



# Belasting op kapitaal

**KRISTA BRUNS, LEO STEVENS, BAS JACOBS,  
PAUL TANG, HENRI BUSSINK, HENDRIK VRIJBURG**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**DIRK GERRITSEN, JAAP BIKKER, MIKE BRANDSEN, MARK KATTENBERG,  
WOUTER VERMEULEN, FRANK VAN TULDER, DEBORA MOOLENAAR, JACQUELINE VAN DER SCHAAF,  
BRAM HOGENDOORN, WIM GROOT, HENRIËTTE MAASSEN VAN DEN BRINK, HANS STRIKWERDA**



3 november 2017  
De Nederlandsche Bank  
Amsterdam

[www.econdag.nl](http://www.econdag.nl)

# De Nederlandse Economedag



Presentatie  
economisch onderzoek

Debatten over actuele  
beleidskwesties

De KVS-Tinbergenlezing  
door prof. dr. Dani Rodrik



Ga naar [econdag.nl](http://econdag.nl)  
voor meer informatie

Hier schrijft u zich ook in voor  
deelname (**vóór 24 oktober**)  
of als u wilt presenteren  
(**vóór 10 september**)



In samenwerking met:



Ministerie van Financiën



Planbureau voor de Leefomgeving



Ministerie van Economische Zaken

# Inhoud

Agenda & Personalia 402

Uitgelicht 404

## Belasting op kapitaal

Inleiding: Een ritje, wat hoedjes  
en een belastingherziening graag  
JASPER LUKKEZEN 406

De impact van nieuwe technologieën  
op de fiscaliteit  
KRISTA BRUNS 408

Belastinghervorming is een haalbare  
uitdaging  
LEO STEVENS 412

Fundamentele herziening van  
belastingen op kapitaalinkomen  
BAS JACOBS 416

Naar een moderne winstbelasting  
PAUL TANG EN HENRI BUSSINK 420

Ongelijke behandeling van eigen  
en vreemd vermogen is gewenst  
HENDRIK VRIJBURG 424

Uit 1989: Belastingharmonisatie in de  
Europese Gemeenschap 427

Hoogte spaarrente en overstapgedrag  
DIRK GERRITSEN, JAAP BIKKER EN MIKE BRANDSEN 428

De verdeling van Rijksgelden kan  
eenvoudiger en doelmatiger  
MARK KATTENBERG EN WOUTER VERMEULEN 432

Beroep op de rechter daalt aanzienlijk  
door verhoging griffierechten  
FRANK VAN TULDER, DEBORA MOOLENAAR  
EN JACQUELINE VAN DER SCHAAF 436

Scholing zzp'ers heeft geen effect  
op bedrijfsresultaten  
BRAM HOGENDOORN, WIM GROOT  
EN HENRIËTTE MAASSEN VAN DEN BRINK 439

Reactie: De Corporate governance  
code moet zich richten op waardecreatie  
HANS STRIKWERDA 442

Statistiek 446

Ceteris paribus 448





# Agenda & Personalia

Voor meer informatie en een volledig overzicht van de Nederlandse economische agenda kunt u terecht op [www.esb.nu/agenda](http://www.esb.nu/agenda)

## September

- 12 ◆ **Clingendael conferentie** – BCI Netherlands & Belgium Conference, o.a. Louise van Schaik (Clingendael)  
**DNB seminar** – *The impact of monetary policy on inequality in the UK*, Haroon Mumtaz (Queen Mary University London, Verenigd Koninkrijk)  
**Tinbergen seminar** – *Long-range growth: economic development in the global network of air links*, David Yanagizawa-Drott (Universität Zürich, Zwitserland)
- 13 ◆ **Commissievergadering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu** – over de luchtvaart  
**Arminius denkcafé** – *De succesillusie*, o.a. Daan Stam (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- 14 ◆ **Tinbergen seminar** – *Peer evaluation and team performance: an experiment on complex problem solving*, Dana Sisak (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- 19 ◆ **ERIM seminar** – *Expected stock returns and the correlation risk premium*, Grigory Vilkov (Frankfurt School of Finance and Management, Duitsland)
- 21 ◆ **UNU-MERIT seminar** – *The important thing is not to win, it is to take part. What if scientists benefit from participating in competitive grant races?*, Fabiana Visentin (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Zwitserland)
- 22 ◆ **ERIM seminar** – *Fast and useful – Efficient routing and its application in practices*, Florian Arnold (Universiteit Antwerpen, België)  
**Tinbergen seminar** – *Labor market institutions and the cost of recessions*, Tom Krebs (Universität Mannheim)
- 31 ◆ **DNB seminar** – *Optimal fiscal policy with consumption taxation*, Uwe Thümmel (Erasmus Universiteit Rotterdam)  
**Tinbergen seminar** – *Optimal taxation of robots*, Giorgio Motta (Lancaster University, Verenigd Koninkrijk)
- 27 ◆ **Commissievergadering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu** – over de kosten van het klimaatbeleid
- 28 ◆ **Commissievergadering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu** – over het Internationaal Monetair Fonds  
**Tinbergen seminar** – *Neighborhood effects on youth crime: natural experimental evidence*, Gabriel Pons Rotger (The Danish National Centre for Social Research, Kopenhagen)
- 29 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *Laatste kans voor de euro*, o.a. Arnold Boot (Universiteit van Amsterdam) en Rens van Tilburg (Universiteit Utrecht)

### IS ER EEN ALTERNATIEF ECONOMISCH MODEL?

Wat is een alternatief model voor de economie? En kan zo'n alternatief serieus genomen worden door experts? Traditioneel lossen we problemen op door te rekenen of rapporten te schrijven. Dat werkt niet voor de complexe problemen in een geglobaliseerde, gedigitaliseerde wereld. De oplossing daarvan kun je niet vaststellen, maar moet je ontdekken. Sinds het midden van de jaren dertig van de vorige eeuw zijn de economische wetenschap en de economische politiek op het verkeerde pad geraakt. In deze serie colleges legt professor Lex Hoogduin uit waarom dat zo is, wat de gevolgen daarvan zijn tot de dag van vandaag en dat er een betere kijk op economische theorie en een betere economische politiek mogelijk is. Dit alternatieve model vormt de basis voor een kritiek op het beleid van de Europese Centrale Bank en voor een beter beleid. Tegen de achtergrond van dit alternatieve paradigma wordt de vraag besproken of er een einde moet en zal komen aan de globalisering en het perspectief op vooruitgang.

### DE KLOOF TUSSEN WELZIJNSBELEVING EN WELVAARTSMETING

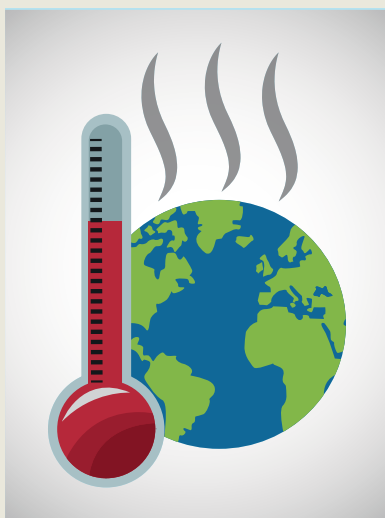
Op dinsdag 10 oktober krijgen professor Arie Kapteyn en professor Bernard van Praag de Pierson Penning 2017. Deze wordt eens in de drie jaar uitgereikt en kan gezien worden als een oeuverprijs binnen de economie. De uitreiking vindt plaats tijdens een symposium getiteld De kloof tussen welzijnsbeleving en welvaartsmeting waarin het pionierswerk van de 'Leidse school' van Van Praag en Kapteyn wordt verbonden aan het verschil dat lijkt te bestaan tussen de welzijnsbeleving op macro- en op micro-niveau. Klaas Knot is dagvoorzitter en de sprekers zijn Jan Luiten van Zanden, Rik Grashoff, Joop Hartog, Harry van Dalen, Tom Wansbeek en de beide laureaten.

## Oktober

- 5 ◆ **UNU-MERIT seminar** – *Demand, growth and innovation: a review of the long run linkages*, Andreas Chai (Griffith University, Australië)
- 9 ◆ **De Rode Hoed** – *Is er een alternatief economisch model? Een model dat rekening houdt met complexiteit*, Lex Hoogduin (Rijksuniversiteit Groningen)
- 10 ◆ **Uitreiking Pierson Penning 2017** – *De kloof tussen welzijnsbeleving en welvaartsmeting*, o.a. Jan Luiten van Zanden (Universiteit Utrecht) en Rik Grashoff (GroenLinks)  
**ERIM** – *Leverage-induced fire sales and stock market crashes*, Kelly Shue (University of Chicago, Verenigde Staten)  
**Tinbergen seminar** – *Reducing parent-school information gaps and improving education outcomes: evidence from high frequency text messaging in Chile*, Samuel Berlinski (Inter-American Development Bank, Verenigde Staten)

## Afscheidsrede

Op 22 september 2017 neem ik afscheid in Tilburg als hoogleraar milieueconomie. Ik zal spreken over de integratie van economie en milieu. Het lijkt zo logisch, want economie gaat over welvaart en over de optimale allocatie van schaarse goederen en diensten. Het is duidelijk dat de uitkomsten van economische analyse er simpelweg naast zitten als het milieu niet meegenomen wordt. Goederen en diensten uit het milieu kunnen niet onbeprijsd blijven. Groeicijfers die effecten op het milieu niet incalculeren, kunnen zelfs misleidend zijn. Toch is er nog steeds een lange weg te gaan.



Het onderwijs in de milieueconomie moet breed zijn, maar in het onderzoek moet iedereen zich specialiseren. Ik heb mij veel beziggehouden met de spanning tussen wel of geen samenwerking bij het beheer van het gemeenschappelijke milieu. Klimaat is het voorbeeld bij uitstek. Uitstoot van broeikasgassen kan leiden tot verandering van het klimaat, en de gevolgen daarvan zullen de hele wereld in meer of mindere mate treffen. Samenwerken en de welvaart verdelen is de beste oplossing, maar free-rider-



**22 september:**  
**Aart de Zeeuw**  
**(Tilburg University)**  
*Integrating economics and the environment*

gedrag haalt samenwerking onderuit, zoals we bij het Kyoto-protocol hebben gezien. Bij het Verdrag van Parijs wordt nu een andere weg ingeslagen. Er is een doel gesteld van niet meer dan twee graden temperatuurstijging, en een procedure afgesproken om landen daar bottom-up aan te laten bijdragen.

Twee graden temperatuurstijging kan gezien worden als een kantelpunt. Het passeren daarvan impliceert dat de gevolgen van klimaatverandering elkaar gaan versterken en desastreus kunnen worden. Dit is niet zeker, maar er is een serieus risico. Dit risico is endogeen, want de uitstoot van broeikasgassen verhoogt de kans op zo'n kantelpunt. Dit is de belangrijkste reden om de prijs voor bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>-emissie fors te verhogen. Gebrek aan samenwerking zal dan alsnog roet in het eten kunnen gooien. Wellicht dat dit dan de prikkel zal geven om wel samen te werken en het kantelpunt te vermijden.

Kantelpunten zijn een mooi voorbeeld van een concept dat uit de ecologie stamt maar door de interactie tussen economie en ecologie nu ook steeds meer betekenis krijgt in de economie. Milieueconomie is dus niet alleen logisch maar vaak ook innovatief.

## Promoties

### Erasmus Universiteit Rotterdam



**Evelot Duijzer** – *Mathematical optimization in vaccine allocation*, 15 september

**Hao Zhang** – *Dealing with health and health care system challenges in China: assessing health determinants and health care reforms*, 5 oktober



### Universiteit Utrecht

**Maryam Imanpour** – *The role of social networks for combating money laundering*, 11 september

### Vrije Universiteit Amsterdam



**Aloysius Brata** – *The socio-economic impacts of natural disasters: empirical studies on Indonesia*, 14 september

**Wenqian Huang** – *Trading and clearing in modern times*, 18 september

**Albertus Breij** – *Eerder weg om gezond en actief te blijven*, 28 september

## Oraties

### Tilburg University

**Aart de Zeeuw** – *Integrating economics and the environment*, 22 september

## Benoemingen

De ministerraad heeft op voorstel van minister Kamp van Economische Zaken ingestemd met de benoeming van drs. Dirk Jan van den Berg (Sanquin), Peter Blom (Triodos Bank), drs. Frida van den Maagdenberg (AMC) en prof. dr. Janneke Plantenga (UU) als leden van de Centrale Plancommissie van het Centraal Planbureau





# Uitgelicht

## Zuinig rijden snel voorbij

Zuinig rijden is een eenvoudige manier om energie te besparen, maar hoe krijg je chauffeurs zover? Aan de hand van een tweejarig veldexperiment onder buschauffeurs vinden Romensen en Soetevent dat het ontvangen van feedback over hun zuinigheid vergeleken met collega's geen effect heeft. Buschauffeurs rijden wel zuiniger nadat zij een dag lang coaching hebben ontvangen over hoe zij energiezuiniger kunnen rijden, maar dit effect verdwijnt volledig binnen negen weken. Energiebesparing via stimulering van zuiniger rijgedrag lijkt dus niet effectief.

Romensen, G.-J. en A. R. Soetevent (2017) *Tailored feedback and worker green behavior: field evidence from bus drivers*. SOM Research Report, 17016-EEF, Rijksuniversiteit Groningen.



## Stagnerende vraagzijde

Sinds de crisis van 2008 keerden de Amerikaanse bbp-groecijfers van weer niet meer terug, neemt ongelijkheid toe en lijkt de traditionele middenklasse langzaam te verdwijnen. Volgens Storm zijn beide problemen het gevolg van een dalende vraag voortkomend uit het beleid om de loongroei te matigen. Hij suggereert dat er een gepolariseerde economie ontstaat met een technologisch dynamische en een stagnerende sector, waarbij de eerste sector structureel een veel hogere jaarlijkse totale factorproductiviteitsgroei kent. Robotisering zal de werkgelegenheid verder richting de stagnerende sector drukken, waardoor de vraag en dus ook de potentiële economische groei zal blijven dalen. Volgens Storm kunnen beleidsmakers dit enkel omkeren door hogere lonen te stimuleren.

Storm, S. (2017) *The new normal: demand, secular stagnation and the vanishing middle class*. Working Paper, 55, Institute for New Economic Thinking.

## Innoveren voor de bühne

Beïnvloeden beursanalisten de innovatiestrategie van bedrijven? Guo et al. analyseren data van Amerikaanse bedrijven tussen 1990 en 2012 en vinden dat een toename van de analistendeckking leidt tot lagere uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling, maar tot meer overnames van bedrijven met veel innovatieve patenten op hun naam. Een mogelijke verklaring is dat overnames opvallender zijn voor analisten dan eigen onderzoeksuitgaven en bedrijven zo effectiever aan de markt kunnen signaleren dat zij innovatief zijn.

Guo, B., D. Pérez-Castrillo en A. Toldrà-Simats (2017) *Firms' innovation strategy under the shadow of analyst coverage*. CESifo Working Paper, 6574.

## Pogroms

Kunnen pogroms verklaard worden door mislukte oogsten? Grosfeld et al. onderzoeken deze vraag op basis van paneldata over anti-Joodse pogroms in Oost-Europa in de periode 1800–1927. Ze vinden dat pogroms met name voorkomen als er tegelijkertijd sprake is van een gefaalde oogsten én van politieke onrust. Dit komt mogelijk doordat Joden bij mislukte oogsten beschermd werden door de toekomstige waarde van diensten die zij leverden. Deze diensten verloren tijdens periodes van politieke onrust aan waarde als gevolg van onzekerheid over de toekomst.

Grosfeld, I., S. Sakalli en E. Zhuravskaya (2017) *Middleman minorities and ethnic violence: anti-Jewish pogroms in the Russian Empire*. CEPR Discussion Paper, 12154.



## Goedkopere

**N**a de ondertekening van het Energieakkoord en het Klimaatakkoord van Parijs is het duidelijk dat Nederland zijn energievoorziening rap moet verduurzamen. De vraag is welke rol wind op zee kan spelen als duurzame energiebron. SEO vergelijkt de kostprijsontwikkeling van zeewind en kolenstroom en concludeert dat de kostprijs van zeewind nu nog hoger is, maar in de periode 2019–2024 onder die van kolenstroom zal

## Economisch uithuwelijken

In sommige delen van de wereld worden meisjes op jonge leeftijd uitgehuwelijkt. Welke rol speelt economie hierbij? Corno et al. analyseren dit op basis van huishouddata en huwelijksleeftijden in sub-Sahara-Afrika en India voor de periode 1994–2013. Ze vinden dat het effect van negatieve economische schokken tussen de twee regio's verschilt: in sub-Sahara-Afrika, waar het geven van een som geld bij een huwelijk gebruikelijk is, trouwen meisjes juist jonger,

**3580**

mensen vroegen in het tweede kwartaal van 2017 asiel aan in Nederland.

Dat is 25 procent meer dan vorig jaar, maar 39 procent minder dan in 2015 (Bron: CBS).



## windenergie

dalen. Wanneer er ook rekening wordt gehouden met de maatschappelijke kosten van beide vormen van energie, is dat zelfs al in de periode 2018–2021 het geval. Vanaf 2030 is zeewindenergie zelfs ruim drie keer goedkoper dan kolenstroom. De economische prikkels lijken daarmee goed te liggen voor een duurzamere energievoorziening.

Bentham, M. van, en B. Tieben (2017) *Zeewind versus kolenstroom*. SEO Rapport, 2017-42. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

terwijl meisjes in India, waar het geven van een bruidsschat de norm is, later uitgetrouwde worden. Dit suggereert dat economische overwegingen zeker een rol spelen, maar dat de effecten ook afhangen van culturele gebruiken.

Corno, L., N. Hildebrandt en A. Voena (2017) *Age of marriage, weather shocks, and the direction of marriage payments*. NBER Working Paper, 23604.

### Ontsnappen aan stagnatie

Volgens sommige experts is er sinds 2008 wereldwijd sprake van een structurele stagnatie van de wereldeconomie. Corsetti et al. onderzoeken de implicaties hiervan voor een kleine open economie. Uit het theoretische model van de onderzoekers blijkt dat een dergelijke economie aan deflatie en lage werkgelegenheid kan ontsnappen als de (nominale én reële) wisselkoers daalt en buitenlandse activa geaccumuleerd worden. Deze strategie verhoogt de welvaart van het land echter niet omdat het negatieve welvaartseffect van dalende reële inkomens groter is dan het positieve effect van stijgende werkgelegenheid.

Corsetti, G., E. Mavroeidi, G. Thwaites en M. Wolf (2017) *Step away from the zero lower bound: small open economies in a world of secular stagnation*. CEPR Discussion Paper, DP12189.

### Democratische groei

Is democratie goed of slecht voor economische groei? Heshmati en Kim onderzoeken deze vraag aan de hand van paneldata voor 144 landen voor de periode 1980–2014. Ze vinden dat democratie een positief effect op de economie heeft. Dit komt met name door de hogere mate van kredietgarantie in democratische landen en de daarop volgende toename van (buitenlandse) investeringen.

Heshmati, A. en N. Kim (2017) *The relationship between economic growth and democracy: alternative representations of technological change*. IZA Discussion Paper, 10880.

### Minder voor de meester

Leraren in het primair onderwijs klagen vaak over hun loon; is dat terecht? Van der Werff et al. vergelijken de positie van leraren in het primair onderwijs met die van vergelijkbare werknemers in de marktsector op basis van loon- en caodata van het CBS. Uit deze vergelijking blijkt dat de leraren in 2015 bruto gemiddeld veertien procent minder verdienden dan de controlegroep. Dit effect bestaat vooral voor mannen, oudere leraren, master-opgeleide en voltijd werkende leraren. Er lijkt dus enige reden tot klagen te zijn.

Werff, S. van der, C. Biesenbeek en A. Heyma (2017) *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient: vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het primair onderwijs met de marktsector, 2006–2015*. SEO Rapport, 2017-06.



### Te goedkope euro

Het IMF produceert jaarlijks een rapport over de exportsector van de belangrijkste economieën. Volgens de meest recente editie zijn de balansen op de lopende rekeningen wereldwijd al jaren relatief stabiel. Wel constateert het IMF dat het Nederlandse overschot op de lopende rekening veel te groot is en dat de euro eigenlijk negen procent te goedkoop is voor Nederland. Het IMF adviseert Nederland dan ook om de economie meer fiscaal te stimuleren. Ook zou Nederland zijn banksysteem moeten versterken en de productiviteit van kleine bedrijven moeten vergroten met structurele hervormingen om de binnenlandse vraag te stimuleren, om zo de consumptie en investeringen te vergroten.

IMF (2017) *2017 External sector report*. IMF Policy Paper. Washington D.C.: IMF.

# Een ritje, wat hoedjes en ee

Prinsjesdag zal ook dit jaar de liefhebber kunnen bekoren. Ook met een demissionair kabinet komt er een ritje door Den Haag, zijn er weer hoedjes te bewonderen en leest de koning de Troonrede voor.

Maar de aansluitende Algemene Politieke Beschouwingen zouden wel eens niet, of slechts in behoorlijk afgeslankte vorm, doorgang kunnen vinden. De begroting voor 2018 is beleidsarm; ze is nog opgesteld door het demissionaire kabinet. Bovendien houdt de oppositie haar kruit droog en zeggen de formerende partijen sowieso liever zo min mogelijk op dit moment; de parlementaire pers verwacht witte rook kort na Prinsjesdag.

Ook op *ESB* heeft deze Haagse stilte zijn weerslag. Na de verkiezingen kregen we een maand of twee vrijwel dagelijks een stuk waarvan de auteurs ons benadrukten dat het 'relevant is voor de formatie'. Deze stroom is nu opgedroogd, maar we behandelen toch graag een voor het kabinet relevant onderwerp in de Prinsjesdag *ESB*. We hebben gekozen voor de vennootschapsbelasting. Belastingonderwerpen zijn mooie onderwerpen voor een nieuw kabinet. Ze zijn altijd complex: als je een probleem oplost, creëer je er gemiddeld twee nieuwe bij. En ze zijn omstrede: ze gaan over de verdeling tussen kapitaal en arbeid, dus speelt politieke kleur een grote rol. Het mooie aan nieuwe kabinetten is dat ze tijd hebben om met complexe en omstrede onderwerpen om te gaan.

## GRONDSLAG ONDER DRUK

Van oudsher is de vennootschapsbelasting altijd de meest ontweken belasting geweest. Hiernaast staat een *ESB*-bijdrage uit 1920 van een belastingadviseur die uitlegt dat

een bedrijf met een dochteronderneming in Nederlands-Indië voor de belastingdienst een verlies maakt in plaats van winst (Geerling, 1920).

Vooraf internationale bedrijven hebben nou eenmaal meer mogelijkheden om zo met geldstromen te schuiven, zodat de belastinggrondslag op papier laag is. Daarnaast is het de afgelopen jaren voor bedrijven makkelijker geworden om activiteiten – al dan niet op papier – in het buitenland plaats te laten vinden: als u een boek bij Amazon koopt, wordt dit uit Groot-Brittannië opgestuurd, maar wordt de omzet in Luxemburg geboekt. Dankzij een afspraak met de overheid aldaar betaalt Amazon nergens echt belasting. Het is vervolgens mogelijk om de winst niet als te belasten dividend, maar als onbelaste rente of vergoeding voor gebruik van intellectueel eigendom uit te keren.

Deze ontwikkeling zal naar verwachting doorzetten. Krista Bruns bespreekt in deze *ESB* de impact van vier belangrijke economische trends: robotisering, arbeidsmarktpolarisatie, digitale economie en de verschuiving van bezit naar gebruik, en concludeert dat de belastingheffing en inning op lange termijn mee moeten veranderen met de economie om het huidige niveau van publieke voorzieningen te handhaven. Daarbij denkt zij aan exotische oplossingen als het belasten van het versturen van data en de productiviteit van robots.

## INTERNATIONALE BELASTINGONTWIJKING

De opbrengst van de vpb staat nu echter onder druk, en dit noopt tot actie. Het nieuwe kabinet zou kunnen accepteren dat winsten mobieler worden en een dalende opbrengst vanuit kapitaal kunnen compenseren met hogere belastingen elders. In hun bijdrages leggen Bas Jacobs en Leo Stevens uit dat dit niet verstandig is. Jacobs wijst erop dat het gemiddelde Nederlandse tarief lager is dan het optimale belastingtarief op kapitaal. Het verder uit het lood brengen van de lasten op kapitaal en arbeid zou meer verstoringen in de economie brengen en minder gelijkheid. Stevens benadrukt dat het veranderen van tarieven belastingarbitrage met zich meebrengt. Beiden doen aanbevelingen voor een systeem met minder verstoringen.

Een tweede mogelijkheid is om winsten minder mobiel maken, bijvoorbeeld door beperkingen op internationale kapitaalstromen. Die optie is niet aantrekkelijk omdat het de economische groei kan remmen. Ten derde is het mogelijk de belastingheffing zo in te richten dat de mobiliteit van winsten niet ter zake doet voor de heffing. Internationale afspraken zijn daarbij onontbeerlijk, maar lastig te realiseren. Paul Tang en Henri Bussink stellen in hun bijdrage dat er nu concrete voorstellen liggen om winst niet

### De impact van nieuwe technologieën op de fiscaliteit

KRISTA BRUNS

408

### Belastinghervorming is een haalbare uitdaging

LEO STEVENS

412

### Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen

BAS JACOBS

416

### Naar een moderne winstbelasting

PAUL TANG EN HENRI BUSSINK

420

### Ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen is gewenst

HENDRIK VRIJBURG

424



# n belastingherziening graag

In de Wet op de Inkomstenbelasting komt aan het slot van art. 20 de bepaling voor, welke aftrek toestaat van het bedrag, dat genóten is ter zake van het bezit van aandelen op naam in andere naamloze vennootschappen etc. Deze bepaling werd vrijwel letterlijk overgenomen uit de Wet op de Bedrijfsbelasting (laatste alinea van art. 5). In eerstgenoemde wet werden, ook met het oog op de scheiding tusschen de moederlandsche en de koloniale financiën bovendien eenige nieuwe artikelen opgenomen, van welke voor mijn betoog alleen art. 100 van belang is, hetwelk kort gezegd  $\frac{1}{2}$  van de uitkeering van de Nederlandsche belasting vrijstelt.

Voor een naamloze vennootschap, wier aangifte ik moest opmaken, legde ik destijds (Maart 1915) aan den betrokken ambtenaar de volgende becijfering voor, geheel gegrond op de werkelijkheid.

Totale winst f 1.800.000, waarvan volgens winstrekening van de vestiging op Java aldaar verdiend was f 1.200.000; het overblijvende ad f 600.000 werd te Amsterdam verdiend. In dit laatste bedrag was echter begrepen f 500.000 wegens dividend van aandelen op naam in andere Nederlandsche naamloze vennootschappen, wier terrein van werkzaamheid geheel op Java ligt, welk bedrag geacht werd te zijn winst in de Koloniën gemaakt.

Van de totale winst werd dus slechts een bedrag van f 100.000 als zuiver Nederlandsche winst beschouwd.

Het uitgekeerde dividend bedroeg .... f 1.200.000 waarvan volgens art. 20 vrij de dividenden op naam in andere naamloze vennootschappen .....

..... f 500.000

f 700.000

en volgens art. 100  $\frac{1}{2}$  van <sup>17/18</sup> van .....

f 1.200.000 .....

..... f 755.000

Belastbaar bedrag minus .....

f 55.000

Na eenige besprekingen, die hier niets ter zake doen, kon zich de ambtenaar met deze opstelling verenigen, hoewel hij als zijne meening te kennen gaf, dat het nooit de bedoeling van den wetgever was geweest aldus de Nederlandsche Schatkist te benadee-

30 Juni 1920

ECONOMISCH-STATIS

len. Ik onderschreef deze meening geheel, doch maakte de opmerking, dat ik andere belangen had te behartigen dan die van den fiscus.

langer te belasten in de lidstaat waar het bedrijf op papier is gevestigd, maar in het land waar het bedrijf activiteiten ontplooit. Een maatstaf daarvoor is bijvoorbeeld of het bedrijf daar mensen in dienst heeft of producten en diensten verkoopt. Lijkt me verstandig hier werk van te maken.

## EIGEN VERSUS VREEMD VERMOGEN

De vennootschapsbelasting staat ook onder druk vanwege de asymmetrische behandeling van eigen en vreemd vermogen. Ook daar kan een nieuw kabinet wat aan doen. Ondernemers mogen de belastbare winst verlagen door de betaalde rente van de winst af te trekken, maar mogen dat niet doen met uitgekeerde dividenden. Dit leidt tot een

prikkel voor bedrijven om zich dieper in de schulden te steken, met een minder stabiele economie en lagere belastingopbrengsten tot gevolg.

Een bezwaar tegen de aftrek van uitgekeerde dividenden is dat het effectieve toptarief voor directeur-groo-aandeelhouders verlaagt en het herverdelingsaspect van belastingen tussen ondernemers en niet-ondernemers verder onder druk zet. Dat tarief is nu 40 tot 43,75 procent, tegenover 52 procent in de inkomstenbelasting (Stevens, in deze *ESB*). Hendrik Vrijburg beargumenteert dat dit tarief met name voor mkb-ondernemers van belang is, omdat hun inkomen direct gerelateerd is aan het dividend dat hun bedrijf aan hen uitkeert. Bij aandeelhouders van grotere bedrijven is de link tussen winst van het bedrijf en inkomen van de aandeelhouder veel minder direct. Vrijburg pleit daarom voor een winstvrijstelling gecombineerd met een verhoging van het tarief in box 2 (aanmerkelijk belang). Dan verdwijnt de prikkel voor vreemdvermogenfinanciering voor alle bedrijven en veranderen de inkomensverhoudingen tussen mkb-ondernemers onderling en met niet-ondernemers niet.

Prima plan dus, ware het niet dat het de lasten voor grote bedrijven verlaagt. En het is juist de maatschappelijke onrust daarover die dit onderwerp op de politieke agenda houdt. Toch maar snel werk maken van die belastingherziening en het niet 4,5 jaar vooruitschuiven.

## LITERATUUR

Geerling, A.G. (1920) Dividend- en Tantiemebelasting, *ESB*, 5(235), 566-567.

## JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur  
lukkezen@economie.nl



# De impact van nieuwe technologieën op de fiscaliteit

Naar verluidt zijn alleen de dood en belastingen zeker. Ook de fiscaliteit blijkt echter sterk aan verandering onderhevig. Een verkenning van de mogelijke toekomstige trends die een grote impact kunnen hebben op de fiscaliteit.

**KRISTA BRUNS**  
Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie  
van Financiën

Sinds 1 juli 2017 is Estland EU-voorzitter. Deze lidstaat met slechts 1,3 miljoen inwoners heeft één speerpunt: digitalisering. Het land wil het voorzitterschap gebruiken om vorderingen te maken op het gebied van een gemeenschappelijke digitale markt, vrij verkeer van data, het belasten van de digitale economie en cybersecurity. Estland zelf toont het goede voorbeeld: iedereen, ook niet-Esten, kan *e-citizen* worden van Estland en banktransacties, belastingaangiften en medische zaken volledig digitaal regelen via [www.e-estonia.com](http://www.e-estonia.com).

