

Vergaderjaar 2014–2015

32 140

Herziening Belastingstelsel

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2014

Tijdens het «kennismakings-AO» op 26 maart 2014 heb ik voorgesteld te komen tot een herziening van het belastingstelsel. Vervolgens heb ik in mijn «Brede agenda voor de Belastingdienst» het complexe belastingstelsel aangewezen als één van de oorzaken van de problemen en naar deze herziening verwezen. En ten slotte heeft u van het kabinet nog een reactie tegoed op de voorstellen van de commissie Van Dijkhuizen. In deze brief licht ik de ambities toe die het kabinet heeft met een herziening van het belastingstelsel, schets ik de inhoudelijke bewegingen naar een toekomstig stelsel en doe ik een voorstel voor het politieke proces.

De discussie over een nieuwe hervorming van het belastingstelsel speelt alweer een paar jaar. Twee Nederlandse studiecmissies hebben hervormingsvoorstellen neergelegd¹, maar ook internationale rapporten wijzen op de winst die te halen valt met een hervorming van het belastingstelsel². Het draagvlak voor een aanpak van het stelsel lijkt inmiddels aanzienlijk; de woordvoerders in het eerder genoemde kennismakings-AO maakten sterk aansprekende bewegingen en ook fractievoorzitters van verschillende partijen lieten geen onduidelijkheid over hun prioriteiten.

Meer dan alleen de zolder opruimen

Dat een belastingstelsel zo nu en dan opnieuw bekeken moet worden is niet nieuw. Door maatschappelijke veranderingen, politieke wensen en de noodzaak om soms (budgettair) in te grijpen worden er allerlei instru-

¹ Naar een activerender belastingstelsel, Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013), ook wel bekend als de commissie Van Dijkhuizen en Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel (2010), ook wel bekend als de commissie Van Weeghel.

² In de landspecifieke aanbevelingen aan Nederland (2014) beveelt de Raad van de EU aan de belastingen op arbeid te verlagen. De OESO stelt in zijn Economic Challenges and policy recommendations for the Euro Area (februari 2014) een verdere verlaging van de gemiddelde wig als één van beleidsprioriteiten voor o.a. Nederland. Het IMF zegt in haar laatste artikel IV missie (2011) dat Nederland de belasting zou moeten verschuiven van lasten op arbeid naar minder versturende grondslagen.

menten aan het stelsel toegevoegd. Op een zeker moment moet de vraag gesteld worden of al die toevoegingen wel onderling consistent zijn, of de doelen niet op een eenvoudiger manier kunnen worden behaald en of er misschien ook wat af kan. De eigenaar van een zolder weet hoe dat gaat: het staat boven steeds voller, slibt dan dicht, je stelt het nog even uit, maar dan komt de grote opruimdag. En wat blijkt er dan een hoop weg te kunnen!

Maar de ambities van het kabinet gaan ditmaal verder dan alleen de onvermijdelijke opruiming van de zolder. Ons belastingstelsel werkt sterk verstorend en dat kost banen en economische groei. Het kabinet wil deze stelselherziening benutten om de werkgelegenheid te bevorderen, een ambitie die in het regeerakkoord is verankerd. Daarom heeft het Kabinet de ambitie om 100.000 nieuwe banen te creëren door een lastenverlichting op arbeid van € 15 miljard per jaar. Die doelstelling vraagt een meer activerend stelsel, waarin gaan werken en meer gaan werken lonender zijn, waarin groei en doorgroei vanzelfsprekender wordt voor ondernemers, en waarin ons vestigingsklimaat ook in de toekomst voor nieuwe banen blijft zorgen. Dat vraagt meer dan een opruimactie.

Maximaal werken aan draagvlak

Zo'n operatie lukt niet zonder breed draagvlak. Dat zou ook niet verstandig zijn, want hervormingen voltrekken zich over kabinetsperioden heen en vragen daarom een meer robuuste politieke en maatschappelijke welwillendheid. Want hoewel velen de grotere doelen zullen onderschrijven, vragen de stappen erheen onherroepelijk ook politieke offers. Iedereen weet of behoort te weten: een stelselherziening zonder inkomenseffecten, ook al zijn ze soms maar tijdelijk, bestaat niet. Makkelijke maatregelen trouwens ook niet; in de fiscaliteit groeit geen laaghangend fruit.

De aanpak van het kabinet is daarom gericht op maximale verwerving van politiek en maatschappelijk draagvlak. Daarom heeft het kabinet de volgende keuzen gemaakt ten aanzien van inhoud en proces:

a. *Inhoudelijk sturen op heldere doelen*

Wie de voorstellen van de verschillende politieke en maatschappelijke groeperingen verzamelt komt tot een optelsom van onderling tegenstrijdige, soms niet uitvoerbare, vaak niet betaalbare wensen. De enige uitweg is hier te starten vanuit heldere doelen en voorstellen te baseren op economisch onderzoek en «expert judgment». Deze brief is geschreven met concrete doelen voor ogen, een minder complex stelsel en de werkgelegenheid en de economische groei bevorderen, met 100.000 nieuwe banen bovenop het effect van de herstellende economie. Het kabinet maakt in de brief keuzes vanuit een inhoudelijke analyse. Het kabinet beoogt de maatschappelijke en politieke stakeholders te overtuigen vanuit de inhoud, met een totaalperspectief, in de wetenschap dat deelmaatregelen onherroepelijk niet altijd in ieders directe belang zijn of ieders politieke smaak zijn.

b. *Recht doen aan de pijlers van het Regeerakkoord*

Die heldere doelen mogen de andere afspraken in het regeerakkoord niet doorkruisen; dit kabinet staat niet alleen voor groei van werkgelegenheid, maar evenzeer voor evenwichtige inkomensverhoudingen en gezonde overheidsfinanciën. Die twee pijlers van het regeerakkoord gelden bij deze stelselherziening als belangrijke randvoorwaarden. Dat betekent dat een evenwichtige inkomensverdeling niet wordt opgeofferd voor economische groei, maar dat meer werkgelegenheid juist moet bijdragen aan evenwichtiger inkomensverhoudingen. Dat betekent ook dat economische groei niet wordt «gekocht» ten laste van

onverantwoorde overheidstekorten, mede doordat een kleiner beroep op de sociale zekerheid juist bijdraagt aan gezondere overheidsfinanciën.

c. *Benutten ruimte voor lastenverlichting*

Fiscale hervormingen leiden onherroepelijk tot inkomenseffecten. Dat kan tot op zekere hoogte politiek verdedigbaar zijn. Maar onevenredige of onevenwichtige inkomenseffecten worden zoveel mogelijk voorkomen. Daarom is een herziening van het stelsel niet goed denkbaar zonder gelijktijdige compensatie («smeerolie»). Hoeveel, dat weten we pas na verdere invulling van de gepresenteerde stelselherziening, maar inschattingen duiden op een noodzakelijke lastenverlichting van € 3 tot 5 miljard per jaar. Het kabinet wil een dergelijke lastenverlichting, zodra de benodigde middelen in de komende jaren beschikbaar zouden komen, als smeerolie voor deze hervorming inzetten.

De middelen voor deze lastenverlichting liggen nog niet klaar. Dat zou ook de verkeerde volgorde zijn. Als de middelen er zijn zonder dat de plannen er zijn, is het te laat. Wie het dak wil repareren als de zon schijnt, zoals de politieke les leert, moet de verbouwingsplannen gereed maken *voordat* de zon schijnt. Deze brief is geen aankondiging *dat* er lastenverlichting aankomt, maar geeft aan wat het kabinet gaat doen *als* het er komt. Die koppeling van fiscale hervormingen aan lastenverlichting werkt daarmee twee kanten op: een stelselherziening zonder lastenverlichting is niet haalbaar, maar een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening is een gemiste kans.

d. *Waar mogelijk optimaliseren binnen groepen*

Waar een herziening van het fiscale stelsel leidt tot verschuivingen tussen groepen, ontstaan in de koopkrachtplaatjes winnaars en verliezers. Dat de maatschappelijke winst van de totale operatie zo'n verlies weer goedmaakt, kan in de hitte van het maatschappelijke debat gemakkelijk uit beeld raken. Maar een meer activerend stelsel vraagt lang niet altijd verschuivingen *tussen* groepen. Ook *binnen* groepen bestaan vaak mogelijkheden om de fiscaliteit meer activerend in te richten. De voorstellen in deze brief zijn dan ook waar mogelijk gericht op activering en vereenvoudiging binnen groepen: meer richten op investeren en doorgroeien binnen het domein van ondernemers, het instrumentarium anders inrichten over de levensloop binnen het domein van particulieren, een andere combinatie van belastingdruk, hoogte van uitkeringen en recht op toeslagen binnen het domein van toeslagenontvangers.

Zo'n aanpak kan, afhankelijk van de groep, een verbreding vragen buiten de fiscaliteit. Daarom worden in deze aanpak, naast fiscale instrumenten, ook veranderingen in het toeslagenstelsel of in de hoogte van uitkeringen niet uitgesloten. Als voorbeeld: tegengaan van het bekende «rondpompen» vraagt maatregelen aan zowel de lasten- als de uitgavenkant.

e. *Gebruik maken van langjarige bewegingen én de opportuniteit van het moment*

Dat de invoering van de voorstellen afhangt van de beschikbare ruimte voor lastenverlichting maakt dit tot een stapsgewijze hervorming. Deze brief is dan ook geen ontwerp van een nieuwe oerknal. Ook om een andere reden zet het kabinet in op langjarige bewegingen. Verschuivingen, ook binnen groepen, kunnen, indien met te grote vaart ingezet, leiden tot onrechtvaardige situaties: als de ondernemer zijn business plan heeft gebaseerd op een andere fiscale realiteit of als verschuivingen tussen generaties op langere termijn aantrekkelijk zijn terwijl er op korte termijn niet meer op geanticipeerd kan worden. Onrechtvaardige schokken worden voorkomen met een meer langjarige beweging, zoals ook de hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning door dit kabinet langjarig is ingezet.

