehaast proces met beperkte toelichting.

De lezing van de auteurs is dat het voornaamste punt van zorg is dat de geclaimde giftenaftrek het algemeen belang onvoldoende ten goede komt. Zij verwijzen naar een recent verschenen evaluatierapport 'Toezicht op het algemeen nut', waarin diverse verbetervoorstellen worden gedaan - zoals een renseigneringsplicht - als mogelijkheden om deze zorg weg te nemen, in plaats van een ongerichte aftopping van de giftenaftrek.

De aangekondigde maatregel had een signaalwerking richting grote gevers. Het platform Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie heeft naar aanleiding van de beperking van de periodieke-giftenaftrek met een enquête in de filantropiesector een eerste inventarisatie gedaan naar de negatieve gevolgen van de maatregel. Uit deze inventarisatie blijkt een grotere gedragsreactie dan op rationele gronden verondersteld kan worden. Een mogelijke verklaring die de brancheorganisatie signaleert is dat grote gevers zich ondanks hun goede intenties negatief voelen weergegeven als belastingontduiker of fraudeur.

De maatregel is tenietgedaan na verdere verkenning door ambtelijk Financiën in opdracht van de politiek.

Naar aanleiding van een Eerste Kamermotie is ambtelijk verkend of de aftopping onbedoelde gevolgen had. De optie die is getroffen per 2024 is om giften van een eigen vennootschap - voor box 2-doeleinden - boven het wettelijk maximum niet meer aan te merken als uitkering van de desbetreffende vennootschap aan de aandeelhouder. Dit betekent dat niet-zakelijke giften niet meer aftrekbaar zijn binnen de giftenaftrek, maar er dus ook geen dividendbelasting of inkomstenbelasting verschuldigd is. De maatregel doet op deze wijze de eerder aangekondigde aftopping deels teniet.

Concluderend merken we op:

- de aftopping volgt uit een ambtelijke analyse en ambtelijk advies;
- de maatregel is in korte tijd tot stand gekomen zonder betrokkenheid van de sector; en,
- na eerste signalen van een potentieel negatieve uitwerking is besloten de maatregel deels teniet te doen.

1.4.4 Versobering en vereenvoudiging

In 2024 is de giftenaftrek voor een derde keer geëvalueerd. De conclusie is wederom dat de giftenaftrek doeltreffend is, maar niet doelmatig. De verschillen ten opzichte van eerdere evaluaties zijn dat het effect op geefgedrag primair in kaart is gebracht met een gedragsexperiment in plaats van een econometrische analyse en de optie om een geefsubsidie in te voeren is verkend. De in het rapport geschetste beleidsopties zijn het omvormen naar een geefsubsidie, het verlagen van het aftrektarief en het gelijk behandelen van periodieke giften en andere giften. Het gelijk behandelen van giften is als een-op-een overgenomen uit het eerdere IBO- en Bouwstenenrapport.

In het Hoofdpijnenakkoord is in de budgettaire bijlage opgenomen dat de giftenaftrek wordt beperkt en alle giften gelijk worden behandeld. Het gevolg is dat het plafond voor de periodieke giftenaftrek sterk daalt en dat giften aan Steunstichtingen SBBI's en verenigingen mogelijk niet meer aftrekbaar zijn; de definitieve invulling is nog niet duidelijk. Het gelijk behandelen van giften is de enige realistische manier om de giftenaftrek te vereenvoudigen omdat een verdere afbouw van het aftrektarief de eerdere geschetste generieke tariefmaatregel tenietdoet, wat een vereenvoudiging was voor de belastingdienst. De budgettaire impact van de maatregel is 250 miljoen euro.

Een commissie van deskundigen onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan heeft in opdracht van Goede Doelen Nederland en CIO een advies uitgebracht om de giftenaftrek te behouden. Het advies wijst op overige mogelijkheden om de uitvoerbaarheid te verbeteren in plaats van versoering, de voordelen van de giftenaftrek in het bevorderen van de betrokkenheid van burgers en het belang van periodieke giften als vaste inkomstensstroom voor ontvangers.

Concluderend merken we op:

- de herhaling van de beleidsoptie om giften gelijk te behandelen waarschijnlijk heeft bijgedragen aan de bekendheid hiervan onder politieke partijen; en,
- er minder budgettaire ruimte was dan bij eerdere kabinetten, wat mogelijk heeft bijgedragen aan het vinden van draagvlak voor een versoering die geld oplevert voor de rijksbegroting.

1.5 Lessen

Ontbreken van duidelijke beleidsdoelen draagt bij aan complexiteit. Het stimuleren van geven met de giftenaftrek is één van de drie pijlers van het filantropiebeleid. Het beleid onderscheidt diverse maatschappelijke functies van de filantropiesector, maar maakt niet expliciet duidelijk hoe en in welke mate de giftenaftrek deze functies dient te bevorderen. Zonder duidelijk omschreven beleidsdoelen kan er niet getoetst worden in hoeverre wijzigingen bijdragen of afdoen aan het behalen van deze doelen. Volgens geïnterviewden maakt dit kenmerk van het filantropiebeleid de giftenaftrek gevoelig voor (ad hoc) wijzigingen. Deze wijzigingen dragen bij aan het ontstaan van complex beleid.

De sector betrekken is waardevol voor het draagvlak en de kennis. De filantropiesector was constructief betrokken bij kleine veranderingen in de giftenaftrek rondom de Geefwet van 2012 en het gezamenlijke verbetertraject van 2017-2019. De betrokkenheid van de sector heeft bijgedragen aan het vergaren van draagvlak. De sector was niet betrokken bij de (aangekondigde) versoeringen, de gegevens renseignering, de afbouw van het aftrektarief, aftopping van de periodieke giftenaftrek en het gelijk behandelen van giften met een besparing. De renseignering is er niet gekomen en ook de aftopping is de facto teruggedraaid, mede doordat de sector haar kennispositie heeft benut in het identificeren van gedragseffecten. Mogelijk was er meer draagvlak geweest of was er een werkbare optie gevonden als de sector wél was betrokken. De sector heeft goede toegang tot de politiek, dus hun positie komt bij elke hervorming langs via Kamerleden. Het is waarschijnlijk beter om hen aan de voorkant van een hervormingsproces te betrekken. Dit gebeurt ook bij andere brancheorganisaties, zoals de werkgevers- en werknemersorganisaties.

Stelselhervormingen zijn onvoldoende verkend om te kunnen adviseren. Een stelselhervorming vraagt om uitgebreide verkenning naar de gevolgen om te kunnen adviseren en daarmee in te voeren. De opties om de giftenaftrek ingrijpend te hervormen zijn het omvormen naar een geefsubsidie en het renseigneren van gegevens. Het was al bekend dat een geefsubsidie waarschijnlijk een positiever effect heeft op geefgedrag en voordelen biedt voor de handhaafbaarheid, maar is desondanks niet verkend tot aan de laatste evaluatie die een eerste beeld geeft. Het renseigneren van gegevens is waarschijnlijk op basis van ambtelijk advies opgenomen in het regeerakkoord van 2010. Er was echter geen onderzoek uitgevoerd naar de potentiële gevolgen, wat waarschijnlijk heeft bijgedragen aan het gebrek aan draagvlak om de maatregel door te voeren. Tot op heden is nog geen uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden, met uitzondering van een pilot die uitging van draagvlak voor de hervorming.

Beleidswensen vanuit de Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben bijgedragen aan de complexiteit van de giftenaftrek. De optie om de Steunstichting SBBI aftrekbaar te maken kan gekenmerkt worden als fiscaal instrumentalisme, gezien het een te klein belang dient om de uitvoeringslasten te rechtvaardigen. De culturele multiplier was benodigd als smeergeld en heeft vanuit deze rol het stelsel complexer gemaakt. Als de multiplier er eenmaal is, is het lastig om deze af te schaffen. Uit de kritische houding van beide Kamers valt op te maken dat zij minder oog hebben voor de slechte uitvoerbaarheid die blijkt uit interne evaluaties van Financiën dan de belangen van de sector, zoals het willen beperken van de administratieve lasten.

Het opnemen van de afbouw van het aftrektarief in een bredere stelselhervorming heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het draagvlak. Een afbouw van het aftrektarief met ongeveer 15 procentpunt is een ingrijpende versobering. Desondanks was er relatief weinig weerstand uit de sector of de politiek. De reden is dat de maatregel onderdeel was van een breder pakket aan maatregelen waarvan het tarief werd afgebouwd (waaronder de hypotheekrenteaftrek, de zelfstandigenaftrek en de scholingsaftrek) om als geheel het stelsel te vereenvoudigen voor de belastingdienst. De stelselhervorming was alleen succesvol als alle onderdelen meededen. Tevens maakt dit kenmerk het vanuit een deelbelang uitdagend om politieke weerstand te bieden. De twee Studiecommissies hebben met hun adviezen het fundament gelegd voor deze stelselhervorming door al deze maatregelen in samenhang te bezien.

Het herhalen van beleidsopties draagt bij aan de bekendheid. Diverse beleidsopties worden periodiek herijkt door grote ambtelijke rapporten, beleidsevaluaties of externe onderzoekscommissies met deskundigen. Het gelijktrekken van de behandeling van periodieke giften en andere giften is daar een voorbeeld van. Het herhalen van een consistente boodschap draagt bij aan de bekendheid van een beleidsoptie onder politieke partijen.

2 Huurtoeslag en zorgtoeslag

2.1 Beleidsomschrijving

De zorg- en huurtoeslag zijn onderdeel van het toeslagenstelsel. Het toeslagenstelsel omvat ook de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Het toeslagenstelsel is ingevoerd in 2005 met de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De huurtoeslag bestond al in vergelijkbare vorm als huursubsidie sinds 1970. De andere toeslagen werden tussen 2005 en 2008 geïntroduceerd.

De toeslagen zijn primair gericht op kostenondersteuning, maar ook een instrument voor koopkrachtbeleid en domeinspecifiek beleid. De toeslagen zijn ingevoerd met als doel om huishoudens gerichte ondersteuning te bieden bij specifieke noodzakelijke kosten. Deze kosten zijn huurlasten, zorgpremie, kinderopvang en andere kosten die samenhangen met kinderen. De toeslagen worden daarnaast ingezet als generiek instrument om een doelgroep te bereiken tijdens de koopkrachtbesluitvorming. Tot slot zijn de toeslagen ook bepalend voor de marktordening in het domein waar ze betrekking op hebben, namelijk de zorgmarkt, de woningmarkt en de markt voor kinderopvang.

Er zijn verschillende bewindspersonen betrokken bij het toeslagenbeleid. De toeslagen staan aan de uitgavenkant van de begroting, behalve de zorgtoeslag die staat aan de inkomstenkant. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de huurtoeslag ligt bij de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de zorgtoeslag. De uitvoering van de toeslagregelingen valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën en de staatssecretaris Toeslagen en Douane. Een verdeling van verantwoordelijkheden over ministeries maakt het uitdagender om tot eensgezindheid te komen over hervormingen dan bij een concentratie van alle verantwoordelijkheden.

De complexiteit van toeslagen is het gevolg van gerichtheid en tijdigheid. Gerichtheid van de toeslagen op specifieke doelgroepen zorgt voor complexiteit omdat het aantal parameters toeneemt en het afbouwpad steil wordt. Het gevolg van tijdigheid is dat het daadwerkelijke jaarinkomen nog niet definitief vaststaat en dus geschat moet worden. De burger moet voor een groot deel zelf deze schattingen doorgeven. Incorrecte schattingen worden achteraf gecorrigeerd, waardoor burgers nabetalingen of terugvorderingen krijgen. De omvang van het toeslagbedrag bepaalt in grote mate de omvang van de nabetalingen of terugvorderingen. De bredere bezwaren rondom toeslagen zijn inkomensonzekerheid, fouten in toeslagenaanvragen, (angst voor) terugvorderingen, niet-gebruik, verminderde arbeidsparticipatie en hogere uitvoeringslasten.⁵

De zorgtoeslag heeft een brede inkomensdoelgroep en een relatief eenvoudige opzet. De zorgtoeslag heeft als doel dat alle huishoudens niet meer dan een vooraf bepaald deel van het huishoudinkomen aan zorgpremie en eigen risico kwijt zijn. Zo garandeert de zorgtoeslag toegang tot zorg. De zorgtoeslag is afhankelijk van de standaardpremie (dit is de som van de nominale premie en het geraamde gemiddelde eigen risico), de

⁵ In het IBO Vereenvoudiging Toeslagen (2008) en de Brede heroverweging toeslagen (2010) wordt al gesproken over de vele terugvorderingen en nabetalingen, niet-gebruik, hoge uitvoeringskosten en effecten op participatie. Ook in bijvoorbeeld het IBO Sociale Huur (2016), IBO Toeslagen (2019/2020), Eindrapport Alternatieven voor het Toeslagenstelsel (2020), de Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen (2023) en het Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel (2024) wordt gesproken over deze effecten van complexiteit in het toeslagenstelsel.

huishoudsamenstelling (1-persoons huishoudens/2-persoonshuishoudens), het huishoudinkomen, de zorgverzekerdheid en een harde - relatief hoge - vermogensgrens. Dit zijn weinig parameters vergeleken met andere toeslagen. Ten opzichte van de huurtoeslag bouwt de zorgtoeslag minder steil af met het inkomen, start het afbouwpad later en zijn er slechts twee lineaire afbouwpaden, een voor 1-persoonshuishoudens en een voor 2-persoonshuishoudens. Om deze redenen is de opzet relatief eenvoudig voor rechthebbenden en de Dienst Toeslagen.

De huurtoeslag heeft een smallere inkomensdoelgroep en een relatief complexe opzet. De huurtoeslag is een tegemoetkoming voor huurders voor wie de huurlasten een groot aandeel vormen van hun inkomen. Zo borgt de huurtoeslag de toegankelijkheid tot betaalbare en kwalitatief goede huurwoningen. De huurtoeslag is afhankelijk van de werkelijk betaalde huur, huishoudsamenstelling (alleenstaanden/meerpersoonshuishoudens met bewoners boven de 18 jaar), leeftijd (AOW/niet-AOW), het huishoudinkomen, een harde vermogensgrens. Voor de berekening van het huurtoeslagbedrag is van belang dat boven bepaalde huurgrenzen het huurbedrag (kale huur met een aantal subsidiabele servicekosten) niet volledig door huurtoeslag wordt vergoed (tussen de (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage en de kwaliteitskortingsgrens wordt 100 procent vergoed, vervolgens tot de aftoppingsgrenzen 65 procent en daarna tot de maximum huurgrens 40 procent of 0 procent.). Het toeslagrecht bouwt steil af met het huishoudinkomen en er zijn vier verschillende afbouwpaden, op basis van huishoudsamenstelling en leeftijd. Om deze redenen is de opzet relatief complex voor huurtoeslaggerechtigden en de Dienst Toeslagen.

2.2 Ontstaan complex beleid

De complexiteit van het toeslagenstelsel was bij invoering al bekend. Het IBO Vereenvoudiging Toeslagen (2008) constateert dat er een grote consensus bestond over de hoge mate van complexiteit van het toeslagensysteem vanaf invoering. Er is namelijk bewust ingezet op het realiseren van gerichte en tijdige inkomensondersteuning, waarbij is geaccepteerd dat het systeem hierdoor complex werd.

Het stelsel werd complexer door kleine wijzigingen. Het IBO concludeert ook dat het stelsel steeds complexer werd door incrementele wijzigingen gericht op specifieke groepen. De wijzigingen zijn doorgevoerd vanuit de behoefte om maatwerk te bieden. Een groeiende complexiteit van het stelsel door kleine wijzigingen is gekenmerkt als incrementalisme. Tegelijkertijd zijn er ook kleine vereenvoudigingen doorgevoerd, zoals het afschaffen van aftrekposten op de rekenhuur voor bedrijfsruimte, garage en onderhuur. Tevens is er veel (politieke) discussie geweest over het schrappen van uitzonderingen.

Ook werd het stelsel complexer door strenger fraudebeleid. Als gevolg van een aantal fraudegevallen, werd vanaf 2012 in toegenomen mate ingezet op het voorkomen van verspilling en fraude (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013; IBO, 2019; SEO, 2022). De uitvoering werd sterk uitgebreid, met extra teams gericht op preventie en controle. Ook kreeg de belastingdienst meer mogelijkheden om teveel uitgekeerde toeslagen terug te vorderen en boetes op te leggen. De focus kwam hierdoor sterker te liggen op rechtmatigheid, maar minder op eenvoud, uitvoerbaarheid en doenlijkheid.

Stelselhervorming wordt bemoeilijkt door transitiekosten. Het (substantieel) wijzigen van toeslagen gaat gepaard met inkomenseffecten, waarbij er veelal een kleine groep is met zeer grote inkomenseffecten. Zo ontstaat er in de praktijk de wens om groepen te compenseren om de hervorming mogelijk te maken. Compensatie leidt echter tot hoge budgettaire kosten en/of een overgangsregime waardoor de uitvoerbaarheid verslechtert of het is

niet mogelijk om specifieke groepen te bereiken. Een oorzaak van de budgettaire kosten is dat een groot deel van de huishoudens een toeslag ontvangt, waardoor een kleine aanpassing voor een grote groep gelijk veel budgettaire lasten oplevert. Het probleem dat hoge transitiekosten een stelselverandering bemoeilijken is gekenmerkt als padafhankelijkheid. Tot op heden zijn de afruilen te groot bevonden om hervormingsambities op stelselniveau tot uitvoering te brengen.

Er ligt een grote nadruk op inkomenseffecten van beleidswijzigingen. De nadruk op inkomenseffect is begrijpelijk omdat het gaat om een doelgroep met een laag inkomen, waarvoor kleine wijzigingen in het inkomen veel effect op hun leven kunnen hebben. Inkomenseffecten zijn over het algemeen beter kwantificeerbaar dan effecten op de regeldruk, doenlijkheid en uitvoeringskosten van beleid. Hierdoor zijn inkomenseffecten tastbaarder, maar creëren ze ook een risico op fixatie op negatieve inkomenseffecten. De vormgeving van de koopkrachtbesluitvorming draagt bij aan deze focus op inkomenseffecten. De welbekende ‘koopkrachtplaatjes’ van het CPB brengen voor allerlei verschillende groepen jaarlijks de verwachte koopkracht in kaart. Er is een grote focus op de koopkrachtplaatjes en daarmee minder op de gevolgen van toeslagwijzigingen op individueel niveau of op het gegeven dat andere levensgebeurtenissen ook veel effect kunnen hebben op koopkracht. Gedurende de koopkrachtbesluitvorming wordt vervolgens aan het inkomensbeleid gesleuteld om tot een evenwichtiger koopkrachtbeeld te komen.

2.3 Aanleiding vereenvoudiging

De directe aanleiding voor de wens tot vereenvoudiging was de kinderopvangtoeslagaffaire in 2019. Het schandaal rondom de kinderopvangtoeslagaffaire heeft veel nadruk gelegd op problematiek die hoge terugvorderingen teweeg kunnen brengen en hardheden die onderdeel zijn van de toeslagen. Daarnaast is er de afgelopen jaren een politieke verschuiving geweest, waarbij meer aandacht ontstond voor de doenlijkheid en uitvoerbaarheid van het beleid.⁶ Tezamen heeft dit geleid tot een Kamerbrede wens om de toeslagen af te schaffen en het opnemen van deze ambitie in het coalitieakkoord van Kabinet Rutte IV in 2021. Zo heeft deze wens vorm gekregen tegen een achtergrond van de emotie en hectiek van de toeslagenaffaire.

Er zijn veel beleidsopties uitgewerkt door de hernieuwde aandacht voor de toeslagenproblematiek. Sinds de kinderopvangtoeslagaffaire in 2019 aan het licht is gekomen is er opnieuw veel aandacht voor vereenvoudiging van de toeslagen en zelfs voor het afschaffen van het volledige toeslagenstelsel. In onder andere verschillende verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden, een nieuw IBO Toeslagen en commissierapporten zijn sindsdien voorstellen voor vereenvoudiging uitgedacht: van kleinere wijzigingen in losse toeslagen tot volledig nieuwe stelsels.⁷

⁶ Mede ingegeven door rapporten zoals 'Weten is nog geen doen' van de WRR (2017).

⁷ Zie bijvoorbeeld IBO Toeslagen Deel 1 en 2 (2019/2020), Eindrapport Alternatieven voor het Toeslagenstelsel (2020), Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel (2024)

2.4 Huurtoeslag

2.4.1 Achtergrond

Met een beweging richting marktconforme huren is ingezet op inkomensbeleid zonder huurbeleid... In 2012 is het plan Wonen 4.0 gepubliceerd van de vier brancheverenigingen op de woningmarkt. Het plan en het vervolgens het beleid van kabinet Rutte II zet in op het verhogen van de sociale huren naar marktconform niveau om de marktwerking te bevorderen. De extra huurinkomsten voor verhuurders zijn mogelijk gemaakt door hogere huurtoeslaguitgaven, waardoor een verhuurderheffing is ingevoerd om deze inkomsten terug te sluizen naar de rijksoverheid. Het plan om hogere huren te combineren met een verhuurderheffing was al bekend vanuit het wetsvoorstel betaalbaarheidsheffing huurwoningen (2005), het coalitieakkoord van Balkenende IV (2007) en het regeer- en gedoogakkoord van Rutte I (2010).

... maar deze beweging is ook weer snel losgelaten. Marktconforme huren heeft als nadelen dat het gepaard gaat met een zeer hoge huurtoeslag en daarmee mogelijk hoge terugvorderingen, de huurtoeslaguitgaven ook ten goede komen van (deels private) verhuurders en het (dan niet meer verstoorde) keuzegedrag van huurders leidt tot segregatie. Ook genoot het eindbeeld geen volledig draagvlak in de corporatiesector, aangezien zij vanuit de Woningwet het doel hebben om de betaalbaarheid van huren te borgen middels huurbeleid. Corporaties gaan er uiteindelijk zelf over of ze een huurverhoging doorvoeren of niet, wat de maakbaarheid van dit eindbeeld beperkt. Met de herziening van de Woningwet 2015 is de beweging naar marktconforme huren losgelaten en zijn corporaties juist opnieuw verplicht huishoudens met lagere inkomens een woning toe te wijzen die past bij hun inkomen. In 2022 is ook de verhuurderheffing afgeschaft.

Huurbeleid zonder inkomensbeleid is geen haalbaar eindbeeld. Een route om een toeslag af te schaffen is het volledig waarborgen van de betaalbaarheid met de prijs van de voorzieningen. Zo is ingezet op het borgen van de toegang tot kinderopvang met (vrijwel) gratis kinderopvang, in plaats van een kinderopvangtoeslag. Bij de voorziening 'huurwoning' is het borgen met de prijs het vragen van een zeer lage huur, in plaats van een hogere huur in combinatie met huurtoeslag om deze te kunnen betalen. Een zeer lage huur verstoort echter de prijs-kwaliteitsafweging van huurders, maakt het onrendabel om nieuwe (sociale) huurwoningen te bouwen en exploiteren en stopt de doorstroom tussen sociale huurwoningen naar vrije huurwoningen of koopwoningen. Deze neveneffecten zijn dermate vergaand dat huurbeleid zonder inkomensbeleid onzes inziens geen haalbaar eindbeeld is.

Inkomensbeleid in het huurbeleid lost weinig op. Een ander eindbeeld om de huurtoeslag af te schaffen is een inkomensafhankelijke huur. Dit systeem is enigszins te vergelijken met het stelsel vóór 2006 met de inkomensgebonden huursubsidie. Bij de huursubsidie had de huurder namelijk ook de optie om het bedrag te laten overmaken aan de verhuurders, in plaats van deze zelf te ontvangen. Bij de variant waarin de subsidie werd overgemaakt aan de verhuurder, controleerde het Rijk de opgave van inkomens en met de zogeheten huurmatigingsprocedure en ontving de corporatie de huursubsidie die werd verwerkt in een netto huur voor de huurder. De kernoorzaken van complexiteit – gerichtheid en tijdigheid – bestaan echter nog steeds in dit systeem. Zo zou de invoering hiervan een ingrijpende stelselwijziging zijn met diverse uitvoeringsvraagstukken en juridische vraagstukken, die relatief weinig oplost.

Zonder realistisch alternatief blijft de huurtoeslag in de basis een toeslag. Een mogelijke stelselherziening binnen de toeslagen is een eigendomsneutrale toeslag, waarbij het toeslagrecht niet afhangt van de woonvorm (huur of koop). Vanwege de verwachte inkomenseffecten gaat dit echter om een potentieel eindbeeld dat circa 30

jaar in de toekomst ligt, met vele tussenstappen. De meeste rapporten met beleidsopties concentreren zich daarom op vereenvoudigingen binnen de huurtoeslag.

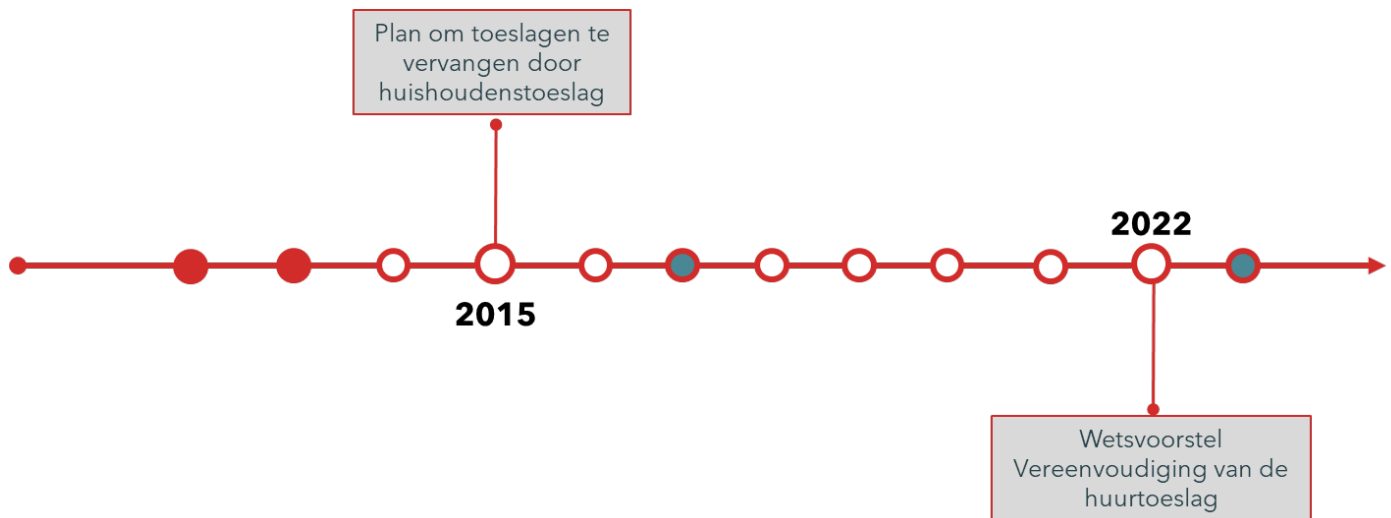
De afhankelijkheid van de huur is de enige parameter met woningmarkteffecten. Het IBO Sociale Huur (2016) laat zien dat een hogere huurtoeslag bij een hogere huur ertoe leidt dat verhuurders meer huur vragen, huurders kiezen voor duurdere woningen en gemeenten een bouwprogramma samenstellen met een hogere bouwkwaliteit - daarmee met hogere huurprijzen. Een in het IBO voorgestelde beleidsoptie om deze neveneffecten te verminderen is de hoogte van de toeslag vaststellen op een vast genormeed bedrag (een normhuur), in plaats van de feitelijke huur. De toegang tot een woning van een goede kwaliteit en een goede locatie wordt dan vooral geborgd door het woningwaarderingssysteem en het woningaanbodbeleid, niet meer door een hogere huur te compenseren binnen de huurtoeslag. Deze optie is in navolging van het IBO niet doorgevoerd vanwege de inkomenseffecten en de beperkte vereenvoudiging voor de uitvoering en de huurder. Alle andere parameters in de huurtoeslag hebben geen of zeer beperkte woningmarkteffecten.

