

Wie betaalt de tariefverhogingen in het openbaar vervoer?

Een analyse van de afwentelingseffecten

DR. R.E. VAN DE LUSTGRAAF* – R. BOOGAARD**

In het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn tariefverhogingen voorgesteld die voor het stads- en streekvervoer met 10% en voor de spoorwegen met 3% boven de kostenstijging van het levensonderhoud zouden moeten uitgaan. De bedoeling daarvan is om tot een vermindering van de tekorten in het openbaar vervoer te komen. Van vele kanten zijn er twijfels over uitgesproken of de tariefverhogingen het beoogde effect zouden bereiken. In dit artikel wordt onderzocht wat de gevolgen van de tariefverhogingen voor de totale rijksbegroting zijn. De auteurs zetten uiteen dat de tariefstijgingen in het openbaar vervoer zullen leiden tot een verhoging van het reiskostenforfait voor woon- en werkverkeer en via die weg tot een vermindering van belastinginkomsten. Hoe groot deze belastingderving is hangt er van af in hoeverre de forfaitaire aftrek voor woon- werkverkeer niet wordt aangepast aan de gestegen reiskosten. De auteurs presenteren daarvoor verschillende varianten. Het is ook mogelijk dat er géén verhoging van het reiskostenforfait plaatsvindt; in dat geval wordt de tariefstijging van het openbaar vervoer geheel op werkgevers en/of werknemers afgewenteld.

Inleiding

Op de begroting 1983 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is voor de dekking van de tekorten in het openbaar vervoer f. 2,8 mrd. uitgetrokken. Het *Tarievenplan 1)* stelt dat bij een ongewijzigde voortzetting van het beleid in 1987 een tekort van f. 3,35 mrd. zal ontstaan. Omdat hiermee de meerjarenramingen van de begroting van Verkeer en Waterstaat fors worden overschreden en het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers voorziet in een reële tariefstijging in het stads- en streekvervoer, worden in het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* de volgende maatregelen genomen:

- een tariefverhoging boven de kosten van levensonderhoud van 10% per jaar voor het stads- en streekvervoer en 3% per jaar voor de spoorwegen. Na correcties voor het verlies van passagiers en verplaatsingen als gevolg van hogere tarieven schat het *Tarievenplan* de extra opbrengsten op f. 170 mln. in het stads- en streekvervoer en f. 50 mln. bij de spoorwegen;
- een bezuiniging aan de kostenkant van de vervoerbedrijven van f. 285 mln. in het stads- en streekvervoer en f. 40 mln. bij de Nederlandse Spoorwegen. Voor een belangrijk deel vloeien deze kostenbesparingen voort uit aanpassingen aan de vervoersomvang, die ten opzichte van het ongewijzigde beleid geremd wordt door de forse tariefverhogingen.

Voor het jaar 1984 heeft de Tweede Kamer zich akkoord verklaard met de voorgenomen tariefverhogingen in het openbaar vervoer. In het najaar van 1984 wordt de (ongewijzigde) doorvoering van tariefmaatregelen uit het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* echter opnieuw overwogen. De vervoerbedrijven hebben in 1984 herhaaldelijk aan de bel getrokken in verband met een omvangrijk vervoerverlies. Van diverse kanten

zijn vanaf het begin af aan al twijfels geuit over het positieve effect van de tariefverhogingen op het niveau van de totale rijksbegroting 2).

In dit artikel pogen wij een zo realistisch mogelijke schatting te geven van de wijze waarop de tariefverhogingen zullen worden betaald. Daartoe zullen we eerst wat kanttekeningen plaatsen bij de bedragen uit het *Tarievenplan*. Daarna zullen we een aantal varianten ontwikkelen waarin de afwenteling van de maatregelen uit het *Tarievenplan* aan de orde komt.

Kanttekeningen bij de geraamde opbrengsten

De eerste kanttekening heeft betrekking op de verwachte vervoersontwikkeling in het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* (in het vervolg: het *Tarievenplan*). In tabel 1 geven we voor de periode van het *Tarievenplan* een overzicht van de te verwachten ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij de uitvoering van dit plan. Tevens geven we cijfers die berekend zijn op basis van een recenter rapport van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, te weten het interim-rapport *Mobiliteitsverkenning voor 1985 en 1990*.

* Directeur Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (CEBEON).

** Stageaire bij het Gemeentelijk Vervoerbedrijf te Amsterdam.

1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987*, Den Haag, 1982.

2) Heroverwegingen collectieve uitgaven, Deelrapport 23, Openbaar Vervoer, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 28, blz. 42; Gemeentesecretarie Amsterdam, Afdeling Verkeer en Vervoer, *De tarieven van het openbaar vervoer*, Amsterdam, 26 november 1982, blz. 11-15.

Tabel 1. Indexcijfers van de verwachte vervoersontwikkeling in het openbaar vervoer bij ongewijzigd beleid, bij uitvoering van het Tarievenplan en op basis van het interim-rapport Mobiliteitsverkenning voor 1985 en 1990

	Verwachte vervoersontwikkeling					
	bij ongewijzigd beleid volgens Tarievenplan		bij uitvoering Tarievenplan	op basis van Mobiliteitsverkenning voor 1985 en 1990		
	jaarlijks groeipercentage	index in 1987 (1982 = 100)	index in 1987 (1982 = 100)	op basis van bevol- kingsontwikkeling in 1987 (1982 = 100)	inclusief effect inkomensontwik- keling in 1987 (1982 = 100)	inclusief effect Tarievenplan in 1987 (1982 = 100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Spoorwegen	+ 1	105	97	102	104	98
Streekvervoer	+ 4	122	100	102	105	92
Stadsvervoer	+ 2	110	—	102	99	85
- vv. grote steden	—	—	90			
- andere steden	—	—	100			

Bronnen: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987*, Den Haag, blz. 44; Ministerie van Verkeer en Waterstaat-Stuurgroep Verkeer en Vervoer, *Mobiliteitsverkenning voor 1985 en 1990*, interim-rapport oktober 1983, blz. 29.

In de eerste kolom staat de verwachte vervoersontwikkeling bij ongewijzigd beleid uit het Tarievenplan; op basis daarvan is in kolom (2) een index berekend. In kolom (3) zijn de indices gegeven die zijn afgeleid uit het Tarievenplan bij uitvoering van de tariefmaatregelen. In kolom (4), (5) en (6) zijn indices berekend op basis van de verwachte mobiliteitsontwikkeling tussen 1985 en 1990. Kolom (4) geeft een index waarbij alleen rekening is gehouden met het effect van de bevolkingsontwikkeling. In de kolommen (5) en (6) zijn achtereenvolgens de effecten van de inkomensontwikkeling en de uitvoering van het Tarievenplan toegevoegd aan de basisindex.

Als we de indices uit het Tarievenplan vergelijken met die van de Mobiliteitsverkenning blijkt dat in het Tarievenplan de vervoersontwikkeling bij ongewijzigd beleid veel hoger wordt geraamd dan in de Mobiliteitsverkenning. Dat geldt vooral voor het stads- en streekvervoer. Wanneer we vervolgens kijken naar de cijfers met inbegrip van tariefeffecten, dan zien we in de Mobiliteitsverkenning opnieuw duidelijk lagere indices voor het stads- en streekvervoer ten opzichte van het Tarievenplan. Wanneer we van de cijfers van de Mobiliteitsverkenning uitgaan betekent dit dat:

- de tekortraming in het Tarievenplan van f. 3,35 mrd. bij ongewijzigd beleid veel te hoog is en aanmerkelijk naar beneden zou moeten worden bijgesteld;
- de forse tariefverhogingen ten opzichte van 1982 een veel grotere daling in het stads- en streekvervoer teweegbrengen dan in het Tarievenplan is beoogd. Deze extra vervoersdaling leidt natuurlijk tot lagere opbrengsten. Het kan ook anders worden geformuleerd: voor de realisering van de geplande kostenbesparingen door de omschreven rem op de vervoersontwikkeling zou een veel mildere tariefontwikkeling ook voldoende zijn geweest.

De tweede kanttekening hangt samen met beperkingen ten aanzien van de inbaarheid van omvangrijke reële tariefverhogingen. Hierbij doelen we niet alleen op een toename van zwart en grijs 3) rijden. Ook de verschuiving naar de goedkoopste kaartsoorten zal extra worden gestimuleerd naarmate de tariefverhogingen groter zijn 4). Kortom, een deel van de beoogde tariefverhogingen lekt weg en leidt niet tot hogere opbrengsten. Gezien de ingrijpende bijstelling van de vervoersramingen uit tabel 1 en de beperkte inbaarheid van de hogere tarieven is het naar onze mening noodzakelijk om de veronderstelde meeropbrengsten met minimaal 10% te corrigeren (= f. 22 mln.).

Een derde, meer specifieke kanttekening hangt samen met de korting van 50% die bejaarden op abonnementen en strippenkaarten en in het stads- en streekvervoer ontvangen met de zogenoemde Pas 65⁺. Deze reductie van 50% wordt betaald door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (in 1983: ± f. 34 mln.). Omdat de groep bejaarden in omvang groeit met 1 à 2% per jaar, ligt het voor de hand dat hun beroep op het openbaar vervoer tegen gereduceerd tarief stijgt. Hoewel er inkomsten worden geboekt bij Verkeer en Waterstaat, lekt er op

het niveau van de totale rijksbegroting 50% van de verhoging weg. Een stijging van de vraag naar stads- en streekvervoer met de Pas 65⁺ van 2% per jaar, een gemiddelde reële tariefstijging van 10% per jaar en een prijselasticiteit van de vraag van -0,4 correspondeert met een extra bedrag van ruim f. 15 mln. dat door WVC moet worden opgebracht.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het werkelijke verschil tussen het af te dekken tekort bij ongewijzigd beleid en dat bij uitvoering van het Tarievenplan veel geringer zal zijn dan in het Tarievenplan wordt aangegeven. Om de geplande vervoersomvang van de diverse onderdelen van het openbaar vervoer te bereiken ten einde de kostenontwikkeling te beheersen zou een geringere tariefstijging voldoende zijn geweest. Bij een ongewijzigde doorvoering van de tariefverhogingen moet vooral aan de realiseerbaarheid van de meeropbrengsten worden getwijfeld, terwijl bovendien de flexibiliteit van de kosten in benedenwaartse richting ten opzichte van het niveau in 1982 ook op een termijn van vier jaar niet zo groot zal zijn.

Het reiskostenforfait

De tariefverhogingen vormen natuurlijk geen doel op zich. Op de een of andere manier zullen de voorstellen te herleiden moeten zijn tot de centrale doelstelling van het kabinet-Lubbers: het terugdringen van het financieringstekort. Op verschillende manieren kunnen de effecten van tariefmaatregelen wegkoken op het niveau van de rijksbegroting. Het belangrijkste lek ontstaat in de sfeer van de inkomstenbelasting: door de koppeling van de reiskostenforfaits voor woon-werkverkeer aan de tarieven van het openbaar vervoer staan tegenover de meeropbrengsten van tariefmaatregelen lagere belastinginkomsten.

Het reiskostenforfait voor woon-werkverkeer vormt een aftrekpost waarvan de hoogte afhankelijk is van de te overbruggen afstand tussen woning en werk. In tabel 2 hebben we de bedragen voor deze forfaitaire aftrek samengevat voor de periode 1975-1984.

Uit tabel 2 valt op dat de aanpassingen niet altijd geleidelijk, maar soms schoksgewijs verlopen om daarna weer een tijdje op een bepaald niveau te blijven. In 1977 bij voorbeeld is er duidelijk sprake van een inhaalmanoeuvre; de forfaitaire aftrekbedragen dreigden toen te veel uit de pas te gaan lopen met de ontwikkeling van de kosten voor het interlokaal openbaar vervoer. Het basisforfait van f. 200 en het maximum van f. 3.260 vormen van-

3) Bij zwartrijders gaat het om passagiers zonder kaartje terwijl grijsrijders over een kaartje beschikken, waarvan de geldigheid niet toereikend is voor de desbetreffende verplaatsing, bij voorbeeld doordat er te weinig strippen zijn afgestempeld.

4) Gemeentesecretarie Amsterdam, Afdeling Verkeer en Vervoer, op. cit., blz. 12.

Tabel 2. Forfaitaire aftrek woon-werkverkeer in de inkomstenbelasting, in gld.

Woon-werk-afstand enkele reis in km	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
0-10	100	150	200	200	200	200	200	200	200	200
10-15	310	360	620	620	710	760	830	920	980	990
15-20	440	490	890	930	1.050	1.090	1.130	1.240	1.320	1.360
20-30	700	750	1.430	1.500	1.600	1.600	1.600	1.730	1.840	1.920
30-40	960	1.010	1.970	2.060	2.200	2.200	2.200	2.210	2.350	2.470
40-50	1.220	1.270	2.510	2.620	2.620	2.620	2.620	2.700	2.860	3.020
> 50	1.480	1.530	3.050	3.260	3.260	3.260	3.260	3.260	3.260	3.260

af 1978 een uitzondering op de meer algemene aanpassing aan gestegen kosten. In tabel 3 hebben we de indexcijfers voor de reiskostenforfaits berekend met als basisjaar 1977. In de twee laatste regels hebben we prijsindexcijfers berekend voor het interlokaal en lokaal openbaar vervoer.

Tabel 3. Indexcijfers forfaitaire aftrek woon-werkverkeer en prijsindices voor (inter)lokaal openbaar vervoer (1977 = 100)

Woon-werk-afstand enkele reis in km	Indexcijfers aftrekbedragen							
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
0-10	100	100	100	100	100	100	100	100
10-15	100	100	115	123	134	148	158	160
15-20	100	104	118	122	127	139	148	153
20-30	100	105	112	112	112	121	129	134
30-40	100	105	112	112	112	112	119	125
40-50	100	104	104	104	104	108	114	120
> 50	100	107	107	107	107	107	107	107
Prijsindex interlokaal openbaar vervoer	100	105	111	120	134	149	165	175
Prijsindex lokaal openbaar vervoer	100	107	111	119	138	158	184	200

Uit tabel 3 kan de conclusie worden getrokken dat de indices voor interlokaal openbaar vervoer en de forfaitaire aftrek steeds meer van elkaar afwijken (vooral na 1982). De aftrek voor 10-15 en 15-20 kilometers woon-werkafstand volgt de ontwikkeling van het prijsindexcijfer voor interlokaal openbaar vervoer het meest, van de overige afstanden tot aan het maximumforfait is dat steeds minder het geval.

Het prijsindexcijfer voor lokaal openbaar vervoer loopt het meest uit op het basisforfait. In zekere mate zal dit samenhangen met de beleidsvoornemens in de Nota inzake de contouren van een herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting 5), waarin een afschaffing van het laagste forfait met gelijktijdige aanpassing van onder andere de overige forfaitaire bedragen wordt bepleit 6). Het kabinet heeft echter de besluitvorming rond deze Contourennota opgeschort om onder andere de cao-onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers niet onnodig met onzekerheden of lastenverzwaringen voor werknemers te belasten 7). Door de opschorting van besluitvorming en handhaving van de koppeling tussen de forfaitaire aftrek en de tarieven van het openbaar vervoer, lekt een belangrijk gedeelte van de tariefverhoging weeg. Bij de behandeling van het Tarievenplan in de Tweede Kamer is dit lek geschat op ca. f. 140 mln. 8). De onderbouwing van dit bedrag laat te wensen over.

Wie betaalt het Tarievenplan?

In de publikatie *Auto en overheid* heeft Van der Meijs onlangs een schatting gemaakt van het belastingvoordeel door de aftrek woon-werkverkeer in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting in 1979 9). Analooq aan de exercitie van Van der Meijs zul-

len wij proberen voor de prijsstijgingen van het openbaar vervoer het tarieflek voor de fiscus te ramen. Daarbij maken wij de volgende basisveronderstellingen:

- er zijn 5,2 miljoen mensen die gebruik maken van de forfaitaire aftrek woon-werkverkeer 10);
- deze personen zijn op de volgende manier verdeeld over de verschillende afstandsklassen voor de forfaitaire aftrek:

0 - 10 km	71,6%
10 - 15 km	8,4%
15 - 20 km	7,0%
20 - 30 km	6,2%
30 - 40 km	2,6%
40 - 50 km	1,1%
> 50 km	3,1% 11);
- iedere werknemer geniet de forfaitaire aftrek die geldt bij reizen op vier of meer dagen per week. Door het gebrek aan relevante gegevens moet het effect van deeltijdwerk buiten beschouwing blijven;
- we gaan uit van een marginaal tarief van 37% in de hele periode van het Tarievenplan (= 1984-1987) 12).

Naast deze uniforme basisgegevens onderscheiden we vijf mogelijke varianten:

- I. de forfaitaire bedragen worden in de periode 1985-1987 aangepast met dezelfde percentages als waarmee zij tussen 1983 en 1984 zijn verhoogd 13). Het minimum- en maximumforfait blijft ongewijzigd;
- II. de forfaitaire bedragen worden in de periode 1985-1987 aangepast aan de reële tariefstijging in het (inter)lokale openbare vervoer die voortvloeit uit het tarievenplan. Het minimum- en maximumforfait blijft ongewijzigd 14);
- III. alleen het basisforfait wordt aangepast aan de reële tariefstijging in het lokale openbaar vervoer van 10% in de periode 1985-1987. De overige aftrekbedragen worden aangepast als in variant I waarbij een maximumaftrek blijft gelden van f. 3.260;
- IV. het basisforfait wordt aangepast aan de reële tariefstijging in het lokale openbaar vervoer van 10% in de periode 1985-1987, terwijl de overige bedragen zijn gebaseerd op variant II. Het maximumforfait van f. 3.260 blijft dus nog steeds gehandhaafd;
- V. alle bedragen, dus ook de maximumforfaits worden aangepast aan de reële tariefontwikkelingen in de periode 1985-1987.

5) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 611.

6) Hierop wordt ook door de minister van Verkeer en Waterstaat gewezen bij de behandeling van het Tarievenplan in de Kamer; zie Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, nr. 55, vraag 239.

7) Bij voorbeeld: rem op de invoering van arbeidstijdverkorting, impuls tot aanvullende looneisen enz.

8) Vgl. noot 6.

9) A.G.M. van der Meijs, *Auto en overheid*, Onderzoekreeks van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, nr. 9, juni 1983, blz. 274.

10) Uit statistieken voor de personele inkomensverdeling van het CBS blijkt, dat in 1977 5.221.000 en in 1981 5.216.000 mensen gebruik maken van het reiskostenforfait. Hoewel dit aantal door de stijgende tendens in de beroepsbevolking kan stijgen, vormt de toegenomen werkloosheid een rem op dit aantal. Wij achten het voor ons doel verantwoord om uit te gaan van 5,2 miljoen.

11) Deze verdeling is berekend uit de genoemde publikatie van van der Meijs.

12) Een uitgebreide motivering van dit percentage is terug te vinden in Van der Meijs, op. cit., blz. 294. Van belang is dat in dit marginale tarief van 37% het zogenoemde „AOW-voordeel” of beter: „voordeel in verband met premieheffing volksverzekering” is verdisconteerd. Exclusief dit voordeel is het marginale tarief circa 32%.

13) Deze zijn eenvoudig te berekenen uit tabel 2 voor de diverse afstandscategorieën.

14) Voor de trein stijgen de tarieven reëel met 3%, voor het streekvervoer is het percentage 10 per jaar. Wanneer we gebruik maken van de wegingsfactor trein : bus = 4 : 1 uit de prijsindexcijfers openbaar vervoer, dan komen we uit op 4,4% per jaar voor de periode 1985-1987. In deze en volgende varianten wordt vooralsnog afgezien van nominale ontwikkelingen.

Tabel 4. Varianten om het lek van het Tarievenplan 1984-1987 te bepalen

Varianten	1983 (uitgangssituatie)	1987 I	1987 II	1987 III	1987 IV	1987 V
forfaitaire aftrek						
Afstand woon-werk in km						
10	200	200	200	266	266	266
10-15	980	1.020	1.127	1.020	1.127	1.127
15-20	1.320	1.486	1.548	1.486	1.548	1.548
20-30	1.840	2.177	2.185	2.177	2.185	2.185
30-40	2.350	2.867	2.811	2.867	2.811	2.811
40-50	2.860	3.260	3.260	3.260	3.260	3.437
> 50	3.260	3.260	3.260	3.260	3.260	3.710
Theoretische voordeel (in gld. × 1.000)						
	1.203.693	1.307.043	1.331.296	1.397.963	1.422.216	1.452.802
Feitelijke voordeel (in gld. × 1.000)						
	601.847a)	653.522a)	665.648a)	744.442b)	756.568b)	771.861b)
Verschil feitelijk voordeel met 1983 (in gld. × 1.000)						
	—	51.675	63.801	142.595	154.721	170.014

a) 50% van het theoretisch berekende voordeel (vgl. toelichting in tekst).

b) 50% van het theoretisch berekende voordeel in de klassen boven het basisforfait, maar met volledige doorwerking van het basisforfait (vgl. toelichting in de tekst).

De resultaten zijn samengevat in tabel 4. Omdat het Tarievenplan de periode 1984-1987 beslaat, wordt 1983 als basisjaar gekozen voor de beoordeling van het „tarieflek”. In de eerste zeven regels zijn de forfaitbedragen weergegeven, waarop de berekeningen stoen. Daarna volgt het „theoretische fiscale voordeel”. De berekeningen leiden namelijk niet onmiddellijk tot het juiste bedrag aan fiscale aftrek, waar de belastingplichtigen op grond van woon-werkverkeer gebruik van maken. Dat blijkt uit tabel 5, waar we voor de jaren 1975, 1977 en 1981 de theoretische aftrek, het theoretisch fiscale voordeel, de feitelijke aftrek en het berekende feitelijke voordeel op basis van een marginaal tarief van 37% hebben weergegeven.

Uit tabel 5 blijkt dat in 1975, 1977 en 1981 het berekende theoretische fiscale voordeel voor woon-werkverkeer ongeveer twee keer zo groot is als het door ons berekende feitelijke genoten voordeel. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de invloed van door werkgevers verstrekte vergoedingen. Belastingplichtigen kunnen deze vergoeding direct verdisconteren in de keuze van het relevante forfaitbedrag. Een andere mogelijkheid is dat de verstrekte vergoedingen geheel bruto worden opgegeven onder reiskostenvergoedingen, waarna het relevante forfaitbedrag wordt opgevoerd als aftrekpost van de genoten vergoeding. De zogenoemde „bovenmatige vergoedingen”, die uitgaan boven de belastingvrije vergoedingsbedragen, dienen altijd bij de reiskostenvergoedingen te worden opgegeven (15). In tabel 5 hebben wij de opgegeven reiskostenvergoedingen in mindering gebracht op de feitelijke aftrek, zodat een netto resultaat ontstaat.

De resultaten uit het verleden in tabel 5 hebben we gebruikt bij de berekening van het feitelijke fiscale voordeel voor woon-werkverkeer in tabel 4. We gaan er van uit dat van het berekende theoretische voordeel in werkelijkheid slechts de helft zal worden gebruikt, omdat de verstrekte vergoedingen ook worden aangepast. Daarbij maken we een uitzondering voor het basisforfait. Een eventuele verhoging van dit bedrag wordt niet gecompenseerd door verstrekte vergoedingen. Door het grote aantal gebruikers van deze minimumaftrek heeft een verhoging van het basisforfait een grote invloed.

Het „tarieflek” staat in de laatste regel van tabel 4, waar het verschil tussen de berekende feitelijke aftrek van 1983 is vergeleken met de diverse varianten voor 1987. Naarmate de reële tariefverhogingen van het Tariefplan vollediger worden doorberekend in de aftrekbedragen, stijgt uiteraard het „tarieflek”.

Bij deze conclusie in de tabel willen we de volgende kanttekening plaatsen. De halvering van het theoretische voordeel voor de verhogingen van de forfaitaire aftrek boven de 10 kilometer

Tabel 5. Theoretische fiscale aftrek, feitelijke fiscale aftrek, theoretisch fiscaal voordeel en berekend feitelijk fiscaal voordeel in 1975, 1977 en 1981, in mln. gld.

Jaar	Theoretische fiscale aftrek	Feitelijke fiscale aftrek	Theoretisch fiscaal voordeel d)	Feitelijke fiscaal voordeel d)
1975	1.295,1	635,4 a)	479,2	235,1
1977	2.712,9	1.326,0 b)	1.003,8	490,6
1981	3.016,4	1.517,6 c)	1.116,1	561,5

a) Vergelijk A.G.M. van der Meijs, *Auto en overheid*, blz. 104.

b) *Nota inzake de contouren van een herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 611, nr. 2, blz. 24.

c) Telefonische opgave CBS.

d) Berekend op basis van het marginaal tarief van 37%.

impliceert dat de vergoedingen in de beschouwde periode gelijke tred moeten houden met de aftrekbedragen. Uit tabel 3 blijkt echter dat de aftrekbedragen steeds meer achterblijven bij de relevante indices voor het (inter)lokale openbaar vervoer. Deze sluitende wijziging van de koppelingssystematiek is voor de fiscus erg aantrekkelijk omdat het tarieflek op anderen worden afgewenteld. Naarmate in dat geval de werknemers er beter in slagen hun werkgevers vergoedingen te laten betalen die de reële en nominale tariefontwikkeling volgen, dalen de netto aftrekposten voor woon-werkverkeer in de loon- en inkomstenbelasting (= bruto aftrek op basis van woon-werkafstand / verstrekte vergoeding(en)). Als de reiskostenvergoedingen meer dan twee keer zo snel stijgen als de forfaitaire aftrekbedragen, zou het „tarieflek” uit de laatste regel van tabel 4 niet meer optreden. Op macro-niveau wordt de stijging van de forfaitaire aftrekbedragen dan ingehaald door de gestegen reiskostenvergoedingen. De werkgevers dragen daarmee bij aan een hogere opbrengst in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting (16). Naarmate de werknemers er minder in slagen hogere reiskostenvergoedingen te bedingen, betalen zij naast de gestegen reiskosten ook nog verhoudingsgewijs meer belasting dan bij ongewijzigde aanpassing aan de tarieven van het openbaar vervoer het geval zou zijn geweest (17). In dat geval betalen de werknemers niet alleen mee aan het Tarievenplan, maar dragen zij ook bij aan het wegwerken van het „tarieflek”. De kanttekening in de vorige alinea leidt tot een grotere herziening van het „tarieflek” in tabel 4 naarmate de verstrekte vergoedingen als gevolg van hogere vervoerstarieven meer afwijken van de aanpassing van de forfaitaire bedragen (18). Op grond van ervaringen uit het verleden kan echter de verwachting worden uitgesproken dat een langdurige en zeer forse discrepantie tussen ontwikkelingen in de tarieven en de forfaitaire

15) Ook belastingvrije vergoedingen voor woon-werkverkeer zijn gekoppeld aan tarieven voor het interlokale openbaar vervoer. Deze bedragen tenderen over het algemeen naar de treintarieven voor de eerste klasse.

16) In het omgekeerde geval waarin de verstrekte vergoedingen voor woon-werkverkeer achterblijven bij de aanpassing van de forfaitaire aftrekken, is er sprake van een omvangrijker tarieflek, omdat het totaal van de netto aftrekposten toeneemt.

17) De *Nota inzake de contouren van een herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 611, nr. 2, blz. 31 gaat uit van f. 270 mln. op basis van de eerder genoemde systematiek.

18) Voor een gedetailleerd inzicht in de effecten van verschillende ontwikkelingen in de forfaitaire aftrek bij uiteenlopende stijgingen in de vergoedingen voor woon-werkverkeer door werkgevers verwijzen we naar de scriptie van R. Boogaard. De volgende gegevens die slaan bij voorbeeld op de varianten I en II zijn hieruit afkomstig:

	tarieflek bij 3% stijging van reële reiskostenvergoeding	tarieflek bij 4% stijging van reële reiskostenvergoeding
Variant I	f. 27,6 mln.	f. 0,8 mln.
Variant II	f. 51,4 mln.	f. 24,5 mln.

Het zou te ver voeren in dit bestek uitvoerig op mogelijke varianten in te gaan.

re aftrekbedragen onwaarschijnlijk is. Bij de voorgenomen forse reële tariefverhogingen ligt het veel meer voor de hand een aanpassing of zelfs een inhaalmanoeuvre te overwegen.

Het – meest gebruikte – basisforfait neemt bij deze discussie een bijzondere plaats in. Wanneer de gedachtengang wordt onderschreven dat het verplaatsen in de nabije omgeving van de woning een zodanig normale zaak is dat de kosten daarvan – waaronder de reiskosten woning-werk – geacht kunnen worden te behoren tot die van de dagelijkse levensbehoeften, ligt afschaffing van het laagste forfait voor de hand. De afschaffing van de aftrek van f. 200 voor woon-werkverkeer beneden de 10 kilometer levert circa f. 275,5 mln. voor de fiscus op (19). Deze maatregel vormt een meer dan voldoende compensatie voor de tarieflekken die voortvloeien uit een aanpassing van de overige forfaitaire bedragen. De combinatie van tariefverhogingen in het stads- en streekvervoer met de afschaffing van het minimumforfait met gelijktijdige bijstelling van de andere aftrekbedragen voor woon-werkverkeer vormt echter een gevoelige lastenverzwaring voor werkgevers en/of werknemers.

Bij welke variant uit tabel 4 we in 1987 uitkomen, is moeilijk te voorspellen. Bij een opschorting van de besluitvorming over de herstructurering van de inkomstenbelasting ligt het opnieuw aanbrengen van de koppeling van de forfaitbedragen aan de nominale en reële tariefhoogten het meest voor de hand. Gezien de omvangrijke reële tariefverhogingen in het stads- en streekvervoer van 10% per jaar en de zeer grote afstand tussen het laagste en het daaropvolgende aftrekbedrag (vgl. tabel 5) lijkt bij een ongewijzigde systematiek een schoksgewijze optrekking van het basisforfait onontkoombaar. Dit zou ons in 1987 zeer dicht in de buurt kunnen brengen van de varianten met het grootste tarieflek.

Besluit

Uit het voorgaande trekken wij de conclusie dat het uitermate twijfelachtig is of de tariefverhogingen in het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* op het niveau van de totale rijksbegroting wel gunstig zullen uitpakken. Voor de bezuiniging aan de kostenkant van de vervoerbedrijven zou een veel geringere tariefverhoging al voldoende zijn om de gewenste vervoersomvang te bereiken.

De bijstelling van de vervoersomvang van de onderdelen van het openbaar vervoer, de beperkte inbaarheid van de forse tariefverhogingen en de continuering van de kortingen met de zogenoemde Pas 65⁺ leiden tot een neerwaartse bijstelling van de geschatte meeropbrengsten van f. 220 mln. met minimaal f. 35 mln.

Omdat in de loon- en inkomstenbelasting en zekere mate van koppeling tussen de ontwikkeling in de tarieven voor het openbaar vervoer en de forfaitaire aftrek woning-werk bestaat, lekt een gedeelte van de tariefverhogingen voor de totale rijksbegroting weg. Het tarieflek is groter naarmate de nominale en reële tariefontwikkelingen bij de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire aftrek nauwkeuriger worden gevolgd. Op basis van verschillende varianten voor de koppeling tussen forfaitaire aftrek en tarieven van het openbaar vervoer lekt er in 1987 van de meeropbrengsten in het *Tarievenplan* een bedrag tussen f. 52 mln. en f. 170 mln. weg op het niveau van de totale rijksbegroting.

Indien de forfaitaire aftrek woon-werkverkeer achterblijft bij de werkelijke ontwikkelingen van de tarieven van het openbaar vervoer betekent dit een lastenverzwaring voor werkgevers en/of werknemers. Daarbij moet worden bedacht dat de overheid niet alleen in de rol van belastingontvanger, maar ook als werkgever en subsidiegever met de tariefverhogingen voor woon-werkverkeer bij cao-onderhandelingen te maken krijgt. In antwoord op kamervragen heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de extra uitgaven voor hogere reiskosten van ambtenaren al geschat op f. 29 mln. in 1987 (20). Hierin zijn de hogere reiskosten voor trendvolgers, de doorwerking in studietoelagen en sociale uitkeringen nog niet begrepen.

Wanneer de werknemers in de particuliere sector er in slagen om de tariefverhogingen geheel te laten betalen door de werkgevers, slaat deze lastenverzwaring ook terug op de fiscus door la-

gere inkomsten in de sfeer van de vennootschapsbelastingen. Aan de andere kant legt de volgende strategie de fiscus geen windeieren: de forfaitaire aftrek blijft (sterk) achter bij de tariefontwikkeling, terwijl de werkgevers in de marktsector de tariefverhogingen wel doorberekenen in de reiskostenvergoedingen voor hun werknemers. Wanneer in onze berekeningen de verstrekte reiskostenvergoedingen door werkgevers meer dan twee keer zo snel stijgen als de forfaitaire aftrek is er geen sprake meer van een „tarieflek”. Uit de steeds meer uiteenlopende ontwikkeling van indices voor de forfaitaire aftrek en de tarieven voor (inter)lokaal vervoer kan worden afgeleid dat deze strategie blijkbaar al wordt toegepast.

De mate waarin het tarieflek zich voordoet, hangt vooral samen met de politieke besluitvorming rond het minimumforfait voor woon-werkverkeer onder de 10 kilometer. Met inachtname van reeds aangebrachte correcties blijft bij de aanpassing van deze forfaitaire aftrek aan de reële tariefverhogingen op het niveau van de rijksbegroting niets meer over van de meeropbrengsten uit het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984-1987* (bij elke stijging van dit forfait met één gulden lekt circa f. 1,5 mln. weg). Voor de aanpassing van het minimumforfait van f. 200 is echter een wetswijziging vereist. Bij de afschaffing van de forfaitaire aftrek beneden de 10 kilometer en de gelijktijdige aanpassing van de andere bedragen is er nauwelijks meer sprake van een „tarieflek”, tenzij deze lastenverzwaring expliciet of impliciet op een of andere manier wordt gecorrigeerd.

R.E. van de Lustgraaf
R. Boogaard

19) De *Nota inzake de contouren van een herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 611, nr. 2, blz. 31 gaat uit van f. 270 mln. Dit komt ongeveer overeen met de door ons berekende f. 275,5 mln. op basis van de eerdergenoemde systematiek.

20) Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, nr. 55, vraag 236.