

# Naar een solidaire participatiemaatschappij

In 2007 onderstreepte Rinnooy Kan de noodzaak onze verzorgingsstaat om te bouwen naar een participatiemaatschappij. De doelstellingen van de verzorgingsstaat en de rol van de overheid moeten worden bijgesteld. Er is een duidelijke accentverschuiving in bestuursvisie nodig. Het vermogen van burgers om hun eigen verantwoordelijkheid te dragen, moet worden versterkt.

In de Drees-lezing 2007 onderstreepte A. Rinnooy Kan de noodzaak onze verzorgingsstaat om te bouwen naar een participatiemaatschappij (Rinnooy Kan, 2007). Deze ombouw is een ambitieuze aangelegenheid. Het gaat daarbij niet meer primair om de traditionele tegenstelling tussen arm en rijk die vooral door sociale zekerheid en herverdelende belastingen werd afgezwakt. Er is een sociale investeringsagenda nodig, waarin verheffen weer een kerntaak wordt van de moderne sociale politiek. Vroeger was het verheffingsstreven een onlosmakelijk onderdeel van de arbeidersbeweging. Zij koesterde een sterke ambitie tot respectabilisering, volksoopvoeding en sociale, culturele en morele verheffing. We kenden die problematiek toen vooral als een sociale kwestie. Thans is het bovendien een etnisch/culturele kwestie geworden, waarin veelsoortige ongelijkheden een rol spelen bij de bepaling van de scheidslijn tussen kansarmen en kansrijken bepalen. Dit artikel schetst het scenario van de wijze waarop het belastingstelsel kan bijdragen aan de totstandkoming van de gewenste participatiemaatschappij. Dat betekent een herschikking van rechten en plichten, van ambities en verwachtingen, van inzichten en beleidsplannen die ook in de fiscaliteit hun uitdrukking vinden. Totstandkoming van de participatiemaatschappij vereist een drietal concrete stappen: een drastische vermindering van de regeldruk, een verantwoorde stroomlijning van het fiscale stelsel, en een adequate aanpak van de fiscale taboe-onderwerpen om de houdbaarheid van de openbare financiën veilig te stellen.

## Van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij

In de maatschappij is het besef doorgedrongen dat het sturend vermogen van de overheid niet langer is opgewassen tegen de pluriforme dynamiek van de samenleving. De overheid had de pretentie te weten wat de burger wilde, of wat goed voor hem was. Dat verhoogde het risico van een *mis-match* tussen de vraagpreferenties van de burgers en de aanbodmotivaties van de overheid. Lange

wachlijsten en doorlooptijden met bijbehorende maatschappelijke onvrede waren het gevolg. Om te ontkomen aan de afstemmingsproblemen tussen kwaliteit en kwantiteit werden op diverse beleidsterreinen prestatiecontracten gesloten, mede om de overheidsdienstverlening meetbaarder te maken. Maar onvoldoende werd onderkend dat gedetailleerd uitgewerkte prestatieafspraken kunnen leiden tot onbedoeld strategisch gedrag. Bovendien onttaarde die verantwoordingsdrift in overmatige aandacht voor het meten en rapporteren; de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening kwamen in de knel. Uiteindelijke resultaat: hoge regel- en belastingdruk en grote maatschappelijke frustratie. Maar belastingheffing en regelgeving zijn constituerende bevoegdheden van de staat. Verlaging van belasting- en regeldruk klinkt daarom als een dogmatisch pleidooi voor een kleinere overheid en meer ruimte voor de markt. Dit is echter te simpel. Voor sommige aangelegenheden is de ordening van de overheid immers te prefereren boven die van de markt. Belastingen en regelgeving kunnen wel degelijk toegevoegde waarde hebben en stimulerend zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Met de participatiemaatschappij wordt beoogd de ambities van de gemeenschap en de belangen van het individu weer in evenwicht te brengen. Daarin vervult de vormgeving van het fiscale stelsel een cruciale rol, want belastingen zijn de weerspiegeling van onze collectieve ambities. Bovendien moet daarin steeds de juiste balans worden gezocht tussen stabiliserend en modificerend beleid. De belastingheffing heeft als onderdeel van de rechtsorde immers enerzijds een conserverende dimensie, gericht op het bewaken en bewaren van intrinsieke waarden, maar anderzijds fungeert zij ook als een belangrijk besturingsinstrument. Dat creëert een spanningsveld, zeker nu de samenleving als zodanig steeds individualistischer en pluriformer wordt. Want hoezeer ook iedereen onderschrijft dat gemeenschappelijk afgesproken regels en collectief bekostigde voorzieningen nuttig zijn, de alledaagse praktijk leert dat de daardoor opgeroepen regel- en belastingdruk tegelijkertijd een belangrijke bron van maatschappelijke ergernissen, klachten en spanningen is, met het risico van een onvolkomen naleving. De solidaire participatiemaatschappij beoogt deze spanning op te vangen en om te zetten in optimale maatschappelijke verhoudingen. De overstap naar de participatiemaatschappij betekent dat de vraagprikkelers weer duidelijker voelbaar moeten worden en niet moeten worden verdoofd door rigide en/of betuttelende belasting- en regelge-