Er is geen visie op een passend niveau van de huurtoeslag en de huren. De twee opties om de koopkracht binnen de huursector te verbeteren zijn een lagere huur en een hogere huurtoeslag. Vanuit toeslagenperspectief vermindert een lagere huurtoeslag de omvang van de toeslagenproblematiek. Vanuit woningmarktperspectief is het wenselijk om minimaal een kostendekkend huurniveau te hanteren en bij voorkeur hoger om de doorstroming te bevorderen. Er is na 2015 weinig politieke visie geweest op een passend niveau van de huren.⁸ Bij de jaarlijkse koopkrachtbesluitvorming in augustus wordt daarom elke keer opnieuw gekeken welke van de twee instrumenten potentieel wordt ingezet. Vanaf 2019 zijn de huren generiek bevroren en tweemaal verlaagd voor specifieke doelgroepen, deels vanwege de aandacht voor de toeslagenproblemen. In 2023 en 2025 is juist weer de huurtoeslag geïntensiveerd, mede omdat de bouwopgave van corporaties lastig te realiseren blijkt met lage huren die het rendement op nieuwbouw drukken.

Figuur 2.1 toont de beleidswijzigingen van de huurtoeslag. De rode bollen weergeven de bezuinigingen in 2012 en 2013. Als geheel stegen de huurtoeslaguitgaven nog steeds in deze periode, voor ongeveer de helft door huurstijgingen (beleid richting marktconforme huren) en voor de helft door de indexatiemethode (endogeen). De indexatiemethode is de zogeheten kan-bepaling, die in 2020 is afgeschaft. De grijze bollen weergeven intensiveringen in 2017 en 2023, beide keren een wijziging van de eigen bijdrage en een generieke koopkrachtmaatregel voor alle ontvangers. Er zijn twee structurele hervormingen ingezet. De overgang naar een huishoudtoeslag in 2015 is niet doorgevoerd vanwege de uitvoerbaarheid. Het Wetsvoorstel Vereenvoudiging van de Huurtoeslag wacht nog op behandeling in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel bestuderen we als casus in dit rapport.

⁸ De Wet Betaalbare Huur en de herziening van het WWSO zijn wel een uitdrukking van een visie over de relatie tussen de kwaliteit van de woning en het huurniveau. Ook zijn er analyses uitgevoerd binnen het Programma betaalbaar wonen in het kabinet Rutte IV.

Figuur 2.1 Weinig recente beleidswijzigingen huurtoeslag



Noot: Belangrijkste (gepoogde) beleidswijzigingen in de huurtoeslag. Rode cirkels = jaar waarin is bezuinigd op de huurtoeslag; grijze cirkels = jaar waarin de huurtoeslag is geïntensiveerd vanuit koopkrachtoverwegingen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.4.2 Keuzeprocessen en vormgeving

Het wetsvoorstel Vereenvoudiging van de huurtoeslag volgt uit de ambitie in het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV in 2021. In dit coalitieakkoord staat:

"Tegelijkertijd hervormen en vereenvoudigen we de huurtoeslag door de maximale huurgrens af te schaffen en over te stappen naar een systeem van normhuren op basis van inkomen. We zorgen dat iedereen deze hervorming kan dragen, met name de laagste inkomens."

De wens tot vereenvoudiging van de huurtoeslag was er bij veel partijen, zo blijkt uit de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's Keuzes in Kaart. D66 en CU zetten in op een inkomensonafhankelijke heffingskorting. Dit houdt in dat de huurtoeslag wordt vervangen door een hogere heffingskorting die voor lagere inkomens uitgekeerd wordt, een vast maandelijks bedrag. Tevens versoberen deze partijen de eigenwoningregeling, waardoor ze een stap zetten richting eigendomsneutraal woonbeleid. CDA baseert de huurtoeslag op het vastgestelde inkomen in plaats van het voorlopige inkomen, de zogeheten T-2 variant. Zo worden de problemen die volgen uit de tijdigheid van de toeslagen vermeden. De VVD kiest voor een beperkte versoebing met kleinere maatregelen binnen de huurtoeslag, in combinatie met een huurbefriezing. Zo wordt de betaalbaarheid in grotere mate geborgd in het huurbeleid en neemt de toeslagenproblematiek af doordat de toeslagbedragen dalen.

Er is gezocht naar vereenvoudiging binnen de huurtoeslag en geen stelselhervorming door een combinatie van beleidswensen. Een van de voornaamste nadelen van de T-2 variant is dat het vanuit uitvoeringsperspectief alleen voor alle toeslagen tegelijk doorgevoerd kan worden en dat zonder aanvullend vangnet er voor doelgroepen met een sterke inkomensdaling sinds T-2 (tijdelijk) grote inkomenseffecten zijn. Een (politiek) nadeel van de heffingskorting is dat de belastingdienst geen duidelijkheid geeft of en zo ja wanneer dit uitvoerbaar is, omdat het gaat om een complex nieuw systeem. Dit maakt deze optie politiek minder aantrekkelijk gezien de ambitie om aan te kondigen de toeslagen af te schaffen. Gelijktijdig speelt ook dat niet alles tegelijk kan op het terrein van

uitvoerbaarheid en de ambitie was om de kinderopvangtoeslag geheel af te schaffen. Tot slot heeft de grootste coalitiepartij VVD de voorkeur de huurtoeslag te behouden. De combinatie van deze factoren maakt dat in het formatieproces is gezocht naar vereenvoudigingsopties binnen de huurtoeslag.

Formerende partijen zochten een optie die een minimumloonverhoging en een vereenvoudiging van de huurtoeslag combineren. Uit de actief openbaargemaakte nota's is op te maken dat de formatietafel de ambtelijke ondersteuning heeft verzocht om varianten in beeld te brengen die een minimumloonverhoging combineren met een huurtoeslaghervorming. Via de minimumloonverhoging kon een groot deel van de inkomenseffecten van de huurtoeslaghervorming gecompenseerd worden. De kort daarvoor verschenen notitie van het CPB had veel draagvlak gecreëerd voor een dergelijke verhoging van het minimumloon, omdat de werkgelegenheidseffecten beperkter bleken dan eerder werd verwacht (Van Essen et al., 2020). De varianten zijn nieuw samengestelde pakketten die bestaan uit (licht aangepaste) maatregelen uit de vlak daarvoor gepubliceerde Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel. In deze rapportage zijn ook varianten uitgewerkt die een hervorming van de zorgtoeslag met een minimumloonverhoging combineren.

Tabel 2.1 weergeeft de drie varianten die zijn voorgelegd aan de formatietafel door ambtelijk BZK, Financiën en SZW. De hoofdvariant bevat de eerste zeven maatregelen. Deze variant is als geheel budgetneutraal en combineert maatregelen met positieve en negatieve inkomenseffecten. De basisvariant bevat de eerste vier maatregelen. Dit is een minder ingrijpende hervorming, omdat drie van de vier vereenvoudigingen intensiveringen zijn met positieve inkomenseffecten. Deze variant is toegevoegd op initiatief van ambtelijk BZK. De derde variant is de hoofdvariant, aangevuld met genormeerde huren. Genormeerde huren pakken sterk negatief uit voor een deel van de populatie. Dit pakket is vanwege de inkomenseffecten een verdergaande hervorming. Deze variant is toegevoegd door ambtelijk Financiën teneinde een breed palet aan opties te schetsen.

Tabel 2.1 Voorgelegde vereenvoudigingsmogelijkheden huurtoeslag

Maatregel	Effect	Budgettaire effecten (- = saldoerslechte rend)	Inkomenseffecten
1. Verhoging eigen bijdrage (basishuur)	Lagere huurtoeslag en zo lagere terugvorderingen	- 900 miljoen	Negatief
2. Harmoniseren aftoppingsgrenzen grote en kleine huishoudens	Eén grens is begrijpelijker en beter uitvoerbaar	0	Deels positief, deels geen effect - afhankelijk van de vormgeving
3. Verlagen van de minimale leeftijd van 23 naar 21 jaar	Aansluiten bij leeftijdsgrens in ander beleid	-18	Positief
4. Vervallen van de maximale huurgrens	Hardheid vervalt	- 200 miljoen	Positief
5. Servicekosten vervallen in berekening subsidiabele huurprijs	Begrijpelijker en zo minder fout gevoelig	100 miljoen	Deels negatief, deels geen effect
6. Invoering lineaire afbouw	Minder terugvorderingen bij wisselende inkomens, beperking armoedeval, minder arbeidsaanbod	- 200 miljoen	Deels positief, deels geen effect
7. Vermogensgrens harmoniseren met box 3	Beter uitvoerbaar	- 100 miljoen	Deels positief, deels geen effect

8. Genormeerde huur	Parameter minder en betere werking huurmarkt	0	Negatief voor mensen met hoge huur en laag inkomen, positief voor mensen met lage huur en laag inkomen
---------------------	--	---	--

Bron: Formatiestukken 2021, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het Wetsvoorstel Vereenvoudiging van de huurtoeslag bestond uit vijf maatregelen:

1. Verhoging eigen bijdrage (nr. 1, maar met een lager bedrag): het effect op vereenvoudiging is erg klein omdat het bedrag erg laag is met 4 euro per maand. Dit onderdeel van het voorstel is daarom vooral bedoeld om de budgettaire last van het pakket te verlagen;
2. Verlagen jongerenleeftijdsgrens (nr. 3): om voor volledige huurtoeslag in aanmerking te komen, hoeven jongeren niet meer 23 maar 21 jaar oud te zijn. Hiermee wordt de leeftijdsgrens van de huurtoeslag geharmoniseerd met die van onder andere het wettelijk minimumloon;
3. Afschaffen maximumhuurgrens (nr. 4): er geldt geen maximumhuurgrens meer voor de huurtoeslag. Hierdoor kunnen huurders met een huur boven de bestaande maximumhuurgrens ook huurtoeslag ontvangen;
4. Afschaffen subsidiëring servicekosten (nr. 5): servicekosten mogen niet meer worden opgeteld bij de kale huurhoogte om zo de hoogte van de huurtoeslag vast te stellen. Servicekosten worden daardoor niet meer gesubsidieerd door de huurtoeslag;
5. Invoering genormeerde huren (nr. 8): de hoogte van de huurtoeslag wordt niet meer op basis van de daadwerkelijke huurhoogte bepaald, maar op basis van een genormeed huurbedrag. Deze genormeerde huur is in principe voor iedereen gelijk, behalve voor jongeren - die een iets lagere normhuur kennen - en voor grote gezinnen en gehandicapten met een aangepaste woning - die een iets hogere normhuur kennen.

Het wetsvoorstel vergroot de uitvoerbaarheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid, maar verlaagt de doeltreffendheid. Alle opties verbeteren de uitvoerbaarheid, in het bijzonder het schrappen van servicekosten en invoering van genormeerde huren omdat de huurhoogte en servicekosten niet meer doorgegeven moeten worden aan de Dienst Toeslagen. De rechtvaardigheid neemt toe door het afschaffen van de huurgrens en het verlagen van de leeftijdsgrens, waardoor het bereik van de huurtoeslag toeneemt. Zonder maximale huurgrens ontvangen huurders die noodgedwongen in een dure huurwoning wonen ook huurtoeslag. De doelmatigheid neemt toe door betere uitvoerbaarheid en een betere werking van de huurmarkt als gevolg van de genormeerde huren, indien huurders in staat zijn een prijs-kwaliteitsafweging te maken. De doeltreffendheid neemt af doordat de huurtoeslag minder gericht wordt.

De maatregelenselectie toont het effect van ambtelijke rapporten en ambtelijke advisering. De maatregelen die onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel komen vrijwel een-op-een uit de ambtelijke notitie aan de formatietafel. De notitie is vervolgens opgemaakt uit maatregelen die zijn uitgewerkt in de vorm van fiches in drie op elkaar volgende ambtelijke rapporten. Een notitie aan de formatietafel dient binnen een dag of soms twee dagen gereed te zijn. Het opstellen hiervan om een gemeenschappelijk beeld over het feitenmateriaal tussen de drie betrokken beleidsdepartementen SZW, BZK en Financiën te verkrijgen. Er is nog steeds ruimte voor verschillen in advisering. Het is alleen mogelijk om een gemeenschappelijk beeld over het feitenmateriaal te hebben en een dergelijk gedetailleerd palet aan opties te schetsen als er dermate veel ambtelijk voorwerk is gedaan.

De huurtoeslaghervorming en minimumloonverhoging waren bij de besluitvorming gekoppeld, maar in het wetgevingstraject niet. De verhoging van het minimumloon zorgt voor positieve koopkrachteffecten. Een deel van de maatregelen binnen de huurtoeslaghervorming - in het bijzonder de overgang naar genormeerde huren - zorgt voor koopkrachtverlies. De combinatie van positieve en negatieve effecten maakt dat de inkomenseffecten voor

huurders minder duidelijk naar voren kwamen. Het kabinet heeft er uiteindelijk voor gekozen om de huurtoeslaghervorming en de verhoging van het minimumloon separaat door te voeren. Dit besluit is genomen als gevolg van een aangenomen motie in de Tweede Kamer die de regering oproept om de wetten los te behandelen om de snelheid van de behandeling te bevorderen, tegen een achtergrond van koopkrachtverlies door een hogere inflatie. Het loskoppelen van zoet en zuur heeft waarschijnlijk de slagingskans van de huurtoeslaghervorming verlaagd.

Het valt op dat genormeerde huren alleen zijn geadviseerd als vereenvoudigingsmogelijkheid. De overgang naar genormeerde huren vereenvoudigt de toeslagen door een parameterversimpeling en het is een opmaat naar een potentiële volgende vereenvoudigingsstap, zoals het samenvoegen met andere toeslagen. Uit de geschetste achtergrond in de bovenstaande paragrafen blijkt echter ook dat genormeerde huren in grote mate zijn bedacht als optie om de werking van de huurmarkt te bevorderen. Het valt daarom op dat de woningmarkteffecten niet worden benoemd in de ambtelijke notitie. Het eerste deel van de verklaring is dat de toeslagenhervormingen zijn besproken op de formatietafel voor Financiën, niet op de formatietafel voor Wonen. Het verzochte ambtelijke advies is dan ook ingestoken vanuit het perspectief van vereenvoudiging en de inkomenseffecten daarvan. Een tweede deel van de verklaring is dat er geen overeenstemming was tussen de beleidsdepartementen over de omschrijving van de effecten op de huurmarkt, omdat er weinig bekend was over deze effecten. Ambtelijk BZK was minder overtuigd van het effect van het bevorderen van de prijs-kwaliteitsafweging op de allocatie van de huurwoningvoorraad, omdat er vanwege een periode van hoogconjunctuur op de woningmarkt relatief weinig huuraanbod was om uit te kiezen. Als er een groter woningaanbod was geweest in de sociale huursector, hadden ze de effecten anders gewaardeerd. Deze visie heeft ook effect op de kijk op de inkomenseffecten, omdat huurders met een hoge huur en een laag inkomen bij het vinden van een meer passende woning ook niet dermate negatieve inkomenseffecten ondervinden.

In het wetsvoorstel werd niet gesproken over eventuele effecten voor de huurmarkt. Er is gekozen om de voordelen voor de huurmarkt niet duidelijk naar voren te brengen in het wetsvoorstel, maar in een korte zin te benoemen dat huurders ook zouden kunnen verhuizen. De redenen om deze effecten niet duidelijk naar voren te brengen zijn dat het ook niet als zodanig is besloten in de formatie en deze effecten niet goed onderbouwd konden worden wegens een gebrek aan onderzoek. De Raad van State benoemt in haar advies: *"Weliswaar wijst de toelichting er op dat huurders die er in inkomen op achteruitgaan, kunnen verhuizen naar een goedkopere woning, maar dit lijkt een weinig realistische optie in de huidige huurmarkt met hoge prijzen in het vrije segment en lange wachttijden in de (goedkopere) sociale sector."*

De Raad van State en het Adviescollege toetsing regeldruk adviseerden het wetsvoorstel niet in te voeren.⁹

Vooral de gevolgen van de invoering van de genormeerde huren gaven hiertoe aanleiding. Een belangrijk onderdeel van deze negatieve adviezen was het feit dat de beoogde verbetering in uitvoerbaarheid naar verwachting beperkt zou zijn. Hoewel afstappen van huurafhankelijkheid wel tot enige verbetering in de uitvoerbaarheid zou leiden, zou het aantal terugvorderingen in de huurtoeslag door invoering van genormeerde huren amper veranderen, omdat vooral de inkomensafhankelijkheid leidt tot correcties en in veel mindere mate de huurhoogte. Als de huurhoogte wel tot correcties leidt, zijn dit in de praktijk bovendien vooral nabetalingen en geen terugvorderingen. Deze beperkte verbetering in uitvoerbaarheid stond niet in verhouding tot de financiële gevolgen voor huishoudens en de gevolgen voor de uitvoering op korte termijn. De verwachting van geïnterviewden is dat het weglaten van de voordelen voor de huurmarkt uit het voorstel eraan bij heeft gedragen dat het advies dermate negatief was.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36311, nr. 4 en Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Hervorming van de huurtoeslag

In de sector bleek weinig draagvlak te zijn voor het invoeren van genormeerde huren. Uit de internetconsultatie van het wetsvoorstel kwam naar voren dat de vertegenwoordiging van corporaties Aedes en vertegenwoordiging van huurders Woonbond tegen de genormeerde huren zijn. Dit betreft een fundamentele kijk op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sector en overheid in het borgen van de betaalbaarheid, waar hun positie is dat het inkomensbeleid ervoor verantwoordelijk is dat huurders meer inkomensondersteuning verdienen als zij een hogere huur hebben. Ook zij wezen op de grote inkomenseffecten van het wetsvoorstel en de beperkte vermindering in terugvorderingen.¹⁰ De sectorpartijen hadden de indruk dat het instrument genormeerde huren vooropstond en het doel onduidelijk was, wat een negatief effect heeft op het draagvlak. Ook zijn zij van mening dat het genormeerde huurbedrag te laag was, een hoger bedrag had als smeergeld voor de hervorming het draagvlak kunnen vergroten. Tot slot zien zij de timing voor de overgang naar genormeerde huren niet als opportuun vanwege de oververhitting van de woningmarkt.

Het wetsvoorstel is uiteindelijk zonder genormeerde huren ingediend bij de Tweede Kamer. Er was namelijk geen draagvlak voor dit onderdeel van het wetsvoorstel. De verwachting van geïnterviewden is dat het advies van de Raad van State een bepalende rol – of in ieder geval grote rol – heeft gespeeld in het schrappen van de genormeerde huren. Naast het inhoudelijke advies, is het namelijk voor de politiek ook gemakkelijker om met behulp van een extern advies een reden te hebben om een maatregel niet door te voeren zoals beoogd.

Het wetsvoorstel is tot op heden niet behandeld in de Tweede Kamer. Bij het vallen van het kabinet was het wetsvoorstel nog niet in de Tweede Kamer behandeld. De maatregelen die resteren in het wetsvoorstel worden nog steeds gezien als pijnlijke maatregelen voor een deel van de huurtoeslagpopulatie. Dit bemoeilijkt het doorvoeren van het pakket. Een andere verklaring voor dat het wetsvoorstel nog niet is behandeld is dat het wetsvoorstel Betaalbare huur politiek een grotere prioriteit had voor de minister voor VRO. Een nieuw wetsvoorstel voor vereenvoudiging wordt behandeld bij het Belastingplan 2025.

Concluderend merken we op dat:

- de ambitie om de toeslagen af te schaffen is opgenomen zonder realistisch eindbeeld voor de afschaffing van de huurtoeslag;
- er geen visie is op een passende hoogte van de huurtoeslag in relatie tot het huurbeleid om de betaalbaarheid van het huren te waarborgen, waardoor een van de twee beleidsinstrumenten jaarlijks wordt aangepast;
- de huurtoeslag is na de kinderopvangtoeslagaffaire twee keer met een relatief hoog bedrag geïntensiveerd om de koopkracht te bevorderen, waardoor de terugvorderingsproblematiek verder toeneemt;
- ambtelijke onderzoeksrapporten en ambtelijk advies bij de formatie hebben een grote rol gespeeld in de vormgeving van het wetsvoorstel;
- invoering van genormeerde huren is deels bedacht als woningmarktmaatregel, maar alleen geadviseerd als vereenvoudigingsoptie;
- de inkomenseffecten zijn de hoofdreden dat genormeerde huren niet zijn doorgevoerd;
- het niet benadrukken van de woningmarktvoordelen heeft waarschijnlijk een grote rol gespeeld in het negatieve advies van de Raad van State en daarmee het schrappen van deze maatregel uit het wetsvoorstel;
- er was geen draagvlak in de sector voor genormeerde huren door een te laag bedrag en het instrument vooropstellen, in plaats van het doel; en,
- het wetsvoorstel is ondanks haar niet-controversiële aard nog niet behandeld in de Tweede Kamer.

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/hervorminghuurtoeslag/b1>

2.5 Zorgtoeslag

2.5.1 Achtergrond

De zorgtoeslag compenseert een deel van de nominale zorgpremie en het geraamde gemiddelde eigen risico. De zorgtoeslag waarborgt dat geen enkel huishouden een groter deel van zijn inkomen aan zorgpremie en eigen risico hoeft te betalen dan wat op grond van de wet als aanvaardbaar wordt beschouwd. Bij het bepalen van de hoogte van de zorgtoeslag wordt uitgegaan van een normpremie. Deze normpremie wordt bepaald door een wettelijk vastgelegd normpercentage te vermenigvuldigen met het Wettelijk minimumloon (WML) plus een wettelijk vastgelegd afbouwpercentage te vermenigvuldigen met het huishoudinkomen voor zover dat het WML te boven gaat. De zorgtoeslag is dan het verschil tussen de standaardpremie, gelijk aan de gemiddelde nominale zorgpremie vermeerderd met het gemiddelde bedrag dat een verzekerde aan eigen risico betaalt, en de normpremie.

Zorgverzekeraars stellen jaarlijks voor iedere polis de nominale premie vast. Het ministerie van VWS bepaalt welke zorg onder het basispakket valt. In de Zorgverzekeringswet is vastgelegd dat de 50 procent van de totale kosten die met het aanbieden en uitvoeren van zorgverzekeringen gepaard gaan privaat moet worden opgehaald, via zorgpremie en het eigen risico. De andere 50 procent wordt bekostigd door de risicovereveningsbijdrage.

De zorgtoeslag garandeert de toegang tot de zorg, door het deel tussen normpremie en de uiteindelijke standaardpremie te vergoeden. Door de koppeling van de zorgtoeslag met de standaardpremie, blijven de netto zorguitgaven als deel van het inkomen voor lage en middeninkomens ongeveer gelijk. Wanneer de kosten in de Zvw harder stijgen dan de gemiddelde loonontwikkeling wordt dit verschil vergoed door de zorgtoeslag. Hierdoor hebben stijgende kosten in de Zvw weinig effect op de toegankelijkheid van de zorg voor huishoudens met een laag of middeninkomen.

De vormgeving met een zorgpremie en zorgtoeslag is bedoeld om de marktwerking in de zorg te verbeteren.¹¹ Doordat huishoudens zelf de zorgpremie betalen, is de gedachte dat de zichtbaarheid van deze uitgave hun kostenbewustzijn vergroot.

De zorgtoeslag is de afgelopen jaren vrijwel elk jaar verhoogd als onderdeel van de koopkrachtbesluitvorming. De blauwe ballen in Figuur 2.2 laten dit zien. Bij de meeste wijzigingen gaat het om beperkte aanpassingen. De zorgtoeslag werd¹² ook wel gezien als sluitstuk van de koopkrachtbesluitvorming, omdat de zorgtoeslag een vrij generieke manier is om de beoogde groep een koopkrachtverbetering te bieden. In 2023 is de zorgtoeslag eenmalig sterk geïntensiveerd met maximaal 412 euro op jaarbasis per persoon voor 1-persoonshuishoudens vanwege de sterke koopkrachtverslechtering als gevolg van de historisch hoge inflatie. Het valt op dat de zorgtoeslag gedurende een langere periode vaak is verhoogd terwijl de complexiteit rondom de toeslagen al langer bekend is; ook na het innemen van de ambitie om de toeslagen te hervormen is de zorgtoeslag elk jaar gewijzigd. Hogere bedragen aan zorgtoeslag verhogen namelijk ook de bedragen van potentiële terugvorderingen en daarmee de problematiek bij belastingplichtigen. Tevens verhogen hogere toeslagbedragen de financiële afhankelijkheid van huishoudens van de toeslagen, waardoor deze lastiger af te schaffen zijn. Er waren in deze periode ook twee grotere wijzigingen van de structuur van de zorgtoeslag. Dit zijn de introductie van de

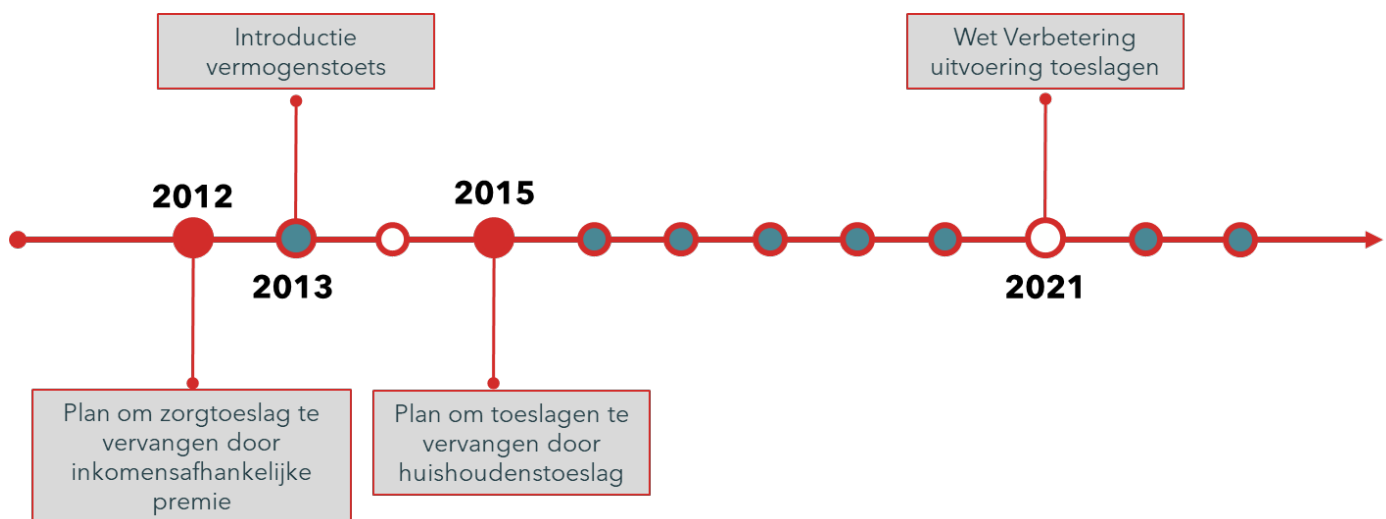
¹¹ Kamerstukken II 2003-2004, 29 763, nr. 3.