Niet alles hoeft of kan in langjarige bewegingen: sommige concrete stappen naar vereenvoudiging kunnen niet wachten, het getob met de VAR-verklaring vraagt om een oplossing, de belasting op personenauto's is in deze vorm niet goed houdbaar en de toeslagenpraktijk smeekt om ingrijpen. Over wat nu kan of moet, wil het kabinet snel besluiten om het daarna snel in te voeren. Ook over wat meer tijd nodig heeft, wil het kabinet nog deze kabinetsperiode een lijn vaststellen, om vervolgens meer tijd te nemen voor de infasering.

f. *Richting geven én keuzen laten*

In deze brief kiest het kabinet heldere doelen en een richting voor een toekomstig stelsel. Een helemaal uitgewerkt voorstel ligt er niet, want dat zou een naïeve vlucht poging naar voren zijn geweest. Met acht keuzes geeft de brief een richting aan als inzet voor gesprekken met uw Kamer. Voor de invulling op maatregelniveau wil het kabinet nadere afspraken maken die op breed draagvlak kunnen rekenen. De beschreven mogelijkheden hoeven niet allemaal te worden benut, en zeker niet ten volle, om toch een maatschappelijk effect te hebben. Door lastenverlichting, verschuiving binnen groepen en verschuiving naar minder versturende grondslagen, kan een aanzienlijke ruimte ontstaan voor lastenverlaging op arbeid en ondernemen. Een ruwe «top-down» raming van het realistisch verschuifbare deel van de belastinginkomsten door de acht gepresenteerde keuzes, dus exclusief terreinen als wonen en pensioenen, en in aanmerking genomen de randvoorwaarde ten aanzien van inkomensverhoudingen, komt op al gauw op ten minste € 20 miljard per jaar³. Daar komt de benodigde € 3 tot 5 miljard per jaar lastenverlichting, zodra die te zijner tijd als smeerolie beschikbaar zou komen, nog bij. Dat geeft een bruto fiscale ruimte, als basis voor nadere politieke keuzes, in dezelfde orde als de commissie Van Dijkhuizen, ondanks het feit dat een belangrijk deel van die maatregelen inmiddels in één of andere vorm is doorgevoerd. De commissie Van Dijkhuizen zette de gevonden fiscale ruimte geheel in en hielp hiermee op papier veel mensen aan het werk. Het is echter, destijds en ook nu, onwaarschijnlijk dat het politieke proces zou opleveren dat de gehele fiscale ruimte wordt benut, en dat de maatregelen werkelijk deze ruimte opleveren. Om realistisch te blijven, en toch voldoende ambitieus, rekent het kabinet met de helft. Daarmee ontstaat ruimte voor compromissen; slechts de helft van het haalbare hoeft in beleid te worden omgezet. Dat geeft een ruimte van € 15 miljard per jaar voor verlaging van lasten op arbeid, inclusief de benodigde netto lastenverlichting. Het kabinet ambieert hiermee 100.000 extra banen te creëren.

De gemaakte keuzes laten ruimte om tot draagvlak te komen (niet alles «moet») en geven de verschillende fracties de mogelijkheid om met eigen inbreng en voorkeuren te komen. Het kabinet ziet dan ook een vervolproces voor zich met daadwerkelijke inbreng uit verschillende politieke richtingen en keuze uit alternatieven op basis van breed gedeelde maatschappelijke doelen.

Deze brief

In deze brief presenteert het kabinet de doelen, de aanpak en het proces naar een stelselherziening in vier hoofdstukken:

1. De doelen: Het kabinet zet ten eerste – uit noodzaak – in op een minder complex stelsel. Ten tweede moet de stelselherziening bijdragen aan

³ De totale belasting- en premieontvangsten bedragen in 2014 naar verwachting € 235 miljard. Het betreft de belastingen, premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen (inclusief zorgpremies). 10% van de totale ontvangsten is gelijk aan een fiscale ruimte van € 23,5 miljard. Bij de belastingherziening IB 2001 werd er (in huidige euro's) circa € 12 miljard verschoven en € 4 miljard aan lastenverlichting gegeven.

- meer werkgelegenheid en economische groei, de derde pijler van het regeerakkoord van dit kabinet.
2. De aanpak: Het kabinet schetst de contouren van een toekomstig belastingstelsel aan de hand van acht keuzes. Hier wordt de grondslag gepresenteerd waarbinnen nadere keuzes kunnen worden gemaakt. De keuzes bepalen de ruimte voor lastenverlichting, die in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht.
 3. De uitkomst: Op basis van de keuzes binnen de gepresenteerde fiscale ruimte ontstaat, bovenop de bijbehorende netto lastenverlichting, ruimte voor lagere lasten op werken en ondernemen. Dit hoofdstuk geeft aan hoe die ruimte volgens recente economische inzichten het beste ten bate van vereenvoudiging en banengroei kan worden ingezet.
 4. Het proces: Na Prinsjesdag wil het kabinet bij uw Kamer zoeken naar draagvlak om door een stelselherziening te komen tot minder complexiteit en meer werkgelegenheid. Daartoe kunnen nadere politieke keuzes worden gemaakt en maatregelen worden uitgewerkt. Inzet van het kabinet is om draagvlak te verwerven voor een brede stelselherziening, waarvan de invoering voor een deel al in deze kabinetsperiode ter hand kan worden genomen.

1. De doelen: Minder complexiteit en meer banen

Het kabinet heeft twee doelen gesteld bij de herziening van het belastingstelsel. Een toekomstig stelsel moet allereerst minder complex, en daardoor beter uitvoerbaar zijn. Ten tweede wil het kabinet met een herziening de werkgelegenheid en de economische groei bevorderen. Dat laatste vraagt om lagere lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers. Deze doelen worden hieronder toegelicht.

1.1 Complexiteitsreductie, geen keuze maar noodzaak

Het afgelopen decennium is het belastingstelsel steeds complexer geworden. Na de vorige stelselherziening («IB 2001») is er weer van alles naar zolder gedragen. Daar waren steeds duidelijke redenen voor. Zo leefde de ferme politieke wens om de inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen als voorschot uit te keren, ook als de benodigde gegevens nog niet vast staan. De klimaatproblematiek bracht ons er toe om, in een tijd dat de Europese uitstooteisen aan de auto-industrie nog in de grondverf stonden, onze autobelastingen sterk uitstootafhankelijk te maken. De noodzaak om de overheidsfinanciën versneld op orde te krijgen bracht vervolgens ook een aantal nieuwe belastingen en belastingvormen in het stelsel.

Die complexiteit laat zijn sporen na: de wetgeving rond oldtimers kon pas halverwege 2014 als geïmplementeerd worden beschouwd. Ook in komende jaren zal bij een derde van de toeslagontvangers een bedrag moeten worden teruggevorderd, ook al beschikt de Belastingdienst inmiddels over de meest geavanceerde toeslagenfabriek ter wereld. Voor de werkkosten bestaan twee regelingen naast elkaar, beide niet altijd praktisch en samen moeilijk uitvoerbaar, de 10.000 bezwaren en beroepszaken tegen de crisisheffing moeten nog worden afgehandeld, ondernemers die hun pensioen in eigen beheer willen doorgronden komen aan ondernemen niet meer toe en de belastingen op leidingwater en afvalstoffen moesten al worden hervormd voor ze waren ingevoerd. Ten slotte, terwijl de Belastingdienst steeds meer middelen en technieken tegen fraude inzet, lokt de complexiteit weer nieuwe fraude uit.

De grenzen van wat nog op een maatschappelijk aanvaardbare manier uitvoerbaar is, zijn overschreden. Als de trend van steeds meer en steeds

complexer niet wordt gekeerd, nemen fraude en het aantal uitvoeringsincidenten verder toe. Dit zorgt voor financiële hinder bij huishoudens, een erosie van het vertrouwen in de Belastingdienst en de overheid en mogelijk ook aantasting van de belastingmoraal. De komende jaren moet het stelsel eenvoudiger worden, ook al gaat het stap voor stap. Een aantal eerste stevige stappen – bijvoorbeeld op de terreinen van toeslagen en autobelastingen – kunnen we al sneller zetten. Kabinet en parlement hebben hier een verplichting aan de Nederlander om de uitvoerbaarheid van onze belastingheffing zeker te stellen. Een minder complex stelsel is geen keuze meer maar noodzaak.

1.2 Naar meer banen en groei

De derde pijler van het regeerakkoord «werken aan duurzame groei» doelt op meer werkgelegenheid en economische groei. Daar moet een herziening van het fiscaal stelsel een wezenlijke bijdrage aan leveren. Meer werkgelegenheid en economische groei vraagt – zo blijkt ook weer uit recent onderzoek⁴ – om lagere lasten op arbeid en ondernemen. Dit wordt hieronder toegelicht.

1.2.1 Werk, werk, werk

In Nederland zijn op dit moment circa 700.000 mensen officieel werkloos. Maar de officiële definitie geeft onvoldoende zicht op de werkelijke omvang van niet-vrijwillige inactiviteit. In totaal zouden er 1,2 miljoen mensen aan het werk willen.⁵ Deze mensen komen niet tot werk, ze zoeken het niet of ze vinden het niet, mogelijk doordat het onvoldoende loont om te werken of om werknemers in dienst te nemen. Al deze mensen hadden een inkomen kunnen hebben uit werk, maar hebben dat inkomen niet. Onderzoek toont een zekere tweedeling tussen hen die beroep moeten doen op de sociale zekerheid en hen die de sociale zekerheid moeten opbrengen, en beide partijen hebben weinig vrede met deze situatie.⁶

Maar een baan betekent meer dan alleen een inkomen. Werken is één van de meest vanzelfsprekende manieren om mee te doen in de samenleving; collega's te hebben, vrienden te maken, nieuwe ervaringen en nieuwe vaardigheden op te doen, je grenzen te verleggen, zelfvertrouwen te krijgen en durf te verzamelen. Een baan, met al zijn meevallers én tegenslagen, is een leerschool voor het leven. Niet alle banen zijn even leuk, en sommige van ons hebben op maandagochtend even een zetje nodig, maar een leven met werk heeft meer glans en meer voldoening. Met meer banen zijn zo velen beter af.

Ook de samenleving als geheel is met meer betaald werk beter af. De Nederlandse werkende werkt per jaar het kleinste aantal uren van alle OESO-landen. Het OESO-gemiddelde (om het maar niet over de top te hebben) ligt bijna een derde (!) hoger dan het Nederlands gemiddelde. Nederlanders zijn productief maar werken minder uren dan in enig ander OESO-land.⁷ Bovendien zijn er bovenop de 7,2 miljoen werkenden nog die 1,2 miljoen mensen die niet werken, maar wel kunnen en willen werken. Al met al is het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland de helft

⁴ CPB discussion paper 235, A structural analysis of labour supply elasticities in the Netherlands.

⁵ Volgens cijfers van het CBS waren er in het eerste kwartaal van 2014 1,2 miljoen mensen die aangaven werk voor 12 uur of meer te willen, ook al waren 250 000 daarvan niet direct beschikbaar, Hiervan hebben 704.000 de afgelopen 4 weken gezocht (en deze vallen onder de definitie werklozen). Bron: CBS statline.

⁶ SCP, Sociale staat van Nederland 2013 en continu burgeronderzoek 2014K2.