Het scala aan nieuwe technologieën dat in een rap tempo op ons afkomt, wordt vaak omschreven als de vierde Industriële Revolutie. Nederland loopt hier niet achter en heeft zich de laatste 25 jaar ontwikkeld als diensteneconomie. Dit maakt dat Nederland aantrekkelijk is voor digitale start-ups en voorop kan blijven lopen in het benutten van kansen voor digitalisering.

Tegelijkertijd betekent dit ook dat er risico's ontstaan als er niet tijdig gereguleerd wordt. Bedrijven in de digitale economie worden gekenmerkt door nieuwe verdienmodellen die niet altijd goed in de huidige belastingheffing passen. Daarnaast worden inkomens gefragmenteerder en mobieler, wat toezicht lastiger maakt. Om publieke goederen te blijven financieren moet Nederland strategisch vooruitdenken en bepalen hoe over deze internationaal mobiele en lastig te controleren inkomensstromen belasting kan worden geheven en geïnd.

In dit artikel ga ik dieper in op de mogelijke gevolgen die nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen

hebben voor de fiscaliteit in Nederland. Hiermee doel ik zowel op de huidige belastinggrondslagen en inkomsten als op mogelijk nieuwe manieren van belastingheffing en belastinginning. Ik doe dat aan de hand van vier brede maatschappelijke trends: robotisering en automatisering; arbeidsmarktpolarisatie; digitale economie; en de verschuiving van bezit naar gebruik.

## ROBOTISERING EN AUTOMATISERING

Door robotisering ondergaat het hele begrip 'arbeid' een transformatie. Veel banen kunnen door robots worden overgenomen, maar het is daarbij onzeker of er ook nieuwe banen ontstaan. Zijn de arbeiders van nu te vergelijken met de bestuurders van paardentrams die in het begin van de twintigste eeuw aan de slag gingen als bestuurders van elektrische trams, of als de paarden die niet meer aan het werk kwamen?

Door robotisering wordt kapitaal belangrijker als productiefactor ten koste van arbeid. Het McKinsey Global Institute (2017) laat zien dat ongeveer 45 procent van de Nederlandse arbeidsmarkt bestaat uit taken die nu al technisch automatiseerbaar zijn, met grote verschillen tussen sectoren (tabel 1). Dit betekent niet dat al deze banen ook economisch automatiseerbaar zijn. Als de arbeidskosten laag zijn, kan het soms goedkoper zijn om niet te automatiseren.

Maar robotisering en automatisering verhogen ook de arbeidsproductiviteit, al leidt dat niet altijd tot een hogere beloning voor arbeid. Sinds 2010 is de arbeidsproductiviteit in Nederland met 0,8 procent per jaar gestegen, maar is de reële beloning per werknemer jaarlijks met 0,1 procent gedaald (CBS, 2015). Hierdoor loopt de beloning van arbeid uit de pas met die voor kapitaal.

Wel biedt de stijgende arbeidsproductiviteit de mogelijkheid om de levensstandaarden van een vergrijzende bevolking op peil te houden. En zullen er nieuwe sectoren en banen bij komen waarvan het bestaan nu nog niet voorspeld kan worden. Het eindbeeld is daarom verre van zeker.

Maar het is wel duidelijk dat er in de overgang tijdelijke technologische werkloosheid kan ontstaan omdat er sneller manieren gevonden worden om te economiseren op arbeid dan dat er nieuwe manieren gevonden worden om arbeid te benutten (al beschreven door Keynes, 1933). Hier speelt een grote onzekerheid over de snelheid waarin dit proces zich zal voltrekken. De vierde Industriële Revolutie lijkt zich te onderscheiden van eerdere revoluties in zowel reikwijdte als snelheid, daarentegen is in het verleden de snelheid van automatisering vaak overschat.

### Gevolgen voor de fiscaliteit

Als er een verschuiving plaatsvindt van arbeid naar kapitaal, daalt de arbeidsinkomensquote en ontstaat er mogelijk een structurele bedreiging voor de financiering van publieke middelen. Bij een gelijkblijvende verhouding tussen belasting op arbeid en kapitaal versmalt namelijk de grondslag voor de inkomstenbelasting. Dit is een relevante ontwikkeling: op dit moment bestaat 48 procent van de Nederlandse belastinginkomsten uit lasten op arbeid (tabel 2). Een voor de hand liggende oplossing is meer belasting op kapitaal, maar kapitaalstromen zijn in sterke mate mobiel. Een hoge belasting op kapitaal zal leiden tot veel weglek en is daarom niet optimaal. In haar optimale belastingmix laat de OESO zien dat de belasting met de breedste grondslag er een zou moeten zijn die het minst mobiel is (figuur 1).

Een specifieke vorm van meer belasting op kapitaal is een robotbelasting. De Europese Commissie (2017) heeft hier een voorstel voor gedaan, maar dit werd in februari 2017 afgewezen door het Europees Parlement omdat het innovatie zou tegengaan. In april heeft de EPRS European Added Value Unit een voorstel voor burgerlijk recht voor robots ter internetconsultatie voorgelegd, waarbij dan een register voor 'smart robots' opgesteld zou kunnen worden. In dit register krijgt elke robot een digitale identiteit zodat de bijdrage aan de omzet van bedrijven beter bepaald kan worden. Op de concrete vormgeving en uitvoerbaarheid van een robotbelasting wordt niet ingegaan, het is duidelijk dat dit complex zal zijn en niet nuttig om als land zelfstandig te implementeren.

Een nadeel van robotbelasting is dat het innovatie ontmoedigt. Daarentegen zou een belasting op 'uiterlijke kenmerken van welvaart' de innovatie juist niet ontmoedigen. Dan worden feitelijk degenen die van kapitaal profiteren belast, in plaats van de bron van inkomen. Ooit werd dit gedaan in de vorm van de 'venstertaks', een belasting die in het begin van de negentiende eeuw geïntroduceerd werd, met als grondslag het aantal ramen in een huis.

### ARBEIDSMARKTPOLARISATIE

In ontwikkelde economieën, waaronder Nederland, groeit sinds de jaren tachtig de inkomenskloof tussen hoger- en lageropgeleiden, en men verwacht dat deze trend zich zal voortzetten (OESO, 2011). Dit is arbeidsmarktpolarisatie, en een onderdeel daarvan is een uitholling van banen in het middensegment (Frey en Osborne, 2017). Polarisation vindt ook plaats tussen de traditionele loonarbeiders met vaste contracten en de groeiende populatie van zelfstandigen. Arbeidsmarktpolarisatie is een kernelement van de vierde Industriële Revolutie.

### Automatiseerbare banen volgens McKinsey

TABEL 1

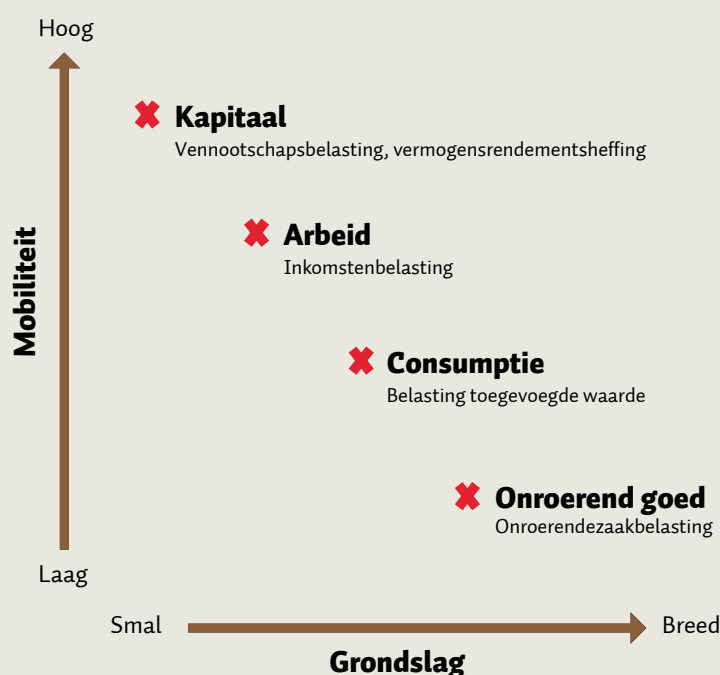
Sector	Percentage fte dat automatiseerbaar is	Totaal automatiseerbare loonsom in miljard euro
Huisvesting en horeca	63	3
Transport en opslag	62	4
Productie	59	9
Mijnbouw	57	0
Bouwnijverheid	53	4
Detailhandel	52	12
Groothandel	50	4
Landbouw, bosbouw, visserij	45	2
Financiële en verzekeringssector	44	4
Onroerend goed en verhuur	44	1
Overige diensten	43	5
Nutsbedrijven	43	0
Administratief en overheid	40	14
Beheer van ondernemingen	40	0
Informatie	38	3
Gezondheidszorg en sociale assistentie	37	16
Professionele, wetenschappelijke en technische diensten	37	8
Kunst, entertainment en recreatie	35	1
Educatie	25	6
Totaal		94

Noot: Data betreffen 2016

Bronnen: BLS; O\*Net; FDI Benchmarks, Oxford Economics United Nations Population Division; McKinsey Global Institute analysis

### Breedte grondslag en mobiliteit van belastingen

FIGUUR 1



Automatisering in de negentiende eeuw was vooral ‘deskilling’ – productie werd door de uitvinding van de lopende band opgesplitst in gespecialiseerde taken waarvoor minder vaardigheden maar meer manarbeid nodig was. In de twintigste eeuw werd technologische ontwikkeling ‘skill-complementary’ en profiteerden juist hoogopgeleide werknemers van extra kapitaal en technologie. Het digitale tijdperk heeft de consumenten veel vooruitgang gebracht, maar de arbeider in mindere mate, wat te zien is aan de uiteenlopende ontwikkelingen van productiviteit en lonen (Frey en Osborne, 2015).

### Gevolgen voor de fiscaliteit

Voor de fiscaliteit brengt arbeidsmarktpolarisatie een extra uitdaging: er zal vraag zijn naar herverdeling, maar doordat juist de topinkomens en hoogopgeleiden vaak over gemakkelijk verplaatsbaar kapitaal beschikken en omdat zij zelf mobieler zijn, is het lastig om bij hen effectief belasting te heffen. Toch lijkt dit in Nederland de afgelopen jaren gebeurd. De ongelijkheid na herverdeling is onveranderd gebleven omdat er meer is herverdeeld (Caminada et al., 2014).

### DE DIGITALE ECONOMIE

Een derde ontwikkeling is een steeds internationaler en ongrijpbaarder bedrijfsleven. De OESO stelt dat de digitale economie niet te scheiden valt van de traditionele economie, omdat alle bedrijfsprocessen een digitale component kennen (OESO, 2015). Digitalisering brengt extra uitdagingen voor nationale autoriteiten op het gebied van belastingheffing, omdat bedrijven steeds meer drijven op immateriële activa en persoonsdata.

E-commerce en geografische schaalvergroting van handel zijn niet nieuw en uniek, maar gaan wel sneller in het tijdperk van digitalisering. *The Economist* schrijft dat data als de nieuwe olie gezien moeten worden en dat kartelwetgeving daar rekening mee moet houden (*The Economist*, 2017). De boete die Google moet gaan betalen van de Europese commissaris voor mededinging bevestigt deze lijn van denken.

De digitale economie verandert ook verdienmodellen, met gevolgen voor de fiscaliteit. Enkele voorbeelden: iemand bouwt een website vanaf zijn iPad terwijl hij op

reis is, een bedrijf verkoopt geen producten maar patenten voor de 3D-printer, een app kan gratis gebruikt worden als gebruikers hun data delen. Verdienmodellen zijn soms gebaseerd op het verstrekken van gratis producten maar genereren daarmee externaliteiten, zoals een inbreuk op de privacy van klanten. Daarnaast rijst de vraag hoeveel waarde er daadwerkelijk geproduceerd wordt, en in welk rechtsgebied, en of onze internationale afspraken nog leiden tot een verdeling van heffingsrechten die als rechtvaardig wordt ervaren.

### Gevolgen voor fiscaliteit

In Europees verband wordt hierover nagedacht: het Estse voorzitterschap daagt lidstaten uit om na te denken over een ‘virtuele vaste inrichting’ als lichaam in de vennootschapsbelasting. Dit betekent dat een deel van de winst toegerekend kan worden aan een land op basis van een website, ook als daar geen fysieke aanwezigheid van het bedrijf is. Dit betekent dat de vraag ‘waar de waarde gecreëerd wordt’ minder bepalend wordt in de winstbelasting, en de vraag ‘waar de klanten zich bevinden’ juist meer, in lijn met een consumptiebelasting. Dit sluit goed aan bij de optimale belastingmix (figuur 1) en een verschuiving van bezit naar gebruik, maar het vereist wel internationale afspraken over het delen van transactiedata en privacybelangen.

### VAN BEZIT NAAR GEBRUIK

Een vierde ontwikkeling is de verschuiving van het bezit van goederen naar het gebruik ervan. Digitale decentralisatie stelt mensen in staat om zelf, buiten grote organisaties om, vraag en aanbod bij elkaar te brengen op platforms. Technologieën als zelfrijdende auto’s en sensoren zorgen ervoor dat middelen en gebruikers steeds makkelijker aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

### Gevolgen voor fiscaliteit

De uitdagingen op fiscaal gebied zijn tweeledig. Ten eerste is ons huidige stelsel vooral ingericht op aanschaf en bezit van consumptiegoederen en vastgoed. Ten tweede vergaren, vanwege de platform- of klusjeseconomie, steeds meer mensen een gefragmenteerd inkomen uit verschillende bronnen.

Een mogelijkheid om inkomens uit platforms beter in beeld te krijgen, is een voorheffing op transacties bij de platformen zelf van tien procent, zoals in België geïntroduceerd is. Hiermee wordt in België momenteel circa 200 miljoen euro opgehaald. Het is onduidelijk of deze voorheffing ook de eindheffing is, of dat er later verrekend wordt.

Controle en naleving van wet- en regelgeving is voor inkomens uit platforms een uitdaging. De eerste stappen naar een betere compliance kunnen gezet worden door middel van ‘nudging’ en samenwerking met andere instanties, om platformen te dwingen informatie te delen. Het is duidelijk dat de overheid hier een proactieve rol in moet nemen: als platformen zich in de luwte ontwikkelen tot ze marktdominantie hebben, zoals Uber of Airbnb, zal het moeilijk zijn om hier nog effectief op in te grijpen met regelgeving. Zeker als de eigenaren van deze platformen zich niet in Nederland bevinden. Ook op dit thema zijn internationale samenwerking en afspraken tot het delen van data dus onontbeerlijk.

De Nederlandse belastingmix

TABEL 2

Type belasting	Nederland		EU-gemiddeld
	Miljarden euro	Percentage van totale inkomsten	Percentage van totale inkomsten
Consumptie	69	25	25
Arbeid	136	48	44
Kapitaal	44	16	19
Milieu	22	8	6
Vastgoed	11	4	6

Noot: Definitie belastingmix volgens OESO-definitie, data voor 2014

Bron: EU

Een open vraag is hoe groot de rol van lagere transactie-kosten vanwege de hiervoor genoemde platforms is in de toename van het aantal zzp'ers. De fiscale prikkel die het verschil in belastingdruk met werknemers levert en problemen in de handhaving zouden ook een deel kunnen verklaren. In het IBO-ZZP en de voortgangsreportages Wet DBA wordt uitgebreid ingegaan op de diffuse grens tussen werknemer en zzp'er, en de extra noodzaak tot toezicht en handhaving die het toenemende aantal zzp'ers met zich meebrengt. Uit een *taxgap*-analyse van de IRS (2012) blijkt dat in de Verenigde Staten misrapportage van inkomens voor zestig procent voortkomt uit inkomens waarbij geen rapportage of inhouding door derde partijen plaatsvindt. Naast de zzp'ers is er ook nog een groep die wel een standaardbaan heeft maar daarnaast inkomen geniet door zijn eigendom te verhuren of zijn arbeid aan te bieden via een klusplatform. De vraag is in hoeverre deze groep in staat is om de belastingwetgeving juist toe te passen en in hoeverre het onderscheid tussen zzp'er en werknemer nog relevant is.

### DE DIGITALE BELASTINGDIENST

Trends op het gebied van digitalisering hebben vooral negatieve aandacht gekregen vanwege het gebrek aan regulering, overlast en mogelijke belastingontwijking, maar ze bieden zeker ook kansen. Vooringevulde belastingaangiften of zelfs een voorheffing op betalingen per transactie kunnen ondernemers en de overheid veel werk besparen.

Nederland heeft een van oudsher goed georganiseerde belastingdienst die al vroeg geautomatiseerd is. Tegelijkertijd is hierdoor wel een *ICT-legacy* ontstaan die de overgang naar een volledig digitaal systeem moeizamer maakt dan bijvoorbeeld in de Baltische staten. Als betalingsverkeer steeds meer digitaal wordt, zullen er minder mogelijkheden zijn voor de zwarte economie en belastingontwijking.

Ontwikkelingen in blockchaintechnologie zouden hier een oplossing kunnen bieden: met deze technologie zou belastingheffing plaats kunnen vinden zonder dat individuen toegang krijgen tot deze data.

### KANSEN VOOR DE TOEKOMST

De vierde Industriële Revolutie biedt kansen voor Nederland als internationaal georiënteerde diensteneconomie, maar brengt ook risico's met zich mee voor de fiscaliteit. Om het huidige niveau van publieke voorzieningen in stand te kunnen houden, moet een toekomstig belastingstelsel rekening houden met de veranderingen in de economische structuur die deze vierde Industriële Revolutie met zich meebrengt.

Momenteel gaat de discussie in internationaal verband vooral over het tegengaan van belastingontwijking

en het verdelen van heffingsrechten. Dat is relevant, maar voor de toekomst is het verstandig om ook de discussie over nieuwe vormen van belasting die robuust zijn onder de geschetste veranderingen aan te gaan. Iedere vorm van belasting kent daarbij zijn eigen afweging. Energiebelastingen zijn een groeiende bron van inkomen, maar belastingen in het milieu- en mobiliteitsdomein leveren steeds minder vergroening op. Een belasting op uiterlijke kenmerken van welvaart klinkt interessant, maar het is lastig om hieraan een uitvoerbare invulling te geven, die niet leidt tot ontwijking. Belasting op het versturen en ontvangen van data lijkt misschien vergezocht, maar het is verstandig dit toch eens in internationaal verband te doordenken. Hetzelfde geldt voor een belasting op transactiebasis.

Die druk is er ook vanuit de maatschappij. Daar klinkt de oproep om het idee van de experimenterende overheid te omarmen. De overheid zal zich meer moeten gaan gedragen als een start-up, waarbij falen geen doodzonde maar een leermoment is.

#### LITERATUUR

Caminada, K., K. Goudswaard, J. Been en M. de Graaf-Zijl (2014) Een kwart eeuw inkomensongelijkheid in Nederland. *ESB*, 99(4684), 276–279.

CBS (2015) *Toegenomen arbeidsproductiviteit niet vertaald naar hogere beloning*, 30 december. Bericht te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

Europese Commissie (2017) *Taxation trends in the European Union*. Artikel te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

Frey, C.B. en M.A. Osborne (2015) *Technology at work: the future of innovation and employment*. CITI GPS: Global Perspectives & Solutions. Artikel te vinden op [www.oxfordmartin.ox.ac.uk](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk).

Frey, C.B. en M.A. Osborne (2017) The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting & Social Change*, 2017(114), 254–280.

IRS (2012) *IRS releases new tax gap estimates*. Publicatie IR-2012-4. Te vinden op [www.irs.gov](http://www.irs.gov).

Keynes, J.M. (1930) Economic possibilities for our grandchildren. In: J.M. Keynes, *Essays in persuasion*. New York: Harcourt, Brace & Co.[1932], 358–373.

McKinsey (2017) *Global Automation Impact Model*. Te vinden op [public.tableau.com](http://public.tableau.com).

OESO (2011) *An overview of growing income inequalities in OECD countries: main findings*. Publicatie te vinden op [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

OESO (2015) *Addressing the tax challenges of the digital economy, Action 1 – 2015 Final Report*. OECD/G20.

The Economist (2017) Fuel of the future: data is giving rise to a new economy. *The Economist*, 6 mei.

#### In het kort

- ▶ Technologische ontwikkelingen beïnvloeden de grondslagen van het belastingstelsel en de inning.
- ▶ Aanpassing van het stelsel is noodzakelijk om publieke goederen te kunnen blijven financieren.
- ▶ Nadenken over nieuwe internationale afspraken, wetgeving en vormen van belasting blijft nodig.

# Belastinghervorming is een haalbare uitdaging

Het belastingstelsel is niet meer evenwichtig en leidt daarom tot maatschappelijke tegenstellingen. Een blauwdruk voor een hervormd belastingstelsel laat zien dat een eenvoudiger en evenwichtiger systeem haalbaar is.

**LEO STEVENS**  
Emeritus hoogleraar  
aan de Erasmus Uni-  
versiteit Rotterdam

**O**m marktfalen te beprezen en sociaal-maatschappelijk gewenst beleid te effectueren kan het wenselijk zijn het belastingstelsel als instrument in te zetten. Dat mag echter geen gemakzuchtige keuze zijn. Een feit is dat daarvoor ingezette subsidies en heffingen in het verleden te gemakkelijk ‘meeliepen’ in het rondpompcircuit en ontglipten aan een voorafgaande kritische nut- en noodzaakanalyse (Algemene Rekenkamer, 2017). Begeleidende maatregelen moesten worden ingezet om de inkomensverhoudingen binnen acceptabele marges te houden. Dat leidde vervolgens tot systeemspanningen, want dergelijke instrumenten staan op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel dat geldt als profielbepalend kenmerk van ons belastingstelsel. De geloofwaardigheid van het stelsel werd daardoor op tal van onderdelen ondergraven. Overtrokken instrumentalisme heeft per saldo geleid tot een onevenwichtig belastingstelsel en tegenstellingen in de maatschappelijke verhoudingen: huurders tegenover eigenwoningbezitters, zzp'ers tegenover werknemers, alleenverdieners tegenover tweeverdieners, vermogenden tegenover onvermogenden (Caminada en Stevens, 2017). Ook de uitvoerbaarheid en naleving hebben daardoor schade opgelopen. De vraag is dus welke knelpunten in het huidige belastingstel moeten worden opgelost en hoe de blauwdruk van een hervormd stelsel eruitziet als wordt gestreefd naar evenwicht in de belasting voor de diverse inkomensgroepen.

## BELASTINGDRUK ARBEID EN VERMOGEN

Elke ontvangen euro verschaft gelijke draagkracht, ongeacht de wijze waarop deze euro is verdiend. Dit betekent dat beleidsmakers niet alleen een globaal evenwicht moeten creëren in de belastingheffing tussen arbeidsinkomen en vermogensinkomen, maar dat zij er ook voor moeten zorgen dat binnen de categorie ‘arbeidsinkomen’ en de categorie ‘vermogensinkomen’ de afzonderlijke inkomens-

componenten in beginsel op gelijke wijze worden belast. Dit vanuit het draagkrachtbeginsel geformuleerde *neutraliteitsprincipe* (fiscalisten spreken van een *globaal evenwicht*) wordt verstoord zodra de wetgever zich om beleidsmatige redenen geroepen voelt bepaalde inkomsten lichter of juist zwaarder te belasten. Deze met de draagkrachtbenadering strijdige maatregelen leiden tot maatschappelijk ongewenste scheefgroei en complexiteit, en ondergraven de maatschappelijke aanvaarding van het belastingstelsel (Caminada en Stevens, 2017).

## VENNOOTSCHAPS- EN INKOMSTENBELASTING

De vormgeving van een belastingstelsel moet in de pas lopen met de internationale en Europese economische integratie. Dat geldt zeker voor kleinere landen met een open economie, zoals Nederland. De mobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal beperkt de ruimte van nationale overheden om naar eigen inzicht belasting te heffen. Zo kan elk land formeel eigenmachtig grondslag en tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) bepalen, maar in werkelijkheid wordt de vrijheidsgraad beperkt door de internationale krachtsverhoudingen die inwerken op de totstandkoming van het effectieve tarief. Landen zijn sinds de jaren tachtig onderworpen aan toenemende ‘belastingconcurrentie’. Dat heeft ook de noodzaak versterkt om te komen tot een gecoördineerde internationale aanpak van grensoverschrijdende belastingontwijking door grenzen te stellen aan het uithollen van de belastinggrondslag en het ontwikkelen van een geharmoniseerde grondslag.

In dat harmonisatieproces vormen de nationale verschillen in fiscale behandeling tussen het eigen (risicodragende) en het vreemde (risicomijdende) vermogen een belangrijk obstakel. Gelijke behandeling kan langs twee verschillende routes worden bereikt, hetzij door de kosten van vreemd vermogen niet langer aftrekbaar te stellen, hetzij door een aftrekfictie te introduceren voor het eigen vermogen. Het ook mogelijk beide routes te combineren. Ook in de Nederlandse vennootschapsbelasting wordt het eigen vermogen gediscrimineerd. Zo lang nog niet in geharmoniseerd verband voor de ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen een oplossing is gevonden, zal Nederland op eenzijdige wijze de achterstelling van eigen vermogen moeten afzwakken.

De door de internationale verhoudingen bepaalde effectieve vpb-druk heeft via de noodzaak tot instandhouding van het globale evenwicht binnen het belastingstelsel ook zwaarwegende consequenties voor de tariefstructuur van de inkomstenbelasting. Dat is het meest voelbaar via het aanmerkelijkbelangregime van box 2. Maar ook de beleggers in box 3 hebben daarmee te maken via de vermogensrendementsheffing, voor zover zij beleggen in eigen vermogen van vpb-lichamen. Naast de inkomstenbelasting betalen deze aandeelhouders immers ook indirect via de onderliggende vennootschappen vennootschapsbelasting. De aldus gecombineerde belastingdruk in box 2 en 3 heeft vervolgens uitstralingseffecten naar de belastingheffing over het winstinkomen en het arbeidsinkomen in box 1.

Vertrekpunt voor het hervormingsvoorstel is om het globale evenwicht tussen de inkomsten- en vennootschapsbelasting te herstellen. Dat was ook de basis bij de vormgeving van de Wet IB 2001. De gecombineerde belastingdruk van de vennootschapsbelasting samen met de aanmerkelijkbelangheffing (ab) over de uitgedeelde dividenden of gerealiseerde verkoopwinst op de aandelen werd toen op 51,25 procent gesteld (35 procent plus 25 procent over 65 procent). Het toptarief van box 1 werd bepaald op 52 procent. Door de latere stapsgewijze verlaging van het vpb-tarief van 35 naar 20 procent (25 procent voor winsten boven de 200.000 euro) is dit globale evenwicht weer verloren gegaan. Momenteel bedraagt de gecombineerde belastingdruk voor aanmerkelijkbelanghouders bij vennootschapswinsten tot 200.000 euro 40 procent en daarboven 43,75 procent, beduidend lager dus dan het toptarief in box 1 dat nog steeds 52 procent bedraagt. Dat maakte de bv-vorm steeds aantrekkelijker. Om de daardoor opgeroepen arbitrage af te zwakken werd in box 1 een mkb-winstvrijstelling ingevoerd van (thans) veertien procent en een gebruikelijkloonregeling als minimumloon voor de in de bv werkzame aanmerkelijkbelanghouder. Deze mkb-winstvrijstelling veroorzaakte echter op haar beurt in box 1 scheefgroei tussen ondernemers (toptarief 44,72 procent) en niet-ondernemers (toptarief 52 procent).

De ontstane tariefspanningen tussen de vennootschaps- en inkomstenbelasting kunnen worden getemperd door te kiezen voor een combinatie van 22,5 procent vpb met 20,0 procent ab. Dat resulteert in een effectief tarief van 38,0 procent (22,5 procent plus 20 procent over 77,5 procent). Dit tarief kan als 'spiltarief' fungeren bij de verdergaande vereenvoudiging van de tariefstructuur in box 1.

## **INSTRUMENTELE VERSTORINGEN**

Eerst wordt voor een drietal verstoringen aangegeven hoe de scheefgroei kan worden teruggedrongen: de zelfstandigenaftrek, het eigenwoningregime en de ondernemersfaciliteiten.

### *De zelfstandigenaftrek*

De zelfstandigenaftrek is ingevoerd om ondernemers compensatie te bieden voor het feit dat zij – anders dan werknemers – zelf hun sociale zekerheid en pensioen moeten verzorgen. Voor de toegang tot deze aftrek is de juridische definitie van het ondernemerschap (en het daaraan verbonden urencriterium) van cruciaal belang. De zelfstandigen-

afrek heeft, samen met de mkb-winstvrijstelling en andere ondernemersfaciliteiten, een grote zuigkracht uitgeoefend op het fiscale ondernemerschap, waardoor Nederland momenteel circa één miljoen zzp'ers telt. Vooral de zelfstandigenaftrek voor zzp'ers heeft andere arbeidsverhoudingen in een concurrentieachterstand gedrongen. Dat geldt met name voor de traditionele banen waarin de werknemers verplicht aan de werknemersverzekeringen en collectieve pensioenopbouw zijn onderworpen. De ondernemersfaciliteiten in combinatie met kostenverhogende sociale lasten en de doorbetalingsverplichting bij ziekte voor werknemers hebben het arbeidsaanbod door zzp'ers, dat economisch substitueerbaar is voor de arbeid die in loondienst wordt aangeboden, verhoudingsgewijs te goedkoop gemaakt. De spanning tussen traditionele banen en de zzp-status is door de ondernemersfaciliteiten veel te groot geworden. Uitgaande van een brutobeloning van 24.000 euro heeft de zzp'er (mede door de toeslagen) een besteedbaar inkomen van 28.228 euro, terwijl dat voor de werknemer 20.885 euro bedraagt. De werkgever moet voor het brutoloon van 24.000 euro vanwege de bijbehorende sociale lasten uitgaan van een kostprijs van 35.792 euro. Het is evident dat dit een belangrijke oorzaak is van de maatschappelijke scheefgroei op de arbeidsmarkt.

Verlaging van de zelfstandigenaftrek ligt voor de hand, maar een complicatie is het gegeven dat de zelfstandigenaftrek voor een zeer grote groep zzp'ers in feite fungeert als een sociaal vangnet. Hun tarieven zijn zo laag dat ze zonder de zelfstandigenaftrek te weinig inkomen hebben. De zelfstandigenaftrek rigoureuus afschaffen is daarom geen optie. De saneringsoperatie kan slechts worden uitgevoerd door het aftrekbedrag stapsgewijs te verlagen. Via de lijfrentepremieaftrek hebben zzp'ers fiscale ruimte hun elementaire sociale zekerheid af te dekken. De budgettaire ruimte door vermindering van de zelfstandigenaftrek zou benut kunnen worden om een zzp-ondersteuningsfonds te vormen dat collectieve verzekering tegen arbeidsongeschiktheid realiseert en onverzekerbare risico's afdekt. Het tempo en de mate waarin deze aanpassing worden doorgevoerd zijn uiteraard een politieke zaak. Maar hoe langer de politiek wacht, hoe moeilijker het wordt.

### *Normaliseer het eigenwoningregime*

Het eigenwoningregime is bij invoering van de Wet IB 2001 om politieke redenen ondergebracht in de progressieve box voor werk en woning (box 1), terwijl het regime voor de andere particuliere vermogensbestanddelen is geregeld in box 3. De stimulering van het eigenwoningbezit schuilt in de vaststelling van een relatief laag eigenwoningforfait, gecombineerd met integrale aftrekbaarheid van de rente en kosten van de eigenwoningsschuld. Op die wijze wordt in 2017 zeven miljard euro aan de schatkist onttrokken. Door deze vormgeving komt het fiscale voordeel vooral ten goede aan de hoge-inkomensgroepen.

