

Financieel Kader kabinetsformatie

1. Voetnoot ** *Hiervan is 0,7% al belast door het structureel saldo, dus is nog 1,1% extra ruimte over. Dit komt ongeveer op 10 miljard de komende jaren*

Kunnen we deze redenering kort uitschrijven? Hoe is systematiek struc saldo, hoe raakt dat ruimte bij stabilisering op 60%?

Antwoord: De som geeft een benadering van het tekort dat je mag hebben om de schuld te stabiliseren op een bepaald niveau, in dit geval 60%.

Daaronder liggen aannames van de structurele groei en inflatie. Die zijn afgeleid van het CPB.

Om de ruimte te bepalen die dit tekort oplevert dient het gesaldeerd te worden met het tekort dat al wordt gerealiseerd. In 2026 is bij een output gap van 0, een tekort van 0,7% bbp; daarom gaat dit af van de 'vrije ruimte'.

Voor de volledigheid: deze optie staat op gespannen voet met de preventieve arm van het MTO, omdat we daarvoor een structureel EMU-saldo van maximaal 0,5% (en evt 1% bij mogelijke herziening van MTO) moeten hebben en niet 1,8%.

Naast een schuldprojectie publiceert het CPB ook een houdbaarheidssaldo, waarbij niet met een rentevoorspelling maar met een discontovoet wordt gerekend. Het CPB heeft bij de MEV berekend dat het huidige basispad leidt tot een houdbaarheidstekort van 1,5%.

Beleidsmatige lastenontwikkeling

2. Kunnen we tabel 1 basispad noemen? Zijn de miljarden hierin om te zetten in percentages bbp?

Antwoord:

Kunnen we tabel 1 het basispad noemen?

- Indien er voor de start van een nieuw kabinet geen verdere fiscale maatregelen worden genomen die gevolgen hebben voor de beleidsmatige lastenontwikkeling, dan kan de blo zoals weergegeven in tabel 1 worden gezien als het basispad.
- Het CPB maakt in hun weergave van de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten geen standaard onderscheid tussen de doorwerking van een basispad en een nieuw Regeerakkoord.

Zijn de miljarden hierin om te zetten in percentages bbp?

- Tabel 1 toont de beleidsmatige lastenontwikkeling uitgesplitst naar burgers en bedrijven (huidige presentatiewijze). Technisch is het mogelijk om de jaarlijkse beleidsmatige lastenmutatie uit te drukken in het percentage van het bbp (in marktprijzen) van het betreffende jaar. Ter indicatie is deze weergegeven in tabel 2.
- Bij het presenteren van de beleidsmatige lastenontwikkeling als percentage van het bbp zien wij echter wel een aantal bezwaren. De afgelopen jaren is er namelijk discussie geweest over verschillende definities rondom de beleidsmatige lasten. Onder meer de Raad van State heeft daarom ook het kabinet verzocht om meer duidelijkheid te scheppen rond de weergave van de blo.
- Het kabinet heeft daarom sinds de Miljoenennota 2021 samen met het CPB een nieuwe gezamenlijke definitie van de beleidsmatige lasten ontwikkeld. Deze wordt weergegeven in miljarden euro's, conform tabel 1.
- De ontwikkeling van de beleidsmatige lasten weergegeven als percentage van het bbp zou opnieuw leiden tot een discrepantie tussen de weergave van de blo door het kabinet en het CPB. Vanuit het oogpunt van transparantie en begrijpelijkheid is een weergave als percentage bbp dan ook af te raden.
- Conceptueel lijkt een weergave van de jaarlijkse lastenontwikkeling van burgers en bedrijven als percentage van de economie ook niet voor de hand te liggen. Aangezien het hier gaat om jaarlijkse mutatie als gevolg van beleid (en niet van economische ontwikkelingen) lijkt het niet logisch om de lastenontwikkeling relateren aan de omvang van de economie. Beleidsmatige en endogene effecten gaan dan door elkaar lopen. De betekenis van de indicator wordt daarmee anders.

Tabel 1: beleidsmatige lastenontwikkeling uitgesplitst naar burgers en bedrijven

In € mld, - is lastenverlichting, in mutaties	2022	2023	2024	2025	cum 2022- 2025
Totale beleidsmatige lastenontwikkeling	4,6	2,0	1,2	1,7	9,4
w.v. burgers	0,9	1,7	0,8	1,2	4,6
w.v. bedrijven	3,7	0,3	0,3	0,5	4,8

Tabel 2: beleidsmatige lastenontwikkeling, uitgedrukt als percentage bbp

Als % bbp; j-o-j mutatie; bbp in marktprijzen betreffende jaar	2022	2023	2024	2025	cum 2022- 2025
Totale beleidsmatige lastenontwikkeling	0,5%	0,2%	0,1%	0,2%	1,0%
w.v. burgers	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,5%
w.v. bedrijven	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%

Horizontale ontwikkeling begroting

3. Bij de eerste tabel en GF en PF tabellen de vraag hoe de GF en PF reeksen trap op trap af erin hebben zitten? Gegeven stijgingen elders in de uitgaven verwachtte men meer stijging ook in de fondsen, m.a.w. ze verwachtten meer accres. Kan dat kort toegelicht?

Antwoord:

In de reeksen van het Gemeentefonds en Provinciefonds is het nog uit te keren accres verwerkt volgens de reguliere systematiek. Dit accres volgt de procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven. In de reeks van het Gemeentefonds zit een accres dat ten opzichte van 2022 oploopt tot grofweg 3,5 mld. in 2026. De totale ontwikkeling 2022-2026 is lager dan het accres vanwege de afloop van incidentele middelen in 2022 (jeugd, 1,6 mld. en corona, 103 mln.) en vanwege de vanaf 2023 oplopende opschalingskorting (675 mln.). Dit verklaart het verschil tussen de totale stijging en het accres: 3,5 mld. (totale accres) - 1,6 mld. (afloop jeugd) - 0,1 mld. (afloop corona) - 0,675 mld. (opschalingskorting) = 1,125 mld. stijging GF. De volledige reeks vindt u op pagina 16 van de horizontale ontwikkeling. Bij het PF is de oploop lager dan het accres door de opschalingskorting.

Op twee relatief kleine posten geldt ook een uitzondering. De verhoging van de SDE-reservering bij MN is vooralsnog buiten het uitgavenplafond geboekt en later wordt gezien hoe deze meeloopt in het accres. Het aanvullende pakket aan uitgaven n.a.v. motie Hermans loopt ook niet mee in het accres. Het geschatte effect op het accres voor gemeenten is: 17 resp. 175 mln. Aangezien de gemeenten geen accres ontvangen over het aanvullende pakket, maar wel te maken zullen krijgen met toename van salarissen in hun zorgdomein, zal het Rijk structureel €80 mln. per jaar toevoegen aan het gemeentefonds en ontvangen gemeenten voor Beschermd Wonen € 14 mln. additionele loon- en prijsbijstelling.

Wat is de ontwikkeling van de collectieve lastendruk?

- Onderstaande tabel laat de ontwikkeling van de collectieve lastendruk zien tussen 2021 en 2025 zoals gepubliceerd bij de MEV2022 van het CPB. De collectieve lastendruk geeft de totale belastingontvangsten (op EMU-basis) weer als percentage van het bbp.
- De collectieve lastendruk blijft volgens de huidige verwachting van het CPB tussen 2021 en 2025 redelijk gelijk (38,8% in 2021; 38,7% in 2025). In deze cijfers zijn de lastenmaatregelen zoals besloten bij de APB nog niet verwerkt. Een exacte doorwerking hiervan is niet te geven, maar de verwachting is dat dit pakket grofweg tot 0,1%-punt hogere collectieve lasten zou leiden vanaf 2022.
- Belangrijk om te vermelden dat de ontwikkeling van de collectieve lastendruk zowel wordt bepaald door beleidseffecten als door economische ontwikkelingen. Zo is de daling van de lastendruk tussen 2021 en 2022 volledig het gevolg van een hogere economische groei.
- De collectieve lastendruk is dan ook met name voor de lange termijn een mogelijk bruikbare indicator om de omvang van de lasten als aandeel van de economie vast te stellen.
- Het is echter geen indicator waar beleidsmatig op gestuurd kan worden. Ten eerste omdat zoals gezegd economische ontwikkelingen ook een belangrijk onderdeel zijn van de ontwikkeling van de lastendruk. Dit betekent dat de indicator afhangt van factoren die buiten de directe invloed van het kabinet liggen. Het sturen op de deze indicator gaat daarom niet samen met het uitgangspunt van automatische stabilisatie en is om die reden dan ook niet wenselijk.
- Ten tweede is de lastendefinitie zelf bij de collectieve lastendruk (de EMU-ontvangsten) niet een definitie die aansluit bij de door burgers en bedrijven ervaren lastenontwikkeling. Zo kunnen bijvoorbeeld technische boekingen die volgend de geldende definities relevant zijn voor het EMU-saldo leiden tot miljarden aan lastenverzwaring terwijl dit geen directe gevolgen heeft voor de ervaren lasten van burgers en bedrijven. Een concreet voorbeeld is de voorgenomen omvorming van ProRail van B.V. tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Deze omvorming leidt eenmalig tot een fiscale afrekening van miljarden euro's. Dit leidt boekhoudkundig tot additionele EMU-inkomsten en daarmee een (tijdelijk) hogere collectieve lastendruk maar niet tot een daadwerkelijke lastenverzwaring voor burgers of bedrijven.
- De beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) zoals gehanteerd door het kabinet en het CPB is daarom een geschiktere indicator om te kijken naar de ervaren lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven op de kortere termijn.

Tabel 1: Collectieve lastendruk (MEV2022 CPB)

	2021	2022	2023	2024	2025
Collectieve lastendruk (% bbp)	38,8	38,3	38,4	38,7	38,7

Update budgettaire kerngegevens

(20-10-2021)

Tabel 1. Basispad overheidsfinanciën

Kerngegevens overheidsfinanciën stand 20/10	2022	2023	2024	2025
EMU-schuld	58,0%	57,4%	56,5%	55,7%
EMU-saldo	-2,8%	-1,2%	-0,8%	-0,7%
Structureel saldo	-3,1%	-1,6%	-1,0%	-0,8%

- In het basispad is geen rekening gehouden met het incidentele bedrag van circa 6 miljard euro uit de Recovery and resilience facility (RRF).
- Voor het Nationaal Groeifonds (NGF) is in totaal eenmalig 20 miljard euro (exclusief loon- en prijscompensatie) beschikbaar tot en met 2028. In de ontwerpbegroting voor het Groeifonds 2022 is tot en met 2025 een bedrag van 13,8 miljard euro begroot. Dit is in het basispad verwerkt. De resterende uitgaven tot het totaal van 20 miljard euro vinden plaats na 2025.

Tabel 2. Nationaal Groeifonds

Nationaal Groeifonds (in mln. euro)	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2022	2.136	3.177	4.216	4.236

Tabel 3. Verticale toelichting EMU-saldo

VT EMU-saldo (in % bbp)	2022	2023	2024	2025
Stand MN	-2,4%	-1,2%	-0,8%	-0,7%
Na pakket APB	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Na pakket energierekening	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Stand 20/10	-2,8%	-1,2%	-0,8%	-0,7%

- Na het APB-pakket is het EMU-saldo verslechterd met 0,1% in 2022. Uit het totaalpakket is ca. 500 miljoen euro niet gedekt en ten laste van het saldo gebracht.
- Na de besluitvorming over het energiepakket is het EMU-saldo in 2022 met 0,3% verslechterd. Voor circa 3 miljard euro is lastenverlichting gegeven via de energiebelasting.
- De besluitvorming sinds MN is niet doorgerekend door het CPB. De effecten zijn ex ante.

Tabel 4. Budgettaire ruimte onder verschillende scenario's

Financiële ruimte in mld. euro's in scenario's	2022	2023	2024	2025	Struc.
SBR-advies					0
Incidentele ruimte in RRF	1,5	1,5	1,5	1,5	
Incidentele ruimte in NGF	2	3	4	4	
Incidenteel ingroeien naar de 60%-grens in 2025*	5	10	13	14	
Schuld structureel stabiliseren op 60%**	2	6	8	10	10
Schuld structureel stabiliseren op 60% met 1% rente**	1	3	4	5	5
Op MTO (-0,5%) in 2025				0	0
Op MTO (-1,0%) in 2025***				2	2

* In de periode 2022-2025 is er cumulatief 42 mld. ruimte tot 60%.

** Om de staatsschuld ook op lange termijn te stabiliseren, kan de volgende vuistregel gehanteerd worden: Het saldo waarop de staatsschuld stabiliseert = (Staatsschuld * nominale groei) – rentebetalingen. Bij huidige ramingen is dat $60\% \times 3\% = 1,8\%$. Hiervan is 0,8% al belast door het structureel saldo, dus is nog 1% extra ruimte over. Dit komt ongeveer op 10 miljard de komende jaren. Hierbij is aangenomen dat het rentetarief 0% is (bij 1% is er ongeveer 5 miljard ruimte). Kanttekening is ook dat autonome groei in de uitgaven (bijv. zorg) en rentestijgingen niet in deze berekening zitten. Inverdieneffecten zijn hier niet meegenomen. Deze optie staat op gespannen voet met de preventieve arm van het SGP.

*** Om te voldoen aan preventieve arm SGP, zou de MTO komend voorjaar wel moeten worden aangepast.

Verschillen in saldo en schuld tussen het kabinet en de MEV van het CPB (20 oktober 2021)

Tabel 1. Verschil EMU-saldo en EMU-schuld in % bbp	2021	2022	2023	2024	2025
1. EMU-saldo bij MN 2022	-6,0%	-2,4%	-1,2%	-0,8%	-0,7%
2. Huidig EMU-saldo kabinet	-5,9%	-2,8%	-1,2%	-0,8%	-0,7%
3. EMU-saldo CPB	-5,4%	-2,3%	-1,5%	-0,9%	-0,9%
Verschil (2-3)	-0,5%	-0,5%	0,3%	0,1%	0,2%
<i>a.g.v. besluitvorming sinds MN 2022 (ex ante)</i>					
<i>Ramingsbijstelling corona</i>	<i>0,1%</i>				
<i>Motie Hermans (APB)</i>		<i>-0,1%</i>			
<i>Pakket energierekening</i>		<i>-0,3%</i>			
EMU-schuld kabinet	57,7%	58,0%	57,4%	56,5%	55,7%
EMU-schuld CPB	57,5%	56,5%	55,7%	54,6%	53,7%
Verschil	0,2%	1,6%	1,7%	1,9%	2,0%

- Na doorrekening van de MEV en de aanvullende besluitvorming sinds Prinsjesdag, zoals de motie Hermans, het energiepakket en een aantal coronamaatregelen, komt de kabinetsraming uit op een EMU-saldo van -5,9 procent bbp in 2021 en van -2,8 procent bbp in 2022 (zie tabel 1). In latere jaren loopt het tekort terug naar -0,7 procent bbp. De EMU-schuld komt uit op 57,7 procent bbp in 2021 en 55,7 procent bbp in 2025.
- De MEV-raming van het CPB is gebaseerd op het beleid zoals gepresenteerd in de Miljoenennota. De aanvullende besluitvorming sindsdien is niet verwerkt in de CPB-cijfers.
- Het CPB raamt in de MEV een EMU-saldo van -5,4 procent bbp in 2021 en van -2,3 procent bbp in 2022. In latere jaren loopt het tekort terug tot een EMU-saldo van -0,9 procent bbp in 2025. De EMU-schuld is deze raming op tot 57,5 procent bbp in 2021 en daalt vervolgens naar 53,7 procent bbp in 2025.
- Het EMU-saldo in de kabinetsraming is in 2021 en 2022 0,5 procent bbp negatiever dan de CPB-raming. In latere jaren is de kabinetsraming 0,1 tot 0,3 procent bbp positiever dan de CPB-raming.
- Het saldooverschil in 2021 wordt vooral verklaard door verschillende corona-uitgaven die door het CPB lager worden geraamd. In 2022 wordt het verschil grotendeels verklaard door de aanvullende besluitvorming sinds de publicatie van de MEV op Prinsjesdag.
- Daarnaast gaat het CPB ervanuit dat een groot deel van de uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs die voor 2021 en 2022 in de begroting staan pas in latere jaren uitgegeven worden. Dit is saldoverbeterend bij het CPB in eerdere jaren en verslechterend in latere jaren ten opzichte van de kabinetsraming. Ook raamt het CPB meerjarig lagere belasting- en premie-inkomsten. De verklaring hiervoor is dat in de raming van Financiën recente positieve realisaties zwaarder wegen dan bij het CPB. Dit leidt vooral in latere jaren tot een slechter saldo in de CPB-raming.
- De schuld in de CPB-raming daalt sneller dan in de kabinetsraming. In eerdere jaren komt dit vooral door het positievere saldo van het CPB. In alle jaren tot 2025 raamt het CPB hogere terugontvangsten van eerder verleend belastinguitstel. Dit werkt (conform de regels van Eurostat) niet door in het saldo van deze jaren, maar wel in de schuld. Ook raamt het CPB dat ABN-AMRO voor 2,4 mld. verkocht wordt tussen 2022 en 2025, wat schuldverlagend werkt in de CPB-raming.
- De ramingsverschillen zijn vanwege de verschillende aannames met onzekerheid omgeven.

11c Uitvraag

Welke budgettaire ruimte is er bij de volgende scenario's:

1. Schuld incidenteel laten oplopen tot 60% en daarna structureel stabiliseren op 60%
 2. Schuld incidenteel laten oplopen tot 65% en daarna structureel stabiliseren op 65%
 3. Schuld incidenteel laten oplopen tot 65% en daarna laten aflopen naar en stabiliseren op 60%
 4. Schuld laten oplopen tot 70% en daarna laten aflopen naar en stabiliseren op 60%
 5. Schuld incidenteel laten oplopen tot 65% en daarna laten aflopen naar dalend pad
- Maak hierbij steeds onderscheid tussen incidentele en structurele ruimte.
 - Verwerk de ruimte onder het RRF in de scenario's
 - Maak duidelijk of er overlap zit in de pijnlijn van projecten van het Groeifonds en wensen / ambities van de coalitie (ergo: zijn we mogelijk aan het overshooten)?
 - Werk in alle 4 de scenario's met een reëel inverteer-effect en geef aan wat dit reële effect is; en werk scenario's uit met inverteer-effecten van 30%, 40% en 50%
 - Maak bij alle 4 de scenario's inzichtelijk wat de ruimte wordt bij een rentestijging naar 1% en naar 3%
 - Geef aan wat de impact van een externe schok kan zijn (bv. Corona)
 - Geef voor elk scenario de ontwikkeling van het EMU saldo aan
 - Hanteer waar mogelijk een horizon van 10 jaar

Leeswijzer

Hieronder staat een uitleg van de berekeningen, hoe er wordt omgegaan met de inverteer-effecten en of er overlap zit met Groeifonds en bestaande ambities. Op de volgende pagina's vindt u voor elk van de scenario's een berekening. Aan het einde staan een aantal scenario's woordelijk beschreven met de impact van externe schokken.

Uitleg berekeningen

- Voor de berekeningen is uitgegaan van de budgettaire kerngegevens op moment van uitvraag, na pakket energierekening en pakket APB, vóór verwerking van Najaarsnota mutaties.¹
- Het basisscenario gaat uit van 0% rente en 2025 wordt gezien als structureel.
- Ook zit in het basisscenario de ruimte van het RRF, verdeeld over de jaren 2022 t/m 2024 (deze middelen lopen in werkelijkheid tot 2026). Deze ruimte is er alleen als er voor wordt gekozen reeds gedekte investeringen op te nemen in het RRP. Daarnaast hoort bij het RRP ook een hervormingsinspanning.
- Voor de jaren 2022 tot en met 2024 rekenen we uit wat de budgettaire ruimte is tot de x% schuld. We rekenen dit cumulatief uit, en gaan uit van een ingroei-pad waarbij het cumulatieve bedrag verdeeld wordt door 25% van de cumulatieve ruimte in 2022, 35% in 2023 en 40% in 2024 te zetten. Dit levert veel incidentele ruimte op die waarschijnlijk niet in 3 jaar weggezet kan worden, en die ook flinke verslechtingen van het EMU-saldo tot gevolg heeft (boven de 3% tekort). Maar hiervoor zou ook een ander (langer) ingroei-pad gekozen kunnen worden. We hebben hiervoor gekozen omdat we 2025 apart als structureel laten zien.
- Voor 2025 begrenzen we de structurele ruimte middels de volgende grove som: de schuld blijft stabiel als het EMU-saldo even groot is als de nominale bbp-groei. Een deel van de uitgavengroei halen we hier al vanaf middels het structureel saldo, omdat we wel weten dat bepaalde uitgaven endogeen doorgroeien na 2025. Deze staan nog niet in de boeken omdat we de bedragen nog niet kennen.
- Dit betekent dat de schuld alleen op dat niveau stabiliseert als tot in lengte van dagen het EMU-saldo ook gestabiliseerd wordt op dat niveau. Het is daarom belangrijk om op te merken dat deze som onzekerder wordt als de periode na 2025 langer wordt, omdat een versnelling van de groei van bepaalde uitgaven (zoals vergrijzingsgevoelige uitgaven als de zorg) nog niet verwerkt zit in het structureel saldo 2025. Hiervoor kan beter gekeken worden naar het houdbaarheidssaldo.
- We gaan ervan uit dat de inverteer-effecten langzaam uitfasen na de initiële bestedingsimpuls. In 2025 gaan we nog uit van 50% van het initiële inverteer-effect.
- Het ministerie heeft geen volledig evenwichtsmodel, we houden ook geen rekening met rente-op-rente effecten in de saldoberekeningen.
- We kunnen ook geen rekening houden met een tijdshorizon van 10 jaar. Onze uitgaven en daarmee berekeningen gaan tot 2025, en daarnaast kunnen we op basis van aannamen iets zeggen over een structureel niveau. Het pad naar dat structurele niveau, en hoe lang dat zal duren, valt op basis van onze cijfers niet te modelleren.

¹ Dit is de bijstelling van de raming voor 2021.

- Volgens de huidige normeringssystematiek geldt dat voor veel uitgaven hier ook Accres over berekend wordt. Dit betekent dat conform de huidige systematiek voor elke euro van vrijwel alle uitgavenintensiveringen ook zo'n 13 cent naar provincies en gemeentes gaat. Het Nationaal groeifonds zit op dit moment niet in het accres, op het moment dat het advies van de SBR opgevolgd wordt om het NGF weer binnen de budgettaire kaders onder te brengen, zal dit wel een accreseffect genereren. Dat belast ook de ruimte.
- Daarnaast wordt er ook jaarlijks LPO uitgekeerd, ook dit eet een deel van de ruimte op. Bij hogere inflatie zal dit een groter effect hebben.

Toelichting inverdieneffecten

- Er is gevraagd om in alle vier de scenario's met een reëel inverdieneffect te rekenen, en met inverdieneffecten van 30%, 40% en 50%.
- Het is niet te zeggen wat een reëel inverdieneffect is. Dit komt doordat dit sterk afhangt van de gekozen bestedingen en het voor heel veel bestedingen onduidelijkheid is wat de inverdieneffecten zijn. Bovendien zijn multipliers van beleid sterk afhankelijk zijn van de stand van de conjunctuur.
- We hebben de doorrekening van het CPB nodig die volgt na het Regeerakkoord voor een goede inschatting van de inverdieneffecten.
- We hebben daarom gezien de uitvraag met inverdieneffecten van 30-50% gewerkt. Dit betekent echter niet dat we dit als reëel inverdieneffect zien. Wat een reëel inverdieneffect is, kunnen we niet zeggen zonder de maatregelen te kennen.
- We gaan er wel vanuit dat de inverdieneffecten langzaam uitfasen na de initiële bestedingsimpuls omdat inverdieneffecten slechts beperkt structureel zijn. In 2025 gaan we daarom uit van 50% van het initiële inverdieneffect.

Groeifonds en overlap met andere wensen

De eerste ronde van het Groeifonds is afgerond. Hieronder staat een overzicht van de tien projecten die in deze ronde een toekenning (646 miljoen euro) of een reservering (3.471 miljoen euro) hebben gekregen. De ruimte van het Groeifonds zit verwerkt in het saldo en de berekeningen. Dit betekent dat ervanuit wordt gegaan dat de projecten uit de eerste ronde doorgaan en er ook nieuwe projecten uit de volgende rondes aan toe worden gevoegd. De tweede ronde van het Groeifonds is nu gestart. De indiening sluit 1 november, en de toetsing, advisering en besluitvorming vindt in het voorjaar plaats.

Behalve het Groeifonds zijn er geen andere wensen uit de coalitie die nu in het saldo en de berekeningen verwerkt zijn. De besluitvorming in het demissionaire kabinet is natuurlijk wel verwerkt in het saldo. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook het pakket voor de energierekening verwerkt is.

Tabel. Nationaal Groeifonds

In miljoenen euro	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2022	2.136	3.177	4.216	4.236
w.v. 10 projecten eerste ronde	48	85	108	102
w.v. vrije ruimte en reserveringen	2.088	3.092	4.108	4.134

Projecten uit eerste ronde Groeifonds met (voorwaardelijke) toekenning en reservering:

- Het voorstel *Versterking Infrastructuur Leven Lang Ontwikkelen* (LLO) investeert in (i) het personaliseren van een digitaal scholingsoverzicht, (ii) een pilot met ontwikkeladviezen en (iii) flexibilisering van het bekostigde (post-initieel) onderwijs in het mbo en ho.
- Het voorstel *Transitie naar innovatief en toekomstbestendig onderwijs* investeert in (i) een Nationaal Onderwijslab en regionale onderwijslabs die prototypes ontwikkelen en valideren, (ii) een subsidieregeling voor marktontwikkeling op basis van de prototypes, (iii) het versterken van landelijke kennisinfrastructuur en (iv) het verlenen van subsidies aan onderwijsinstellingen om de inzet van digitale leer- en hulpmiddelen te versnellen.
- Het voorstel *AiNed* is een breed investeringsprogramma dat beoogt het potentieel van kunstmatige intelligentie (AI) voor de Nederlands economie en samenleving te benutten en stelt daartoe twaalf instrumenten voor die bestaande knelpunten aanpakken.
- Het voorstel *Groenvermogen van de Nederlandse economie* investeert in een groene-waterstof-ecosysteem bestaande uit (i) klein- en grootschalige demonstratieprojecten, (ii) een R&D-programma en (iii) een *human capital* programma.

- Het voorstel *Health-RI* investeert in (i) de ontwikkeling van een geïntegreerde, nationale gezondheidsdata- en onderzoeksinfrastructuur, (ii) het wegnemen van sociale en organisatorische belemmeringen door middel van een afsprakenstelsel, (iii) een centraal punt voor data-uitgifte.
- Het voorstel *kwantumDeltaNL* richt zich op het versterken van Nederlands kwantum-ecosysteem, door te investeren in (1) *kwantumcomputing*, (2) kwantumnetwerken en (3) *kwantumsensing*.
- Het voorstel *RegMed XB* investeert in de bouw van vier pilotfabrieken voor de verdere ontwikkeling van regeneratieve gezondheidszorg.

Projecten uit eerste ronde Groeifonds met alleen reservering:

- Het voorstel *Schaalsprong Metropolitaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad* investeert in hoogwaardig OV in de regio's Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer (aanleggen van bus-, tram-, metro- en lightrailinfrastructuur), capaciteitsuitbreiding van het hoofdspoor Leiden-Dordrecht en de bouw van nieuwe stations.
- Het voorstel *Schaalsprong Metropolitaan OV-systeem MRA en verstedelijking* investeert in het doortrekken van het Noord/Zuidlijn metrotracé van Amsterdam Zuid naar Schiphol en Hoofddorp en het sluiten van de Amsterdamse metroring van Isolatorweg naar Amsterdam Centraal.
- Het voorstel *Brainportlijn Eindhoven* investeert in een vrijliggende busbaan voor een vervoersconcessie met emissieloos zelfrijdend collectief personenvervoer.

Belangrijk aandachtspunt is dat het Nationaal Groeifonds nu niet in de berekeningen van het accres wordt meegenomen, maar als we de aanbevelingen van Studiegroep Begrotingsruimte volgen moet dit in de toekomst wel gaan gebeuren.

RRF

- Vanuit het RRF is circa 5,8 miljard euro beschikbaar. In de aannames hebben we dit opgeteld bij de incidentele ruimte. Dit is gedaan door voor 2022, 2023 en 2024 1/3^e van het totale bedrag bij de ruimte bij te tellen (1,9 miljard euro per jaar). In werkelijkheid lopen de middelen tot 2026.
- Deze ruimte is er alleen als er voor wordt gekozen reeds gedekte investeringen op te nemen in het RRP. Daarnaast hoort bij het RRP ook een hervormingsinspanning.

Basisscenario 1: Ingroeien naar 60%, stabiel op 60%, inclusief ruimte RRF die wordt verdeeld over 2022-2024

De tabel geeft de totale ruimte voor elk scenario weer (dus niet optellen).

Basisscenario 1: ingroeien naar 60%	Cumulatief 2022-2024	2022	2023	2024	2025=struct
Rente 0%, geen inverdieneffecten	40	10	14	16	10
EMU-saldo		-3,9%	-2,7%	-2,5%	-1,8%
Gevoeligheidsanalyses					
Rente 0%, 30% inverdieneffecten	56	14	20	23	12
Rente 0%, 40% inverdieneffecten	66	16	23	26	13
Rente 0%, 50% inverdieneffecten	79	20	28	32	14
Rente 1%, geen inverdieneffecten	38	9	13	15	4
Rente 1%, 30% inverdieneffecten	54	13	19	21	5
Rente 3%, geen inverdieneffecten	34	8	12	13	-7
Rente 3%, 30% inverdieneffecten	48	12	17	19	-9

Basisscenario 2: Ingroeien naar 65%, stabiel op 65%, inclusief ruimte RRF die wordt verdeeld over 2022-2024

Basisscenario 1: ingroeien naar 65%	Cumulatief 2022-2024	2022	2023	2024	2025=struct
Rente 0%, geen inverdieneffecten	87	22	31	35	12
EMU-saldo		-5,2%	-4,5%	-4,5%	-1,9%
Gevoeligheidsanalyses					
Rente 0%, 30% inverdieneffecten	125	31	44	50	14
Rente 0%, 40% inverdieneffecten	145	36	51	58	15
Rente 0%, 50% inverdieneffecten	174	44	61	70	16
Rente 1%, geen inverdieneffecten	85	21	30	34	5
Rente 1%, 30% inverdieneffecten	122	30	43	49	6
Rente 3%, geen inverdieneffecten	81	20	28	33	-7
Rente 3%, 30% inverdieneffecten	116	29	41	46	-9

Basisscenario 3: Ingroeien naar 65%, stabiel op 60%, inclusief ruimte RRF die wordt verdeeld over 2022-2024

Voor dit scenario geldt dat de uitgaven (inclusief rentebetalingen) in 2025 (struc) lager moeten zijn dan de groei van het bbp. De tabel is dus een combinatie van Basisscenario 1 en 2. Tot 2025 kan het ingroeipad worden aangehouden uit scenario 2, als maximum het structurele bedrag uit scenario 1 worden aangehouden om weer op 60% uit te komen. Bij deze variant duurt het wel een heel aantal jaren voordat de schuld weer op 60% zit.

Om een voorbeeld te schetsen: in 2025 is het bbp geraamd op circa 1000 miljard. Om de staatsschuld af te laten nemen met 5%-bbp, moet er (bij een rentestand van 0%) dus 50 miljard minder uitgegeven worden dan het pad waarop de schuld stabiel blijft. Als dit wordt uitgesmeerd over een periode van 10 jaar, betekent dat dat er in plaats van 10 miljard, 5 miljard structurele ruimte per jaar is. Bij een rente van 1% moet de structurele ruimte dan naar 0 en bij een rente van 3% moet er bezuinigd worden.

In de kolom voor 2025 is nu een negatief EMU-saldo te zien, maar wel kleiner dan de economische groei. Onder die aannamen neemt de staatsschuld weer af.