⁷ Zie b.v. figuur 2.2.1. uit hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 2015.

bovenop de huidige arbeidsprestatie.⁸ Wat betekent een samenleving met de helft meer schouders eronder, de helft meer handen aan de ploeg? Wat zou dat bijvoorbeeld betekenen voor de persoonlijke dienstverlening, voor de horeca, voor de zorg, in de klas?

Stuurt het kabinet hiermee iedereen aan het werk? Natuurlijk niet. Iedereen heeft een zekere plicht om voor zover mogelijk in eigen levensonderhoud te voorzien, maar daar bovenop maken mensen hun eigen keuzes. Die keuzes gaan de overheid niet aan. Maar de vraag is niet of ons belastingstelsel mensen die daar anders niet voor zouden kiezen moet aanzetten tot meer werken. De vraag is hoe we ons belastingstelsel zo kunnen inrichten dat mensen die wel (meer) willen werken zo min mogelijk worden afgeremd.

Die remmende invloed van ons belastingstelsel is wezenlijk, ook doordat werken een zelfversterkend fenomeen is. Waar meer gewerkt wordt, kunnen de lasten dalen, en wordt werk nog aantrekkelijker (fiscaal effect). Waar meer werkenden bijeenkomen, leren ze meer van elkaar, worden ze productiever en gaan ze meer verdienen (agglomeratie-effect). En waar meer mensen werken, wordt werk leuker en niet-werken saaier (sociaal effect). Als werken een zelfversterkend fenomeen is, dan is het fiscaal afremmen van werken óók een zelfversterkend fenomeen.

1.2.2 Naar een minder verstorend stelsel

Ons belastingstelsel remt werken af, meer formeel gezegd werkt ons belastingstelsel economisch verstorend. Dat is niet nieuw. Belastingheffing is onmisbaar voor solide overheidsfinanciën, maar dat verloopt bepaald niet zonder bijwerkingen. Belastingheffing heeft daarnaast tot gevolg dat werkenden minder gaan werken, werkgevers minder mensen gaan aannemen, ondernemers minder gaan ondernemen, consumenten minder gaan consumeren en de getalenteerden en vermogenden naar andere delen van de wereld vertrekken. Dat alles kost banen. Vraag is niet of ons stelsel verstoort, want dat doet het, maar of het ook minder verstorend kan.

Dat kan. En ook dat is niet nieuw, want dat is uitvoerig en veelvuldig onderzocht. In de OESO Tax Policy Study⁹ zijn de verschillende belastinggrondslagen gerangschikt naar mate van verstoring. Een blauwdruk voor een nieuw stelsel geeft hij niet, maar een richting waarin de oplossingen moeten worden gezocht geeft hij wel. Hieronder worden de belangrijkste vormen van belastingheffing langsgelopen:

a. *Breed profijt van lagere lasten op arbeid*

Lasten op arbeid komen niet alleen uit onderzoek naar voren als zeer verstorend, de lasten op arbeid zijn tegelijkertijd in Nederland relatief hoog. Als percentage van de totale belastinginkomsten zitten we met onze belastingdruk op arbeid internationaal aan de bovenkant. Als percentage van het BBP ook, met Groot Brittannië een derde lager en Ierland de helft¹⁰.

In de zoektocht naar banen duikt één boosdoener steeds op: de wig. De wig is het verschil tussen de loonkosten die de werkgever draagt en

⁸ In hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 2015 wordt dit getal toegelicht.

⁹ OECD Tax Policy Studies, no 20, Tax Policy Reform and Economic Growth (2010).

¹⁰ Europese Commissie, Taxation trends in the European Union, 2014 edition (cijfers 2012).

het netto loon dat de werknemer overhoudt.¹¹ De wig maakt werk duurder voor de werkgever en tegelijkertijd minder lonend voor de werknemer. Geredeneerd vanuit de arbeidsmarkt is de wig dubbel pech. De wig is ook zelfversterkend: de wig vermindert de arbeidsdeelname, waardoor de belastinginkomsten dalen en de sociale lasten toenemen, waardoor de wig weer verder toeneemt. De wig groeit door de schade die hij aanricht, om daarna meer schade aan te richten. De wig is de draaideurcrimineel van de arbeidsmarkt.

De wig is problematisch voor de onderkant van de arbeidsmarkt, maar belemmert ook de middengroepen en de bovenkant, waarbij de problematiek verschilt tussen groepen. Bovendien hebben de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt niet alleen baat bij een kleinere wig voor zichzelf, maar ook voor de ander. Een lagere wig aan de onderkant helpt ook de bovenkant en andersom. De wig zou over het hele spectrum omlaag moeten:

- Aan de onderkant van de arbeidsmarkt maakt de wig veel potentiële banen ontoegankelijk. Welke verwachtingen mogen we van banengroei aan de onderkant hebben, als bijvoorbeeld een tuinman, die netto € 7 per uur in handen krijgt, de werkgever bijna € 11 per uur kost? En als een middeninkomen daardoor twee uur extra moet werken om alleen al één uur de loonkosten van die tuinman op te brengen? Die pakt zelf een hark. Een even pijnlijke verschijningsvorm van de wig is de armoedeval. Gaan werken vanuit een uitkering loont nog altijd onvoldoende. Afhankelijk van de gezinssituatie gaat een bijstandsgerechtigde er één euro per gewerkt uur op vooruit, vaker minder, soms helemaal niets. Niets? We verwachten wel veel van mensen als ze naar een baan moeten zoeken om er niets op vooruit te gaan.
 - Ook de middengroepen hikken tegen de wig aan. Wordt de tuinman een hovenier met een modaal inkomen, dan ziet hij € 11 per uur terug van de ruim € 20 die hij de werkgever kost. Geef die hark eens door! Voor de middengroepen is het vooral weinig aantrekkelijk om *meer* te gaan werken. Voor een in deeltijd werkende partner levert één dag extra werken niet altijd voldoende op om een hulp of oppas te betalen. Mede daardoor is Nederland wereldkampioen deeltijdwerken, met het laagste aantal gewerkte uren per werknemer van de OESO.
 - Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt vinden we de mensen met een bijzondere rol: de superspecialisten, de uitvinders, de creatievelingen en de bedenker van dat gouden idee. Zij creëren de banen, niet alleen voor zichzelf maar ook voor anderen. De onderkant van de arbeidsmarkt kan niet zonder de bovenkant, en de bovenkant kan niet zonder de onderkant. Het talent trekt naar de steden en landen waar het met ander talent kan werken; en zo woedt de internationale slag om het talent. Canada, Australië en de Verenigde Staten doen dit goed, maar Nederland is die slag niet aan het winnen. Dat er meer meespeelt dan alleen het belastingtarief staat vast, maar dat de winnaars van de slag om het talent een aantrekkelijker fiscaal klimaat bieden staat ook vast.
- b. *Verdediging van ons vestigingsklimaat door lagere lasten op ondernemen*
- Belasting op ondernemen is volgens de OESO Tax Policy Study de meest versturende belasting. Vele ondernemingen zijn internationaal mobiel en zoeken het beste ondernemersklimaat op. Dat betekent niet dat Nederland zich zou moeten begeven in een belastingconcurrentie-

¹¹ De wig ontstaat door de loonheffing (belastingen en premie volksverzekeringen), de ingehouden premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW. Die laatste zorgt voor automatische doorwerking van hogere zorgkosten in hogere lasten op arbeid.

strijd om de laagste tarieven. Ons land biedt ondernemers in den brede een voortreffelijk vestigingsklimaat, gebaseerd op goede voorzieningen en solide instituties. Het betekent wel dat het kabinet waakzaam moet zijn op ons fiscale klimaat dat, als onderdeel van het bredere vestigingsklimaat, bepaalt of Nederland een land is waar bedrijven uit wegtrekken of een land dat banen aantrekt.

Ons vestigingsklimaat is een troef. Nederland kreeg altijd een aanzienlijk groter deel van de internationale bedrijvigheid dan zijn evenredig aandeel, juist en vooral in substantiële activiteiten. Wij hebben onze positie als handelsland altijd omgeven met een fiscale infrastructuur die internationale samenwerking vergemakkelijkt en dubbele heffing voorkomt. Maar die positie is geen automatisme en staat onder druk. Ten eerste hebben andere landen ons instrumentarium gekopieerd, zoals Groot-Brittannië, en dat heeft nu al zichtbare gevolgen. Ten tweede kan de jacht op belastingontwijkers, waar Nederland niet alleen actief aan meedoet maar in OESO-verband zelfs in voorop loopt, tot een verslechtering van onze positie voor substantiële activiteiten leiden. Waar niet-substantiële activiteiten een onbedoeld bijproduct waren van ons aantrekkelijke klimaat voor «echte» activiteiten, kan het verlies van «echte» activiteiten een onbedoeld neveneffect zijn van de jacht op ontwijkers.

Het kabinet wil dat ons vestigingsklimaat die banenmachine blijft en de fiscaliteit neemt daarin een bijzondere plaats in. Daarin past dat Nederland actief meedoet met de internationale jacht op belastingontwijkers en passende maatregelen neemt in internationaal verband, en daarin past ook dat we ons fiscale vestigingsklimaat voor substantiële activiteiten actief verbeteren met lagere lasten voor ondernemers.

- c. *Relatief lage lasten op consumptie, maar risico op verstoringen*
Verbruiksbelastingen zoals btw en milieuheffingen zijn relatief weinig verstorend. De inkomsten uit btw liggen in Nederland relatief laag; in Europa staan we 24ste op de lijst van 28.¹² Dat komt doordat we relatief veel categorieën producten en diensten van het algemene tarief hebben uitgezonderd. Slechts een kwart van onze aankopen valt in het algemene tarief.¹³ Bovendien is ons verlaagde tarief aan de lage kant. De inkomsten uit milieubelastingen liggen in Nederland juist hoog; hier staan we derde van de 28¹⁴.

Onlangs heeft het CPB geadviseerd de belasting op consumptie meer te harmoniseren tussen categorieën.¹⁵ De oorspronkelijke doelstelling, het ontzien van de lagere inkomens, wordt niet gerealiseerd. En de werkgelegenheid is beter af met een lastenverlichting op arbeid dan met een lager btw-tarief. Een harmonisering van de btw-tarieven zou de Belastingdienst en de consument bovendien bevrijden van allerlei onbegrijpelijke verschillen. Waarom dragen we meer belasting af op de computer waar de kinderen hun huiswerk op maken, dan op hun ritje in de botsautootjes? Bij een eventuele heroverweging van de belasting op consumptie moet wel rekening worden gehouden met risico's op specifieke verstoringen:

- Grenseffecten: De commotie rond de brandstofaccijnzen heeft maar weer eens onder de aandacht gebracht dat Nederland geen eiland is. Indeling van bijvoorbeeld eerste levensbehoeften in het algemene btw-tarief is onlogisch en zal, zeker in de grensstreek, weinig aanhangers hebben.
- Ongelijk speelveld: Een veel hogere energiebelasting voor grootverbruikers, of een vliegbelasting voor transferpassagiers zijn voorbeelden van belastingen die het internationale speelveld

¹² Europese Commissie, Taxation trends in the European Union, 2014 edition (cijfers 2012).