¹² Sinds de publicatie van het CPB-rapport *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede* in 2023, waaruit bleek dat de huurtoeslag en het kindgebonden budget betere instrumenten zijn om armoede terug te dringen, wordt de zorgtoeslag in mindere mate gezien als het sluitstuk van de koopkrachtbesluitvorming.

vermogenstoets in 2013 en een palet aan wijzigingen ter bevordering van de uitvoerbaarheid in 2021. Er zijn twee stelselhervormingen gepoogd, namelijk een overgang naar inkomensafhankelijke premies in 2012 en de eerdergenoemde huishoudtoeslag in 2015.

Het plan van de inkomensafhankelijke zorgpremie was onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II. Binnen enkele maanden na aankondiging was de ambitie tot hervorming vervallen. Het draagvlak voor deze maatregel bleek namelijk zowel in de politiek als in de samenleving beperkt. Zo was er onrust over de koopkrachteffecten van de maatregel en over de effecten op de arbeidsmarkt en de werking van het zorgstelsel.¹³ De inkomensafhankelijke zorgpremie had namelijk een sterk nivellerend effect: hoge inkomens zouden er in koopkracht sterk op achteruit gaan. Het CPB had daarnaast geraamd dat de maatregel zou leiden tot een daling van structurele werkgelegenheid en waarschuwde voor beperking van de marktwerking in de zorg (CPB, 2012). In plaats van een inkomensafhankelijke zorgpremie is er gekozen voor een inkomensafhankelijk algemene heffingskorting. De heffingskorting laat in grote mate vergelijkbare koopkrachteffecten zien als de inkomensafhankelijke zorgpremie en hier was vrijwel geen aandacht voor. Het begrip zorgpremie lijkt daarmee gevoeliger te zijn voor maatschappelijke weerstand dan het begrip heffingskorting.

Figuur 2.2 Zorgtoeslag vaak vanuit koopkrachtoverwegingen geïntensiveerd



Noot: Belangrijkste (gepoogde) beleidswijzigingen in de zorgtoeslag. Rode cirkels = jaar waarin is bezuinigd op de zorgtoeslag; blauwe cirkels = jaar waarin de zorgtoeslag is geïntensiveerd vanuit koopkrachtoverwegingen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.5.2 Keuzeproces en vormgeving

Er zijn weinig opties voor vereenvoudiging binnen de zorgtoeslag. Doordat de zorgtoeslag een relatief eenvoudige toeslag is met weinig parameters, zijn er minder mogelijkheden om binnen de zorgtoeslag tot vereenvoudiging over te gaan dan bij andere toeslagen. Eén van de parameters waar de zorgtoeslag van afhankelijk is – zorgverzekerdheid – is bovendien in 2021 al vereenvoudigd met de Wet Verbetering uitvoering toeslagen.

Er zijn op hoofdlijnen twee denkrichtingen om de zorgtoeslag te hervormen die specifiek zijn gericht op de zorgtoeslag. De zorgtoeslag kan ook onderdeel uitmaken van een bredere stelselhervorming (zoals T-2) of

¹³ Kamerstukken II 2012-2013, 33 410, nr. 32

generieke alternatieven (zoals een basisinkomen). De eerste optie is het afschaffen van de zorgtoeslag en het compenseren van de inkomenseffecten via het reguliere koopkrachtinstrumentarium, in een deel van de opties aangevuld met een inkomensafhankelijke aanvulling of uitkeerbare heffingskorting ('de koopkrachtoptie'). De tweede optie is het afschaffen van de zorgtoeslag en het compenseren van de inkomenseffecten via het generiek verlagen van de nominale premie ('de premieoptie').

Beide opties zijn onaantrekkelijk voor het opvangen van stijgende zorgkosten. De zorgtoeslag stijgt namelijk mee met de standaardpremie¹⁴. Zo wordt de toename van zorgkosten automatisch gecompenseerd. Deze automatische compensatie maakt dat de zorguitgaven kunnen toenemen zonder dat er aanvullend koopkrachtbeleid getroffen hoeft te worden. De afschaffing van de zorgtoeslag zou een toekomstig kabinet daarmee jaarlijks voor een lastige afweging plaatsen. Bij de koopkrachtoptie is er geen alternatief beschikbaar dat de volledige doelgroep gericht kan bereiken en daarmee de toegang tot de zorg kan waarborgen. Bij de premieoptie vervalt de zorgtoeslag als instrument om stijgende zorgkosten te compenseren, omdat het (juridisch) niet mogelijk is dat de premie op dezelfde wijze als de zorgtoeslag zou meebewegen met de ontwikkeling van de zorgkosten. Het compenseren van inkomenseffecten via het reguliere koopkrachtinstrumentarium is zo minder gericht en daardoor waarschijnlijk kostbaar voor de rijksbegroting. Er is geen systematiek uitgewerkt die deze compensatie jaar-op-jaar regelt op de lange termijn.

De koopkrachtoptie heeft grote inkomenseffecten. Een groot deel van de belastingplichtigen kan gericht gecompenseerd worden binnen het belastingstelsel, met inzet van diverse instrumenten zoals de algemene heffingskorting en het WML. Er zijn echter nog steeds negatieve effecten aan de onderkant van de inkomensverdeling en er is een beperkte groep die vanwege verzilveringsproblematiek door een te laag inkomen niet goed bereikt kan worden, zoals studenten, zelfstandigen of werknemers met kleine banen. De sterke inkomenseffecten maken deze optie politiek onaantrekkelijk. In de CPB-doorrekening Keuzes in Kaart 2022-2025 had dan ook geen enkele politieke partij deze oplossingsrichting gekozen.

Compenseren van het koopkrachtverlies met een nieuw inkomensafhankelijk instrument is nog niet uitvoerbaar. Het koopkrachtverlies kan worden opgevangen met een inkomensafhankelijke aanvulling of uitkeerbare heffingskorting, met als verschil dat een heffingskorting meeloopt in de loonheffing. Voor de aanvulling is er nog geen uitvoeringsorganisatie beschikbaar en de heffingskorting zou een zeer langdurig invoeringstraject bij de Dienst Toeslagen betekenen, waarvoor de Dienst Toeslagen geen inschatting van een jaartal biedt. Het is politiek ook niet aantrekkelijk om een optie aan te kondigen - als invulling van de ambitie om alle toeslagen af te schaffen - met meer complexiteit op de korte termijn en geen duidelijkheid over of en wanneer de optie uitvoerbaar is. Een inkomensafhankelijke aanvulling heeft net zoals een generieke premieverlaging van dezelfde hoogte als nadelen dat het koopkrachtherstel kostbaar is en compensatie op individueel niveau plaatsvindt, waar de zorgtoeslag op huishoudniveau is. Het structureel ongericht compenseren wordt (politiek) gezien als het nog steeds 'rondpompen van geld', het nadeel van de toeslagen dat je juist met een hervorming zou willen oplossen.

Compensatie via de nominale premies kan ook leiden tot grote herverdelingseffecten. Afhankelijk van de precieze vormgeving van de lagere nominale premie, kan een verlaging bovendien leiden tot herverdelingseffecten. Een verlaging van de nominale premie kan in principe op twee manieren worden vormgegeven: een generieke verlaging (voor alle huishoudens) of een inkomensafhankelijke premie. Een generieke

¹⁴ Bij gelijkblijvend inkomen. Preciezer gezegd stijgt de zorgtoeslag mee met het deel van de stijging van de standaardpremie wat de gemiddelde loonstijging te boven gaat.

verlaging van de nominale premie heeft grote herverdelingseffecten. Een inkomensafhankelijke premie lost weinig van de bestaande problemen in de zorgtoeslag op, omdat voorschotten en terugvorderingen blijven bestaan.

Het is onduidelijk of compenseren via de nominale premies juridisch uitvoerbaar is. Om in deze optie voor het afschaffen van de zorgtoeslag te compenseren, zullen zorgverzekeraars de nominale premie moeten verlagen. Dit kan de overheid niet zelf doen. De overheid compenseert hen voor deze verlaging door een hogere overheidsbijdrage aan de zorgverzekeraars. Dit is echter juridisch ingewikkeld, omdat een hogere overheidsbijdrage mogelijk gezien kan worden als ongeoorloofde staatssteun. Een dergelijke wijziging moet daarom eerst door de Europese Commissie getoetst worden aan de Europese staatssteunregels. Bij deze toets wordt ook een algemene toets uitgevoerd of het huidige stelsel nog voldoet aan de staatssteunregels of modernisering behoeft.

Er is ambtelijk en politiek geen draagvlak om de premieoptie verder te verkennen. De inschattingen van betrokkenen lopen uiteen in hoeverre de Europese Commissie akkoord zou gaan met het verruimen van de staatssteunregels. Het ambtelijk verkennen van de optie door gesprekken te voeren met de Commissie zonder politiek commitment of concrete uitwerking wordt door ambtelijk VWS als weinig zinvol gezien, omdat de Commissie geen uitspraken zal doen over voorstellen die hypothetisch en/of niet concreet zijn. Het verder verkennen van de premieoptie wordt door ambtelijk VWS verder om inhoudelijke redenen niet geadviseerd, omdat het kostenbewustzijn van burgers afneemt, de automatische compensatie van stijgingen van zorgkosten middels de zorgtoeslag vervalst en er herverdelingseffecten zijn.

In het formatieproces van 2021 was er geen ambitie om de zorgtoeslag te hervormen. Er was al gekozen voor een stelselhervorming op het terrein van de kinderopvangtoeslag en een vergaande hervorming binnen de huurtoeslag. Bovendien was de huurtoeslaghervorming gekoppeld aan de verhoging van het minimumloon, waardoor deze positieve koopkrachteffecten niet ingezet kunnen worden voor negatieve koopkrachteffecten van een eventuele zorgtoeslaghervorming. Een bijkomende overweging is dat niet alle hervormingen tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden door een gebrek aan capaciteit.

Er is in het coalitieakkoord van Rutte IV aangekondigd om verder te verkennen hoe de zorgtoeslag hervormd kan worden. Enerzijds is de ambitie om de opties nader te verkennen begrijpelijk, omdat de opties sterke inkomenseffecten hebben of de (juridische) uitvoerbaarheid van de opties onduidelijk is. Anderzijds had de uitwerking van opties redelijk de grens bereikt, waarbij een politiek besluit noodzakelijk was om de opties verder te kunnen onderzoeken. De uitgewerkte beleidsopties in het vervolgrapport Toekomst Toeslagenstelsel komen dan ook in zeer grote mate overeen met de eerdere ambtelijke rapporten. Zo lijkt het alsof er vooral gekozen is om verder onderzoek aan te kondigen omdat er geen politieke overeenstemming was om een besluit te nemen.

Een uitblijvend politiek besluit hangt deels samen met een herwaardering van de zorgtoeslag. De Kamerbrede ambitie om alle toeslagen af te schaffen speelt ook in op het maatschappelijke sentiment om na een affaire vooral de nadelen van het beleid te zien. Enkele jaren verder zijn meerdere politieke partijen van de ambitie afgestapt om de zorgtoeslag af te schaffen. Volgens geïnterviewden werd de mate van complexiteit van een stelselhervorming van de zorgtoeslag onderschat en de omvang van de problematiek bij de zorgtoeslag overschat, terwijl de mate van gerichtheid erg positief is gewaardeerd bij het koopkrachtverlies tijdens de energiecrisis en om stijgende zorgkosten op te vangen. Het kabinet Schoof is voornemens het eigen risico te verlagen, waardoor de nominale zorgpremie stijgt en via automatische koppeling ook de zorgtoeslag stijgt. Dit pakket pakt totaal neutraal uit voor de koopkracht.

Concluderend merken we op dat:

- de ambitie om de toeslagen af te schaffen is opgenomen zonder uitgewerkt eindbeeld voor de afschaffing van de zorgtoeslag en de politiek lijkt terug te komen van deze ambitie naarmate er meer kennis is over de opties;
- de zorgtoeslag wordt elk jaar verhoogd bij koopkrachtbesluitvorming, waardoor de terugvorderingsproblematiek verder toeneemt;
- de zichtbaarheid van de maatregelen maakt uit, zo leidde de inkomensafhankelijke zorgpremie die rechtstreeks wordt betaald tot veel weerstand maar een inkomensafhankelijke heffingskorting die wordt verwerkt op de loonstrook door werkgevers met vergelijkbare inkomenseffecten niet;
- de uitwerkte alternatieven voor de zorgtoeslag kennen sterke nadelen op het gebied van inkomenseffecten of (juridische) uitvoerbaarheid en beslaan meerdere kabinetperiodes waardoor de opties politiek onaantrekkelijk zijn; en,
- de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende departementen bemoeilijkt het uitwerken van beleidsopties en nemen van politieke beslissingen.

2.6 Lessen

Toeslagen zijn lastiger te vereenvoudigen dan de andere casussen in dit rapport. De huurtoeslag en zorgtoeslag hebben namelijk veel kenmerken die de complexiteit bevorderen en vereenvoudiging bemoeilijken. Het ontstaan van complexiteit volgt vooral uit het gericht willen bereiken van de doelgroep (veel parameters¹⁵ en steil afbouwpad), nastreven van meerdere doelen (koopkracht, kostenondersteuning en domeinspecifiek beleid) en een opeenstapeling van wijzigingen – zowel binnen de toeslagen als van andere maatregelen gericht op dezelfde doelgroep. De uitdagingen in het vereenvoudigen zijn de inkomenseffecten, de wens om te compenseren bij vereenvoudiging, de wens om overgangsregelingen in te richten bij vereenvoudiging, beperkte uitvoeringscapaciteit, verkokering van verantwoordelijkheden en de lange duur van systeemwijzigingen. Het rekening houden met alle factoren tegelijk is vrijwel ondoenlijk in het onderzoeken van oplossingsrichtingen.

Er is weinig politieke aandacht voor het tegengaan van de opbouw van complexiteit. De complexiteit van het toeslagenstelsel was al vanaf de invoering bekend. Desondanks zijn de zorgtoeslag en/of de huurtoeslag bij elke jaarlijkse koopkrachtbesluitvorming geïntensiveerd, terwijl hogere toeslagbedragen de terugvorderingsproblematiek en de afhankelijkheid van toeslagen vergroten. Het meest opvallend zijn de grote verhogingen van beide toeslagen in 2023. De verhogingen volgden namelijk niet uit stijgingen van de huur of de zorgpremie (N.B. kostenondersteuning voor specifieke kostenposten als zorgpremies en huur is het primaire doel van de toeslagen), maar dienden als koopkrachtreparatie voor andere prijsstijgingen. De toeslagen zijn dus gekozen als instrument omdat de doelgroep in grote mate overlapt met de doelgroep die werd geraakt door de energiecrisis en hoge inflatie en er geen ander instrument beschikbaar was om deze groep gericht te bereiken. Dit voorbeeld illustreert dat gericht inkomensbeleid bij besluitvorming over de toeslagen de boventoon voert, zelfs wanneer het kabinet vlak daarvoor de ambitie heeft ingenomen om alle toeslagen af te schaffen.

De koppeling tussen doel en instrument heeft effect op het ontstaan van complex beleid. Bij de zorgtoeslag regelt de koppeling aan de standaardpremie dat de netto zorguitgaven als aandeel van het inkomen ongeveer gelijk blijven. Zo is er geen aanvullend beleid meer nodig om de betaalbaarheid van de voorziening te waarborgen. Bij de huurtoeslag is een dergelijke koppeling er niet. Er is ook na 2015 geen visie meer geweest op een passende hoogte van de huurtoeslag in relatie tot het huurbeleid. Zo is het onduidelijk wanneer er bij een verandering sprake is van een woningmarktprobleem (voor het huurbeleid) of een inkomensprobleem (voor de huurtoeslag). Een

¹⁵ Vooral bij de huurtoeslag

gebrek aan koppeling tussen doel en instrument heeft bijgedragen aan veel ad hoc beleid - zoals huurbevriezing, huurverlaging en huurtoeslagverhoging - met een hogere mate van complexiteit tot gevolg.

Een dwarsdoorsnijdend probleem voor het vereenvoudigen van de toeslagen is de verdeling van verantwoordelijkheden. Hervorming van de toeslagen vraagt namelijk om een domeinoverstijgende aanpak, met betrokkenheid van VWS en/of BZK, SZW, Financiën, Dienst Toeslagen en de belastingdienst. Een stelselhervorming zou om een nog bredere betrokkenheid vragen. De baten en lasten van de opties zijn niet evenredig verdeeld over de betrokkenen. Het gevolg is dat er onenigheid ontstaat over de inschatting en beoordeling van effecten van de verschillende opties. De verantwoordelijkheidsverdeling leidt zo tot blokkades in de uitwerking van opties en het nemen van politieke beslissingen.

In de uitwerking van vereenvoudigingen gaat veel aandacht naar afschaffing van de toeslagen. In de periode 2019-2024 zijn een IBO deel 1, IBO deel 2, Alternatieven voor het toeslagenstelsel en het Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel gepubliceerd - naast diverse niet-ambtelijke rapporten met opties. Relatief veel van de opties zijn gericht op afschaffing, in plaats van het vereenvoudigen binnen de maatregel zelf. Voor een deel is dit te verklaren vanuit het tegemoetkomen van de politieke wens om af te schaffen. Ons beeld is echter wel dat de rapporten meer richting kunnen bieden aan de politiek. Een voorbeeld is dat de rapporten meerdere domeinspecifieke varianten schetsen om de huurtoeslag af te schaffen (zoals het invoeren van inkomenshuren bij corporaties), terwijl de ambtenaren die het uitwerken dit niet zien als een realistische optie en de Woonbond en Aedes niet reageren op de rapporten omdat ze het niet zien als een serieuze uitwerking van opties. Een alternatieve aanpak is meer energie steken in het verder uitwerken van meer kansrijke beleidsopties.

Uitvoeringsorganisaties werden tot recent beperkt betrokken bij het bedenken en uitwerken van beleidsopties. Dit is een bredere les dan alleen deze casus. Het uitdenken van maatregelen gebeurt vooral door beleidsdirecties en A-directies, waarbij een optie wordt voorgelegd aan (in dit geval) de Dienst Toeslagen met de vraag of het uitvoerbaar is. Het gevolg is dat de Dienst Toeslagen zich meer geconfronteerd voelt met een gekozen oplossingsrichting, in plaats van onderdeel van de analyse. Een voorbeeld is het opnemen van de genormeerde huur in het wetsvoorstel voor de huurtoeslag. Het is wellicht beoordeeld als uitvoerbaar, maar bij de Dienst Toeslagen roept het vragen op wat we er eigenlijk aan hebben op het terrein van vereenvoudiging. Bij het recente traject Toekomst toeslagen is de Dienst Toeslagen wel uitvoerig betrokken.

Afstemming vooraf draagt sterk bij aan het vereenvoudigingsproces. Het formatieproces in 2021 laat zien hoe er in zeer korte tijd varianten voor vereenvoudiging geïllustreerd kunnen worden aan de formatietafel doordat er veel ambtelijk voorwerk is gedaan in het uitdenken en afstemmen van opties. Het wetsvoorstel voor de huurtoeslag dat hieruit volgde heeft deze maatregelen vrijwel een-op-een overgenomen. Een uitzondering is overeenstemming over de woningmarkteffecten van de genormeerde huren, wat om deze reden dan ook is weggelaten uit het wetsvoorstel. Ook leidt een gebrek aan ambtelijke overeenstemming over een wenselijk eindbeeld bij de zorgtoeslag ertoe dat opties niet verder worden verkend.

De presentatie van de beleidsmaatregel heeft ook invloed op het vereenvoudigingsproces. Bij de zorgtoeslag riep een inkomensafhankelijke zorgpremie veel weerstand op, maar een inkomensafhankelijke heffingskorting niet - hoewel de koopkrachteffecten in grote mate vergelijkbaar waren. Waarschijnlijk is een deel van de verklaring dat het label minder weerstand oproept, mogelijke andere redenen zijn dat de premieoptie diverse nadelen kent die de heffingskorting als regulier inkomensinstrument niet heeft. In het wetsvoorstel voor de huurtoeslag zijn genormeerde huren alleen als vereenvoudigingsoptie gepresenteerd, terwijl het deels is bedacht als woningmarktmaatregel. Dit heeft waarschijnlijk een grote rol gespeeld in het verkrijgen van een negatief advies van

de Raad van State en daarmee het schrappen van de maatregel uit het wetsvoorstel. Ook stelde dit de Woonbond en Aedes niet in staat om mee te denken of een alternatieve oplossing aan te dragen om dezelfde effecten te bewerkstelligen, wat weerstand voor de hervorming opriep.

Het ontkoppelen van zoet en zuur verlaagt de kans op hervorming. Bij de huurtoeslag is de verhoging van het minimumloon in een andere wet ondergebracht dan de vereenvoudiging van de huurtoeslag, ten dele geïnspireerd door een Kamermotie. De minimumloonverhoging zorgde echter voor positieve koopkrachteffecten (het zoet) om de negatieve koopkrachteffecten van de vereenvoudigingsmaatregelen (het zuur) te dempen. Het wetsvoorstel zonder de effecten van het minimumloon had een kleine kans op slagen, waar ambtelijk wel voor is gewaarschuwd. Een andere manier om naar deze les te kijken is dat het beter was geweest om twee niet-gerelateerde instrumenten (minimumloon en huurtoeslag) gezamenlijk onder te brengen in een koopkrachtbeeld. Bij het losstaand presenteren van de maatregelen binnen de huurtoeslag waren de negatieve inkomenseffecten voor specifieke groepen geraakte huurders duidelijker naar voren gekomen en had het wetsvoorstel mogelijk een andere vorm gekregen.

3 Kleineondernemersregeling

3.1 Omschrijving regeling

De kleineondernemersregeling is een fiscale regeling binnen de Omzetbelasting. De kleineondernemersregeling (KOR) bestaat sinds de invoering van de Wet op de Omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) in 1969. Het betreft een fiscale regeling die initieel beoogde een compensatie te bieden voor de bijkomende administratieve verplichtingen. De verplichtingen zouden namelijk bij kleine ondernemers tot relatief meer inspanningen leiden dan bij grotere ondernemers, doordat kleine ondernemers vaker geen administratieve afdeling hebben, of voorheen zelfs helemaal geen administratieve verplichtingen hadden onder de Wet op de omzetbelasting 1954 (voorloper van de huidige wet).¹⁶ Naarmate de jaren vorderden was minder sprake van “bijkomende” administratieve lasten aangezien de Wet OB niet meer “nieuw” was. Het doel van de KOR veranderde hierdoor licht naar het verlagen van de druk van de administratieve verplichtingen (uit de Wet OB) bij kleine ondernemers, gezien de administratieve verplichtingen uit de Wet OB relatief zwaar drukten op de kleine ondernemers.¹⁷

De KOR bestond uit een belastingvermindering en een optie tot ontheffing van administratieve en factureringsverplichtingen. Om de druk op de kleine ondernemers te verlagen bestond de KOR tot 2020 uit een mogelijkheid voor belastingvermindering en een mogelijkheid tot ontheffing van administratieve en factureringsverplichtingen. Om in aanmerking te komen voor de regeling dient een ondernemer (enkel natuurlijke personen) onder een bepaald drempelbedrag te zitten. De drempelbedragen waren tot 2020 gebaseerd op de per saldo (i.e. na aftrek van voorbelasting) verschuldigde omzetbelasting in een jaar.

In 2020 is de regeling vereenvoudigd en verruimd. Per 2020 is de KOR gewijzigd naar een omzet-gerelateerde vrijstelling in plaats van een belasting-gerelateerde belastingvermindering. Tevens is het doel licht gewijzigd, met de KOR wordt beoogd om de administratieve lasten van kleine ondernemers te verlichten door middel van een vereenvoudigde vrijstellingsregeling. De regeling is door de wijziging in lijn gebracht met de Btw-richtlijn vooruitlopend op de nieuwe vormgeving van de KOR in de Btw-richtlijn. Hierdoor kon de regeling verruimd worden: in de KOR per 2020 kunnen (naast natuurlijke personen) ook rechtspersonen gebruikmaken van de regeling.¹⁸

De wijziging van de KOR in 2025 valt buiten de scope van dit onderzoek. In dit hoofdstuk hanteren we de volgende terminologie voor de kleineondernemersregeling:

- De KOR zoals die gold tussen 1969 en 2020 duiden we aan als de *KOR 1969*;
- De KOR zoals die geldt tussen 2020 en 2025 duiden we aan als de *KOR 2020*.
 - De KOR per 2025 maakt geen deel uit van de scope van dit onderzoek.

¹⁶ Kamerstukken II 1967/68, 9 324.

¹⁷ Brief van 26 mei 2011, nr. AFP/2011/341U. Zie ook Brief van de staatssecretaris van Financiën van 12 juli 2016, nr. 2016-0000080249.

¹⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 033, nr. 3.

