TAAKOPDRACHT BOUWSTENEN VOOR EEN BETER EN EENVOUDIGER BELASTINGSTELSEL 2024

Inleiding en probleemstelling

Belastingen vormen de brandstof waar de overheid op draait. De belastingopbrengsten leveren middelen op om de overheidsuitgaven te financieren. Tegelijkertijd doet het belastingstelsel natuurlijk meer dan alleen deze belastingopbrengst realiseren. De wijze waarop we belastingen heffen, heeft ook invloed op de brede welvaart. Het belastingstelsel kan de verschillen tussen hogere en lage inkomens verkleinen en kan tevens worden ingezet om andere maatschappelijke doelen te bereiken. Via het belastingstelsel kan namelijk gedrag van burgers en bedrijven worden gestimuleerd om de arbeidsdeelname, ondernemerschap of bijvoorbeeld klimaatvriendelijk gedrag te bevorderen. Evenzeer kan via het belastingstelsel gedrag waarvan de externe effecten als maatschappelijk onwenselijk wordt beschouwd ook worden ontmoedigd zoals roken of milieuvervuiling. Bij het stimuleren van gedrag via het belastingstelsel dient doelmatigheid en doeltreffendheid continu in beschouwing worden genomen, mede omdat anders het belastingstelsel te ingewikkeld kan worden. Er moet dus een goede balans zijn tussen het realiseren van belastingopbrengsten en de inzet van het belastingstelsel voor andere maatschappelijke doelen. Eenvoud, transparantie en doenlijkheid voor de belastingbetalers -burgers en bedrijven- is een cruciale factor in die balans. Het is belangrijk om de inrichting te actualiseren en de diverse ontwikkelingen in de maatschappij (waaronder digitalisering en AI) en toenemende internationalisering een plek te geven in het belastingstelsel. Tegelijkertijd is de komende jaren op sommige onderdelen de ruimte voor de uitvoering om nieuw beleid te implementeren beperkt. Een actueel handzaam overzicht van de knelpunten van het gehele belastingstelsel en de mogelijkheden voor de Belastingdienst en andere uitvoerders van belastingwetgeving om hiermee om te gaan is op dit moment echter niet beschikbaar. Ook vanuit de Kamer bestaat behoefte hieraan en is een nieuw Bouwstenenrapport toegezegd.[1] Nu de verkiezingen zijn vervroegd, is de noodzaak om in deze behoefte voorzien des te urgenter geworden.

Nota bene: dit Bouwstenenrapport is gericht op het belastingstelsel. Daarmee is het complementair aan het onderzoek Toekomst Toeslagen dat eveneens in het eerste kwartaal van 2024 wordt afgerond.

Doelstelling en opdracht aan werkgroep

Het opstellen van een zelfstandig leesbaar syntheserapport met als doel inzicht te bieden in de stand van zaken op de belangrijkste thema's van het belastingstelsel wat betreft knelpunten, stappen die daarop zijn gezet, uitdagingen en oplossingsrichtingen. Doel is hierbij om een rapport op te leveren dat het gehele belastingstelsel beslaat en dat als ondersteuning kan dienen van de komende kabinetsformatie. Per thema wordt de stand van zaken beschreven, knelpunten toegelicht en de uitdagingen waar we voorstaan en beleidsrichtingen geschetst. Hierin wordt ook de internationale en vooral de Europese context zoveel mogelijk verwerkt. Tot de uitdagingen kunnen ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleidsrichtingen behoren dan wel zijn er ook uitdagingen in de uitvoering van het huidige stelsel. Hier wordt dan nadrukkelijk bij stil gestaan. Per thema worden concrete beleidsopties gegeven (uitgewerkt in fiches) die aansluiten bij de beschreven knelpunten waarbij zoveel mogelijk met bestaande fiches uit eerdere publicaties wordt gewerkt die waar nodig worden geactualiseerd. Nieuwe fiches volgen logischerwijze uit geactualiseerde en nieuwe analyses. Dat kunnen ook fiches zijn die agenderend van karakter zijn gelet op de tijd waarbinnen deze opdracht moet worden uitgevoerd.

Organisatie werkgroep

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van departementen (FIN, SZW, EZK, AZ), de Belastingdienst, het CPB en DNB. De werkgroep maakt gebruik van spelregels die in het algemeen gelden voor interdepartementale beleidsonderzoeken en die het onafhankelijk karakter waarborgen. Allereerst is dat de spelregel dat beschouwingen in het rapport en de beleidsvarianten niet zijn gebonden aan bestaande wetgeving, het regeerakkoord, kabinetsafspraken of ministerieel beleid. Verder nemen leden van de werkgroep zonder last of ruggespraak deel en worden departementale vertegenwoordigers in de werkgroep aangewezen door de betrokken departementen. De werkgroep moet op die manier zorg dragen voor een evenwichtige, feitelijke en neutrale presentatie van de effecten van het bestaande beleid en van de beleidsvarianten. Ten slotte bieden de werkgroepleden het rapport na afronding aan de (demissionaire) staatssecretaris van Financiën aan. Deze zal vervolgens het rapport aanbieden aan de Kamer[2]. Opdrachtgever van het onderzoek is de DG Fiscale Zaken. Hij benadert en benoemt een externe voorzitter. Het onderzoek start in september 2023 en het secretariaat rondt haar eindrapport uiterlijk op 15 januari 2024 af.

Uitwerking thema's

Gezien het krappe tijdsbestek wordt bij de totstandkoming van het syntheserapport zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand en recentelijk opgeleverd werk (commissierapporten, evaluaties, etc). Daarnaast is het wenselijk een aantal thema's verder uit te diepen en nieuwe analyses te maken dan wel eerdere analyses te updaten. Hierbij wordt tenminste gedacht aan de volgende thema's: box 1 van de inkomstenbelasting, belasten van (inkomen uit) vermogen,

---

[1] TZ202306-228, Tweede Kamer der Staten-Generaal

[2] Beleidsopties (fiches) en de verwachte (neven)effecten worden neutraal mogelijk weergegeven en daar waar mogelijk voorzien van budgettaire effecten. Daarbij wordt aandacht besteed aan doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid voor de uitvoerder en doenlijkheid voor burgers en bedrijven.

opties uitwerking nieuw stelsel box 3, het belasten van winst en vermogen en vestigingsklimaat, fiscale vergroening en fiscale regelingen. Bij ieder thema wordt inzichtelijk gemaakt wat er uitvoeringstechnisch mogelijk is en welke thema's er de komende tijd op Europees niveau dan wel in OESO-verband spelen en die invloed hebben op het fiscale terrein. De werkgroep kan opdracht geven om aanvullende thema's uit te werken. Noodzakelijk onderzoek -los van het al genoemde rapport Toekomst Toeslagen- dat niet binnen het tijdsbestek van deze opdracht kan worden uitgevoerd, wordt zoveel mogelijk in het syntheserapport geadresseerd.

Organisatie deelanalyses

Voor ieder thema wordt een subwerkgroep ingesteld waar medewerkers van betrokken departementen in participeren. De subwerkgroep wordt aangestuurd door het secretariaat en rapporteert aan de werkgroep.