Basisscenario 3: ingroeien naar 65%	Cumulatief 2022-2024	2022	2023	2024	2025=struc
Rente 0%, geen inverdieneffecten	87	22	31	35	<10
EMU-saldo		-5,2%	-4,5%	-4,5%	<-1,8%
Gevoeligheidsanalyses					
Rente 0%, 30% inverdieneffecten	125	31	44	50	<12
Rente 0%, 40% inverdieneffecten	145	36	51	58	<13
Rente 0%, 50% inverdieneffecten	174	44	61	70	<14
Rente 1%, geen inverdieneffecten	85	21	30	34	<4
Rente 1%, 30% inverdieneffecten	122	30	43	49	<5
Rente 3%, geen inverdieneffecten	81	20	28	33	<-7
Rente 3%, 30% inverdieneffecten	116	29	41	46	<-9

Basisscenario 4: Ingroeien naar 70%, stabiel op 60%, inclusief ruimte RRF die wordt verdeeld over 2022-2024

Voor dit scenario geldt hetzelfde als voor scenario 3, de incidentele ruimte is berekend op een schuldniveau van 70% en de cijfers voor 2025 komen uit scenario 1.

Basisscenario 1: Ingroeien naar 65%	Cumulatief 2022-2024	2022	2023	2024	2025=struct
Rente 0%, geen inverdieneffecten	135	34	47	54	<10
EMU-saldo		-6,5%	-6,3%	-6,5%	<-1,8%
Gevoeligheidsanalyses					
Rente 0%, 30% inverdieneffecten	193	48	67	77	<12
Rente 0%, 40% inverdieneffecten	225	56	79	90	<13
Rente 0%, 50% inverdieneffecten	270	67	94	108	<14
Rente 1%, geen inverdieneffecten	133	33	47	53	<4
Rente 1%, 30% inverdieneffecten	190	47	66	76	<5
Rente 3%, geen inverdieneffecten	129	32	45	52	<-7
Rente 3%, 30% inverdieneffecten	184	46	65	74	<-9

Basisscenario 5: Schuld incidenteel laten oplopen tot 65% en daarna laten aflopen naar dalend pad

Voor dit scenario geldt dat hetzelfde ingroeipad als in Basisscenario 3 kan worden gehanteerd. Voor 2025 en verdere jaren zullen de uitgaven in ieder geval kleiner moeten zijn dan de uitgaven waarop de schuld stabiel blijft, zoals deze in tabel 3 staan.

Om een voorbeeld te schetsen: in 2025 is het bbp geraamd op circa 1000 miljard. Om de staatsschuld af te laten nemen met 5%-bbp, moet er (bij een rentestand van 0%) dus 50 miljard minder uitgegeven worden dan het pad waarop de schuld stabiel blijft. Als dit wordt uitgesmeerd over een periode van 10 jaar, betekent dat dat er in plaats van 10 miljard, 5 miljard structurele ruimte per jaar is. Bij een rente van 1% moet de structurele ruimte dan naar 0 en bij een rente van 3% moet er bezuinigd worden.

Schokken

Zoals blijkt uit de figuren hierboven, is de ontwikkeling van de staatsschuld op middellange termijn vooral gevoelig voor de rentestanden. Een eenmalige schok, zoals de coronacrisis en de eerdere financiële crisis, zorgt voor een grote impuls op de staatsschuld van soms wel 20%-punt. Zie bijvoorbeeld ook hieronder de ontwikkeling van de schuld en de effecten van de financiële crises en corona.



Zolang de groei van het bbp hoger is dan de groei van de overheidsuitgaven, stabiliseert dit vanzelf weer. Een eenmalige schok is dus beter te verteren dan een structurele schok. De Miljoenennota liet zien dat de sociale zekerheids- en zorguitgaven in de periode 2008 tot en met 2025 structureel harder groeiden dan het bbp. Zonder interventies blijven de zorguitgaven doorstijgen.

Berekeningen van CPB laten zien dat wanneer de zorguitgaven tot en met 2060 met 1 procent per jaar meer groeien dan verondersteld, de staatsschuld circa 70% bbp hoger zal uitvallen. Dit is echter een scenario waarbij er geen hogere belastingen of (zorg)premies zouden volgen. Volgens de huidige systematiek van lastendekkende premies zou de hogere groei van de Zvw-uitgaven (zorgverzekeringswet) worden gedekt door extra premies. Dan zou de staatsschuld uitkomen op 70 procent bbp en zou de belastingdruk bijna 3 procent bbp hoger liggen.

Projectie overheidsschuld 2060 (%bbp) zonder extra beleid (Bron: CPB²)

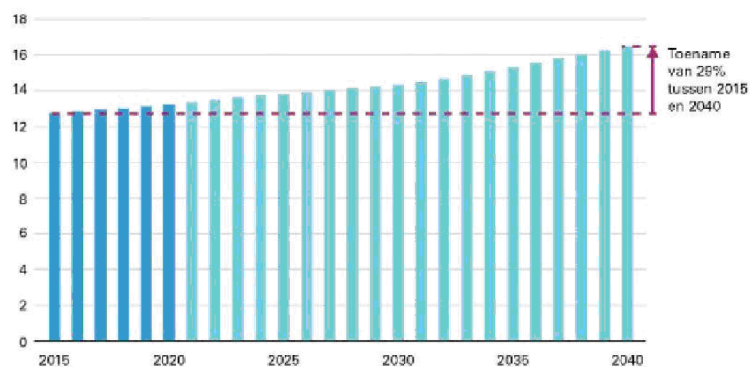
	Schuld in 2060
Basispad	26,8%
Pad bij 1% hogere groei zorguitgaven, zonder extra dekking	96,6%
Pad bij 1% hogere groei zorguitgaven, extra groei ZWV-uitgaven gedekt door belastingen/premies	70%
Pad bij 1% hogere groei zorguitgaven, extra groei alle zorguitgaven gedekt door belastingen/premies	41,9%

CPB heeft verschillende gevoeligheidsanalyses gedaan voor de mogelijke ontwikkeling van de staatsschuld. In het basispad (dus zonder extra uitgaven) neemt de staatsschuld tot 2060 gestaag af tot circa 27%. Er is echter grote onzekerheid omtrent dit basispad. Met 90% zekerheid valt te zeggen dat de staatsschuld zonder extra beleid in 2060 tussen de 30% en 80% bbp zal uitvallen. Hierbij geldt dat de houdbaarheidsindicator op een andere manier de intergenerationele

² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-Schuldprojectie-2060-met-varianten.pdf>

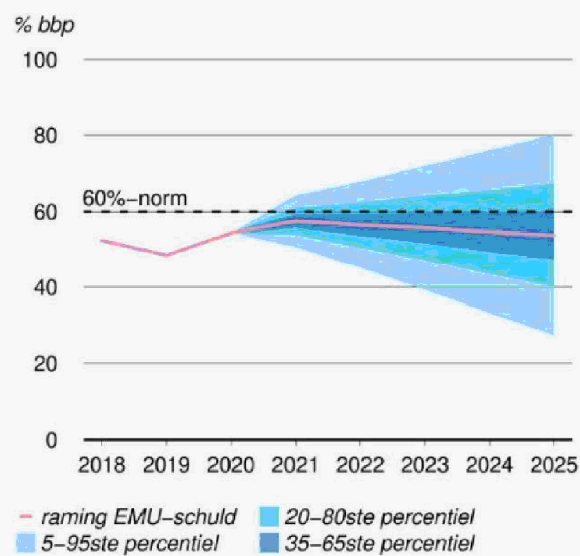
herverdeling inzichtelijk maakt door het daadwerkelijk beprijzen van de risico's uit de toekomst (met een discontovoet).

Figuur 3.2.1 Ontwikkeling zorguitgaven (in procent van het bbp)



Bron: RIVM/CPB

EMU-schuld



Is het mogelijk en uitvoerbaar de HRA met eerbiedigende werking af te bouwen?

Intern FIN afgestemd met: DG FZ (AV, SPA, Analyse)/ DGBD FJZ/DGBD UHB/AFEP

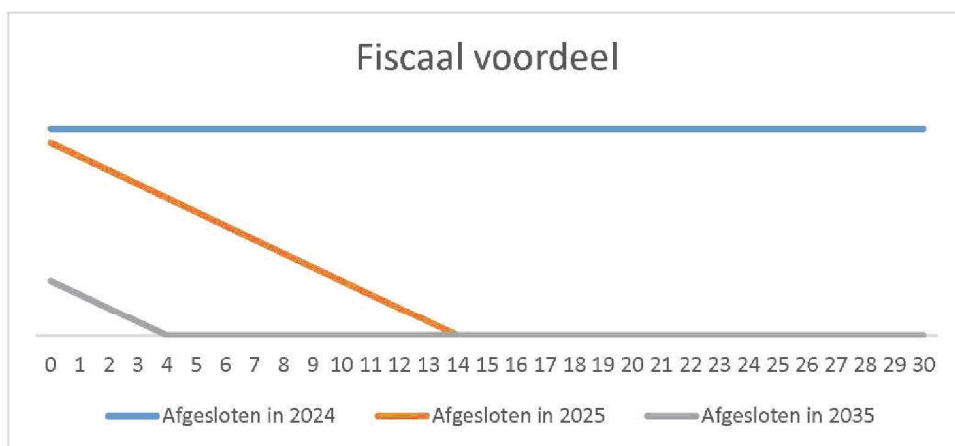
Extern: BZK

Geef hieronder aan of het een inkomsten- en/of uitgavenmaatregel is:

- ☐ Uitgaven
☒ Inkomsten

Korte toelichting maatregel en budgettaire raming

- De vraag is zo opgevat dat de afbouw van de HRA alleen voor nieuwe gevallen geldt, dus voor starters op de koopmarkt én voor nieuwe hypotheeklen voor de huidige eigenwoningbezitters. De eerbiedigende werking voor de huidige woningbezitters geldt alleen voor het hypotheekbedrag van voor de inwerkingtreding van de hier beschreven maatregel.
- Daardoor ligt een verdergaande afbouw van het maximale tarief waartegen de HRA kan worden verzilverd overeenkomstig de huidige systematiek niet voor de hand. Een eerbiedigende werking is dan lastiger vorm te geven en lijkt op voorhand complexer voor de uitvoering. Meer voor de hand ligt dan een grondslagversmalling die stapsgewijs kan worden ingevoerd.
- Nog afgezien van de vormgeving, eerbiedigende werking brengt met zich dat een hypotheek die vóór de geplande inwerkingtreding (stel 2025) is afgesloten nog de volle dertig jaar de volledige HRA geniet. Iemand die (stel) vijf jaar na de inwerkingtreding start wordt vanaf dag 1 geconfronteerd met een lagere HRA die bovendien in de daaropvolgende jaren nog verder wordt beperkt. Het tempo waarin die afbouw plaatsvindt is daarbij een keuze.
- Onderstaande grafiek illustreert de werking aan de hand van verschillende ingangsjaren van de hypotheek, waarbij wordt aangenomen dat het fiscale voordeel voor nieuwe gevallen in 15 jaar wordt afgebouwd. De grafiek toont zowel de hoogte als de duur in jaren van het fiscale voordeel, afhankelijk van het jaar waarin de hypotheek is afgesloten.



- Afbouw van de aftrek met eerbiedigende werking creëert mogelijk abrupte schommelingen op de huizenmarkt. Een huishouden dat een lening aangaat onder de huidige systematiek geniet namelijk een fors groter fiscaal voordeel dan huishoudens die onder de nieuwe systematiek vallen. Dit betekent dat aankopen mogelijk naar voren worden gehaald, met een piek in transacties/prijzen in aanloop naar wijziging in deze fiscale regeling, en een dal in de daaropvolgende periode.

- In vergelijking met een generieke afbouw zonder eerbiedigende werking verslechtert het systeem van eerbiedigende werking de relatieve positie van starters ten opzichte van doorstromers.
- Een grondslagversmalling kan op twee manieren worden vormgegeven. In de toelichting aan het slot van dit fiche worden beide manieren nader toegelicht.
 1. Slechts een deel van de kosten eigen woning (waaronder betaalde rente) is aftrekbaar, dus van de betaalde kwalificerende rente is (stel) slechts 90% aftrekbaar, een percentage dat in een aantal jaren stapsgewijs verder kan worden afgebouwd;
of
 2. Beperking van de hoogte van de schuld waarover renteaftrek mag plaatsvinden, dus van de totale eigenwoningsschuld kan slechts de rente die betrekking heeft op (stel) 90% van die schuld worden afgetrokken, een percentage dat in een aantal jaren stapsgewijs kan worden afgebouwd.
- Qua complexiteit en uitvoerbaarheid verdient optie 1 de voorkeur. Deze variant vereist wel een aanvullende uitvraag van gegevens (moment van aangaan schuld) bij belastingplichtigen en/of renseignering van banken etc. Optie 2 vereist een nadere bepaling om uit te sluiten dat het deel van de schuld dat niet kwalificeert voor HRA niet terechtkomt in box 3, omdat alsdan voor die schuld via box 3 alsnog een fiscale tegemoetkoming wordt gerealiseerd. Daarnaast heeft deze variant gevolgen voor toepassing van de bijleenregeling.
- Opgemerkt wordt dat **beide opties doorwerken in de inkomensafhankelijke regelingen (onder andere Toeslagen)**, omdat het verzamelinkomen als gevolg van de lagere aftrek hoger wordt.
- Omdat de HRA als zodanig wordt beperkt ontstaat er sneller een financieel gevolg van de afbouw van de aftrek Hillen. Het effect is dat men een lager fiscaal voordeel heeft van de renteaftrek en daardoor ook sneller belasting gaat betalen over het eigenwoningforfait.
- De eigenwoningregeling in de huidige vorm is complex, zowel voor de belastingplichtige als de Belastingdienst. Genoemde maatregelen verhogen die complexiteit, met name vanwege het als gevolg van de voorziene eerbiedigende werking in te voeren overgangsrecht (vergelijkbaar met de invoering van de aflossingseis per 2013). Hierbij past de kanttekening dat elke afbouw met eerbiedigende werking voor bestaande gevallen, hoe dan ook vormgegeven, de complexiteit zal verhogen.

Wet- en uitvoeringseffecten

Korte toelichting wet- en uitvoeringsaspecten

Wet- en uitvoeringseffecten

Korte toelichting wet- en uitvoeringsaspecten

- Het betreft hierbij een aanpassing van de Wet IB 2001, met implementatie in de keten Inkomensheffing (IH).
- Het voorstel is nog onvoldoende uitgewerkt om een definitief oordeel te geven over de uitvoerbaarheid. Hierbij is de definitie van producten waarvoor de eerbiedigende werking geldt van groot belang. Deze moet duidelijk zijn. De complexiteit van de uitvoering zal zeker toenemen. Het begrip starters is een lastig te definiëren begrip (en daarom lastig te handhaven). Dit is eerder ook al door de Belastingdienst aangegeven in de toets differentiatie overdrachtsbelasting.
- In de formatie kunnen meerdere grote hervormingen in de IH op tafel komen die ieder voor zich een grote druk kunnen leggen op het IV-portfolio van de Belastingdienst. Er is dan ook een nadere beoordeling nodig op de haalbaarheid van voorstellen apart en waar aan de orde in onderlinge samenhang. Een definitief oordeel over uitvoerbaarheid respectievelijk de inpasbaarheid kan pas gegeven worden als het totaal aan maatregelen bekend is.
- Op basis van eerste inschattingen wordt het volgende meegegeven t.a.v. uitvoerbaarheid:
- Qua doenvermogen voor de belastingplichtige moet een onderscheid worden gemaakt tussen de begrijpelijkheid en de gevolgen voor de aangifte. De regeling zal mogelijk moeilijk uit te leggen zijn en weerstand oproepen. Hierdoor ontstaat het risico dat er meer onjuiste aangiften worden gedaan en er meer capaciteit voor toezicht benodigd is.
- Toezicht op de eigenwoningregelingen is al complex, dit voorstel maakt dat nog complexer. De benodigde historische gegevens ontbreken.
- Indien hypotheekverstrekkers niet de benodigde gegevens verstrekken is de Belastingdienst voor het toezicht volledig afhankelijk van hetgeen de belastingplichtige

aanlevert. Dat betekent dat een deel niet vooringevuld kan worden in de VIA (vooringevulde aangifte).

- In de praktijk zal het aangifteprogramma IH de berekening van de uiteindelijke HRA uitvoeren. Dit laatste geldt (uiteraard) niet voor de papieren aangifte waardoor de papieren aangifte zeer ingewikkeld wordt.
- In het kader van de formatie wordt ook gesproken over de hervorming box 3. In samenloop met box 3 is een afbouw van de HRA met eerbiedigende werking niet te implementeren in de volgende kabinetsperiode. Tussen deze voorstellen is goede prioritering noodzakelijk, waarbij de implementatie gedeeltelijk in een volgende regeerperiode kan vallen. Ook bij het uitvoeren van één of twee van deze wensen is prioritering in de tijd noodzakelijk.
- Voor de vormgeving is het goed om aansluiting te zoeken bij het bestaande afbouwpercentage.

Kerninformatie impact Belastingdienst

Type aanpassing systemen	Ingeschat beslag portfolio			
Meervoudige structuuraanpassing (indicatief: 1 - 2 jaar)	1000 - 2500 IV-dagen			
Geraakte ketenportfolio's				
☐ Autoheffingen	☐ Douane	☒ Inkomensheffing	☐ Loonheffingen	☐ Omzetbelasting
☐ Overige middelen	☐ Schenk & Erf	☒ Toeslagen	☐ Vennootschapsbel.	☐ Bedrijfsvoering
☒ Gegevens	☐ Generiek, Kantoor en Toezicht	☐ Innen en Betalingsverkeer	☐ Interactie	☒ IT voor IV
Kosten		Geraakt DG		
Incidenteel: € 0,5 mln tot € 1,0 mln		Belastingdienst en Toeslagen		
Structureel: ...		Voor een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten (waaronder ook kosten voor toezicht en dienstverlening) is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij wordt ook beoordeeld of de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen realiseerbaar zijn in samenloop met andere aanpassingen die gelijktijdig moeten plaatsvinden.		
Inschatting met grote mate van onzekerheid				

Toelichting

Zoals al eerder gememoreerd is de eigenwoningregeling complex en bovenal technisch, net als eventuele wijzigingen complex en technisch zijn. Om die reden zijn de genoemde opties hierna nader toegelicht.

- Een verdergaande afbouw van het maximale tarief - overeenkomstig de huidige systematiek - ligt niet voor de hand. De bestaande afbouw maakt immers geen onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen. Een verdere afbouw zou in lijn daarmee (potentieel) alle belastingplichtigen met HRA raken (de huidige afbouw is beperkt tot personen die in de hoogste schijf vallen) en een eventuele eerbiedigende werking voor bij invoering bestaande hypotheek is dan lastiger vorm te geven en lijkt op voorhand complexer voor de uitvoering.
- Bij een grondslagversmalling zijn in beginsel twee routes denkbaar, de hiervoor genoemde optie 1 via de betaalde rente en optie 2 via de schuld.
- Bij optie 1 (de optie die qua complexiteit en uitvoerbaarheid de voorkeur heeft) worden de in een jaar betaalde kosten eigen woning (rente van schulden (HRA), kosten van geldleningen en periodieke termijnen van erfpacht, opstal en beklemming) vastgesteld. Als gevolg van de hier bedoelde maatregel komt slechts een deel daarvan voor daadwerkelijke aftrek in aanmerking. Dat deel wordt binnen een bepaalde termijn stapsgewijs afgebouwd, waarbij de duur van de afbouw uiteraard een politieke keuze is. Ter illustratie: de afbouw van de aftrek Hillen vindt plaats in 30 jaar met stappen van telkens 3,33 %-punt.
- Bij optie 2 wordt de omvang van de eigenwoningschuld waarover rente aftrekbaar is binnen een bepaalde termijn afgebouwd. Ook dit zou kunnen met een systematiek die vergelijkbaar is met de afbouw van de aftrek Hillen (het deel van de schuld dat buiten aanmerking wordt gelaten en waarover de rente niet langer aftrekbaar wordt jaarlijks met x%-punt verhoogd). Een andere mogelijkheid is via een absolute aftopping van de hoogte van de schuld. Bijvoorbeeld de rente over schulden die hoger zijn dan x bedrag is niet aftrekbaar. Met deze laatste variant worden personen met een lagere eigenwoningschuld ontzien.

- Optie 2 vereist ook dat het deel van de schuld dat niet langer in aanmerking komt voor HRA niet automatisch naar box 3 verhuist. Dit om te voorkomen dat alsnog in box 3 een fiscale tegemoetkoming voor deze schuld ontstaan, hetgeen niet in lijn is met het beoogde doel van deze maatregel. Feitelijk wordt daarmee dit deel van de schuld gedefiscaliseerd. Dat moet wettelijk worden vastgelegd omdat dit eigenlijk haaks staat op de rangorderegeling¹. In de praktijk kan dit tot discussie leiden.

¹ Uitgangspunt van deze rangorderegeling is dat inkomsten die worden belast in een box (of daar zijn vrijgesteld) niet kunnen worden belast in een volgende box. Inkomsten worden belast volgens de eerste bepaling van de Wet IB 2001 waaronder het kan worden gerangschikt.

13 Wat zijn verstorende maatregelen aan de vraagkant van de koopwoningmarkt en in welke mate verstoren deze maatregelen?

- Diverse elementen in het fiscale stelsel verstoren de vraagzijde van de koopwoningmarkt, doordat het netto vermogen in de eigen woning per saldo niet wordt belast, maar het gevoerd beleid feitelijk leidt tot een fiscale subsidie:
 - Eigenwoningforfait is laag (EWF): stimuleert huishoudens relatief veel vermogen op te bouwen in de illiquide eigen woning, doordat de belasting op het forfaitaire rendement dat aan een eigen woning wordt toegerekend via het EWF veel lager is dan de belasting op het rendement op vermogen dat in andere vormen wordt opgebouwd.
 - Hypotheekrenteaftrek (HRA): stimuleert huishoudens (hoge) schulden aan te gaan ten behoeve van de aankoop van een eigen woning. Vereist 100% aflossing (ten minste annuïtair) van het betreffende leningdeel. Opgemerkt wordt dat het maximale aftrektarief van de HRA momenteel al wordt afgebouwd tot circa 37 procent (tarief eerste schijf in box 1) in 2023. Overigens wordt door de lage rente het belang van de HRA steeds kleiner, wat het een relatief gunstig moment maakt om de HRA af te bouwen.
 - Hillenaftrek: deze aftrek voorkomt dat huishoudens met geen of een geringe eigenwoningsschuld belasting betalen over het EWF. Ook hier is reeds beleid op ingezet: deze aftrekpost wordt tot 2048 geleidelijk uitgefaseerd, maar verlaagt tot die tijd voor deze huishoudens de belastingdruk op netto-vermogen in de eigen woning.
- Andere verstorende elementen zijn onder meer:
 - Verruimde schenkingvrijstelling eigen woning: stelt ontvangende huishoudens in staat om meer aan de aankoop van een woning uit te geven dan ze anders zouden hebben gedaan.
 - Overdrachtsbelasting (OVB): verstoort de beslissing van huishoudens om te verhuizen (m.u.v. huishoudens die vallen onder de startersvrijstelling).
- Tezamen bevorderen deze maatregelen het eigenwoningbezit – hetgeen ook vele jaren staand overheidsbeleid is geweest – maar leiden ze ook tot hogere huizenprijzen, hogere (initiële) schulden, een beknelde vrije-huursector en budgettaire derving. Ook verstoren ze de vermogensopbouw over de levensloop en vergroten ze de tegenstelling tussen *insiders* en *outsiders*, waaronder starters. Bovendien is de huidige fiscale eigenwoningregeling met zijn verschillende deelregelingen (w.o. de 30-jaarstermijn en bijleenregeling) erg complex geworden.
- Vooral HRA en (de relatief lage) EWF hebben een grote verstorende werking. Het afbouwen van de fiscale subsidie op de eigen woning wordt al jarenlang bepleit door diverse economisch beleidsadviseurs (IMF, OECD, EC, ESRB, DNB). Overigens is het voordeel van de HRA voor huishoudens geringer nu de rente laag is, maar dat geldt niet voor het voordeel volgend uit het lage EWF.
- De verstorende effecten van de schenkingsvrijstelling zijn beperkt, gelet op het relatief beperkte budgettaire beslag. Wel draagt de schenkingsvrijstelling bij aan vermogensongelijkheid doordat deze vooral gebruikt wordt door een relatief kleine groep die al een goede financiële uitgangspositie heeft. De OVB remt verhuisbewegingen, maar biedt (op macroniveau) tegelijk enig tegenwicht aan de fiscale stimulering van de koopwoningmarkt.
- De koop- en huurmarkt kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo is de verwachting dat een afbouw van de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning bijdraagt aan een grotere vrije huurmarkt. En fiscale elementen die (ver)huurders of beleggers in onroerend goed raken, werken door op de koop- en huurmarkt. Zo ontmoedigt het hoge OVB-tarief beleggers om te investeren in woningen voor de verhuur, terwijl het niet of relatief laag belasten van huurinkomsten juist in tegengestelde richting werkt.¹

Opties om de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning te verkleinen

Er zijn diverse manieren om de fiscaal gunstige behandeling van de eigen woning te verkleinen:

- Verhogen van het eigenwoningforfait. Verhoging van het eigenwoningforfait verkleint de impliciete subsidie die uitgaat van het feit dat de eigen woning onbelast is in box 3, in tegenstelling tot veel andere vormen van vermogen. Dit raakt alle eigenwoningbezitters, ongeacht of ze hun woning met eigen of vreemd vermogen hebben gefinancierd. Een verhoging kan op relatief eenvoudige wijze worden gerealiseerd.

¹ Op 21 oktober is een vraag van de formatie beantwoord over inkomsten van verhuurders te belasten.

- Overhevelen van de eigen woning en eigenwoningschuld naar box 3. Dit is de meest vergaande maatregel. Binnen box 3 gelden geen eisen ten aanzien van aflossingseis, bijleenregeling, of dertigjaarstermijn. De maatregel vereist een keuze voor de bepaling wat het rendement (vgl EWF) op de eigen woning in box 3 is en het maakt de schulden weer volledig aftrekbaar. Bij de juiste vormgeving wordt de eigen woning (vrijwel) volledig fiscaal neutraal behandeld en worden veel verstoringen weggenomen. De relatieve positie van starters verbetert mogelijk, afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis. Deze maatregel kent een complexe transitie, waarbij nog onderzoek gedaan moet worden in hoeverre dit past op het moment dat wordt overgegaan naar een box 3-stelsel op basis van werkelijke rendementen; dit moet goed in samenhang worden gezien en kan niet op korte termijn worden doorgevoerd.
- Volledig afbouwen van de HRA. Afbouwen van de HRA verkleint de stimulans tot schuldfinanciering van de eigen woning, al kunnen zonder aanvullende maatregelen huishoudens met een vermogen boven de box-3-vrijstelling een aftrek in box 3 realiseren. Afschaffen van de HRA is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3. Bij afschaffing van de HRA zijn verschillende keuzes zijn mogelijk, waaronder het tempo van de afbouw en de vormgeving (via tarief of grondslag).²
 - Verlagen maximale aftrektarief voor alle lopende en toekomstige hypotheeklen. Het maximale tarief neemt in stappen van 3%-punt af tot 37% in 2023. Dit afbouwpad kan (bijvoorbeeld) worden voortgezet tot het maximale aftrekpercentage 0% bereikt in 2036. Wel neemt de uitvoeringscomplexiteit toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).³
 - Verkleinen aftrekbare deel rentebetalingen voor alle lopende en toekomstige hypotheeklen. Rentebetalingen zijn bijvoorbeeld voor 90% aftrekbaar in 2024 (tegen 37%), voor 80% in 2025, etc., totdat 0% wordt bereikt in 2033. Deze aanpak is minder complex in de uitvoering dan een verlaging van het maximale aftrektarief, maar raakt – i.t.t. het verder afbouwen van het aftrektarief – ook direct AOW'ers met een laag inkomen onder de eerste schijfgrens.
- Hillenaftrek versneld afbouwen. Bovenstaande opties om EWF te verhogen of aftrek HRA te beperken werken als Hillen is afgebouwd ook voor deze belastingplichtigen met een positief saldo van EWF en hypotheekaftrek direct volledig door.
- Defiscaliseren van de eigen woning. Afbouwen van HRA én EWF verkleint de stimulans tot schuldfinanciering, maar betekent ook dat de eigen woning als vermogenscomponent nog minder belast wordt dan nu reeds het geval is. Verschillende keuzes zijn mogelijk, zoals het wel of niet instandhouden van het hoge EWF-tarief voor woningen boven de circa 1 miljoen EUR, en het volledig buiten de fiscaliteit houden van de eigenwoningschuld of deze overhevelen naar box 3 (vanwege uitvoeringsaspecten). Defiscaliseren is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3. De uitvoeringscomplexiteit neemt toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).
- Aftoppen van de maximale hypotheekschuld waarover men recht op HRA heeft. De fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo licht af. De gemiddelde starter heeft een relatief goedkope woning, waardoor deze niet of relatief beperkt wordt geraakt door de beperking van de maximale schuld. Deze maatregel is geen logische stap in de richting van het evenwichtiger belasten van (netto) vermogens of als tussenstap voor overheveling naar box 3, omdat eerst een deel van de schuld buiten de fiscaliteit wordt geplaatst om deze daar bij verdere stappen wel weer in te betrekken.
- Verlagen van het maximale aftrektarief naar 30%. Dit verkleint de stimulans tot schuldfinanciering enigszins. De uitvoeringscomplexiteit neemt toe wanneer het aftrekpercentage HRA lager wordt dan dat op andere persoonlijke aftrekposten (te weten tarief eerste schijf).

² Beide opties vergen aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst. Het portfolio van de IH zit erg vol. Dit betekent dat er geprioriteerd moet worden.

³ Tot nu toe volgen de andere persoonsgebonden aftrekposten de verlaging van het aftrekpercentage HRA. Het ligt niet voor de hand om deze samenloop te handhaven bij het verder verlagen van het aftrekpercentage van de HRA. Dit verschil tussen de HRA en de andere persoonsgebonden aftrekposten verhoogt zowel de complexiteit van de uitvoering voor de Belastingdienst als de begrijpelijkheid van de maatregel. De tariefmaatregel waarmee de huidige verlaging van het aftrekpercentage is vorm gegeven wordt (fors) ingewikkelder.

- **Afschaffen/verlagen verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning.** Dit verkleint de verschillen in kansen op de woningmarkt tussen kopers die wel een schenking zouden kunnen ontvangen (zij gaan erop achteruit) en kopers die geen schenking zouden krijgen (zij gaan er relatief gezien op vooruit). Een afschaffing van de regeling is op zijn vroegst met ingang van 2024 mogelijk. Een verlaging van het bedrag is mogelijk met ingang van 2023.
- **NB: de fiscale aflossingseis zal op termijn aan belang inboeten of zelfs helemaal vervallen in varianten waarin de HRA sterk wordt beperkt of volledig wordt afgeschaft of als de eigen woning naar box 3 wordt overgeheveld.** Dit vraagt om een keuze tussen niets doen (er is reeds een niet-fiscale aflossingseis in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen) of het borgen van een niet-fiscale aflossingseis van bijvoorbeeld 50% of 70% in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Een wettelijke niet-fiscale aflossingseis voorkomt afhankelijkheid van zelfregulering, geldt voor alle kredietverstrekkers, is afdwingbaar, en geeft de overheid de mogelijkheid om het percentage aan te passen.

Maatregel	Opbrengst (structureel)
Verhogen van het EWF-percentage naar 3,05% (nu 0,45%) ^a	13 mld
Eigen woning en eigenwoningschuld naar box 3 ^b	13 mld
Volledige afbouw HRA ^c	6,6 mld
Versnelde afbouw Hillenaftrek ^d	0 mld
Defiscaliseren ^e	3,1 mld
Aftoppen maximale hypotheekschuld waarover men recht op HRA heeft op €300.000	1,2 mld
Maximale aftrektarief naar 30%	1,3 mld
Afschaffen verruimde schenkingsvrijstelling EW	160 mln

^a Om de eigen woning fiscaal grosso modo vergelijkbaar met andere vormen van vermogen te behandelen, zal het EWF fors moeten verhoogd. Budgettaire effecten zijn dan niet zonder meer schaalbaar. Hier is aangegeven een verhoging naar 3,05% om budgettair vergelijkbaar te zijn met overheveling naar box 3.

^b Uitgaande van het huidige box-3-systeem met forfaitaire rendementen, waarbij nader onderzocht moet worden wat voor het rendement dat toegekend wordt aan de eigen woning en eigen woning-schuld een eigen goede parameter zou zijn.

^c Aangenomen is dat de eigenwoningschuld naar box 3 verhuist.

^d Omdat de Hillenaftrek reeds wordt afgebouwd tot 0 in 2048 heeft een versnelde afbouw geen structurele opbrengst. Als de hillenaftrek per 2023 dubbel zo snel wordt uitgefaseerd – dat wil zeggen met jaarlijkse stappen van 6,66 procentpunt in plaats van 3,3 procentpunt – dan levert dit een incidenteel bedrag op van circa 0,1 mld euro in de periode 2023-2025 en 3,3 miljard euro over de gehele periode 2023-2048.

^e Aangenomen dat de 'villabelasting' behouden blijft en de eigenwoningschuld naar box 3 verhuist. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.

Opties om opbrengsten terug te sluizen

- Om de verstoring van het fiscale stelsel op de woningmarkt daadwerkelijk te verkleinen, dient een terugsluis generiek plaats te vinden en niet gekoppeld te zijn aan eigenwoningbezit.
- Er zijn verschillende terugsluisopties, die in meer of mindere mate gericht zijn op de huidige eigenwoningbezitters:
 - **Verlaging van het basistarief in box 1.** Omdat verdere afbouw van de HRA dan het tot nu geldende basispad (tot 37% in 2023) impliceert dat niet langer alleen huishoudens in de hoogste schijf worden geraakt, kan ervoor worden gekozen het basistarief te verlagen. Dit compenseert woningbezitters gedeeltelijk. Huurders (waaronder toekomstige koopstarters) gaan erop vooruit.
 - **Verlaging van het toptarief in box 1.** Compenseert alleen huishoudens met hoge inkomens, terwijl afbouw van de HRA alle huiseigenaren raakt. Huiseigenaren die geen belasting betalen in de hoogste schijf gaan er per saldo op achteruit.
 - **Verlaging van het EWF.** Dit komt gericht bij eigenwoningbezitters terecht. Nadeel is dat hierdoor verstoringen op de woningmarkt in stand blijven en de eigen woning als investeringsgoed juist lichter belast wordt. Verlaging van het EWF past niet goed in een eindbeeld waarin de eigen woning zwaarder wordt belast (zoals in box 3 of bij een verhoging van het EWF).

- Verhogen heffingsvrij vermogen box 3. Indien de eigen woning en eigenwoningschuld worden overgeheveld naar box 3, neemt het netto-vermogen in box 3 fors toe. Een verhoging van het heffingsvrije vermogen in box 3 compenseert huishoudens hier voor, voor zover er sprake is van overwaarde in de eigen woning. Huurders met een vermogen hoger dan het huidige heffingsvrije vermogen gaan er per saldo op vooruit. In deze optie is geen verhoging van de vermogensgrenzen bij toeslagen meegenomen. Dit beperkt het budgettaire beslag, maar een hogere vermogensgrens in box 3 dan bij toeslagen is uitvoeringstechnisch erg lastig. Overwogen kan worden ook vermogensgrenzen in de toeslagen te verhogen. *NB: verhogen van het heffingsvrij vermogen als optie ligt niet voor de hand gelet op het feit dat voor box 3 de beweging ingezet wordt om naar een stelsel van werkelijk rendement te gaan (waarin dus niet de hoogte van het vermogen, maar het rendement wordt belast).*
- Afschaffen OZB Woningen – eigenarendeel: belastingen op vastgoed behoren tot de minst verstorende manieren om belastingopbrengsten te genereren en de OZB is lastig te ontwijken; afschaffen van de OZB-woningen gaat hier tegenin. Het afschaffen van de OZB Woningen is daarnaast een stelselwijziging, gaat in tegen de beleidsmatige wens van de afgelopen jaren om het belastinggebied van gemeenten te verruimen en heeft forse gevolgen voor de financiële positie van gemeenten. De VNG zal dan ook tegen zijn.

Toelichting: De OZB is de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten uit het eigen belastinggebied. Afschaffing leidt tot een forse beperking van financiële autonomie van gemeenten en vraagt bovendien herziening van het gemeentefonds. De uitkering voor een gemeente uit het gemeentefonds is afhankelijk van de OZB-belastingcapaciteit. Aangezien de OZB-belastingcapaciteit per gemeente verschilt, is de impact op de uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten ook verschillend. Technisch is het dan ook zeer ingewikkeld om te verwerken. Dit geeft veel financiële onzekerheid voor gemeenten. Daarnaast vraagt het aanpassing van de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet, met een doorlooptijd van minimaal drie jaar en waarschijnlijk langer. Het afschaffen van de OZB voor woningeigenaren heeft een denivellerend effect.

- Invoeren ingezetenenheffing ter compensatie: een ingezetenenheffing is een vast bedrag dat wordt geheven per volwassen inwoner of per huishouden. Deze zou kunnen worden ingevoerd ter compensatie van het afschaffen van de OZB-woningen. Deze ingreep zou leiden tot wijzigingen in uitkeringen aan gemeenten uit het gemeentefonds (herverdeeleffecten) en uitwerking duurt, gezien impact op gemeentefonds, minimaal drie jaar en waarschijnlijk langer. Dit geeft financiële onrust en weerstand onder gemeenten. Een ingezetenenheffing heeft een denivellerende werking en is relatief weinig versturend, maar kan de armoedeval vergroten.
- De meest passende compensatie hangt af van de gekozen maatregel. Het bredere koopkracht-instrumentarium kan ingezet worden om bepaalde groepen gericht te compenseren.

Maatregel	Sleutel
Verlaging basistarief box 1	4,0 mld EUR per %-punt verlaging
Verlaging toptarief box 1	0,3 mld EUR per %-punt verlaging
Verlaging EWF	0,25 mld EUR per 0,05%-punt verlaging
Verhogen heffingsvrij vermogen box 3 ^a	13 mln EUR per 1000 EUR verhoging
Afschaffen OZB Woningen – eigenarendeel ^b	2,4 mld. EUR totaal

^a Deze sleutel is niet bruikbaar in combinatie met varianten waarbij de eigenwoningschuld naar box III wordt overgeheveld.

^b Bij het invoeren van een ingezetenenheffing om gemeenten te compenseren voor het afschaffen van de OZB-woningen zou een heffing van circa 180 EUR per stemgerechtigde nodig zijn.

Is het mogelijk de ozb zodanig af te schaffen dat de gevolgen voor gemeenten gecompenseerd kunnen worden?

Achtergrond OZB

- In de OZB wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen (o.a. bedrijfspanden, winkelcentra, fabrieken). De OZB kent voorts twee onderdelen: het eigenarendeel en het gebruikersdeel. Het gebruikersdeel voor woningen is in 2006 afschaft. Gemeenten zijn via het Gemeentefonds hiervoor gecompenseerd.
- OZB vormen de grootste eigen inkomstenbron van gemeenten (8% van de totale inkomsten)
- De bovenste regel in onderstaande tabel laat de opbrengsten zien vanuit de OZB (het eigenarendeel voor woningen).

Effecten afschaffen OZB

Het afschaffen van de OZB Woningen kent een aantal effecten:

1. Afschaffing OZB Woningen grijpt in hoge mate in op de financiële autonomie van gemeenten. De VNG zal dan ook vermoedelijk zeer afwijzend reageren.
2. Impact gemeentefonds: de Financiële Verhoudingswet en de Gemeentewet moeten worden aangepast, want de OZB-regelgeving is geregeld in de Gemeentewet en de belastingcapaciteit van de OZB Woningen maakt onderdeel uit van de uitkering uit het gemeentefonds (Financiële verhoudingswet). Daarom vraagt dit ook aanpassing van de berekening van de uitkering van het gemeentefonds met herverdeel-effecten tussen gemeenten en financiële onzekerheid voor gemeenten tot gevolg. Geschatte verwerkingstijd minimaal 3 jaar en waarschijnlijk langer.
3. Impact eigen opbrengsten gemeenten: Het verkleint de eigen inkomsten van gemeenten en maakt ze meer afhankelijk van het Rijk. Van belang is dan ook dat het gemeentefonds met gelijke omvang toeneemt, als dat de OZB-opbrengsten afnemen. Dit is technisch ingewikkeld, omdat de inkomsten uit de OZB sterk verschillen per gemeente omdat gemeenten verschillende percentages hanteren en de gemiddelde WOZ-waarde per gemeente varieert. Het effect zal dan ook per gemeente verschillen.
4. Effecten afschaffen OZB voor de burger: De inkomensverschillen nemen door de afschaffing van de OZB toe. Burgers uit de bovenste inkomenscategorieën hebben vaak ook woningen met een hoge WOZ-waarde. Afschaffen van de OZB levert deze groep een direct belastingvoordeel op. Burgers uit de lagere inkomensgroepen wonen relatief vaak in (sociale) huurwoningen of woningen met een lage(re) WOZ-waarde. Zij hebben dus minder of geen belastingvoordeel in tegenstelling tot burgers uit hogere inkomensgroepen.

Invoeren ingezetenenheffing

- De ingezetenenheffing is een vast bedrag dat wordt geheven per volwassen inwoner of per huishouden (waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens). De onderste regel in onderstaande tabel toont het geschatte tarief dat nodig is om gemeenten te compenseren voor afschaffen van het eigenarendeel-woningen in de OZB. Deze cijfers zijn een eerste indicatie voor de invoering. Wanneer wordt besloten tot invoering moet een betere berekening worden gemaakt.

OZB Woningen – opbrengsten (in mln.)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Eigenarendeel (gebruikersdeel is in 2006 afgeschaft)*	2098	2168	2212	2258	2305	2352	2401	2451
Tarief ingezetenenheffing (in euro's per stemgerechtigde)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Geschatte tarief ingezetenenheffing ter compensatie voor OZB Woningen, uitgaande van stemgerechtigden*	NVT	NVT	NVT	169	173	176	180	183

Bron: IV3

*2019 en 2020 zijn de gerealiseerde cijfers. Vanaf 2021 en verder is er sprake van 2,1% jaarlijkse stijging van inkomsten, gebaseerd op de trend tussen 2017-2020

** Formule: opbrengsten OZB Woningen per jaar / 13 293 186 stemgerechtigden (peildatum: 17-3-2021)

Effecten invoeren Ingezetenenheffing

- Naast de OZB kan wel worden overwogen om de ingezetenenheffing in te voeren, als uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.
- De opbrengsten van de ingezetenenheffing zijn stabiel en voorspelbaar en de uitvoering is eenvoudig en goedkoop.
- De waterschappen werken al geruime tijd en zonder problemen met een ingezetenenheffing op huishoudensniveau.
- Vervanging van de OZB door een ingezetenenheffing zal ertoe leiden dat sommige gemeenten er op achteruit gaan en andere er op vooruit gaan, aangezien de OZB inkomsten niet evenredig zijn verdeeld over de gemeenten. Dit zal dan ook tot financiële onrust en weerstand onder gemeenten leiden.

- Zowel het CPB, de ROB en de commissie-Rinnooy Kan noemen de ingezetenenheffing een geschikte heffing om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Maar aanvullend op de OZB en niet als vervanging van de OZB.
- Zonder nadere maatregelen werkt deze heffing denivellerend (de heffing is hetzelfde voor lage en hoge inkomens). Wanneer de terugsluis plaatsvindt door verhoging van de algemene heffingskorting kan dit effect weer grotendeels worden geëlimineerd (daarvan profiteren lage inkomens meer dan hoge inkomens).
- Invoering zou de armoedeval kunnen vergroten, afhankelijk van de wijze waarop het kwijtscheldingsbeleid wordt vormgegeven.

14 Formatievragen BOR 2910

Hierbij de antwoorden op de vier gestelde vragen over de BOR. Enkele opmerkingen vooraf:

- Van de vier vragen leidt enkel vraag vier tot een positief effect op de duidelijkheid van de BOR, minder discussies en minder juridische procedures. De vragen 1, 2 en 3 maken de BOR verfijnder en daarmee nog complexer. Dit zal de uitvoerbaarheid van de BOR in negatieve zin beïnvloeden.
- In de lopende evaluatie van de fiscale regelingen voor bedrijfsoverdrachten wordt geanalyseerd in hoeverre de vormgeving van de BOR respectievelijk de doorschuifregeling in de IB (DSR) aansluit op de doelstelling namelijk dat belastingheffing op reële bedrijfsoverdrachten de continuïteit van de onderneming niet in gevaar mag brengen. Voorwaarden als de bezitseis en de voortzettingstermijn worden nadrukkelijk betrokken als ook andere voorwaarden zoals het onderscheid dat dient te worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen. Daarbij wordt ook de internationale context gezien. De evaluatie is naar verwachting begin 2022 gereed.

1. Oudere familiebedrijven die al generaties bestaan kunnen problemen ondervinden met toegang tot de BOR, omdat het aandelenbezit over teveel familieleden verspreid raakt, terwijl het bedrijf binnen de familie blijft. Vraag: Welke oplossingen zijn hiervoor te bedenken, zoals introductie van een familiedefinitie of aansluiting bij de Europese familiedefinitie om de regeling toegankelijk te houden voor familiebedrijven?

- Voor het recht op de BOR¹ wordt aangesloten bij de IB-onderneming en bij het aanmerkelijk belang in box 2 (ab). Thans wordt het aanmerkelijkbelangcriterium beoordeeld op het ondernemingsvermogen van de erflater of schenker. Het ab-begrip is een formeel criterium dat duidelijkheid geeft voor de toepassing van de BOR.
- Van een ab is in principe sprake als iemand minimaal 5% van een bepaalde soort aandelen van de bv houdt waardoor al sprake kan zijn van een ab bij een economisch belang dat veel kleiner is dan 5%. Daarnaast bestaat er nog een verruiming voor gevallen waarin het aandelenbezit o.a. door vererving of schenking 'verwaterd' is tot minimaal 0,5%.² Deze verruiming per 2010 is speciaal met het oog op familiebedrijven opgenomen. Dus de BOR is al toegankelijk voor familiebedrijven, ook als die al generaties bestaan.
- Het is dus niet duidelijk of en in welke mate hier sprake is van een probleem dat door wijziging van fiscale wetgeving kan worden opgelost. In dat geval moet dit worden getoetst aan onder andere EU-recht (staatssteun) en het gelijkheidsbeginsel. Zo is een dragende motivering nodig voor het wel onder de

¹ De bedrijfsopvolgingsregeling is een vrijstelling van erf- en schenkbelasting van 100% van de waarde van het ondernemingsvermogen tot een bedrag van € 1.119.845 (bedrag 2021) en 83% van de overige waarde mits is voldaan aan de voorwaarden.

² Art. 35c lid 5 Successiewet 1956. Daarbij gelden voorwaarden.

BOR brengen van dit type aandelen en niet voor andere beleggingen (waaronder aandelen). Een generieke versoepeling ten aanzien van het ab-vereiste (verdergaand dan de huidige verwateringsregeling) in combinatie met een criterium 'meerderheid van zeggenschap' zoals in de definitie van de Europese Commissie³ kan ertoe leiden dat ook kleine beleggers die geheel los staan van de familie toegang zouden krijgen tot de BOR. Dat kan voor familiebedrijven een (mogelijk ongeoorloofd) voordeel ten opzichte van niet-familiebedrijven meebrengen.

- Indien de BOR toegankelijk zou moeten worden gemaakt voor aandelen in een familiebedrijf die nu niet als een ab worden aangemerkt, is een juridische definitie van familiebedrijf nodig. Gedacht zou kunnen worden aan een juridische definitie met de voorwaarde dat de zeggenschap, middels eigendom, is in handen van één of enkele families en dat de familie actief is vertegenwoordigd in het ondernemingsbestuur. Daarbij is een familiebegrip nodig en een definitie van actief vertegenwoordigd in het ondernemingsbestuur. Een oplossing waarbij gekeken wordt naar een hele familie zal zorgvuldig getoetst moeten worden op uitvoerbaarheid en zal een verzwaring voor de uitvoering inhouden, omdat de vraag of de BOR van toepassing is daarmee niet beoordeeld wordt op het ondernemingsbezit van één persoon maar op het ondernemingsbezit van een groep van personen, mogelijk een zeer grote groep van personen, die met elkaar een bepaalde familieband hebben.

2. In de praktijk komen regelmatig gevallen voor waarin familiebedrijven reële bedrijfseconomische beslissingen zoals het afstoten/uitbreiden van (onderdelen van) het bedrijf soms jaren uitstellen om hun recht op de BOR/DSR niet te verliezen en met een hoge claim te worden geconfronteerd. Vraag: welke oplossingen zijn te bedenken om zo met de bezits- en voortzettingseis om te gaan dat deze reële bedrijfseconomische beslissingen niet doorkruist, met als uitgangspunt continuïteit van de bedrijfsvoering? We zien bijvoorbeeld graag de optie van een tegenbewijsregeling uitgewerkt en de optie om de termijn van vijf jaar te verkorten.

- De bezits- en voortzettingseis zijn bij de totstandkoming van de BOR bewust robuust opgezet met een duidelijke termijn voor beide eisen. Een belangrijke reden voor het opnemen van deze termijnen is dat daarmee op een zo objectief mogelijke wijze uitvoering is gegeven aan het uitgangspunt dat de BOR alleen van toepassing moet zijn op reële bedrijfsoverdrachten. Voor het objectiveren van dit uitgangspunt is zekerheid voor belanghebbenden en de uitvoerbaarheid van de BOR door de Belastingdienst een belangrijke reden geweest.
- De bezitseis belooft 1 jaar voorafgaand aan een overlijden en 5 jaar voorafgaand aan een schenking. Voor overlijdens is die dus al kort. Bij schenking is die langer omdat het om een planbare gebeurtenis gaat en om misbruik van de regeling te voorkomen. Voor de voortzettingseis geldt een termijn van vijf jaar. Hoe korter

³ | Rapportage Familiebedrijven in Nederland 2015-2018 | oktober 2020. Het CBS neemt de definitie van familiebedrijven van de Europese Commissie (2009) als uitgangspunt:

Een familiebedrijf is een bedrijf, waarbij één familie direct of indirect een meerderheid van zeggenschap heeft (bij beursgenoteerde bedrijven 25 procent). De familie moet formeel betrokken zijn bij het bestuur en het bedrijf moet ook juridisch overdraagbaar zijn.

deze termijnen hoe meer misbruik/oneigenlijk gebruik van de regeling gemaakt kan worden.

- Iedere afwijking daarvan verhoogt de complexiteit van de regeling. Introductie van uitzonderingen voor afstotingen of uitbreidingen op grond van "reële bedrijfseconomische beslissingen" zou een nieuw discussiepunt opleveren. Het introduceren van een tegenbewijsregeling vereist op zijn beurt nauwgezette regelgeving over de vraag wanneer een belanghebbende slaagt in het tegenbewijs. Wanneer is er sprake van een reële bedrijfseconomische beslissing voor afstoting of uitbreiding?
- De vraag naar mogelijkheden dient te worden gezien in een bredere heroriëntatie op de BOR. Het gaat hier om een ingrijpende uitzondering op de robuuste bezits- en voortzettingseis. Daarnaast zullen de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de BOR zorgvuldig bekeken moeten worden.

3. Het komt voor dat een ouder de onderneming van zijn/haar kinderen terugkoopt om die vervolgens opnieuw te kunnen schenken via de BOR. Vraag: welke oplossingen zijn hiervoor te bedenken om dit te voorkomen, bijvoorbeeld per generatie en per onderneming een eenmalige vrijstelling verlenen?

- Deze situatie (bedrijfsopvolgingscarrousel) is een voorbeeld van misbruik van de BOR.
- Misbruik of onbedoeld gebruik van de BOR sluit vaak niet aan bij (of staat geheel los van) de bedrijfseconomische realiteit, zoals dat bij een reële bedrijfsoverdracht wel het geval is.
- Deze situatie kan wellicht worden tegen gegaan door een wettelijke oplossing maar er resteren nog veel mogelijkheden tot misbruik en onbedoeld gebruik van de BOR in andere situaties.
- Uitgangspunt voor een oplossing is te voorkomen dat bijvoorbeeld een ouder de onderneming die hij eerder al met toepassing van de BOR aan zijn kind(eren) heeft geschonken weer terugkoopt om vervolgens na het 'uitzitten' van de voortzettingstermijn die onderneming wederom met toepassing van de BOR aan zijn kind(eren) kan schenken. Hetzelfde geldt als een ouder op hoge leeftijd een 5%-aandelenbezit terugkoopt van zijn eerder geschonken onderneming om zodoende verhuurd onroerend goed dat hij nog bezit en dat niet kwalificeert als ondernemingsvermogen, toch als ondernemingsvermogen mee te laten tellen (bijv. bij zijn overlijden). Economisch gezien is in beide gevallen geen sprake van reële bedrijfsopvolgingssituaties waarvoor de BOR bedoeld is. Er is duidelijk sprake van oneigenlijk gebruik.
- Lastige vragen voor een oplossing zijn ten eerste de afbakening van familie of verbonden personen/lichamen en ten tweede de bepaling van hetzelfde ondernemingsvermogen.
- De Natuurschoonwet kent zo'n antimisbruikbepaling⁴ maar een landgoed wijzigt niet en kan niet makkelijk worden vervangen door een ander landgoed. Dit is bij aandelen in een BV wel het geval.
- Stel dat de bedrijfsopvolger vijf jaar geleden de bv autohandel met toepassing BOR heeft gekregen en de aandelen in de bv aan bijvoorbeeld de ouder worden verkocht

⁴ Antimisbruikbepaling van artikel 7, vierde lid, NSW.