Voor een globaal fiscaal evenwicht tussen de verschillende vormen van inkomsten uit vermogen, is het passend het eigenwoningregime over te brengen naar box 3. Zo kan de bestaande rentearbitrage worden afgezwakt en wordt de schuld van gezinnen, en hun financiële kwetsbaarheid, geleidelijk verminderd. Bovendien kunnen zo de denivel-

lerende effecten op de inkomensverhoudingen worden teruggedrongen. Aanpassing van de regeling is ook noodzakelijk omdat de thans geldende eigenwoningregeling zo complex is geworden, dat de uitvoerbaarheid ervan te kwetsbaar is. De in 2013 van kracht geworden renteaftrekbepalingen zijn slechts van toepassing op nieuwe gevallen. Deze ongelijke behandeling valt moeilijk te rechtvaardigen.

Het heeft de voorkeur het eigenwoningregime langs de weg der geleidelijkheid aan te passen en onder te brengen in de vermogensrendementsheffing. Dat geldt zowel voor de eigen woning als voor de daarop betrekking hebbende schuld. Daarmee wordt de rentearbitrage in de kiem gesmoord. Het is desgewenst mogelijk ook in box 3 het eigenwoningbezit te blijven bevorderen door een vrijstelling in te voeren voor vermogen dat is geïnvesteerd in de eigen woning, vergelijkbaar met de eveneens in box 3 bestaande vrijstelling van maatschappelijke beleggingen. Daarbij kan worden gedacht aan een vrijstelling van 200.000 à 300.000 euro. Anders dan nu het geval is, komt de tegemoetkoming in box 3 dan niet langer vooral het dure segment ten goede, maar is het effect met name gericht op het modale woningbezit. De hypothecaire schuld blijft in de box 3-variant aftrekbaar als onderdeel van de rendementsgrondslag (die daardoor ook negatief moet kunnen worden en als belastingkorting kan worden uitbetaald). Een andere aanpassingsroute kan lopen via het verhoogde eigenwoningforfait (2,35 procent) voor woningen boven de 1.060.000 euro (bedrag van de zogenoemde 'villabelasting' in 2017) door deingangswaarde van deze 'villabelasting' jaarlijks met een bepaald bedrag te verlagen totdat de gewenste evenwichtswaarde wordt bereikt, waarbij het bestaande regime zonder grote deining kan worden omgezet in de box 3-variant. Tegen het toptarief van box 1 is deze forfaitaire inkomenscomponent immers vergelijkbaar met het effectieve tarief van 1,2 procent van box 3 (52 procent van 2,35 procent is redelijk in balans met 30 procent van 4 procent).

### ONDERNEMERSFACILITEITEN

Ook de ondernemersfaciliteiten zijn toe aan een stroomlijning. Zo is de oudedagsreserve, die belastinguitstel mogelijk maakt, onnodig gecompliceerd. Ze wordt daarom door veel ondernemers onvoldoende begrepen. De Belastingdienst moet veel energie stoppen in het handhaven van zijn fiscale claim op deze reserve. Soms moeten ondernemers zelfs tegen hun zin de onderneming voortzetten, omdat ze niet in staat zijn de belasting te betalen die het gevolg zou zijn van het staken van hun onderneming en de daarmee verbonden opheffing van de oudedagsreserve. Bovendien is de effectiviteit van de regeling kwestieus. Tijd om een punt te zetten achter de regeling. De verdere opbouw van de oudedagsreserve wordt gestopt en ondernemers kunnen kiezen tussen reguliere afwikkeling van de reeds opgebouwde oudedagsreserve of afkoop tegen een aantrekkelijk tarief. De bestaande lijfrentefaciliteit geeft voldoende ruimte voor een verzekerde oudedagsvoorziening.

Investeringsfaciliteiten, zoals de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, kunnen zonder problemen worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. De bestaande doorschuiffaciliteiten bij vrijval van de stakings- of overlijdenswinst kunnen beter worden vervangen door invorderingsfaciliteiten.

### FISCALISERING EN TARIEFSTRUCTUUR

Het draagkrachtbeginsel is verbonden met de progressieve tariefstructuur van de inkomstenbelasting. Tegelijkertijd zijn de oplopende tarieven een oorzaak van de bestaande complexiteit. Een vlakkere tarieflijn biedt een alternatief waarmee een aantal knelpunten in de bestaande wetgeving kan worden opgelost. Een vlakkere tarieflijn leidt ook tot meer neutraliteit in de inkomstenrekening tussen de partners en bijgevolg tot een minder ongelijke verdeling van de belastingdruk tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen. De budgettaire ruimte kan worden verkregen door de btw-tarieven geleidelijk te uniformeren en te verhogen.

Ook is het gewenst de premieheffing volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke premieheffing zorgverzekering te integreren in de loon- en inkomstenbelasting (*fiscalisering*). Aangezien de premieheffing volksverzekeringen beperkt is tot de twee laagste inkomensschijven in box 1, slaan de door de vergrijzing groeiende premielasten vooral neer in het onderste loonsegment. Dat maakt laagbetaalde arbeid relatief duur en belemmert de arbeidsparticipatie. Dat geldt ook voor de premieheffing Zwv. Via fiscalisering wordt de premielast evenwichtiger over de inkomensgroepen verdeeld. De relatief hoge lastendruk aan de onderkant van het loongebouw wordt daardoor gematigd. De premiedruk wordt zo uitgesmeerd over de inkomsten uit vermogen in box 2 en 3.

In de budgetneutraal uitgevoerde blauwdruk voor belastinghervorming komt bij een geüniformeerd btw-tarief van achttien procent een gefiscaliseerd basistarief voor de inkomstenbelasting uit op 33,8 procent met een tweede tarief van 43,8 procent voor inkomens boven de 55.000 euro. Circa tien procent van de belastingplichtigen met de hoogste inkomens zou met dit toptarief te maken krijgen. Dus voor het overgrote deel van de belastingplichtigen is er sprake van een vlaktaks van 33,8 procent. Voor ondernemers in box 1 is voorzien in een mkb-winstaftrek van twaalf procent over winsten vanaf 55.000 euro, waardoor in dit winsttraject een effectief tarief ontstaat van 38,55%. Mooi in evenwicht met het eerder genoemde spiltarief van 38 procent dat geldt als de gecombineerde belastingdruk (ab en vpb) in box 2. Verder wordt in deze blauwdruk het tarief van box 3 gehandhaafd op dertig procent. Zodra dit mogelijk is, kan de op ficties gebaseerde vermogensrendementsheffing van box 3 worden omgebouwd tot een uitvoerbare vermogenswinstbelasting.

### TOESLAGEN EN HEFFINGSKORTINGEN

De doorwerking van evenwichtversturende elementen in de inkomstenbelasting naar de toeslagen versterkt het probleem van de rechtvaardige verdeling van de belastingdruk. Ook de heffingskortingen moeten daarop beter worden afgestemd. Beide trajecten worden toegelicht.

#### *Wisselwerking inkomstenbelasting en toeslagen*

De toeslagsystematiek en de loon- en inkomstenbelasting zijn gebrekkig op elkaar afgestemd. De belastingheffing is gebaseerd op het individuele inkomen, terwijl de toeslagen afhankelijk zijn van het huishoudinkomen. Het draagkracht- en toeslagprofiel volgen elk een eigen patroon. Daardoor dragen miljoenen mensen bij aan de financiering van



de collectieve uitgaven, terwijl tegelijkertijd (veelal dezelfde) miljoenen huishoudens inkomensondersteuning ontvangen voor zorg- en huurkosten, kosten voor kinderen en kinderopvang. Zo wordt er nodeloos veel geld rondgepompt. Dat legt een zware uitvoeringslast op de Belastingdienst.

De bestaande koppeling van het toeslaginkomen aan het belastbare inkomen leidt ertoe dat ook de niet-draagkrachtgebonden aftrekposten (onder andere zelfstandigenaftrek, investeringsaftrek, hypotheekrenteaftrek) doorwerken in het toeslaginkomen. Reeds werd opgemerkt dat een zzp'er die met zijn werkzaamheden een gelijk inkomen behaalt als een werknemer in dienstbetrekking door het feit dat hij een zelfstandigenaftrek krijgt, aanmerkelijk hogere toeslagen kan ontvangen dan de werknemer. Het ligt voor de hand deze oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagtoekenning af te schaffen. Daardoor wordt een grotere gelijkheid in behandeling verkregen en kan het rondpompen van geldstromen worden verminderd.

### Heffingskortingen

Om principiële redenen en ter vereenvoudiging moet de inkomensafhankelijke algemene heffingskorting worden vervangen door een inkomens~~on~~afhankelijke korting. Ook de vormgeving van de arbeidskorting is uit het spoor gelopen. Ze is ingegeven door participatieoverwegingen die op gespannen voet staan met het draagkrachtbeginsel. De korting is daardoor los komen te staan van de vraag of de belastingplichtige zelf kosten voor zijn arbeidsactiviteiten heeft moeten maken. Dat blijkt uit het feit dat de arbeidskorting ook wordt toegekend aan de personen die als ondernemer of als resultaatgenieter de gemaakte kosten kunnen aftrekken. De heffingsgrondslag is daardoor onzuiver geworden.

Het heeft de voorkeur de bestaande arbeidskorting te splitsen in twee afzonderlijke elementen. Met het eerste element kan weer worden teruggekeerd naar de vóór de introductie van de Wet IB 2001 bestaande situatie, door naast het reiskostenforfait een aftrekbarekostenforfait voor werknemers in te voeren. Wel wordt voor gevallen waarin de feitelijke kosten beduidend hoger zijn en een substantiele doelmatigheidsdrempel overschrijden, een aanvullende aftrek in de inkomstenbelasting voorgesteld. Het tweede element van de regeling voorziet in een arbeidsmarktinstrument volgens het patroon van de bestaande arbeidskorting (maar zonder inkomensafhankelijke afbouw) voor degenen die inkomsten uit tegenwoordige arbeid verrichten.

Ook op andere punten zijn heffingskortingen aan revisie toe. Om ongewenste effecten te elimineren moet de ouderenkorting per partner worden gekoppeld aan het

*gezamenlijke* verzamelinkomen. Zodoende worden de huidige grillige toerekenings- en springeffecten geneutraliseerd.

De beperking in de overheveling van de heffingskorting tussen partners ('aanrechtssubsidie' is maximaal veertig procent van de algemene heffingskorting) staat op gespannen voet met het karakter van de algemene heffingskorting als tariefcomponent in een belasting naar gezinsdraagkracht. Bovendien werkt deze maatregel als stimulering tot deelname aan de arbeidsmarkt niet adequaat. Vermogende gezinnen kunnen zich immers door het toerekenen van inkomsten uit vermogen aan de partner met het laagste inkomen gemakkelijk aan de nadelige werking van de geleidelijke afbouw onttrekken. Het is gewenst deze scheefgroei in belastingdruk tussen alleen- en tweeverdienersgezinnen een halt toe te roepen door het afbouwmechanisme meteen te stoppen en zo mogelijk zelfs geleidelijk terug te draaien.

### KERNPUNTEN BELASTINGHERVORMING

Hervorming van het belastingstelsel is gewenst en haalbaar. Het kernpunt van de in dit artikel geschetste blauwdruk is, op basis van een geüniformeerd btw-tarief van achttien procent, het fiscaliseren van de premieheffing volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke zorgpremie. Voor inkomens tot 55.000 euro kan een basistarief worden ingevoerd van 33,8 procent. Voor inkomens vanaf 55.000 euro wordt een 'surplus-tarief' van 43,8 procent toegepast. Daarmee is voor negentig procent van de belastingplichtigen in feite sprake van een vlaktaks van 33,8 procent. De inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting wordt geheel hersteld en de steeds verdergaande beperking in de benuttingsmogelijkheid voor partners zonder of met gering inkomen wordt teruggedraaid. De arbeidskorting en ouderenkorting worden beter op hun functie afgestemd. Voor box 3 wordt overgestapt naar een aangepaste vermogenswinstbelasting. Ook de toeslagen worden gestroomlijnd. Ze worden beter gericht op de gevallen waarin inkomensondersteuning echt nodig is. Het voorstel is om de toeslagdoelgroep te beperken tot vijftien à twintig procent van de huishoudens met de laagste inkomens. Met deze blauwdruk wordt het belastingstelsel eenvoudiger en wordt het noodzakelijke globale evenwicht in de belastingdruk op inkomen en vermogen bereikt.

#### LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2017) *Zicht op belastingverlichtende regelingen*. Den Haag, 1 februari 2017.  
 Caminada, K. en L. Stevens (2017) *Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei*. *Weekblad Fiscaal Recht*, 2017(50), 307.

### In het kort

- ▶ De onevenwichte belasting van arbeid en vermogen leidt tot ongewenste maatschappelijke tegenstellingen.
- ▶ Ondernemersfaciliteiten, toeslagen en heffingskortingen moeten worden vereenvoudigd als onderdeel van belastinghervorming.
- ▶ Een evenwichtig belastingstelsel is haalbaar met een vlakke tariefstructuur van de inkomstenbelasting en een uniform btw-tarief.

# Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen

Alle kapitaalinkomen uit sparen, beleggen, pensioen, eigen huis en eigen onderneming moet worden belast met een gecombineerde vermogenswinst/aanwasbelasting met één tarief. Alle prikkels voor schuldfinanciering dienen te worden opgeheven. En de belastingdruk kan worden verschoven van arbeid naar kapitaal.

**BAS JACOBS**  
Hoogleraar  
economie aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam

**A**l jaren wordt gesproken over de wenselijkheid van een belastingherziening. Staatssecretaris Wiebes ondernam een summiere poging tijdens Rutte II, maar die sneefde. De Nederlandse vermogensbelasting in box 3 is een internationaal fiscaal curiosum. Nergens in de OESO-landen worden particuliere inkomsten uit rente, dividend en vermogenswinst vrijgesteld van belastingheffing (Harding, 2013). De Grote Recessie heeft bovendien duidelijk gemaakt dat de Nederlandse economie financieel fragiel is door haar lange balansen. De fiscus speelt daarbij een hoofdrol door de kosten van hypotheek- en bedrijfsschulden aftrekbaar te maken ('debt-bias') (IMF, 2016) en door de pensioenopbouw zwaar te subsidiëren. Piketty (2014) zwingelde wereldwijd de discussie aan over het belasten van vermogen en vermogensinkomsten. In Nederland bezit de top 10 procent, top 1 procent en top 0,1 procent van de vermogenden, respectievelijk, 68, 28 en 11 procent van het totale vermogen, exclusief pensioenen (CBS, 2017a; 2017b). Kapitaalinkomen wordt in Nederland – ook in internationaal opzicht – zeer licht belast. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013), staatssecretaris Wiebes (2014, 2015) en de Studiegroep Duurzame Groei (2016) bepleitten eerder slechts incrementele aanpassingen in het belastingregime voor kapitaalinkomen. Dit artikel bepleit een fundamentele belastingherziening van het gehele regime op kapitaalinkomen en vermogen.

## BELASTING OP KAPITAALINKOMEN IN NEDERLAND

Nederland kent de laagste belastingdruk op kapitaalinkomen (12,1 procent) van alle EU-landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn, zie figuur 1. Het EU-gemiddelde is 31,4 procent. Ook het aandeel van heffingen op kapitaalinkomen in de totale belastingopbrengst behoort met 15,4 procent tot de lagere in de EU, samen met een aantal Oost-Europese landen en de Baltische staten. Het EU-gemiddelde van kapitaalbelastingen is 21,6 procent van de belastingopbrengst. De Nederlandse belastingdruk op kapitaalinkomen is de laatste jaren fors gedaald en in 2015 7,5 procentpunt lager dan in 1995 (Europese Commissie, 2017).

Tabel 1 splitst de totale belastingopbrengst op kapitaalinkomen naar de verschillende vermogensbestanddelen uit. Het totaal aan heffingen op kapitaalinkomen en vermogen bedraagt in Nederland zo'n 26 miljard euro (3,8 procent van het bbp). Dat de belastingopbrengst op kapitaal zo laag is, komt voornamelijk door het eigen huis en de pensioenopbouw, die gezamenlijk met meer dan twaalf miljard euro worden gesubsidieerd via de fiscus. Het totaal aan belastingen op kapitaal is bovendien een overschatting. De vpb zal in een kleine open economie als de Nederlandse grotendeels worden afgewenteld op arbeid (Jacobs, 2015).

De fiscale behandeling van kapitaalinkomen kent economische consistentie noch logica. Vermogen uit sparen, beleggen, eigen huis, onderneming en pensioen wordt totaal verschillend belast. Particuliere vermogens – uitgezonderd eigen woning, aandelen met aanmerkelijk belang en de pensioenopbouw – worden met een progressief tarief belast in box 3, maar particuliere inkomsten uit rente en dividend zijn onbelast. Het eigen huis wordt netto gesubsidieerd. Het fiscale voordeel van de hypotheekrenteaftrek (hra) is veel groter dan de belasting over het eigenwoningforfait (ewf). Tegelijkertijd zijn de pensioenpremies aftrekbaar tegen gemiddeld zeventien procentpunt hogere tarieven dan waartegen de pensioenuitkeringen worden belast (CPB, 2010). Vermogenswinsten op particuliere beleggingen, eigen huis

en pensioenen zijn bovendien onbelast. Dividend en vermogenswinst op aanmerkelijkbelang aandelen worden daarentegen wel belast met een vermogenswinstbelasting in box 2. En het dividend en de vermogenswinst op het eigen vermogen van ondernemingen wordt belast in de vennootschapsbelasting (vpb). De overdrachts- en erfenisbelasting belasten bovendien de overdracht van vermogen, maar de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten subsidiëren vermogensoverdrachten.

Met deze lappendeken aan fiscale regimes voor kapitaal verstoort de overheid op grove wijze de doelmatige allocatie van kapitaal en risico in de economie. Huishoudens worden fiscaal gesubsidieerd om te veel te sparen via pensioenen en huizen. De fiscus dwingt huishoudens bovendien om hypotheek af te lossen om te kunnen profiteren van de hra, en gesubsidieerde pensioenopbouw is verplicht voor de circa tachtig procent van alle werknemers die onder een cao vallen. Het fiscale regime op kapitaalinkomen discrimineert financiering met eigen vermogen en ingehouden winst door de vergoedingen op vreemd vermogen in de vpb en hypotheekrente in box 1 aftrekbaar te maken. Overmatige schuldfinanciering verstoort de optimale allocatie van kapitaal en leidt bovendien tot fiscaal gedreven balansverlening bij huishoudens en bedrijven (banken). Dit maakt de Nederlandse economie financieel fragiel. Door de fiscale subsidies op het eigen huis stelt de fiscus de huishoudens excessief bloot aan risico's van huizenprijzdalingen. De grote pensioenvermogens zijn volkomen illiquide, waardoor huishoudens in liquiditeitsproblemen kunnen komen bij negatieve financiële schokken, bijvoorbeeld door huizenprijzdalingen.

Door de veelheid aan grondslagen en tarieven lokt de overheid belastingarbitrage uit. Vermogensvormen kunnen eenvoudig in elkaar worden getransformeerd om zo de laagste belastingdruk te realiseren, bijvoorbeeld via allerhande constructies met bv's in box 2. De overdrachtsbelasting kent geen deugdelijke economische onderbouwing, maar geeft aanzienlijke welvaartsverliezen door minder mobiliteit op de woning- en arbeidsmarkt (Van Ewijk et al., 2006). De internationaal gezien uiterst lage belastingdruk op kapitaalinkomen en vermogens verhoogt de belastingdruk op arbeid via de inkomstenbelasting (ib) en de btw. Als de eigen woning en pensioenen fiscaal net zo zouden worden behandeld als besparingen en beleggingen in box 3, dan zou de overheid zo'n 34,4 miljard euro (4,8 procent bbp) extra belasting innen (pensioen 21,3 miljard, eigen huis 13,1 miljard), waarmee de tarieven in de inkomstenbelasting over de hele linie zo'n negen procentpunten omlaag kunnen (Jacobs, 2017).

### KAPITAALINKOMEN MOET WORDEN BELAST

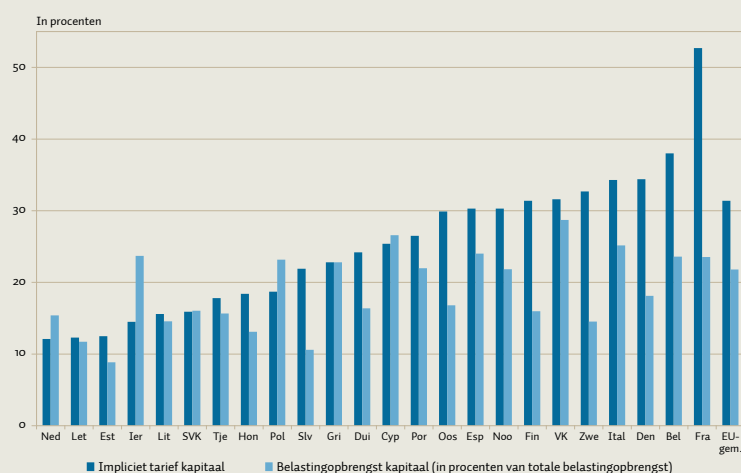
Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen (Banks en Diamond, 2010; Diamond en Saez, 2011; Jacobs, 2015). Belastingen op kapitaalinkomen zijn doelmatig om de economische schade van belastingen op arbeid en consumptie te verminderen op de arbeidsparticipatie en het arbeidsaanbod, op de uittreed-, scholings- en migratiebeslissingen en belastingontwijking en -ontduiking. Door kapitaalinkomen te belasten, kunnen belastingverstoringen beter worden gespreid over de grondslagen voor arbeids- en kapitaalinkomen. Belastingen op kapitaalinkomen zijn eveneens noodzakelijk om belastingarbitrage te voorkomen

tussen arbeids- en kapitaalinkomen. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat mensen een eigen bv oprichten en zichzelf vervolgens alleen nog kapitaalinkomen uitkeren om de progressieve belasting op arbeid te ontwijken. Daarnaast is het doelmatig om onverdiend kapitaalinkomen (bijvoorbeeld monopoliewinsten, algemene prijsstijgingen onroerend goed) te belasten aangezien er geen economische inspanningen voor deze vermogensinkomsten zijn geleverd. De belastingdruk op versturende grondslagen kan dan worden verminderd.

Belastingen op kapitaalinkomen zijn daarnaast optimaal om de herverdelingsdoelen van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren. Het volstaat niet om alle herverdeling te organiseren via de progressieve belasting op arbeidsinkomen, aangezien niet alle inkomens- en vermogensongelijkheid voortvloeit uit ongelijkheid

### Kapitaalbelasting in de EU, 2015

FIGUUR 1



Noot: De impliciete belasting op kapitaal is de ratio van de belastingopbrengst van alle heffingen op kapitaal ten opzichte van het totale kapitaalinkomen. EU-gemiddelden zijn bbp-gewogen gemiddelden van alle EU-landen, uitgezonderd Bulgarije, Luxemburg, Kroatië en Roemenië (daarvan ontbreken cijfers).

Bronnen: Europese Commissie (2017) en Eurostat (2017)

### Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland, 2016

TABEL 1

Grondslag	Opbrengst, in miljarden	Tarief, in procenten
Box 1 – eigen huis (hypotheekrente-aftrek minus eigenwoningforfait)	-8,1	36,55–52
Box 1 – pensioenopbouw (belasting uitkering minus aftrek premies)	-4,3	36,55–52
Box 2: eigen onderneming (dga)	0,7	25
Box 3: sparen en beleggen	3,8	0,861–1,617
Erfenis- en giftenbelasting	1,6	10–40
Vennootschapsbelasting (vpb)	21,0	20–25
Dividendbelasting	3,0	15
Overdrachtsbelasting	2,3	2–6
Onroerendezaakbelasting (variabel)	3,8	eigenaar: gemiddeld 0,3911 procent gebruiker: gemiddeld 0,2019 procent
Verhuurdersheffing	1,5	0,536 procent WOZ-waarde
Bankenbelasting	0,9	kortlopende schulden: 0,044 procent langlopende schulden: 0,022 procent
Totaal (in miljarden)	26,2	
Totaal (in procenten bbp)	3,8	

Bron: Jacobs (2017)

in arbeidsinkomen. Mensen met grotere verdientalenten sparen meer, erven meer vermogen en behalen hogere vermogensrendementen, omdat ze riskanter beleggen, betere toegang hebben tot beleggingsmogelijkheden en gemiddeld ook een hoger verdientalent hebben op de kapitaalmarkt. Het is optimaal om ook belastingen op kapitaalinkomen te heffen, omdat méér inkomen kan worden herverdeeld dan al mogelijk is via de progressieve belasting op arbeidsinkomsten. De winst van hogere belastingen op kapitaalinkomen in termen van minder schade van de belasting op arbeidsinkomen en meer herverdeling moet altijd worden uitgeruild tegen grotere verstoringen in de kapitaalmarkt.

### HOE MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

Het belastingregime voor kapitaalinkomen dient alle rente, dividend en vermogenswinst uit besparingen, beleggingen, eigen woning, pensioen en onderneming uniform te belasten tegen een vlak tarief van ongeveer 30 à 35 procent (Jacobs, 2015). Het optimale tarief op kapitaalinkomen zal lager liggen dan het tarief op arbeidsinkomen, aangezien belastingen op kapitaalinkomen hoogst waarschijnlijk verstorender zijn en kapitaal internationaal veel mobieler is dan arbeid. Een uniform tarief is noodzakelijk om belastingarbitrage via makkelijk in elkaar te transformeren vermogensbestanddelen te voorkomen.

Een vermogenswinst/aanwasbelasting is optimaal omdat niet alleen de normale rendementen op vermogensbestanddelen dienen te worden belast, maar ook de risicopremie en de bovennormale rendementen (Spiritus en Boadway, 2017). De overheid verzekert dan pech en geluk van beleggers. De belastingopbrengst is hoger door belastingheffing over de risicopremie. Een heffing op werkelijke kapitaalinkomens is anticyclisch en progressief.

De door Nederland ingevoerde vermogensbelasting in box 3 doet diametraal het tegenovergestelde van een optimale belasting op kapitaalinkomen. Bovennormale rendementen en risicopremies zijn onbelast, waardoor opbrengsten gemiddeld lager zijn. De overheid deelt bovendien niet langer in het financiële risico van de private sector. Dit is de keerzijde van het telkens genoemde argument van de 'robuuste opbrengst' ter verdediging van box 3. De vermogensbelasting in box 3 is bovendien procyclisch en degressief. Gemiddelde tarieven dalen in hoogconjunctuur en stijgen in laagconjunctuur. En de gemiddelde belastingdruk daalt wanneer het verdiende kapitaalinkomen stijgt. De vermogensbelasting in box 3 dient daarom te worden vervangen door een vermogenswinst/aanwasbelasting over werkelijk genoten vermogensinkomsten.

Liquide vermogenstitels met een duidelijke marktwaardering kunnen met een vermogensaanwasbelasting worden belast, bijvoorbeeld alle verhandelbare effecten. Echter, illiquide vermogensbestanddelen zonder duidelijke marktwaardering kunnen niet anders dan bij winstrealisatie door een vermogenswinstbelasting worden getroffen, zoals onroerend goed of de eigen onderneming. Aangezien winsten worden belast, moeten verliezen kunnen worden afgetrokken van de belastingen.

Bij voortdurend wordt in de Nederlandse beleidsdiscussie gewezen op de vermeende complicaties van een vermogenswinstbelasting door 'blokkeringseffecten':

belastingplichtigen stellen winstneming uit en presenteren verliezen aan de fiscus (Ministerie van Financiën, 2016). Dit argument is grotendeels een drogreden. Het blokkeringseffect treedt namelijk alleen op omdat de overheid fiscale prikkels geeft tot winstuitstel, niet omdat dit een wezenskenmerk is van een vermogenswinstbelasting. Het is noodzakelijk dat de fiscus rente verrekent op niet-gerealiseerde vermogenswinsten. Dan is de belangrijkste prikkel voor winstuitstel weggenomen (Auerbach, 1991). Ook de genereuze faciliteiten voor bedrijfsopvolgingen geven prikkels voor winstuitstel en kunnen daarom worden geschrapt. Mochten blokkeringseffecten desondanks optreden, dan kunnen vermogensverliezen alleen worden verrekend met gerealiseerde vermogenswinsten.

Een uniform regime voor kapitaalinkomen impliceert dat sparen, beleggen, eigen huis, pensioenopbouw en onderneming gelijk worden belast. Dat kan door box 2 samen te voegen met box 3 en daarin ook het eigen huis en de pensioenopbouw onder te brengen. De hypotheekrente is dan aftrekbaar en het eigenwoningforfait wordt verhoogd naar circa vier procent. Beide worden belast tegen het tarief op kapitaalinkomen van 30 à 35 procent. Daarmee verdwijnen alle prikkels voor excessieve schuldfinanciering voor de eigen woning. De omkeerregel bij de pensioenen kan in stand blijven als de AOW-premies worden gefiscaliseerd. De vermogenswinsten van pensioenfondsen kunnen worden belast onder het nieuwe regime voor kapitaalinkomen. Alle kosten van kapitaal kunnen aftrekbaar worden gemaakt, zoals de rente op consumptief krediet, studieleningen en hypotheek voor tweede huizen. De verstorende overdrachtsbelasting kan eveneens worden afgeschaft. Met een belastingvrije voet in de vermogensbox kan de overheid de prikkel geven om belastingvrij vermogen op te bouwen, maar ze interfereert dan niet langer met de manier waarop huishoudens dat doen: via pensioen, besparingen, eigen huis of eigen onderneming. Uiteraard kunnen de overgangen bij het eigen huis en pensioen alleen geleidelijk plaatsvinden en met mogelijke compensatie voor de grootste verliezers van zo'n transitie.

### VERMOGENSAFTREK IN DE VPB

De vpb verstoort de financieringsbeslissingen van bedrijven, vooral financiële instellingen, door de kosten van vreemd vermogen aftrekbaar te maken, maar de kosten van eigen vermogen niet. Om die verstoring op te heffen, zou de overheid een aftrek voor de kosten van het eigen vermogen kunnen introduceren (ACE, *Allowance for Corporate Equity*) of de kosten voor vreemd vermogen niet langer aftrekbaar kunnen maken (CBIT, *Comprehensive Business Income Tax*). België, Cyprus, Italië en Turkije hebben een ACE en Zwitserland gaat een ACE invoeren. Invoering van een ACE is superieur ten opzichte van de CBIT (IMF, 2016). Met een vermogensaftrek wordt niet alleen de financieringsverstoring opgeheven, maar ook de verstoring van de vpb op de bedrijfsinvesteringen weggenomen. De ACE kan in beginsel worden gefinancierd uit de opbrengst van de hierboven voorgestelde uniforme heffing op kapitaalinkomen. Het IMF (2016) schat dat bij een slimme vormgeving (bijvoorbeeld alleen een aftrek voor nieuw eigen vermogen) een ACE voor OESO-landen vijf à twaalf procent van de vpb-opbrengst zou kosten, hetgeen zou neerkomen op zo'n 2,5 miljard euro in Nederland.

