

Wetgeving is een zaak van vorm én visie

1. Inleiding

Dit is mijn eerste echte publieke optreden als staatssecretaris van Financiën en dat heb ik speciaal voor dit Lof-congres gereserveerd. De organisatoren zou ik graag bedanken voor de uitnodiging. Het thema van dit Lof-congres is de kwaliteit van fiscale wetgeving. In mijn bijdrage voor de congresbundel heb ik daar al het een en ander over opgemerkt.

Ik lees u een citaat voor uit de monografie van Fockema Andrea getiteld “De kunst van wetgeven op en rond het Binnenhof” uit 1931. Dit citaat luidt:

“Wie hoort spreken over de kunst van wetgeven is geneigd allereerst aan den vorm te denken. Toch is het zeker geen minder edele kunst, haren inhoud naar behooren te verzorgen”

Hierin zitten 2 elementen:

1. de vorm van wetgeving en
2. de inhoud, de visie als het ware

Als we het hebben over vorm, hebben we het:

- over een goed ingericht proces als noodzakelijke voorwaarde om een kwaliteitsproduct te kunnen leveren, en ,
- over de juridische houdbaarheid van de wetgeving

Maar..... wat we zeker niet moeten vergeten, is wat aan wetgeving

vooraf gaat:

een politieke visie op het doel wat je wilt bereiken met belastingheffing.

Toen ik studeerde nam ik de wetgeving min of meer voor kennis aan. Zij was een gegeven.

Wetgeving is dus niet alleen een zaak van de juridische vorm, maar ook van visie en inhoud. Je begint met een leeg vel papier en dan ga je in juridische taal opschrijven wat je politiek wilt.

Als niet duidelijk is welk politiek doel je wilt bereiken, is het wetgeven als het bouwen van een kathedraal in een woestijn. Mooi maar je hebt er niets aan.

Ik ben geen orthodoxe fiscale purist zoals sommige sprekers na mij. Als politicus ben ik met name geëngageerd met visie, doelen en instrumenten. Wetgeving is het eindproduct daarvan.

Dit is ook mijn benadering van belastingheffing.

De doelen van belastingheffing staan simpel doch doeltreffend omschreven in het boek “Elementair Belastingrecht” van prof. Stevens, een boek dat overigens mijn eerste introductie in het belastingrecht was toen ik studeerde:

- a. ten eerste de budgettaire functie: oftewel het op halen van geld;
- b. ten tweede de instrumentele functie: die weer uiteenvalt in
 1. een allocatieve functie: gebruik van belastingheffing als beïnvloedingsinstrument: gebruik voor nevendoeleinden.
 2. stabilisatiefunctie: invloed op economische bedrijvigheid.
 3. Verdelingsfunctie: invloed op gewenste inkomensverhoudingen.

1. Belastingheffing is dus meer dan alleen geld ophalen.
2. Instrumenteel gebruik van belastingheffing mag: omdat ik geen fiscale purist pur sang ben, zit ik niet dogmatisch op de lijn van het aftuigen van de kerstboom. Ik houd eigenlijk wel van een kerstboom met een paar lichtjes mits het natuurlijk, want we moeten ook niet doorslaan:
 - doeltreffend en budgettaire inpasbaar is, en
 - de administratieve lasten per saldo niet omhoog gaan.

Instrumenteel gebruik van belastingheffing wijs ik dus niet op voorhand af. Een regeling zoals de levensloop, die zal ingaan in 2006, vind ik een mooi stukje extra verlichting voor in de kerstboom.

Wat m.i. in de wetenschap wel eens wordt onderschat, is de psychologie van belastingen. Veel mensen vullen hun aangiftediskette in omdat er daardoor wat te verdienen valt; je krijgt wat terug van de belasting. Als het meezit zelfs vlak voor de vakantie.

3. Als laatste ben ik van mening dat belastingheffing naar draagkracht moet plaatsvinden: Een rechtvaardige verdeling van inkomen en lasten is van groot belang voor de acceptatie en herkenning van belastingheffing door de burgers. De welwillendheid van burgers om belasting te betalen is de kurk waar de belastingheffing drijft.