LEO STEVENS

Emeritus hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

ving. Versterking van de vraagpreferenties speelt hierbij een belangrijke rol. In een verzorgingsstaat bepaalt de overheid welke voorzieningen worden getroffen. Zij maakt als zodanig zelf de kosten en rekent die vervolgens aan de burgers door in de vorm van belastingen. In de participatiemaatschappij verloopt dit proces subtieler. Zij faciliteert in plaats van dicteert. De participatiemaatschappij probeert binnen de collectieve ruimte de burgers en ondernemers via belastingfaciliteiten en subsidies hun eigen positie te laten kiezen. Het belastingstelsel wordt instrumenteler.

Versterking van de vraagprikkel kent twee dimensies. De overheid moet de taken die de markt beter kan organiseren, weer teruggeven aan de markt. Bovendien is het gewenst de besluitvorming over collectieve voorzieningen te decentraliseren en deze sterker te koppelen aan het belang van de profiterende en betalende gebruiker. In beide dimensies weerspiegelt zich de houvast die economen ontlenen aan de marktwerking. Maar tegelijkertijd past de waarschuwing dat de markt soms te eenzijdig is gericht op het financiële rendement en eigenbelang, en daardoor leidt tot maatschappelijk suboptimale posities. Tegenwoordig wordt vaak aan de maatschappelijke onderneming een bemiddelende rol toegekend om de aanboddominantie van de overheid af te zwakken. De verwachtingen moeten echter niet te hoog gespannen worden. De maatschappelijke onderneming blijft immers een bundeling van politiek gevoelige kwesties (Baarsma en Theeuwes, 2008; Wolfson, 2008). Heffingsinstrumenten en ordeningsregels moeten ongewenste maatschappelijke effecten indammen.

### Evenwicht tussen sturing en solidariteit

Traditioneel wordt belasting primair geheven om de schatkist te vullen. De omvang van de gewenste collectieve voorzieningen bepaalt de hoogte van de belastingdruk. Maar daarnaast wordt in toenemende mate, ook in de ombouw naar een participatiemaatschappij, de belastingheffing als sturingsinstrument ingezet. Die tendens is niet onomstreden. De vrees bestaat dat deze instrumentele inzet van belastingheffing het profielbepalende draagkrachtbeginsel, zoals dat bijvoorbeeld ten grondslag ligt aan de inkomstenbelasting, aantast en afbreuk doet aan haar rechtsbeginselen. Bovendien is de effectiviteit vaak kwestieus. Instrumentele toepassing leidt in de fiscale rechtspraak al snel tot gedetailleerde en complexe regelgeving.