In de Nederlandse beleidsdiscussie worden echter stappen in de richting van een CBIT bepleit door de renteaftrek in de vpb te beperken en de vpb-tarieven te verlagen, zie bijvoorbeeld de Studiegroep Duurzame Groei (2016) en de doorrekening van de verkiezingsprogramma's (CPB, 2016). Dit is een fatale economische vergissing, vergelijkbaar met de invoering van box 3 in 2001. De belastingdruk verschuift dan van bovennormale rendementen naar normale rendementen op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen. Daardoor worden bedrijfsinvesteringen zwaarder belast, terwijl winstverschuiving en bedrijfsverplaatsingen aantrekkelijker worden. De vpb wordt daarmee economisch nog schadelijker en lokt nog meer belastingconcurrentie uit.

### BELAST ONROEREND GOED EN ERFENISSEN

In beginsel is een vermogensbelasting overbodig als alle vermogensinkomsten worden belast. De reden is dat een vermogensbelasting kan worden gezien als een belasting op het normale rendement op de onderliggende vermogensbestanddelen. Dat normale rendement wordt belast met een vermogenswinst/aanwasbelasting. Hetzelfde geldt voor erfenissen; als alle inkomsten uit het vermogen van de erfenis worden belast, dan is het niet nodig om de erfenis zelf nog eens te belasten.

Twee uitzonderingen kunnen echter worden gemaakt op deze vuistregel. Ten eerste, de waarde van onroerend goed weerspiegelt vooral de waarde van de grond. Vermogenswinst op onroerend goed is daarom deels onverdiend inkomen, aangezien geen economische inspanning is geleverd in de vorm van het uitstellen van consumptie of het dragen van financieel risico. Ten tweede, erfenissen zijn eveneens onverdiend inkomen voor de ontvangers indien de erflater geen erfenismotief heeft gehad.

Het is doelmatig om niet-verstorende belastingen te heffen op onverdiend inkomen teneinde de belastingen op verstorende grondslagen te kunnen verminderen. Vandaar dat belastingen op onroerend goed, bijvoorbeeld via de ozb, en erfenissen kunnen worden verhoogd. Een verdubbeling van de erfenis- en onroerendezaakbelastingen kan vijf miljard euro opbrengst opleveren, die kan worden teruggesluisd in de vorm van lagere belastingen op arbeid.

### CONCLUSIES

De opdracht voor het nieuwe kabinet is om een fundamentele belastinghervorming door te voeren. Er zou een uniform belastingregime met één tarief boven een vrijstelling moeten worden ingevoerd voor alle vormen van kapitaalinkomen (rente, dividend en vermogenswinst) uit sparen, beleggen, eigen huis, eigen onderneming en pensioen. Vermogenswinsten op alle vermogenstitels kunnen

worden belast met een gecombineerde vermogenswinst/aanwasbelasting en alle fiscale voordelen voor financiering met vreemd vermogen kunnen geschrapt. Aanvullende heffingen op erfenissen en onroerend goed (ozb) zijn wenselijk om de belastingdruk te verschuiven naar weinig verstorende belastinggrondslagen. De opbrengst van deze hervorming kan worden teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven op arbeidsinkomen, afschaffing van de overdrachtsbelasting en invoering van een vermogensaftrek in de vpb. Dit regime voor kapitaalinkomen verstoort niet langer onnodig de allocatie van kapitaal en risico in de Nederlandse economie, levert potentieel zeer grote doelmatigheids- en rechtvaardigheidswinsten op en maakt de Nederlandse economie financieel minder fragiel.

#### LITERATUUR

- Auerbach, A.J. (1991) Retrospective capital gains taxation. *American Economic Review*, 81(1), 167–178.
- Banks, J., en P.A. Diamond (2010) The base for direct taxation. In: A. Stuart, T. Besley, R. Blundell et al. (red.), *The Mirrlees Review. Dimensions of tax design*. Oxford: Oxford University Press, 548–648.
- CBS (2017a) *Vermogen van huishoudens, hoogste vermogens, 2011–2015*. Data te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- CBS (2017b) *Vermogen van huishoudens in 2015 gestegen*. Data te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel – eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- CPB (2010) *Vergrijzing verdeeld – Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. CPB Speciale Publicatie, 86. Den Haag: CPB.
- CPB (2016) *Keuzes in kaart 2018–2021*. CPB Boek, 28. Den Haag: CPB.
- Diamond, P.A. en E. Saez (2011) The case for a progressive income tax. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Europese Commissie (2017) *Taxation Trends in the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- Eurostat (2017) *Database*. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R.A. de Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Bijzondere Publicatie, 62. Den Haag: CPB.
- Harding, M. (2013) *Taxation of dividend, interest, and capital gain income*. OECD Taxation Working Paper, 19. Parijs: OECD Publishing.
- IMF (2016) *Tax policy, leverage and macroeconomic stability*. IMF Policy Paper, 16/151. Washington, DC: IMF.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Jacobs, B. (2017) *Online bijlage – Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen*. Te vinden op [www.esb.nu](http://www.esb.nu).
- Ministerie van Financiën (2016) *Heffing in box 3 op basis van werkelijk rendement*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- Spiritus, K. en R. Boadway (2017) *The optimal taxation of risky capital income: the rate of return allowance*. CESifo Working Paper, 6297. Te vinden op [www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de).
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Wiebes, E. (2014) *Keuzes voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 32140-5, 16 september 2014. Den Haag: Tweede Kamer.
- Wiebes, E. (2015) *Belastingherziening 2016*. Kamerbrief 32140-13, 19 juni 2015. Den Haag: Tweede Kamer.

#### In het kort

- ▶ Het belastingregime op kapitaalinkomen verstoort op grove wijze de allocatie van kapitaal, risico en arbeid.
- ▶ Vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, pensioen, eigen huis en eigen onderneming moeten uniform worden belast.
- ▶ De belastingdruk kan worden verschoven van arbeidsinkomen en consumptie naar kapitaalinkomen.

# Naar een moderne winstbelasting

Nationale stelsels van winstbelasting zijn niet opgewassen tegen toenemende globalisering en digitalisering. Het voorstel voor een Europese grondslag biedt een kans op hervorming. Zal dit een mondiale standaard zetten en de wedloop in winstbelastingen doorbreken?

## PAUL TANG

Lid van het Europees Parlement (EP) voor de PvdA en co-rapporteur voor Europese winstbelasting van het EP

## HENRI BUSSINK

Student aan de Erasmus Universiteit en stagiair bij de PvdA-delegatie in het EP

De G20-top in Sint-Petersburg van 2013 markeert een kentering: voor het eerst kozen de regeringsleiders ervoor gezamenlijk tegen belastingontwijking op te trekken. Hun zorgen betroffen niet zozeer de economische schade van belastingontwijking als wel de maatschappelijke verontwaardiging. De crisis liet zich voelen, en de van de burgers gevraagde offers stonden in schril contrast met de belastingvoordelen voor grote bedrijven en welgestelden. De OESO kreeg de opdracht de gezamenlijke aanpak uit te werken.

De druk van de maatschappelijke verontwaardiging is sindsdien niet afgenomen. De LuxLeaks-affaire maakt klip en klaar dat het Amerikaanse bedrijf Amazon gunstige afspraken met de Luxemburgse overheid heeft. Evenzo gooien de Panama Papers olie op het vuur door te openbaren hoe kapitaalkrachtigen hun vermogen aan het zicht van belastingdiensten weten te onttrekken.

De ronkende woorden van de G20-verklaring zijn daadwerkelijk in concrete afspraken omgezet in OESO-verband, en wat verstrekkender ook in EU-verband (zie kader 1 voor een overzicht). Het is echter nog de vraag of deze woorden ook een kentering in de trend van belastingontwijking betekenen. De gezamenlijke aanpak laat het fundamentele probleem ongemoeid dat de huidige, nationale stelsels van winstbelasting onder globalisering en digitalisering te lijden hebben. Voor internationale bedrijven zijn er steeds meer mogelijkheden om de winstbelasting te ontwijken en dit geldt nog sterker voor bedrijven die digitale diensten aanbieden, zoals Google en Facebook.

## GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

Toch is het opmerkelijk dat er over een gezamenlijke aanpak overeenstemming is bereikt. De sleutel voor succes lijkt gelegen in een coalitie van grote landen die de kleinere landen op sleeptouw nemen. Dat patroon is ook zichtbaar in de Europese Unie. Zo bepleiten Duitsland en Frankrijk harmonisatie van winstbelasting: juist de grote landen nemen het initiatief.

Dat grote landen het initiatief nemen is niet verwonderlijk. Internationale geldstromen door belastingontwijking vinden meer dan gemiddeld hun weg naar of via een aantal relatief kleine lidstaten, waaronder Nederland. Figuur 1 toont de hoeveelheid ingaande buitenlandse directe investeringen in 2015 en laat zien waar kleine landen groot in kunnen zijn. Zo weten Luxemburg en Nederland samen meer investeringen aan te trekken dan de Verenigde Staten, en steekt Ierland Duitsland en Frankrijk de loef af. Het internationale patroon van directe investeringen is uit het lood geslagen. Het gaat vaak evenwel niet om daadwerkelijke investeringen maar om papieren constructies, zoals brievenbusfirma's.

De coalitie van grote landen kent grenzen. Zo hebben de Verenigde Staten en de Europese Unie een tegengesteld belang bij het belasten van digitale bedrijven als Google en Facebook en platforms als Uber en Airbnb. Deze van oorsprong Amerikaanse bedrijven zijn diep in de Europese markten doorgedrongen. Aanvankelijk erkende de OESO de uitdagingen die de digitalisering van de economie in het algemeen en deze bedrijven in het bijzonder stelt voor de belastingen en heeft ze dit zelfs tot 'Actie 1' van BEPS gedoopt (OESO, 2014). Een conclusie is echter niet getrokken en met een task force is voor vijf jaar uitstel gekozen.

Voldoende ver reikende afspraken zijn daarom niet in OESO-verband te verwachten maar zullen in EU-verband gemaakt moeten worden. Hier is al best wat gebeurd, Kader 1 geeft een overzicht, maar de belangrijkste stappen moeten nog gezet worden. Een tweeledig voorstel vanuit Europa beoogt juist die stappen te zetten.

## TWEE EUROPESE VOORSTELLEN

Het 3CTB-voorstel van de Europese Commissie gaat verder dan OESO-afspraken die niets doen aan de grondoorzaken van belastingontwijking. Het huidige stelsel van winstbelasting is gebaseerd op waar de bron van inkomsten is (het 'oorsprongsbeginsel') en waar het bedrijf gevestigd is (de 'vaste inrichting'). Dat zijn concepten die in een tijd van globalisering en digitalisering niet veel meer betekenen. Zo bestaan internationaal opererende bedrijven tegenwoordig uit vele tientallen dochterondernemingen verspreid over de hele wereld.

Door vast te houden aan het oorsprongsbeginsel blijft de praktijk bestaan dat bedrijven hun activiteiten op papier zo tussen verschillende landen kunnen inrichten dat de belastingdruk geminimaliseerd wordt. Ter illustratie een bekend voorbeeld: voor de belastingen rekenen dochterondernemingen die aan elkaar leveren, elkaar de kosten door voor hun aandeel in het eindproduct, tegen prijzen die onafhankelijke bedrijven zouden hanteren (het *arm's length*-principe). In de praktijk zijn die prijzen vaak arbitrair, omdat relevante marktprijzen voor halffabricaten, financiële participaties of intellectueel eigendom veelal ontbreken. De waarde daarvan is dan op verschillende manieren te berekenen.

Een Europese verdeelsleutel – als onderdeel van de 3CTB – maakt hieraan een eind. Hierdoor zullen relatief robuuste maatstaven bepalen welk deel van de Europese winsten van een moederonderneming in een lidstaat neerslaat: omzet, het aantal werknemers en loonkosten, en materiële vaste activa in een land.

Verder is het concept van vaste inrichting door de opkomst van internetbedrijven die alleen digitaal aanwezig zijn, zoals Amazon, Google en Facebook, achterhaald. Doordat fysieke aanwezigheid bij de huidige winstbelasting maatgevend is, kunnen deze bedrijven hun belastingplicht in veel landen ontlopen (Picciotto, 2017). Zo kan het Britse platform van Amazon online verkopen doen aan klanten in Nederland, maar de omzet vervolgens – gunstig – boeken in Luxemburg. Op soortgelijke wijze kunnen Google en Facebook, doordat ze alleen digitaal aanwezig

zijn, hun Europese winsten boeken in Ierland en zo aan de belastingplicht in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk – waar toch veel meer gebruikers zijn – ontkomen. Lidstaten lopen hierdoor naar verwachting miljarden euro's aan belastinginkomsten mis.

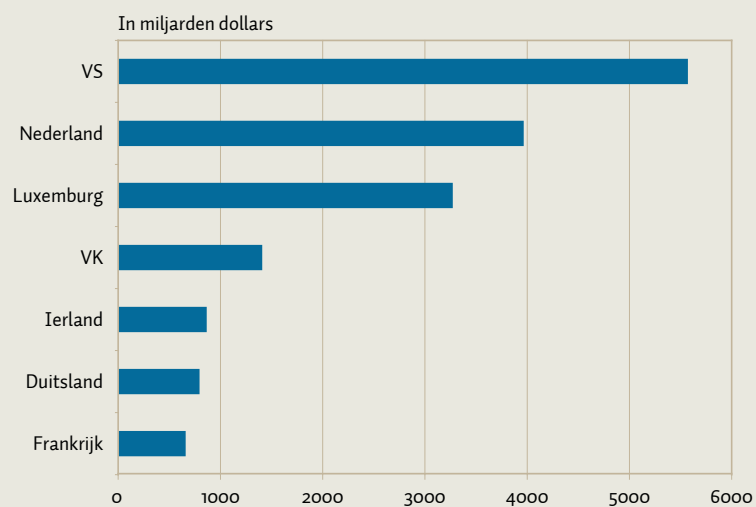
Door het uitblijven van een Europese aanpak proberen landen nu afzonderlijk de tech-giganten te belasten, met fiscale conflicten tot gevolg. Zo hebben het Verenigd Koninkrijk en Italië misgelopen belastinginkomsten weten terug te vorderen van Google, en lopen er momenteel soortgelijke rechtszaken in Frankrijk en Spanje.

Een structurele oplossing vergt daarom een fundamentele herziening van het concept van vaste inrichting, waarbij alleen fysieke aanwezigheid tot een belastingplicht leidt.

Het voorstel van het Europees Parlement zet hierin een eerste stap door ook uit te gaan van digitale aanwezigheid. Dit moet ervoor zorgen dat internetbedrijven ook belastingplichtig zijn op het moment dat zij alleen online omzet behalen in een lidstaat.

## Ingaande buitenlandse directe investeringen

FIGUUR 1



Bron: OECD.Stat, eigen bewerking

## De internationale belastingaanpak in wording

KADER 1

De OESO-afspraken tegen grondslagerosie en winstverschuiving staan bekend onder het Engelse acroniem BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). De OESO-lidstaten committeren zich hierdoor aan het aanpakken van sluiproutes, die multinationals in staat stelden zich te manoeuvreren tussen de mazen van nationale belastingregels. De komende jaren zal de nadruk erop liggen dat de landen de afspraken daadwerkelijk implementeren.

De Europese Unie heeft bij de uitwerking het voortouw genomen en onder meer de OESO-afspraken al in richtlijnen vastgelegd. Daarbij is het niet gebleven.

In Europees verband wordt ook werk gemaakt van transparantie. Daarbij hoort de verplichte uitwisseling van belastingafspraken zodat deze bij andere EU-lidstaten bekend zijn. Een andere belangrijke stap is door grote bedrijven te verplichten per land aan te geven waar ze winst maken en waar ze belasting betalen. Zo komt bloot te liggen of een bedrijf belasting ontwijkt. Uitwisseling van informatie buiten de Unie is af te dwingen door een zwarte lijst voor belastingparadijzen aan te leggen.

Verder ligt er een Europees wetsvoorstel voor een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag voor de winstbelasting (CCCTB of

3CTB) (EP, 2017b). Hiernaar zal de meeste aandacht uitgaan. In 2011 liep een vergelijkbaar wetsvoorstel vast in de raderen van de Europese Raad van regeringsleiders. Toch kwam de Europese Commissie eind 2016 opnieuw met een herzien voorstel, opgeknipt in twee richtlijnen. De eerste omvat gemeenschappelijke regels voor de grondslag, de tweede omvat een consolidatie van belastbare winsten, die via een verdeelsleutel aan lidstaten worden toegerekend. De Commissie voelt daarmee terecht aan dat de publieke opinie is gekeerd in de afgelopen jaren



Deze herziening kan ook leiden tot een andere verdeelsleutel. Een optie vanuit het Europees Parlement is om bepaalde karakteristieken van data op te nemen als factor in de verdeelsleutel van winsten binnen de 3CTB. Een alternatief zou zijn om de verdeelsleutel voor digitale bedrijven volledig te baseren op online-omzet, aangezien het hun in veel landen aan materiële activa en werknemers ontbreekt.

### SUBSIDIARITEIT EN DE WINSTBELASTING

In Europa bestaat van oudsher een gezonde spanning tussen centralisatie en decentralisatie. Hierbij is er veelal sprake van een uitruil, waarbij decentralisatie ruimte laat voor nationale voorkeuren en centralisatie de mogelijkheid biedt om schaalvoordelen te benutten en aanwezige externaliteiten te internaliseren (Alesina et al., 2005).

Het schaalvoordeel van harmonisatie komt overeen met een verlaging van de administratieve lasten door 27 verschillende belastingregimes in de Unie. Zo biedt de 3CTB bedrijven gemeenschappelijke regels voor de berekening van de heffingsgrondslag. Daarnaast kunnen ze gebruikmaken van een *'one stop shop'* bij één belastingdienst om hun belastingaangifte in te dienen voor alle activiteiten in de Europese Unie. Dit levert naar verwachting een aanzienlijke kostenbesparing op voor internationaal opererende bedrijven.

De grensoverschrijdende externe effecten komen door belastingconcurrentie tussen landen. Zo kunnen belastingwijzigingen in het ene land de grondslag in het andere land uithollen. De schattingen van deze effecten lopen uiteen. De OESO raamt het verlies aan opbrengsten tussen de vier en tien procent van de totale opbrengsten, wat overeenkomt met 100 tot 240 miljard dollar in 2014. De European Parliament Research Service schat daarentegen voor de Europese Unie een verlies van 17 tot 23 procent (EPRS,

2015). Deze schattingen houden nog geen rekening met het effect van een wedloop. Zo zijn de statutaire tarieven in de loop der jaren opmerkelijk gedaald, en in mindere mate de effectieve opbrengsten.

De wedloop naar de bodem dwingt landen ofwel tot lagere overheidsuitgaven, ofwel tot hogere lasten van minder mobiele factoren zoals consumptie of arbeid. In het eerste geval dreigt een onderaanbod van overheidsvoorzieningen, en verliezen vooral degenen die hiervan afhankelijk zijn (zoals uitkeringsgerechtigden). In het tweede geval verliezen de middenklasse en het midden- en kleinbedrijf doordat een groter deel van de belastingdruk bij hen komt te liggen. De winnaars zijn uiteindelijk de eigenaren van het kapitaal, die door grotere mobiliteit gemakkelijk belasting kunnen ontwijken. Doordat de lasten steeds meer van de breedste naar de smalle schouders verschuift, neemt de ongelijkheid verder toe en dreigt het belastingstelsel zijn legitimiteit te verliezen (Piketty, 2014). Het is niet voor niets dat in de G20-verklaring van Sint-Petersburg de wedloop naar de bodem centraal staat.

De pleidooien voor decentralisatie kunnen haaks op elkaar staan. Enerzijds stellen sommigen in lijn met Tiebout (1956) dat mensen en bedrijven 'stemmen met hun voeten': zij verplaatsen zich naar het land dat aan de individuele behoefte aan overheidsvoorzieningen voldoet. Dit heeft een disciplinerende werking op de overheid, die uitgaven moet aanpassen aan de voorkeuren van mensen en bedrijven.

Anderzijds vrezen sommigen juist een keurslijf dat de nationale overheid niet langer in staat stelt te zorgen voor een gepast, stimulerend investeringsklimaat. Dit biedt een opening over de mate van autonomie en maatwerk binnen een Europees stelsel. Zo blijft de keuze van het belastingtarief nationaal, weliswaar ideaal gezien boven een



minimumtarief. Hierdoor blijft er ruimte voor (gezonde) belastingconcurrentie, maar alleen via tarieven en dus voor iedereen zichtbaar.

Sikka en Murphy (2017) bepleiten daarentegen enige flexibiliteit in de grondslag, bijvoorbeeld via de regels voor afschrijvingen op reële investeringsgoederen. Daardoor blijft het mogelijk voor landen om te reageren als de omstandigheden daarom vragen, en komen ze niet vast te zitten in een bevroren stelsel, waarvoor VNO-NCW beducht is. Een voorbeeld van zo'n maatregel is de Nederlandse crisismaatregel van 2009 om tijdelijk willekeurig af te schrijven op bedrijfsmiddelen om binnenlandse investeringen te stimuleren.

Kortom, schaalvoordelen en externe effecten pleiten voor een gecoördineerde Europese aanpak van belastingharmonisatie. Daarbij zal er echter nog steeds ruimte voor nationale autonomie en maatwerk blijven. Het belang van externe effecten is echter gegroeid doordat kapitaal steeds meer 'footloose' is geworden; zo is de locatie van financieel kapitaal, intellectueel eigendom en digitale platforms niet langer ingegeven door reële factoren. Daarbij tast de toenemende ongelijkheid tussen mobiele en immobiele factoren het idee van een rechtvaardige belastingheffing aan.

### HET (ON)VERMOGEN TE HERVORMEN IN EUROPA

De les van Sint-Petersburg voor Europa is dat politieke wil nodig is om de tegenstellingen tussen landen te overwinnen. Het zijn de kleinere lidstaten als Ierland, Malta en Nederland die sputteren over de Europese winstbelasting of de grondslag daarvoor. De wil is te vinden in een gemeenschappelijk belang om belastingontwijking gecoördineerd in te perken of zelfs onmogelijk te maken. Dat belang kan economisch zijn. Zo biedt een Europese winstbelasting lagere administratieve lasten voor grote bedrijven en een gelijk speelveld voor kleine en grote bedrijven, als onderdeel van de Europese interne markt. Onderzoeken voor verschillende landen laten zien dat het midden- en kleinbedrijf gemiddeld een derde meer winstbelasting betalen dan het grootbedrijf. Toch is het economische belang tot dusver niet doorslaggevend geweest.

Belangrijker blijkt het gemeenschappelijke belang van maatschappelijke rechtvaardigheid. Zo laat de Eurobarometer in 2016 zien dat in elke lidstaat er een meerderheid voor een Europese aanpak is van belastingontwijking en -ontduiking. Dat is sinds Sint-Petersburg niet veranderd.

De internationale omgeving is echter aan het veranderen. Het 'America first' van Donald Trump is een teken aan de wand, en Philip Hammond, de Britse minister van Financiën, heeft al meerdere keren ontkend dat het

Verenigd Koninkrijk en Singapore in Europa wil worden. De voornemens in die landen zijn nog niet concreet, maar de vrees voor een vernieuwde wedloop is er. Op verdere initiatieven van de G20 of de OESO hoeft Europa niet te rekenen en die bieden derhalve geen soelaas. Dit kan het Europa van 27 voor een keuze stellen: afzonderlijk meegaan met de wedloop of juist gezamenlijk die wedloop doorbreken. Het voorstel voor de Europese winstbelasting kan een nieuwe standaard zetten, die onder meer laat zien hoe digitale platforms toch belast kunnen worden.

### CONCLUSIE

De internationale aanpak van belastingontwijking is op gang gekomen en de Europese Unie loopt daarin voorop. De fundamentele problemen zijn er echter nog steeds. Het systeem van winstbelasting stamt uit een tijd van fabrieken met rokende schoorstenen en mannen in blauwe overalls, en komt in moeilijkheden in een tijd van globalisering en digitalisering. Het oorsprongsbeginsel leent zich niet of nauwelijks voor vormen van vluchtig kapitaal. Het concept van vaste inrichting is door digitale platforms achterhaald.

Europa zal zelf een keuze over de winstbelasting moeten maken. Het huidige voorstel voor een Europese winstbelasting is een modernisering. Dat is ook hard nodig. De wedloop tussen landen vergroot de ongelijkheid tussen loon en winst, tussen arbeid en kapitaal.

### LITERATUUR

- Alesina, A., I. Angeloni en F. Etro (2005) International unions. *The American Economic Review*, 95(3), 602–615.
- EPRS (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union: I – Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning*. Brussel: European Parliament Research Service. Studie te vinden op [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- Europees Parlement (2017a) *Draft report on the proposal for a Council directive on a common corporate tax base*. Concept te vinden op [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- Europees Parlement (2017b) *Draft report on the proposal for a Council directive on a common consolidated corporate tax base (CCCTB)*. Concept te vinden op [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- OESO (2014) *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: executive summaries*. Te vinden op [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Picciotto, S. (red.) (2017) *Taxing multinational enterprises as unitary firms*. Brighton: The International Centre for Tax and Development.
- Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Sikka, P. en R. Murphy (2015) *Unitary taxation: tax base and the role of accounting*. ICTD Working Paper, 34. Paper te vinden op [papers.ssrn.com](http://papers.ssrn.com).
- Tiebout, C.M. (1956) A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.

### In het kort

- ▶ Globalisering en digitalisering maken het ontwijken van winstbelasting makkelijker en leiden tot ongelijkheid.
- ▶ De toenemende ongelijkheid motiveert maatschappij en politiek om belastingontwijking aan te pakken.
- ▶ Een Europese winstbelasting kan een moderne standaard zetten en de belastingwedloop tussen landen doorbreken.

# Ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen is gewenst

De rente op vreemd vermogen is in principe aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting, terwijl vergoedingen die betaald zijn over geïnvesteerd eigen vermogen niet aftrekbaar zijn. Hierdoor ontstaat een fiscale prikkel om een bedrijf overmatig te financieren met vreemd vermogen. Toch is deze ongelijke behandeling sociaal wenselijk voor het midden- en kleinbedrijf.

**HENDRIK VRIJBURG**  
Universitair docent aan de Universiteit Leiden en onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

De financiële crisis in de jaren na 2008 heeft duidelijk gemaakt dat hoge schuld-ratio's de economie mogelijk kwetsbaar maken voor macro-economische schokken (Van Beers et al., 2015). Economen en politici roepen daarom bij regelmaat op tot een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen binnen de vennootschapsbelasting (vpb). Voorbeelden zijn de motie van Koolmees en Nijboer van 18 februari 2016, en de bijdragen aan de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) van Bovenberg en Stevens, Cnossen, en Jacobs.

Alhoewel een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen binnen de vpb voor beursgenoteerde bedrijven verstandig lijkt, zal een dergelijke hervorming naar verwachting weinig doen aan overmatige schuld-financiering binnen het midden- en kleinbedrijf (mkb). Dat volgt zowel uit een brede welvaartsanalyse als uit de empirie rondom de relatie tussen de financieringsstructuur van bedrijven en de vpb.

## THEORETISCHE OVERWEGINGEN

Er zijn verschillende theorieën over de financieringsstructuur van bedrijven (Myers, 2001). Voor wat betreft het versturende effect van de vpb is de zogenaamde *trade-off*-theorie van belang. Binnen deze theorie kiest het bedrijf aan de marge tussen financieren met eigen vermogen of financieren met vreemd vermogen en weegt het daarbij het belastingvoordeel voor vreemd vermogen af tegen een gro-

tere kans op financiële problemen. Deze afweging leidt tot overmatige schuldfinanciering (een *debt-bias*).

De trade-off-theorie beperkt zich expliciet tot de economische verstoringen veroorzaakt door belastingheffing. Vanuit een brede welvaartsanalyse zou er naast economische efficiëntie ook naar draagkracht gekeken moeten worden. Meer herverdelen met belastingen leidt tot grotere verstoringen (Jacobs, 2015). Deze afruil tussen economische verstoring en herverdeling is onlosmakelijk verbonden met de beperkingen die de overheid ondervindt bij de uitvoering van het belastingstelsel. Theoretisch is het bijvoorbeeld superieur om het daadwerkelijke inkomen uit alle vormen van kapitaal te belasten in de inkomstenbelasting (ib) (Jacobs, 2015). Praktisch loopt de overheid tegen allerlei uitvoeringsproblemen aan om daadwerkelijk inkomen te definiëren (Wiebes, 2016). Zeker bij ondernemers is het lastig om een belastinggrondslag te bepalen die aansluit bij het daadwerkelijke jaarlijks verdiende inkomen, dit uit te splitsen naar arbeidsinkomen en kapitaalinkomen, en om geen grote economische verstoringen te veroorzaken (Sørensen, 2010).

De afruil tussen economische verstoringen en herverdeling geldt in principe ook voor de vpb (Vrijburg, 2014), maar de analyse verschilt tussen grote beursgenoteerde bedrijven en het mkb. Bij beursgenoteerde ondernemingen is het onduidelijk wie uiteindelijk de vpb-belastingdruk draagt: grote ondernemingen lijken bijvoorbeeld een groot gedeelte van de vpb af te wentelen op werknemers (Arulampalam et al., 2012; Fuest et al., 2015). Hierdoor wordt de ideale vormgeving van de vpb bij beursgenoteerde ondernemingen vooral bepaald door het minimaliseren van belastingverstoringen. Het wegnemen van de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen lijkt in het geval van beursgenoteerde ondernemingen dan ook doelmatig zolang dit niet ten koste gaat van de Nederlandse concurrentiepositie.

Bij het belasten van het mkb is de relatie tussen de vpb-druk en de achterliggende aandeelhouder veel directer. Zo bepaalt de vpb samen met de ib de effectieve belastingdruk op het inkomen van directeuren-grotoaandeelhouders. De

ongelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen heeft enkel een herverdelende functie als het lastig is voor bedrijven om vreemd vermogen aan te trekken met het oog op het minimaliseren van de belastingdruk. Ondernemers die meer eigen vermogen bezitten via het eigen bedrijf, betalen meer belasting, en ondernemers die minder vermogen bezitten, betalen minder belasting. Dit is relevant omdat bedrijven in het mkb veel vaker dan beursgenoteerde ondernemingen beperkingen op de kapitaalmarkt ervaren (Saunders en Steffen, 2011). Het budgetneutraal reduceren van de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen binnen de vpb gaat dan ten koste van ondernemers die voor de financiering van hun bedrijf meer vreemd vermogen gebruiken. Sommige van deze ondernemers zullen zich hebben laten leiden door belastingmotieven, andere zullen door de beperkingen van de kapitaalmarkt gedwongen zijn zich te financieren met een banklening.

### EMPIRISCHE OBSERVATIES

Drie empirische observaties zijn van belang.

**Observatie 1:** *De meeste vpb-plichtige bedrijven zijn klein en dragen maar beperkt bij aan de vpb-ontvangsten.*

De NFO-dataset van het CBS omvat alle niet-financiële bedrijven met een balans totaal kleiner dan 22 miljoen euro. In 2006 had 94 procent van de bedrijven in deze dataset een belastbaar inkomen kleiner dan 500.000 euro, gezamenlijk vertegenwoordigden deze bedrijven maar 46 procent van de totale belastinggrondslag van de vpb in de NFO-dataset. 85 procent van de bedrijven had een belastbare winst onder de 200.000 euro, wat ongeveer gelijk is aan 25 procent van de totale belastinggrondslag. Een generieke wijziging in de vpb treft dus vooral het mkb.