¹³ CPB policy brief 2014 - 02. Bouwstenen voor een betere btw.

¹⁴ Europese Commissie, Taxation trends in the European Union, 2014 edition (cijfers 2012).

¹⁵ CPB policy brief 2014 - 02. Bouwstenen voor een betere btw.

aantasten. Risico is dat de berekende inkomsten de staatskas nooit bereiken, maar dat de bedoelde bedrijfsactiviteiten vertrekken. Daar heeft het milieu niets aan.

- Uitvoeringsproblemen: Sommige, specifieke belastinggrondslagen vragen relatief forse uitvoeringslasten in relatie tot hun opbrengst. De destijds beoogde verpakkingenbelasting was bijvoorbeeld vanuit uitvoeringsperspectief problematisch. Ook een eventuele belasting op grondstoffen zal naar de huidige inzichten geen sterke troef zijn in een stelselvereenvoudiging.
 - Belastingerosie: Waar belastingen worden ingezet ter beïnvloeding van gedrag, bestaat de kans dat mensen daadwerkelijk gaan doen wat je beoogt. Dan dalen de belastinginkomsten. Voordat de CO₂-prikkel in de BPM was ingebouwd, bedroegen de BPM-inkomsten € 3,6 miljard per jaar (2007). Daar was in 2013 naar verwachting nog € 1,1 miljard van over, voor een belangrijk deel als gevolg van fiscale prikkels. De meest effectieve op gedragsbeïnvloeding gerichte belastingen, mogen het minst als een stabiele bron van overheidsinkomsten worden beschouwd.
- d. *Geïdifferentieerd beeld t.a.v. belasting op (inkomsten uit) vermogen*
- Uit de OESO Tax Policy Study komen sommige (maar niet alle) belastingen op vermogen en op inkomsten uit vermogen naar voren als relatief weinig verstorend. De beoordeling van de belasting op vermogen in Nederland verschilt sterk per vermogenstype. Internationale vergelijkingen over de belastingdruk op vermogen zijn lastig te maken. Zo blijkt uit gegevens van Eurostat dat «capital» relatief laag wordt belast, maar dit is een zeer brede categorie.¹⁶ Die categorie omvat bijvoorbeeld ook de belastingen omtrent de eigen woning, waaronder de overdrachtsbelasting en de hypotheekrenteaftrek. In Nederland zijn er drie belangrijke particuliere vermogenscomponenten. Pensioen, de eigen woning en spaar- en beleggingsvermogen waarvan de inkomsten forfaitair in box 3 worden belast. Pensioen en de eigen woning waren echter al het lijdend voorwerp van twee van de meest omvangrijke hervormingen van dit kabinet, en van dé twee grote fiscale hervormingen. Het kabinet vindt het niet opportuun om de woningmarkt in deze stelselherziening opnieuw met hervormingen te confronteren. Op de pensioenmarkt is het herziene Witteveenkader nog niet eens geïmplementeerd en staat de brede pensioendiscussie voor de deur. Ook hier is plannenmakerij voorbarig.¹⁷
- Ten aanzien van de belastingdruk op inkomsten uit vermogen in box 3 geeft een internationaal vergelijkende studie van de OESO uit 2013 een divers beeld afhankelijk van het soort vermogensinkomsten.¹⁸ De Nederlandse box 3 heffing over inkomsten uit spaargeld – hoewel voor vele spaarders een bron van gevoelens van onrechtvaardigheid – komt er gemiddeld uit. Voor enkele andere vermogensinkomsten komt Nederland echter bij de hoger belastende landen uit. Bij deze studie zijn kanttekeningen in beide richtingen te plaatsen; zo wordt in de vergelijking aangenomen dat het rendement op vermogen 4% bedraagt, dat investeerders tegen het hoogste progressieve tarief worden belast en wordt geen rekening gehouden met vrijstellingen. Een verhoging van de vermogensrendementsheffing ligt daarmee niet voor de hand. Een mogelijke verstoring waarmee bij belasting op vermogen rekening moet worden gehouden is uitwijking. Dat betekende vroeger vermogensvlucht, maar voor de kleine en middel-

¹⁶ Europese Commissie, *Taxation trends in the European Union*, 2014 edition (cijfers 2012).

¹⁷ Alleen op het gebied van het pensioen in eigen beheer worden mogelijkheden ter vereenvoudiging onderzocht. Zie daarvoor de brief van 6 december 2013, Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 75 en de brief van 3 juni 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 94.

¹⁸ Harding, M., «Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income», 2013, OECD Taxation Working Papers, No. 19, OECD Publishing.

grote spaarder worden de mogelijkheden van een stiekem spaarpotje over de grens snel schaarser. Waar de kans op vlucht van vermogen afneemt, neemt het risico van vlucht van vermogenden echter toe. Ook deze belastingsoort is daarmee niet zonder risico op verstoringen. De lasten op arbeid en ondernemen moeten omlaag. Dat vraagt lastenverlichting, maar ook voor verschuiving van belastingdruk zijn mogelijkheden. Elke alternatieve belastinggrondslag kent echter zijn risico's, zeker voor een open handelsland als Nederland. In het volgende hoofdstuk schetst het kabinet een aanpak.

2. De aanpak: Keuzes voor een toekomstig stelsel

Het kabinet ziet een stelselherziening voor zich waarin maatregelen in samenhang worden genomen om daarmee het politieke draagvlak te verbreden en koopkrachteffecten te beperken. Met een aantal noodzakelijke vereenvoudigingen moeten we direct aan het werk. Al in deze brief worden voorstellen aangekondigd om enkele van de meest complexe regelingen (bijvoorbeeld toeslagen en autobelastingen) te hervormen.

In dit hoofdstuk komen bovendien themagewijs mogelijkheden aan de orde om, ondersteund door lastenverlichting, de werkgelegenheid en economische groei te stimuleren. Hiermee geeft het kabinet een richting aan waarin het belastingstelsel zou moeten evolueren. Die richting biedt nog ruime politieke vrijheidsgraden voor verdere invulling. Over deze keuzes gaat het kabinet in gesprek in een breed politiek spectrum om ons stelsel meer activerend te maken voor ondernemers en werknemers, om lasten te verschuiven van arbeid en ondernemen naar minder versturende grondslagen en om het stelsel minder complex te maken. Zoals toegelicht in de inleiding wil het kabinet toekomstige lastenverlichting koppelen aan hervormingsopgaven van het stelsel.

Uiteindelijk moeten deze keuzes worden uitgewerkt in concrete maatregelen die ruimte maken voor lagere lasten op arbeid en ondernemen. De vormgeving daarvan komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Het proces van nadere invulling volgt in hoofdstuk 4.

2.1 Naar minder complexiteit

Keuze 1 – Vereenvoudigen van de meest complexe regelingen

De Belastingdienst kampte de afgelopen jaren – zoals beschreven in mijn brief van 19 mei 2014¹⁹ – met steeds complexere wetgeving en een hoog verandertempo. De wetgeving moet worden vereenvoudigd, tegen een achtergrond van urgentie, maar niet in datzelfde verandertempo, anders levert het oplossen van de problemen weer nieuwe problemen op. Voor de vereenvoudiging kies ik voor een geleidelijke aanpak, in een beheersbaar tempo, direct beginnend met de meest problematische regelingen:

Toeslagen

Via het systeem van toeslagen, gestart in 2006, krijgen inmiddels ruim 5 miljoen huishoudens één of andere vorm van inkomensondersteuning. Ondanks dat de Belastingdienst een hoge graad van professionaliteit heeft bereikt in de uitvoering, verloopt de toekenning van toeslagen niet probleemloos. Toeslagen worden als voorschot uitgekeerd op basis van een geschat inkomen en nog niet vaststaande kosten aan mensen die vaak een beperkte terugbetaalcapaciteit hebben. Een derde van de

¹⁹ Kamerstukken II 2013/2014, 31 066, nr. 201.

toeslagenontvangers moet na afloop van het jaar iets terugbetalen, een deel blijkt oninbaar. Dit is inherent aan de huidige toeslagenwetgeving en zal de komende jaren nauwelijks verbeteren. Navrant is dat het grootste deel van de toeslagen wordt uitgekeerd aan mensen die ook belasting betalen – het rondpompen. Een meer robuust stelsel van toeslagen is niet alleen in het belang van de Belastingdienst. Wie kan zich niet de familiedrama's voorstellen in huishoudens waar grote bedragen aan voorschotten moeten worden teruggevorderd?

De commissie Van Dijkhuizen heeft geadviseerd bestaande toeslagen te bundelen in één zogenoemde huishoudentoeslag. Deze als vereenvoudiging bedoelde operatie is echter niet uitvoerbaar gebleken. De ambitie blijft het aantal toeslagen op termijn sterk te verminderen zonder de koopkracht aan te tasten. Dat kan alleen door de hervorming van de toeslagen mee te laten lopen in de bredere stelselherziening. Daarmee kan een hervorming van de toeslagen meeliften op de deeloperaties voor verschillende doelgroepen, en kunnen – deels onvermijdelijke koopkrachteffecten – worden opgevangen door inzet van dan beschikbare smeerolie. Op meer korte termijn zet het kabinet al eerste stappen. Dit zorgt voor minder hinder en gedoe voor burgers, minder fouten, minder oninbare vorderingen en lagere uitvoeringslasten.