Bij de ombouw naar een participatiemaatschappij gaat het niet alleen om een instrumentele probleembenadering, ook de belastingbeginselen verdienen aandacht. Fijnmazige progressieve heffingen, boegbeelden van het principe dat de breedste schouders de zwaarste lasten moeten dragen,

## Solidariteit vereist betrokkenheid, maar de mondiale mobiliteit maakt het steeds lastiger deze solidariteit te organiseren

zijn aan herziening toe. De theorie is immers mooier dan de praktijk. Solidariteit vereist betrokkenheid, maar de mondiale mobiliteit maakt het steeds lastiger deze solidariteit te organiseren. Hoge progressieve belastingtarieven stellen ook hoge eisen aan de houdbaarheid van de heffingsgrondslag. De oude inkomstenbelasting kon daaraan niet meer voldoen, want de constructiegevoeligheid was extreem groot. Hoogbetaalden wisten via confectieachtige belastingbesparingsconstructies, in grote mate en zonder enige gêne, de hoge tarieven te ontlopen. Van heffing naar draagkracht kwam bitter weinig terecht en zij had eerder een verhullend dan herverdelend karakter. In de Wet Inkomstenbelasting 2001 is terecht overgestapt op het

boxenstelsel met een forfaitaire vermogensrendementsheffing. Deze maakte op robuuste wijze een einde aan dergelijke belastingconstructies. Invoering van een vlaktakstarief rond 37 procent en een 'welstandstarief' van ruim vijftig procent voor de *happy few* is thans een logische vervolgstap.

### Vermindering van regeldruk

Regels bieden rechtszekerheid en zijn de basis voor efficiënt georganiseerde activiteiten. Kenbare regels vormen gerechtvaardigde gedragsverwachtingen, ze verminderen de transactiekosten en verhogen de efficiency. Het is de overdaad die schaadt.

Een grondige snoeioperatie is gewenst, maar de 25%-doelstelling van het kabinet is in dat verband te eenzijdig van opzet. De regeldruk is vooral een kwalitatieve, gevoelsmatige, ervaring. Het belevingsprobleem zit niet zo zeer in de hoeveelheid regels, maar in de aard ervan. Tegenstrijdigheid, irriterende futilliteit of onzinnigheid in de regelgeving kan meer druk opleveren dan een groot aantal effectieve en efficiënte regels die geen hinder veroorzaken. De regelcultuur moet anders worden. Voorts moet de regelproductie bij de oorzaak worden aangepakt (Commissie Stevens, 2007).

Een belangrijke eerste oorzaak van de oplopende regeldruk is de opvatting over bestuurlijke maakbaarheid. De daaruit voortvloeiende *top-down* regelgeving gaat gepaard met een krampachtige monitoringsdrift. Een bestuurder moet steeds alles onder controle hebben en leeft in de permanente vrees zijn greep op de processen te verliezen. Mensen worden om die reden procesmatig ingepast. Systemen verdringen de menselijke maat. Daarom is er een omslag in bestuurscultuur nodig. De overheid moet de burger weer leren zien als een betrouwbare participant in het maatschappelijke proces. Er moet weer ruimte komen voor professionaliteit in de uitvoering op basis van open normen. Ondersteund door professioneel opgezette risicoanalyse- en selectiesystemen kan het toezicht worden gedifferentieerd in coachend toezicht op de trouwhartige nalevers en repressief toezicht voor de malafide sector.

Een tweede oorzaak van oplopende regeldruk is het politieke klimaat. Regelgevende activiteiten van politici gelden in de publieke opinie als belangrijk criterium voor bestuursreputatie en slagvaardigheidsimago. Geruisloos voorwaardenscheppend beleid heeft een hoog 'grijzemuizengehalte', terwijl dit vaak effectiever is dan opzichtige regelproductie. Er is een structurele onderwaardeering voor de implementatie en uitvoerbaarheid van regels. Dat is extra riskant als tegelijkertijd door meer ministeries prestigieuze herzieningsoperaties worden doorgevoerd die elkaar onderling beïnvloeden, maar niet voldoende worden gecoördineerd. Politici moeten ophouden het fiscale systeem te belasten met allerlei partijpolitieke speeltjes. Ze leveren daarmee een negatieve bijdrage aan de transparantie van het stelsel en verhogen de regeldruk. Ook zonder deze franje levert de stabiliteit van de automatiseringssystemen van de Belastingdienst al genoeg kopzorgen op.

### Fiscale stroomlijningsoperatie

Het is tijd voor een concrete *restyling* van de regels. Vereenvoudiging van de diverse belastingsubsidies in de ondernemings sfeer kan een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste revitalisering van de participatiemaatschappij (budgetair belang circa 2,5 miljard euro). De ondernemersfaciliteiten winnen

daardoor niet alleen aan effectiviteit, maar roepen ook minder uitvoeringskosten op. De bestaande bedrijfsopvolgingsfaciliteiten werken vaak contraproductief. Ze faciliteren de bedrijfsoverdrager, ongeacht zijn financiële positie. Het is beter te kiezen voor een regeling die aangrijpt bij de daadwerkelijke financieringsbehoefte van de bedrijfsovernemer. Ook is het wenselijk de investeringsaftrek te vervangen door een investeringskorting. De uitvoering wordt dan beduidend eenvoudiger. De netto omvang van het investeringsvoordeel wordt zodoende meteen duidelijk gemaakt. Een soortgelijke ombouw is mogelijk bij de fiscale oudedagsreserve. De huidige vormgeving van de oudedagsreserve voor ondernemers is misleidend en onnodig gecompliceerd. Anders dan veel ondernemers denken, impliceert deze reserve geen daadwerkelijke oudedagsvoorziening. Ze leidt slechts tot renteloos uitstel van belastingheffing, die bovendien vaak op een ongelegen moment door de grillige werking van de wet plotseling wordt beëindigd en dan tot grote liquiditeitsproblemen leidt. Het is beter de regeling om te bouwen tot een oudedagsaftrek. Voor starters worden extra budgettaire middelen uitgetrokken zonder een behoorlijke kosten-batenanalyse. Het zou beter zijn startende ondernemers, evenals ondernemers in het algemeen, te ontlasten van administratieve verplichtingen en hun ondernemerschap te stimuleren door een basisdekking voor overlijden en arbeidsongeschiktheid te creëren. Daarin liggen voor menige ondernemer (maar ook voor de samenleving) de grootste risico's. De vanaf 1 januari 2007 van kracht zijnde mkb-winstvrijstelling is ingevoerd zonder te letten op de samenloop met bestaande regelingen. Dat is symptomatisch. Wat de ene belastingwet stimuleert, blokkeert vaak de andere.

Ook particulieren worden met gekunstelde belastingfaciliteiten geconfronteerd. Een sprekend voorbeeld is de levensloopregeling. Door betutteling en complexiteit in de uitvoering blijkt de ontworpen regeling nauwelijks levensvatbaar. De deelname blijft dan ook ver achter bij de verwachtingen die de beleidsmakers hadden. Wat een regeling moest zijn die de combinatie van zorg- en werktaken zou stimuleren, werd een faciliteit voor vroegpensioenregelingen die het kabinet-Balkenende juist wilde afschaffen. Concurrent in ingewikkeldheid is het per 1 januari 2008 van kracht geworden initiatiefwetsvoorstel dat lijfrentebanksparen mogelijk maakt. Er moest een alternatief komen voor de fiscaal gefaciliteerde verzekeringsproducten dat de concurrentie zou versterken en tot betere rendementen zou leiden. De administratieve verplichtingen zullen het in het vooruitzicht gestelde consumentensurplus in de praktijk snel doen verdampen. Het is beter te zoeken naar randvoorwaarden waarbinnen de burger zelf zijn optimale positie kan kiezen.

Majeure vereenvoudigingsoperaties zijn wenselijk en haalbaar. De invoering van een uniform btw-tarief in de omzetbelasting, bijvoorbeeld, zou een spectaculaire vereenvoudiging opleveren. Dat kan budgettair neutraal bij een tarief van circa 15,5 procent. Stroomlijning van het fiscale stelsel is ook haalbaar door over te stappen op een integrale loonsomheffing. Het is mogelijk dat de werkgever, in plaats van de bestaande warwinkel aan separate loonheffingen met eigen grondslagen en tariefstructuren, over de totale loonsom aan de fiscus één vast percentage loonsomheffing (loonbelasting, premieheffing volksverzekeringen en zorgverzekering) gaat afdragen op basis van een geüniformeerde heffingsgrondslag. De werknemer kan vervolgens het loonsombedrag als voorheffing van de inkomstenbelasting verrekenen en zijn heffingskortingen rechtstreeks met de fiscus afrekenen zonder tussenkomst van de werkgever. Die kan zich, naast het registreren, aangeven en betalen van de loonsombelasting, beperken tot de vermelding van het aan de individuele werknemers verstrekte loon. Dat betekent een drastische vermindering van de regeldruk, met name voor de kleinere werkgevers.

De premieheffing zorgverzekeringswet lijkt op een volksverzekering, maar heeft om partijpolitieke redenen een geheel eigen (hybride) heffingsstructuur gekregen. Daardoor is een bizar ingewikkeld stelsel ontstaan. Naast de nominale premie moet een inkomensafhankelijke premie worden betaald van 7,2 (soms 5,1) procent tot het maximale bijdrage-inkomen van 31.231 euro per partner

---

## De huidige vormgeving van de oudedagsreserve voor ondernemers is misleidend en onnodig gecompliceerd

(2008). Het bruto-netto-traject op het loonstrookje heeft tot een grote verrekeningsrompslomp geleid. Een overstap naar een duaal systeem met een volksverzekering voor het maatschappelijk gewenste basiszorgpakket en particuliere suppletieverzekeringen voor de meer luxecomponenten in de zorg zou zeer verdedigbaar zijn. Voor versterking van Nederland als aantrekkelijke vestigingsplaats van

holdings is het zeer verdedigbaar de dividendbelasting af te schaffen. Per saldo kost dat maximaal 0,8 miljard euro. Het verlost het bedrijfsleven niet alleen van een forse administratielast, maar zet bovendien een streep door alle discussies over de reikwijdte van de vrijstellingen en teruggaafbepalingen. Dit plan lijkt nogal revolutionair, maar past perfect in de bestaande systematiek en spoort met het communautaire beleid om deze bronheffingen af te schaffen. Begin 2007 is het tarief al verlaagd van 25 naar 15 procent. Nu is het tijd voor de laatste stap die niet alleen de belastingdruk, maar ook de regeldruk verlaagt.

## Het aanpakken van de taboedossiers

Bij de intentie van de huidige regering past het om een constructieve dialoog te voeren over de contouren van een rechtvaardig, effectief en eenvoudig belastingstelsel.

Het woondossier, de bekostiging van de vergrijzing, de milieuheffingen en het te voeren inkomensbeleid vragen dringend om een evenwichtige beleidsvisie. Uitstel maakt toekomstige bijsturing alleen maar lastiger en pijnlijker. Het kabinet geeft evenwel onvoldoende blijk van een gevoel van urgentie. Het is gewenst de AOW-premieheffing geleidelijk te fiscaliseren. Als de premieheffing van 17,9 procent voor de AOW jaarlijks met bijvoorbeeld een procentpunt wordt uitgeruild tegen een overeenkomstige belastingverhoging, is de algehele fiscalisering na achttien jaar een feit.

Het kabinet wenst geen debat te voeren over het volstrekt mismaakte woondossier, maar geeft wel forse kritiek op de woningcorporaties. Die hebben zich in de ogen van het kabinet, ondanks hun forse vermogens, onvoldoende ingezet voor maatschappelijk wenselijke investeringen in het woonklimaat en hebben zodoende achterstandswijken laten ontstaan. Het gaat te ver de corporaties daarvoor thans collectief te straffen met de invoering van een integrale belastingplicht voor de vennootschapsbelasting.

De gekozen aanpak lijkt trouwens meer op 'onteigenen' dan 'belasten'. De juridische vormgeving van de opgetuigde maatregelen oogt zeer gebrekkig en staat op gespannen voet met de principes van het fiscaalrecht.

Ook het eigenwoningregime is structureel onevenwichtig. Het kabinet doet er verstandig aan om de mogelijkheden voor rentearbitrage te beperken. De

systeemfout schuilt niet in de renteaftrek, maar in het relatief lage rendement dat als eigenwoningvoordeel wordt aangemerkt (2008: 0,55 procent). Ook is het niet langer verantwoord aan eigenwoningbezit jaarlijks zo'n 11 miljard euro te besteden. De eigen woning met bijbehorende geldlening en kapitaalverzekering kan beter worden ondergebracht in de vermogensrendementsbox.

Deze gaat uit van een rendement van vier procent en een vast tarief van dertig procent.

Er zijn goede welvaartstheoretische redenen het eigenwoningbezit te stimuleren. Dat kan worden gerealiseerd door voor de eigen woning een vaste basisvrijstelling van bijvoorbeeld 300.000 euro in te voeren. Het betekent een belastingsubsidie voor de eigen woning die duidelijk zichtbaar is. De vrijstelling vervult in feite dezelfde rol als het huidige kunstmatig lage eigenwoningforfait, maar is beter herkenbaar als instrument ter bevordering van het eigenwoningbezit. Bovendien hangt deze subsidie niet af van de mate waarin de woning is gefinancierd met vreemd vermogen. Door de verplaatsing van het eigenwoningregime naar box drie is rentearbitrage niet meer mogelijk, profiteren hoge en lage inkomens in gelijke mate van belastingsubsidies en wordt de doorzichtigheid van het systeem verbeterd, terwijl fiscale stimulering van eigenwoningbezit mogelijk blijft. Tegelijkertijd kan de overdrachtsbelasting worden afgeschaft. Uiteraard moet een behoedzaam overgangsregime worden gecreëerd.

Aangezien het milieubeleid slechts bij een mondiale aanpak effectief is, is de overtuigingskracht van allerlei op nationale leest geschoeide heffingen niet groot. Dat gevoel wordt versterkt doordat er steeds weer nieuwe milieuheffingen worden ingevoerd met een overheersend budgettair karakter. Het is van het grootste belang de milieuproblematiek in Europese en mondiale context aan te pakken.

Ook de belastingheffing op gezinsniveau met haar talloze heffingskortingen en (al dan niet inkomensafhankelijke) toeslagen is uitvoeringstechnisch schrikbarend ingewikkeld geworden. Het fiscale gezinsbeleid kan zowel conceptueel als uitvoeringstechnisch aanmerkelijk worden vereenvoudigd. De eerste stap is het stroomlijnen van het begrip fiscale partner. Samenwoners die formeel geen wederzijdse zorgplicht wensen te aanvaarden, moeten fiscaal niet langer als partner worden erkend. Zij voldoen immers niet aan het solidariteitsvereiste dat kenmerkend is voor de gezamenlijk beleefde draagkracht in gezinsituaties. In elk geval kan de voor deze categorie partners bestaande mogelijkheid om jaar voor jaar te opteren voor het partnerschap, zowel om principiële als om uitvoeringstechnische redenen, beter worden afgeschaft. Als tweede stap is het gewenst de inkomstenberekening in gezinsverband te

---

## **Bij de intentie van de huidige regering past het om een constructieve dialoog te voeren over de contouren van een rechtvaardig, effectief en eenvoudig belastingstelsel**

te verbeteren. Fiscale taboedossiers worden aangepakt om tot houdbare openbare financiën te komen.

vereenvoudigen. Het bestaande onderscheid tussen arbeidsinkomsten en vermogensinkomsten kan beter vervallen. Het leidt tot onnodige complexiteit en ongelijke belastingdruk bij gelijke gezinsinkomens.

### **Conclusies**

In de solidaire participatiemaatschappij krijgt de persoonlijke verantwoordelijkheid weer meer armslag. Het beleid wordt sterker gedecentraliseerd. De vraagprikkels worden niet gesmoord in een dominante collectiviteit. De belastingen regeldruk wordt verminderd. Belastingsubsidies worden ingezet om tot optimale posities te komen. Het fiscale stelsel ondergaat een stroomlijningsoperatie om de effectiviteit

### **LITERATUUR**

- Baarsma, B., en J. Theeuwes (2008) *De verwarde onderneming*, ESB, 92(4528), 68-71.
- Rinnooy Kan, A. (2007) *Co-referaat betreffende de Drees-lezing van 2 juli 2007*. Den Haag: Stichting Willem Drees-lezing.
- Wolfson, D. (2008) *De vorm van de maatschappelijke onderneming*, ESB, 92(4528), 72-75.