Het beginsel “ de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen “ betekent voor mij niet alleen dat de meestverdienende het meeste moeten betalen. Naast louter inkomen moet bij draagkracht ook rekening worden gehouden met de omstandigheden waarin mensen verkeren en de onvermijdbare uitgaven waarmee ze worden geconfronteerd.

Stel je hebt een alleenstaande die 40.000 euro verdient en een echtpaar met drie kinderen dat ook 40.000 euro verdient. Dan vind ik dat de alleenstaande meer belasting moet betalen.

Daarom moet draagkracht ook worden gemeten in termen van besteedbaar inkomen en niet bruto inkomen.

Besteedbaar inkomen, dat is waar de burger naar kijkt. Dat is de échte inhoud van zijn beurs. Niet het bruto inkomen.

In deze nieuwe visie van draagkracht kun je de fiscaliteit ook niet los zien van andere inkomensafhankelijke regelingen op andere terreinen.

Verder kunnen we het fiscale en inkomensbeleid meer gaan koppelen aan een visie op de eigen verantwoordelijkheid versus het collectief: wat doe je zelf en wat doet de overheid.

Laat ik daar een voorbeeld bij geven.

Kindercrèches worden op dit moment gesubsidieerd door de overheid. Daardoor wordt kinderopvang betaalbaar gehouden.

Maar het geeft ook bureaucratie van subsidie aanvragen, rapportages, ambtenaren die e.e.a. in de gaten moeten houden etc.

We kunnen het ook omdraaien. Geef die subsidiegelden aan de ouders. Dan gaat de prijs van de crèche in eerste instantie omhoog want de subsidie valt daar weg. Maar de koopkracht van de ouders neemt navenant toe. En dan gaat het motto gelden: wie betaalt bepaalt. Crèches moeten concurreren om de gunst van de

ouders, er komen crèches bij want de vraag wordt beter gearticuleerd, meer concurrentie betekent meer keuzevrijheid, meer service en meer ondernemerschap. En ouders kunnen ook onderling kinderopvang gaan regelen. De overheid moet –hopelijk zonder teveel regeltjes- de kwaliteit in de gaten houden en verder kinderopvang overlaten aan mensen zelf.

Deze visie betekent een verschuiving van aanbodsturing naar vraagsturing. Van overheidssubsidies aan instellingen, naar verruiming van besteedbaar inkomen van burgers die in hun draagkracht te kort komen.

Vanuit de nieuwe visie op draagkracht zou zo ook het toekomstige inkomensbeleid georganiseerd moeten worden. En de fiscus kan daar een centrale plaats bij innemen.

In het vervolg van mijn bijdrage zal ik ingaan op de volgende onderwerpen:

- a. Hoe is het nu ?
- b. Inkomensbeleid over een andere boeg; Hoe kunnen we het gaan doen ?
 1. de inhoud (draagkracht op huishoudens /toeslagensysteem)
 2. de uitvoering (de belastingdienst als centrale verrekenkas)
- c. Hoe realiseren we dat ? Van visie naar realiteit

Maar eerst wat is er aan de hand ?

2. Wat is er aan de hand ?

a. Armoedeval

- Mensen met lage inkomens zitten gevangen in de tentakels van inkomensafhankelijke regelingen.
- Een cumulatie van belasting en premies, tegemoetkoming studiekosten, kinder(opvang) regelingen (alleen al 18 regelingen), studiefinanciering, huursubsidie, bijzondere bijstand, gemeentelijke regelingen, en kwijtschelding zorgt ervoor dat ze daar ook moeilijk uit kunnen komen.
- Een bruto inkomenstoename bij de lagere inkomens kan leiden tot een netto inkomensachteruitgang vanwege het verlies van allerlei subsidies (we noemen dat de armoedeval);
- Met name op het inkomenstraject tussen de € 16.500 en de € 23 100 is de problematiek het grootst. Iets boven de € 16.500 bruto inkomen bedraagt de marginale druk 130% en bij 23.500 is de marginale druk ongeveer 120%. Een alleenverdiener gaat bij overgang van bijstand naar een baan van 130% WML (= bruto loon ca.€ 21.450) – en dus bij een inkomenstoename van € 7550 er in besteedbaar inkomen € 310 op achteruit (cijfers 2001)¹.