3.2 Ontstaan complex beleid

De KOR 1969 is vrijwel ongewijzigd gebleven sinds de invoering van de Wet OB. In de voorloper van de Wet OB werd de kleinhandel (ook) niet in de heffing betrokken, gelet op de administratieve lasten. Het uitgangspunt om kleine ondernemers tegemoet te komen is doorgetrokken bij de invoering van de Wet OB in 1969.¹⁹ Tot 1995 is de KOR 1969 vrijwel ongewijzigd gebleven: enkel de drempelbedragen zijn in die periode een aantal keer bijgesteld waarna in 1987 een technische aanpassing benodigd was om de ontwikkeling van de drempelbedragen recht te trekken.²⁰

In 1995 is de toepassing van de regeling beperkt tot enkel in Nederland gevestigde ondernemers.²¹ Op basis van een uitspraak van het Hof van Justitie EU is in 1995 is de toepassing van de regeling beperkt tot in Nederland wonende of gevestigde ondernemers. Hiermee werd voorkomen dat ondernemers in meerdere lidstaten gebruik konden maken van regelingen voor kleine ondernemers.²² De KOR 1969 is nog eenmaal bijgesteld en later omgerekend naar aanleiding van de invoering van de euro in 2002. Hierna is de regeling bijna 20 jaar ongewijzigd gebleven.

De KOR 1969 is gehandhaafd bij de invoering van de Derde Richtlijn in 1969 en de BTW-Richtlijn in 2006. Nederland heeft in 1969 bij de invoering van de Wet OB in het kader van het in EU-verband geharmoniseerde btw-stelsel (Derde Richtlijn) gebruikgemaakt van een regeling waarbij bestaande degressieve verminderingen ongewijzigd mochten blijven. Er werd hiermee gekozen om niet aan te sluiten bij de omzet-gerelateerde vrijstellingsregeling uit de toenmalige Derde Richtlijn en de daaropvolgende (huidige) Btw-Richtlijn 2006 (op basis van een standstill-bepaling)²³.

Tot 2020 was de werking van de KOR 1969 als volgt:

- Natuurlijke personen die in een jaar per saldo minder dan euro 1.883 aan omzetbelasting verschuldigd waren mochten een vermindering van omzetbelasting toepassen dat gelijk was aan 2,5 maal het verschil tussen het verschuldigde bedrag en euro 1.883. Daarmee werd bereikt dat geen omzetbelasting betaald hoefde te worden;
- Natuurlijke personen die in een jaar per saldo minder dan euro 1.345 omzetbelasting verschuldigd waren komen door de vermindering uit op nul.
 - Deze groep kon daarbij de inspecteur verzoeken om ontheffing van administratieve en factureringsverplichtingen;
- De toepassing van de belastingvermindering vloeit voort uit de wet, er was geen verzoek voor nodig;
- Natuurlijke personen die in een jaar per saldo meer dan euro 1.883 aan omzetbelasting verschuldigd waren moesten het gehele verschuldigde bedrag afdragen. Deze ondernemers mochten geen gebruikmaken van de belastingvermindering;
- Gebruikers van de KOR 1969 die niet kozen voor ontheffing van administratieve en factureringsverplichtingen hadden nog steeds een aangifteplicht. Deze ondernemers moesten (afhankelijk van het gekozen aangiftetijdvak) elke maand, kwartaal of jaar aangiftes blijven doen.

¹⁹ Kamerstukken II 1967/68, 9 324.

²⁰ HR 22-12-1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC5549, m.nt. A.L.C. Simons.

²¹ Per 1993 was de kleineondernemersregeling al uitgesloten van het nultarief voor intracommunautaire leveringen, zie Kamerstukken II 1991/92, 22 712, p. 54. Zie ook ministeriële regeling van 24 december 1992, nr. WV92/696, *Stcrt.* 1992, 252

²² Kamerstukken II 1993/94, 23 677, nr. 3, p. 9.

²³ Artikel 284 van Richtlijn 2006/112/EG (Btw-Richtlijn 2006)

3.3 Aanleiding

In de Miljoenennota 2010²⁴ heeft het kabinet twintig ambtelijke werkgroepen aangesteld om inzicht te verkrijgen over besparingsmogelijkheden binnen de overheid. *Werkgroep 16. Uitvoering belasting- en premieheffing* moest onderzoeken op welke wijze bespaard kon worden op de uitvoeringslasten van de belasting- en premieheffing. In 2010 werd het “Rapport brede heroverwegingen” gepubliceerd, waarbij de werkgroep een vereenvoudiging van de KOR 1969 had geïdentificeerd als besparingsmogelijkheid. In de onderstaande paragrafen gaan wij nader in op de aanleidingen voor de vereenvoudiging.

3.3.1 Hoge administratieve lasten

De administratieve lasten voor ondernemers alsmede de uitvoeringslasten voor de belastingdienst waren hoog. Een van de belangrijkste aanjagers voor de hoge administratieve- en uitvoeringslasten was dat de ondernemers in de KOR 1969 (uitgezonderd degenen met de ontheffing van administratieve en factureringsverplichtingen) doorgaans elk kwartaal aangiftes in moesten dienen. Elke fout moest door zowel de ondernemer als de belastingdienst hersteld worden.

De kleine ondernemers in de KOR 1969 maakten veel fouten... De regeling betrof kleine ondernemers die doorgaans relatief minder financiële kennis bezitten. Als gevolg hiervan maakte deze groep vaker fouten in hun aangiftes ten opzichte van andere ondernemers. Te denken valt aan:

- algemene fouten in de aangiftes (vrijgestelde omzet, voorbelasting, berekening van de verschuldigde omzetbelasting etc.);
- het vergeten om de belastingvermindering toe te passen;
- een te hoge/lage claim van de belastingvermindering;
 - Met name het (foutief) claimen van de belastingvermindering bij elk kwartaal kwam in de praktijk vaak voor.

... met als gevolg dat de fouten doorwerkten in de toepassing van de (foutgevoelige) KOR 1969. De fouten die ondernemers maakten hadden gevolgen voor de toepassing van de KOR 1969. Met name de drempelbedragen (en daarmee de belastingvermindering) die afhankelijk waren van het per saldo verschuldigde bedrag aan omzetbelasting bleken in de praktijk zeer foutgevoelig. Indien ondernemers fouten hadden gemaakt in hun aangiftes, kon dit leiden tot een aanpassing van e.g. de belastingvermindering of een overschrijding van een drempelbedrag, met als gevolg dat er additionele administratieve werkzaamheden verricht moesten worden.

Ook rechtspersonen maakten per abuis aanspraak op de KOR 1969. Vanwege de beperking van de KOR 1969 tot enkel natuurlijke personen konden rechtspersonen geen gebruikmaken van de regeling. Toch bleek in de praktijk dat ook rechtspersonen de KOR 1969 toepasten. Het herstellen van deze fouten leidde tot verdere administratieve werkzaamheden voor zowel de desbetreffende ondernemers als de belastingdienst.

Het aantal kleine ondernemers nam steeds meer toe, alsmede de uitvoeringskosten voor de belastingdienst, terwijl de financiële belangen gering zijn. In de jaren voorafgaand aan de invoering van de KOR 2020 is het aantal kleine ondernemers toegenomen en daarmee ook het aantal ondernemers dat gebruikmaakt van de KOR 1969. Gelet op de hogere kans op fouten bij kleine ondernemers heeft dit geleid tot steeds hogere

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 1, par. 4.2.2 (Miljoenennota 2010).

uitvoeringslasten bij de belastingdienst. Het financiële belang bij kleine ondernemers is echter gering, met name in verhouding tot de uitvoeringskosten.²⁵

3.3.2 Onbedoelde gebruikers van de KOR

De KOR 1969 werd ook gebruikt door grotere ondernemingen. Ondernemers die veel aftrek van voorbelasting genieten en/of veel leveren tegen het nultarief houden doorgaans (per saldo) een laag bedrag aan verschuldigde omzetbelasting over. In de praktijk bleek dat deze groep ondernemers ook gebruikmaakte van de belastingvermindering uit de KOR 1969. Sommige van deze ondernemingen waren echter van dusdanig grote omvang (i.e. hoge omzet) dat verondersteld kon worden dat er voldoende financiële kennis en mankracht aanwezigheid was voor de administratieve verplichtingen van de btw. Gelet op de omvang was het niet in lijn met het doel van de KOR 1969 om ook voor deze ondernemingen een compensatie te bieden in de vorm van een belastingvermindering.

Sinds zonnepaneelhouders aangemerkt moesten worden als ondernemers maakte een groot deel van hen gebruik van de KOR 1969. In 2013 werd in het “Fuchs”-arrest door het Hof van Justitie EU geoordeeld dat zonnepaneelhouders als ondernemer aangemerkt dienden te worden (indien sprake was van teruglevering van stroom aan het net tegen een vergoeding).²⁶ Deze “particuliere eigenaren van zonnepanelen” zijn sindsdien ondernemer voor de btw, met alle gevolgen van dien. Veel van deze ondernemers maakten dan ook gebruik van het recht op aftrek van voorbelasting bij de aanschaf van zonnepanelen. Indien de desbetreffende personen verder geen onderneming hadden verkeerden ze in het jaar van aanschaf in een teruggaafpositie. In de jaren daarna maakten zij gebruik van de KOR 1969 waarbij zij konden verzoeken ontheven te worden van de administratieve verplichtingen indien het verschuldigde btw-bedrag lager was dan euro 1.345 (wat doorgaans het geval was).²⁷

Door de afschaffing van de landbouwregeling in de Wet OB zouden agrariërs ook in de KOR 1969 kunnen vallen.

De landbouwregeling zorgde ervoor dat agrariërs buiten de heffing van de omzetbelasting vielen. Het afschaffen van de regeling heeft tot gevolg gehad dat deze ondernemers btw- en aangifteplichtig werden, en te maken kregen met de bijbehorende administratieve lasten. In 2017 is de motie Bruins aangenomen waarin verzocht werd om de KOR 1969 nadrukkelijk onder de aandacht te brengen bij agrariërs, gezien de afschaffing van de landbouwregeling in 2018.²⁸

3.3.3 Europese aspecten

De KOR 1969 kon niet tussentijds verruimd worden vanwege het standstill-karakter. De KOR 1969 was gebaseerd op een standstill-bepaling in de Btw-Richtlijn. Dit had als gevolg dat de beleidsvrijheid met betrekking tot deze regeling beperkt werd. Zo was een aanpassing van de bovengrens niet toegestaan, noch een verruiming van de regeling om ook rechtspersonen toe te laten. De enige manier om deze aanpassingen wel te kunnen doorvoeren was door de gehele regeling in lijn te brengen met de bepalingen uit de Btw-Richtlijn (i.e. een omzetgerelateerde vrijstelling).

²⁵ Brief Staatssecretaris van Financiën van 20 september 2016, nr. 2016-135444

²⁶ HvJ 20-06-2013, nr. C-219/12 (Fuchs)

²⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 033, nr. 3

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 785, nr. 14.

In het richtlijnvoorstel voor een nieuwe KOR zouden degressieve belastingverminderingen niet langer toegestaan zijn. In 2016 gaf de Europese Commissie in haar btw-actieplan aan dat de kleineondernemersregeling in de Btw-Richtlijn herzien ging worden met het oog op de relatief hoge btw-nalevingskosten van kleine en middelgrote ondernemingen.²⁹ In 2018 werd het richtlijnvoorstel voor het herzien van de regeling gepubliceerd. Degressieve belastingverminderingen zouden in het voorstel niet langer toegestaan zijn.³⁰ De richtlijn is uiteindelijk in 2020 door de Raad van de EU aangepast en gepubliceerd en dient per 2025 in alle lidstaten geïmplementeerd te zijn.³¹

Concluderend merken we op:

- In 2010 werd de KOR 1969 geïdentificeerd als mogelijkheid om de administratieve lasten voor de ondernemers en de uitvoeringslasten voor de belastingdienst te verminderen;
- De KOR 1969 was foutgevoelig en fouten kwamen regelmatig voor in verschillende vormen;
- Het aantal kleine ondernemers (en daarmee de uitvoeringskosten) nam steeds meer toe, terwijl de financiële belangen gering zijn;
- De KOR 1969 werd ook gebruikt door grotere ondernemingen die een laag bedrag aan (per saldo) verschuldigde omzetbelasting hadden;
- Sinds zonnepaneelhouders aangemerkt moesten worden als ondernemers maakte een groot deel van hen gebruik van de KOR 1969;
- De KOR 1969 kon niet tussentijds verruimd worden vanwege de beperkingen voortvloeiend uit Europees beleid;
- In het richtlijnvoorstel voor de (voorgestelde) KOR zouden degressieve belastingverminderingen niet langer toegestaan zijn.

3.4 Keuzeproces en vormgeving

3.4.1 Eerste vastleggingen

De wens om de KOR 1969 te vereenvoudigen werd al in 2010 uitgesproken. *Werkgroep 16. Uitvoering belasting- en premieheffing* had in 2010 (de vereenvoudiging van) de KOR 1969 geïdentificeerd als besparingsmogelijkheid in het rapport “Rapport brede heroverwegingen”. Voorgesteld was om het criterium van de KOR 1969 (per saldo verschuldigde omzetbelasting in een jaar) te vervangen door een omzetgrens van euro 10.000.³² In de Fiscale Agenda in 2011 is de wens uitgesproken om de KOR 1969 te vereenvoudigen door het gebruik van een omzetgrens. Nader onderzoek was nodig over de hoogte van de omzetgrens en het toepassingsgebied.³³

In 2016 heeft de Europese Commissie voorgesteld om een vereenvoudigde KOR tot stand te brengen. In het richtlijnvoorstel wordt gepleit voor een omzet-gerelateerde vrijstelling. Een degressieve vermindering (zoals de

²⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om knopen door te hakken (COM(2016) 148 final) van 7 april 2016

³⁰ Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (COM(2018) 21 final).

³¹ Richtlijn (EU) 2020/285 van 18 februari 2020 (Pb EU 2 maart 2020, nr. L 62).

³² Rapport brede heroverwegingen, April 2010.

³³ Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

KOR 1969 in Nederland) zou dan niet langer toegestaan zijn. Daarbij zou de voorgestelde KOR ook voor grensoverschrijdende leveringen en diensten moeten gaan gelden.³⁴ Nederland gaf aan voorstander te zijn van het richtlijnvoorstel.³⁵

Na een lange stilte dook de vereenvoudiging van de KOR 1969 in 2018 weer op in de Fiscale Agenda. De staatssecretaris van Financiën gaf in de Fiscale Agenda van 2018 aan de vereenvoudiging van de KOR 1969 al in het Belastingplan van 2019 op te willen nemen. Voorgesteld werd om de KOR 1969 te wijzigen naar een omzetgerelateerde vrijstelling voor alle rechtsvormen, gezien de ontwikkelingen in de btw op het gebied van platformeconomie en het richtlijnvoorstel dat in hetzelfde jaar gepubliceerd werd.³⁶ In het Belastingplan 2019 wordt daarbij benoemd dat het om een facultatieve regeling zal gaan.³⁷

3.4.2 Wetsvoorstel

In 2018 is het wetsvoorstel³⁸ gedaan voor de KOR 2020, dit bestond uit de volgende onderdelen:

- Een omzet-gerelateerde vrijstelling met een omzetgrens van euro 20.000 per kalenderjaar;
- De regeling zou facultatief worden i.e. ondernemers konden kiezen om gebruik te maken van de KOR 2020.
 - Ondernemers die al ontheven waren van administratieve verplichtingen onder de KOR 1969 werden automatisch overgezet naar de KOR 2020;
- Daarnaast zou de KOR 2020 ook toegankelijk worden voor niet-natuurlijke personen. Alle rechtsvormen konden dan gebruikmaken van de regeling;
- Indien gekozen werd voor de KOR 2020 leidde dit tot een ontheffing van het doen van btw-aangifte en bijbehorende administratieve verplichtingen;
- De KOR 2020 zou van toepassing zijn vanaf het eerste tijdvak dat minimaal vier weken ná de aanvraag ingaat;³⁹
- De toepassing van de KOR 2020 zou voor ten minste drie jaar gelden.

Hieronder gaan wij nader in op de gemaakte afwegingen bij en na het voorstel.

In de KOR 2020 zijn ondernemers per definitie ontheven van btw- en administratieve verplichtingen. De verandering van het oude systeem (een belastingvermindering met een optie voor ontheffing van de btw- en administratieve verplichtingen) naar een nieuw systeem waarbij ondernemers met een omzet tot euro 20.000 ontheven kunnen worden van de btw- en administratieve verplichtingen betreft een (fundamentele) verandering in de uitvoering. Voorheen bleven de ondernemers die gebruikmaakten van de belastingvermindering aangifteplichtig, waardoor de lastenverlichting enkel financieel was. Enkel de groep die kwalificeerde voor (en verzocht om) ontheffing van de btw- en administratieve verplichtingen had een lastenverlichting op administratief vlak. In de KOR 2020 zouden alle ondernemers per definitie ontheven worden van de btw- en administratieve verplichtingen. Vanuit een uitvoeringsperspectief gezien zorgt de KOR 2020 voor minder uitvoeringslasten bij de belastingdienst doordat ondernemers geen aangiftes meer hoeven te doen, en er zich dus

³⁴ Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen.

³⁵ Brief minister van Buitenlandse Zaken van 23 februari 2018, nr. BZDOC-1810703676-40

³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 33.

³⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 026, nr. 3

³⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 033, nr. 3

³⁹ Bij de invoering van de KOR is gepoogd om te anticiperen op de eerste "golf" aan aanmeldingen door de termijn eenmalig langer te laten zijn dan vier weken. Ondernemers moesten zich voor 20 november 2019 hebben aangemeld om vanaf 1 januari 2020 gebruik te maken van de KOR. Zo kon de belastingdienst de aanmeldingen tijdig verwerken.

ook geen fouten kunnen voordoen. Dit blijkt eveneens uit de uitvoeringstoets⁴⁰ waarbij (na de incidentele kosten aan het begin) een structurele kostenbesparing verwacht werd.

De KOR 2020 zou niet door alle gebruikers van de KOR 1969 gekozen (kunnen) worden. In de KOR 2020 zijn de ondernemers tevens niet btw-plichtig meer. Dit betekent dat zij geen btw in rekening hoeven te brengen, maar ook geen aftrek van betaalde btw bij inkopen hebben. Afhankelijk van of zij wel of niet in een btw-teruggaafpositie verkeerden kan het toepassen van de KOR 2020 financieel gezien (respectievelijk) nadelig of voordelig uitpakken. Ook vanuit commerciële reden (i.e. verwachting klanten of al reeds opgezette afdeling voor administratie) zouden ondernemers niet gebaat zijn bij de ontheffing. In het wetsvoorstel is rekening gehouden met een groep ondernemers van 71.000 die geen gebruik zal maken van de KOR 2020 vanwege (onder meer) de financiële gevolgen van het niet meer btw-plichtig zijn. De grotere ondernemers die (onbedoeld) gebruikmaakten van de KOR 1969 (zie par. 5.3.2) zullen gezien de omzetgrens van euro 20.000 geen gebruik kunnen maken van de KOR 2020. In het wetsvoorstel wordt deze groep geschat op 52.000 ondernemers.

De omzetgrens van euro 20.000 komt voort uit de wens voor een budgetneutrale aanpassing van de regeling. Op basis van de aangiftegegevens uit 2017 en aannames over gedragseffecten van ondernemers is gebleken dat de KOR 2020 budgetneutraal zou zijn bij een omzetgrens van euro 20.000. Uit de analyses bleek dat een verdere verhoging van de omzetgrens een relatief kleine groep extra ondernemers in de KOR 2020 zou betrekken. Hierbij is (voor zover mogelijk) rekening gehouden met het feit dat niet alle gebruikers van de KOR 1969 ook de KOR 2020 zouden toepassen. Gezien de btw-richtlijn voorziet in een lagere omzetgrens (euro 5.000) werd een derogatieverzoek ingediend bij de Europese Commissie om de omzetgrens van euro 20.000 te bewerkstelligen.

Een overschrijding van de omzetgrens heeft geen gevolgen met terugwerkende kracht. Bij overschrijding van de omzetgrens van de KOR 2020 zullen enkel de prestaties die worden verricht vanaf de overschrijding met btw belast zijn. Ondernemers dienen in deze situatie weer op reguliere wijze btw-aangifte te doen. Op deze manier is getracht om de gevolgen van een overschrijding te beperken. In de KOR 1969 moest bij overschrijding van de grensbedragen immers met terugwerkende kracht gecorrigeerd worden, wat bijdroeg aan de hoge administratieve lasten.

Rechtspersonen konden voortaan gebruikmaken van de KOR. Door het toepassingsbereik uit te breiden konden naast natuurlijke personen ook rechtspersonen gebruikmaken van de KOR 2020. Gelet op het bewerkstelligen van een gelijk speelveld voor ondernemers was dit een gewenste uitbreiding.

De herzieningsdrempel van euro 500 bij de toepassing van de KOR 2020 voorkomt administratieve lasten bij zowel ondernemers als de belastingdienst. De KOR 2020 betreft een vrijstelling in plaats van een belastingvermindering, wat als gevolg heeft dat ondernemers in de KOR 2020 in principe geen recht op aftrek van voorbelasting hebben. Bij het kiezen voor de KOR 2020 zouden ondernemers hierdoor te maken kunnen krijgen met herziening⁴¹ van de eerder in aftrek gebrachte voorbelasting voor investeringsgoederen. Dit zou met name bij zonnepaneeleigenaren spelen die de btw op de zonnepanelen in aftrek hebben gebracht en daarna voor de KOR 2020 zouden kiezen. Andersom kon herziening zich ook voordoen wanneer een ondernemer de KOR beëindigt en

⁴⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 033, nr. 3

⁴¹ Herziening houdt in dat opnieuw bekeken moet worden in hoeverre de investeringsgoederen gebruikt worden voor niet-vrijgestelde (i.e. belaste) prestaties. Indien blijkt dat de goederen niet langer voor belaste prestaties gebruikt worden dient de aftrek van voorbelasting herzien te worden: er had in het verleden bijvoorbeeld maar een deel van de btw in aftrek gebracht kunnen worden. Dit moet dan gecorrigeerd worden in de btw-aangifte.

weer in de btw-heffing wordt betrokken. Aangezien dit tot onwenselijke administratieve lasten zou leiden voor zowel de zonnepaneeleigenaren (en andere ondernemers) en de belastingdienst is gekozen om herziening achterwege te laten wanneer het een bedrag beneden de euro 500 betreft.

De Raad van State merkt in haar advies een drietal punten op naar aanleiding van het wetsvoorstel.⁴² Het betreft het volgende:

- Er wordt gewezen op het feit dat indien het richtlijnvoorstel⁴³ aangenomen zou worden, ondernemers met twee wijzigingen achter elkaar te maken krijgen. Kijkend naar de initiële implementatiedata zou de KOR 2020 op zijn vroegst in 2021 ingaan, waarna het richtlijnvoorstel in 2022 geïmplementeerd zou moeten zijn. De Raad van State geeft hierbij aan dat het niet duidelijk is of rekening wordt gehouden met hetgeen in de uitvoeringstoets is geconcludeerd:
 - In de uitvoeringstoets wordt opgemerkt dat een intensief communicatietraject wordt voorzien waarbij een grote groep (bijna 1 miljoen ondernemers) bereikt moet worden, terwijl een groot deel daarvan niet vertegenwoordigd is door een fiscaal dienstverlener;
 - Verder wordt opgemerkt dat de gevolgen voor de uitvoering (processen en IT bij de belastingdienst) van de invoering van de KOR als middelgroot zijn bestempeld;
- Het zou niet duidelijk zijn of de KOR 2020 voor derogatie in aanmerking zou komen;
- Het zou ook niet duidelijk zijn of rekening is gehouden met het feit dat niet meer teruggegaan kan worden naar de regeling met degressieve vermindering.

In reactie op het advies van de Raad van State gaf de staatssecretaris van Financiën aan dat de vereenvoudiging van de KOR 1969 niet zou moeten wachten op het wel of niet aannemen van het richtlijnvoorstel. Dit had te maken met de volgende redenen:

- De KOR 1969 was zo complex dat vereenvoudiging benodigd was, ongeacht of het richtlijnvoorstel doorgang vond;
- De nadelen van de KOR 1969 werden elk jaar steeds groter en urgenter, met name doordat het aantal kleine ondernemers steeds meer steeg;
- Zelfs wanneer het richtlijnvoorstel doorgang zou vinden, zou er niet zozeer sprake zijn van een wijziging doordat de KOR 2020 en de voorgestelde KOR in het richtlijnvoorstel beide een facultatieve omzet-gerelateerde vrijstelling betreffen;
- Er is geen wens om ooit terug te keren naar de degressieve vermindering gezien de nadelen (e.g. bij de KOR 2020).

3.4.3 Nadere keuzes

Aangezien de vereenvoudiging van de KOR gevolgen heeft voor een grote groep ondernemers is gebruikgemaakt van een internetconsultatie. De groep ondernemers is moeilijk te bereiken via andere manieren voor consultatie, zodoende bleek internetconsultatie de beste keuze. In het verslag van de internetconsultatie wordt onder meer het volgende geconcludeerd:⁴⁴

- De meerderheid van de respondenten stond positief tegenover de vereenvoudiging van de KOR 1969;
- Voor sommige respondenten was niet duidelijk dat de KOR 2020 facultatief is. Zij vreesden dat ondernemers verplicht gebruik zouden moeten maken van de vrijstelling;

⁴² Advies Raad van State inzake het voorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet modernisering kleineondernemersregeling), 1 februari 2019, (Stcrt. 2019, 4774).

⁴³ Zie par. 5.4.1.

⁴⁴ Verslag internetconsultatie Wet omzetgerelateerde vrijstelling voor ondernemers van omzetbelasting

- Respondenten gaven aan dat het voor ondernemers lastig is om de omzet voor een jaar te schatten;
- Respondenten konden zich vinden in de omzetgrens. Zij gaven voornamelijk aan dat de omzetgrens in lijn moet liggen met de grens in omliggende landen zoals Duitsland (euro 17.500) en België (euro 25.000).