**Observatie 2:** *De financieringsstructuur verschilt sterk tussen bedrijven. De beschikbaarheid van financieringsbronnen lijkt een belangrijke determinant.*

Tabel 1 illustreert de heterogeniteit in de financieringsstructuur binnen het mkb door voor verschillende deelpopulaties de gemiddelde schuldratio en de omvang van de vaste activa te rapporteren. De schuldratio is de som van korte- en langetermijnschulden ten opzichte van het balanstotaal.

Omvang (gemeten met vaste activa) heeft een U-vormige relatie met de schuldratio. Kleine micro-bedrijven hebben gemiddeld genomen een erg hoge schuldratio. De grootste ondernemingen hebben met gemiddeld zestig procent de hoogste schuldratio. Tussen beide uitersten is de gemiddelde schuldratio vijftig procent. De schuldratio's van multinationale ondernemingen zijn moeilijk vergelijkbaar met deze statistieken omdat deze sterk afhankelijk zijn van bedrijfsspecifieke internationale verbanden.

Twee verdere opsplitsingen laten zien dat bedrijven die over veel liquide middelen beschikken en bedrijven die relatief veel dividend uitkeren een relatieve lage schuldratio hebben. Deze observatie suggereert dat er een strikte ordening is in de voorkeuren voor een bepaalde financieringsvorm, en dat de beschikbaarheid van alternatieve financieringsbronnen (hier vrij beschikbare eigen middelen) een substantiële invloed op de financieringsstructuur van het mkb heeft (statistische analyses laten

dit ook zien, zie bijvoorbeeld Devereux et al., 2015).

Dit illustreert het bestaan van meerdere theorieën ten aanzien van de financieringsstructuur van bedrijven (Myers, 2001). Deze theorieën sluiten elkaar niet uit, sommige bedrijven zullen mogelijk ondanks een inherente voorkeur voor eigen vermogen vanuit belastingmotieven kiezen voor vreemd vermogen. Echter, ook zonder belastingvoordeel zal de banklening voor veel bedrijven in het mkb een belangrijke en soms de enige financieringsbron zijn. Dit ondanks dat niet-beursgenoteerde bedrijven vaak relatief hoge rentes betalen voor een banklening (Saunders en Steffen, 2011).

**Observatie 3:** *Voor het mkb is de omvang van de debt-bias onzeker.*

De trade-off-theorie is uitgebreid empirisch getest. De Mooij (2011) vat de academische literatuur samen en vindt dat de schuldratio gemiddeld met 0,65 procent stijgt wanneer de marginale belastingdruk op eigen vermogen met één procentpunt toeneemt. Het lijkt dan ook aannemelijk dat de ongelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen een invloed heeft op de financieringsstructuur.

De meta-analyse van De Mooij is echter gebaseerd op studies naar – over het algemeen – beursgenoteerde ondernemingen. Recent onderzoek waarin ook het mkb goed vertegenwoordigd is, levert tegenstrijdige resultaten op. Devereux et al. (2015) vinden aanwijzingen voor de trade-off-theorie op basis van een beperkt aantal wijzigingen in de tariefstructuur van de vpb in het Verenigd Koninkrijk. Farre-Mensa en Ljungqvist (2016) presenteren daarentegen schattingen op basis van een veel rijkere variatie in vpb-tarieven tussen staten in de VS in de periode 2001–2011. De resultaten van Farre-Mensa en Ljungqvist suggereren dat niet-beursgenoteerde bedrijven hun financieringspositie niet wijzigen als gevolg van veranderingen in de tariefstructuur. Zij noemen de beperktere toegang tot de kapitaalmarkt voor deze bedrijven als verklaring. De debt-bias zou daarom wel eens een stuk kleiner kunnen zijn bij het mkb, doordat de beschikbaarheid van financieringsbronnen hier een belangrijke beperking is.

### Beschrijvende statistiek bedrijven NFO-dataset

FIGUUR 1

	Micro-bedrijven		Overige bedrijven	
	Vaste Activa	Schuldratio	Vaste Activa	Schuldratio
Weinig vaste activa	3	0,95	128	0,48
Veel vaste activa	526	0,56	3.434	0,61
Weinig liquide middelen	233	0,86	1.750	0,67
Veel liquide middelen	67	0,51	732	0,34
Lage dividenduitkeringen	159	0,69	1.373	0,59
Hoge dividenduitkeringen	149	0,31	1.213	0,41

Noot: micro-bedrijven zijn bedrijven met een balanstotaal kleiner dan twee miljoen euro of een omzet kleiner dan een miljoen euro. Vaste activa in duizenden euro's. Ten aanzien van vaste activa is weinig en veel gedefinieerd als het eerste en vierde kwartiel van de verdeling van vaste activa. Ten aanzien van liquide middelen is weinig en veel gedefinieerd als het eerste en vijfde kwintiel van de verdeling van de cash-balanstotaal-ratio. De lage en hoge dividenduitkeringen volgen de definitie van Fazzari et al. (1987).

Bron: CBS NFO-database.

### BELEIDSAANBEVELINGEN

Een generieke belastinghervorming in de vpb die geïnspireerd wordt door het grootbedrijf zal vooral ook het mkb raken. In het mkb wordt de financieringsstructuur sterk beïnvloed door de beschikbaarheid van verschillende financieringsbronnen. Het empirisch bewijs voor een substantiële debt-bias is voor het mkb daarom ook niet zo sterk. Hoewel voor beursgenoteerde bedrijven een meer neutrale fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen mogelijk verstandig is, lijkt een belastinghervorming gemotiveerd vanuit overmatige schuldfinanciering voor het mkb vanuit empirisch overwegingen overbodig. Theoretisch is het budgetneutraal reduceren van de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen binnen de vpb daarnaast een regressieve maatregel.

Wanneer beleidsmakers toch een meer neutrale fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in de vpb nastreven, zijn er twee beleidsrichtingen te onderscheiden. De eerste beleidsrichting is de beperking van de renteaftrek binnen de vpb. De huidige vpb-wetgeving ontwikkelt zich in deze richting, want deze kent bijvoorbeeld al specifieke renteaftrekbeperkingen, gericht op misbruik, en per 1 januari 2019 moet als gevolg van de EU ATAD-richtlijn een meer generieke renteaftrekbeperking worden ingevoerd, de earningsstrippingregeling (Rijksoverheid, 2017). De huidige (en voorgestelde) renteaftrekbeperkingen ontzien grotendeels het mkb. Dit is ook verstandig omdat dit verstorend werkt. Een generieke renteaftrekbeperking maakt investeringen die gefinancierd worden met vreemd vermogen minder rendabel, waardoor met name investeringen van bedrijven in het mkb die sterk afhankelijk zijn van vreemd vermogen (Van Beers et al., 2015) sterk zullen dalen. Voor deze bedrijven zal, bovenop het lagere rendement op investeren, de hogere belastingdruk ook de beschikbare eigen middelen (de cashflow) verminderen. Belastinghervormingen richting renteaftrekbeperking zijn daarom niet alleen regressief maar ook erg verstorend, en deze kunnen het beste beperkt blijven tot het minimaal noodzakelijke.

De alternatieve beleidsrichting is om ook voor eigen vermogen een fiscale aftrek in de vpb te introduceren, ook wel *Allowance for Corporate Equity* (ACE) genoemd. Wanneer budgetneutraal ingevoerd binnen de vpb, is dit een regressieve maatregel voor het mkb. Om de huidige balans tussen efficiëntie en draagkracht te handhaven zal er daarom gelijktijdig in de ib extra belasting geheven moeten worden over het rendement op het geïnvesteerde eigen vermogen. Vanuit het perspectief van de mkb-ondernemer blijft het fiscale voordeel van vreemd vermogen dan bestaan. De ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is juist vanuit draagkrachtoverwegingen sociaal wenselijk.

Concluderend lijkt de ACE de beste beleidsoplossing wanneer de overheid toch eigen vermogen en vreemd vermogen voor alle bedrijven fiscaal gelijk wil behandelen. Dit zal echter gepaard moeten gaan met een verschuiving van de belastingheffing op het rendement van eigen vermogen van de vpb naar de ib – een verschuiving die uiteindelijk de schuldratio's van het mkb ongemoeid laat en dus voornamelijk de uitvoering van het belastingstelsel betreft. Dit is een stap richting een belastingstelsel waarin het daadwerkelijke rendement op alle vormen van kapitaal van Nederlandse burgers in de ib wordt belast. Hoewel theoretisch superieur, lijkt het belasten van het daadwerkelijke rendement op alle vormen van kapitaal praktisch nog niet uitvoerbaar. Tot die tijd is de huidige ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen in de vpb voor het mkb misschien zo slecht nog niet.

### LITERATUUR

- Arulampalam, W., M.P. Devereux en G. Maffini (2012) The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038–1054.
- Beers, N. van, R. Mocking en S. van Veldhuizen (2015) *Afhankelijkheid van externe financiering en de groei van mkb-bedrijven*. CPB Achtergronddocument.
- Devereux, M.P., G. Maffini en J. Xing (2015) *Corporate tax incentives and capital structure: empirical evidence from UK tax returns*. Oxford University Working Paper, 15/17.
- Farre-Mensa, J. en A. Ljungqvist (2016) Do measures of financial constraints measure financial constraints? *The Review of Financial Studies*, 29(2), 271–308.
- Fazzari, S.M., R.G. Hubbard, B.C. Petersen et al. (1988) Financing constraints and corporate investment. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1988(1), 141–206.
- Fuest, C., A. Peichl en S. Sieglöcher (2015) *Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany*. ZEW Discussion Paper, 16-003.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Mooij, R.A. de (2011) *The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations*. IMF Working Paper, 11/95.
- Myers, S.C. (2001) Capital Structure. *The Journal of Economic Perspectives*, 15(2), 81–102.
- Rijksoverheid (2017) *Consultatiedocument implementatie ATAD1*. Te vinden op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).
- Saunders, A. en S. Steffen (2011) The cost of being private: evidence from the loan market. *The Review of Financial Studies*, 24(12), 4091–4122.
- Sørensen, P.B. (2010) Dual income taxes: a Nordic tax system. In: I. Claus, N. Gemmell, M. Harding en D. White (red.), *Tax reform in open economies*. Cheltenham: Edward Elgar, hoofdstuk 5.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Vrijburg, H. (2014) The effect of 'excessive' tax planning and tax setting on welfare: action needed? *Erasmus Law Review*, 7(1), 13–23.
- Wiebes, E. (2016) *Begeleidende brief bij voortgangsrapportage heffing box 3 op basis van werkelijk rendement*. Kamerbrief 20 december 2016.

### In het kort

- ▶ Er is geen consistent empirisch bewijs voor overmatige schuldfinanciering bij het mkb door de fiscale behandeling van winst.
- ▶ De ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen voor het mkb is wenselijk vanuit draagkrachtoverwegingen.
- ▶ Een meer neutrale behandeling van vermogen in de vpb dient vergezeld te gaan met een hervorming van de inkomstenbelasting.

# Uit 1989: Belastingharmonisatie in de Europese Gemeenschap

“In de Nederlandse politiek en de fiscale literatuur wordt vaak voetstoots aangenomen dat belastingharmonisatie noodzakelijk of gewenst is. Dit artikel betoogt het tegendeel. Fiscale diversiteit strookt beter met de fundamentele grondslagen van de Europese Gemeenschap. [...] In tegenstelling tot belastingharmonisatie (en fiscale rivaliteit) houdt fiscale diversiteit rekening met verschillen in voorkeuren voor de ene belasting boven de andere in de verschillende lidstaten, voorkeuren die een afspiegeling vormen van verschillen in economische en sociale structuren, van verschillende opvattingen over de rol van de belastingheffing, van verschillen in de aanvaardbaarheid en de uitvoerbaarheid van diverse belastingen, en van verschillen tussen de lidstaten wat betreft hun percepties omtrent de omvang van de publieke sector.

[...]

Lidstaten zullen, indien de gemeenschappelijke markt zich ontwikkelt tot een monetaire unie, hun bevoegdheden inzake het monetaire en wisselkoersbeleid moeten overdragen, evenals zij dat reeds eerder hebben gedaan met de in- en uitvoerrechten en het handelsbeleid. In dat kader passen geen onnodige beperkingen van het belastingstelsel van de lidstaten en, in het verlengde daarvan, het uitgavenbudget.

[...]

Diversiteit vereist echter coördinatie, met name op het gebied van de accijnzen, de milieueffingen en misschien de vennootschapsbelasting. [...] Vergaande toenadering is zeker noodzakelijk voor de milieueffingen inzake grensoverschrijdende vervuiling. Zoals bekend, worden milieueffingen aan producenten in rekening gebracht voor de schade die hun producten of productieprocessen teweegbrengen. Daarom dienen deze heffingen in de prijs te

worden verdisconteerd, ongeacht waar het eindverbruik van de belaste goederen plaats heeft. Met andere woorden, milieueffingen dienen op basis van het oorsprongsbeginsel te worden geheven: bij uitvoer mag geen teruggaaf plaatshebben. Het gemak waarmee milieuschade de grenzen overschrijdt benadrukt het belang van een centrale instantie om die schade te beperken.

[...]

De situatie van de vennootschapsbelasting vereist bijzondere aandacht. Als handel en nijverheid verder geïntegreerd raken, zal het steeds moeilijker en waarschijnlijk grotendeels onmogelijk worden de belastbare winst afzonderlijk voor elke onderneming-in elke lidstaat vast te stellen op basis van ‘separate accounting’. Het zou dan wenselijk kunnen zijn vennootschappelijke winsten over de gehele Gemeenschap te bepalen op basis van overeengekomen eensluidende regels. De gemeenschappelijke grondslag zou dan over de afzonderlijke lidstaten kunnen worden verdeeld op basis van een sleutel waarin bij voorbeeld de omzet, de loonsom en de waarde

van de bezittingen van de onderneming per lidstaat zouden zijn geïncorporeerd. De lidstaten zouden dan hun eigen tarief op de hen toegewezen grondslag kunnen toepassen. Deze vorm van ‘unitary taxation’ wordt met succes in de Verenigde Staten gevolgd. Winstverschuiving wordt zodoende bemoeilijkt. De gewenste mate van integratie met de persoonlijke inkomstenbelasting is dan een zaak die aan de afzonderlijke lidstaten zou kunnen worden overgelaten.”

## SIJBREN CROSSEN

Crossen, S. (1989) Belastingharmonisatie in de Europese Gemeenschap. ESB, 74(3736), 1204-1207.



## VAN ZANTEN

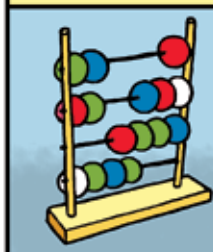
De problemen bij de Belastingdienst op een rijtje.



Uitbetalen van toeslagen past niet binnen een cultuur van inhalige types.



Verouderde en inflexibele ICT-systemen.



Het laagopgeleide personeel blijft achter na een mislukte vertrekregeling.



Miscommunicatie tussen top en werkvloer. De inning is in gevaar!



Roger Klaassen

Eindelijk zijn er in geslaagd om de aangifte makkelijker én leuker te maken.





# Hoogte spaarrente en overstapgedrag

Wanneer spaarders hun spaargeld verschuiven tussen banken, letten ze, onder normale economische omstandigheden, op het renteverskil tussen die banken. Tijdens een crisis spelen renteverskillen echter geen rol meer, omdat spaarders hun geld liever in veiligheid brengen. Door gegevens over overstapgedrag te koppelen aan de hoogte van de spaarrente kunnen we een antwoord geven op de vraag wat tijdens de crisis de motieven van spaarders zijn en wanneer zij kiezen voor een vlucht naar veiligheid.

**DIRK GERRITSEN**  
Universitair docent  
aan de Universiteit  
Utrecht

**JAAP BIKKER**  
Senior onderzoeker  
bij De Nederlandse  
Bank

**MIKE BRANDSEN**  
Global buyer bij  
ASML

Dit artikel is  
gebaseerd op  
Gerritsen et al.  
(2017)

**D**e financiële crisis liet zien dat onttrekking van spaargeld risico's op kan leveren voor de stabiliteit van banken. Zo viel de Landsbanki (de moedermaatschappij van Icesave) bijvoorbeeld om, kort nadat kredietbeoordelaar Moody's haar bedenkingen uitte over de stabiliteit van overzeese deposito's, en buitenlandse spaarders hun spaargeld terughaalden (Ong en Čihák, 2010). Om de risico's van spaargeld in kaart te brengen onderscheidt het Bazels Comité voor het Banktoezicht (BCBS, 2013) nu verschillende vormen van spaargeldstabiliteit. Spaargeld dat snel kan worden opgenomen (zoals internetspaargeld) wordt als 'minder stabiel' gelabeld. Spaargeld is een belangrijke, maar dus ook een potentieel risicovolle bron van financiering voor banken. Om een beter beeld te krijgen van de stabiliteit van spaargeldfinanciering, is het belangrijk om de overwegingen achter spaarmobiliteit beter te begrijpen.

De meeste onderzoekers analyseren de rol van demografische factoren in het overstapgedrag. Consistente resultaten zijn gevonden voor leeftijd – deze variabele is negatief gecorreleerd met overstapgedrag (Kiser, 2002; Van der Cruijns en Diepstraten, 2015), en voor opleidings-

niveau dat positief gerelateerd is aan de mate van overstapgedrag. De huidige literatuur bestudeert voornamelijk of iemand zijn of haar meest gebruikte bank (of rekening) wijzigt. Kiser (2002) en Brunetti et al. (2016) analyseren *gerealiseerd* overstapgedrag; de *geneigdheid* tot overstappen wordt onderzocht in Chakravarty et al. (2004), Manrai en Manrai (2007) en Van der Cruijns en Diepstraten (2015). Overstapgedrag kan verder nog verklaard worden door de bankrelatie, zoals het aantal rekeningen dat een klant aanhoudt bij een bank (Brunetti et al., 2016; Van der Cruijns en Diepstraten, 2015).

Wij koppelen als eerste enquêtegegevens over overstappen aan de hoogte van de spaarrente. Daardoor kunnen we de verschuivingen van spaargeld tussen banken uit renteverskillen tussen die banken verklaren (Gerritsen et al., 2017). Verder zien wij overstappen niet als een binaire variabele – óf men stapt over, óf men blijft bij de huidige bank – zodat het ook mogelijk is om te zien of consumenten *een deel* van het spaargeld verplaatsen. Hiermee wordt het feit erkend dat consumenten meer rekeningen kunnen aanhouden bij verschillende banken.

## DATA EN METHODE

Om overstapgedrag te identificeren maken we gebruik van informatie over persoonlijke karakteristieken en financiële bezittingen per jaareinde 2004 tot en met 2014 uit de DNB Household Survey (DHS). Spaarders geven aan hoeveel spaargeld zij hebben bij ABN Amro, Fortis Bank, ING Bank, Postbank, Rabobank, SNS Bank, of bij een – niet nader genoemde – andere bank. In totaal kunnen er 1911 gehele of gedeeltelijke overstappen worden geanalyseerd. De DHS-data zijn gekoppeld aan gedetailleerde informatie over dagelijkse rentevergoedingen op spaarrekeningen, aangeleverd door Spaarinformatie.nl.

Figuur 1 laat de ontwikkeling in rentestanden zien gedurende de onderzoeksperiode. Het verschil tussen de zes hoofdbanken en de andere banken nam aan het einde

Het effect van renteverval en renteontwikkeling op overstapgedrag

TABEL 1

	Overstappercentage							
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5 (non-crisis)	Model 6 (crisis)	Model 7 (non-crisis)	Model 8 (crisis)
Renteverschil	0,08***	0,02**			0,04***	-0,00		
Renteontwikkeling			0,14***	0,05**			0,12***	0,01
2008	0,19***	0,11***	0,20***	0,11***				
2009	0,20***	0,04	0,13***	0,04				
Karakt. spaarders	Excl.	Incl.	Excl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
N	1911	1911	1911	1911	1362	549	1362	549
Pseudo R <sup>2</sup>	0,06	0,14	0,06	0,14	0,08	0,16	0,08	0,16

\*\*/\*\* Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Noot: Alle modellen bevatten jaardummy's; de figuur toont voor Modellen 1 tot 4 de statistisch significante jaardummy's

van 2008 toe tot 1 procentpunt. Vanaf 2009 daalden de aangeboden spaarrentes voor beide typen banken, alsook hun verschil. In december 2014 bedroeg de gemiddelde rentevergoeding door hoofdbanken 1,09 procent, en door andere banken 1,28 procent.

De toename in spaargeld op een rekening wordt als percentage van het totale spaargeld van een individu ('overstappercentage') verklaard door het renteverval tussen enerzijds de bank waarnaar het geld is overgemaakt en anderzijds de bank waar het geld vandaan komt. Dit leidt tot het volgende model:

$$\text{Overstappercentage}_{i,t} = \alpha + \beta \text{Renteverschil}_{i,t} + \gamma H_{i,t} + \delta D_t + \varepsilon_{i,t}$$

$\text{Overstappercentage}_{i,t}$  meet voor spaarder  $i$  in jaar  $t$  het deel van het totale spaargeld dat is overgemaakt naar de bestemmingsbank. Stel dat spaarder  $i$  in jaar  $(t-1)$  1.000 euro aanhoudt bij bank A en eveneens 1.000 euro bij bank B. Het percentage spaargeld voor individu  $i$

## Het verschil in rente tussen banken speelde tijdens de crisis geen rol meer

in jaar  $(t-1)$  bedraagt dan 50 procent voor zowel bank A als bank B. Als de spaarder in jaar  $t$  het spaargeld bij bank A laat toenemen tot 1.800 euro en bij bank B tot 1.200 euro, veranderen deze percentages in jaar  $t$  naar 60 procent bij bank A en 40 procent bij bank B. De afhankelijke variabele  $\text{Overstappercentage}_{i,t}$  neemt in dit geval de waarde van 10 procent aan. Het bereik van deze variabele is dus 0 tot 1. Een waarde van exact 0 is niet mogelijk, omdat er slechts wordt gekeken naar spaarders die spaargeld verschuiven.

Het effect van een verschil in rente tussen banken onderzoeken we op twee manieren. Ten eerste onderzoeken we het *Renteverschil* tussen banken. Dat is het verschil in rentevergoeding bij bank A (de bank waar het geld naar toe is gestroomd) in termen van gemiddelde rente in jaar  $t$  minus de rentevergoeding bij bank B (de bank waar het geld vandaan komt).

Als alternatief onderzoeken we of een *vergroting* van het renteverval tussen twee banken een rol speelt. De *Renteontwikkeling* is het verschil in rentevergoeding bij bank A in termen van gemiddelde rente in jaar  $t$  minus startrente in jaar  $t$  vergeleken met het renteverval bij bank B.  $H_{i,t}$  bevat persoonlijke karakteristieken van spaarder  $i$  gemeten in jaar  $t$  en  $D_t$  omvat jaardummy's, zodat voor elk jaar kan worden waargenomen of er in dat jaar meer spaarmobiliteit is.

### UITKOMSTEN

Een renteverval tussen banken zorgt ervoor dat spaarders een deel van hun spaargeld verplaatsen. Tabel 1 geeft de uitkomsten van een aantal varianten van het regressiemodel. Omdat  $\text{Overstappercentage}_{i,t}$  alleen waarden tussen 0 en 1 kan aannemen, is gebruikgemaakt van een model en een schattingsmethode die daarmee rekening houden: een zogeheten *fractional response*-regressie met een probitmodel.

Model 1 laat zien dat *Renteverschil* een significant effect heeft: een renteverval van 1 procentpunt leidt op individu-basis tot een verplaatsing van 7,6 procent van het spaartegoed naar de bank met de hogere rente. Toevoeging van persoonlijke karakteristieken als controlevariabelen in Model 2 doet het effect van het renteverval op overstapgedrag wat afnemen tot 2,3 procent. Het effect blijft wel statistisch significant. Tegelijkertijd neemt de pseudo R<sup>2</sup> toe van 0,06 tot 0,14 wat aangeeft dat de verklarende waarde van het model verbetert door opname van deze karakteristieken. We weten reeds uit de literatuur dat dit soort kenmerken het overstapgedrag kunnen verklaren en de hogere R<sup>2</sup> van dit model is daarmee geen verrassing.

Wanneer de rente bij een bank meer stijgt dan bij andere banken, wordt meer geld verplaatst. Model 3 laat zien dat wanneer de rente bij bank A met 1 procentpunt meer stijgt dan bij bank B, iemand 14,3 procent van het



totale spaarvermogen verplaatst. Toevoeging van de andere variabelen doet dit effect afnemen tot 4,9 procent, maar ook in dit geval blijft het effect statistisch significant. De pseudo  $R^2$  stijgt wederom door opname van persoonlijke kenmerken van spaarders.

#### Afwijkend gedrag tijdens de financiële crisis

De financiële crisis heeft invloed gehad op het overstapgedrag. Alle modellen bevatten jaardummy's waarvan alleen die van 2008 en 2009 zijn getoond; in andere jaren zijn de coëfficiënten niet significant. Deze significantie betekent dat spaarders destijds relatief grote bedragen verschoven. Niet toevallig is 2008 het jaar waarin overheidsinterventies plaatsvonden bij ABN Amro/Fortis en ING Groep. Tevens ging Icesave in dat jaar failliet. Het is daarom aannemelijk dat de grotere spaarmobiliteit een reactie is op de door de financiële crisis van dat jaar ontstane onzekerheid over bancaire kredietwaardigheid. Om hier een beter beeld van te krijgen, wordt de steekproef opgesplitst in crisisjaren (2008 en 2009) en niet-crisisjaren (2005–2007 en 2010–2014), zie Model 5 t/m 8.

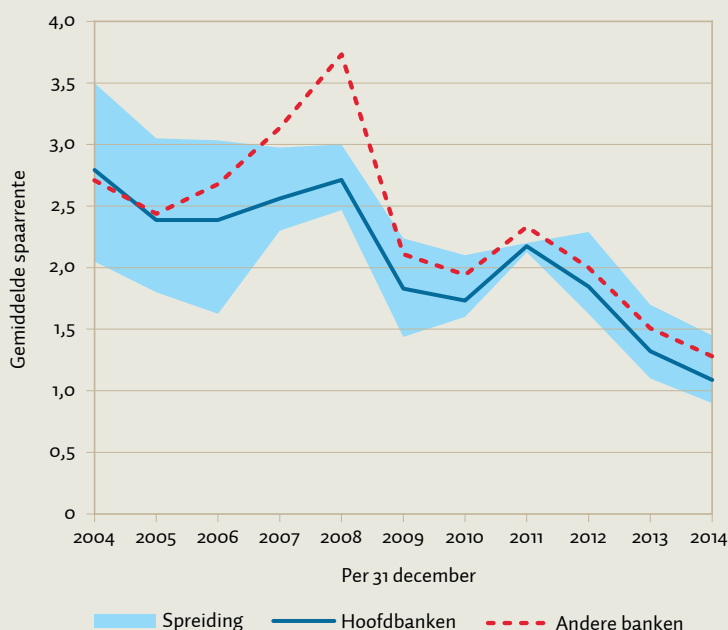
In niet-crisisjaren zijn de effecten van *Renteverschil* en *Renteontwikkeling* statistisch significant. Dat betekent dat in 'normale' jaren spaarders rekening houden met de hoogte van de rente, wanneer zij kiezen bij welke bank ze hun spaargeld storten. Tijdens de crisis hebben deze variabelen echter hun verklarende kracht verloren. Het verschil in rente tussen banken speelde tijdens de crisis dus geen rol meer bij overstapgedrag.

#### CONCLUSIE

De crisis fungeerde als een *wake-up call* voor spaarders. Ondanks het bestaan van het depositogarantiestelsel vertoonden spaarders een vlucht naar veiligheid in 2008. Een nadere inspectie van DNB-gegevens betreffende de hoeveelheid spaargeld van huishoudens bij banken laat zien dat de spaarsaldi in 2008 daalden bij banken die een interventie kenden, en stegen bij andere – veiliger geachte – banken; de verschuivingen zijn overigens relatief bescheiden. Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij het depositogarantiestelsel tot oktober 2008 een eigen risico van tien procent en een maximumgrens van 40.000 euro gold. Door het eigen risico hadden spaarders dus een prikkel om spaargeld te verplaatsen. In oktober 2008 is het depositogarantiestelsel verbeterd doordat het eigen risico is afgeschaft en het maximumbedrag is verhoogd tot 100.000 euro. In latere jaren is de uitkeringstermijn verkort van drie maanden naar twintig werkdagen, in de toekomst verder in te korten tot zeven werkdagen, en is de nettering afgeschaft. Het is te

#### Ontwikkeling van de depositorente

FIGUUR 1



Bron: Spaarinformatie, berekeningen door auteurs

verwachten dat deze verbeteringen in het stelsel de vlucht naar veiligheid zal verminderen tijdens een eventuele toekomstige financiële crisis.

#### LITERATUUR

- BCBS (2013) *Basel III: The liquidity coverage ratio and liquidity risk monitoring tools*. Basel Committee on Banking Supervision. Bazel: Bank for International Settlements.
- Brunetti, M., R. Ciciretti en L.D. Djordjevic (2014) *The determinants of household's bank switching*. Research Paper, 322. Centre for Economic and International Studies.
- Chakravarty, S., R. Feinberg en E.Y. Rhee (2004) Relationships and individuals' bank switching behavior. *Journal of Economic Psychology*, 25(4), 507–527.
- Crujisen, C. van der, en M. Diepstraten (2015) *Banking products: you can take them with you, so why don't you?* DNB Working Paper, 490. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Gerritsen, D.F., J.A. Bikker en M. Brandsen (2017) *Bank switching and deposit rates: evidence for crisis and non-crisis years*. DNB Working Paper, 552. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Kiser, E.K. (2002) Predicting household switching behavior and switching costs at depository institutions. *Review of Industrial Organization*, 20(4), 349–365.
- Manrai, L.A. en A.K. Manrai (2007) A field study of customers' switching behavior for bank services. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 14(3), 208–215.
- Ong, L.L. en M. Čihák (2010) *Of runes and sagas: perspectives on liquidity stress testing using an Iceland example*. IMF Working Paper, 10(156).

#### In het kort

- ▶ Renteverschil tussen banken speelt een rol voor spaarders die de verdeling van hun spaargeld aanpassen.
- ▶ In de crisis vond een vlucht naar veiligheid plaats en speelden rentever verschillen geen rol bij aanpassing van spaargeldallocatie.
- ▶ Verbetering van het depositogarantiestelsel zal de vlucht naar veiligheid in de toekomst verminderen.

# De verdeling van Rijksgelden kan eenvoudiger en doelmatiger

De financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeente staan ter discussie, onder meer vanwege de complexiteit van de verdeling en de beperkte ruimte voor verschillen in lokaal beleid. Kan een andere verdeling van Rijksgelden deze knelpunten verminderen?

**MARK KATTENBERG**  
*Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau*

**WOUTER VERMEULEN**  
*Programmaleider Decentrale Overheden bij het Centraal Planbureau*

Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van uitkeringen van het Rijk, maar het bedrag per inwoner dat een gemeente ontvangt, verschilt sterk. Zo ontvangen gemeenten met een grote vraag naar sociale voorzieningen meer, en gemeenten met een grote belastinggrondslag minder. Door deze ongelijke verdeling van rijksuitkeringen worden verschillen tussen gemeenten verkleind en ontstaat een gelijk speelveld. Dit heet verevening.

Het verdelen van rijksuitkeringen lijkt slechts een technische exercitie, maar de politiek moet hiervoor een aantal belangrijke keuzes maken. In welke mate zijn verschillen tussen gemeenten acceptabel? En moet de verdeling van rijksuitkeringen rekening houden met de lokale belastingcapaciteit? Momenteel worden rijksuitkeringen zo verdeeld dat gemeenten tegen gelijke belastingtarieven een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen leveren. De afgelopen jaren hebben meerdere partijen echter knelpunten genoemd – zoals de complexiteit van de verdeling en de beperkte ruimte voor maatwerk – die vragen om een heroverweging van de manier waarop het geld verdeeld wordt. De vraag is welke lessen een economische benadering te bieden heeft bij zo'n heroverweging.

## KNELPUNTEN IN HUIDIGE SYSTEMATIEK

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs de knelpunten in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten in beeld gebracht (MinBZK, 2017). Zo is het takenpakket van gemeenten de afgelopen decennia sterk uitgebreid, waardoor de verdeling van rijksuitkeringen complex is geworden. Gemeenten ontvangen momenteel zo'n zestig afzonderlijke uitkeringen. De grootste hiervan, de 'algemene uitkering uit het gemeentefonds', wordt verdeeld met een model dat is opgebouwd uit elf clusters en meer dan 65 unieke maatstaven. De Tweede Kamer vroeg dan ook om een "fundamentele herziening (...) gericht op vereenvoudiging van het systeem" (Motie Veldman en Wolbert, 2015). Ook de Raad voor de financiële verhoudingen riep op tot heldere keuzes om het systeem te vereenvoudigen (Rfv, 2017).

Een tweede knelpunt is dat de huidige verdeling onvoldoende recht zou doen aan verschillen in bestuurlijke opgaven (Studiegroep Openbaar bestuur, 2016). Met een beperkt eigen belastinggebied – nog geen tien procent van de inkomsten – hebben gemeenten weinig ruimte om in te springen op lokale prioriteiten, waar de verdeling van rijksgelden geen rekening mee houdt. Over uitbreiding van het lokale belastinggebied wordt al enige tijd discussie gevoerd, maar ook verevening van gemeentelijke inkomsten heeft gevolgen voor de lokale afweging.

Naast deze twee knelpunten speelt er meer, zoals de vraag hoe de verdeling van rijksuitkeringen om moet gaan met samenwerking op regionaal niveau en of het verstandig is om rijksgelden in te zetten om economische ontwikkeling te stimuleren; maar deze aspecten blijven hier buiten beschouwing.

## UITGANGSPUNTEN VAN EEN DOELMATIGE VERDELING VAN RIJKSUITKERINGEN

Veel economen hebben nagedacht hoe verschillen tussen gemeenten het best verevend kunnen worden. Albouy (2012) vat deze literatuur samen in een welvaartseconomisch kader. Deze benadering vertrekt vanuit de vraag of verevening van voorzieningen de welvaart kan verhogen door een doelmatiger aanbod van voorzieningen en een doelmatigere locatiekeuze van huishoudens. Hierbij zijn vier aspecten van belang. Zo hangt doelmatigheid van verevenen van een voorziening af van het *type*: kunnen alle inwoners er gebruik van maken (lokale voorziening) of komt de voorziening ten goede aan een beperkte groep inwoners (sociale voorziening)? Daarnaast verschillen gemeenten in de *kosten* van het aanbieden van voorzieningen en kunnen baten van voorzieningen *weglekk*en naar andere gemeenten. Tot slot speelt de vraag wanneer verevening van de *lokale belastingcapaciteit* doelmatig is.

Herverdeling van inkomsten tussen huishoudens gebeurt in het welvaartseconomisch kader van Albouy (2012) via op huishoudens gerichte uitkeringen en is dus geen doel van de vereveningssysteem. Verevening kan ook worden ingezet om de versturende werking van landelijke belastingen en subsidies het hoofd te bieden. De landelijke inkomstenbelasting benadeelt namelijk productieve steden, terwijl woonsubsidies positief uitpakken voor steden waar wonen duur is (Albouy, 2009). Dit aspect laten we hier buiten beschouwing, maar het kan wel aanzienlijke consequenties hebben voor de verdeling van uitkeringen (Vermeulen en Kattenberg, 2017). We nemen hier de vier aspecten nader onder de loep.

### Type voorziening

In de gestileerde benadering van Albouy (2012) bepaalt het type voorziening of compensatie of verschillen in het gebruik verevend moeten worden. Het profijtbeginsel staat hierin centraal. Voor lokale voorzieningen zoals een theater of park (waarvan alle inwoners in een gemeente gebruik kunnen maken) stelt dit beginsel dat de financiering met lokale belastingen een doelmatige afweging van lusten en lasten bevordert. Verevening verstoort deze afweging, ondermeer omdat uitkeringen van het Rijk ondanks hun lumpsumkarakter toch een sturende werking blijken te hebben (Vermeulen en Allers, 2015).

Het profijtbeginsel kan echter niet worden toegepast op sociale voorzieningen die aan specifieke groepen inwoners ten goede komen. Stel dat gemeenten de bijstandsuitkeringen zouden moeten financieren uit lokale belastingen. Zonder verevening van verschillen in het gebruik van bijstand hebben niet-gebruikers een prikkel om weg te trekken uit gemeenten met een ongunstige sociaal-economische samenstelling, zoals sommige grote steden. Productievoordelen of andere aantrekkelijke locatiemerken blijven dan onderbenut. Verevening van het gebruik van sociale voorzieningen is dus wel doelmatig.

### Kostenverschillen tussen gemeenten

Gemeenten verschillen niet alleen in de vraag naar voorzieningen, maar ook in de kosten om een bepaald niveau van voorzieningen te leveren. Zo zijn onderhoudskosten

voor riolering hoger in gebieden met een slappe bodem en zijn sociale voorzieningen zoals hulp in de huishouding duurder in gebieden waar hulpverleners langer moeten reizen om bij de volgende cliënt aan de slag te gaan. In de regel is het niet doelmatig om deze kostenverschillen te verevenen. Dit vergroot immers het profijt van wonen in gemeenten waar voorzieningen duur zijn en verstoort zo de locatiekeuze van huishoudens. Een brede maatschappelijke voorkeur voor een gelijk niveau of minimumniveau aan voorzieningen kan dit veranderen. Dit speelt voornamelijk voor voorzieningen binnen het sociaal domein (Allers et al., 2013).

## Veel economen hebben nagedacht hoe verschillen tussen gemeenten het best verevend kunnen worden

### Weglekkende baten

Ook volgt uit het profijtbeginsel dat het doelmatig is om gemeenten te compenseren voor baten van beleid die weglekken naar naburige gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan inwoners van randgemeenten die profiteren van voorzieningen in de centrumstad. Voor- of nadelen van agglomeratie vragen echter niet om verevening. Deze slaan neer in de waarde van grond, en steden kunnen die meerwaarde afromen en inzetten om een optimale schaal te bereiken (De Groot et al., 2010).

### Verevening van de lokale belastingcapaciteit

Daarnaast zijn er gevolgen voor verevening van inkomsten uit belastingen. Het profijtbeginsel geeft immers aan dat belastingen niet verevend moeten worden als de uiteindelijke betalers profiteren van de voorzieningen die de gemeente hiermee financiert. Kapitalisatie van de algemene uitkering in woningprijzen wijst erop dat woningeigenaren profiteren van de onroerendezaakbelasting (ozb) die zij betalen (Allers en Vermeulen, 2016). Verevening van deze bron van inkomsten is dan niet doelmatig. Hierdoor komen baten van lokale uitgaven, die neerslaan in de belastinggrondslag, immers terecht bij andere gemeenten, en liggen lusten en lasten dus niet meer in dezelfde hand. Of dit ook opgaat voor de ozb op commercieel vastgoed, hangt af van in hoeverre bedrijven profiteren van de met deze belastingopbrengsten gedane uitgaven.

### VERTAALSLAG NAAR DE NEDERLANDSE VEREVENINGSSYSTEMATIEK

Een toepassing van dit welvaartseconomische kader op de Nederlandse situatie vereist een aantal aannames, bijvoorbeeld over de mate waarin verschillen in het niveau van voorzieningen gewenst zijn of de mate waarin eigenaren van bedrijven profiteren van de ozb op commercieel vastgoed die zij betalen. Kattenberg et al. (2017) werken een

basisvariant uit en laten ook zien hoe uitkomsten met deze aannames samenhangen. De basisvariant wordt uitgewerkt voor 57 gebieden die in termen van voorzieningengebruik zo veel mogelijk zelfvoorzienend zijn en waarbinnen ook het merendeel van het woon-werkverkeer plaatsvindt (G57-regio's, zoals beschreven in Marlet en Van Woerkens, 2014). Door de keuze van dit schaalniveau wordt compensatie van baten van beleid die weglekken naar andere gemeenten, die overigens moeilijk te kwantificeren zijn, nagenoeg overbodig.

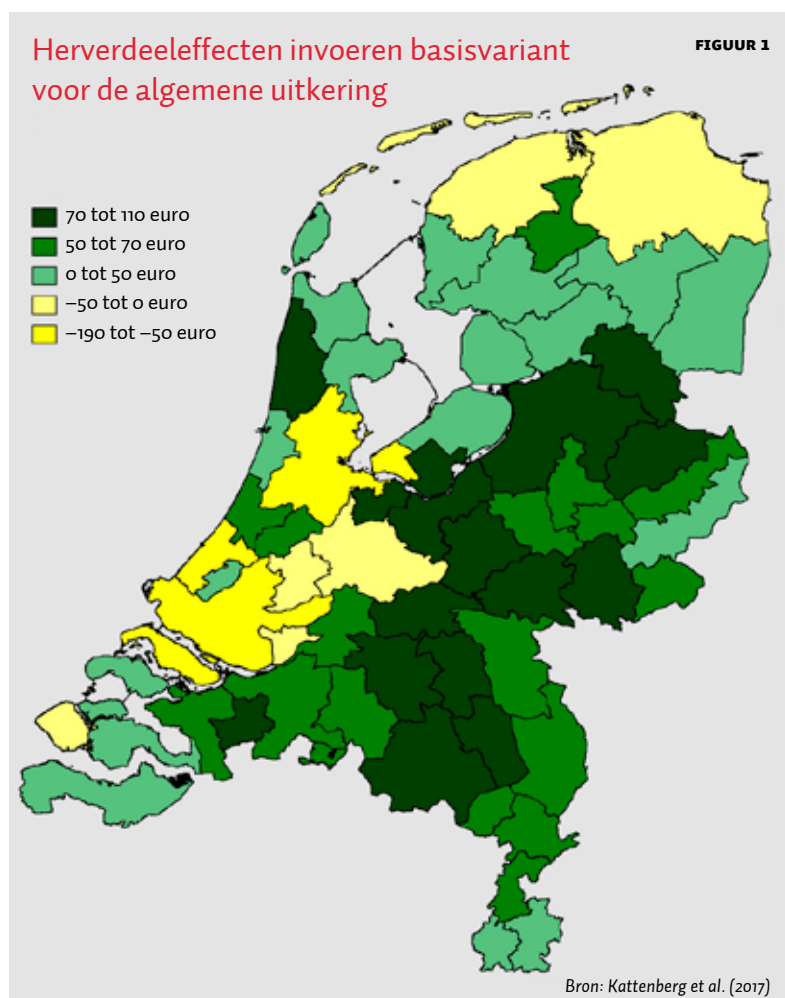
## De basisvariant zou leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de verdeling van Rijksgelden

De basisvariant is opgebouwd uit alle uitkeringen van het Rijk die sociaal beleid financieren, plus de clusters in de algemene uitkering die compenseren voor gebruik en kosten van sociale voorzieningen – met uitzondering van de bedragen ter compensatie van weglekkende baten. Tabel 1 laat zien om welke clusters het gaat en welke clusters de

basisvariant beschouwt als financiering van lokale voorzieningen. Het cluster *Eigen inkomsten* verandert gedeeltelijk: conform het profijtbeginsel keert de korting op de algemene uitkering die samenhangt met de belastingbasis voor de ozb op wonen niet terug in de basisvariant. De meeste andere uitkeringen financieren sociaal beleid en zijn dus wel meegenomen. Tabel 2 laat zien dat de basisvariant ongeveer driekwart van het huidige bedrag per inwoner aan uitkeringen handhaaft. Vooral de algemene uitkering per inwoner daalt, omdat de clusters die lokaal beleid financieren niet terugkeren.

Figuur 1 illustreert de herverdeeleffecten tussen G57-regio's die zouden ontstaan door aanpassing van de algemene uitkering. In de vier grote steden daalt deze uitkering na invoering van de basisvariant met vijftig euro of meer per inwoner. Dit komt vooral door het afschaffen van de clusters *Overig* en *Infrastructuur en ontwikkeling*. Daarnaast daalt de algemene uitkering tot vijftig euro per inwoner in de noordelijkste G57-regio's van het land. Dit gebeurt omdat deze gebieden relatief weinig profiteren van het niet langer verevenen van de grondslag van de ozb op woningen. De overige gebieden gaan er bijna allemaal op vooruit. In varianten waarin andere aannames worden gemaakt over de toedeling naar sociaal beleid en lokale voorzieningen of over verevening van de ozb op commercieel vastgoed verandert dit beeld nauwelijks.

Invoering van de basisvariant zou leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de verdeling en komt zo tegemoet aan een eerste knelpunt in de huidige discussie over de vereveningssystematiek. Verschillen in uitgaven en kosten



### Indeling van clusters van de algemene uitkering

TABEL 1

Sociaal beleid	Lokale voorzieningen
Werk en inkomen	Cultuur en ontspanning
Jeugd	Infrastructuur en gebiedsontwikkeling
Maatschappelijke ondersteuning	Riolering en reiniging
Educatie	Openbare orde en veiligheid
	Bestuur en algemene ondersteuning
	Overig

Bron: Kattenberg et al (2017)

### Omvang stelsel van rijksuitkeringen (euro's per inwoner)

TABEL 2

Type uitkering	Huidige omvang	Omvang conform basisvariant
Algemene uitkering	874	372
Overige uitkeringen	1103	1090
Totaal	1977	1462

Bron: Kattenberg et al (2017)

buiten het sociaal domein spelen immers geen rol meer. In de basisvariant bestaat de algemene uitkering uit vijf clusters die zijn opgebouwd uit 29 maatstaven, terwijl de huidige verdeling is gebaseerd op elf clusters en 66 maatstaven.

De basisvariant komt ook tegemoet aan de behoefte aan ruimte voor lokaal maatwerk. Deze manier van verevenen kan budgetneutraal ingevoerd worden door iedere gemeente 515 euro per inwoner extra te geven. Het gaat echter om de financiering van lokale voorzieningen en op basis van het profijtbeginsel ligt financiering met lokale belastingen daarom meer voor de hand. Zo'n verruiming van het lokale belastinggebied geeft meer mogelijkheden om met eigen middelen op lokale prioriteiten in te spelen. Bovendien voorkomt de basisvariant dat het profijt van lokale uitgaven weglekt naar andere gemeenten, door de grondslag niet meer te verevenen. Dit versterkt de lokale afweging.

## CONCLUSIE

De complexiteit van de huidige verdeelsystematiek wordt als knellend ervaren. Een verdeling van rijks gelden die voorzieningen buiten het sociaal domein en de grondslag voor de ozb op woningen niet meer verevent is aanzienlijk eenvoudiger. Ruim de helft van het aantal maatstaven dat de algemene uitkering verdeelt, verdwijnt hiermee – terwijl dan nog steeds driekwart van de rijksuitkeringen op dezelfde manier wordt verdeeld. Zo'n vereenvoudiging sluit goed aan bij een welvaartseconomische benadering, die doelmatigheid in het aanbod van lokale voorzieningen en de locatiekeuze van huishoudens centraal stelt. Afgezien van weglekkende baten naar naburige gemeenten verevent deze benadering geen verschillen in gebruik en kosten van voorzieningen buiten het sociaal domein, omdat de financiering van lokale voorzieningen met lokale belastingen een doelmatige afweging bevordert.

Verruiming van het lokale belastinggebied geeft ook meer mogelijkheid om in te spelen op lokale prioriteiten – een ander knelpunt in de huidige financiële verhoudingen. In de basisvariant komt het bedrag uit de algemene uitkering dat lokale voorzieningen financiert uit op zo'n 500 euro per inwoner – ongeveer twee keer zoveel als in de uitbreiding die minister Plasterk en staatssecretaris Wiebes vorig jaar in een brief aan de Tweede Kamer schetsten (Plasterk en Wiebes, 2016). Bovendien wordt de lokale afweging versterkt door de grondslag voor de ozb op woningen uit de vereveningssysteematiek te halen, omdat baten van lokale uitgaven door verevening wegvloeien naar andere gemeenten.

De discussie over de herziening van de financiële verhoudingen is natuurlijk breder dan de onderwerpen die

hier aan de orde zijn gekomen. Ook is de welvaartseconomische benadering niet eenduidig: andere aannames over maatschappelijke voorkeuren leiden tot andere uitkomsten. Toch blijkt deze benadering inzichten op te leveren die goed aansluiten bij de fundamentele herziening waar de Tweede Kamer om heeft gevraagd. Bovendien hoeft de verdeling hiervoor niet helemaal op de schop – het overgrote merendeel van de gelden blijft op dezelfde manier verdeeld.

## LITERATUUR

- Albouy, D. (2009) The unequal geographic burden of federal taxation. *Journal of Political Economy*, 117(4), 635–667.
- Albouy, D. (2012) Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*, 96(9), 824–839.
- Allers, M.A. en W. Vermeulen (2016) Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115–129.
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema (2013) *Gemeenten in perspectief*. Groningen: COELO. Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en Land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kattenberg, M.A.C., K. Martens en W. Vermeulen (2017) *Een economische blik op verevening*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Motie Veldman en Wolbert (2015) *Motie van de leden Veldman en Wolbert over fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Kamerstuk 34 300–VII, nr. 28.
- Marlet, G.A. en C. van Woerkens (2014) *De nieuwe gemeentekaart van Nederland*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- MinBZK (2017) *Rekening houden met verschil*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Plasterk, R.H.A. en E.D. Wiebes (2016) *Hervorming gemeentelijk belastinggebied*. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag: 24 juni.
- Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Studiegroep Openbaar bestuur (2016) *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vermeulen W. en M.A. Allers (2015) Betere afweging met meer lokale belasting. *ESB*, 100(4702), 52–55.
- Vermeulen, W. en M.A.C. Kattenberg (2017) Hoe landelijke belastingen en subsidies de keuze voor woon- en werklocatie verstoren. *Me Judice*, 10 februari.

## In het kort

- ▶ Binnen een welvaartseconomisch kader kan een nieuwe vereveningssysteematiek voor Rijks gelden eenvoudiger en doelmatiger.
- ▶ Een basisvariant verevent de verschillen in uitgaven en kosten buiten het sociale domein niet meer.
- ▶ Hiervoor hoeft de verdeling niet helemaal op de schop – het overgrote merendeel van de gelden blijft op dezelfde manier verdeeld.

# Beroep op de rechter daalt aanzienlijk door verhoging griffierechten

Op de lijst met mogelijke ombuigingen van het Ministerie van Financiën staat een verhoging van de griffierechtstarieven. Voordat een nieuw kabinet hiertoe besluit, is het verstandig naar de gevolgen van de in 2010 en 2011 doorgevoerde verhogingen van deze tarieven te kijken. Is het beroep op de rechter prijsgevoelig?

**FRANK VAN TULDER**  
Senior onderzoeker  
bij de Raad voor de  
rechtspraak

**DEBORA MOOLENAAR**  
Senior wetenschap-  
pelijk medewerker  
bij het WODC

**JACQUELINE VAN DER SCHAAF**  
Tijdelijk onderzoeker  
bij de Raad voor de  
rechtspraak

Dit artikel is gebaseerd op Croes et al. (2017)

**D**e in twee fasen (eind 2010 en begin 2011) ingevoerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) bracht flinke wijzigingen van de griffierechtstarieven in civiele zaken met zich mee. Doel van de Wgbz was een vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel (Memorie van Toelichting, 2008). Deze vereenvoudiging moest de tarieven inzichtelijker maken voor rechtzoekenden en rechtshulpverleners en het werk van de griffies van de gerechten vergemakkelijken. Deze wijziging was een

breuk met de periode daarvoor en daarna, waarin de tarieven vrijwel alleen aan de inflatie werden aangepast.

Vanwege de nieuwe tariefstructuur was de verandering van de tarieven verschillend voor rechts- en natuurlijke personen en per type zaak. De vaste tarieven voor rechtspersonen zijn in het algemeen flink gestegen, terwijl die voor natuurlijke personen minder hard stegen en in een aantal gevallen zijn gedaald. Voor onvermogenden (lage-inkomensgroepen) is daarentegen het griffierecht in eerste aanleg gestegen voor alle zaken die tot 2011 tot de competentie van de kantonrechter behoren. Figuur 1a toont de vereenvoudiging van de tarieven voor rechtspersonen in eerste aanleg en laat zien dat de tarieven verhoudingsgewijs het sterkst gestegen zijn voor zaken met een financieel belang tussen 500 en 5.000 euro.

De meeste tarieven in hoger beroep zijn sterker gestegen dan de tarieven in eerste aanleg. Dat het tarief voor handelszaken in hoger beroep gemiddeld toch daalt, komt door de sterke daling in tarieven bij de groep zaken

## Modellering

De belangrijkste verklarende variabele voor het beroep op de rechter in eerste aanleg per hoofd van de bevolking is het reële griffierechtstarief. Daarnaast zijn zes economische indicatoren, acht demografische indicatoren, vijf overige maatschappelijke indicatoren en dummyvariabelen voor wijzigingen van wet- en regelgeving die geen betrekking hebben op griffierechtstarieven beschikbaar voor gebruik als controlevariabele. De in de regressie gebruikte controlevariabelen worden hieruit geselecteerd op basis van het Schwarz-Bayes-informatiecriterium. De modellen voor eerste aanleg worden geschat op kwartaaldata voor 2001–2012.

Ook is onderzocht of veranderingen in de griffierechten direct of vertraagd werken en of seizoenseffecten een rol spelen. Hierbij bleken modellen van voortschrijdende gemiddelden over vier kwartalen bij zaken in eerste aanleg in het algemeen iets beter te voldoen dan modellen van kwartaalcijfers met opneming van seizoenseffecten. Bij de analyse van de appelratio's zijn de griffierechtstarieven van hogerberoepszaken de belangrijkste verklarende variabele. Als controlevariabele zijn de griffierechtstarieven van zaken in eerste aanleg met één jaar vertraging en trendmatige ontwikkelingen betrokken. Wanneer een verhoging van grif-

frierechtstarieven in eerste aanleg een selectief effect heeft op zaken in eerste aanleg, kan dit immers de appelratio beïnvloeden. Deze modellen voor de appelratio's zijn geschat op kwartaaldata voor 2009–2013. Bij de analyse van appelratio's bleken modellen met de griffierechten in het kwartaal zelf en seizoenseffecten het best te passen. Alle modellen zijn geschat met OLS, behalve die voor de stelsels van subgroepen, die zijn geschat met SUR. Omdat de meeste reeksen en ook hun logaritmen geïntegreerd zijn van orde 1, zijn de schattingen steeds in groeivoeten uitgevoerd. Croes et al. (2017) gaat in meer detail op de schattingen in.

KADER 1

met groot financieel belang, waar een procentueel tarief is vervangen door een – gemiddeld duidelijk lager – vast tarief. Het aandeel van zaken met groot financieel belang is in hoger beroep veel groter dan in eerste aanleg, en deze dalingen werken daar dus sterker door.

Gemiddeld was er tussen 2009 en 2012 sprake van een stijging van de nominale tarieven bij handelszaken in eerste aanleg (+51 procent), een daling bij handelszaken in hoger beroep (-22 procent), veranderden de tarieven voor familiezaken in eerste aanleg nauwelijks (+1 procent) en stegen de tarieven voor familiezaken in hoger beroep (+30 procent). Figuur 1b toont de gemiddelde ontwikkeling sinds 2001.

Van de totale opbrengsten van griffierechten komt meer dan tachtig procent van de handelszaken in eerste aanleg. Juist deze categorie laat een relatief grote stijging in het gemiddelde tarief zien, en het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat, ondanks de daling van het aantal zaken in dit segment, de totale inkomsten uit griffierechten tussen 2009 en 2012 met 28 procent zijn gestegen.

### SCHATTING PRIJSELASTICITEITEN

Als griffierechten stijgen, zou dit tot een beperking van het beroep op de rechter kunnen leiden. Dat lijkt inderdaad zo te zijn. Bij de categorie zaken met de grootste stijging van het tarief – handelszaken in eerste aanleg – daalde het aantal zaken van 750.000 in 2009 tot 610.000 in 2012, en bij de categorie zaken met een daling van het tarief – handelszaken in hoger beroep – steeg de appelratio van 7,9 procent in 2009 tot 10,0 procent in 2012. Het beroep op de rechter kan echter ook veranderen door demografische en economische ontwikkelingen en allerlei verandering in wet- en regelgeving. We hebben daarom de prijselasticiteit van het beroep op de rechter geschat, rekening houdend met deze maatschappelijke ontwikkelingen en andere veranderingen in wet- en regelgeving. De grote veranderingen in de griffierechtstarieven en de verschillen daartussen voor verschillende soorten zaken zorgen voor voldoende variatie, waardoor zo'n schatting mogelijk is. Kader 1 gaat in op de schattingsmethode en de variabelenselectie.

We hebben modellen geschat van de instroom van handels- en familiezaken in eerste aanleg (per hoofd van

### Ontwikkelingen bij handelszaken nader beschouwd **KADER 2**

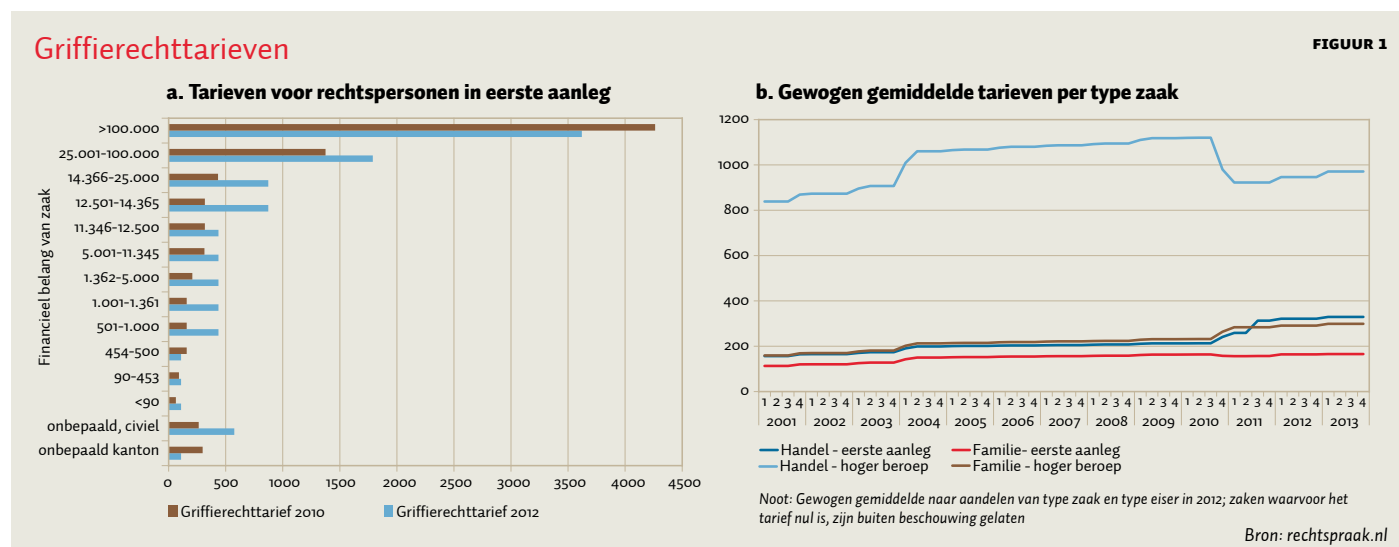
Wat is nu het mechanisme achter de sterke daling in het aantal handelszaken? Zien bedrijven vanwege hogere griffierechten af van het via de rechter incasseren van vorderingen? Dat kan heel goed, zo blijkt uit onderzoek naar pogingen om incassovorderingen via een minnelijk traject te innen: "Voor alle fasen, maar zeker bij de overgang van de minnelijke naar de gerechtelijke fase, geldt dat de incassodienstverlener/schuldeiser een kosten-batenafweging maakt. Zeker professionele schuldeisers met een grote portefeuille aan openstaande vorderingen (zoals telecoomaanbieders, energieleveranciers, verzekeraars of kredietverstrekkers) weten het procesrisico en de kosten goed in te schatten. Voor vorderingen waarvan de kosten van de verkrijging van een titel en de tenuitvoerlegging in verhouding tot de hoofdsom te hoog zijn, worden dan ook regelmatig afspraken gemaakt dat deze uitsluitend op minnelijke wijze worden geïnd." En: "Er zijn ook opdrachtgevers die ervoor kiezen de vordering wel bij de rechtbank aan te brengen, maar de vordering te matigen tot een bepaald bedrag zodat deze in een lage(re) griffierechtencategorie valt." (Kramer et al., 2012)

Dit kunnen reacties op de kortere ter-

mijn zijn die gevolgen hebben voor het beroep op rechtspraak maar op zich weinig economische gevolgen hebben. Het is daarentegen ook mogelijk dat bedrijven, in reactie op veelvuldige incassoproblemen op langere termijn, hun klanten anders zullen gaan behandelen en bijvoorbeeld vooruitbetaling gaan verlangen. Daar moet de klant dan wel toe bereid zijn en de financiële ruimte voor hebben, wat niet altijd zal zijn. Is dit laatste het geval, dan leidt de verhoging van griffierechten dus via een transactiekostenverhoging tot een vermindering van het aantal economische transacties en daarmee tot minder economische groei. Eerder onderzoek (Van Tulder, 2014) laat via een simulatie met een kosten-batenafwegingsmodel zien dat een verhoging van griffierechten kan leiden tot minder relatief kleine 'risicovolle' transacties. Als gevolg daarvan wordt het aantal incassoproblemen in zaken van relatief gering financieel belang minder en neemt daardoor ook het beroep op de rechter af. Daarmee worden de kosten aan rechtspraak lager, maar dat gaat dan wel ten koste van de economische groei.

de bevolking) en van de appelratio's. De modellen leggen een verband met diverse maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in de wet- en regelgeving en uiteraard het griffierechtstarief (Croes et al., 2017; zie verder kader 1). In een aanvullende analyse hebben we ook gekeken naar subgroepen van deze zaken. Tabel 1 geeft een overzicht van de geschatte prijselasticiteiten.

Voor het totaal van *handelszaken in eerste aanleg* bedraagt de in dit onderzoek gevonden prijselasticiteit -0,4



Prijselasticiteiten van het beroep op de rechter

TABEL 1

	Aantal zaken in eerste aanleg		Appelratio's	
	Handelszaken	Familiezaken	Handelszaken	Familiezaken
analyse totaal zaken	-0,50***	n.s.	-0,72**	n.s.
gewogen uitkomst analyses subgroepen	-0,44***	-0,36***	-0,93***	-0,66**

\*\*/\*\* Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau, n.s. = niet significant

à -0,5. De prijsgevoeligheid is hoger voor zaken met gering financieel belang en lager voor zaken met groot financieel belang of onbepaald financieel belang. De grootste prijsgevoeligheid, met een prijselasticiteit rond -1, treedt op bij een kleine groep procesrechtzaken en bij een grote groep niet-ingedeelde zaken, waaronder veel kleine, bij verstek afgedane, incassozaken, schuilgaan.

Bij familiezaken in eerste aanleg bedraagt de geschatte gemiddelde prijselasticiteit -0,3 à -0,4. Een sterke prijsgevoeligheid (rond of zelfs onder -1) vertonen zaken op het gebied van erfrecht, curatele en huwelijk (echtscheiding uitgezonderd). Ook zaken rond levensonderhoud (alimentatie) en bewindvoering kennen een grotere dan gemiddelde prijsgevoeligheid.

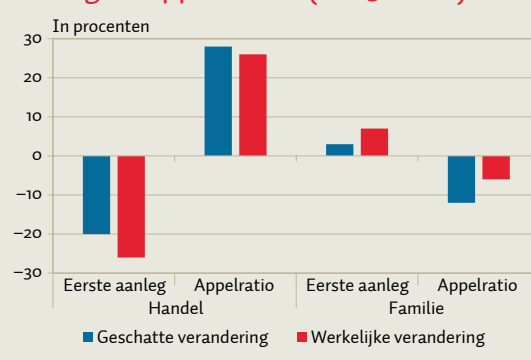
De meest relevante economische controlevariabelen blijken het aantal werklozen en het aantal zelfstandigen per hoofd van de bevolking te zijn. De meest relevante demografische controlevariabelen zijn de omvang van de bevolking van 20-65 jaar, het aantal jonge paren en het aantal overledenen. Bij de overige maatschappelijke indicatoren spelen het aantal verkochte woningen en de prijs van commerciële rechtskundige diensten een rol, en bij de effecten van wijzigingen in wet- en regelgeving bleek in sommige typen zaken onder andere de wijziging van het ontslagrecht en de wijziging van de bij de tegenpartij te claimen incassokosten van belang.

LITERATUUR

Croes, M.T., J. van der Schaaf, F.P. van Tulder et al. (2017) *Evaluatie Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging*. Den Haag: WODC en Raad voor de rechtspraak, cahier 2017-9.  
 Kramer, X.E., M.L. Tuil en I. Tillema (2012) *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, Erasmus Universiteit/ministerie van Veiligheid en Justitie, 76.  
 Memorie van Toelichting (2008) *Invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken*. Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nr. 3.  
 Tulder, Frank van (2014) *In de schaduw van de rechter: individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*. Research Memorandum 2014/4. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Groei instroom zaken in eerste aanleg en appelratio's (2009-2012)

FIGUUR 2



Ook het beroep op de appelrechter blijkt prijsgevoelig; de prijselasticiteiten zijn hier zelfs hoger dan bij zaken in eerste aanleg. De schatting van de prijselasticiteit bedraagt bij het totaal van handelszaken in hoger beroep -0,7 à -0,9, bij familiezaken is die -0,6 à -0,7. Bij handelszaken in appel komt een bovengemiddelde prijsgevoeligheid aan het licht bij zaken met onbepaald financieel belang. Bij zaken met groot financieel belang lijkt de prijsgevoeligheid minder, maar niet afwezig. De analyse bij familiezaken in appel laat een prijsgevoeligheid zien bij twee typen zaken: bij curatele en bij gezag en omgang.

EFFECT OP HET BEROEP OP DE RECHTER

Door de geschatte prijselasticiteit te combineren met de opgetreden verandering in de reële tarieven kunnen we een groot deel van de verandering in instroom verklaren. Figuur 2 zet de modelvoorspelling af tegen de daadwerkelijke ontwikkeling. De verandering van de tarieven verklaart in alle gevallen de richting van de ontwikkeling van de instroom of de appelratio goed. Bij handelszaken in eerste aanleg vond een daling van 26 procent plaats, terwijl op grond van de stijging van griffierechten 20 procent te verwachten was (zie ook kader 2). De appelratio bij handelszaken steeg met 26 procent, terwijl de ontwikkeling van griffierechten 28 procent deed verwachten. Overigens: doordat het aantal zaken in eerste aanleg fors daalde, daalde het absolute aantal handelszaken in hoger beroep ook nog enigszins, ondanks de stijging van de appelratio.

Bij familiezaken spelen andere factoren een grotere rol. In eerste aanleg was er gemiddeld geen sprake van grote wijzigingen in de tarieven van het griffierecht. Die hebben daarmee ook nauwelijks invloed op de instroom gehad. Dat is wel het geval bij familiezaken in hoger beroep, waarbij de stijging van de tarieven de appelratio drukte.

In het kort

- ▶ Door een verandering in het stelsel zijn de griffierechtstarieven overwegend gestegen.
- ▶ Het beroep op de rechter blijkt behoorlijk prijsgevoelig, met prijselasticiteiten tussen -0,3 en -0,7.
- ▶ De prijsgevoeligheid is hoger voor zaken met een gering financieel belang.



# Scholing zzp'ers heeft geen effect op bedrijfsresultaten

Steeds meer Nederlanders zijn werkzaam als zzp'er. Het is opvallend dat zij minder tijd aan scholing dan werknemers. Scholing kan immers belangrijk zijn om het menselijk kapitaal op peil te houden. Welk effect heeft dat op hun ondernemingsresultaten?

## BRAM HOGENDOORN

Onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

## WIM GROOT

Hoogleraar aan de UvA en de Universiteit Maastricht

## HENRIËTTE MAASSEN VAN DEN BRINK

Hoogleraar aan de UvA

**D**e Nederlandse overheid stimuleert zelfstandigheid en ondernemerschap met behulp van belastingregelingen, behoud van het recht op bepaalde uitkeringen tijdens de startfase van de onderneming, en relatief lage administratieve lasten (CPB, 2010). Evenals verschillende buitenlandse overheden beoogt zij hiermee meer ondernemerschap, een flexibelere arbeidsmarkt en meer werkgelegenheid te realiseren.

Mede daardoor is het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) de afgelopen decennia meer dan verdubbeld. Waren er in 1996 in Nederland nog slechts 330.000 mensen voornamelijk werkzaam als zzp'er (CBS, 2014), tegen 2016 was dit aantal gegroeid tot 890.000 (CBS Stat-Line). Als aandeel in de werkzame beroepsbevolking betekent dit een groei van 6,2 naar 12,5 procent.

Net als voor werknemers, kan het voor zzp'ers belangrijk zijn om het menselijk kapitaal op peil te houden door middel van scholing. Onderzoek onder werknemers heeft laten zien dat scholing leidt tot hoger loon. Geschat wordt dat de gemiddelde bedrijfsgerelateerde cursus tot een loonsverhoging van 2,6 procent leidt (Haelermans en Borghans, 2012). Als een bedrijfsgerelateerde cursus net zo lang zou duren als een jaar schoolonderwijs, dan zou het rendement zelfs uitkomen op 30,4 procent.

Afgezet tegen deze bevindingen, is het opvallend dat zzp'ers substantieel minder tijd aan scholing besteden dan werknemers. In 2014 had 36 procent van de zelfstandigen werkgerelateerde scholing gevolgd in de twee voorafgaande jaren, tegen 41 procent van de werknemers (SCP, 2016). Een mogelijke oorzaak van dit verschil is dat zelfstandigen minder baat hebben bij scholing. Ook het feit dat zelfstandigen zelf voor de kosten moeten opdraaien, kan een reden zijn waarom zij zich minder vaak laten scholen.

In tegenstelling tot werknemers, is er niettemin weinig bekend over de effecten van scholing wat betreft zzp'ers.

Literatuuronderzoek uit geïndustrialiseerde landen laat zien dat scholing middelgrote, positieve effecten heeft op ondernemingsuitkomsten (Martin et al., 2013; Sluis et al., 2008; Unger et al., 2011). De onderzochte studies zijn echter niet experimenteel van aard, waardoor er niet met zekerheid is vast te stellen of de gevonden effecten een causaal verband weergeven. Uit literatuuronderzoek onder (quasi-)experimentele studies in ontwikkelingslanden blijkt dan ook dat scholing nauwelijks effect heeft (Cho en Honorati, 2014; Grimm en Paffhausen, 2015). Het nadeel van deze laatste studies is dan weer dat de arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden niet te vergelijken is met die in geïndustrialiseerde landen.

## SELECTIE VAN BESTAAND ONDERZOEK

Om meer inzicht te krijgen in de effecten van scholing voor zzp'ers, voeren we een literatuuronderzoek uit, bestaande uit een systematisch overzicht van reeds uitgevoerde studies. We richten ons daarbij alleen op (quasi-)experimentele studies uit geïndustrialiseerde landen.

Scholing is breed gedefinieerd en omvat zowel formeel schoolonderwijs als ondernemerscursussen. De uitkomsten zijn ook breed gedefinieerd en omvatten de winst uit onderneming, inkomen en groei in termen van personeel. We richten ons niet op de overlevingskansen van het bedrijf, omdat beëindiging van een onderneming niet altijd duidt op een gebrek aan succes. Om in aanmerking te komen voor het literatuuronderzoek, moet de studie experimenteel of quasi-experimenteel van aard zijn, betrekking hebben op een land in de EU of OESO, en vóór 2017 gepubliceerd zijn in een Engelstalig vakblad met *peer review*. In principe bestaan alle steekproeven in de geselecteerde publicaties alleen uit ondernemers zonder personeel, maar een enkele keer komt het voor dat een steekproef zowel zzp'ers als kleine ondernemers met personeel omvat. In eerste instantie zijn er 129 publicaties geselecteerd, waarvan er uiteindelijk 21 voldoen aan onze criteria.

## BESCHRIJVING VAN DE GEVONDEN PUBLICATIES

De geselecteerde publicaties zijn zeer divers. Doelgroepen van de studies vallen ruwweg uiteen in drie categorieën, namelijk reeds actieve kleine ondernemers, werklozen en mensen die minder uren werken dan ze zouden willen of op

Dit artikel is gebaseerd op Hogendoorn et al. (2017). De bronvermeldingen van de artikelen die zijn meegenomen in het literatuuronderzoek staan bij de online versie van dit artikel.

een te laag niveau (*underemployment*), en middelbare scholieren. De scholingsmaatregelen bestaan ook uit drie globale categorieën, namelijk bedrijfstraining en bedrijfsadvies, formeel onderwijs, en ondernemerschapsonderwijs. De meest voorkomende uitkomstmaat is het inkomen, gevolgd door bedrijfsresultaat en groei van het personeelsbestand.

In ongeveer de helft van de publicaties wordt onderzocht of effecten verschillen per doelgroep. Verrassend genoeg worden de duur en intensiteit van de interventies vaak niet expliciet genoemd. Dit maakt het moeilijker om de interventies te vergelijken. De meeste studies maken gebruik van instrumentele variabelen, hoewel andere

methoden ook voorkomen. Nametingen vinden plaats tussen één jaar en zestien jaar na dato. De steekproefgrootte varieert sterk.

### RESULTATEN

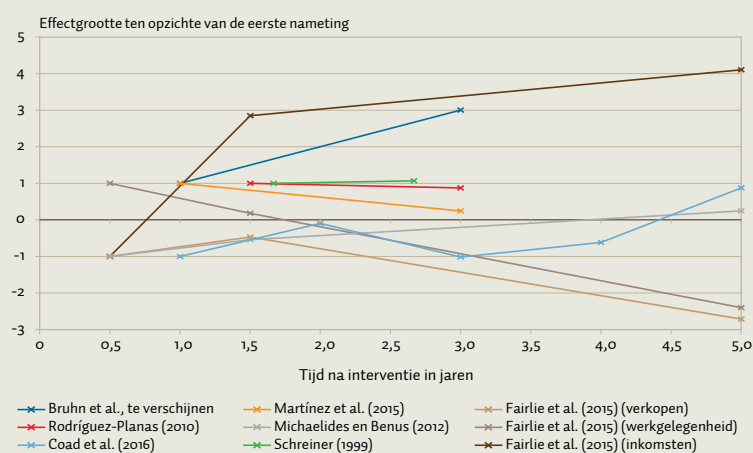
Het voornaamste resultaat is dat de meeste studies geen statistisch significant effect vinden (tabel 1). Scholing lijkt dus geen effect te hebben op het bedrijfsresultaat, het inkomen of het personeelsbestand. En waar wel een effect wordt gevonden, is dit zwak of zeer zwak. In één studie wordt er zelfs een negatief effect gevonden; bedrijfstraining leidt in dat geval tot een lager inkomen.

Uitgesplitst naar interventietype, zijn de resultaten als volgt. De enige studie naar ondernemerschapsonderwijs op een middelbare school vindt geen effect op het ondernemersinkomen zestien jaar na de interventie. Bedrijfstraining en bedrijfsadvies lijken ook nauwelijks effecten te hebben. Alleen formeel onderwijs komt consistent naar voren als een effectieve maatregel, met een positief effect op het inkomen en het bedrijfsresultaat. Toch zijn ook deze effecten klein. Bovendien dient te worden opgemerkt dat studies naar formeel onderwijs grotere steekproeven gebruiken, waardoor de kans op het vinden van een statistisch significant effect groter is.

We vinden geen aanwijzingen voor effectverschillen tussen doelgroepen, noch voor de rol van de interventieduur. Dit heeft enerzijds te maken met het kleine aantal opgenomen publicaties en anderzijds met de onvolledige informatieverstrekking door de onderzoekers.

Idealiter hebben interventies langdurig positieve effecten. Anderzijds zou het enige tijd kunnen duren voordat

Verandering van effectgrootte na verloop van tijd **FIGUUR 1**



Bron: Hogendoorn et al. (2017)

### Interventies en uitkomsten

TABEL 1

Auteurs	Doelgroep	Interventie	Bedrijfsresultaat	Personeelsbestand	Inkomen	Methode	Steekproefgrootte
Elert et al., 2015	Middelbare scholieren	Ondernemerschapsonderwijs			o	Matching	211.754
Bruhn et al., te verschijnen	Ondernemers	Bedrijfstraining en -advies	o	+		RCT	285
Coad et al., 2016	Startende ondernemers	Bedrijfstraining en -advies	o			Matching	1.565
Georgiadis en Pitelis, 2014	Ondernemers	Bedrijfstraining en -advies	o			RCT	430
Fairlie et al., 2015	Startende ondernemers	Bedrijfstraining en -advies	o	o	o	RCT	2.795
Fajnzylber et al., 2009	Ondernemers	Bedrijfstraining en -advies			o	Matching	4.480
Martínez et al., 2015	Werklozen en underemployed	Bedrijfstraining en -advies			o	RCT	1.336
Meager et al., 2003	Werkloze jongeren	Bedrijfstraining en -advies			-	Matching	377
Michaelides en Benus, 2012	Startende ondernemers	Bedrijfstraining en -advies			o	RCT	2.979
Rodríguez-Planas, 2010	Underemployed en net afgestudeerden	Bedrijfstraining en -advies			o	Matching	1.311
Rodríguez-Planas en Benus, 2010	Underemployed en net afgestudeerden	Bedrijfstraining en -advies			o	Matching	1.311
Schreiner, 1999	Werklozen	Bedrijfstraining en -advies			o	RCT	1.365
Grilli et al., 2014	Ondernemers	Formeel onderwijs	o			IV	338
Iversen et al., 2011	Ondernemers	Formeel onderwijs	+			IV	26.116
Iversen et al., 2016	Ondernemers	Formeel onderwijs	+			IV	49.598
Parker en Van Praag, 2006	Ondernemers	Formeel onderwijs	+			IV	370
Fossen en Büttner, 2013	Ondernemers	Formeel onderwijs			x	IV	66.389
García-Mainar en Montengua-Gómez, 2005	Ondernemers	Formeel onderwijs			+	IV	6.528
Tokila en Tervo, 2011	Ondernemers	Formeel onderwijs			+	IV	11.359
Van Praag et al., 2013	Ondernemers	Formeel onderwijs			+	IV	1.052
Williams, 2003	Ondernemers	Formeel onderwijs			o	IV	176

+ positief effect, o niet significant, - negatief effect, x significantie niet beschikbaar.  
RCT = gerandomiseerd onderzoek met controlegroep, IV = instrumentele variabelen.

Bron: Hogendoorn et al. (2017)

de interventies effect sorteren. Daarom bekijken we of de effecten toenemen, aanhouden of afzwakken met het verstrijken van de tijd. Hiervoor gebruiken we de studies waarin meerdere vervolgmetingen zijn uitgevoerd. De effectgrootte tijdens de eerste nameting krijgt waarde +1 bij een positief effect en waarde -1 bij een negatief effect. We delen, voor iedere studie, de effectgrootte door de studie-specifieke effectgrootte tijdens de eerste nameting. Ten gevolge hiervan is de effectgrootte tijdens de eerste nameting altijd 1, en geven latere effectgroottes de relatieve verandering weer. Daarbij wordt er geen rekening gehouden met statistische significantie. De resultaten wijzen niet in een duidelijke richting. Er zijn studies waarin het effect toeneemt, waarin het effect afneemt, en waarin het effect omkeert (figuur 1).

### KOSTENEFFECTIVITEIT

Gegeven dat scholing geld kost, is de kosteneffectiviteit onder de loep genomen. Dit is gedaan door de hoeveelheid gevolgde scholing in de onderzoeksgroep te vergelijken met de controlegroep. Enerzijds is het mogelijk dat niet iedereen in de onderzoeksgroep de beoogde scholing heeft gevolgd. Anderzijds is het mogelijk dat personen in de controlegroep elders scholing hebben gevolgd, buiten het experiment om. Hoe kleiner het verschil in gevolgde scholing tussen beide groepen, des te ineffectiever is de interventie. Blijkbaar is de interventie dan niet nodig om zzp'ers aan te zetten tot het volgen van scholing. Op basis van het kleine aantal studies dat hier voldoende informatie over verstrekt, lijkt de *deadweight loss* inderdaad substantieel te zijn. Wij schatten dat 19 tot 74 procent van de middelen voor scholing naar zzp'ers gaat die ook zonder deze subsidie scholing hadden gevolgd.

### CONCLUSIE

Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar de effecten van scholing onder zzp'ers. Uit bestaande (quasi-)experimentele publicaties over zzp'ers uit geïndustrialiseerde landen, kan niet worden geconcludeerd dat scholing tot betere ondernemingsuitkomsten leidt. Bovendien lijken de bestudeerde maatregelen samen te gaan met een grote *deadweight loss*, en dus met een verspilling van middelen. Eerdere evaluaties van soortgelijke maatregelen voor werklozen en kleine werkgevers kwamen tot schattingen in dezelfde orde van grootte (Abramovsky et al., 2005; Devins en Johnson, 2003; Hidalgo et al., 2014).

Indien de geselecteerde publicaties een goede weergave zijn van de daadwerkelijke effecten, dient er een verklaring te worden gezocht voor de zwakke effecten. Een eerste mogelijke verklaring is dat scholingsmaatregelen niet

genoeg inspelen op de specifieke behoeftes van de zzp'er. Een andere mogelijkheid is dat de maatregelen te kort duren om effect te sorteren. Daarnaast zou de selectie van deelnemers aan sommige interventies ervoor gezorgd kunnen hebben dat alleen de minst bekwame zzp'ers deelnemen. Het is evenwel mogelijk dat scholing hoge alternatieve kosten met zich meebrengt, zoals het verlies van klanten. Tevens zou het kunnen dat zzp'ers impliciete contracten aangaan met hun opdrachtgevers. Wellicht worden zij door hun opdrachtgevers gescreend, waarbij extra scholing een signaal van onkunde afgeeft. Deze en andere verklaringen kunnen in de toekomst verder worden onderzocht. Gezien de steeds grotere rol van het zzp-schap op de Nederlandse arbeidsmarkt, hopen wij dat ons literatuuronderzoek daar een eerste aanknopingspunt voor biedt.

### LITERATUUR

- Abramovsky, L., E. Battistin, E. Fitzsimons et al. (2005) The impact of the employer training pilots on the take-up of training among employers and employees. *Institute for Fiscal Studies Research Report*, RR694.
- CBS (2014) *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*. Den Haag/Heerlen: CBS. Te vinden op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Cho, Y. en M. Honorati (2014) Entrepreneurship programs in developing countries: a meta regression analysis. *Labour Economics*, 28, 110–130.
- CPB (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*. Den Haag: CPB. Te vinden op [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).
- Devins, D. en S. Johnson (2003) Training and development activities in SMEs: some findings from an evaluation of the ESF Objective 4 programme in Britain. *International Small Business Journal*, 21(2), 213–228.
- Grimm, M. en A.L. Paffhausen (2015) Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries. *Labour Economics*, 32, 67–85.
- Haelermans, C. en L. Borghans (2012) Wage effects of on-the-job training: a meta-analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 50(3), 502–528.
- Hidalgo, D., H. Oosterbeek en D. Webbink (2014) The impact of training vouchers on low-skilled workers. *Labour Economics*, 31, 117–128.
- Hogendoorn, B., W. Groot en H. Maassen van den Brink (2017) *Human capital and entrepreneurial performance in industrialized countries: a systematic review of (quasi-)experimental studies*. TIER Working Paper, 17/05.
- Martin, B.C., J.J. McNally en M.J. Kay (2013) Examining the formation of human capital in entrepreneurship: a meta-analysis of entrepreneurship education outcomes. *Journal of Business Venturing*, 28(2), 211–224.
- SCP (2016) *Aanbod van arbeid*. Den Haag: SCP. Te vinden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).
- Sluis, J. van der, M. van Praag en W. Vijverberg (2008) Education and entrepreneurship selection and performance: a review of the empirical literature. *Journal of Economic Surveys*, 22(5), 795–841.
- Unger, J.M., A. Rauch, M. Frese en N. Rosenbusch (2011) Human capital and entrepreneurial success: a meta-analytical review. *Journal of Business Venturing*, 26(3), 341–358.

### In het kort

- ▶ Het aantal zzp'ers is toegenomen, maar zzp'ers doen relatief weinig aan scholing.
- ▶ Het is niet bewezen dat scholing van zzp'ers tot betere ondernemingsuitkomsten leidt.
- ▶ Scholing-bevorderende maatregelen hebben een grote *deadweight loss*.

# Reactie: De Corporate governance code moet zich richten op waardecreatie

Het tweede deel van de *ESB*-zomerserie (2017) over ondernemingsbestuur richt zich op de vraag hoe de *Corporate governance code* goed bestuur kan bevorderen. Opvallend genoeg ontbreken hierin echter inzichten uit het vakgebied ondernemingsbestuur zelf.

**HANS STRIKWERDA**  
Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en management-consultant

Ondernemingsbestuur (*business administration, administrative behavior*) bestaat uit verschillende onderdelen, die in de Nederlandse *Corporate governance code* nauwelijks expliciet aan de orde komen: het bepalen van de constitutie van de onderneming, vooruitkijken, doelen stellen en de strategie formuleren, het organiseren van de onderneming, leidinggeven aan medewerkers, coördinatie van de activiteiten van de onderneming en het beoordelen van de prestaties van de onderneming en de onderdelen daarvan tegen doelstelling en ontwikkeling, en verantwoording afleggen (Fayol, 1918; Strikwerda, 2014). De Code baseert zich echter vooral op inzichten uit de corporategovernance-literatuur. Deze richt zich met name op het gedrag van bestuurders: het disciplineren van bestuurders, bestuurders ingebed houden in maatschappelijke verhoudingen, het vooraf corrigeren van specifieke bestuursbesluiten, bestuurders ter verantwoording houden, bestuurders beoordelen, belonen en ontslaan (Polanyi, 1944; Shleifer en Vishny, 1997; Tirole, 2006).

Daarbij is de Code gebaseerd op inzichten en normen uit de Tweede Industriële Revolutie, waardoor bestuurders hem als ritueel ervaren. De Code zou bestuurders juist moeten helpen om te gaan met de actuele uitdagingen van het huidige ondernemingsbestuur, zoals het stimuleren van duurzame waardecreatie en innovatie gebaseerd op de huidige kenniseconomie (Schwab, 2016).

In de Code uit 2016 staat aandacht voor langetermijn-waardecreatie centraal, gebaseerd op het inzicht dat dit

beter is voor het algemeen maatschappelijk belang, een evenwichtige groei, arbeidsparticipatie en stabiliteit, maar de Code is niet expliciet over wat er met waardecreatie wordt bedoeld. Velen zullen denken aan aandeelhouderswaarde, maar vanuit een maatschappelijk perspectief is de door de onderneming te creëren waarde het verschil tussen de maximale *willingness to pay* enerzijds en de *costs of resources* anderzijds. Om de waardecreatie te maximaliseren is het dus nodig dat de *willingness to pay* verhoogd wordt, bijvoorbeeld door middel van productinnovatie, en de *costs of resources* worden verlaagd. Dit tweede kan door middel van efficiëntiemaatregelen en niet-technologische innovatie. Vanuit het vakgebied ondernemingsbestuur wordt daarom keer op keer het belang van innovatie benadrukt. Het is een gemis dat de term 'innovatie' in de Code niet voorkomt. Men veronderstelt kennelijk dat betrokkenen hier geen steun voor nodig hebben. In het moderne ondernemingsbestuur is het echter cruciaal dat er voldoende aandacht uitgaat naar innovatie, in het bijzonder naar niet-technologische innovatie.

## INNOVATIE

Om innovatie te stimuleren zijn investeringen cruciaal, met name in immateriële activa. De internationale boekhoudregels staan echter niet toe om immateriële investeringen te activeren. Dit kan ervoor zorgen dat er onvoldoende in geïnvesteerd wordt. Omdat de boekhoudregels voorlopig niet aangepast zullen worden, ligt er een verantwoordelijkheid bij corporate governance om de bestuurders te ondersteunen die investeringen doen die maatschappelijk-economisch noodzakelijk zijn en om hen in staat stellen zich te verweren tegen verouderde boekhoudregels, tegen de te grote invloed van de registeraccountant, en tegen investeerders die kortzichtig zijn, die het ontbreekt aan verantwoordelijkheidsgevoel jegens de samenleving of die kennis en inzicht ontberen. Een *fundamental investor* die wil beoordelen of voorgespiegelde toekomstige kasstromen ook zullen wor-

den gerealiseerd, kijkt niet alleen naar de kwaliteit van het bestuur, de organisatie, de strategie en de uitvoering van de strategie, maar let vooral ook op of investeringen in *menselijk kapitaal* en *informatie- en organisatiekapitaal* prioriteit hebben boven investeringen in materiële activa (Helfat en Peteraf, 2015; Kaplan en Norton, 2004; 2008; Van Ark et al., 2009). Ook de raad van commissarissen zou hiernaar moeten kijken – en de Code zou dit moeten noemen.

### Menselijk kapitaal

De Code zou bestuurders moeten helpen om ondernemingen zo te organiseren dat zij optimaal gebruikmaken van de factor menselijk kapitaal. Het proces van de allocatie van resources in de onderneming is het meest kritieke bestuursproces om waardecreatie op de lange termijn te realiseren (Burgelman, 2002; Christensen, 1997; Jensen, 2003; McGrath en Macmillan, 2013; Sull, 2005). Bij dit proces is de betrokkenheid van werknemers essentieel omdat hun menselijk kapitaal kan helpen om resources optimaal te alloceren: bottom-up in plaats van top-down. De betrokkenheid van werknemers in de ontwikkeling van de strategie is daarom sinds de jaren zestig vanuit de Chicago School altijd de norm geweest in ondernemingsbestuur (Bower, 1986).

De betrokkenheid van werknemers bij de allocatie van resources is echter in de verdrinking gekomen doordat de financiële functie binnen ondernemingen toenemende macht heeft gekregen, onder invloed van de kapitaalmarkt. Het *bottom-up* resource allocatieproces werd met een sterkere rol voor de CFO verengd tot eerst een kapitaalallocatieproces en daarna tot een budgetproces gebaseerd op financiële prestaties, waarbij de oorspronkelijke functie van het delen van kennis en benutten van menselijk vernuft werd gefrustreerd. Het gevolg was dat in het bijzonder Amerikaanse, anders dan bijvoorbeeld Duitse of Japanse, ondernemingen in de jaren tachtig over-investeerden in materiële activa en overnames, en onder-investeerden in immateriële activa als menselijk kapitaal, met als gevolg grote schade voor de Amerikaanse economie (Porter en Wayland, 1992). Amerikaanse ondernemingen hebben dit in de jaren negentig goeddeels gecorrigeerd, maar in Nederland dalen de investeringen in menselijk kapitaal sinds 2000 (Van Ark en Jäger, 2010; Van Rooijen-Horsten et al., 2008). Hierdoor staat de aandacht voor de lange termijn onder druk en worden innovatie en aanpassing aan veranderende omstandigheden gefrustreerd. In een code dient de aandacht voor de lange termijn dan ook te worden benadrukt.

De Code lijkt echter impliciet nog steeds uit te gaan van het concept van de onderneming zoals die ontstond rond 1900 – hij veronderstelt dat ondernemingen waarde creëren op basis van fysieke activa en gecodificeerde kennis, dat kapitaal en arbeid gescheiden zijn en dat ondernemingen sterk geïntegreerd zijn (Chandler, 1977; Rajan en Zingales, 2000; Zingales, 2000). Hij benadrukt bijvoorbeeld risicobeheer en controlesystemen. Het risico daarvan is dat daardoor wordt vastgehouden aan bestuursinstrumenten (bijvoorbeeld gericht op de organisatiestructuur en gebruikmakend van *command & control*) die een optimale benutting van de factor menselijk kapitaal als productiefactor belemmeren. Dit staat de informatieverwerkende capa-

citeit van de onderneming in de weg (Hayek, 1945), met als gevolg dat de organisatie de complexiteit mist die nodig is voor groei in de huidige economie. De trage groei van de arbeidsproductiviteit en de toename van stress en burn-out zouden te maken kunnen hebben met het vasthouden aan verouderde bestuursinstrumenten (Ipsen en Jensen, 2012; Stiglitz en Greenwald, 2014).

## Bestuurders ervaren de Code als ritueel

### Informatie- en organisatiekapitaal

Innovatie wordt gestimuleerd door niet alleen in kennis te investeren, maar ook in informatiekapitaal en organisatiekapitaal. Informatie maakt in de moderne economische theorie deel uit van de kapitaalbasis van de onderneming, wat ertoe noodzaakt daarin te investeren om de waarde van die informatie te maximaliseren en de informatieverwerkende capaciteit van de onderneming te maximaliseren (Arrow, 1974). Hiertoe zijn er in het ontwerp van de organisatie specifieke maatregelen nodig om de interactie tussen kenniswerkers te faciliteren (Bower, 2003; Foss en Michailova, 2009). Dit is belangrijk voor langetermijnwaardecreatie omdat kenniswerkers over niet-codificeerbare, persoonsgebonden kennis beschikken waarbij innovatie ontstaat door interactie. Het gaat hierbij om maatregelen in de materiële organisatie die buiten de conventionele bestuursinstrumenten liggen, zoals het organiseren van *end-to-end*-processen (organisatiekapitaal) en het organiseren van informatie buiten de structuur van de interne organisatie van de onderneming om. IBM geeft van dat laatste sinds de jaren negentig een voorbeeld door één wereldwijd grootboekstelsel in te voeren, waardoor alle medewerkers toegang kregen tot alle data zonder dat managers van nationale organisaties hier zeggenschap over hadden.

De Code besteedt aan informatie slechts aandacht in relatie tot de jaarrekening en toezicht, maar besteedt geen enkele aandacht aan de rol van de organisatie met betrekking tot informatie, zoals nodig voor de langetermijnwaardecreatie. Wel stelt de Code dat ondernemingen zich op de lange termijn moeten richten middels een visie, een strategie en een daarop gerichte cultuur. Gezien de noodzaak van maatregelen in de materiële organisatie is het noemen van cultuur ronduit misleidend – al kan het zo zijn dat bedrijven materiële maatregelen uit concurrentieoverwegingen verhullen onder de term ‘cultuur’. De raad van commissarissen moet dan ook toezien op die aanpassingen in de materiële organisatie, niet op cultuur.

### EFFICIËNTIE

Naast innovatie is ook het stimuleren van efficiëntie van belang. De belangrijkste bestuursinstrumenten om efficiëntie te verbeteren worden gevormd door de technieken

van Total Quality Management Lean Six Sigma (TQM LSS). TQM LSS is gebaseerd op wetenschappelijke methoden (uit de vakgebieden *industrial engineering*, wiskunde en *organizational behavior*) en gericht op verhoging van de intrinsieke arbeidsproductiviteit (Jensen, 1998). TQM LSS vergt toekenning van niet-hiërarchische beslissingsrechten. Uit onderzoek blijkt er een duidelijk verband tussen efficiency van ondernemingen en kennis van TQM LSS bij bestuurders (Bloom et al., 2011; Bloom en Van Reenen, 2007; 2010). De consequentie van dit gegeven voor de Code zou moeten zijn dat in de beoordeling en beloning van bestuurders de efficiëntie van de onderneming meegewogen zou moeten worden.

### BEST PRACTICES

Terwijl de Code dus meer aandacht zou moeten hebben voor het stimuleren van innovatie en efficiëntie, zou hij juist minder moeten leunen op het idee dat bestpracticebepalingen tot goed bestuur leiden. Het Nederlandse systeem voor corporate governance is gecodificeerd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in de vorm van open normen, en de Code beoogt aan die open normen een nadere invulling te geven door middel van principes en best practices van bedrijven met de meest efficiënte organisatie.

## De Code zou minder moeten leunen op het idee dat bestpractice-bepalingen tot goed bestuur leiden

Maar de best practices in de Code van 2016 zijn niet zo best. De vraag is wat de bron van die best practices is: ze liggen buiten de kennisdomeinen van de accountant en de jurist. Er zou gebruikgemaakt moeten worden van inzichten uit *organizational behavior*, *administrative behavior*, de moderne economie en de complexiteitstheorie (Hidalgo, 2015; Hidalgo en Hausmann, 2009).

De neiging is sterk om bestaande managementmodellen als voorbeeld te stellen voor goed bestuur, maar deze modellen zijn typisch tijd- en situatie-gebonden. Bovendien zijn deze technieken onderworpen aan het gegeven van reflexiviteit: de modellen zijn gebaseerd op een empirie die gewijzigd wordt door het handelen vanuit de managementmodellen, waardoor de modellen na enige tijd niet meer valide zijn. Dit blijkt onder andere uit boeken als *In search of excellence* en bijvoorbeeld ook uit de marktintroductie van de digitale cassette recorder door Philips begin jaren negentig: Philips introduceerde deze op grond van het marketingmodel van de cd, wat fout ging omdat die uitgang van een bestaande analoge muziekmarkt die juist door de cd begin jaren negentig geheel digitaal was geworden. Algemene managementmodellen zijn bovendien pro-

blematisch omdat zij veelal zijn ontstaan in een periode van dominantie van fysieke activa, gecodificeerde kennis en hoge kosten van informatie – aannames die voor steeds minder bedrijven opgaan.

Dit betekent niet dat er geen gebruik gemaakt kan worden van best practices. Volgens de OESO zijn de best practices op dit moment de zogeheten *frontier firms*, een betrekkelijk kleine groep bedrijven in de wereld, waarvan de arbeidsproductiviteit een factor tien hoger ligt dan die van het peloton (McGowan et al., 2015). Het zorgwekkende is dat er, volgens de OESO, geen kennisoverdracht plaatsvindt van die *frontier firms* naar het peloton, terwijl dit in de vorige eeuw wel het geval was. Het probleem is dus dat de best practices moeilijk te begrijpen zijn. Aan de hand van cases gepubliceerd door de Harvard Business School kunnen wel inzichten worden ontleend aan de praktijken van die *frontier firms*, maar die inzichten zijn niet goed gecodificeerd en lenen zich slecht voor populaire managementboeken, vanwege de daarvoor geldende redactieregels (verhalend, niet-technisch). Ook adviseurs zijn hier maar van beperkte waarde. Dit betekent dat de enige weg voor de bestuurder is om steeds te zoeken naar nieuwe modellen en praktijken (Martin, 2007).

Voor een governancecode betekent dit dat het vermelden van best practices er slechts op gericht kan zijn om betrokkenen te helpen noodzakelijke innovaties in bestuur, management en organisatie te realiseren en de overgang naar het nieuwe te faciliteren. Een governancecode is altijd een tijdsgebonden vertaling van wat maatschappelijk speelt en wat nodig is richting de bestuurder-ondernemer om de maatschappelijke taak van de onderneming – namelijk het op een duurzame en efficiënte wijze op de markt brengen van door de samenleving gevraagde producten en diensten – te realiseren (Cadbury, 1995; Landes et al., 2010). In plaats van normen te stellen, zou de code daarom een voortdurend innovatief streven moeten bevorderen.

### CONCLUSIE

Het ondernemingsbestuur is bij de vooroplopende ondernemingen de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. De aard van de activa verandert, van materieel naar immaterieel. De aard van kennis verandert, van gecodificeerd naar niet-gecodificeerd. De kosten van informatie dalen en informatie is nu tegelijkertijd kapitaalgoed, en input en output in de productiefunctie. Er is een verschuiving van zakelijke, objectieve transacties (*arm's-length transactions*) naar interacties. De onderneming creëert nu gedeelde waarde in een kennisecologie waarbij de werknemers zich minder laten voorschrijven, maar zelf drager zijn van kennis en leven in een snijpunt van meerdere culturen. Anders dan in de twintigste eeuw, loopt Nederland nu niet meer voorop in het begrip van en acceptatie van de nieuwe inzichten en praktijken. Maar dat kan Nederland zich niet veroorloven in een globaliserende wereld. Hoe succesvol managementpraktijken ook waren in de twintigste eeuw, het hieraan vasthouden vormt in deze tijd de grootste bron van risico's. Een governancecode heeft tot taak richting te geven aan noodzakelijke veranderingen in bestuur en bedrijfsvoering, en om bestuurders tot steun te zijn in het nemen van lastige beslissingen.

**LITERATUUR**

- Ark, B. van, J. Hao, C. Corrado en C. Hulten (2009) Measuring intangible capital and its contribution to economic growth in Europe. *EIB Papers*, 14(1), 62–93.
- Ark, B. van, en K. Jäger (2010) *Intangible capital in the Netherlands and its implications for future growth*. New York: The Conference Board.
- Arrow, K.J. (1974) *The limits of organization*. New York: Norton.
- Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun en J. van Reenen (2011) Management practices across firms and countries. *The Academy of Management Perspectives*, 26(1), 12–33.
- Bloom, N., en J. van Reenen (2007) Measuring and explaining management practices across firms and countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1351–1408.
- Bloom, N., en J. van Reenen (2010) Why do management practices differ across firms and countries? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1), 203–224.
- Bower, J.L. (1986) *Managing the resource allocation process*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bower, J.L. (2003) Building the Velcro organization: creating value through integration and maintaining organization-wide efficiency. *Ivey Business Journal*, 68(2), 1–10.
- Burgelman, R.A. (2002) Strategy as vector and the inertia of coevolutionary lock-in. *Administrative Science Quarterly*, 47(2), 325–357.
- Cadbury, A. (1995) *The company chairman* (2nd ed.). Hertfordshire: Director Books.
- Chandler, A.D. (1977) *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Christensen, C.M. (1997) *The innovators dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston: Harvard Business School Press.
- Fayol, H. (1918) *Administration industrielle et générale*. Parijs: Dunod [1999].
- Foss, N.J. en S. Michailova (2009) *Knowledge governance: processes and perspectives*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hayek, F. (1945) The use of knowledge in society. *American Economic Review*, XXXV(4), 519–530.
- Helfat, C.E. en M.A. Peteraf (2015) Managerial cognitive capabilities and the microfoundations of dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 36(6), 831–850.
- Hidalgo, C. A. (2015) *Why information grows: the evolution of order, from atoms to economies*. New York: Basic Books.
- Hidalgo, C. A., en R. Hausmann (2009) The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570–10575.
- Ipsen, C. en P.L. Jensen (2012) Organizational options for preventing work-related stress in knowledge-work. *International Journal of Industrial Ergonomics*, 42(4), 325–334.
- Jensen, M.C. (1998) *Foundations of organizational strategy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jensen, M.C. (2003) Paying people to lie: the truth about the budgeting process. *European Financial Management*, 9(3), 379–406.
- Kaplan, R.S. en D.P. Norton (2004) *Strategy maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. en D.P. Norton (2008) *The execution premium: linking strategy to operations for competitive advantage*. Boston: Harvard Business Press.
- Landes, D.S., J. Mokyr en W.J. Baumol (red.) (2010) *The invention of enterprise: entrepreneurship from ancient Mesopotamia to modern times*. Princeton: Princeton University Press.
- Martin, R.L. (2007) *The opposable mind: how successful leaders win through integrative thinking*. Boston: Harvard Business School Press.
- McGowan, M.A., D. Andrews, C. Criscuolo en G. Nicoletti (2015) *The future of productivity*. Parijs: OESO.
- McGrath, R. G., en I.C. Macmillan (2013) *Discovery-driven growth: A breakthrough process to reduce risk and seize opportunity*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Polanyi, K. (1944) *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press [2001].
- Porter, M.E. en R. Wayland (1992) Capital disadvantage: America's falling capital investment system. *Harvard Business Review*, 70(5), 65–82. Rajan, R.G. en L. Zingales (2000) *The governance of the new enterprise*. NBER Working Paper, 7958.
- Rooijen-Horsten, M. van, D. van den Bergen, M. de Haan et al. (2008) *Intangible capital in the Netherlands: measurement and contribution to economic growth*. Discussion Paper, o8016. Den Haag: CBS.
- Schwab, K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. World Economic Forum. Publicatie te vinden op [www.weforum.org](http://www.weforum.org).
- Shleifer, A. en R.W. Vishny (1997) A survey of corporate governance. *The Journal of Finance*, 52(5), 737–783.
- Stiglitz, J.E. en B.C. Greenwald (2014) *Creating a learning society: a new approach to growth, development, and social progress*. New York: Columbia University Press.
- Strikwerda, J. (2014) *Bespiegelingen over governance, bestuur, management en organisatie in de 21e eeuw*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Sull, D.N. (2005) No exit: the failure of bottom-up strategic processes and the role of top-down disinvestment. In: J.L. Bower en C.G. Gilbert (red.), *From resource allocation to strategy*. Oxford: Oxford University Press, 133–175.
- Tirole, J. (2006) *The theory of corporate finance*. Princeton: Princeton University Press.
- Zingales, L. (2000) In search of new foundations. *The Journal of Finance*, 55(4), 1623–1653.

**In het kort**

- ▶ De Corporate governance code zou bestuurders moeten helpen bij het creëren van waarde.
- ▶ Investerings in innovatie en efficiëntieverbeteringen zouden door de Code gestimuleerd moeten worden.
- ▶ Best practices zouden niet uit normen moeten bestaan, maar een voortdurend innovatief streven moeten bevorderen.



# Statistiek

## Ondernemingen veranderen nauwelijks van rechtsvorm ECONOMIE & SAMENLEVING

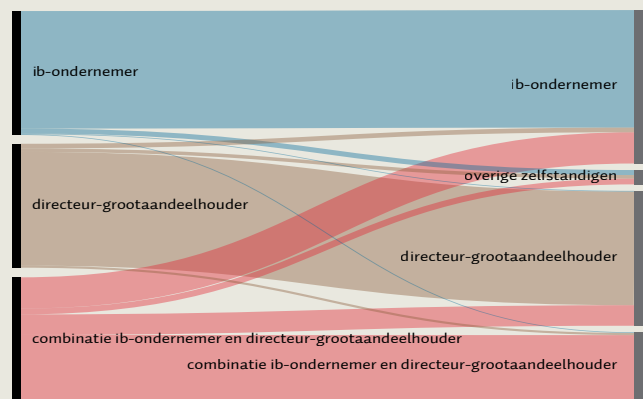
Er zijn verschillende redenen om als ondernemer voor een bepaalde rechtsvorm te kiezen. Verschillen in aansprakelijkheid en risico's, kosten van de rechtsvorm en overnameregels spelen een rol. Maar ook de belastingdruk kan een belangrijke overweging zijn. Er is veel aandacht voor de mogelijke verschillen in belastingdruk tussen ib- en vpb-ondernemers. Men is beducht voor een vlucht naar de bv om vpb-ondernemer te worden of vice versa. Met het verlagen van het vpb-tarief van 34 procent naar 25,5 procent tussen 2004 en 2007 is daarom ook de mkb-winstvrijstelling voor ib-ondernemers ingevoerd om de verschillen in belastingdruk te beperken.

De grote aandacht voor de verschillen tussen ib- en vpb-ondernemers zou kunnen suggereren dat ondernemers regelmatig hun rechtsvorm aanpassen. Volgens nieuwe gegevens van het CBS over personen met winstinkomen komt dit echter nauwelijks voor. De figuur toont de stromen van ib- en vpb-ondernemers, en ondernemers die beide combineren. Het overgrote deel, tussen de 92 en 95 procent, verandert in drie jaar niet van rechtsvorm. Van alle ib-ondernemers is na drie jaar slechts 0,6 procent directeur-grootaandeelhouder geworden en andersom is dit percentage 3,8 procent. Daarnaast kiest een redelijk groot deel vanuit een positie met zowel ib-winst als vpb-winst voor een van de twee.

Het verschil in belastingdruk tussen ib- en vpb-ondernemers hangt af van het inkomen. Voor ondernemers met een hoog inkomen is een bv fiscaal vaak aantrekkelijker en voor ondernemers met een laag inkomen de ib-onderneming. Het CPB onderzoekt momenteel in hoeverre demografische kenmerken van ondernemers en verschillen in belastingdruk de

keuze voor een rechtsvorm kunnen bepalen. Recent Amerikaans onderzoek laat zien dat persoonlijkheidskenmerken tussen beide typen ondernemers verschillen. Dit suggereert dat de kans dat ondernemers van rechtsvorm switchen beperkt is. Veel waarschijnlijker is dat deze keuze al eerder wordt gemaakt, bijvoorbeeld als beginnende ondernemers starten vanuit loondienst. ■ **ALI AOURAGH, NICOLE BOSCH EN ARJAN LEJOUR** (CPB)

### Stromen tussen typen ondernemers, in percentages van herkomst



Bron: Eigen berekeningen op basis van CBS Personen met inkomen als zelfstandige 2011-2014

## Omvang schaduwbanken in Nederland vrijwel onveranderd FINANCIËLE MARKTEN

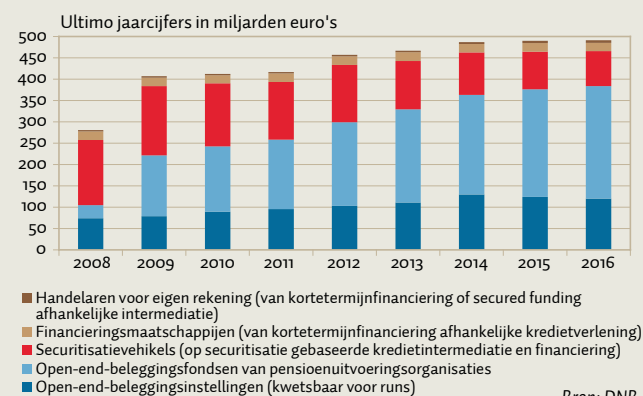
Vanwege mogelijke risico's voor de financiële stabiliteit worden de ontwikkelingen in schaduwbanken gemonitord. Schaduwbankieren is kredietverlening door financiële instellingen buiten het gereguleerde bankwezen, waarbij er sprake is van liquiditeits-transformatie, looptijdtransformatie of een financiële hefboom. Pensioenfondsen en verzekeraars zijn daarbij uitgezonderd, evenals instellingen die bij banken worden meegeconsolideerd. In Nederland bedroeg de omvang van het schaduwbankwezen in 2016 volgens internationale maatstaven van de Financial Stability Board (FSB) 491 miljard euro. Dat is 0,3 procent hoger dan in 2015 (figuur).

Bijna tachtig procent van het Nederlandse schaduwbankwezen betreft beleggingsinstellingen die in obligaties en leningen beleggen en kwetsbaar zijn voor het plotseling terugtrekken van gelden (zogenoemde *runs*) door hun investeerders. Omdat zij marktschokken teweeg kunnen brengen, vormen deze fondsen een systeemrisico. Daartoe worden met name open-end-obligatie-, hypotheek-, geldmarkt- en hedgefondsen gerekend. Hun balanstotaal nam in 2016 met twee procent toe tot 384 miljard euro. Daarbinnen traden echter grote verschillen op. Zo namen de hypotheekfondsen door de investeringen van pensioenfondsen met ruim vijftig procent toe tot 29 miljard euro, terwijl de obligatiefondsen daalden met twee procent tot 264 miljard euro. Overigens zijn hierin conform de FSB-definities ook beleggingsfondsen meegeteld die door pensioenuitvoerders zijn opgericht en waar diverse pensioenfondsen in deelnemen (264 miljard euro in 2016). Het daadwerkelijke risico op runs bij deze fondsen is gering vanwege hun specifieke aard. De op een na grootste schaduwbankcategorie vormen de securitisatie-

vehikels, die leningen verhandelbaar maken via uitgifte van obligaties. De dalende trend in de uitstaande omvang daarvan zette in 2016 door met een afname van zeven procent tot 81 miljard euro.

De twee andere categorieën zijn relatief klein in Nederland. De financieringsmaatschappijen, waaronder hypotheek- en consumptiefkredietverstrekkers, krompen met vier procent tot negentien miljard euro. De balansomvang van de effecten- en derivatenhandelaren voor eigen rekening, zoals 'high frequency traders', bedroeg zes miljard euro, maar nam in 2016 wel met vijftien procent toe. ■ **ERIC KLAAIJSEN EN PETER WIERTS** (DNB)

### Balansomvang Nederlands schaduwbankwezen



Bron: DNB



## Monetaire verkrapping komt dichterbij

MONETAIR

De ECB voert sinds de financiële crisis een zeer ruim monetair beleid. Daarbij zijn naast renteverlagingen ook andere instrumenten ingezet, zoals het verstrekken van goedkope leningen aan banken en het grootschalig opkopen van staatsleningen en ander kwalitatief hoogwaardig papier. Met het aanhoudende economische

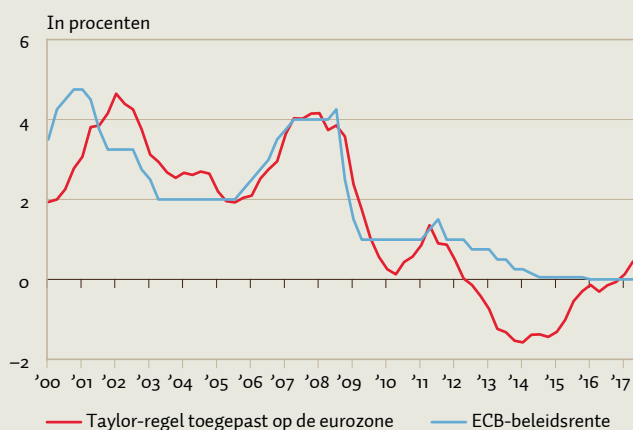
herstel in de eurozone is de discussie over de timing van monetaire verkrapping opgelaaid.

Uit de economische theorie kunnen we bepalen welk niveau de beleidsrente op dit moment zou moeten zijn, en dus of een renteverhoging al aan de orde is. Een instrument dat daarbij helpt, is de zogenaamde Taylor-regel. De formule voor de Taylor-regel die wij gebruiken is gebaseerd op de kerninflatie in het eurogebied en een maatstaf voor het onderpresteren van de economie in de eurozone ten opzichte van het economische potentieel.

In de figuur is de Taylor-regel toegepast op het eurogebied. De figuur laat zien dat de rente die door de Taylor-regel wordt voorgeschreven voor de periode 2005–2009 tamelijk nauwkeurig de werkelijke beleidsrente van de ECB volgt. Na medio 2011 gaan beide rentes steeds verder uit elkaar lopen. Doordat de economie in de eurozone in 2012 fors onderpresteert ten opzichte van haar potentieel, wordt de door de Taylor-regel voorgeschreven rente negatief. De ECB-beleidsrente zet eveneens een dalende trend in, maar stuit op een gegeven moment op de ondergrens van nulprocent.

Met het economische herstel dat zich in het voorjaar van 2014 inzette, kruipt de Taylor-regel-rente langzaam weer omhoog. De stijging van die rente sinds begin 2014 komt vooral doordat de economie in de eurozone dichterbij haar potentieel is gaan presteren. De kerninflatie is sinds 2014 redelijk stabiel. Momenteel bevinden beide rentes zich min of meer op hetzelfde niveau. Maar als de trendmatige stijging doorzet, komt een renteverhoging dus steeds dichterbij. ■ **THEO SMID** (ATRADIUS)

### Taylor-regel-rente versus ECB-beleidsrente



Noot: De Taylor-regel die wij bespreken is gebaseerd op F. Nechio (2011) Monetary policy when one size does not fit all. FRBSF Economic Letter, 13 juni, 2011.

Bron: Macrobond, Oxford Economics, OESO, ECB

## Schatkistbankieren verlaagt de EMU-schuld

OPENBARE FINANCIËN

Het geïntegreerd middelenbeheer, beter bekend als schatkistbankieren, houdt in dat instellingen publieke middelen risico-arm aanhouden in de schatkist van het Rijk. Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), decentrale overheden, sociale fondsen en agentschappen zijn voorbeelden van verplichte deelnemers aan schatkistbankieren. Binnen de groep van RWT's kunnen onderwijsinstellingen en verzelfstandigde rijksmusea vrijwillig kiezen voor deelname.

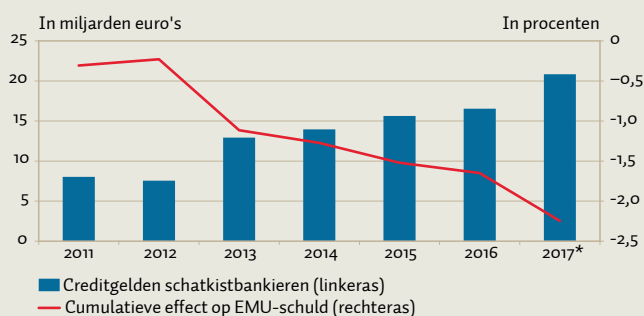
Hoewel het niet de voornaamste doelstelling is, verlaagt schatkistbankieren de omvang van de EMU-schuld. Creditgeld, aangehouden in de schatkist, verlaagt de financieringsbehoefte van het Rijk en hierdoor hoeft

het minder op de kapitaalmarkt te lenen. Dit creditgeld zorgt wel voor het ontstaan van verplichtingen en vorderingen tussen het Rijk en deelnemers. Deze verplichtingen en vorderingen tellen alleen niet mee voor de EMU-schuld, aangezien beide partijen onderdeel zijn van de collectieve sector. Sommige deelnemers kunnen naast het aanhouden van creditgeld ook lenen bij de schatkist. Deze leningen behoren tot de EMU-schuld, ongeacht of deze zijn verstrekt door het Rijk of door een bank. Het effect van schatkistbankieren op de EMU-schuld kan dus geanalyseerd worden door alleen te kijken naar de hoeveelheid creditgeld.

In de figuur is te zien hoe de hoeveelheid creditgeld zich heeft ontwikkeld sinds 2011. Opvallend is de stijging in de omvang van creditgelden met ongeveer 5,5 miljard euro in 2013. Deze stijging werd veroorzaakt door het verplichten van decentrale overheden tot deelname aan schatkistbankieren in 2013. Na 2013 is een geleidelijke toename te zien tot ruim twintig miljard euro eind juli 2017, onder andere veroorzaakt door de instroom van gelden uit beleggingen van decentrale overheden die vrijvallen en door een stijgend aantal deelnemers.

Door de invoering van de verplichte deelname van decentrale overheden neemt het cumulatieve effect van de toename van het creditgeld ten opzichte van het bbp met bijna één procentpunt toe in 2013. Ook na 2013 is te zien dat schatkistbankieren jaarlijks een verlagend effect op de EMU-schuld heeft van gemiddeld ongeveer 0,3 procent van het bbp. Het totale cumulatieve effect is op dit moment ruim 2,2 procent van het bbp. Het schatkistbankieren heeft hiermee een significante invloed op de omvang van de EMU-schuld. ■ **JEROEN VAN GEEL** (MINISTERIE VAN FINANCIËN)

### Creditgeld schatkistbankieren



\* Cijfers creditgelden schatkistbankieren per 31 juli 2017

Bron: Ministerie van Financiën

# “Fipronil is een bedrijfsrisico”

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft eind juli een grote groep bedrijven met pluimvee stilgelegd vanwege het gebruik van fipronil als bloedluisbestrijder. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft Peter van Horne samen met Harold van de Meulen en Arjan Wisman van Wageningen Economic Research de gevolgen van de fipronilaffaire voor de pluimveesector in kaart gebracht.

## Drukke zomer gehad?

“Ik was net een dag terug van vakantie toen EZ belde met de vraag of wij de kosten van de fipronilaffaire konden doorrekenen. Binnen een week was een eerste indicatie nodig. Hoewel we geprobeerd hebben voor zowel pluimveehouders, supermarkten als eierhandelaren de effecten in kaart te brengen, was alleen voor pluimveehouders een schatting mogelijk. Dit komt neer op 35 miljoen euro. Het is jammer dat kranten deze schatting van de directe schade voor de pluimveehouders vermelden als de totale schade voor de gehele sector.”

## De pluimveehouder heeft de keuze tussen vroegtijdig doden of ruien. Welke maatregel is economisch gezien voordeliger?

“Uit onze doorrekening blijkt dat ruien goedkoper is dan vroegtijdig doden. Je hebt bij ruien echter niet de garantie dat je van de fipronilbesmetting af bent. Als je dan alsnog de kippen vroegtijdig moet doden, is dat veel duurder. Deze risicofactor hebben we niet kunnen meenemen omdat er geen betrouwbare data beschikbaar zijn; het is wereldwijd nog nooit voorgekomen dat dieren op zo'n jonge leeftijd geruid moeten worden. Ook hier zijn we dus terughoudend in het vermelden van de economisch meest voordelige maatregel.”

## Is het terecht dat de overheid pluimveehouders niet compenseert?

“De pluimveehouders zijn met een onbetrouwbare partner in zee gegaan en hebben hiermee een bedrijfsrisico genomen. Ik



PETER VAN HORNE

zie niet in waarom de overheid voor dit soort calamiteiten een schadevergoeding zou moeten uitkeren. Daar staat wel tegenover dat de producten van ChickFriend een wondermiddel leken: het product is ongeveer drie keer zo goedkoop en werkt vier keer zo lang als andere producten op de markt. Het is niet zo verrassend dat de ene na de andere pluimveehouder overstag gegaan is. Pluimveehouders wisten echter niet dat het middel fipronil bevatte.”

## Wat is het effect op de pluimveehouders die de producten van ChickFriend niet gebruikt hebben?

“Deze groep, ongeveer tachtig procent van de pluimveehouders, profiteert op korte termijn van de fipronilaffaire. Het totale aanbod loopt namelijk terug, terwijl de totale vraag vrijwel helemaal hersteld is. De eierprijzen zijn hierdoor met meer dan 20 procent gestegen.

Op langere termijn wordt echter iedereen slechter van de fipronilaffaire, omdat er een productiepiek zal ontstaan zodra de pluimveehouders die hun kippen vroegtijdig gedood of geruid hebben de eiermarkt weer betreden. Bovendien zal de buitenlandse vraag achterblijven door de opgelopen imagoschade. Hierdoor komen we terecht in een langdurig prijzandal, waarbij nieuwe afzetmarkten gevonden moeten worden voor Nederlandse eieren.”

## Wat betekent de fipronilaffaire voor het toezicht op de sector?

“Ik verwacht dat de overheid consequenter gaat controleren door middel van steekproeven. Momenteel hebben pluimveehouders hun eigen controlesysteem en houdt de overheid slechts in de gaten of de pluimveehouders hun eigen systeem handhaven. Mogelijk zal de overheid het heft meer in eigen handen moeten nemen.”

## Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

### Redactie

Hoofdredacteur: Jasper Lukkezen  
Eindredacteur: Robert Kleinknecht  
Redacteur: Ruben van Oosten,  
Paul Metzmakers

Redactiemedewerkers: Gertjan Dordmond,  
Matthijs Hut, Sobana Sheikh Rashid,  
Justus van Kesteren  
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.  
Vormgeving: Jacques van Schie  
Uitgever: Jeroen van Dijk

### Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses,  
E. de Jong, H.J. de Jong, A.C. Meijdam,  
J. Plantenga, P. Vergauwen en W.F.C. Verschoor

### Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep.  
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB.  
Foto's: iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector,

\_human; jemastock; COSMOKIDZ; ssuaphoto;  
sinonimas; Wavebreakmedia; dolgachov;  
Hollandse Hoogte / Berlinda van Dam;  
Strip Van Zanten: Roger Klaassen.

### Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op [www.esb.nu/service/publiceren](http://www.esb.nu/service/publiceren).

### Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar [www.esb.nu/service/abonneren](http://www.esb.nu/service/abonneren).

### Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, [jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl](mailto:jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl).

### Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77  
Email redactie: [redactie@esb.nu](mailto:redactie@esb.nu)  
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34  
Email klantenservice: [klantenservice@esb.nu](mailto:klantenservice@esb.nu)

Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam  
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,  
1097 BL Amsterdam  
Webadres: [www.esb.nu](http://www.esb.nu)  
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:  
12 okt., 16 nov., 21 dec.





# Wat wordt de toekomst van de Europese Unie?

Er waait een nieuwe wind door Europa. Na een aantal verrassende verkiezingen is nu het moment om de toekomstige koers van de Europese Unie te bepalen. Doe mee met het Nationale Economendebat op dinsdag 3 oktober. Discussieer mee met topeconomen over thema's als handel, arbeidsmigratie of de ontwikkeling van de kapitaalmarkt.



Mathijs Bouman,  
journalist, econoom en  
columnist bij het FD



Harry Garretsen,  
hoogleraar International  
Economics and Business



Godelieve van Heteren,  
voorzitter Europese  
Beweging Nederland



William De Vijlder,  
Group Chief Economist  
BNP Paribas

**Meld u nu aan op [fd.nl/economendebat](https://fd.nl/economendebat)**

Een initiatief van:



**BNP PARIBAS**