¹ Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 200, bijlagen, deelrapportage arbeidsmarkt en armoedeval, tabel 4.1, blz 16, augustus 2001, ministerie van Financiën.

- Als u de grafiek ziet van het verloop van de marginale druk, lijkt die op de skyline van Rotterdam, dan heeft u een aardig beeld van het verloop van de marginale druk.
- De Euromast (hoogte 185 m) symboliseert dan de marginale druk in het inkomenstraject tussen de 100 en 110 % WML en de Delftse Poort I (= Nationale Nederlanden: 151 m) de marginale druk bij 140% WML
- Door het versneld afbreken van allerlei op zich goede kostensubsidies, lijkt het er op alsof betaald werken niet mag lonen .
- Mensen komen daardoor moeilijk uit deze inkomensafhankelijkheid; dit stimuleert niet het gaan werken, promotie of harder werken

b. Aantasting van de waardigheid/ van het kastje naar de muur

Niet minder belangrijk is het menselijke aspect van het huidige systeem. Mensen voelen zich in hun waardigheid aangetast als ze telkens weer voor een andere tegemoetkoming opnieuw naar een vaak ander loket moeten om uit te leggen dat ze ergens geld voor nodig hebben. Door steeds opnieuw “de hand te moeten op

houden” worden mensen steeds in de afhankelijkheid van de overheid bevestigd.

En last but not least de wirwar van regelingen met elk een eigen begrippenkader en bureaucratie, waardoor een onoverzichtelijk en niet-coherent systeem aan het ontstaan is. [*“Door de bomen het bos niet meer zien”*].

Je raakt verstrikt in een grote kluwen van verschillende inkomensbegrippen, partnerbegrippen, tijdvakken, peildata in de afzonderlijke inkomensafhankelijke regelingen, Hoe goed deze op zich zijn te beargumenteren.

Ik heb een overzicht gezien van het partnerbegrip in de verschillende regelingen. Het moest op dwars worden geprint anders ging het er niet op. Daar word ik ook een beetje moedeloos van.

Op de sheet hebben we de voetnoten maar weggelaten.

Ik kan mij goed voorstellen dat hierin een deel van de verklaring gevonden kan worden voor het niet gebruik van regelingen door mensen die er wel aanspraak op zouden kunnen maken.

Dit ontnemt de burger niet alleen het zicht op de regelingen waar hij aanspraak op kan doen. Maar ook de lust om aanspraken te effectueren.

Het systeem van inkomensondersteuning lijkt zich in zijn eigen staart te gaan bijten. Vooral de kwetsbare groepen kunnen hierin moeilijk zelfstandig een weg vinden en weten onvoldoende op welke regelingen aanspraak gemaakt kan worden.

Dit kan mijn inziens ook anders.

3. Inkomensbeleid over een andere boeg

De inhoud

Mensen willen liefst zelf bepalen welke producten ze willen kopen en dus waaraan zij hun geld willen besteden. Keuzevrijheid. De keuzevrijheid ontstaat als de inkomensondersteuning niet wordt gekoppeld aan producten en diensten maar ondersteuning afhankelijk te laten zijn van de draagkracht van mensen en het samenlevingsverband waarin zij functioneren dus niet alleen naar het individu kijken.

Dus vraagsturing: Subsidies aan mensen en niet aan instellingen.

Ik gaf al het voorbeeld van kinderopvang.

Een ander voorbeeld:

Geef de mensen zelf een extra rugzakje met geld waar ze voor hun kind zelf een opvangplaats van kunnen bekostigen of zorg voor hun gehandicapte kind kunnen inkopen in plaats van verplichte winkelnering bij bepaalde instellingen. Een soort persoonsgebondenbudget (PGB) waarmee nu al in de zorg succesvol meer wordt gewerkt. Hulpbehoevenden kunnen met dit PGB naar eigen behoeften hun zorgpakket samenstellen en inkopen.

Met ander woorden niet kostenverlaging van het product of dienst staat centraal, maar het creëren van extra “vrije”bestedingsruimte bij mensen op basis van draagkracht.

Hoe ? Door een beperkt aantal toeslagen in te voeren die zich richten op de belangrijkste onvermijdbare lasten, namelijk zorg, wonen en kinderen. Dit in plaats van al die vele subsidieregelingen.

En hoe bepaal je de hoogte van de toeslag zult u mij vragen?

- a. voor de belangrijkste onvermijdbare lasten (zorg, wonen en kinderen) een percentage van het belastbare (gezins)inkomen vast te stellen dat aanvaardbaar wordt geacht om aan deze voorzieningen te besteden; het systeem van lastenmaximering;
- b. dit vervolgens af te zetten tegen kosten voor goede zorg, passend wonen en schoolgaande kinderen. Daarbij wordt geen luxe meegenomen. Wel wordt bij voorbeeld rekening gehouden met verschillen in huishoudens (al of niet kinderen), met gehandicapten en gebruik van voorzieningen.
- c. Het verschil tussen de onvermijdbare lasten en wat gegeven het inkomen aanvaardbaar is, wordt dan in de vorm van toeslagen uitbetaald als extra vrije bestedingsruimte.
- d. Aan de hand van deze toeslag kan dan vraagsturing plaatsvinden.

Zo ontstaat naar mijn mening een systeem van inkomensafhankelijke – en dus gerichte – inkomensondersteuning naar (gezins)draagkracht; een inkomensondersteuning die de mensen vrijelijk kunnen besteden. Een systeem dat bovendien eenvoudig en overzichtelijk is.

De organisatie

Zo'n toeslagsysteem heeft als voordeel dat uitvoering ook eenvoudig kan en ook onder één dak: één overheidsloket !

De aanspraak op en de hoogte van de toeslag kan dan “automatisch” worden bepaald en uitgekeerd. Bij de met ingang van 2004 te introduceren tegemoetkomingregeling buitengewone uitgaven gebeurt dit al. Indien de belastingdienst namelijk constateert dat sprake is van een niet-verzilverbaar deel van de buitengewone uitgaven, betaalt de belastingdienst automatisch op basis hiervan een tegemoetkoming uit. Het enige wat de belastingplichtige moet doen, is zijn buitengewone uitgaven voor ziektekosten opgeven bij zijn belastingaangifte.

Deze regeling omzeilt overigens de consequenties van de toepassing van het principe “No taxes, no gains” binnen de fiscaliteit.

Overigens wil ik voor het bedrijfsleven dit principe rechtvereind houden, maar in de particuliere sfeer vind ik een nuancering ervan, maar dan wel beperkt, op zijn plaats.

Door de verschillende toeslagen bovendien onder één dak uit te voeren, hoeven mensen niet meer naar verschillende loketten. Eén punt waar eventuele aanvragen kunnen worden ingediend en waar de toeslagen ook worden uitbetaald. Simpel, overzichtelijk en fatsoenlijk voor mensen die met hoge onvermijdbare kosten worden geconfronteerd.

4. Van visie naar realiteit

Hoe vertaalt deze visie zich nu in concreet beleid?

De eerste stap naar dit toeslagensysteem is de zorgtoeslag. Met ingang van 2006 wordt het zorgstelsel veranderd. Ook hier een omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Dat brengt een omslag naar nominale premies met zich mee die de echte kosten moeten weergeven. Parallel wordt een inkomensafhankelijke zorgtoeslag geïntroduceerd.

De zorgtoeslag zou naar mijn mening tevens het aangrijpingspunt kunnen zijn om ook andere inkomensafhankelijke regelingen te harmoniseren en gezamenlijk uit te voeren via de fiscus.

De doelgroep van de toeslag omvat namelijk vrijwel volledig de doelgroepen van de andere inkomensafhankelijke regelingen. Ongetwijfeld gaat dit met inkomenseffecten gepaard. Maar het opvangen van deze inkomenseffecten is eenvoudiger als deze kunnen worden ingepast in een grotere operatie met vaak tegengestelde inkomenseffecten. De invoering van het toeslagsysteem voor de zorg creëert daarvoor het momentum in 2006.

Binnenkort komen de resultaten beschikbaar van een zogenaamde Interdepartementaal BeleidsOnderzoek waarin is onderzocht is hoe de zorgtoeslag op de meest doelmatige, klantvriendelijke en risicobeperkende manier kan worden uitgevoerd. In dit onderzoek zijn tevens de mogelijkheden meegenomen voor stroomlijning en harmonisatie van andere inkomensafhankelijke regelingen.

Ik zal mij binnen het kabinet sterk maken om in deze kabinetsperiode zo veel mogelijk concrete stappen te zetten voor de stroomlijning en harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen, mogelijk in de richting van een toeslagsysteem op de terreinen van zorg, wonen en kinderen.

Wat de uitvoering betreft, zie ik mede in het kader van een slagvaardigere en efficiëntere overheid een veranderende rol voor de Belastingdienst. De Belastingdienst als hét centrale loket dat niet alleen heft en int, maar ook inkomensafhankelijke toeslagen aan burgers verstrekt. Dus één loket voor de burger.

Waarom de Belastingdienst?

- a. De Belastingdienst heeft immers veel kennis van en ervaring met de uitvoering van massale processen. De laatste jaren heeft de dienst ook ervaring opgedaan met uitbetaling van heffingskortingen en teruggaven in verband met bijvoorbeeld hypotheekrenteaf trek.

b. De Belastingdienst beschikt over de nodige (inkomens)gegevens en kan daardoor welhaast automatisch bepalen wie in aanmerking komt waarvoor en tot welk bedrag. Door de inkomensafhankelijke regelingen op te zetten als het Belastingdienstproces is een gestroomlijnde en doelmatige(re) uitvoering van regelingen mogelijk.

De uitvoering zal wel worden ondergebracht bij een aparte uitvoeringspoot binnen de Belastingdienst om een goede scheiding van taken te waarborgen. Dit is vergelijkbaar met de Douane die bestuurlijk ook onder de Belastingdienst valt.

De Belastingdienst zal verder per 1 januari 2006 de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen voor zijn rekening nemen.

De Belastingdienst zal tevens per 2006 de zorgtoeslag uitvoeren. De uitvoering van andere inkomensafhankelijke regelingen is dan een logische vervolgstap, maar dan wel in een gestroomlijnde vorm.

5. Afronding

Het inkomensbeleid moet over een andere boeg. Draagkracht op basis van besteedbaar inkomen in plaats van bruto inkomen. Van aanbods subsidiëring naar vraagsubsidiëring: Aan mensen en niet aan instellingen. Van “honderd” loketten naar een centraal overheidsloket .

Dit betekent dat:

- a. Allerlei inkomensafhankelijke regelingen worden gestroomlijnd en geharmoniseerd. Dit leidt tot eenduidigheid en overzichtelijkheid. Naarmate een grotere stroomlijning en harmonisatie kan worden bereikt, kan het inkomensbeleid gericht en effectiever plaatsvinden. Ik heb goede hoop.
- b. Instrument voor het realiseren van een verschuiving binnen het inkomensbeleid van aanbodsturing naar vraagsturing is een helder systeem van toeslagen voor zorg, wonen en kinderen. Een eerste stap wordt gezet met de invoering van de zorgtoeslag.
- c. De Belastingdienst zie ik daarbij als het centrale loket voor deze inkomensafhankelijke subsidies: één centraal loket voor de aanvraag en uitbetaling.

Dames en heren,

Er wordt gezegd:

Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren!

Praktische bezwaren tegen deze visie zullen de 3 grote sprekers die straks zullen spreken u zeker voorhouden.

Beleid en politiek maken, betekent vooruit kijken en keuzes – ook voor de toekomst - durven maken. Keuzes tussen vaak conflicterende belangen, noodzakelijke keuzes die ook pijn kunnen doen. Daarbij moeten we goed blijven luisteren naar de opmerkingen en suggesties die door anderen gedaan worden, maar de afweging daarvan ligt in eerste instantie bij de regering en vervolgens bij de Staten-Generaal. Dat is ook het verschil.

Politieke visie enerzijds en wetenschap en wetstechniek anderzijds weten te verenigen dat is wetgeven. Als je dat kunt heb je de goede eigenschappen om bij Financiën te kunnen werken. Er zijn genoeg banen voor (jonge) fiscalisten, maar het werken op het ministerie van Financiën is toch het boeiendst.

En zeg nu zelf, elke stervoetballer wil er toch bij zijn als er een cupwedstrijd wordt gespeeld. Niet vanaf de zijlijn of op de tribune, maar op het veld en het spel medebepalend.

Ik dank u voor uw aandacht.