Doordat de IT-infrastructuur bij de belastingdienst niet tijdig opgezet kon worden, is uiteindelijk gekozen voor een tijdelijke voorziening. Kort voor de invoering van de KOR 2020 gaf de IV-afdeling van de belastingdienst aan dat de beoogde automatisering niet uitgevoerd kon worden. Gezien de KOR 2020 al opgenomen was in het Belastingplan 2019 en gepland stond om per 1 januari 2020 ingevoerd te worden, is gekozen voor een tijdelijke voorziening. De tijdelijke voorziening betrof een gedeeltelijke automatisatie. Hoewel de KOR 2020 daarmee wel uitgevoerd kon worden had dit een aantal gevolgen:

- De tijdelijke voorziening voldeed niet aan alle kwaliteitseisen (i.e. procesbeheersaspecten, controles, productiebesturing, en verschillende koppelingen);
- De formulieren waarmee ondernemers zich aan konden melden voor de KOR 2020 moesten handmatig verwerkt worden (i.e. scannen, in Excel zetten en uiteindelijk in de voorziening);
- Er is gekozen voor een verwerkingstermijn van vier weken gelet op de benodigde uitvoeringswerkzaamheden, bij volledige automatisering zou de termijn aanzienlijk korter zijn geweest;
- Gelet op mogelijk herhaalde uitvoeringswerkzaamheden en een beperkte uitvoeringscapaciteit, is gekozen voor een termijn van drie jaar indien iemand kiest voor de KOR 2020. Bij volledige automatisering zou in principe geen termijn nodig zijn geweest;
- Doordat geen volledige automatisatie plaatsvond is de besparing op de uitvoeringslasten minder groot dan gepland.

De IV-afdeling had daarbij aangegeven de automatisering op korte termijn niet meer te gaan uitvoeren gelet op de toenmalige aanbesteding van het nieuwe IT-systeem waarin de automatisering gebouwd zou kunnen worden en de prioriteit die andere dossiers hadden voordat het nieuwe systeem in werking zou treden.

Concluderend merken we op:

- De vereenvoudiging van de KOR 1969 lag sinds 2010 op de plank. Pas na het richtlijnvoorstel in 2016 is het weer op de fiscale agenda gekomen in 2018;
- De KOR 2020 betreft een facultatieve omzet-gerelateerde vrijstelling, verruimd naar rechtspersonen;
- In de KOR 2020 zijn ondernemers per definitie ontheven van btw- en administratieve verplichtingen;
- De omzetgrens van euro 20.000 komt voort uit de wens voor een budgetneutrale aanpassing van de regeling;
- Een herzieningsdrempel voorkomt administratieve lasten bij zowel ondernemers als de belastingdienst;
- Uit de internetconsultatie bleek dat de meeste respondenten positief staan tegenover de vereenvoudiging;
- Vanwege capaciteit en andere prioriteiten heeft de IV-afdeling de beoogde automatisering niet uit kunnen voeren;
- De tijdelijke voorziening betrof een gedeeltelijke automatisering waarbij ingeleverd werd op efficiëntie en daarmee op de besparing op de uitvoeringslasten.

3.5 Effecten

De KOR 2020 is over het algemeen positief ontvangen. Het in lijn brengen van de KOR 1969 met de Btw-Richtlijn zorgde al voor een substantiële vereenvoudiging. Door de structuur van de regeling te veranderen van een (degressieve) belastingvermindering naar een omzet-gerelateerde vrijstelling is de foutgevoeligheid van de regeling sterk verminderd. Hiermee kon direct een verlichting van administratieve- en uitvoeringslasten bereikt worden.

3.5.1 Evaluatie gebruik van de KOR 2020

Het gebruik van de KOR 2020 lag dicht bij de gemaakte schattingen ten tijde van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel was aangekondigd dat de KOR 2020 een jaar na invoering zal worden geëvalueerd op het gebruik. De evaluatie ziet daarmee op de jaren 2019 en 2020 en gaf inzicht op de effecten van de invoering van de KOR 2020. Het onderzoek was gericht op de twee groepen gebruikers, dit zijn:

- Gebruikers van de KOR 1969, bestaande uit:
 - Ondernemers die gebruikmaakten van de mogelijkheid tot ontheffing van de aangifteplicht;
 - Ondernemers die gebruikmaakten van de belastingvermindering;
- Nieuwe gebruikers.

Het verwachte aantal ondernemers dat zou opteren voor de KOR 2020 na gebruik te hebben gemaakt van de (belastingvermindering uit de) KOR 1969, betrof een lichte overschatting. In de evaluatie⁴⁵ is gekeken naar de ondernemers die voorheen gebruikmaakten van de belastingvermindering. Ondernemers die in de KOR 1969 (en dus ook in de KOR 2020) ontheven zijn van administratieve verplichtingen, zijn buiten beschouwing gelaten. Door te kijken naar de aangiftes van ondernemers die voorheen gebruikmaakten van de belastingvermindering in 2019 konden de potentiële KOR 2020-gebruikers in kaart gebracht worden: dit zijn ondernemers die onder de (huidige) omzetgrens zaten en niet in een teruggaafpositie verkeerden⁴⁶; dit zou ongeveer 60 procent van de ondernemers betreffen die gebruikmaakten van de belastingvermindering uit de KOR 1969. Uiteindelijk koos 40 procent van deze ondernemers ervoor om onder de KOR 2020 te vallen. Het totale aantal ondernemers⁴⁷ dat gekozen heeft voor de KOR 2020 (ongeveer 83.000) lag uiteindelijk iets lager dan het verwachte aantal van 101.000.

Van de ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van de KOR 1969 is het aantal gebruikers van de KOR 2020 nagenoeg gelijk aan de verwachting, ondanks verschillen in de verwachte keuzes. De evaluatie was ook gericht op ondernemers die voorheen geen gebruik hadden gemaakt van de KOR 1969. Ook in deze analyse werden de "potentiële gebruikers" van de KOR 2020 geïdentificeerd (i.e. omzet lager dan de omzetgrens en geen teruggaafpositie). Het aantal ondernemers uit deze groep dat gekozen heeft voor de KOR 2020 is lager dan verwacht werd ten tijde van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd hebben ondernemers die in 2019 onder de omzetgrens vielen en wel in een teruggaafpositie verkeerde, vaker dan verwacht gekozen voor de KOR 2020. Uiteindelijk hebben ruim 72.000 ondernemers gekozen voor de KOR 2020 waar de verwachting 68.000 was. Ongeveer 23.000 nieuwe ondernemers in 2020 die ook voor de KOR 2020 hebben gekozen kwamen daar nog bovenop.

Het aantal rechtspersonen dat vanwege de verruiming ook voor de KOR 2020 hebben kunnen kiezen kwam vrijwel overeen met de verwachtingen. Ongeveer 6.000 van de 72.000 nieuwe gebruikers van de KOR 2020 waren rechtspersonen. Vanwege de verruiming naar alle rechtsvormen heeft deze groep gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om voor de KOR 2020 te kiezen. Hiervan was het merendeel (68 procent) een besloten vennootschap. Het resterende deel bestond uit verenigingen en stichtingen (27%).

De wens om de wijziging van de KOR 2020 budgetneutraal te laten verlopen lijkt te zijn waargemaakt. In het wetsvoorstel werd de wens geuit om de wijziging zo vorm te geven dat de wijziging budget neutraal zou zijn. Uit de

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 033, nr. 9. (Onderzoeksrapport invoering nieuwe kleineondernemersregeling)

⁴⁶ Ondernemers die in een teruggaafpositie verkeren hebben in de regel geen voordeel van de KOR omdat zij voorbelasting terug krijgen.

⁴⁷ Naast de potentiële groep bestonden de KOR 1969 gebruikers uit ondernemers die onder de omzetgrens vielen en wel in een teruggaafpositie verkeerden, en ondernemers die boven de nieuwe omzetgrens zouden vallen op basis van de btw-aangifte in 2019.

evaluatie blijkt dat dit ook gelukt is tot een zekere hoogte. De budgettaire kosten van de KOR 1969 waren geraamd op euro 156 miljoen, de KOR 2020 wordt geschat op euro 148 miljoen. De schatting kent enige onzekerheid vanwege de aannames. Voor de ondernemers die voorheen in een teruggaafpositie verkeerden is aangenomen dat zij ten tijde van de invoering van de KOR 2020 wel omzetbelasting verschuldigd waren, de KOR 2020 zou immers niet aantrekkelijk moeten zijn voor ondernemers in een teruggaafpositie. Er is daarbij aangenomen dat het verschuldigde bedrag lager was dan het bedrag van ondernemers die in 2019 niet in een teruggaafpositie verkeerden.

Ondernemers hadden klachten over de wettelijke aanmeldtermijn van vier weken en de toepassings- en uitsluitingstermijn van drie jaar. Van een klein deel van de ondernemers zijn klachten ontvangen. Dit ziet enerzijds op de aanmeldtermijn van vier weken. In de praktijk kon dit ertoe leiden dat ondernemers pas in een volgende kwartaal onder de KOR 2020 zouden vallen. Daarnaast waren er ook klachten over de toepassings- en uitsluitingstermijn van drie jaar; ondernemers die gekozen hadden voor de KOR 2020, maar later zich realiseren niet meer deel te willen nemen aan de KOR 2020, konden binnen die termijn niet meer terug.

Organisaties van zelfstandige ondernemers gaven in 2020 signalen af over mogelijke onbekendheid van de KOR 2020 en een te late communicatie. Dit heeft zich vertaald naar Kamervragen⁴⁸ in 2020. Daarin geeft de minister van Financiën aan dat een uitgebreid communicatietraject is doorlopen, waarbij rekening werd gehouden met de timing van de communicatie. Ook in 2020 was een communicatieplan opgezet om de bekendheid verder te vergroten.

Voor particuliere zonnepaneelhouders was niet duidelijk wat de gevolgen van de toepassing van de KOR 2020 waren voor het later starten van een eigen onderneming. Uit de evaluatie blijkt dat het voor veel zonnepaneelhouders onvoldoende duidelijk was dat de KOR 2020 gold voor alle ondernemersactiviteiten en dus ook voor een eventuele eigen onderneming die binnen de toepassingstermijn van drie jaar gestart wordt. Zij moeten zich dan eerst afmelden voor de KOR 2020.

3.5.2 Nadere wijzigingen voor zonnepaneelhouders

Voor particuliere zonnepaneelhouders zijn diverse keren besluiten genomen om te voorzien in specifiek beleid. De andere knelpunten als gevolg van de KOR 2020 zagen voornamelijk op particuliere zonnepaneelhouders. In de evaluatie wordt aangegeven dat deze groep ondernemers maar moeizaam aan de btw-verplichtingen voldoet. Om die reden is een aantal besluiten genomen na de invoering van de KOR 2020:

- Eind 2020 is het beleidsbesluit⁴⁹ geactualiseerd met het oog op verdere vereenvoudiging van het proces voor particuliere zonnepaneelhouders. Particuliere zonnepaneelhouders wilden immers nog altijd de btw op de zonnepanelen in aftrek brengen én gebruikmaken van de KOR 2020, dat leidde tot onduidelijkheid. De staatsecretaris van Financiën heeft voorzien in:
 - Vragen en antwoorden met betrekking tot zonnepaneelhouders en de KOR 2020, inclusief voorbeelden;
 - De grensbedragen voor (geen terugbetaling van) herziening zijn expliciet kenbaar gemaakt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen wel- en niet-geïntegreerde zonnepanelen;
 - Forfaitaire bedragen voor de bepaling van de verschuldigde btw over de opgewekte stroom. Ook hier is onderscheid gemaakt tussen wel- en niet-geïntegreerde zonnepanelen;

⁴⁸ Antwoorden schriftelijke vragen Lodders en Van Aartsen, 11 februari 2020, Aanhangsel Handelingen, 2020Z00649.

⁴⁹ Besluit van 16 december 2020, nr. 2020-24927, Stcrt 2020 nr. 62970

- Medio 2021 is nog een besluit⁵⁰ gepubliceerd met het oog op zeer kleine ondernemers. Door een registratiedrempel van euro 1.800 te introduceren hoeven zij zich niet meer aan te melden voor de btw;
- Eind 2021 is middels een besluit⁵¹ goedgekeurd dat voor zonnepaneelhouders de wettelijke aanvraagtermijn van vier weken niet van toepassing is bij een aanmelding in de laatste vier weken van het jaar;
- Per 2023 is een btw-nultarief ingevoerd op de levering en installatie van zonnepanelen op of in de onmiddellijke nabijheid van woningen. In een besluit⁵² is voorzien in een toelichting door middel van vragen en antwoorden voor particuliere zonnepaneelhouders.
 - Als gevolg van het btw-nultarief drukt geen btw meer op de aanschaf en installatie van zonnepanelen. Dit betekent dat particuliere zonnepaneelhouders geen teruggaafbelang meer hebben. Zij hebben enkel te maken met de btw op de opgewekte stroom, maar gelet op de registratiedrempel van euro 1.800 zullen de meeste zonnepaneelhouders niet meer betrokken worden in de btw (zij vallen daarmee ook buiten de KOR 2020);
 - Particuliere zonnepaneelhouders die geïntegreerde zonnepanelen aanschaffen als onderdeel van de (op)levering van een woning hebben nog wel teruggaafbelang. Er geldt geen btw-nultarief op de geïntegreerde zonnepanelen. Deze groep zonnepaneelhouders volgt hetzelfde proces als voor de invoering van het btw-nultarief.

Concluderend merken we op:

- De KOR 2020 is over het algemeen positief ontvangen;
- Het wijzigen van de KOR 1969 naar een omzet-gerelateerde vrijstelling zorgde direct voor vereenvoudiging;
- De verwachtingen met betrekking tot het gebruik van de KOR 2020 waren niet ver verwijderd van de uiteindelijke getallen;
- Een klein deel van de ondernemers had klachten over de aanmeld, toepassings- en uitsluitingstermijn;
- Particuliere zonnepaneelhouders hadden moeite met het voldoen aan de btw-verplichtingen, ook bij de KOR 2020;
- Er is meermaals voorzien in aanvullende wetgeving en goedkeuringen om knelpunten bij particuliere zonnepaneelhouders op te lossen;
- Het btw-nultarief op zonnepanelen per 2023 in combinatie met de registratiedrempel heeft uiteindelijk een groot deel van de problematiek opgelost.

3.6 Lessen

Wanneer een Europese richtlijn een eenvoudigere vorm bevat van een reeds in Nederland bestaande bepaling, is het aan te raden deze in te voeren. De vereenvoudiging van de KOR 2020 is richtlijnconform vormgegeven. Naast het feit dat het evident was dat de bepaling uit de richtlijn eenvoudiger was, speelde de beperking op een tussentijdse verruiming (vanwege het standstill-karakter) ook een belangrijke rol. De degressieve belastingvermindering had geen toekomstperspectief meer.

Vereenvoudigingen die zien op het verminderen van de administratieve en uitvoeringslasten en tegelijkertijd sterk leunen op de IV-tak van de belastingdienst, dienen het budgettair en maatschappelijk belang in ogenschouw te nemen. De KOR 2020 is uiteindelijk op de valreep ingevoerd met een tijdelijke voorziening. Door de tijdelijke voorziening moest een aanmeldtermijn van vier weken gehanteerd worden. Ook

⁵⁰ Besluit van 10 juni 2021, nr. 2021-12740, gewijzigd bij Besluit van 13 juli 2021, nr. 2021-15805.

⁵¹ Besluit van 23 november 2021, nr. 2021-19540, Staatscourant 2021, 47567.

⁵² Besluit van 16 juni 2023, nr. 2023-6393

moest een toepassings- en uitsluitingstermijn van drie jaar gehanteerd worden. Dit heeft tot de nodige klachten geleid bij ondernemers.

Vereenvoudigingen die een breed scala aan kleine ondernemers betreffen, dienen de juiste / verschillende communicatietechnieken in te zetten. Er is weliswaar een groot communicatietraject doorlopen (inclusief een internetconsultatie) waarbij de doelgroep op verschillende manieren is benaderd. Toch bleken er signalen te zijn over het gebrek aan communicatie bij bepaalde ondernemers of over bepaalde onderwerpen. De doelgroep van de KOR 2020 is immers in alle sectoren actief, inclusief e.g. de particuliere zonnepaneelhouders. Hoewel de niet-zonnepaneelhouders kleine ondernemers zijn met beperkte administratieve kennis, zagen zonnepaneelhouders zichzelf doorgaans niet als ondernemers en hadden vrijwel geen administratieve kennis waardoor moeilijk voldaan werd aan de btw-verplichtingen.

Doordat uiteindelijk gekozen werd voor de tijdelijke voorziening is er ingeleverd op de besparing van de uitvoeringslasten. Doordat geen volledige automatisering van het aan- en afmeldproces bewerkstelligd was, en handmatige verrichtingen nog steeds nodig waren, is de besparing op de uitvoeringslasten minder groot dan initieel beoogd.

Voor het wetsvoorstel zijn verschillende ramingen gemaakt waardoor kort na invoering geëvalueerd kon worden. Het wetsvoorstel bevat ramingen op basis van aangiftegegevens. Door middel van deze ramingen is inzicht verkregen in het verwachte gebruik van de KOR 2020. Hierdoor kon kort na de invoering geëvalueerd worden op het gebruik van de KOR 2020.

Er is terughoudendheid in het aanpassen van de KOR 2020, gelet op mogelijk verlies van eenvoud. In het algemeen is elke nadere aanpassing van de KOR een verlies van eenvoud. Voor particuliere zonnepaneeleigenaren (en daarmee andere ondernemers) was echter wel gekozen om aanpassingen door te voeren om onder meer hoge administratieve lasten te voorkomen. De knelpunten voor particuliere zonnepaneeleigenaren zijn grotendeels weggenomen sinds de invoering van het btw-nultarief per 2023.

4 Pensioen in eigen beheer en Fiscale oudedagsreserve

4.1 Pensioen in eigen beheer

4.1.1 Beleidsomschrijving

In het kader van de flexibilisering en individualisering van pensioenen is op basis van het rapport van de werkgroep “Fiscale behandeling pensioenen” in 1995 door de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder meer geconstateerd dat voor 90 procent van de werknemers geldt dat hun pensioenregeling de bestaande ruimte voor invulling van pensioenrechten niet volledig benut. Individuele pensioenregelingen waaronder die voor directeuren-grotoaandeelhouders blijken daarentegen te fors te zijn uitgevallen, mede doordat doorgaans een hoger opbouwpercentage dan gebruikelijk (2 procent) wordt gehanteerd.⁵³

Het pensioen in eigen beheer (PEB) beoogde mede een gelijke behandeling te creëren tussen individuele en collectieve pensioenregelingen.⁵⁴ Het PEB ziet op individuele pensioenregelingen in eigen beheer. Het PEB is in het leven geroepen om pensioen op te bouwen en tegelijkertijd het kapitaal beschikbaar te houden voor de financiering van de onderneming. Daarbij wijkt de (onderhandelings-)positie van een werknemer met een individuele pensioenregeling in eigen beheer af van werknemers met een collectieve pensioenregeling bij professionele verzekeraars. Over het algemeen maken collectieve pensioenregelingen deel uit van de arbeidsvoorwaarden welke door onderhandelingen en tegengestelde belangen (van onafhankelijke partijen) tot stand komen. In de memorie van toelichting bij de Wet fiscale behandeling van pensioenen⁵⁵ werden drie regelingen geïdentificeerd:

- collectieve pensioenregelingen bij een professionele verzekeraar;
- individuele pensioenregelingen bij een professionele verzekeraar; en
- individuele pensioenregelingen in eigen beheer.

Bij pensioen in eigen beheer gaat het doorgaans om een directeur-grotoaandeelhouder (hierna: DGA). Deze persoon is zowel werknemer als aandeelhouder van een vennootschap met daarin een onderneming. Dit heeft als gevolg dat bij de totstandkoming van individuele pensioenregelingen in eigen beheer geen sprake is van onafhankelijke partijen, noch van (echt) tegengestelde belangen. Zonder fiscale maatregelen (begrenzings) zou een DGA maximaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot pensioen in eigen beheer, met het oog op het fiscale voordeel. In de memorie van toelichting bij de Wet fiscale behandeling van pensioenen⁵⁶ worden de volgende mogelijke voordelen genoemd:

- een besparing van vennootschapsbelasting als gevolg van extra pensioenlasten, waar pas in de (verre) toekomst heffing van loonbelasting of inkomstenbelasting tegenover staat;
- in tegenstelling tot de collectieve pensioenregelingen van andere werknemers hoeven bij pensioen in eigen beheer de pensioenpremies in feite veelal niet afgestort te worden en is het niet onderhevig aan enige vorm

⁵³ Kamerstukken II 1994/95, 24328, nr. 1.

⁵⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26020, nr. 6.

⁵⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26020, nr. 3.

⁵⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26020, nr. 3.

van solidariteit. Door het ontbreken van deze solidariteit wordt de kapitaalvorming slechts beïnvloed door het beleggingsresultaat;

- Na overlijden kan een kapitaal overblijven dat aan de nabestaanden toevalt.⁵⁷ Zolang er kapitaal voor de pensioenvoorziening is, behoudt het eigenbeheerlichaam de beschikkingsmacht over de voor het pensioen gereserveerde middelen (eigen beheer), zodat liquiditeitsoverwegingen geen rol spelen bij het zoeken naar het fiscale optimum.

De werkgroep gaf aan dat de mogelijkheid tot maximale benutting van de pensioenruimte onwenselijk zou zijn gelet op de mogelijke verstoring van het budgettaire evenwicht. Het uitgangspunt was destijds dat de ruimte die voor collectieve regelingen geboden moest worden leidend was. Hiertoe wordt (door de werkgroep) voorgesteld om niet-collectieve regelingen evenveel ruimte te geven als collectieve regelingen in de praktijk.

Het PEB volgt de pensioenregels in de loonbelasting, met een aanvullende gangbaarheidstoets. De extra maatregelen inzake PEB zijn uiteindelijk per 1999 ingevoerd. De regeling kan samengevat worden tot de volgende onderdelen:

- Het pensioen moet aan dezelfde voorwaarden voldoen als collectieve pensioenen;⁵⁸
 - Pas bij uitkering van het pensioen na de pensioenleeftijd dient loonbelasting over dat bedrag te worden ingehouden en afgedragen. Er rust dus een loonbelastingclaim op de toegezegde pensioengelden;
- Het eigenbeheerlichaam treedt op als verzekeraar;
 - Het is ook mogelijk om het pensioen op te bouwen bij een ander (concern)lichaam dan de werkmaatschappij waarbij de DGA in dienst is (extern eigen beheer);
- Voor de in eigen beheer gehouden regelingen bepalen de collectieve regelingen de trend met betrekking tot een maatschappelijk redelijk pensioen en zijn de geheel of gedeeltelijk in eigen beheer opgebouwde regelingen trendvolgend;
- Er mag niet meer pensioenruimte fiscaal gefaciliteerd opgebouwd worden dan in de praktijk voor collectieve regelingen gangbaar is, dit is de zogeheten gangbaarheidstoets.

4.1.2 Ontstaan complex beleid

Het bedrag aan toegezegde pensioengelden komt niet overeen met het bedrag dat het pensioenlichaam op de fiscale balans heeft opgenomen als pensioenverplichting. Jaarlijks mag het pensioenlichaam een bedrag ten laste van de fiscale winst reserveren als pensioenverplichting. De berekening van de fiscaal aftrekbare dotaties en de pensioenverplichting vindt plaats op basis van actuariële grondslagen. De hoogte van de dotaties aan de interne PEB zijn fiscaal begrensd. De fiscale waardering moet rekenen met een rekenrente van ten minste 4 procent en er mag geen rekening worden gehouden met toekomstige loon- en prijsstijgingen.⁵⁹

Er ontstaan hierdoor verschillen tussen de fiscale waarde en de commerciële waarde van de in eigen beheer gehouden pensioenverplichting. De commerciële waarde is het bedrag dat aan een externe pensioenverzekeraar betaald zou moeten worden om het toegezegde pensioen aan te kopen. De verschillen bestaan uit de disconteringsvoet, de leeftijdsterugstelling, het risico van vooroverlijden en de mogelijkheid om met (toekomstige) loon- en prijsstijgingen rekening te houden. Ook de kosten- en winstopslagen die door de verzekeraars worden

⁵⁷ Bij vervroegd overlijden van de DGA kwam de zogeheten sterftewinst toe aan de vennootschap / het eigenbeheerlichaam.

⁵⁸ Art. 18a t/m art. 18ga Wet op de loonbelasting 1964.

⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 75.

gehanteerd spelen een rol hierin.⁶⁰ Als de rekenrente lager dan 4 procent is, is de commerciële waarde van de pensioenvoorziening aanzienlijk hoger dan de fiscale waarde. Dit was het geval na de financiële crisis.

Kleine bedrijven mogen bij het opstellen van de jaarrekening uitgaan van de fiscale waarde van het pensioen. Als de fiscale waarde lager is dan de commerciële waarde, betekent dit op de balans een hoger eigen vermogen dan er in werkelijkheid is. De hoogte van het werkelijke eigen vermogen is bepalend voor of en hoeveel dividend er kan worden uitgekeerd. Als het werkelijke eigen vermogen ontoereikend is voor een dividenduitkering, heeft dit consequenties voor de aansprakelijkheid van de DGA en komt er een terugbetalingsverplichting (voor het ten onrechte uitgekeerde dividend) op de DGA te liggen. Er is dan sprake van een zogenoemde dividendklem.

Extern eigen beheer kent vergelijkbare gevolgen als het pensioenlichaam een fiscale eenheid met de werkmaatschappij (waar de DGA in dienst is) vormt. Als dit niet zo is, ontstaan er andere verschillen. De premie die door de werkmaatschappij wordt betaald aan het pensioenlichaam dient marktconform te zijn, maar deze premie is mogelijk niet volledig aftrekbaar. Het deel dat niet aftrekbaar is, zal moeten worden geactiveerd (als een soort van vooruitbetaalde kosten) en kan in latere jaren alsnog ten laste van de winst worden gebracht. Bij het pensioenlichaam moet de ontvangen premie een stijging van de pensioenverplichting betekenen (maar niet tot hetzelfde bedrag). De fiscale berekening verschilt hier ook van de commerciële berekening. Hierdoor kan een deel van de premie in de winst vallen. In latere jaren zal dat worden gecompenseerd omdat dan bijvoorbeeld bij het doen van de uitkeringen een fiscaal verlies zal worden geconstateerd.

De staatssecretaris vat de knelpunten van de PEB als volgt samen:⁶¹

- Ingewikkelde waarderings- en berekeningssystematiek. Berekenen van pensioendotatie voor fiscale winstbepaling vereist inzet van specialisten bij zowel belastingplichtige als belastingdienst;
- De fiscale waardebepaling wijkt af van de commerciële waardebepaling. Met een rente lager dan de 4 procent-rekenrente is de fiscale waarde lager dan de werkelijke waarde van de pensioenverplichting;
- Bij kleine ondernemingen wordt de jaarrekening o.b.v. fiscale gegevens opgesteld, wat tot gevolg heeft dat het eigen vermogen, en daarmee de ruimte om dividend uit te keren, hoger lijkt dan deze in werkelijkheid is. In sommige gevallen kan dit ertoe leiden dat het pensioen voor de toepassing van de loonbelasting geacht wordt te zijn afgekocht en diens gevolge in de loonbelasting betrokken wordt;
- Bij echtscheiding kan het zo zijn dat de economische waarde van het pensioen moet worden overgedragen aan een verzekeraar terwijl de reserve is berekend o.b.v. de fiscale waardebepaling, en daarmee mogelijk ontoereikend is;
- Bij extern eigen beheer kan het zo zijn dat uitgaven bij de werkmaatschappij gedeeltelijk niet aftrekbaar zijn, terwijl de ontvangsten bij het pensioenlichaam (gedeeltelijk) in de winst worden betrokken;
- Voor de heffing van loonbelasting wordt uitgegaan van de werkelijke waarde van de aanspraak, terwijl voor de vennootschapsbelasting de fiscale waarde uitgangspunt is. Dit kan verwarrend zijn voor belastingplichtigen.

4.1.3 Aanleiding vereenvoudiging

Het gebruik van PEB is dermate complex dat de uitvoering ervan met hoge kosten gepaard gaat. Vanwege de bovengenoemde knelpunten is het voor zowel de DGA en zijn bv als de belastingdienst nodig om een actuair specialist in te schakelen voor de juiste berekening. Bij de belastingdienst stond PEB zelfs in de top 10 grootste uitvoeringsknelpunten.⁶² Daarnaast leidden de verschillende waardebepalingen tot verschillen tussen de fiscale en

⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 75.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 75.

⁶² Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 108.

commerciële waardes van de pensioenen, met gevolgen voor bijvoorbeeld dividenduitkeringen en verdeling van pensioengelden bij scheiding. De hoge uitvoeringskosten, de complexiteit, de mogelijke dividendklem en de wens voor verandering vanuit zowel de belastingdienst als de DGA's met hun bv's en de adviespraktijk waren de aanleiding voor het starten van een vereenvoudigingsproces.

4.2 Fiscale oudedagsreserve

4.2.1 Beleidsomschrijving

De FOR is ingevoerd om het destijds aanwezige verschil in belastingheffing tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst gelijk te trekken. In 1969 is een commissie ingesteld om te onderzoeken of de belastingheffing van zelfstandigen verschilt van die van werknemers in loondienst. De conclusie was dat afgezien van één onderdeel de belastingheffing niet verschilt (de voor- en nadelen wegen tegen elkaar op). Dat onderdeel betrof de onmogelijkheid voor zelfstandigen om ten laste van de winst een oudedagsvoorziening op te bouwen. Daartoe heeft de commissie voorgesteld om zelfstandigen toe te staan binnen hun eigen onderneming een oudedagsreserve op te nemen.⁶³ Dit voorstel is uiteindelijk (met enkele wijzigingen) overgenomen door de toenmalige staatssecretaris van Financiën in wetgeving.⁶⁴ Per 2001 is de FOR een fiscale balanspost onder de Wet IB 2001. Voorheen kwam de FOR niet expliciet terug op de fiscale balans, maar werd extracomptabel bijgehouden.

De FOR kon tot 2023 vergroot worden door dotaties. Om te kunnen doteren golden enkele voorwaarden.

Om te kunnen doteren aan de FOR moest het een ondernemer betreffen die voldeed aan het urencriterium en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet had bereikt. De dotatie voor een jaar bedroeg maximaal het laagste van:

- maximaal een vast percentage van de winst (2022: 9,44 procent), maar niet meer dan een bepaald maximumbedrag per jaar (2022: euro 9.632), verminderd met eventuele pensioenpremies/-bijdragen die ten laste van de winst zijn gekomen;
- het bedrag waarmee het ondernemingsvermogen bij het einde van het kalenderjaar de FOR bij het begin van het kalenderjaar te boven gaat.

De afnemingen van de FOR komen ten bate van de winst. De FOR dient ook af te nemen in de volgende gevallen:

- Bij overlijden, emigratie en staking (indien geen doorschuiffaciliteit wordt gebruikt);
- Een door de belastingplichtige te kiezen bedrag, maar ten hoogste het bedrag aan aftrek (als uitgaven voor inkomensvoorziening) van premies voor lijfrenten;
- Met het bedrag waarmee de FOR het ondernemingsvermogen bij het einde van het kalenderjaar overtreft indien:
 - in het kalenderjaar de onderneming of een gedeelte van de onderneming is gestaakt;
 - de belastingplichtige bij de aanvang van het kalenderjaar de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt; of
 - de belastingplichtige in het kalenderjaar en in het voorafgaande kalenderjaar niet aan het urencriterium voldoet.

Het doel van de FOR was om belastingheffing over de winst uit de onderneming uit te stellen zodat ondernemers een reserve voor een oudedagsvoorziening konden opbouwen. De reserve blijft in de

⁶³ Kamerstukken II 1970/71, 11259.

⁶⁴ Wet van 16 november 1972, Stb. 1972, 612, houdende fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen.

onderneming en zorgt voor uitstel van belastingheffing over dat deel van de winst. Een gangbare vorm voor het aanwenden van de oudedagsreserve was het aankopen van een lijfrente. Bij onttrekking aan de FOR met deze lijfrente moet er in beginsel belasting worden betaald over het onttrokken deel, maar daar tegenover staat dat de lijfrentepremie weer kan worden afgetrokken, zodat uiteindelijk pas bij het ontvangen van de lijfrente-uitkeringen loon-/inkomstenbelasting wordt betaald. Als de FOR niet wordt aangewend voor een oudedagsvoorziening, staat daar geen sanctie op en hoeft alleen belasting te worden betaald over de onttrekking aan de FOR, waarna het netto bedrag kan worden aangewend voor andere doeleinden, zoals het betalen van ondernemingsverplichtingen of het doen van investeringen.

4.2.2 Ontstaan complex beleid

De FOR kon ook worden aangewend voor andere zaken dan een oudedagsvoorziening, waardoor er reëel gesproken geen sprake was van een echte oudedagsreserve. Bijvoorbeeld bij slechte resultaten zou de onderneming geld uit de FOR kunnen onttrekken om aan verplichtingen te voldoen. Ook was de oormerking als oudedagsvoorziening onvoldoende om te voorkomen dat met deze middelen geïnvesteerd kon worden. Daarmee diende de FOR het oorspronkelijke doel niet.⁶⁵ In ongeveer de helft van de gevallen werd de FOR niet aangewend ten behoeve van een oudedagsvoorziening.

De administratieve en uitvoeringslasten voor het toepassen van de FOR waren relatief hoog. Toevoegingen aan de FOR waren in feite papieren handelingen.⁶⁶ De IB-ondernemer diende relatief veel beslissingen te nemen, alle handelingen dienden geadministreerd te worden, wat administratieve lasten met zich meebracht, met een waarde tussen de euro 10 en euro 15 miljoen (SEO, 2017).⁶⁷ Het IBO ZZP (2015) geeft aan dat het onduidelijk is of de uitvoeringskosten van de FOR opwegen tegen de voordelen. SEO (2017) oordeelde dat het gebruik van de FOR beperkt is (7 tot 11 procent van IB-ondernemers) en dat het qua administratieve lasten en uitvoeringskosten een vrije dure regeling is.

4.2.3 Aanleiding vereenvoudiging

De FOR zorgt voor een ongelijke fiscale behandeling van arbeid voor werknemers in loondienst en ondernemers. Dit is in verschillende rapporten geconstateerd vanaf ten minste 2013 (Commissie Van Dijkhuizen). Door o.a. de FOR kan de gemiddelde belastingdruk voor IB-ondernemers lager zijn ten opzichte van een werknemer in loondienst (SEO, 2017).⁶⁸ Een lagere lastendruk kan een compensatie zijn voor het nemen van ondernemingsrisico, maar het is de vraag of die lastendruk niet te laag is geworden en bovendien of de administratieve lasten niet relatief te zwaar zijn.

De FOR bood ruimte voor belastinguitstel. Oneigenlijk gebruik van de FOR was niet uit te sluiten; de reserve kon immers worden aangewend voor andere doeleinden dan oudedagsvoorzieningen (lijfrentes). Dit verlaagt het doelbereik en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid. Er werden dus administratieve lasten en uitvoeringskosten gemaakt voor een ondoeltreffende en ondoelmatige regeling. SEO (2017) ziet afschaffing van de FOR als beleidsoptie vanuit het oogpunt van de ondoelmatigheid van de regeling, de administratieve lasten voor IB-ondernemers en de belastingdienst en de hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten. Tot slot draagt de

⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3 (MvT).

⁶⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3 (MvT).

⁶⁷ SEO Economisch Onderzoek (2017) – Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen.

⁶⁸ SEO Economisch Onderzoek (2017) – Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen.

FOR zelf weinig bij aan ondernemerschap en zijn er alternatieven om een oudedagsvoorziening op te bouwen op een fiscaal gunstigere manier, zoals in de derde pijler.

In de politieke discussie werd de afschaffing van de FOR voorgesteld als (logisch) gevolg van de afschaffing van PEB.⁶⁹ In het licht van het herzien van het uitgangspunt van een fiscale oudedagsfaciliteit waarbij premies beschikbaar blijven voor de onderneming, merkt de staatssecretaris van Financiën bij de bespreking van PEB een mogelijk uitstralingseffect op naar (een mogelijke afschaffing van) de FOR. Een reële oudedagsvoorziening zou buiten de risicosfeer van de onderneming dienen te worden gebracht indien het uitgangspunt werd herzien. Ook daar kwam de ondoelmatigheid van de FOR ter sprake, alsmede mogelijke alternatieven voor de FOR.⁷⁰

4.3 Pensioen in eigen beheer

4.3.1 Keuzeproces en vormgeving

In 2013 wordt afschaffing van PEB nog niet als een beleidsoptie gezien. De staatssecretaris schrijft aan de Tweede Kamer dat aanpassingen in PEB kunnen zien op een andere berekening (commerciële waarde leidend boven fiscale waarde), een herrekening van pensioenaanspraken en het invoeren van een nieuwe vorm van oudedagsreservering waarin het uitgangspunt van eigen beheer behouden blijft, maar wordt losgekoppeld van arbeidsrecht (en sancties) in de loonbelastingsfeer.⁷¹ Het afschaffen van PEB, waarbij DGA's hun pensioen alleen kunnen opbouwen bij een externe verzekeraar, paste niet in het uitgangspunt van een fiscale oudedagsfaciliteit waarbij premies beschikbaar blijven voor de onderneming. De alternatieven zijn hieronder verder uitgewerkt:

1. De fiscale pensioenverplichting voortaan op commerciële grondslagen berekenen. Dit neemt een aantal knelpunten weg, maar behoudt de complexiteit van de berekeningen en zou een totale budgettaire derving van 10 miljard euro met zich brengen, waarvan 950 miljoen euro in het eerste jaar. Als de rente boven de 4 procent uitkomt, ontstaat een vergelijkbare situatie als eerst, namelijk dat de commerciële waarde lager is dan de fiscale waarde;
2. Een herrekening van (de hoogte van) het toegezegde pensioen op basis van de fiscale waarde. Dit zou een eenmalige correctie zijn waarbij de fiscale waarde en de commerciële waarde aan elkaar worden gelijkgesteld, alleen zou het verschil na deze "afstempeling" weer kunnen ontstaan. Ook wordt er slechts uitgegaan van een lager pensioen, wat het draagvlak onder de pensioengerechtigden niet ten goede komt. Dit laatste kan gemitigeerd worden door na afwaardering van de pensioenverplichting de werkgever en de werknemer te verplichten over te stappen naar een systeem met vastgestelde premies (Defined Contribution), maar ook dat is niet zonder knelpunten;
3. Een nieuw systeem waarbij de DGA elk jaar zou kiezen tussen het onderbrengen van het pensioen bij een externe professionele verzekeraar of het vormen van een reserve ten laste van de fiscale winst, maar zonder opbouw van pensioenrechten. In dit systeem kan de vennootschap jaarlijks aan de reserve doteren, maar alleen als er winst wordt behaald. De dotatie zal ook gemaximeerd moeten worden. Er kan dan overwogen worden inhaaldotaties niet mogelijk te maken, omdat er geen pensioenrechten worden opgebouwd, maar wel geldmiddelen voor de vennootschap beschikbaar blijven. Een vennootschap met wisselende winsten zal een lagere reserve opbouwen. Er is in dit systeem ook geen sprake van een (pensioen)aanspraak in de zin van de loonbelasting. In dit systeem is de faciliteit voor de oude dag in eigen beheer fiscaal van aard en geen arbeidsrechtelijke pensioenaanspraak. Deze optie was in 2013 de voorkeursoptie van de staatssecretaris.

⁶⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 108.

⁷⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 117.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 75.

In 2015 heeft de staatssecretaris de derde optie en een nieuwe oplossingsvariant voor PEB onderzocht.⁷² In de brief van 3 juli 2015 wordt de nadere uitwerking gegeven van twee opties: de oudedagsbestemmingsreserve (OBR, optie 3 in de voorgaande alinea) en het oudedagssparen in eigen beheer (OSEB)⁷³ (dit betreft een variant op de beschikbarepremieregeling met een vast oprentingspercentage⁷⁴). Om tot de uitwerking van de varianten te komen zijn overleggen gevoerd met verschillende belanghebbenden. De varianten zijn uiteindelijk getoetst op de volgende criteria:

- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
- Uitvoerbaar en begrijpelijk voor zowel DGA als belastingdienst;
- Beëindiging ingewikkelde verschillen tussen fiscale en civiele waarderingsregels;
- Beschikbaarheid van door DGA ingelegde middelen voor (financiering van) de eigen onderneming;
- Regeling voor (potentiële) nabestaanden;
- Budgettair haalbaar.

Uit de analyse volgt dat het OSEB de meest wenselijke optie is omdat dit aan alle criteria voldoet, behalve het criterium vereenvoudiging wet- en regelgeving.

Hoewel het OSEB steun vindt in de Kamer wordt ook de mogelijkheid van afschaffing besproken. De analyse is met de Kamer besproken door de staatssecretaris. De algemene visie was dat er een voorkeur was voor het OSEB, maar dat het alternatief van volledige afschaffing ook onderzocht moest worden.⁷⁵ De staatssecretaris ging in op het alternatief van afschaffen, en besprak ook enkele ontwikkelingen, zoals dat het animo van DGA's voor PEB al aan het dalen was, het PEB niet meer zo voordelig was als bij de invoering ervan vanwege ontwikkelingen in de vennootschapsbelasting en loonbelasting en de afkoopmogelijkheden niet meer zo ruim waren als bij de invoering. Anderzijds moest ook bij afschaffing nagedacht worden over de bestaande gevallen; een stop op de opbouw was mogelijk, maar een onmiddellijke verplichting tot afkopen of onderbrengen onder iets anders zou te drastisch zijn.

De staatssecretaris bespreekt de mogelijkheid van kortingen voor pensioenafkoop in geval van uitfasen van PEB.⁷⁶

In de bespreking met de Kamer geeft de staatssecretaris aan dat kortingen de pensioenafkoop aantrekkelijker zouden kunnen maken en de belastingopbrengsten naar voren zouden halen. In die situatie heeft de staatskas een voordeel omdat de inning van belasting nu plaatsvindt in plaats van bij de pensioenuitkering, en de DGA ook omdat die van het probleem af kan zijn. Daarnaast zou de belastingdienst ook af zijn van een van de grootste uitvoeringsknelpunten.

In 2016 heeft de staatssecretaris besloten om het PEB uit te faseren.⁷⁷ De staatssecretaris stelt dat het uitgangspunt van een fiscale oudedagsfaciliteit waarbij premies beschikbaar blijven voor de onderneming ter discussie staat. Zowel in de Kamer als in de wetenschap, de ambtenarij en vanuit belastingplichtigen (en adviseurs) zou een roep zijn gedaan voor afschaffing. De geluiden uit de wetenschap constateerden dat pensioenen buiten de beschikkingsmacht van de betrokkenen en buiten de risicosfeer van de onderneming moeten zijn. Het willen van

⁷² Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 104.

⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33752, nr. 94.

⁷⁴ Dit betreft het opbouwen van een pensioen waarin geen verplichtingen worden opgebouwd die uitstijgen boven de fiscale waarde. Wat in de pensioenpot zit is het enige geld dat beschikbaar is voor het pensioen.

⁷⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 108.

⁷⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 108.

⁷⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 122.

zowel pensioen als de financiering (in de onderneming) zou niet fiscaal gefaciliteerd moeten worden.⁷⁸ Immers, als de onderneming onvoldoende middelen ter dekking heeft is feitelijk geen sprake van een oudedagsvoorziening. Een (gedeeltelijke) afwenteling op de maatschappij is dan niet ondenkbaar (te denken valt aan het gebruik van publieke regelingen zoals toeslagen, bijstand etc.). Daarnaast gaven belastingplichtigen aan af te willen van de dividendklem en de complexiteit van de regeling. De staatssecretaris concludeert dat afschaffing de grootste vereenvoudiging zou bewerkstelligen voor alle partijen.⁷⁹

Daarbij was er ook het inzicht dat een reële oudedagsvoorziening buiten de risicosfeer van de onderneming hoort. Als de onderneming onvoldoende middelen ter dekking heeft, is er geen reële oudedagsvoorziening en vindt er mogelijk tevens een (gedeeltelijke) afwenteling op de maatschappij plaats (bijstandsuitkering en andersoortige bijdragen).

De uitfasering is als volgt vormgegeven:⁸⁰

- Een fiscaal geruisloze afstempeling (van de commerciële naar de fiscale balanswaarde);
- De termijn waarbinnen het PEB fiscaal geruisloos kan worden afgekocht betreft drie jaar.⁸¹
 - Er geldt een staffel voor het afkopen: in 2017 geldt een korting van 34,5 procent op de grondslag, in 2018 een korting van 25 procent en in 2019 een korting van 19,5 procent;
- Na het afstempelen kan ook gekozen worden voor het overstappen naar de spaarvariant. Bij het overstappen naar de spaarvariant vindt belastingheffing pas plaats in de uitkeringsfase.

4.3.2 Effecten

Het uitfaseren van het PEB vereenvoudigt het stelsel voor oudedagsvoorzieningen voor DGA's. De DGA's met een PEB worden zo bevrijd van de dividendklem door het afstempelen van de commerciële naar de fiscale balanswaarde. Dit betekent een aanzienlijke tegemoetkoming in de loonbelasting. DGA's hebben de optie gekregen om het PEB af te kopen of over te stappen naar een spaarvariant. Daarnaast bestaan er meerdere opties voor een oudedagsvoorziening, het opbouwen van pensioen/oudedagsvoorziening bij een externe verzekeraar is niet verplicht. Winsten kunnen op een later moment ook als dividend worden uitgekeerd, in de pensioenfase bijvoorbeeld.

4.4 Fiscale oudedagsreserve

4.4.1 Keuzeproces en vormgeving

In verschillende evaluaties en ambtelijke rapporten is een aanpassing of afschaffing van de FOR als beleidsoptie genoemd. Een mogelijke versobering van de FOR was al ter sprake gekomen bij de behandeling van het PEB. Een gelijktijdige versobering of afschaffing van zowel de FOR als het PEB zou echter mogelijk tot teveel weerstand hebben geleid. Uiteindelijk is gekozen om eerst met het PEB te beginnen (omdat daar de noodzaak tot aanpassing het grootst was).

⁷⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. F.

⁷⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 108 (Brief van de staatssecretaris van Financiën).

⁸⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 122.

⁸¹ Initieel zou de afkoopperiode maar één jaar zijn, op verzoek van de Kamer is dit verlengd naar drie jaar (Kamerstukken II 2015/16, 34302, nr. 117).

- De Commissie Dijkhuizen (2013) heeft voorgesteld om een sanctie toe te passen wanneer de FOR niet wordt gebruikt voor de aankoop van een lijfrente. Dit zou het oneigenlijke gebruik van de FOR moeten verminderen en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid verhogen.
- SEO (2017) stelde dat afschaffing de beste optie is voor vereenvoudiging.
- Het ambtelijke rapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel van het ministerie van Financiën (2020) stelde in fiche 116 ook voor om de FOR af te schaffen, mede om de complexiteit voor de belastingdienst te verlagen. Het is een vereenvoudiging van het toezicht.
- Ook in Kamerstukken I 2021/22, 35572, AC, wordt (naar aanleiding van een onderzoek naar een meer neutrale behandeling van ondernemers in de IB en Vpb) de optie van het afschaffen van de mogelijkheid om de FOR op te bouwen aangehaald en daarbij wordt ook verwezen naar fiche 116 van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.
- De Raad van State adviseert ook afschaffing van de FOR mede omdat in de Wet toekomst pensioenen de fiscale ruimte voor de derde pijler wordt vergroot.

Na de uitfasering van het PEB in 2017, en het advies van de Raad van State van 16 februari 2022 is de FOR meer nadrukkelijk in beeld gekomen als mogelijke vereenvoudiging, onder meer ook vanwege de bovenstaande conclusies.

Voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening zijn er andere opties mogelijk voor ondernemers, bijvoorbeeld het sparen in de derde pijler (kwalificerende lijfrenteproducten) en de stakingswinstlijfrente.

Het voordeel hiervan is dat de lijfrente z'n waarde behoudt, bij de FOR was dit niet noodzakelijk het geval, want bijvoorbeeld bij financiële tegenspoed kon de FOR worden aangesproken om verplichtingen na te komen (ministerie van Financiën, 2020).

De gekozen vormgeving is uitfasering van de FOR per 1 januari 2023 door dotaties niet langer toe te staan.

Per 2023 kan de FOR niet verder worden opgebouwd, maar ondernemers kunnen de FOR op basis van de bestaande regels afbouwen. De ondoelmatigheid van de FOR, de ongelijke fiscale behandeling tussen werknemers en ondernemers, tezamen met de vergrote fiscale ruimte in de derde pijler waren uiteindelijk genoeg om te kiezen voor uitfasering.⁸²

4.4.2 Effecten

De raming was dat de afschaffing van de FOR een structurele opbrengst van euro 80 miljoen per jaar zou opleveren (Bouwstenenrapport, 2020). Daarnaast bespaart de belastingdienst uitvoeringskosten en besparen ondernemers administratieve lasten. Omdat er voldoende alternatieven zijn om een (reële) oudedagsvoorziening op te bouwen, was de verwachting dat ondernemers hierin niet gehinderd worden door het afschaffen van de FOR. Met de Wet toekomst pensioenen wordt de fiscale ruimte voor de derde pijler vergroot, hetgeen dus de mogelijkheid biedt om fiscaal gefaciliteerd een oudedagsvoorziening van voldoende grootte op te bouwen.

⁸² Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3 (MvT).

4.5 Lessen

4.5.1 Pensioen in eigen beheer

Waarderingsstelsels waarbij de fiscale waarde af kan wijken van de commerciële waarde dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. De grootste problematiek van het PEB betrof het gat tussen de commerciële en fiscale waarde. Dit had allerlei gevolgen voor de ondernemingen waaronder een klem op de dividenduitkeringen en negatieve invloed op de economische positie van de bv's (niet aan de pensioenverplichtingen kunnen voldoen).

Regelingen die onvoldoende steun meer vinden in de doelgroep dienen te worden herzien. Het PEB had ten tijde van het vereenvoudigingstraject aan populariteit verloren. Dit kwam onder andere door fiscale ontwikkelingen in de vennootschapsbelasting en loonheffing. Aangezien het voordeel van het PEB langzamerhand afnam, werd het steeds minder de moeite waard voor DGA's met een bv om de complexiteit van het PEB aan te gaan.

Een reflectie op gehanteerde uitgangspunten kan leiden tot nieuwe inzichten. Initieel was de opdracht om een oplossing te bedenken die het PEB zou vereenvoudigen. Dit was in lijn met het uitgangspunt van een fiscale oudedagsfaciliteit waarbij premies beschikbaar blijven voor de onderneming. De optie voor afschaffing kwam pas ter sprake toen het uitgangspunt ter discussie werd gesteld. Van belang was het inzicht dat een reële oudedagsvoorziening buiten de risicosfeer van de onderneming hoort. Uiteindelijk was afschaffing in dit geval de optie met de grootste vereenvoudiging.

4.5.2 Fiscale oudedagsreserve

Mogelijkheden tot ongerechtvaardigd uitstel van belastingheffing dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. De FOR kon aangewend worden voor andere doeleinden dan een oudedagsvoorziening. Bij de mogelijkheid tot belastinguitstel speelt niet alleen een mogelijkheid tot uitstel in de tijd, maar ook om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van het progressieve aspect van het belastingstelsel (bij dotatie een hoger (aftrek)tarief dan bij vrijval FOR of bij genieten FOR-lijfrente).

Belastingregelingen dienen oneigenlijk gebruik tegen te gaan. In 2012 werd al opgemerkt dat de regeling oneigenlijk gebruikt wordt, maar dat daar geen sanctie aan verbonden was. Er is meerdere keren voorgesteld om de FOR enkel te laten gelden voor gevallen waar de FOR wel in bijvoorbeeld een lijfrente wordt omgezet. Door het oneigenlijke gebruik niet tegen te gaan ontstaan situaties waarbij een IB-ondernemer een lagere belastingdruk ervaart dan een werknemer in loondienst, hetgeen haaks staat op het oorspronkelijke doel van de FOR.

De regeling met het meeste draagvlak voor aanpassing eerst vereenvoudigen is beter dan twee politiek gevoelige vereenvoudigingen in dezelfde sfeer tegelijkertijd proberen te regelen. Het PEB en de FOR kwamen rond hetzelfde moment in beeld voor vereenvoudiging. Ingeschat werd dat er mogelijk onvoldoende draagvlak was voor een versobering van beide regelingen tegelijkertijd. Om die reden is gekozen om het PEB eerst te vereenvoudigen, gelet op het feit dat de wens voor vereenvoudiging vanuit alle partijen kwam. De vereenvoudiging van de FOR moest daardoor op zich laten wachten.

Vereenvoudiging volgde bij eerstvolgende aanknopingspunt; het advies van de Raad van State. Bij de behandeling van het PEB werd duidelijk dat het uitgangspunt van een fiscale oudedagsfaciliteit waarbij premies beschikbaar blijven voor de onderneming langzaam verlaten werd. Na de uitfasering van het PEB in 2017, kwam de Raad van State op 16 februari 2022 met het advies om de FOR af te schaffen, gelet op de uitbreiding van de oudedagsvoorzieningsmogelijkheden in de derde pijler. Hierna is de vereenvoudiging van de FOR in gang gezet, waarbij er nu voldoende draagvlak voor aanpassing bleek te zijn.

5 Uniformering loonbegrip

5.1 Omschrijving beleidsdomein

Over het loon worden loonbelasting en verschillende premies geheven. Werknemers zijn over (een deel van) hun loon uit een dienstbetrekking naast loonbelasting ook premies voor de volksverzekeringen verschuldigd. De werkgever is verder nog premies voor de werknemersverzekeringen en de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) verschuldigd. Deze premies zijn inkomensafhankelijk.

Werkgevers houden deze belastingen en premies in op het loon. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het administreren, inhouden en afdragen van de loonbelasting. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het administreren en afdragen van de premies voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdragen voor de Zvw. Sommige (grote) werkgevers doen dit zelf, terwijl de meeste andere werkgevers dit uitbesteden.

Tot 2013 werden voor de loonbelasting en voor de premieheffing verschillende loondefinities gehanteerd. Er waren drie loondefinities: het loon voor de loonbelasting en de volksverzekeringen, het loon voor de werknemersverzekeringen en het loon voor de Zvw. Op basis van het loon voor de loonbelasting en de volksverzekeringen werd berekend hoeveel loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen ingehouden en afgedragen moest worden (AOW, Anw en Wlz). Het loon voor de werknemersverzekeringen diende als basis om de hoogtes van de uitkeringen voor de werknemersverzekeringen vast te stellen. Over het loon voor de Zvw werd de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw geheven. Deze bijdrage was onderdeel van de financiering van de zorgverzekeringen.

Verschiedende loondefinities waren een bron van administratieve lasten voor werkgevers en zorgden voor een ingewikkeld loonstrookje. Verschillen tussen de loon- en premieheffing maken het stelsel minder transparant en zorgen daardoor voor extra administratieve lasten voor werkgevers. Voor een groot deel zijn deze verschillen echter te automatiseren in de salarisadministratie (SZW & Financiën, 2007). Daarnaast maken de verschillende loondefinities het loonstrookje van werknemers ingewikkeld en lastig te begrijpen.

5.2 Ontstaan complex beleid

Binnen het Nederlandse fiscale stelsel en sociale zekerheidsstelsel worden verschillende doelen nagestreefd. Aan de ene kant kennen we de loonbelasting, een van de belangrijkste bronnen van inkomsten voor de overheid, wat is gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de overheid belasting heft op basis van iemands vermogen om te betalen, waarbij in het Nederlandse stelsel hogere inkomens zwaarder worden belast dan lagere inkomens. Dit systeem is bedoeld om een zekere mate van herverdeling van welvaart te realiseren. Aan de andere kant zijn de premies voor werknemersverzekeringen, zoals de Werkloosheidswet (WW) en de Zvw, gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Dit houdt in dat de premies die werkgevers betalen, worden gebruikt om een gemeenschappelijk risico te dekken. In dit systeem dragen werkgevers een premie af die werknemers verzekert tegen inkomensverlies bij bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het doel hiervan is om werknemers te beschermen tegen onvoorziene omstandigheden die hun inkomen zouden kunnen aantasten.

Deze verschillende doelen hebben geleid tot een diverse en soms complexe set van loonbegrippen.

Hierdoor kan het zijn dat het loon dat voor de loonbelasting in aanmerking komt, verschilt van het loon dat relevant is voor de berekening van sociale premies. Dit zorgt ervoor dat werkgevers en werknemers te maken hebben met verschillende definities van loon, afhankelijk van het doel waarvoor het loon wordt gebruikt. Hierbij speelt ook een rol dat de loonbelasting valt onder het beleidsdomein van het ministerie van Financiën en de verzekeringen onder het beleidsdomein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Door verkokering hebben departementen niet altijd voldoende oog gehad voor het ontstaan van complexiteit door het hanteren van verschillende loonbegrippen.

5.3 Aanleiding vereenvoudiging

Vereenvoudiging van het loonbegrip kwam voort uit een breed gedragen wens van de Tweede Kamer om te komen tot een eenvoudiger loonstrook voor werknemers en een simpelere loonaangifte voor werkgevers.

Omdat er verschillende definities van loon werden gehanteerd, moesten werkgevers al deze loonbegrippen afzonderlijk administreren en doorgeven. Dit werd door werkgevers als een aanzienlijke belasting ervaren. Daarnaast zorgde de diversiteit in loonbegrippen voor ingewikkelde loonstrookjes. Op de loonstrookjes van werknemers werd onderscheid gemaakt tussen de drie verschillende loonbegrippen: het loon voor de loonbelasting en volksverzekeringen, het loon voor de werknemersverzekeringen en het loon voor de Zvw. Deze complexiteit maakte de loonstrookjes moeilijk te begrijpen voor werknemers, wat bijdroeg aan de verwarring en het gebrek aan transparantie.

Vereenvoudiging van de loonstrook paste ook in een breed gedragen beleidskoers van kabinet

Balkenende IV gericht op het verlagen van administratieve lasten. Een van de doelen in het coalitieakkoord was om de administratieve lasten voor werkgevers met 25 procent te verlagen. In dezelfde periode werd ook door de Tweede Kamer, in de vorm van een motie van Omtzigt, Cramer en Tang, benadrukt dat het verschil in loonbegrippen een van de grootste oorzaken was van administratieve lasten en dat het aan de begrijpelijkheid van loonstrookjes aanzienlijk in de weg stond.⁸³ Zowel bij coalitie- als oppositiepartijen ontstond draagvlak voor vereenvoudiging van het loonbegrip.

5.4 Keuzeproces en vormgeving

De harmonisatie van het loonbegrip in de loonbelasting en premieheffing paste in een trend van vereenvoudiging in de loonbegrippen.

Reeds in 2005 werd met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een uniform loonbegrip voor de inkomensafhankelijke regelingen geïntroduceerd. In datzelfde jaar werden met de Wet Walvis bovendien de loonbegrippen voor de loonbelasting en premieheffing vereenvoudigd en deels geharmoniseerd. Via de Coördinatiewet Sociale Verzekering werden in 2006 de heffing en inning van de premies werknemersverzekering samengevoegd met die van de loonbelasting en premies volksverzekeringen. In 2007 werd via het Wijzigingsplan "Paarse krokodil" een aantal overige regelingen in het loondomein vereenvoudigd. In 2010 werden vervolgens de inkomensbegrippen in de werknemersverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsregelingen geharmoniseerd. Ook na invoering van de Wet ULB werd nog verder gewerkt aan de harmonisatie van de loonbegrippen (zie bijv. het eindrapport van de werkgroep Harmonisatie loonbegrippen, 2016).

⁸³ Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 59

In de jaren voorafgaand aan de invoering van de Wet ULB werden al eerste stappen gezet in de harmonisatie van het loonbegrip. In de rapporten 'Het loont de moeite' van de Werkgroep Loonbegrip (2000) en de Verkenning Vereenvoudiging Premieheffing (2007) waren enkele voorstellen gedaan voor vereenvoudigingen in de loonbegrippen voor de loonbelasting en premieheffing, waaronder:

- Vereenvoudiging premieheffing:
 - Herziening dagloonsystematiek (ingevoerd met Wet Walvis);
 - Gelijktrekken premieheffingssystematiek (ingevoerd met Wet Walvis);
 - Invoeren polisadministratie (ingevoerd met Wet Financiering sociale verzekeringen);
 - WW-franchise afschaffen (onderdeel van Wet ULB);
 - Van premiedagloon naar premiejaarloon (ingevoerd met Wet Financiering sociale verzekeringen);
- Vereenvoudiging loonheffing:
 - Aanpassing belaste en onbelaste vergoedingen (ingevoerd met Wijzigingsplan "Paarse Krokodil");
- Harmonisatie tussen loon- en premieheffing:
 - Samenvoegen loon- en premieheffing in één heffingsinstrument (ingevoerd met Wet Financiering sociale verzekeringen);
 - Dagloon in de loonheffing.

De Wet ULB introduceerde één loonbegrip voor de loonbelasting en premieheffing. Door de Wet ULB zou voortaan eenzelfde loonbegrip worden gehanteerd voor de heffing van de loonbelasting, de premies voor de volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zwv. Concreet zorgde dit wetsvoorstel ervoor dat de volgende zogenoemde 'discoördinatiepunten' werden weggenomen:

1. De bijtelling privégebruik auto;
2. De inleg en opname levensloop;
3. Het werknemersdeel premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en franchise;
4. De inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

Daarnaast zorgde de Wet ULB voor verdere vereenvoudiging in de heffingssystematiek. Zo werd met de wet het maximale inkomen waarover premies voor de werknemersverzekeringen afgedragen moesten worden gelijkgetrokken met dat van de inkomensafhankelijke bijdrage Zwv. Bovendien werd de franchise voor de berekening van de door de werkgever verschuldigde Awf-premie afgeschaft, waardoor de premies voor alle werknemersverzekeringen over dezelfde grondslag werden geheven.

De Wet ULB vereenvoudigde de loonstrook. Tabel 5.1 geeft de opbouw van de loonbegrip voor en na invoering van de Wet ULB weer. Door de Wet ULB zijn het loon voor de werknemersverzekeringen en het loon Zorgverzekeringswet als aparte begrippen komen te vervallen. Daarnaast is de werknemersbijdrage premie Awf afgeschaft. De inleg en opname van de levensloop, de bijtelling privégebruik auto en de inkomensafhankelijke bijdrage Zwv zijn onder een uniforme heffingsgrondslag gebracht.

Tabel 5.1 Wet ULB vereenvoudigt de loonstrook

Loonbegrippen vóór invoering Wet ULB (2013)	Loonbegrippen vanaf invoering Wet ULB (2013)
Brutoloon	Brutoloon
Minus pensioenpremie werknemer	Minus pensioenpremie werknemer
Loon voor de werknemersverzekeringen	
Minus inhouding levensloop	Minus inhouding levensloop
Minus werknemersbijdrage premie Awf	
Plus opname levensloop	Plus opname levensloop
Plus bijtelling privégebruik auto	Plus bijtelling privégebruik auto
Loon Zorgverzekeringswet (ZVW)	
Plus vergoeding werkgeversbijdrage ZVW	Plus vergoeding werkgeversbijdrage ZVW
Loon voor loonbelasting en volksverzekeringen	Loon voor loonbelasting en volksverzekeringen
Minus loonheffing	Minus loonheffing
Nettoloon	Nettoloon

Bron: Panteia (2017)

Ondanks vertragingen, werd de Wet ULB in 2013 toch ingevoerd. Nadat het Kabinet Balkenende IV in 2010 viel, werd het wetsvoorstel ULB controversieel verklaard. Hiermee ontstond een risico dat het wetgevingstraject lange tijd stil zou komen te liggen, maar het opvolgende kabinet (Rutte I) pakte het wetsvoorstel weer op. Deze wet paste goed in hun streven om de administratieve lasten met 10 procent te verminderen. In 2011 werd echter alsnog besloten invoering van het wetsvoorstel uit te stellen, ditmaal om uitvoeringstechnische redenen. Om te voorkomen dat de belastingdienst gelijktijdig twee grote wijzigingen moest doorvoeren, werd invoering van de Wet ULB een jaar vertraagd. De behandeling in de Tweede Kamer werd echter niet uitgesteld en nog in 2011 werd het wetsvoorstel behandeld en goedgekeurd in de Tweede Kamer.

Volledige uniformering van het gehanteerde loonbegrip in de loon- en premieheffing werd gezien als eerste stap richting zogenoemde 'loonsomheffing'. De administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven van de Wet ULB werd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel in 2009 geschat op circa 380 miljoen euro.⁸⁴ Daarbij werd verondersteld dat de uniformering van het loonbegrip gecombineerd zou worden met verdere vereenvoudiging, zoals een loonsomheffing. Invoering van de loonsomheffing heeft echter geen doorgang gevonden. Er is na behandeling van de Wet ULB wel een verkenning gedaan naar de mogelijkheden voor het invoeren van een loonsomheffing.⁸⁵ Uit die verkenning bleek echter dat loonsomheffing zou leiden tot een verschuiving van de administratieve lasten van werkgevers naar burgers en uitvoeringsorganisaties. Loonsomheffing zou er namelijk toe leiden dat bijna iedereen in Nederland belastingaangifte zou moeten gaan doen. Voordat loonsomheffing zou kunnen worden ingevoerd, was daarom eerst verdere vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke regelingen vereist.⁸⁶

⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3⁸⁵ Kamerstukken I 2011/12, 33 003, nr. P⁸⁶ Kamerstukken I 2011/12, 33 003, nr. P

Bij het opstellen van de Wet ULB is er een afruil gemaakt tussen doenlijkheid/eenvoud en herverdeling. Er is gekozen voor het vergroten van de eenvoud in de vorm van lastenverlichting voor werkgevers en een efficiëntere loonaangifteketen voor de belastingdienst en UWV. Daarbij zijn de gevolgen voor herverdeling voor lief genomen. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de inkomenseffecten van de Wet ULB naar verwachting voor ongeveer 88 procent van alle huishoudens tussen de -1,5 en +1,5 procent zouden liggen.⁸⁷ Hierbij valt overigens op dat de positieve inkomenseffecten relatief vaker voorkomen bij lage en middeninkomens dan bij hoge inkomens. Verder valt op dat de inkomenseffecten zijn berekend over twee afzonderlijke jaren (omdat de wet in twee termijnen is ingevoerd). Dat maakt de inkomenseffecten bijzonder complex om te interpreteren.

5.5 Effecten vereenvoudiging

De Wet ULB heeft de loonstrook begrijpelijker gemaakt voor werknemers. Door het wegnemen van de vier discoördinatiepunten en het daarmee gelijktrekken van de diverse loonbegrippen, zijn de loonbelasting en premieheffing eenvoudiger geworden. Het feit dat alle heffingen nu over dezelfde grondslag worden berekend, heeft de loonadministratie gestroomlijnd (Panteia, 2017). Daarnaast is de loonstrook eenvoudiger geworden voor werknemers. Dit heeft echter niet geleid tot een structurele daling in het aantal vragen dat werkgevers ontvangen over de loonstroken (Panteia, 2017).

Toch zijn er verschillende factoren die de ervaren vereenvoudiging beperken. Ten eerste verandert de Wet ULB niets aan het aantal of de duur van de benodigde handelingen voor de loonaangifte. Uit een enquête van Panteia (2017) onder 797 werkgevers blijkt dat voor 95 procent van de werkgevers de tijd die zij besteden aan de loonadministratie niet is verminderd door de Wet ULB. Dit komt doordat de loonadministratie grotendeels geautomatiseerd is, waarbij de gegevensverwerking in de loonaangifte automatisch verloopt. Ten tweede blijven er in de praktijk verschillende loonbegrippen bestaan. UWV hanteert nog steeds het sociale verzekeringsloon, pensioenfondsen en verzekeraars gebruiken deels hun eigen loonbegrippen, en cao's en bedrijfstakregelingen hanteren soms ook afwijkende definities. Hoewel de belastingdienst het loon voor de loonbelasting en volksverzekeringen als basis neemt, worden er in de praktijk nog zes verschillende loonbegrippen gebruikt.

Opvolgende wetgeving hanteert niet altijd het uniforme loonbegrip, waardoor de complexiteit weer toeneemt. Sinds de invoering van de Wet ULB zijn bij nieuwe wetten regelmatig weer andere loonbegrippen geïntroduceerd, zonder rekening te houden met eerdere beleidsvoornemens om de loonadministratie te vereenvoudigen. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de premiedifferentiatie voor de Awf en Aof. Dit heeft de originele vereenvoudiging van de Wet ULB deels teniet gedaan. De hoge omloopsnelheid van medewerkers binnen ministeries draagt hieraan bij, doordat kennis over eerdere wetten verloren gaat wanneer betrokken ambtenaren vertrekken. Daarnaast leidt verkokering binnen departementen tot miscommunicatie tussen beleidsmakers en wetgevers. Bij departementen waar beleidsmedewerkers niet zelf de wetteksten opstellen, sluiten nieuwe wetten niet altijd aan op de beleidsintenties. Ook dat kan de complexiteit van wetgeving verhogen.

⁸⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3

De Wet ULB heeft geen invloed gehad op de beslissing van bedrijven om de loonadministratie zelf te voeren. De verwachte besparing op de administratieve lasten van werkgevers uit de Memorie van Toelichting van de Wet ULB, was deels gebaseerd op een verwachting dat meer werkgevers zelf hun loonadministratie zouden gaan uitvoeren.⁸⁸ Uit de evaluatie van Panteia (2017) blijkt dat slechts 5 procent van de bedrijven die hun loonadministratie uitbesteedden, overwoog om deze in eigen beheer te nemen. Het percentage bedrijven dat de loonadministratie uitbesteedde was zelfs gestegen van 87 procent in 2012 naar 89 procent in 2017, vooral onder kleinere bedrijven. De Wet ULB heeft dus niet geleid tot een stijging in het aantal werkgevers dat zelf de loonadministratie uitvoert.

Er zijn wel inkomenseffecten zichtbaar. Het CPB toont aan dat het mediane inkomenseffect voor inkomens tot 350 procent van het WML positief was, terwijl het effect voor hogere inkomens nul was (CPB, 2013). Ten opzichte van de verwachte inkomenseffecten uit de Memorie van Toelichting, bleek het aandeel huishoudens met grotere positieve inkomenseffecten van meer dan 1,5 procent groter dan vooraf was gedacht. Gepensioneerden zagen hun inkomens daarentegen in 2013 dalen, maar zij hadden in 2012 al een voordeel gehad dat dit verlies compenseerde. IB-ondernemers, DGA's en gepensioneerden jonger dan 65 jaar waren de groepen die er vooral op achteruit gingen. In algemene zin moet hierbij wel worden opgemerkt dat deze effecten gemiddelden betreffen en individuele situaties konden afwijken.

5.6 Besparing uitvoeringskosten

De besparing op uitvoeringskosten voor werkgevers blijkt beperkt. Voor 95 procent van de werkgevers die de loonadministratie in eigen beheer uitvoeren, is de tijd die zij hieraan besteden niet afgenomen door de Wet ULB (Panteia, 2017). Slechts een klein deel van de werkgevers ervaart minder tijdsdruk (3 procent), terwijl 2 procent aangeeft juist meer tijd te besteden aan de loonadministratie. Ook de kosten voor uitbesteding aan intermediairs zijn niet significant veranderd. Slechts 2 procent van de werkgevers die de administratie uitbesteden, meldt dat de kosten zijn gedaald, terwijl 4 procent een stijging rapporteert. Intermediairs geven aan dat zij geen verlaging in kosten hebben ervaren die zou rechtvaardigen om het onderhoudscontract met klanten aan te passen (Panteia, 2017).

De uniformering van het loonbegrip is vooral zichtbaar in de loonberekening en de presentatie op de loonstrook. Een groot deel van de werkgevers doet dit echter niet zelf. Van de bedrijven die hun loonadministratie wel zelfstandig uitvoeren, maakt bovendien 97 procent gebruik van externe software (Panteia, 2017). Deze bedrijven geven aan dat wijzigingen in wet- en regelgeving jaarlijks automatisch worden doorgevoerd in de software, zonder extra kosten, omdat dit is inbegrepen in de jaarlijkse licentie- en servicekosten.

De Wet ULB is uitvoerbaar en handhaafbaar voor de belastingdienst. Dat werd althans geconstateerd in de Memorie van Toelichting van de wet.⁸⁹ De uitvoeringskosten voor de belastingdienst zouden bovendien iets afnemen. Hoewel het wegnemen van een deel van de discoördinatiepunten (het privégebruik van een auto en de inleg en opname van de levensloop) structureel de jaarlijkse uitvoeringskosten zou verhogen met 0,8 miljoen euro, zou de invoering van een werkgeversheffing in het kader van de Zvw daarentegen leiden tot structureel lagere uitvoeringskosten, ter waarde van ongeveer 1,5 miljoen euro. Tot slot vereiste de invoering van de Wet ULB enkele eenmalige systeemaanpassingen voor de belastingdienst, ter waarde van ongeveer 0,7 miljoen euro.

⁸⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3

⁸⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3

5.7 Lessen

Betrek de doelgroep vroegtijdig in het wetgevingsproces. Hoewel het ministerie sinds kort een doenvermogenstoets uitvoert, worden hierbij vaak 'experts' geraadpleegd in plaats van de daadwerkelijke betrokken doelgroepen. Om echte vereenvoudiging te realiseren, is het van belang dat de wet rekening houdt met de doelgroep. Bij de Wet ULB gaat het dan met name om werkgevers en intermediairs, die in de gesprekken die wij hebben gevoerd aangeven dat het nuttig zou zijn om al in een vroeg stadium te worden geraadpleegd over de uitvoerbaarheid van nieuwe wetsvoorstellen. Dat kan helpen voorkomen dat nieuwe wetten moeilijk of helemaal niet uitvoerbaar blijken te zijn, en dat de gegevenseisen in het kader van de loonaangifte te belastend worden waardoor de kwaliteit van de gegevens afneemt. Het klankbordoverleg van het Team Ondersteuning Softwareontwikkelaars (OSWO), waarin de belastingdienst en softwareontwikkelaars bespreken hoe wetswijzigingen in de salarisssoftware kunnen worden verwerkt, wordt beschouwd als een stap in de goede richting.

Faciliteer betere afstemming tussen departementen en uitvoering. Vroegtijdige en structurele afstemming tussen departementen en de belastingdienst is essentieel. De belastingdienst voert weliswaar altijd een uitvoeringstoets uit om de capaciteit en uitvoerbaarheid van de wetgeving te beoordelen, inclusief de haalbaarheid voor de betrokken doelgroep (zoals salarisadministrateurs en werkgevers), maar er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de adviezen die daaruit voortkomen. Vroege betrokkenheid van de uitvoering kan helpen om knelpunten te voorkomen.

Voor zowel de uitvoering als de werkpraktijk is beleidsstabiliteit van groot belang. Op het terrein van inkomensbeleid vinden veel wijzigingen plaats, maar weinig grote fundamentele herzieningen. De belastingdienst geeft aan dat de huidige IT-systemen moeite hebben met het verwerken van die frequente beleidswijzigingen. Eigenlijk zouden ze een periode van vijf jaar zonder nieuwe beleidswijzigingen nodig hebben om systemen te vernieuwen. Hiervoor is echter voldoende IT-capaciteit nodig, die momenteel volledig wordt ingezet om de constante stroom aan beleidswijzigingen uitvoerbaar te maken. Ook salarisadministrateurs ervaren problemen door de frequente wijzigingen in het beleid. Deze veranderingen dwingen hen om hun geautomatiseerde processen voortdurend aan te passen, werkgevers om aanvullende gegevens te vragen en tal van vragen te beantwoorden over de gevolgen van het nieuwe beleid. Dit brengt veel tijd en administratieve lasten met zich mee voor de doelgroep. Salarisadministrateurs geven dan ook de voorkeur aan minder frequente beleidswijzigingen, omdat dit de uitvoerbaarheid aanzienlijk zou verbeteren.

Voorkom verkoking tussen departementen. Verschillende departementen hanteren en prefereren verschillende loonbegrippen, wat leidt tot complexiteit. Het uniforme loonbegrip valt onder de verantwoordelijkheid van Financiën, terwijl SZW zich bezighoudt met premieheffing en VWS met zorgpremies. Elk departement stelt andere eisen aan loongegevens en heeft verschillende doelen, wat de situatie onnodig ingewikkeld maakt. Een betere samenwerking over de departementale grenzen heen zou wenselijk zijn om vereenvoudiging te bevorderen.

Voorkom ook verkoking binnen departementen. Bij SZW ontwikkelen beleidsmedewerkers het beleid, terwijl de wetgevers verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de wetten. Dit kan problemen veroorzaken, omdat de uiteindelijke wetgeving vaak niet volledig aansluit op de beleidsintenties, wat knelpunten in de uitvoering oplevert. Bij het ministerie van Financiën zijn de beleidsmedewerkers zelf ook verantwoordelijk voor de wetteksten. Dat model zouden ook andere departementen kunnen hanteren om de wetgeving en beleidsintenties beter op elkaar aan te laten sluiten.

Borg het collectief geheugen binnen departementen. Inspanningen om te komen tot een uniform en eenvoudiger loonbegrip zijn in het verleden tenietgedaan door bij de introductie van nieuw beleid na 2013, zoals de premiedifferentiatie voor de Awf en Aof, weer andere loonbegrippen te introduceren. Dit vraagt om een betere borging van het collectief geheugen binnen departementen, bijvoorbeeld door beleidsmedewerkers langer in hun functie te houden of door de afstemming te verbeteren tussen directies die met aanpalend beleid bezig zijn.

Ontwikkel één portaal voor aanlevering van loongegevens. Intermediairs pleiten ervoor dat UWV, pensioenfondsen en sociale verzekeraars één uniform loonbegrip en vergelijkbare looneisen hanteren. Momenteel gebruiken deze instanties net andere definities en eisen, wat leidt tot inefficiënties in de loonadministratie. Een uniforme aanpak zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden via één centraal portaal voor de aanlevering van loongegevens. In dit portaal kunnen alle benodigde gegevens voor loonaangifte, pensioenfondsen en sociale verzekeringsmaatschappijen in één keer worden aangeleverd. De polisadministratie van UWV zou hiervoor gebruikt kunnen worden. Probleem daarbij is dat pensioenfondsen en verzekeraars niet direct toegang hebben tot de polisadministratie. Een centraal portaal zou de administratieve lasten aanzienlijk verlichten, aangezien dezelfde gegevens nu vaak meerdere keren bij verschillende instanties moeten worden ingediend. Wel kan privacywetgeving een belemmering vormen voor de implementatie van een dergelijk systeem.

6 Bekostiging primair onderwijs

6.1 Beleidsomschrijving

Onderwijsinstellingen ontvangen onder voorwaarden bekostiging van de overheid om onderwijs te verzorgen. Deze rijksbijdrage wordt als lumpsum uitgekeerd. Dit betekent dat een instelling één budget ontvangt om goed onderwijs te kunnen verzorgen. Bij wet is bepaald wat goed onderwijs inhoudt, en binnen die kaders heeft de onderwijsinstelling bestedingsvrijheid om de rijksbijdrage naar eigen inzicht en rekening houdend met de lokale omstandigheden te besteden.⁹⁰

Vóór invoering van de lumpsumbekostiging was sprake van een declaratiesysteem, waarbij een onderwijsinstelling vrijwel elke uitgave apart moest declareren. Dit systeem betekende zowel veel administratieve lasten voor de instelling als voor de overheid. De overheid moet bovendien de planning van onderwijsbestedingen voor haar rekening nemen. De declaratiebekostiging bracht over de tijd steeds meer problemen met zich mee. Zo werden – na vaststelling van de vergoeding achteraf – vaak overschrijdingen geconstateerd. Om de uitgaven aan onderwijs beter te beheersen werden wet- en regelgeving telkens aangepast en werden deze daardoor ook steeds complexer, en kregen scholen het gevoel dat zij in hun handelen steeds verder beperkt werden.