- De *kinderopvangtoeslag* is voor de Belastingdienst en voor de aanvrager niet de grootste, maar wel de lastigste in het assortiment. Per ontvangend huishouden levert deze de meeste problemen in de uitvoering op. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst, ook een goede maat voor de hoeveelheid «invulwerk» door de aanvrager, liggen per aanvraag op ruim het tienvoudige van die van de zorgtoeslag. Terugvorderingen van tienduizenden euro's zijn dagelijkse kost, maar de claims kunnen oplopen tot boven de ton.
Voor de kinderopvangtoeslag wordt gewerkt aan rechtstreekse bekostiging van instellingen op basis van vastgesteld inkomen van de ouders. De inkomensondersteuning blijft op peil, maar komt direct bij de instelling terecht. Dat zou het aantal ontvangers van deze toeslag met 99% terugbrengen. Daarbij veranderen de aanspraken niet – de bekostiging blijft voorbehouden aan werkenden. Het voorstel laat de regie bij de ouders en tast de marktwerking niet aan. De komende maanden wordt dit model scherp op uitvoerbaarheid getoetst, waarna het kabinet de definitieve afweging zal maken.
- Van de *zorgtoeslag*, waarvan de toekenning eenvoudiger is, zijn vooral de aantallen tot 2012 sterk toegenomen. Bijna de helft van Nederland boven de 18 zat 's avonds aanvragen in te vullen voor deze toeslag, terwijl veel van de aanvragers tegelijkertijd belasting afdroegen aan diezelfde dienst of een uitkering ontvingen van weer een andere organisatie.
Het kabinet vermindert in 2015 het aantal ontvangers van de zorgtoeslag met opnieuw een half miljoen naar 4,2 miljoen huishoudens, vergeleken met 6,1 miljoen in 2012. Een verdere vermindering zou onaanvaardbare inkomenseffecten met zich meebrengen. Daarom beziet het kabinet hoe deze ambitie meegenomen kan worden in de brede stelselherziening.

Autobelastingen

Sinds 2007 stimuleert Nederland zuinig en elektrisch rijden met fiscale prikkels. In diezelfde periode zijn de Europese uitstootnormen (bronbeleid) sterk aangescherpt, zowel qua CO₂-uitstoot als op het terrein van luchtkwaliteit. De (semi-)elektrische auto zoals de hybride werd een normaal verschijnsel in het straatbeeld. Inmiddels is de CO₂-uitstoot van nieuwverkochte auto's in Nederland de laagste in Europa en het aandeel

(semi-) elektrische auto's het hoogste. Daarmee is een stevige basis gelegd voor de verdere ambitie van dit kabinet; een doorgroei van elektrisch rijden en voldoen aan de afspraken uit het SER-energieakkoord.

Deze beginfase was effectief maar heeft duidelijke keerzijden, waaronder grote complexiteit, afnemende belastinginkomsten, hoge kosten en toenemende fraude. Het zijn deze keerzijden die moeten worden aangepakt om een volgende fase van verduurzaming uitvoerbaar en betaalbaar te houden:

- Het Nederlandse systeem van autobelastingen behoort tot de meest complexe ter wereld. We hebben naast de btw nog vier regelingen, die in bereik en grondslag sterk overlappen, elk met hun hoofdregels, bijregels en uitzonderingen. Alle belasten de autorijder op één of andere wijze voor CO₂-uitstoot. De jaarlijkse veranderingen in dit complexe systeem zijn voor de Belastingdienst inmiddels bijna niet uitvoerbaar meer.
- Sinds de introductie van de CO₂-prijken in het systeem van de autobelastingen zijn de belastinginkomsten onbedoeld sterk verminderd. Waren de inkomsten uit BPM in 2007 nog € 7.200 per verkochte auto, in 2013 bedroegen die nog maar ruim € 2.700.²⁰ De totale inkomsten uit autobelastingen zijn ondanks gestegen brandstofaccijnzen behoorlijk gedaald, zonder dat de Nederlander de indruk heeft gekregen dat hem een aantrekkelijke lastenverlichting ten deel was gevallen. Dat was natuurlijk ook niet zo; die lasten kwamen terug in de lasten op arbeid. In 2011 heeft het toenmalige kabinet aan de sector gemeld dat een afname van de inkomsten zou worden «teruggehaald», maar in plaats daarvan zijn de opbrengsten verder teruggelopen met € 1 miljard per jaar.
- De nu lopende evaluatie laat zien dat de gederfde belastinginkomsten van CO₂-reductie zo'n € 1.700 per vermeden ton CO₂ bedragen. Met name de BPM komt hierin naar voren als een steeds minder efficiënte duurzaamheidsprikkel. Indien wordt gerekend met het daadwerkelijk praktijkverbruik valt het bedrag per vermeden ton CO₂ nog veel hoger uit. Derving van belastinginkomsten en maatschappelijke kosten mogen niet één op één met elkaar worden vergeleken, maar gezien de verwachte «horizonprijs» van maximaal € 40 per ton op de CO₂-emissiemarkt moet in de doorgroEIFase een evenwichtiger prikkel worden gekozen. Daar komt bij dat juist door het Europees bronbeleid de BPM steeds meer zijn functie als efficiënte prikkel verliest.

Het kabinet is voornemens het stelsel van autobelastingen te vereenvoudigen, waarbij de totale in huidige wetgeving vastgelegde lasten in het autodomein *niet* worden verhoogd. Het stelsel van autobelastingen in het algemeen en de duurzaamheidsprijken in het bijzonder, moeten worden ingericht op een meer massale doorbraak van elektrische en zeer zuinige voertuigen in een volgende fase van verduurzaming. Zonder aanpassing lopen we aan tegen uitvoeringsproblemen en slaat de verduurzaming een nieuwe deuk in de belastinginkomsten. Het kabinet zet sterk in op aanscherping van Europees bronbeleid; dit komt uit de evaluatie naar voren als zeer effectief, relatief efficiënt, weinig verstorend en goed uitvoerbaar. Het kabinet gaat zich op basis van de koppositie van Nederland inzetten voor normen waarmee de verduurzamingsambities gehaald worden zonder eenzelfde intensiteit van nationaal fiscaal beleid. De vereenvoudiging moet leiden tot minder complexiteit, minder erosie van belastinginkomsten, minder fraude, minder marktverstoring en lagere uitvoeringslasten.

²⁰ Ruim € 1.100 van deze daling is te verklaren door een eerdere schuif van de BPM naar de motorrijtuigenbelasting.

Het kabinet komt in de Autobrief met uitgewerkte voorstellen om in de context van effectiever bronbeleid ons fiscale instrumentarium gericht in te zetten. Ook in het komende decennium blijven fiscale prikkels nodig om aan te zetten tot duurzaam en elektrisch autorijden. Tegelijkertijd maken we het systeem eenvoudiger en de belastinginkomsten meer robuust. De voorstellen doen recht aan de afspraken voor de mobiliteitssector uit het SER Energieakkoord, onder andere over de CO₂-doelstellingen en de fiscale ondersteuning van nul-emissie en zeer zuinige voertuigen. Bovendien zet het kabinet in op verdere verbetering van de luchtkwaliteit. En ten slotte is de inzet van het kabinet dat de operatie geen wezenlijke verstoring geeft van het koopkrachtbeeld.

Specifieke regelingen

Naast deze twee grotere hervormingstrajecten bestaat een aanzienlijk aantal kleinere, specifieke mogelijkheden om knelpunten in de uitvoering weg te werken. Uitgangspunt daarbij is dat het aantal benodigde handelingen voor de belastingplichtige en voor de Belastingdienst wordt beperkt door het eenvoudiger (en soms forfaitair) vaststellen van de heffingsgrondslag, door het beëindigen van keuzeregimes, en door minder subjecten in de heffing te betrekken.

Deze maatregelen bevinden zich in verschillende fasen van voorbereiding:

- In het Belastingplan 2015 is reeds een aantal maatregelen opgenomen dat bijdraagt aan vereenvoudiging, zoals het afschaffen van de overgangsregeling en het wegnemen van knelpunten in de werkkostenregeling, aanpassing van de belasting op leidingwater en de afvalstoffenbelasting en het uitzonderen van de omzetbelasting van de één bankrekeningmaatregel.
- Een aantal mogelijke maatregelen zal de komende periode beleidsmatig worden gewogen, waarna – indien dit leidt tot een positieve uitkomst – wetgeving wordt voorbereid met het oog op implementatie per 2016. Te denken valt aan het verhogen van de aanslaggrenzen, het gedeeltelijk uit de loonbelasting halen van de DGA, het schrappen van de middelingsregeling en het vereenvoudigen van pensioen in eigen beheer.
- Ook andere vereenvoudigingsmaatregelen vragen nader onderzoek voordat beleidsvoorstellen kunnen worden uitgewerkt. Zo onderzoek ik of een integratie van de WBSO en de RDA haalbaar is en of het mogelijk is om de grote hoeveelheid beschikkingen in het stelsel te beperken. Daarnaast kijk ik naar mogelijkheden om het aantal bezwaarschriften te beperken, bijvoorbeeld door de bezwaarfase te reserveren voor *echte* geschillen.

Uiteraard zal ik op zoek blijven gaan naar andere mogelijke vereenvoudigingen. Deze kunnen in de toekomst meelopen met bestaande wetgevingstrajecten, zoals het jaarlijks terugkerend Belastingplan of de Fiscale verzamelwet.

Keuze 2 – Borgen van de toekomstige uitvoering

Zoals in mijn «Brede agenda voor de Belastingdienst» is beschreven, moet een verdere aantasting van de uitvoerbaarheid van ons stelsel worden voorkomen. Ik ga hiertoe bij alle wetsvoorstellen die door de Belastingdienst moeten worden uitgevoerd een uitvoeringstoets openbaar maken. Allereerst wordt op dit moment gewerkt aan een professionalisering van de toetspraktijk. De uitvoeringsaspecten aan de kant van de belastingbetaler worden meegenomen, er wordt een kostenmodel ontwikkeld, de toetsen worden meer consistent uitgevoerd en de conclusies moeten beter worden onderbouwd.

Een goed onderbouwde, inzichtelijke en openbare uitvoeringstoets is beslist geen garantie voor een goed uitvoerbaar belastingstelsel. Het omgekeerde is wel waar: zodra de uitvoerbaarheid in de politieke afweging geen prominente rol speelt, is de uitvoerbaarheid al snel in gevaar. Onderbouwd «nee!»-zeggen wordt een meer prominente rol van de Staatssecretaris van Financiën.

2.2 Meer activerend inrichten binnen domeinen

Keuze 3 – Fiscale stimulering ondernemers richten op innovatie en groei

Historisch liep Nederland altijd achter bij bijvoorbeeld de Verenigde Staten waar het ging om ondernemerschap. Nederlanders waren terughoudend in het starten van een onderneming en starters groeiden onvoldoende door. Daarom is en blijft het belangrijk om ondernemerschap fiscaal te stimuleren. Banen worden gecreëerd door ondernemers en niet door de overheid. Ondernemers nemen risico, innoveren, investeren, nemen mensen in dienst en scheppen nieuwe vraag.

Of het huidige stelsel ondernemerschap optimaal ondersteunt, wordt door verschillende onderzoekers in twijfel getrokken. De commissie Van Weeghel wijst er op dat positieve externe effecten van ondernemerschap, zoals werkgelegenheids groei en innovatie vooral worden veroorzaakt door snelgroeiende ondernemingen, de zogenoemde «gazellen».

Zijn onze fiscale faciliteiten wel gericht op werkelijk ondernemerschap, of belonen ze vooral een administratieve vorm? Het CPB stelt dat het huidige verschil in lastendruk tussen werknemers en IB-ondernemers niet te verdedigen is omdat «een groep mensen kiest voor de zelfstandige status vanwege de fiscale voordelen en niet zozeer omdat ondernemen hen beter afgaat dan werken in loondienst».²¹ Een IB-ondernemer heeft bijvoorbeeld bij een winst van € 24.000 een belasting- en premiedruk van 8%, terwijl een gelijkwaardig dienstverband zou resulteren in een druk van 26%.²² De commissie Van Weeghel stelt de zelfstandigenaftrek in deze vorm ter discussie: «De economische argumenten leiden echter eenduidig tot de conclusie dat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor de zelfstandigenaftrek.» Ook de commissie Van Dijkhuizen ziet geen plaats meer voor de zelfstandigenaftrek. Sindsdien is de belastinggrondslag door de snelle groei van het aantal zzp'ers verder afgenomen.

Een soortgelijke discussie over ongelijke behandeling op basis van administratieve vorm speelt bij de aanmerkelijke belanghouders (AB-houders). Zowel de commissie Van Dijkhuizen als de commissie Van Weeghel stelt dat de behandeling van AB-houders meer gelijk moet worden getrokken met die van andere ondernemers en dat de behandeling van DGA's meer gelijk moet worden getrokken met werknemers. Beide commissies pleiten ten aanzien van de vergelijking van AB-houders met IB-ondernemers voor een forfaitair rendement voor AB-houders. Daarmee bereiken zij meer fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en AB-houders.

Voornemen van het kabinet is om het instrumentarium beter te richten op echt ondernemerschap en groei. Door een aanpassing van het fiscaal instrumentarium (niet minder maar anders) en lagere lasten op arbeid en

²¹ De fiscale behandeling van zelfstandigen. Een kritische blik (CPB 2012).

²² Zie voor rekenvoorbeelden de bijlage van de winstbox-brief van 3 juli van de Staatssecretaris van Financiën met bruto netto trajecten (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2014/07/03/bruto-netto-trajecten.html>).

ondernemerschap, moet echt ondernemerschap in Nederland een extra duw in de rug krijgen. Een belangrijke sleutel ligt bij de wig; een kleinere wig maakt het voor ondernemers aantrekkelijker mensen in dienst te nemen, om daarmee de stap van zZp-er naar zMp-er te maken en te gaan behoren tot die gazellen. Dat levert de werkzoekende een baan op en de ondernemer groei.

Op dit moment loopt er een IBO die de regelingen en ontwikkelingen rond zzp-ers beziet – niet in enge zin maar door de ontwikkelingen te plaatsen in een breder arbeidsmarktperspectief. Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van dat onderzoek met voorstellen komen.

Keuze 4 – Belastingdruk particulieren beter spreiden over de levensloop

De belastingdruk is niet constant over de levensloop. De druk is het hoogst in de werkende fase, terwijl in die fase de hoogste kosten vallen, zoals de aflossing van de hypotheek en de studieschuld, de opvang en opvoeding van kinderen. De druk is het laagst voor ouderen. Hierdoor ervaren veel mensen tijdens de werkzame jaren een vrij besteedbaar inkomen dat tot de helft minder is dan dat na de pensionering.²³ Het percentage huishoudens onder de armoedegrens is onder werkenden viermaal zo hoog als onder gepensioneerden.

Hiermee bewijst ons belastingstelsel de belastingbetaler geen goede dienst. Die wordt in de drukste en duurste levensfase het zwaarst belast, om vervolgens pas fiscaal ontzien te worden als de zware jaren al achter de rug zijn. De toekomstige oudere, die nu nog werkt, zou erbij gebaat zijn als die fiscale ruimte al eerder in de levensloop beschikbaar zou zijn. Dat geeft bovendien tijdens het werkzame leven een grotere prikkel tot werken, waardoor er ook meer pensioen wordt opgebouwd, en waardoor de welvaart over de levensloop groter wordt.

Een verschuiving van bestedingsruimte naar de werkende leeftijd kan alleen langs geleidelijkheid over generaties heen. Oplossingen waarbij de maatschappelijke rekening van deze operatie op het bord van één generatie landt, zijn voor het kabinet niet acceptabel. Invoering ineens is hiermee niet goed denkbaar. Op langere termijn zal deze beweging een andere verdeling van lasten, maar per saldo een hoger gemiddeld besteedbaar inkomen over de levensloop opleveren.

Keuze 5 – Verlagen tarieven door snoeien in aftrekposten

Zowel voor particulieren als voor bedrijven bestaat een groot aantal aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen; in totaal al meer dan 100. Elk van deze zogenoemde grondslagversmaller kent een eigen rechtvaardiging en heeft specifieke groepen op het oog die hiermee worden ontzien. Maar aftrekposten maken hogere tarieven noodzakelijk en leiden lang niet altijd aantoonbaar tot werkgelegenheid en groei. Dat betekent dat er financiële ruimte verloren gaat die zou kunnen worden ingezet om werk en ondernemerschap te belonen met lastenverlichting. Bovendien maken vooral de vele aftrekmogelijkheden het stelsel complexer. Zowel de commissie Van Dijkhuizen als de commissie Van Weeghel adviseerde het aantal grondslagversmaller te verminderen. Meer specifiek stelt de commissie Van Weeghel voor alle aftrekposten en heffingskortingen tegen het licht te houden met als insteek dat ze worden afgeschaft. De commissie Van Dijkhuizen kandideert al 11 regelingen in de sfeer van de inkomstenbelasting voor heroverweging – verkleining van de doelgroep, verkleining van de omvang of afschaffing. Een versobering

²³ Zie Miljoenennota 2015, hoofdstuk 2 voor meer informatie.

van aftrekmogelijkheden moet vergezeld gaan van gelijktijdige lastenverlichting en tariefsverlaging.

2.3 Belastingdruk verschuiven naar minder verstorende grondslagen

Keuze 6 – Verschuiven belastingdruk van arbeid en ondernemen naar consumptie

Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, is de btw een relatief weinig verstorende belasting. Met andere keuzes, met minder differentiatie tussen producten- en dienstencategorieën, zouden de tarieven op arbeid en ondernemen verlaagd kunnen worden, met per saldo een gunstig effect op werkgelegenheid en economische groei. Dit was niet alleen een aanbeveling van de commissies Van Weeghel en Van Dijkhuizen, maar is ook de conclusie van een recente studie van het CPB²⁴. Voor de afweging zijn drie constatering relevant:

- Nederland maakt relatief stevig gebruik van het verlaagde btw-tarief, ook al worden de daarmee nagestreefde doelen, ontzien van de laagste inkomens en bevordering van arbeidsintensieve sectoren, niet of niet doelmatig bereikt²⁵. De categorieën in het verlaagde tarief zorgen alleen al voor een belastingderving van € 6,7 miljard per jaar (exclusief voedingsmiddelen), die ook had kunnen worden ingezet voor lagere lasten op arbeid en ondernemen.
- Het verlaagde tarief in Nederland ligt lager dan in veel andere Europese landen, zeker als in aanmerking genomen wordt dat enkele andere landen een middentarief kennen dat in de plaats treedt van ons laagste tarief.
- Aan vereenvoudiging staan allerlei Europees bepaalde vrijstellingen in de weg. Een beleid met minder vrijstellingen zou goed passen in de Europese ambitie om de wig aan te pakken en belastingdruk te verschuiven naar minder verstorende grondslagen.

Het kabinet acht op termijn een verschuiving van lasten op arbeid en ondernemen naar btw een haalbare mogelijkheid, begeleid door een deel van de ingerekende lastenverlichting. Daarbij past ook een actief pleidooi in Brussel voor minder vrijstellingen. De in hoofdstuk 1 genoemde risico's moet dan wel recht worden gedaan. Per saldo moet een aantrekkelijk positief economisch effect optreden, met lagere lasten en meer banen. Deze beweging wil het kabinet graag met uw Kamer bespreken als onderdeel van een bredere aanpak.

Keuze 7 – Verschuiven belastingdruk van arbeid en ondernemen naar duurzaamheid

Het kabinet heeft zijn ambities om de economie duurzaam te ontwikkelen vastgelegd in het regeerakkoord. Die ambities zijn ook neergeslagen in de fiscaliteit: Nederland hoort volgens Eurostat qua milieubelastingen in de Europese top-3, hoger dan onze buurlanden België, Duitsland en Frankrijk.²⁶ We kennen een hoge effectieve belastingdruk op energie en op CO₂. Op bijvoorbeeld het terrein van auto's is dit goed in het straatbeeld zichtbaar. Waar dat verantwoord en aantrekkelijk is, is het kabinet bereid zijn groene groeiambities verdergaand fiscaal te ondersteunen, om

²⁴ CPB policy brief 2014-2. Bouwstenen voor een moderne btw.

²⁵ Over de mogelijkheid om arbeidsintensieve diensten via het verlaagde btw tarief gericht te ontzien stelt de commissie Van Dijkhuizen dat ze zich aansluit bij de conclusie van de Mirrlees review dat «een dergelijk systeem zo complex is dat de administratieve lasten die het zal veroorzaken niet zullen opwegen tegen de naar verwachting geringe sociale winst die het zal opleveren». Zie rapport p. 107.

²⁶ Europese Commissie, Taxation trends in the European Union, 2014 edition (cijfers 2012).

de daarmee vrijkomende middelen in te zetten voor lagere lasten op arbeid en ondernemen.

Maar ook op milieuterrein is Nederland geen eiland. Maatregelen die, hoe verstandig ook in theorie, bedrijfstakken met banen en al de grens over jagen zonder dat het milieu daar iets mee opschiet staan haaks op de groene groeiambitie. Ook bij milieubelastingen moet het internationale speelveld worden bewaakt. Omdat de mogelijkheden voor verdere eenzijdige maatregelen door Nederland inmiddels beperkter geworden zijn, moet vooral naar maatregelen in ten minste Europees verband worden gezocht. En die moeten bovendien passen in de vereenvoudigingsdoelstelling. Het kabinet zal in 2015 een inventarisatie opstellen van de kansen en belemmeringen van een Europese vergroeningsagenda tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU. Bij deze inventarisatie worden vanuit de fiscaliteit voorstellen van de Europese Commissie betrokken over het belasten van brandstoffen en energieproducten en over de transitie naar een circulaire economie.

Keuze 8 – Uitbreiden gemeentelijk belastinggebied

Nederland had in 2010 met 7,5% het laagste aandeel decentrale belastingen van de OESO-landen, die gemiddeld op 37% zaten (gebruiksheffingen niet meegeteld).²⁷ Bij de grotere rol die gemeenten na de drie decentralisaties spelen past meer ruimte om zelf belastingen te heffen. Een verruiming van het decentrale belastinggebied komt ook tegemoet aan een reeks van aanbevelingen op dit terrein²⁸. Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben is een lagere uitkering uit het gemeentefonds mogelijk. Hierdoor krijgt het Rijk ruimte om de belasting op arbeid verder te verlagen.

De keuze van een grondslag voor gemeentelijke belastingen is niet triviaal. Het kabinet heeft een invulling voor ogen waardoor de wig daadwerkelijk kleiner wordt. Als we via een omweg de belastingen op arbeid weer zouden terugkrijgen levert deze hervorming geen werkgelegenheid op, maar alleen een hoop discussie over lokale inkomenspolitiek en extra administratieve lasten.

Bovendien zoekt het kabinet naar een model met een evenwichtige verdeling van de lasten en een geloofwaardige, democratische verantwoording van gemeentelijk kostenbewustzijn. De Minister van BZK en ik gaan onderzoeken of en hoe een verruiming van zo'n gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen.

3. Het resultaat: Aantrekkelijke maatschappelijke effecten

Een aantrekkelijke ruimte voor lagere tarieven, een minder complex en meer activerend stelsel, meer werkgelegenheid – 100.000 extra banen – en meer economische groei met voordelen voor brede groepen in de samenleving. Dat is de propositie van een mogelijke stelselherziening.

3.1 Verschillende routes naar lagere lasten

De fiscale hervormingen uit hoofdstuk 2 leveren fiscale ruimte op die kan worden ingezet, of «teruggesluisd» ten bate van werkgelegenheid en economische groei. De maatregelen, zowel aan de kant van de werknemer als aan de kant van de werkgever richten zich vooral op één belangrijke

²⁷ Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies (2012).

²⁸ Bijvoorbeeld; commissie Eenhoorn: Advies stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (2005), OESO, Territorial Reviews: Netherlands (2014) en CPB, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein (2014).

boosdoener: de wig. Wanneer de fiscale maatregelen vooral op bepaalde groepen aangrijpen, ligt het voor de hand de terugsluis bij deze groepen te concentreren, maar dan op een manier die arbeidsdeelname en groei bevordert. Hierbij wordt het evenwicht in de inkomensverhoudingen niet doorbroken.

3.1.1 Omvang lastenpakket

Door lastenverlichting, verschuiving binnen groepen en verschuiving naar minder versturende grondslagen, kan een aanzienlijke ruimte ontstaan voor verlaging van lasten op arbeid en ondernemen. Een ruwe «top-down» raming van het realistisch verschuifbare deel van de belastinginkomsten binnen de acht gepresenteerde keuzes, dus exclusief terreinen als wonen en pensioenen, en in aanmerking genomen de randvoorwaarde ten aanzien van inkomensverhoudingen, komt al gauw op ten minste € 20 miljard per jaar. Daar komt de benodigde € 3 tot 5 miljard per jaar lastenverlichting, zodra die te zijner tijd als smeerolie beschikbaar zou komen, nog bij. Dat geeft een bruto fiscale ruimte, als basis voor nadere politieke keuzes, in dezelfde orde als de commissie Van Dijkhuizen, ondanks het feit dat een belangrijk deel van die maatregelen inmiddels in één of andere vorm is doorgevoerd.

De commissie Van Dijkhuizen zette de gevonden fiscale ruimte geheel in en hielp hiermee op papier veel mensen aan het werk. Het is echter, destijds en ook nu, onwaarschijnlijk dat het politieke proces zou opleveren dat de gehele fiscale ruimte wordt benut, en dat de maatregelen werkelijk deze ruimte opleveren. Om realistisch te blijven, en toch voldoende ambitieus, rekent het kabinet met de helft. Daarmee ontstaat ruimte voor compromissen; slechts de helft van het haalbare hoeft in beleid te worden omgezet. Dat geeft, onder de voorwaarde van ruimte voor lastenverlichting, een ruimte van € 15 miljard, inclusief de noodzakelijke netto lastenverlichting van € 3 tot 5 miljard per jaar, die kan worden teruggesluisd naar lagere lasten op arbeid en ondernemen.

3.1.2 Inzet ten bate van werkgelegenheid en economische groei

Zoals besproken zet het kabinet waar mogelijk in op een andere inrichting binnen domeinen, om onnodige macroverschuivingen te vermijden. Bij de terugsluis zijn de twee kanten van de wig het logische doelwit: het moet ten eerste aantrekkelijker worden om te gaan werken of meer te gaan werken (de aanbodzijde) en het moet ten tweede aantrekkelijker worden voor werkgevers om mensen in dienst te nemen (de vraagzijde van arbeid). Waar nodig moet bovendien het vestigingsklimaat worden ondersteund. Deze drie richtingen komen hieronder aan de orde.

Vergroten arbeidsaanbod

Om het arbeidsaanbod zo veel mogelijk te vergroten, moet de terugsluis worden ingezet om (meer) werken meer lonend te maken; daarmee wordt het inkomensverschil tussen werken en niet werken groter. Daarbij moet de terugsluis vooral worden gericht op degenen die voor hun arbeidsdeelname het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels. Hiertoe heeft het CPB een nieuw arbeidsmarktmodel (MICSIM) in ontwikkeling. Het aan dit model ten grondslag liggende onderzoek laat zien dat de minstverdiende in een relatie sterker op prikkels reageert dan de meestverdiende, mensen met kinderen sterker dan zonder kinderen, en alleenstaanden sterker dan mensen in een relatie. Bovendien laten mensen hun beslissing om te gaan werken sterker afhangen van financiële prikkels dan hun beslissing over het aantal uren.

De arbeidskorting grijpt direct aan op mensen die, al dan niet vanuit een uitkering, gaan werken. Met bijvoorbeeld € 3 miljard per jaar zou de arbeidskorting met € 500 verhoogd kunnen worden. Een alleenstaande die vanuit een bijstandsuitkering aan het werk gaat ervaart dan een netto inkomensstijging van 23%. Voor de eerder genoemde tuinman betekent de € 500 extra een inkomensstijging van ruim 3%.

Een instrument dat een kleinere doelgroep bedient, maar nog meer gericht is op de groep die het meest gevoelig is voor prikkels, is de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Dit instrument nodigt vooral de minstverdienende partner in een relatie met kinderen uit tot arbeidsdeelname. Met een terugsluis van bijvoorbeeld € 1 miljard per jaar naar de IACK wordt deze verhoogd met ruim € 1.000. Voor degene met een partner net boven WML-niveau die gaat werken, betekent dit dat niet langer tweederde van het verdiende inkomen naar de belastingdienst hoeft te worden overgemaakt. Voor de in deeltijd werkende partner uit hoofdstuk 1 wordt het aantrekkelijker om meer te werken en huishoudelijke hulp in te schakelen.

De arbeidsaanbodbeslissing speelt niet alleen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt hebben de belastingtarieven minder invloed op de arbeidsdeelname, maar in dit segment werkt een grotere arbeidsdeelname wel veel sterker door in de economische groei. Bovendien is de belastingdruk aan de bovenkant van de arbeidsmarkt medebepalend voor onze aantrekkingskracht op talent; in het bijzonder op degenen die door hun innovativiteit en productiviteit zorgen voor banengroei. In dit deel van de arbeidsmarkt gaat het niet om prikkels voor mensen hier om meer bij te dragen, maar over de prikkels voor meer mensen om hier bij te dragen. Het effect op de arbeidsmarkt zit niet alleen in hun eigen baan, maar ook in de uitstraling naar andere, nieuwe banen.

Vergroten arbeidsvraag

Alleen het verhogen van het arbeidsaanbod volstaat niet, er spelen ook problemen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. De noodzaak om ook aan de vraagzijde in te grijpen speelt vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar wegen de kosten om iemand in dienst te nemen, als gevolg van het totale arbeidsvoorwaardenpakket en de daarbij komende werkgeverslasten, te vaak niet op tegen de productiviteit. Voor de werkgever is het dan niet aantrekkelijk om iemand in dienst te nemen. Lagere werkgeverslasten moeten dit deel van de arbeidsmarkt meer in beweging krijgen. Bovendien lopen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te grootschalig ingezette aanbodgerichte instrumenten tegen grenzen aan: wat heeft iemand die geen belasting meer afdraagt aan een hogere arbeidskorting – die kan immers niet meer worden verzilverd.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet een vraaggericht fiscaal instrumentarium vooral prikkelen om mensen in dienst te nemen, door compensatie te bieden voor de hoge loonkosten als geheel. Het is hier niet alleen de component werkgeverslasten, ook het loonniveau zelf maakt het minder aantrekkelijk om mensen in dienst te nemen. Om de arbeidsvraag te vergroten moet het daarom voor werkgevers aantrekkelijker worden gemaakt om bij de huidige loonvorming ook de minder productieve werknemers in dienst te nemen.

Ondersteunen vestigingsklimaat

Aanpak van de wig is, bij een gegeven vestigingsklimaat, de snelste route naar meer banen. Die aanpak leidt tot economische groei, maar ook tot andere positieve maatschappelijke effecten die zich niet in een groeicijfer laten vangen, zoals participatie, zelfontplooiing en maatschappelijke samenhang.

Maar is ons beleid met een puur op de wig gerichte aanpak wel compleet? Een kleinere wig maakt het ondernemersklimaat aantrekkelijker, maar is niet noodzakelijkerwijs het beste voor de economische groei of de overheidsfinanciën. Bovendien zijn ook andere zaken dan alleen de wig bepalend voor het fiscale vestigingsklimaat. Internationale fiscale ontwikkelingen en uitkomsten van de multilaterale operaties om onbedoelde belastingontwijking tegen te gaan – waar Nederland actief aan meedoet – kunnen flankerende maatregelen wenselijk maken om ons uitstekende fiscale vestigingsklimaat op peil te houden. In dat geval kijkt het kabinet ook naar de Vpb om, zonder internationaal uit de pas te lopen, ons land aantrekkelijk te houden als vestigingsplaats voor nieuwe bedrijfsactiviteiten. Daarmee is het van belang om ons stelsel steeds te blijven aanpassen aan internationale maatschappelijke ontwikkelingen, of dat nu gaat om het tegengaan van belastingontwijking, de digitalisering van de economie of de strijd om talent.

Randvoorwaarden

Een rechtvaardige inkomensverdeling is de tweede pijler uit het regeerakkoord. Deze geldt als een randvoorwaarde voor de belastingherziening. De inkomenseffecten zullen dus goed in kaart moeten worden gebracht. Wanneer herverdeling niet het primaire doel is, ligt het voor de hand een lastenverzwaring of uitgavenbesparing bij een bepaalde groep ook zo veel mogelijk terug te sluisen via lastenverlichting voor die groep. Daarbij is het belangrijk niet alleen naar de effecten op jaarbasis te kijken. Een maatregel die een betere spreiding over de levensloop bewerkstelligt zal negatieve inkomenseffecten aan het eind van de levensloop opleveren, maar positieve effecten in het midden en per saldo een gunstig effect over de levensloop. Een evenwichtig maatregelenpakket moet dan ook worden beschouwd vanuit zijn effect over de gehele levensloop waarbij de mogelijkheid blijft bestaan om gedurende de levensloop verschillende keuzes te maken in de combinatie van arbeid en zorg.

Maar rechtvaardigheid gaat niet alleen over de inkomensverdeling, maar ook over de legitimiteit van individuele fiscale instrumenten. Hoe verdedigbaar op papier ook, sommige instrumenten ontmoeten weinig begrip onder belastingbetalers. Zo geeft de huidige vermogensrendementsheffing, waarmee spaargeld in box 3 wordt belast, veel Nederlanders het gevoel belasting af te dragen over een opbrengst die er nooit is geweest. Daarom gaat het kabinet serieus alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing onderzoeken, met het doel hierover een nadere afweging te maken. Doel is te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is. Daartoe kan het werkelijk genoten rendement op vermogen in de heffing als uitgangspunt worden genomen, maar ook binnen de forfaitaire benadering wordt gezocht naar vormen die beter aansluiten bij het rechtvaardigheidsgevoel. Over de resultaten gaat het kabinet met uw Kamer in gesprek.

3.2 Individuele voordelen voor meeste groepen mogelijk

De hier beoogde stelselherziening is een combinatie van lastenverlichting en lastenverschuiving naar minder versturende grondslagen. Per saldo ontstaat een positief effect op de maatschappij – een stelselverbetering is meer dan een «zero sum game». Dat gunstige saldo, gecombineerd met de lastenverlichting, zorgt ervoor dat velen beter af zijn. En als de koek groter wordt, verloopt de verdeling ook gemakkelijker. Voor werkenden, ouderen en ondernemers is er alle reden om deze beweging te steunen, hoewel er voor iedereen ook minder leuke maatregelen uit zullen rollen:

Werkenden

Werknemers krijgen uiteindelijk een hoger bruto loon door de verlaging van werkgeverslasten en hun nettoloon stijgt daarbovenop nog eens door lastenverlichting voor werknemers. Mensen zonder werk krijgen door lagere werkgeverslasten een grotere kans op het vinden van een baan. Dit versterkt de sociale cohesie. Werknemers krijgen meer financiële ruimte in het spitsuur van het leven. Dit vergroot de mogelijkheden om werk te combineren met het zorgen voor kinderen. Door lagere lasten op arbeid worden verschillen in de fiscale behandeling van werknemers en IB-ondernemers verkleind. Ook kunnen lagere lasten op arbeid tot meer hoogwaardige kennismigratie leiden. Dit kan een positieve invloed hebben op de productiviteit van bedrijven. Door kennismigratie krijgen werknemers collega's waar ze van kunnen leren. Hierdoor kan ook hun eigen verdienpotentieel worden vergroot. De voorgestelde wijzigingen van het toeslagenstelsel verminderen het terugvorderen van toeslagen. Door het wetsvoorstel Vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst wordt flink gekapt in het oerwoud aan papieren berichtenverkeer.

Ondernemers

Ondernemers profiteren van lagere werkgeverslasten en eventueel een lagere Vpb. Het wordt dan interessanter om te investeren en mensen in dienst te nemen in Nederland. Hierdoor krijgen met name nieuwe en innovatieve ondernemers meer ruimte. Ondernemers profiteren ook van een groter arbeidsaanbod door lagere lasten op arbeid. Complexiteitsreductie neemt onzekerheid weg en verlaagt de moeite en frustratie die gepaard gaan met het voeren van een eigen bedrijf.

Ouderen

De ouderen van straks hebben gedurende hun werkzame leven meer gewerkt en daar ook meer aan overgehouden. Ook de betaalbaarheid van de zorg en de pensioenen verbetert. Lagere lasten op arbeid creëren meer groeipotentie die deze stelsels beter houdbaar kunnen maken. Groei van de arbeidspopulatie is ook van belang voor het aantal mensen die ouderen kan helpen met zaken als persoonlijke verzorging en verpleging.

3.3 En ook maatschappelijk resultaat

De effecten op de werkgelegenheid van de belastingherziening zijn op dit moment nog niet exact te berekenen. Daarvoor moeten de keuzes eerst verder worden uitgewerkt. Maar het kabinet ambieert 100.000 extra banen te scheppen bovenop de effecten van een aantrekkende economie. Uitgaande van € 15 miljard lagere lasten op arbeid, inclusief de benodigde netto lastenverlichting, is dat een reëel perspectief.

En de betekenis van die banen is meer dan alleen economisch. Met meer schouders eronder komen meer mensen elkaar vaker tegen. De werkvloer kweekt meer sociale samenhang dan de straat; een tweedeling gedijt niet op het werk. Het draagvlak voor sociale voorzieningen groeit, zowel financieel als maatschappelijk. Financieel door een hogere groei. Maatschappelijk doordat de voorzieningen voor een kleinere groep mensen nodig zijn. De collectieve sector kan krimpen wanneer burgers zelf meer kansen krijgen in de economie.

Complexiteitsreductie leidt tot minder fraude. Dit heeft een positieve invloed op de belastingmoraal. Belastingen worden niet langer gezien als een ondoordringbaar oerwoud waarbij mensen die het spel slim spelen weg komen met lage betalingen, maar als een meer transparante, eenvoudiger en rechtvaardiger manier om de overheidsuitgaven te financieren.

4. Het proces: Inzet op draagvlak

In deze brief schetst het kabinet een ontwikkelrichting van ons fiscaal stelsel met heldere doelen. Het is de bedoeling om deze kabinetsperiode de eerste stappen te zetten met invoering van maatregelen. Zo kunnen we met een aantal maatregelen ter vereenvoudiging snel aan de slag. Voor de overige onderdelen van de stelselherziening moet de aangegeven richting eerst worden vertaald in concrete maatregelen. De invoering daarvan is mede afhankelijk is van de beschikbaarheid van ruimte voor lastenverlaging. Als die ruimte er is wordt overgegaan tot implementatie. Hierdoor ontstaat een herziening met twee snelheden.

Meteen stappen zetten ter vereenvoudiging

In hoofdstuk 2 heb ik een aantal maatregelen geschetst waarmee ik het stelsel voor de Belastingdienst hanteerbaarder wil maken. Het betreft allereerst een aantal op zich zelf staande maatregelen die ik zo spoedig mogelijk nader wil uitwerken en in wetgeving aan u wil voorleggen met het oog op implementatie per 2016. Een deel hiervan is al opgenomen in het Belastingplan 2015. Over de complexiteitsreductie rond auto's zal de Kamer een brief ontvangen. Voor de kinderopvangtoeslag wordt de komende maanden het model van rechtstreekse bekostiging van instellingen scherp op uitvoerbaarheid getoetst, waarna het kabinet de definitieve afweging zal maken.

Keuzes stelsel eerst breed toetsen...

Bovenop de vereenvoudiging beoogt het kabinet aanpassingen om het stelsel arbeidsvriendelijker en ondernemersvriendelijker te maken. Daarvoor is breed draagvlak nodig. Het kabinet wil eerst op basis van de in deze brief geschetste richting in gesprek gaan met uw Kamer, medeoverheden en met een aantal breed georiënteerde maatschappelijke organisaties. Doel is om mogelijke invullingen van dit kabinetsvoorstel af te wegen, niet om nieuwe brede adviezen aan te vragen want die liggen er inmiddels genoeg. Wordt de analyse gedeeld? Zijn er belangrijke richtingen over het hoofd gezien? Hoe kan er enthousiasme voor het geheel worden gecreëerd, ook al zijn er onherroepelijk onderdelen die in isolatie op minder steun kunnen rekenen? Waar zit de meerwaarde voor de verschillende maatschappelijke stakeholders?

...dan ontwikkelen en toetsen concrete voorstellen...

Vervolgens kunnen, op basis van de maatschappelijke toetsing, de verschillende richtingen in concrete voorstellen voor maatregelen worden vertaald. Daarbij zullen de tegen die tijd beschikbaar komende uitkomsten van parallelle trajecten worden betrokken. Het IBO zzp-ers komt eind dit jaar gereed. Dit levert belangrijke informatie over hoe om te gaan met de verschillende vormen van ondernemerschap. Het CPB zal zijn nieuwste inzichten over de effecten van belastingen op de werkgelegenheid in een nieuw model hebben verwerkt. Hierdoor kan de specifieke vorm van lastenverlichting beter worden gekozen. De maatschappelijke discussie over het pensioenstelsel zal vergevorderd zijn. Dit zal belangrijke inzichten opleveren over het levensloopvraagstuk en de wijze waarop een belastingherziening kan bijdragen aan het oplossen van knelpunten hierin. Op basis van deze uitwerking zal ik uw Kamer een concreet voorstel doen voor maatregelen en een bijbehorend tijdspad van implementatie. Dit zal ik ook toetsen op uitvoerbaarheid, budgettaire implicaties, administratieve lasten en inkomenseffecten. Dan zal duidelijk worden of de concrete richtingen die in de vorige fase tot stand zijn gekomen ook in de praktische uitvoering tot de gewenste uitkomsten leiden. Een belangrijk element wordt de doorrekening van deze voorstellen en van eventuele aanvullende voorstellen van uw Kamer, zoals eerder toegezegd.

...en uiteindelijk in wetgeving

Daarna volgt het samenstellen van samenhangende pakketten en de omzetting van de gekozen instrumenten in wetgeving. De timing hiervan hangt af van de budgettaire ruimte voor lastenverlaging. Door het hiervoor geschetste proces zouden we op het moment dat deze ruimte zich aandient snel tot actie moeten kunnen overgaan. De bouwplannen voor het dak liggen klaar zodra de zon doorbreekt. Op het moment dat de mogelijkheid zich voordoet zal Nederland dan ook klaarstaan om de juiste maatregelen te nemen. Maatregelen die breed gedragen worden in de samenleving, die werken aantrekkelijker maken, ondernemen bevorderen en de groei verhogen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes