

Kosten van overdrachten voor gezinnen

De kosten die gezinnen maken voor het uitvoeren van regelgeving op het gebied van de belastingheffing, de sociale zekerheid en subsidieverstrekking kunnen worden gecijferd op ten minste 2,6 miljard gulden per jaar. Voegt men dit bij de kosten van overdrachten voor ondernemingen en voor de overheid, dan bedragen de maatschappelijke kosten van het 'rondpompen' van geld in totaal rond de twintig miljard gulden, of 4% van het bbp.

Een aanzienlijk deel van het nationale inkomen wordt herverdeeld via de publieke sector (de overheid en de organisaties die de sociale verzekeringen uitvoeren). Deze inkomensherverdeling vindt plaats in de vorm van overdrachten. Overdrachten zijn betalingen waar geen directe prestaties tegenover staan, zoals belastingen, sociale-verzekeringpremies en -uitkeringen, en subsidies. De regelgeving op dit gebied is zeer gecompliceerd, ondanks herhaalde pogingen tot vereenvoudiging. Er is dan ook een omvangrijk apparaat in het leven geroepen om het systeem van overdrachten te administreren en te controleren. Niet alleen de publieke sector houdt zich hiermee bezig, ook bedrijven en gezinnen zijn ingeschakeld. Dit rechtvaardigt het vermoeden dat de hiermee gepaard gaande kosten aanzienlijk zijn. Over deze kosten is echter zo goed als niets bekend. Dat geldt vooral voor de kosten die buiten de publieke sector worden gemaakt.

In dit artikel worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de kosten voor gezinnen die het gevolg zijn van regelgeving op het gebied van belastingen, huursubsidie en sociale-zekerheidsuitkeringen. Dit onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek naar de vergelijkbare kosten voor het bedrijfsleven¹. Voor zover bekend is er in Nederland nooit eerder een dergelijk onderzoek van deze omvang gedaan, evenmin als in het buitenland. Onderzocht zijn de kosten die samenhangen met inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen, vermogensbelasting, individuele huursubsidie, AWW, AAW, WAO, RWW, RZ, WW, ABW, IOAW en IOAZ. Nagegaan is hoeveel tijd aan

deze regelingen is besteed (door de betrokkenen zelf en door familie, vrienden enzovoort) en wat voor de betrokkenen de bijkomende uitgaven waren. Ook is door ophoging van de resultaten van de steekproef een schatting gemaakt van de kosten voor de gehele bevolking. Ten slotte worden de resultaten vergeleken met die van eerder onderzoek in Nederland en in het buitenland.

Onderzoek

De gegevens zijn verzameld door middel van een enquête. Eens in de vier jaar houdt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een grote huishoudensenquête, het zogenoemde Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO). Het SCP was bereid om een aantal extra vragen mee te laten lopen, zodat een afzonderlijke enquête niet nodig was. De enquête is gehouden in het najaar van 1991. De respons was 44% van de benaderde adressen. In totaal vulden 10.992 personen van 16 jaar of ouder de vragenlijst in. Dat is 0,08% van de gehele populatie.

Resultaten

Voor de *inkomstenbelasting* (IB) over een bepaald jaar moet aangifte worden gedaan in het daaropvolgende kalenderjaar. Dat doet men door een aangiftebiljet in te vullen en dit aan de Belastingdienst op te sturen. Gemiddeld besteden belastingplichtigen drie uur aan hun aangifte. Naast de zelf bestede tijd krijgt elke belastingplichtige gemiddeld anderhalf uur (onbetaalde) hulp van familie of vrienden.

1. M.A. Allers, Kosten van overdrachten voor ondernemingen, *ESB*, 10 oktober 1990, blz. 932-935.

Tabel 1. Tijd en geld op jaarbasis besteed

	Per persoon/huishouden			In Nederland					
	Uren zelf besteed	Uren hulp derden	Geldkosten (gld)	Populatie ^a (x 1000)	Arbeidsjaren (x 1000)	Geldkosten (f mrd)	Totale kosten (f mrd)	Financieel belang ^b (f mrd)	Kosten quote
IB-aangifte	3,0	1,5	77	5300	14,1	0,41	1,72	119,1	1,4%
VB	2,3	1,5	225	586	1,3	0,13	0,25	1,5	17%
IHS	0,5	0,2	.	953	0,4	.	0,04	1,8	2%
AWW	1,5	1,3	.	189	0,3	.	0,03	4,3	0,5-1%
AAW/WAO	3,4	1,7	.	807	2,4	.	0,23	22,1	1%
RWW/RZ	7,3	1,6	.	329	1,7	.	0,16	6,4	2-3%
WW	8,2	2,7	.	170	1,1	.	0,10	4,7	2%
ABW/IOAW/IOAZ	4,3	1,5	.	230	0,8	.	0,07	4,7	2%

Een stip (.) betekent: te verwaarlozen.

a. Belastingplichtigen, ontvangers van IHS, en uitkeringsjaren. Bronnen belastingen: Belastingdienst, *Jaarverslag*, 1991; Bronnen IHS (1990-91): VROM; uitkeringsjaren (raming 1991); *Nota sociale zekerheid 1992*.

b. Opbrengst IB/LB/premies volksverzekeringen en VB op kasbasis in 1991 (bron: *Jaarverslag Belastingdienst 1991*); aan IHS uitgekeerde bedrag in 1990-91 (bron: VROM); uitkeringen geraamd voor 1991 (bron: *Nota sociale zekerheid 1992*).

Behalve tijd kost de IB-aangifte ook geld. De bijkomende kosten (belastinggids, adviseur, enzovoort) bedragen gemiddeld f 77. Ruim de helft van de IB-plichtigen maakt overigens geen kosten. Als men wel kosten maakte liggen deze vaak tussen de f 20 en f 50, ongeveer de prijs van een belastinggids.

Twee groepen vallen op doordat de aangifte hun veel tijd en geld kost. Van de IB-plichtigen die tevens vermogensbelastingplichtig zijn, en dus een B-biljet moeten invullen, is tien procent meer dan vijftien uur bezig; van de zelfstandigen is 18% meer dan vijftien uur bezig, terwijl maar liefst de helft van hen meer dan f 500 aan bijkomende kosten heeft. Aangifte voor de *vermogensbelasting* (VB) doet men tegelijk met de aangifte voor de IB. De tijd die men zelf aan de VB besteedt bedraagt gemiddeld twee uur en een kwartier. Net als bij de IB krijgen de belastingplichtigen gemiddeld anderhalf uur onbetaalde hulp. De geldelijke kosten zijn veel hoger dan bij de IB: gemiddeld f 225.

Individuele huursubsidie (IHS) moet schriftelijk worden aangevraagd. Het gemiddelde gezin besteedt een half uur aan de aanvraag, en krijgt daarbij tien minuten hulp van derden. De geldelijke kosten van het aanvragen van huursubsidie zijn te verwaarlozen. 98% van de aanvragers besteedt minder dan tien gulden. De aanvraagprocedures van de onderzochte *uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid* verschillen te veel om hier in detail te bespreken. De respondenten is gevraagd naar de bestede tijd en geld in de laatste zes maanden. De aanvraag

van de uitkering bleef buiten beschouwing. Het ongewogen gemiddelde van de zelf bestede tijd is 2,3 uur per zes maanden. De verschillen tussen de diverse uitkeringssoorten zijn aanzienlijk. Ontvangers van een AWW- of AAW/WAO-uitkering hebben verhoudingsgewijs weinig tijd nodig. Een middenpositie wordt ingenomen door ontvangers van een ABW-, IOAW- of IOAZ-uitkering. Een werkloosheidsuitkering (RWW, RZ of WW) kost de meeste tijd. Onbetaalde hulp omvatte gemiddeld zo'n 50 minuten. De verschillen tussen de uitkeringssoorten zijn niet significant. De geldelijke kosten zijn voor de meeste uitkeringsontvangers te verwaarlozen: in 80% van de gevallen ging het om minder dan f 10. Tabel 1 vat de resultaten samen. Om een indruk te geven van de totale kosten van de verschillende regelingen zijn de bestede uren in gulden omgerekend en bij de geldelijke kosten opgeteld. Ten slotte worden de zo berekende kosten nog uitgedrukt in procenten van de betaalde belasting of de ontvangen overdracht (kostenquotes).

Omrekening van tijd in geld

Het omrekenen van tijd in geld kan op verschillende manieren gebeuren; geen hiervan is perfect omdat tijd en geld nu eenmaal verschillende dingen zijn. Een voor de hand liggende manier om dit probleem te omzeilen is respondenten te vragen hoeveel geld zij er voor over zouden hebben om van hun administratieve besommeringen te worden verlost. In de praktijk blijken de ondervraagden met deze vraag echter niet goed raad te weten².

Een mogelijkheid is om het bruto loon te nemen, dat de opportunity costs voor de economie weerspiegelt, of het netto loon, dat de kosten voor het individu benadert. Ook is het denkbaar om een fractie van het loon te kiezen, omdat de meeste mensen niet de mogelijkheid hebben om hun werktijd met enkele uren uit te breiden. Anderzijds valt te redeneren dat het hier 'overwerk' betreft, van een soort dat veel mensen bovendien erg tegenstaat, zodat aan deze tijd een hogere waarde dan het loon moet worden toegekend. Hier is gekozen voor de gemiddelde bijdrage van een gewerkt uur aan het bruto binnenlands produkt. Op deze manier wordt globaal de omvang aangegeven van de 'bedrijfstak' overdrachten in de nationale economie. Het bbp per mensjaar bedroeg in 1990 f 91.430 (Bron: CBS). Globaal uitgaande van f 94.000 voor 1991 en 1700 gewerkte uren per jaar bedragen de uurkosten zo'n f 55. De kostenquotes variëren tussen 0,5% en 3%, met als uitzondering de vermogensbelasting (17%). Alle hier onderzochte regelingen nemen per jaar naar schatting samen 22.000 arbeidsjaren en een half miljard gulden in beslag. Omgerekend in geld komt dat neer op f 2,6 miljard; 1,6% van de totale geldstroom die met de betrokken regelingen is gemoeid, ofwel 0,5% van het bruto binnenlands produkt.

2. Zie C.T. Sandford, *The hidden costs of taxation*, Institute for Fiscal Studies, Londen, 1973; J. Slemrod en N. Sorum, The compliance cost of the US individual income tax system, *National Tax Journal*, jg. 37, blz. 183-92, 1984.

Ander onderzoek

Voor zover bekend is op het gebied van huursubsidie en uitkeringen niet eerder een vergelijkbaar onderzoek gedaan. Voor de kosten van de inkomstenbelasting zijn wel enkele cijfers beschikbaar. Het is echter buitengewoon riskant om de resultaten van verschillende onderzoeken met elkaar te vergelijken. De verschillen in methode, onderzoeksobject en onderzochte belastingen zijn aanzienlijk. Vergelijking van kostenquotes is nog bezwaarlijker, aangezien het belastingpeil in de betrokken landen nogal verschilt, terwijl bovendien de omrekening van tijd in geld op verschillende manieren plaatsvindt. Ook de betrouwbaarheid van de gegevens wisselt. Enige algemene opmerkingen kunnen echter wel worden gemaakt.

Nederland

In 1985 deed Research voor Beleid voor de Belastingdienst een onderzoek naar IB-plichtigen³. Hierbij kwam ook de bestede tijd aan de orde. De resultaten zijn gebaseerd op een schriftelijke enquête onder 761 belastingplichtigen. De gemiddelde tijd die men zelf aan de aangifte over 1984 besteedde was 3,5 uur, iets meer dan de drie uur die nu is gevonden.

In 1990 zijn de kosten onderzocht die ondernemingen maken in verband met belastingen, subsidies en premie-inning voor sociale verzekeringen⁴. De toen voor de IB gevonden kosten kunnen worden vergeleken met de kosten voor de zelfstandigen uit de huidige steekproef. Het betreft echter niet alleen de kosten van de aangifte, zoals bij het onderhavige onderzoek, maar ook de kosten van controles, bezwaar, beroep enzovoort. Toch vertonen de uitkomsten een overeenkomstig patroon. Een zeer groot deel van de ondernemers besteedt zelf nauwelijks tijd aan de IB, terwijl van de overigen de meerderheid veel tijd nodig heeft. Een groot deel van het werk wordt uitbesteed; volgens beide onderzoeken bedroegen de geldelijke kosten in de helft van de gevallen meer dan f 500.

In 1991 onderzocht het NIPO in opdracht van de Commissie Belastingherziening ('Stevens') het invulgedrag van het aangiftebiljet IB 1990⁵. Gemiddeld besteedde men zelf 2,5 uur aan de aangifte IB 1990 en ontving men een half uur onbetaalde hulp; de geldelijke kosten bedroegen gemiddeld f 44.

De resultaten van de Nederlandse onderzoeken komen wat de zelf bestede tijd betreft aardig overeen. Rozendal, NIPO en het huidige onderzoek komen op respectievelijk 3,5, 2,5 en 3 uur. Drie uur lijkt dan ook vrij aannemelijk. Het NIPO komt echter wel tot lagere gemiddelden voor de ontvangende hulp en de geldelijke kosten.

Buitenland

Bij vergelijking met het buitenland vallen direct de hoge kosten en tijdsbesteding op die daar met de inkomstenbelasting zijn gemeoid. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Canada liggen bestede tijd en geld op een met Nederland vergelijkbaar peil⁶. In Australië zijn de kosten ruim twee keer zo hoog⁷. Vooral in de Verenigde Staten veroorzaakt de inkomstenbelasting hoge kosten: schattingen variëren van 20 tot 32 uur, plus meer dan \$60⁸. Dat hangt samen met het daar gehanteerde systeem van 'self-assessment', waarbij veel meer werkzaamheden aan de belastingplichtige worden overgelaten. De inningskosten voor de belastingdienst zijn in de VS dan ook relatief laag in vergelijking met Nederland.

Conclusies

De aangifte voor de inkomstenbelasting veroorzaakt verreweg de meeste kosten. Omgerekend in geld bedragen de totale kosten f 1,7 miljard. Afgezet tegen de opbrengst van loonheffing en inkomstenbelasting is dit echter niet veel: slechts 1,4%. Anders is dat bij de vermogensbelasting; daar bedragen de kosten 17% van de opbrengst.

Voor zover een internationale vergelijking mogelijk is, lijkt het er op dat Nederland wat de kosten van de inkomstenbelasting betreft aan de lage kant zit. De verschillen met het Verenigd Koninkrijk en Canada zijn niet groot, maar in Australië en de Verenigde Staten liggen de kosten op een beduidend hoger niveau. Voorzichtigheid is bij deze internationale vergelijking echter geboden. Voor huursubsidie en sociale zekerheid is geen vergelijkingsmateriaal voorhanden.

Samen veroorzaken de in deze studie onderzochte regelingen naar schatting voor 22.000 arbeidsjaren aan (onbetaald) werk en voor een half miljard gulden aan bijkomende kosten. In gulden omgerekend gaat het om f 2,6 miljard; 0,5% van het bbp. Uit eerder onderzoek bleek dat de kosten van overdrachten voor on-

dernemingen circa f 8 miljard bedragen⁹. De kosten voor de overheid bedragen zo'n f 9 miljard. De maatschappelijke kosten van het 'rondpompen' van geld liggen in totaal dus rond de f 20 miljard, of 4% van het bbp.

Nu deze kosten bekend zijn kunnen zij worden afgewogen tegen de baten van ons sociaal-economische stelsel. Het is duidelijk dat met vereenvoudiging van de regelgeving veel te winnen valt. Daarbij is het echter wel onvermijdelijk dat er mensen op achteruit gaan. Rekening houdend met de belangen van de diverse (pressie-)groepen in de samenleving gaat nu eenmaal niet samen met een grote mate van eenvoud. De keus voor of tegen vereenvoudiging is aan de politiek. De vermindering van 'Oort' en de verwerping van 'Stevens' illustreren naar welke kant deze afweging tot nu toe steeds is uitgevallen.

M.A. Allers

De auteur is verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt C.A. de Kam en C.G.M. Sterks voor advies en commentaar. Het volledige onderzoeksverslag is verkrijgbaar bij het Instituut voor Economisch Onderzoek van de RUG (mw. Hui-zenga, tel. 050-633749): M.A. Allers, *Kosten van overdrachten voor particulieren en huishoudens*, Onderzoeksmemorandum nr. 483, augustus 1992.

3. P.J. Rozendal, *Houding en gedrag van inkomstenbelastingplichtigen*, deelrapport 1 van het onderzoek "aangiftebiljet, toelichting en hulp-bij-aangifte", Stichting Research voor Beleid, Leiden, 1985.

4. M.A. Allers, op. cit., 1990.

5. Enquête onder 705 IB-plichtigen. NIPO, *Aangiftebiljet IB 1990*, rapport nr. S-460, Amsterdam, 1991.

6. C.T. Sandford, M.R. Godwin en P.J.W. Hardwick, *Administrative and compliance costs of taxation*, Bath, 1989; F. Vaillancourt, *The administrative and compliance costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada, 1986*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

7. J. Pope, R. Fayle en M. Duncanson, *The compliance costs of personal income taxation in Australia, 1986/87*, Australian Tax Research Foundation, Sydney, 1990.

8. J. Slemrod en N. Sorum, op. cit., 1984; Arthur D. Little Corporation, *Development of methodology for estimating taxpayer paperwork burdens*, IRS, Washington, D.C., 1988; M. Blumenthal en J. Slemrod, *The compliance costs of the US individual income tax system: a second look after tax reform*, ongepubliceerd manuscript, Office of Tax Research, University of Michigan, 1992.

9. M.A. Allers, op. cit., 1990.