Om instellingen meer zelfstandigheid te geven, en ook vanuit doelmatigheidsoverwegingen, werd over de tijd in alle onderwijssectoren overgestapt naar lumpsumbekostiging. Introductie van de lumpsum paste in de trend van overdracht van taken en verantwoordelijkheden vanuit de overheid aan het veld. De laatste sector die overging naar lumpsumbekostiging was het primair onderwijs, waar vanaf 1 augustus 2006 ook lumpsumbekostiging geldt. Bij de invoering van de lumpsum zijn de rekenregels van het declaratiesysteem grotendeels gehandhaafd. Dat is onder andere gedaan om herverdeeffecten te beperken.

De vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs stond al langer op de agenda. Al in 2013 verwees de toenmalige staatssecretaris van OCW naar het voornemen om de bekostiging zoveel als mogelijk te vereenvoudigen.⁹¹ In 2016 en 2018 bekrachtigde de Onderwijsraad de wens en noodzaak tot het vereenvoudigen van de bekostiging.⁹² De PO-Raad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waren hier ook al geruime tijd mee bezig.⁹³

De nieuwe vereenvoudigde bekostigingssystematiek is minder complex, minder sturend en meer voorspelbaar. Met de vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs bestaat de basisbekostiging voor scholen voor het (speciaal) basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vanaf 1 januari 2023 uit een basisbedrag per leerling en per school.

⁹⁰ Zie voor verdere details het tekstkader “Achtergrond en systematiek van de onderwijsfinanciering” in Onderwijsraad (2018), Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen

⁹¹ Algemene Rekenkamer (2013), Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?

⁹² Onderwijsraad (2018), Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen

⁹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 3 (MvT)

6.2 Ontstaan complex beleid

In 2006 is het primair onderwijs volledig overgegaan naar een lumpsum bekostigingssystematiek. Schoolbesturen hebben met de lumpsum grote zeggenschap gekregen over de besteding van de middelen die zij ontvangen om goed onderwijs te verzorgen. In het oude declaratiestelsel werd voorgeschreven waaraan het geld mocht worden besteed en welke vergoeding hier tegenover stond.

De lumpsum voor een schoolbestuur was nog gebaseerd op het oude declaratiestelsel en daarmee bleef de systematiek complex. Bij de invoering van de lumpsum zijn de rekenregels van het declaratiesysteem grotendeels gehandhaafd. Die systematiek is bij de invoering van de lumpsum vrijwel niet vereenvoudigd, om herverdeeffecten te beperken. Dit draagt bij aan de complexiteit van de bekostiging die tot 1 januari 2023 van toepassing was.

De bekostiging van scholen bestond uit verschillende onderdelen, elk met een eigen set aan variabelen en parameters om de hoogte van de bekostiging voor een school voor dat onderdeel vast te stellen. De bekostiging is op hoofdlijnen onder te verdelen in basisbekostiging, aanvullende bekostiging, ondersteuningsbekostiging en bijzondere bekostiging. Elk van deze vier categorieën bestaat weer uit verschillende elementen. De basisbekostiging bestond tot de vereenvoudiging uit drie delen: bekostiging voor personeelskosten, het personeels- en arbeidsmarktbudget (P&A-budget) en de bekostiging voor de materiële instandhouding (MI). Voor het vaststellen van de basisbekostiging van een basisschool werd gebruikgemaakt van ongeveer twintig parameters en zes variabelen. Bij aanvullende bekostiging gaat het – onder andere – om bekostiging voor kleine basisscholen, schoolleiding, onderwijsachterstanden, groei en nevenvestigingen. Deze vormen van aanvullende bekostiging worden elk op een eigen manier berekend. De verschillende vormen van aanvullende bekostiging voegen dus meer onderdelen, parameters en variabelen toe aan de wijze waarop de bekostiging voor een school wordt berekend (afhankelijk van welke vormen van toepassing zijn). De ondersteuningsbekostiging is extra bekostiging voor scholen die plaats bieden aan leerlingen met bijvoorbeeld een leerstoornis of een lichamelijke en/of geestelijke handicap, ook met een eigen bekostigingssystematiek. Tot slot bestaat er de mogelijkheid voor schoolbesturen om bijzondere bekostiging aan te vragen voor leerlingen uit bepaalde doelgroepen. Deze mogelijkheid is er onder andere voor asielzoekers en leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Anders dan de overige onderdelen van de bekostiging, die van rijkswege toegekend worden, moet bijzondere bekostiging in veel gevallen worden aangevraagd.⁹⁴

6.3 Aanleiding

Samengevat waren er drie problemen met de oude bekostigingssystematiek die aanleiding gaven tot de vereenvoudiging: de complexiteit, de onbedoeld sturende werking en de onvoorspelbaarheid van de bekostiging.⁹⁵

⁹⁴ Om de realisatie van verschillende beleidsdoelstellingen te bewerkstelligen worden daarnaast ook subsidies verstrekt. Deze worden na goedkeuring van een subsidieaanvraag aan scholen verstrekt. Voor het ontvangen en besteden van subsidiegelden is aanvullende verantwoording vereist. Subsidies zijn geen onderdeel van de vereenvoudiging van de bekostiging po en vallen ook buiten de scope van deze casus.

⁹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 3 (MvT)

De complexiteit van de bekostiging werd veroorzaakt door het feit dat deze bekostiging uit verschillende onderdelen bestond en dat er veel verschillende variabelen en parameters werden gebruikt om de hoogte van de bekostiging voor een school voor elk onderdeel vast te stellen. Zoals hierboven toegelicht is de totale bekostiging van het primair onderwijs opgebouwd uit vier bekostigingscategorieën: basisbekostiging, aanvullende bekostiging, ondersteuningsbekostiging en bijzondere bekostiging. De basisbekostiging vormt het grootste deel van de bekostiging voor scholen, en bestond tot de vereenvoudiging uit drie delen: bekostiging voor personeelskosten, het personeels- en arbeidsmarktbudget (P&A-budget) en de bekostiging voor de materiële instandhouding (MI). Voor het vaststellen van deze elementen van de basisbekostiging werd gebruikgemaakt van ongeveer twintig parameters en zes variabelen. Met de vereenvoudiging is deze driedeling van de basisbekostiging komen te vervallen, en is het aantal parameters om de basisbekostiging te berekenen sterk teruggebracht. In tegenstelling tot de basisbekostiging, zijn de ondersteuningsbekostiging, de aanvullende bekostiging en de bijzondere bekostiging niet voor alle scholen in het po van toepassing. Naast het voordeel van extra bekostiging leidt het voor scholen waarvoor vormen van deze bekostiging van toepassing zijn, tot extra complexiteit door de wijze waarop de totale bekostiging wordt toegekend.

De bekostiging van het primair onderwijs sloot door de fijnmazigheid onvoldoende aan bij de sturingsfilosofie van de lumpsum. De vele parameters waaruit de lumpsum bestond wekten ten onrechte de indruk dat zij bepalend waren voor de besteding van de middelen. In het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs concludeerde de Algemene Rekenkamer al in 2013 dat het onderscheid tussen materieel en personeel in de praktijk ongewenst sturend kan werken.⁹⁶ Hoewel schoolbesturen vrij waren om personele bekostiging aan de materiële instandhouding te besteden en andersom, hielden zij in de praktijk toch vaak vast aan deze verdeling. In 2018 herhaalde de Onderwijsraad deze zorg: “de vele normbedragen en parameters in het funderend onderwijs hebben een onjuiste sturende werking op de bestedingen en de maatschappelijke discussie daaromheen.” De parameters vormden dus onbedoeld een richtsnoer voor de begroting en interne verdeelmodellen van besturen. Besturen weken bij de interne middelenverdeling nauwelijks af van de berekeningswijze of verdeelsystematiek van de overheid. De formules en daaraan gekoppelde normbedragen zorgden ook voor discussie wanneer meer of minder aan bepaalde kostenposten besteed werd dan de (oude) formules ‘voorschreven’. De rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen stonden daarmee ter discussie, terwijl de formules en normbedragen geen voorschrijvende waarde hadden.

De bekostiging was door de complexiteit lastig te begrijpen en te voorspellen voor schoolbesturen en stakeholders. Alle formules en parameters die gezamenlijk tot vaststelling van de hoogte van het budget leidden, waren moeilijk te doorgronden. Dit maakte het voor schoolbesturen lastig om op hun inkomsten te sturen. Des te meer voor toezichthouders en leden van medezeggenschapsorganen die bij het financieel beleid van scholen betrokken zijn, maar niet de tijd of expertise hadden zich de nuances van de bekostiging eigen te maken. Daarnaast gaven scholen aan dat de bekostiging moeilijk te voorspellen was: de totale bekostiging was versnipperd, werd deels per kalenderjaar en deels per schooljaar bepaald en de bekostiging voor personeel werd ook vaak nog twee keer aangepast nadat deze voorlopig was vastgesteld.

6.4 Keuzeproces en vormgeving

De wens om de bekostiging van het primair onderwijs (po) te vereenvoudigen leefde al langer. In 2014 is met de PO-Raad in het bestuursakkoord afgesproken te verkennen hoe een transparant, eenvoudig en voorspelbaar bekostigingsmodel eruit zou kunnen zien. De Algemene Ledenvergadering (hierna: ALV) van de PO-Raad heeft in

⁹⁶ Algemene Rekenkamer (2013), Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?

2016 ermee ingestemd om de bekostiging te vereenvoudigen en hierbij zoveel mogelijk te streven naar één bedrag per leerling. In het regeerakkoord van kabinet Rutte III staat dat de afspraken uit het bestuursakkoord tussen de PO-Raad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) worden gehandhaafd.

In gesprekken over de vereenvoudiging is zoveel mogelijk uitgegaan van technische aanpassingen met beperkte herverdeeleeffecten. Dit uitgangspunt was het resultaat van de afweging tussen een zo eenvoudig mogelijk model en het behouden van voldoende draagvlak voor de nieuwe bekostigingssystematiek in het veld. Indien de vereenvoudiging verder zou gaan dan deze technische aanpassingen, zoals bijvoorbeeld het afschaffen van onderdelen van de aanvullende of bijzondere bekostiging, dan zou dit kunnen leiden tot verlies van draagvlak voor de vereenvoudiging.

Het wetsvoorstel wordt budgetneutraal uitgevoerd, met een generieke overgangsregeling gedurende drie jaar. Het totale bedrag voor de bekostiging van het primair onderwijs blijft dus gelijk, maar doordat dit bedrag vanwege een andere systematiek anders over scholen verdeeld wordt, ontstaan er herverdeeleeffecten. Voor de eerste drie jaren is er een generieke overgangsregeling zodat besturen de tijd krijgen om hun uitgaven aan te passen aan de nieuwe systematiek.⁹⁷ Voor schoolbesturen die na drie jaar door grote negatieve herverdeeleeffecten in financiële problemen komen is er op aanvraag aanvullende bekostiging beschikbaar.

Uiteindelijk heeft de PO-Raad in 2018, in samenwerking met OCW, een voorstel voor vereenvoudiging van de bekostiging ontwikkeld. Nadat dit voorstel was aangenomen op de ALV in november 2018, heeft de PO-Raad de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM) verzocht het voorstel te implementeren in wet- en regelgeving. Deze heeft per brief van 19 december 2018 de hoofdlijnen van de voorgestelde vereenvoudiging aangekondigd bij de Tweede Kamer.

Begin 2019 zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld over de voorgenomen vereenvoudiging. In februari van 2019 zijn er schriftelijke vragen ontvangen, en de antwoorden zijn op 2 april 2019 aan de Tweede Kamer gestuurd. In het daarop volgende debat (op 17 april 2019) zijn drie moties aangenomen. Deze moties wijzen op enkele mogelijke (nadelige) effecten van de vereenvoudiging voor (bepaalde) scholen en vragen om deze aspecten in de monitoring en evaluatie mee te nemen. Omdat de leeftijd van het personeelsbestand geen factor is die meeweegt in het nieuwe model (maar wel in het oude), wordt verzocht om de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand te monitoren en of dit nadelig uitpakt voor scholen die oudere leraren in vaste dienst willen nemen (en die oudere leraren zelf). Ook wordt gewezen op het verschil tussen eenpitters (schoolbesturen met maar één school) en grotere schoolbesturen als het gaat om mogelijke financiële effecten van de herverdeeleeffecten. Grotere schoolbesturen kunnen de eventuele (negatieve) herverdeeleeffecten verevenen tussen de scholen die onder hun bestuur vallen. Eenpitters hebben deze mogelijkheid niet, dus is er verzocht om in de evaluatie oog te houden voor de financiële effecten voor deze groep schoolbesturen.

De impactanalyse en uitvoeringstoets van DUO laten zien dat de vereenvoudiging geen aanvullende structurele kosten met zich meebrengt en - mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan - uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar is. Deze voorwaarden betreffen nadere afspraken die tussen OCW en DUO gemaakt

⁹⁷ In het eerste jaar bestaat het budget van een school uit 75 procent van het budget op basis van de oude systematiek en 25 procent op basis van de nieuwe systematiek. In het tweede jaar is dat 50 procent-50 procent en in het derde jaar is dat 25 procent op basis van de oude systematiek en 75 procent op basis van de nieuwe systematiek. Daarnaast is er ook een maximeringsregeling: in het eerste jaar is het herverdeeleeffect (inclusief onderdeel 1) maximaal -1 procent tot 1 procent. In het tweede jaar is dat maximaal -2 procent tot 2 procent en in het derde jaar is dat maximaal -3 procent tot 3 procent.

worden om de benodigde systeemaanpassingen voor te bereiden. De overgang naar volledige bekostiging op kalenderjaarbasis (in plaats van ook een gedeelte van de bekostiging op basis van schooljaar), de nieuwe teldatum van 1 februari (in plaats van 1 oktober) en de overgangsregeling hebben voor DUO in de uitvoering de grootste gevolgen. De voorwaarden die DUO stelt zijn allemaal te realiseren.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert in mei 2020 het wetsvoorstel in te dienen, nadat met enkele adviespunten rekening is gehouden. Het ATR constateerde dat nut en noodzaak van de vereenvoudiging voldoende waren onderbouwd, en dat de keuze voor een vereenvoudiging minder belastend is dan alternatieve hervormingen. Het ATR stelt vast dat mede op basis van analyses van de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer en Oberon de belangrijkste problemen met de bekostiging goed in beeld zijn gebracht. Daarnaast is de keuze voor een vereenvoudiging binnen de bestaande bekostigingssystematiek minder belastend dan de overwogen alternatieven. De Tweede Kamer heeft vanuit de wens om meer zicht en grip te krijgen op waar scholen hun bekostiging aan besteden de Onderwijsraad verzocht om verschillende alternatieven voor de bekostiging te onderzoeken. De Onderwijsraad adviseerde onder andere de bekostigingsvorm (lumpsum) te handhaven, maar deze wel te vereenvoudigen.⁹⁸ Het ATR heeft dan ook geen aanvullende opmerkingen geplaatst ten aanzien van minder belastende alternatieven. Ook ten aanzien van de gevolgen voor de regeldruk heeft het ATR geen aanvullende opmerkingen. Deze zijn voldoende in beeld gebracht en berekend. Er is tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel met vertegenwoordigers van schoolbesturen gesproken over de vermindering van de jaarlijkse administratieve lasten als gevolg van de vernieuwing. De inschatting is dat deze structureel euro 5 miljoen lager uitvallen.

Wel adviseert het ATR te onderzoeken wat de relatie in de toekomst moet zijn tussen de basisbekostiging en de aanvullende en/of bijzondere bekostiging en om de effecten voor de financiële verantwoording door besturen te betrekken in de monitoring. In het wetsvoorstel worden zowel de aanvullende en bijzondere bekostiging op vergelijkbare wijze als de basisbekostiging vereenvoudigd, maar ze worden niet samengevoegd met de basisbekostiging. Hiermee wordt recht gedaan aan de specifieke doeleinden waarvoor de aanvullende en bijzondere bekostiging worden verstrekt, maar dit onderscheid betekent ook een behoud van versnippering en complexiteit van de bekostiging. De gedachte was dat samenvoeging geen recht doet aan de schoolspecifieke omstandigheden en ook kan leiden tot grote(re) herverdeeldeffecten. Het ATR stelt de vraag of het in de toekomst niet mogelijk is om (onderdelen van) de aanvullende en bijzondere bekostiging op te nemen in de basisbekostiging, zoals bijvoorbeeld via een brede doeluitering. Dit aandachtspunt wordt meegenomen in de evaluatie, evenals de effecten voor de financiële verantwoording.

De Raad van State heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel en de behandeling in de Tweede Kamer is vlot en soepel verlopen. De wet vereenvoudiging bekostiging po is ingediend op 15 oktober 2020, op 18 januari 2021 behandeld, en op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen.

6.5 Effecten vereenvoudiging

De nieuwe vereenvoudigde bekostiging is pas per 1 januari 2023 van kracht. De wetsevaluatie – waarin ook de effecten meegenomen worden – vindt dan ook pas over enkele jaren plaats. Wel zijn er op basis van gesprekken resultaten van eerste observaties over het behalen van de hoofddoelen te melden. Daarnaast zijn vanwege de technische aard van de vereenvoudiging ook duidelijke begrotingstechnische en administratieve effecten te verwachten.

⁹⁸ Onderwijsraad (2018), Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen

De drie doelen van de vereenvoudiging zijn gerealiseerd: de bekostiging is nu minder complex, minder sturend en beter te voorspellen. Het terugbrengen van de meer dan 130 rekenregels naar ongeveer 30 maakt de bekostiging minder complex. Zowel de berekening als de verdeling van de bekostiging over scholen wordt eenvoudiger. Dit maakt het voor de medezeggenschapsraad of de Raad van Toezicht eenvoudiger om de bekostiging te controleren en over de begroting mee te beslissen. Door verschillende geldstromen samen te voegen tot één bedrag gaat er minder sturende werking uit van de bekostiging. Scholen krijgen één basisbedrag per leerling en per school, in plaats van aparte budgetten voor personeel en materieel (zoals leermiddelen en onderhoud van gebouwen). Doordat de gehele bekostiging nu per kalenderjaar vastgesteld wordt, kunnen schoolbesturen en hun stakeholders beter voorspellen hoeveel bekostiging zij ontvangen. Ook de aanpassing van de teldatum van 1 oktober naar 1 februari maakt dat de bekostiging beter aansluit bij de praktijk. Door deze wijzigingen hoeven schoolbesturen minder voorzichtig te begroten, minder reserves aan te houden en kan de inzet van de middelen worden geoptimaliseerd. De vereenvoudiging kan op deze wijze bijdragen aan een toename van de doelmatigheid van de uitgaven.

In hoeverre de vereenvoudigde bekostiging in het veld als eenvoudiger, minder sturend en voorspelbaarder wordt ervaren is onderdeel van de nog uit te voeren monitoring en evaluatie. In de eerste jaren na invoering (dus na 1 januari 2023) zullen middels gesprekken met de PO-Raad de effecten gemonitord worden en vijf jaar na de vereenvoudiging vindt de wetsevaluatie plaats. De eerste geluiden en ervaringen zijn dat scholen blij zijn met de vereenvoudiging, en dat deze inderdaad eenvoudiger en voorspelbaarder is. In sommige gevallen zal er ook sprake zijn van een periode van gewenning en herbezinning op de uitgaven. Waar voorheen het systeem – waaronder de verhouding tussen personele en materiële bekostiging – als benchmark of leidraad fungeerde voor sommige scholen, leidt het wegvallen van de verdeling tussen verschillende bekostigingsposten ook tot gesprekken over eventuele andere verdeling over de verschillende uitgavenposten.

De vereenvoudiging draagt bij aan vermindering van de administratieve lasten voor scholen, besturen en andere stakeholders. Doordat de bekostiging eenvoudiger wordt, hebben scholen en hun stakeholders beter inzicht in hoe de bekostiging in elkaar zit. Het doornemen van de beschikkingen wordt daarmee eenvoudiger. Daarnaast zijn er ook minder beschikkingsmomenten en hoeven er minder gegevens verzameld te worden door schoolbesturen – zoals over de leeftijd van hun personeel om de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL) te berekenen). Het wegvallen van de GGL als parameter betekent ook dat er geen accountantscontrole meer nodig is op deze gegevens en hierover dus ook niet langer in het assurance-rapport gerapporteerd hoeft te worden.

De budgetneutrale vereenvoudiging van de bekostiging zorgt voor herverdeeffecten, waarbij sommige scholen erop vooruitgaan en andere minder bekostiging ontvangen. Veruit de meeste schoolbesturen hebben te maken met een herverdeeffect tussen de - 3 procent en + 3 procent van de totale bekostiging die een bestuur ontvangt. Onder deze besturen valt 95 procent van alle scholen.⁹⁹ De daadwerkelijke herverdeeffecten voor scholen zijn ook afhankelijk van de keuzes die besturen en samenwerkingsverbanden maken bij het verdelen van de middelen over de scholen die onder hun bestuur vallen. Doordat de gemiddelde leeftijd van het lerarenbestand geen parameter in de bekostiging meer is, zullen scholen met een relatief ouder lerarenbestand minder bekostiging ontvangen dan in het oude systeem. Door de overgangsregeling wordt de impact van deze herverdeeffecten beperkt en kunnen de besturen wennen aan de nieuwe systematiek (en de budgetten die daaruit voortkomen). Voor de eerste drie jaren na inwerkingtreding groeit de bekostiging stapsgewijs naar de nieuwe bekostiging toe. Er is een maximeringsregeling waarbij de toename of afname van de bekostiging maximaal 1 procent per jaar is.

⁹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 3 (MvT)

Tot slot is ook nog aanvullende bekostiging beschikbaar voor besturen als er na drie jaar een negatief herverdeeeffect is dat lager is dan - 3 procent en het bestuur in financiële problemen komt.

De rijksbegroting blijft ongewijzigd. De parameters en variabelen veranderen, maar het beschikbare bedrag blijft hetzelfde. Met andere woorden, er gaat in totaal vanuit het Rijk evenveel geld naar alle schoolbesturen samen als wanneer de bekostiging niet zou worden vereenvoudigd. De enige uitzondering hierop is het mogelijke budgettaire gevolg van de overgangsregeling in 2026. Het budgettaire gevolg hiervan is naar verwachting zeer beperkt, aangezien er weinig besturen zijn met een herverdeeeffect negatiever dan - 3 procent. Daarnaast is het herverdeeeffect wat boven de - 3 procent uitkomt gering en is de verwachting dat weinig besturen hierdoor in de financiële problemen komen.

6.6 Lessen

Een lange aanloop geeft alle betrokken partijen tijd zich voor te bereiden. De aanloop naar de inwerkingtreding op 1 januari 2023 was lang. Al in 2014 werd door de sector zelf afgesproken te verkennen hoe de bekostiging eenvoudiger kon en vanaf 2018 trokken zowel overheid, praktijk als uitvoeringsorganisaties samen op in de verdere uitwerking van en voorbereiding op de vereenvoudigde bekostiging. Doordat voor scholen al vanaf (eind) 2018 inzichtelijk was hoe de nieuwe bekostiging er in grote lijnen uit ging zien en wat dat zou betekenen voor hun bekostiging, hadden zij ook alle tijd om zich hierop voor te bereiden. Ook is het nodig de uitvoeringsorganisatie al vroeg in het proces te betrekken en mee te laten denken, om de uitvoering ook haalbaar te maken.

Samen optrekken met het veld zorgt voor breed draagvlak. Dat het voornemen om de bekostiging te vereenvoudigen (deels) vanuit het veld zelf kwam, betekent dat de wens en het draagvlak voor een vereenvoudiging heel groot waren. Doordat het ministerie in de verdere uitwerking van de vereenvoudiging nauw optrok tijdens de uitwerking van de vereenvoudiging, werd ook duidelijk welke verdere vereenvoudigingen voldoende of - door bijvoorbeeld opname van (elementen van) aanvullende en bijzondere bekostiging in de basisbekostiging - onvoldoende draagvlak zouden hebben.

Het vroeg betrekken van de uitvoeringsorganisatie maakt de vereenvoudiging uitvoer en haalbaar. De uitvoeringsorganisatie DUO werd al vanaf dag 1 betrokken bij de vereenvoudiging. Hierdoor konden zij een baseline opstellen, met daarin welke aanpassingen allemaal voorzien waren en een bijbehorende planning om daar naartoe te werken. Een vereenvoudigde versie werd in heldere taal en met duidelijke rekenregels in een brochure gedeeld met het veld, zodat ook voor hen de aankomende veranderingen al vroeg inzichtelijk werden.

Een overgangsregeling verzacht het effect op de verandering in bekostiging. Door de (pijn van) bekostigingsverschillen tussen oud en nieuw systeem voor besturen over drie jaar stapsgewijs in te voeren krijgen schoolbesturen niet in één klap het effect te verduren. Daarnaast kunnen negatieve herverdeeeffecten van grotere schoolbesturen - met meer dan één school onder hun beheer - mogelijke verschillende herverdeeeffecten tussen hun scholen anders verdelen. Veruit de meeste scholen (95 procent) vallen onder schoolbesturen waar het vooraf berekende herverdeeeffect maximaal 3 procent was.

Een gunstige timing kan bijdragen aan een soepel verloop van het proces van vereenvoudiging. Er waren verschillende contextuele factoren die mogelijk hebben bijgedragen aan draagvlak en een positieve uitvoering van de vereenvoudiging. Voorafgaand aan de vereenvoudiging was er veel discussie over de hoogte van de bekostiging. Deze discussie was ten tijde van de vereenvoudiging weer wat afgezwakt. Dit had anders mogelijk een

obstakel kunnen vormen om zuiver over de vereenvoudiging te praten met zowel het veld, het beleid als de politiek. Daarnaast liep er ook een vergelijkbare vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Deze is een jaar eerder in werking getreden en de ervaringen in dit proces leverden ook relevante informatie en geleerde lessen op voor de vereenvoudiging in het primair onderwijs.

Weinig discussie door de vereenvoudiging budgetneutraal en technisch van aard te houden. De vereenvoudiging betreft een herverdeling van de basisbekostiging, die in hoogte niet gewijzigd werd. De urgentie om de systematiek van basisbekostiging te moderniseren en te vereenvoudigen werd breed gedeeld. De technische herziening van de bekostigingsformules kon daarom op een groot draagvlak rekenen. Daarnaast bleven de afzonderlijke elementen van aanvullende en bijzondere bekostiging bestaan. Hadden die in deze vereenvoudiging ook samengevoegd moeten worden in de basisbekostiging, dan was daar minder draagvlak voor geweest en was nadere afstemming nodig geweest.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 3 (MvT)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-41A
ISBN 978-90-5220-535-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl