

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2017

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2016

Met deze brief geef ik graag aan hoe verschillende moties op mijn beleidsterrein zijn uitgevoerd en geef ik gevolg aan diverse toezeggingen. Daarnaast geef ik in deze brief een planning van de moties en toezeggingen die naar verwachting het komende half jaar worden afgedaan.

I Afgedane moties en toezeggingen

De hierna opgenomen moties en toezeggingen beschouw ik als afgehandeld.

Internationaal fiscaal beleid

Tijdens het VAO Voorstellen van de Europese Unie ter uitvoering van de BEPS-afspraken op 22 maart 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 671, item 29) is de regering in de motie Groot¹ verzocht zich in te zetten voor een eenduidige Europese zwarte lijst van belastingparadijzen en aan die lijst in EU-verband duidelijke sancties te verbinden. Daarnaast is de regering tijdens het VAO EU-pakket anti-belastingontwijking op 19 mei 2016 in de motie van de leden Merkies en Van Weyenberg² verzocht er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat de lijst met belastingparadijzen, en de daarbij horende criteria en sanctiemechanismen, op de kortst mogelijke termijn wordt vastgesteld, maar in ieder geval dit jaar.

Op dit moment werkt de gedragscodegroep in Brussel aan een lijst van non-coöperatieve jurisdicties. De Europese Commissie heeft op 15 september 2016 een vooronderzoek gepresenteerd («scorebord van indicatoren») waarin alle niet-EU-landen en fiscale jurisdicties wereldwijd aan kernindicatoren zijn getoetst. Het vooronderzoek spreekt geen oordeel uit over derde landen en is ook geen voorlopige EU-lijst. De EU-lidstaten

¹ Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2093.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 418, nr. 14.

moeten nu kiezen welke landen in de komende maanden grondiger moeten worden gescreend om een duidelijk beeld te krijgen van de landen die zich op fiscaal gebied niet aan de regels houden. Inzet is om na gedegen onderzoek deze lijst te publiceren. Dit onderzoek kijkt naar de economische factoren van een jurisdictie en toetst de jurisdictie vervolgens aan juridische criteria. Hierbij is ook de ruimte ingebouwd om een dialoog met de relevante jurisdictie op te starten over de mogelijk schadelijke elementen van deze jurisdictie. Omdat dit onderzoek zowel in de breedte (162 landen worden in eerste instantie gescreend) als in de diepte (vaststelling van economische en juridische criteria ter bepaling van non-coöperatieve jurisdictie) tijd vergt, wordt de uiteindelijke EU-lijst van non-coöperatieve jurisdicties eind 2017 verwacht. Tegen die tijd zal er dan ook een sanctieregime ontwikkeld zijn voor de jurisdicties die op de lijst staan.

Technische assistentie Griekenland

Ik heb de Tweede Kamer tijdens het AO Ecofin in maart 2015 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1247) toegezegd om de volgende keer dat er een review van het Griekse programma plaatsvindt, deze te informeren over de technische assistentie door de Belastingdienst. Aangezien de instituties in juni een positief oordeel hebben gegeven over de voortgang van het programma³ ga ik hierbij in op deze toezegging. Graag wil ik opmerken dat deze assistentie plaats heeft gevonden onder verantwoordelijkheid van de *Task Force for Greece* (TFGR) die sinds juli 2015 is opgegaan in de *Structural Reform Support Service* (SRSS). Deze nieuwe dienst binnen de Europese Commissie is verantwoordelijk voor de coördinatie en verschaffing van technische assistentie aan EU-lidstaten. De Europese Rekenkamer heeft de verlening van technische bijstand en de rol van de Task Force for Greece geëvalueerd. U heeft vragen over het rapport van de Rekenkamer gesteld die de Minister van Financiën heeft beantwoord bij brief van 20 april 2016.⁴ In het antwoord op vraag 6 van deze brief gaat hij in op de monitoring en de evaluatie van de werkzaamheden van de TFGR en de SRSS. In de vragen 9 en 12 wordt de betrokkenheid van de Nederlandse belastingexperts genoemd. Ik ga hierna in op de resultaten en de kosten van de specifiek door Nederland geleverde bijstand, die vrijwel altijd samen met andere lidstaten is geleverd.

De Belastingdienst heeft een medewerker voor een periode van ruim vijf jaar (2011–2016) ter beschikking gesteld aan de TFGR waar deze medewerker (mede) verantwoordelijk is voor de programma's voor antiwitwassen en anticorruptie. Deze medewerker heeft onder meer substantieel bijgedragen aan het formuleren van een anticorruptiestrategie van de Griekse overheid. SRSS heeft recent een contract getekend met de OESO voor het verder implementeren van een aanzienlijk deel van de ontwikkelde strategie.

De Nederlandse Belastingdienst is vanaf 2012 domeinleider (betrokken bij analyse, opzet, coördinatie en monitoring van activiteiten) geweest voor een antiwitwasprogramma. De FIOD heeft kennis geleverd aan Griekse opsporingsdiensten, de Belastingdienst, de Financial Intelligence Unit, de Douane, de Bank of Greece, de Financiële Politie, de SDOE (de Griekse FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). In eerste instantie vond deze kennisoverdracht plaats door opleidingen en trainingen te verzorgen op het terrein van witwassen in combinatie met onder andere fiscale delicten, analyse, opsporing en confiscatie (meer dan 700 participanten). Het trainingprogramma bestond uit enkele algemene trainingen gericht op het

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1376.

⁴ Kamerstuk 24 202, nr. 35.

herkennen van witwassen, een flink aantal specialistische trainingen en een aantal coachingsprojecten waarin onderzoeken werden begeleid. De SRSS heeft onlangs overeenstemming met de Wereldbank bereikt voor het ondersteunen van Griekenland bij het uitvoeren van een National Risk Assessment (NRA) in het kader van antiwitwassen en terrorismefinanciering. Een NRA leidt niet alleen tot een analyse van risico's, maar ook tot een actieplan dat ook internationaal beoordeeld wordt door het de *Financial Action Task Force* (FATF) in het kader van de evaluatie van Griekenland. SRSS zal participeren in dit proces. Dit project zal zo'n 18 maanden duren en komt voort uit het bestaande programma om witwassen (*Road Map en Agenda on Anti Money Laundering*) te bestrijden. Mogelijk wordt de FIOD gevraagd om een rol te spelen bij de implementatie ervan. Ik sta in beginsel positief tegenover zo'n verzoek.

Het antiwitwasprogramma heeft er verder toe geleid dat de Financial Intelligence Unit haar analyse meer heeft gericht op witwaszaken waar belastingfraude aan ten grondslag lag. Van 2012 tot december 2014 heeft technische assistentie de capaciteit van de Financial Intelligence Unit vergroot, wat geleid heeft tot het rapporteren van 3647 verdachte zaken van belastingontduiking en de overdracht van 489 zaken aan het OM. Een van de aandachtspunten van het antiwitwasprogramma is het bevroren van tegoeden. Maatregelen op dit terrein zijn inmiddels uit de *Agenda on Anti Money Laundering* opgenomen in de anticorruptiestrategie. Er is € 209 miljoen aan bezittingen bevroren sinds 2012 tot eind 2014. Er zijn geen gegevens beschikbaar uit latere jaren, omdat het begeleidingstraject van de Financial Intelligence Unit in 2015 is gestopt.

In het kader van het antiwitwasprogramma is er een indirect register van bankrekeningen ontwikkeld dat binnen 48 uur informatie geeft over banksaldi en banktransacties. Voorheen duurde dit veel langer waardoor operationele onderzoeken gefrustreerd werden. Dit systeem wordt momenteel intensief gebruikt door verschillende Griekse diensten. Sinds de start van fase 1 in mei 2014 tot op heden hebben Belastingdienst, Politie en het OM 67.000 verzoeken gedaan voor banksaldi. Sinds de start van fase 2 in september 2015 is in 27.500 gevallen aanvullende informatie gevraagd over transactiegegevens. Het belang ligt niet zozeer in de verhoging van het aantal onderzoeken (waaronder witwasonderzoeken), maar vooral in de verhoging van de kwaliteit en de snelheid van onderzoeken.

De Belastingdienst heeft van eind september 2014 tot juli 2015 op verzoek van de Griekse Belastingdienst en de TFGR, voor een periode van negen maanden een expert belastinginning in Athene gestationeerd voor hulp bij de implementatie van verbeteringen in de inningprocessen van belastingen. Vóór 2014 heeft deze expert aan acht kortdurende missies deelgenomen. België was domeinleider van dit project. In de afgelopen jaren hebben de Griekse autoriteiten veel verstrekte adviezen overgenomen. Zo zijn de kasbetalingen bij de belastingkantoren vrijwel afgeschaft en is een semi-geautomatiseerd systeem van herinneringen en aanmaningen ingevoerd. Ook is er een dwanginvorderingsinstrument geïntroduceerd, een variant op onze overheidsvordering. Deze e-garnishment is een vereenvoudigd digitaal beslag op de bankrekening van de belastingschuldige. Ook is gewerkt aan een nationale invorderingsstrategie, gebaseerd op risicoanalyse en klantsegmentatie. In de eerste helft van 2015 is als gevolg van de regeringwisseling echter weinig verdere voortgang geboekt.

De Belastingdienst is vanaf begin 2012 domeinleider geweest van een project voor bezwaar en beroep bij de Griekse Belastingdienst. Er is in de periode 2012 tot begin 2015 een tiental missies geweest. De nieuwe

wetgeving en daarmee ook de bezwaar- en beroepsfunctie is per 1 september 2013 van start gegaan. Dit is belangrijk omdat zo de gang naar de rechter met alle vertraging van dien vermeden wordt. Bovendien is er meer leereffect omdat eventuele fouten sneller worden gecorrigeerd en meteen ook in andere zaken kunnen worden vermeden. Bij de Griekse Belastingdienst is in 2013 de centrale unit voor de afhandeling van bezwaarschriften ingericht. Het beeld is dat de invoering van de verplichte bezwaarprocedure per september 2013 het aantal ingediende beroepszaken in de eerste helft van 2014 met 70% heeft gereduceerd. Er zijn daarna geen nieuwe gegevens meer verstrekt. Sinds in juli 2014 de vorige directeur van de bezwaar- en beroepunit met pensioen ging, heeft lange tijd een vacature voor die post open gestaan. Begin 2015 is er een missie geweest waaruit bleek dat weinig voortgang was geboekt mede om de hiervoor weergegeven reden. Per april 2016 zijn een directeur en plaatsvervangend directeur voor de bezwaar- en beroepunit benoemd. Mogelijk wordt een verzoek gedaan voor een nieuwe Nederlandse bijdrage. Ik sta daar positief tegenover.

De kosten voor de geleverde bijstand zijn voor Nederland beperkt geweest. Het aantal FTE dat over de periode 2011–2015 met technische assistentie gemoeid was varieerde tussen ongeveer één tot ruim 2,5 FTE per jaar. De medewerker van de Belastingdienst die beschikbaar is gesteld voor de TFGR is eerst door Nederland betaald en vanaf 2014 door de Europese Unie vergoed. Diverse EU- programma's kennen regelingen en fondsen waaruit de kosten voor het salaris van in Griekenland gestationeerde uitgezonden medewerkers, hun reis- en verblijfkosten en de reis- en verblijfkosten van de in Nederland werkende medewerkers werden vergoed. Uit deze regelingen zijn dus ook de kosten van de FIOD-missies, de stationering van een medewerker en de activiteiten op invorderingsgebied en de activiteiten voor bezwaar- en beroep gefinancierd. De salarissen van de medewerkers van de kortere missies zijn meestal voor rekening van Nederland gekomen.

Modelovereenkomsten DBA

Tijdens het vragenuur op 9 februari 2016 heb ik toegezegd dat eventuele fouten of onduidelijkheden in de op de website gepubliceerde modelovereenkomsten in het kader van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) worden aangepast.⁵ Deze aanpassingen hebben inmiddels plaatsgevonden. Tegelijkertijd is bij een deel van de gepubliceerde modelovereenkomsten de toelichting herschreven waardoor deze informatiever is geworden.

Verder heb ik tijdens het debat over de pakketbezorgers bij PostNL op 10 februari 2016 toegezegd dat als PostNL met de Belastingdienst overeenstemming bereikt over een individueel modelcontract voor hun zzp-ers, de Belastingdienst er bij PostNL op zal aandringen dat dit contract openbaar wordt gemaakt.⁶ PostNL heeft medio juli 2016 de beoordeelde overeenkomst op zijn site⁷ geplaatst. Een uitgebreide brief met de stand van zaken van de implementatie van de Wet DBA is maandag 19 september jl. naar uw Kamer verstuurd.

MRB

Tijdens het Algemeen Overleg Belastingdienst van 1 juni jl.⁸ heeft het lid De Vries de suggestie gedaan om gemeenten een bijdrage te laten leveren

⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 52, item 4, blz. 1.

⁶ Handelingen II 2015/16, nr. 53, item 5, blz. 11.

⁷ www.subconet.nl.

⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 295, blz. 30.

aan de voorlichting aan migranten met betrekking tot de motorrijtuigenbelastingplicht (MRB-plicht). Ik heb aangegeven dit een logisch idee te vinden en dit in ieder geval te bespreken met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Interdepartementaal overleg heeft mij geleerd dat gemeenten immigranten al van veel verschillende informatie over uiteenlopende onderwerpen voorzien. Onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is een folder voor EU-migranten in 14 verschillende Europese talen beschikbaar gesteld, waarin ook wordt ingegaan op de MRB- (en Belasting van personenauto's en motorrijwielen plicht (BPM-plicht) van immigranten.⁹ Sommige gemeenten, over het algemeen gemeenten met veel immigranten, geven actief voorlichting aan immigranten over de MRB-plicht. De Belastingdienst kan daaraan op verzoek een bijdrage leveren en heeft dat in het verleden ook verschillende keren gedaan.

Gemeenten zijn echter veel tijd kwijt aan de voorlichting van tal van specifieke doelgroepen. De verwachting van de verschillende ministeries is dan ook niet dat gemeenten ruimte hebben om extra tijd in de voorlichting over specifiek de MRB-plicht te steken. Uit de hiervoor genoemde folder blijkt al dat immigranten over een groot aantal onderwerpen moet worden voorgelicht. Hoe dan ook zal het nodig zijn dat de Belastingdienst zijn huidige inzet op voorlichting voortzet, om te voorkomen dat het aantal meldingen dat een auto is meegenomen afneemt. De huidige werkwijze voor de Belastingdienst brengt lage kosten met zich mee en wordt ook als effectief en efficiënt ervaren.¹⁰ Ik zal de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) om een advies vragen of en op welke wijze het mogelijk en wenselijk is om gemeenten een folder te laten verstrekken over de MRB-plicht aan personen die zich komen inschrijven in de BRP vanwege vestiging vanuit het buitenland. De folder wordt door de Belastingdienst aan gemeenten beschikbaar gesteld en bevat dezelfde informatie die de Belastingdienst verstrekt aan immigranten die hebben aangegeven een auto te hebben meegenomen naar Nederland.

In het verlengde van het voorstel van het lid De Vries is tevens samen met het Ministerie van BZK beziens of het mogelijk en wenselijk is om in de Basisregistratie Personen (BRP) of anderszins vast te leggen dat een immigrant die zich bij een gemeente inschrijft een voertuig mee heeft genomen vanuit het buitenland. Als slechts dit gegeven wordt uitgevraagd, opgeslagen en aan de Belastingdienst wordt geleverd, zou de Belastingdienst hiervoor niet meer een aparte brief hoeven sturen naar nieuwe immigranten die zich in het BRP hebben ingeschreven, zoals nu het geval is.

Vastlegging in de BRP is echter niet mogelijk. De BRP is een informatie-systeem ten dienste van de afnemers en bevat en verstrekt basispersoonsgegevens aan de afnemers die deze nodig hebben voor hun taak of werkzaamheden. Het is zeer onwenselijk om deze gegevens uit te breiden met uitvoerings- dan wel beleidsinformatie voor specifieke afnemers zoals in dit geval de Belastingdienst. Ook een ander middel om het door de Belastingdienst gewenste gegeven op te slaan en aan de Belastingdienst te leveren, is niet voorhanden. Dit deel van het proces om de MRB-plicht van immigranten te handhaven, kan dus niet gewijzigd worden met behulp van gemeenten.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/03/10/nieuw-in-nederland>.

¹⁰ Zie de 17^e halfjaarsrapportage Belastingdienst, bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 269, blz. 35 e.v.

Implementatie Wet tegemoetkomingen loondomein

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) heb ik toegezegd u te informeren over de stand van zaken rond de implementatie.¹¹

In de brief van 6 november 2015 is de bestuurlijke en operationele sturing van het invoeringstraject reeds beschreven.¹² De projectwerkzaamheden zijn in aanvang vooral gericht geweest op de inrichting van een gezamenlijk projectteam, het schrijven van projectplannen en het maken van een planning. Hierbij zijn zowel het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst als het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën betrokken. Deze fase ligt inmiddels achter ons.

Op dit moment loopt de voortgang bij het UWV en de Belastingdienst volgens planning. Dit geldt zowel voor de uitvoering van het lage-inkomensvoordeel (LIV), met een inwerkingtreding per 1 januari 2017 en uitbetaling in 2018, als voor de loonkostenvoordelen (LKV's), met een inwerkingtreding per 1 januari 2018 en uitbetaling in 2019. De inwerkingstredingsdatum van het LIV wordt op korte termijn geformaliseerd in een algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van SZW.

De uitvoeringsorganisaties zijn zich er goed van bewust dat de komende periode veel gevraagd zal worden om alle producten en diensten voor de Wtl goed in beeld te brengen en tijdig op te leveren. Tijdig wil in dit verband zeggen dat er ongeveer anderhalf jaar resteert. Aangezien het UWV het voortouw bij de implementatie heeft, ligt het in de rede dat – mocht hier aanleiding voor zijn – u door de Minister van SZW nader wordt geïnformeerd over de voortgang van de implementatie.

Excessieve beloningen

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen¹³ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën toegezegd de maatregelen uit dit wetsvoorstel na vijf jaar te evalueren.¹⁴ Daarbij is tevens toegezegd uw Kamer in te lichten als er bij de uitvoering van de maatregelen uit dit wetsvoorstel problemen zouden zijn die niet in de normale uitvoeringspraktijk opgelost kunnen worden.¹⁵ Daarnaast heeft hij toegezegd bereid te zijn de wet aan te passen indien de Belastingdienst aanloopt tegen situaties waarin grensverkennend een bepaalde maatregel wordt ontweken wat tot ongewenst gedrag leidt.¹⁶ Deze aspecten zijn meegenomen in de evaluatie van de Wet belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen. Op 16 maart 2016 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat deze evaluatie naar verwachting na de zomer aan uw Kamer zou worden verzonden.¹⁷ De evaluatie is in bijlage 1¹⁸ bij deze brief opgenomen.

WOZ-waardering mantelzorgwoningen

In de motie Schouten¹⁹ verzoekt de indiener tijdelijke mantelzorgwoningen uit te zonderen voor de WOZ-waardering door deze te definiëren

¹¹ Kamerstuk 34 302, nr. 107 en Kamerstuk 34 304, nr. 7.

¹² Kamerstuk 34 304, nr. 7.

¹³ Wet van 11 december 2008 tot wijziging van enige belastingwetten (Belastingheffing excessieve beloningsbestanddelen), Stb. 2008, 547.

¹⁴ Kamerstuk 31 459, nr. 6, blz. 7.

¹⁵ Handelingen II 2007/08, nr. 107, blz. 7875.

¹⁶ Handelingen II 2007/08, nr. 107, blz. 7878.

¹⁷ Kamerstuk 34 300 IX, nr. 20.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁹ Kamerstuk 34 300 XVIII, nr. 27.

in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet waardering onroerende zaken. De motie is ontraden en niet aangenomen omdat de motie niet het beoogde effect tot gevolg heeft. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Belastingplan 2016 heb ik in relatie tot deze motie toegezegd dat de Waarderingskamer wordt verzocht de richtlijnen wat betreft de waardering van mantelzorgwoningen te verduidelijken en daar in het toezicht rekening mee te houden.

De Waarderingskamer heeft hieraan gehoor gegeven. De Waarderingskamer heeft een nieuwe versie van de Waarderingsinstructie gepubliceerd. In de nieuwe versie van de Waarderingsinstructie zijn de richtlijnen voor waardering van mantelzorgwoningen verduidelijkt en staat beschreven hoe er bij de WOZ-waardering rekening moet worden gehouden met mantelzorgwoningen. Deze nieuwe versie van de Waarderingsinstructie is met ingang van 1 januari 2017 van toepassing voor alle gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten die zijn belast met de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). De Waarderingsinstructie is een hulpmiddel voor de uitvoering van de Wet WOZ zodat wordt voldaan aan alle vereisten waarop het toezicht van de Waarderingskamer is gebaseerd.

Beps-implementatie in andere landen

Tijdens het plenaire debat van 21 juni jl. heeft het lid De Vries mij gevraagd hoe het staat met de BEPS-implementatie in andere landen. Ik heb toegezegd uw Kamer hierover schriftelijk te informeren. Op 30 juni en 1 juli heeft in Kyoto de eerste bijeenkomst plaatsgevonden van het OESO «inclusive framework». Dit inclusive framework is een raamwerk om de implementatie van de BEPS-uitkomsten te monitoren. Alle jurisdicties, zowel OESO leden als niet-OESO leden, kunnen deelnemen aan het inclusive framework. De jurisdicties die deelnemen committeren zich aan de implementatie van de BEPS-uitkomsten en kunnen vervolgens ook mee oordelen over de implementatie van de BEPS-uitkomsten door de andere deelnemers van het inclusive framework. In de bijlage (bijlage 2²⁰) treft u het meest recente overzicht van de jurisdicties aan die deelnemen aan het Inclusive Framework. Verder ontwikkelt de OESO een multilateraal instrument waarmee in één keer in zoveel mogelijk bestaande belastingverdragen de BEPS-uitkomsten zoals een antimisbruikbepaling worden opgenomen. Het door de OESO beoogde tijdpad is dat de tekst van het instrument nog dit jaar moet worden afgerond. Op de website van de OESO²¹ staat welke landen lid zijn van de zogenoemde «ad hoc groep» waarin dit instrument wordt ontwikkeld (zie tevens bijlage 3²²). Het is nog niet duidelijk welke landen wel en niet tot ondertekening van het multilaterale instrument zullen overgaan wanneer dit instrument gereed is. Daarbij hebben de deelnemende landen bovendien in zekere mate de keuze om slechts voor onderdelen van dit instrument te tekenen. Tot slot publiceert de OESO een overzicht van de landen die de multilaterale competent authority agreement («MCAA») voor country-by-country reporting tussen belastingdiensten hebben ondertekend. Dat zijn er inmiddels 44 (zie bijlage 4²³).

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²¹ Zie: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-for-beps-tax-treaty-measures-the-ad-hoc-group.htm>.

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Innovatiebox

Tijdens het algemeen overleg «Evaluatie van de innovatiebox van 2010 tot 2012» (hierna: «de evaluatie») op 21 april jongstleden²⁴ is een viertal toezeggingen gedaan. Allereerst is toegezegd om inzicht te geven in de afwegingen bij de mix van innovatie-instrumenten en de effectiviteit daarvan. Tevens is toegezegd te kijken naar mogelijkheden om de innovatiebox eenvoudiger te maken. Verder is in het algemeen overleg toegezegd om nader te onderbouwen dat de innovatiebox bijdraagt aan het vestigingsklimaat. Tot slot is toegezegd om in te gaan op de mogelijkheden en wenselijkheid om contractonderzoek te faciliteren. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de vier toezeggingen met betrekking tot de innovatiebox.

Bij de reactie op de toezegging om te kijken naar vereenvoudiging van de innovatiebox wordt ook ingegaan op twee aanbevelingen uit de evaluatie, waarop het kabinet niet is ingegaan in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2017. Het gaat om de aanbeveling met betrekking tot vereenvoudiging en het stellen van stringenter eisen aan de besteding van de belastingvermindering.

Beleidsafwegingen bij de mix van innovatie-instrumenten

Toegezegd is nader in te gaan op de plek van de innovatiebox in de beleidsmix van innovatie-instrumenten. De mix van instrumenten onder een begrotingsartikel wordt periodiek geëvalueerd bij een beleidsdoorlichting.²⁵ De laatste beleidsdoorlichting van artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken is begin 2015 afgerond en, voorzien van een kabinetsreactie, op 13 mei 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁶ De innovatiebox maakte van deze beleidsdoorlichting deel uit, maar, omdat de evaluatie van de innovatiebox nog niet was afgerond, zijn destijds over de effectiviteit en doelmatigheid van dit instrument geen conclusies getrokken.

De andere instrumenten ter stimulering van innovatie die bij de beleidsdoorlichting zijn betrokken, zijn – grof gezegd – de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (S&O), maatregelen gericht op het vergroten van de toegang tot kapitaalmarktfinanciering (waaronder garanties en kredietenfaciliteiten) en maatregelen gericht op kennisoverdracht tussen onderzoeksinstituten en bedrijven (waaronder Topconsortia voor Kennis en Innovatie). De conclusie van de beleidsdoorlichting was dat de legitimiteit, de economisch rationale en de doeltreffendheid van de beleidsmix op het terrein van innovatiebevordering op orde is.

De evaluatie is op 19 februari 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁷ Daarbij is ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de innovatiebox in het onderzoek betrokken. De onderzoekers concluderen dat de innovatiebox doeltreffend en doelmatig is. Hierover is in de eveneens op 19 februari 2016 verzonden kabinetsreactie het navolgende opgemerkt.²⁸ «Met betrekking tot de doelstelling het vestigingsklimaat van Nederland voor innovatieve bedrijven te verbeteren concluderen de onderzoekers dat

²⁴ Kamerstuk 34 302, nr. 120.

²⁵ Meer specifiek schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat bij een beleidsdoorlichting het samenhangende pakket aan maatregelen op een begrotingsartikel (de beleidsmix) dient te worden beoordeeld op legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.

²⁶ Kamerstuk 30 991, nr. 23.

²⁷ Kamerstuk 34 302, nr. 111.

²⁸ Kamerstuk 34 302, nr. 111, blz. 2.

de innovatiebox bijdraagt aan het aantrekken en behouden van research & development (R&D)-activiteiten en de daaraan gerelateerde bedrijvigheid en hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland.» Het is, zoals eveneens opgenomen in de kabinetsreactie, volgens de onderzoekers tevens «aannemelijk dat de innovatiebox daardoor leidt tot meer innovatieve producten en diensten, bijdraagt aan de kwaliteit van bestaande innovatienetwerken en innovatiesystemen en een hogere productiviteit.»

Ten slotte is in de kabinetsreactie opgenomen dat de onderzoekers «met betrekking tot de doelstelling onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland bevorderen (...) concluderen dat de innovatiebox de omvang van R&D-activiteiten en innovatie van bedrijven in Nederland vergroot. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat de innovatiebox waarschijnlijk niet het meest krachtige middel is om R&D te stimuleren. Tegelijkertijd leidt de innovatiebox per euro gedeelde belastinginkomsten tot 54 eurocent additionele R&D-uitgaven door de innovatieboxgebruiker.» Dat de innovatiebox waarschijnlijk niet het meest krachtige middel is om R&D en innovatie te stimuleren is in lijn met de bewoordingen van de beleidsdoorlichting, waarbij op theoretische gronden ervan is uitgegaan dat de innovatiebox minder direct aanzet tot innovatie dan de S&O-afdrachtvermindering.

Wanneer wordt gekeken naar de totale beleidsmix op het terrein van innovatiebevordering, kan ook de verhouding waarin het grootbedrijf en het midden- en kleinbedrijf (mkb) van de verschillende regelingen profiteren in beeld worden gebracht. Om die reden gaat het kabinet hierna ook daarop in.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de budgettaire omvang en het aandeel mkb van het innovatieinstrumentarium.

Tabel 1:

Instrument	Begroting 2016 (mln. euro)	Aandeel mkb (2015)
S&O-afdrachtvermindering (WBSO)	1.143	65,4% ¹
Innovatiebox	1.390	17% ²
S&O-af trek IB	8	100%
SEED capital	20	100%
Innovatiekrediet	41	100%
Vroege fasefinanciering	12	100%
Eurostars	13	77%
MIT-regeling	34	100%
JTI/Eurekaclusters	24	13%
<i>Totaal</i>	<i>2.685</i>	<i>41,4%</i>

¹ Bij de S&O-afdrachtvermindering is voor het aandeel mkb vanwege de integratie van WBSO en RDA uitgegaan van de prognosecijfers voor 2016. De verdeling van het budget tussen mkb en grootbedrijf na de integratie van de WBSO en de RDA ontwikkelt zich in 2016 conform de verwachting, zoals blijkt uit de brief van de Minister van Economische Zaken die gelijktijdig met deze brief op Prinsjesdag naar de Tweede Kamer is gestuurd.

² Betreft verdeling in 2012 (meest recent beschikbare cijfer).

Analyse van deze tabel laat zien dat zowel het mkb als het grootbedrijf profiteert van de beleidsgelden. Van het totaal aan beleidsgelden voor innovatie komt circa 41,4% ten goede aan het mkb.²⁹ Naar het oordeel van het kabinet zijn deze uitkomsten evenwichtig, ook gelet op het feit dat 40%

²⁹ In de metingen wordt voor de verschillende instrumenten is op verschillende wijzen het mkb-aandeel bepaald. Hierdoor heeft het totaal budgetaandeel mkb een indicatief karakter.

van de totale omvang van R&D-uitgaven in Nederland afkomstig is van het mkb.³⁰

Mogelijkheden om innovatiebox eenvoudiger te maken

Enkele fracties in uw Kamer hebben gevraagd naar mogelijkheden om de innovatiebox eenvoudiger te maken. Hier is naar gevraagd omdat in de evaluatie, waarin wordt aanbevolen de complexiteit van de (toepassing van de) innovatiebox waar mogelijk te reduceren en de innovatiebox zo transparant mogelijk te maken. De complexiteit zit volgens de evaluatie vooral in de bepaling wanneer sprake is van een «zelf voortgebracht» immaterieel activum en de verschillende winsttoerekeningsmethoden. De onderzoekers stellen voor het aantal winsttoerekeningsmethoden te reduceren, de criteria voor toelating duidelijker in de regeling zelf te beschrijven en het maximale forfaitbedrag voor de forfaitaire methode te verruimen.

Het kabinet heeft begrip voor het pleidooi voor vereenvoudiging. Immers, vereenvoudiging is een van de pijlers waarop het zijn fiscale beleid wenst te stelen. Wel wijst het kabinet erop dat – ondanks de complexiteit van het innovatieboxregime – uit de evaluatie is gebleken dat een meerderheid van de gebruikers tevreden is over de uitvoering door de Belastingdienst en dat met name de mogelijkheid tot vooroverleg wordt gewaardeerd. Daarnaast heeft het kabinet in de eveneens op Prinsjesdag verzonden vereenvoudigingsbrief laten weten dat vereenvoudiging van bijvoorbeeld de innovatiebox ingewikkeld ligt vanwege de wijzigingen die moeten worden doorgevoerd als gevolg van internationale ontwikkelingen en afspraken. Niettemin heeft het kabinet, daar waar mogelijk, stappen genomen op weg naar vereenvoudiging en zal het kabinet dit blijven doen. Het kabinet heeft bijvoorbeeld in 2014 ernaar gestreefd de complexiteit ten aanzien van het criterium «zelf voortgebracht» en de mogelijke «winsttoerekeningsmethoden» sterk te verminderen met de publicatie van een beleidsbesluit in de Staatscourant.³¹ Met dit beleidsbesluit zijn ook de criteria voor toelating transparanter geworden. Aan die transparantiewens wordt verder invulling gegeven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Belastingplan 2017. In het artikelsgewijze deel worden verschillende winsttoerekeningsmethoden voor de innovatiebox nader toegelicht.

De desondanks nu nog bestaande complexiteit die is gemoeid met het criterium «zelf voortgebracht» vindt het kabinet aanvaardbaar. Met dat criterium wordt beoogd «substance» te vragen van ondernemingen die de Nederlandse innovatiebox willen toepassen. Uitsluitend belastbare winst die kan worden toegerekend aan de door belastingplichtige zelf voortgebrachte immateriële activa komt in aanmerking voor dit preferentiële regime. Dit criterium voorkomt dat de innovatiebox ook kan worden toegepast op aangekochte immateriële activa.

Vanwege de reeds ervaren complexiteit geeft het kabinet geen uitvoering aan de in de evaluatie opgenomen aanbeveling stringenter eisen te stellen aan de besteding van de vennootschapsbelastingvermindering die ondernemingen genieten als gevolg van toepassing van de innovatiebox. Zoals de onderzoekers zelf aangeven, is een dergelijke regeling in de innovatiebox moeilijk te operationaliseren. Daarbij komt dat niet is verzekerd dat het opvolgen van deze aanbeveling leidt tot meer

³⁰ CBS, ICT, kennis en economie (2016), tabel 7.1.3, blz. 199.

N.B. De definitie van mkb die in dit rapport wordt gehanteerd wijkt af van de definities in de tabel. Het percentage is gebaseerd op cijfers van 2014.

³¹ Besluit van 1 september 2014, nr. BLKB2014/1054M (Stcrt. 2014, nr. 25141).

R&D-uitgaven. Tot slot is op voorhand niet zeker dat kan worden gekomen tot een voor de Belastingdienst uitvoerbare vormgeving van die stringentere eisen. Het staat daarentegen in ieder geval vast dat het overnemen van deze aanbeveling – vanwege de verdere toename in de complexiteit – hoe dan ook leidt tot meer administratieve lasten voor het bedrijfsleven en meer uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

In de evaluatie wordt in het kader van het vereenvoudigingsstreven ten slotte geopperd de in 2013 ingevoerde forfaitaire methode verder te verruimen. Die methode houdt in dat belastingplichtigen ervoor kunnen kiezen de aan de innovatiebox toerekenbare voordelen forfaitair te bepalen als percentage (25%) van de fiscale winst met een maximum van € 25.000. Deze regeling wijkt af van de beschikbare bedrijfseconomische benaderingen (per-activummethode, apfelmethode en de kostengerelateerde methode) waarmee de winst in beginsel moet worden toegerekend aan het immateriële activum. Deze regeling beoogt de innovatiebox binnen het bereik te brengen van bedrijven waar de voordelen van de innovatiebox niet opwegen tegen de administratieve lasten van de regeling. Verruiming van de forfaitaire methode leidt onherroepelijk tot een complexiteitsreductie. Tegelijkertijd vergroot het wel de spanning die de forfaitaire methode als zodanig oproept met het doel van de regeling om innovatie te bevorderen en de per 1 januari 2017 in te voeren nexusbenadering, die voor de aan de innovatiebox toerekenbare voordelen aansluit bij de daadwerkelijk door de belastingplichtige voor innovatie gemaakte uitgaven. Daar komt bij dat er geen aanwijzingen zijn dat de huidige grens van de forfaitaire methode te laag is om het met de regeling beoogde doel te realiseren. Gelet op het voorgaande neemt het kabinet deze aanbeveling uit de evaluatie niet over.

Bijdrage innovatiebox aan vestigingsklimaat

Gevraagd is een nadere onderbouwing te geven van de bijdrage van de innovatiebox aan het vestigingsklimaat. De onderzoekers concluderen in de evaluatie dat inmiddels een groot aantal landen in Europa een vergelijkbaar regime of instrument kent. Hierdoor wordt volgens de onderzoekers de kans op verminderde effectiviteit van de regeling (steeds) reëler, maar blijft het niettemin van belang om een innovatiebox te hebben als Nederland zich niet op achterstand wil plaatsen ten opzichte van landen met een soortgelijk regime.

Nederland heeft vele zichtbare, positieve vestigingsfactoren. De geografische ligging, goede infrastructuur, institutionele kwaliteit en een goed opgeleide en productieve beroepsbevolking dragen er in positieve zin aan bij dat internationaal opererende ondernemingen graag in en vanuit Nederland opereren. Het sterke vestigingsklimaat van Nederland blijkt onder andere uit de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum, waar Nederland op plek vijf staat.³² Daarnaast bekleedt Nederland de vijfde plek op het innovatiescorebord van de Europese Commissie en is daarmee een «innovatieleider» in vergelijking met andere EU-lidstaten.³³

Naast de voornoemde factoren kent het Nederlandse belastingstelsel, behalve de innovatiebox, ook meerdere andere elementen die bijdragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Deze elementen zijn onder andere de deelnemingsvrijstelling, het uitgebreide verdragennetwerk, de

³² <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>.

³³ Europese Commissie, Europees innovatiescorebord (2016), blz. 6. <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/>.

mogelijkheid om vooraf zekerheid te verkrijgen bij de Belastingdienst en de afwezigheid van bronheffing op rente en royalty's.

Innovatiebeleid

Innovatie is, ook volgens het Centraal Planbureau (CPB), van doorslaggevend belang voor welvaarts groei op lange termijn.³⁴ Technologische verandering is sterk bepalend voor productiviteits groei en zodoende voor welvaarts groei.³⁵ Door innovatieve ontwikkelingen worden nieuwe producten en diensten op de markt gebracht waardoor welvaarts groei ontstaat, zoals bevestigd in het Rathenau-rapport «R&D goes global» dat op 19 oktober 2015 verscheen.³⁶ Dit rapport toont ook aan dat buitenlandse R&D-investeringen in Nederland achterblijven en dat Nederlandse bedrijven meer R&D-investeringen in het buitenland doen. Dit toont de internationale oriëntatie van Nederlandse bedrijven: in de huidige wereld zit de groei in opkomende economieën en ontwikkelingsafdelingen worden dichter bij afzetmarkten gelokaliseerd. In het Rathenau-rapport klinkt de boodschap door dat een goed R&D-vestigingsklimaat cruciaal is om R&D in Nederland te behouden en om nog meer buitenlandse investeringen in R&D aan te trekken.

Het beleid van het kabinet is er daarom op gericht innovatieve activiteiten binnen Nederland te stimuleren, waardoor de Nederlandse economische groei wordt gestimuleerd en de welvaart toeneemt. In de fiscaliteit kent Nederland op dit moment verschillende instrumenten, waarvan de S&O-afdrachtvermindering en de innovatiebox budgettair de omvangrijkste zijn. De eerste geeft een vergoeding via een afdrachtvermindering van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, waarvan de vermindering is gebaseerd op de loon- en materiaalkosten die samenhangen met innovatieve activiteiten. De innovatiebox effectueert een lagere winstbelasting (vennootschapsbelasting) op winsten uit immateriële activa die zijn ontstaan uit – kort gezegd – innovatieve activiteiten in Nederland.

Invloed van een winstbelasting in het algemeen en de innovatiebox in het bijzonder op het vestigingsklimaat

Een winstbelasting heeft een negatief effect op verschillende keuzes van bedrijven. Bedrijven kiezen er eerder voor om in een land te investeren dat een relatief lage belasting naar de winst heeft. Dit blijkt ook uit verschillende empirische studies.³⁷ In het algemeen geldt dat de locatiekeuze van bedrijven wordt beïnvloed door de effectieve gemiddelde belastingdruk. Dat is de hoeveelheid (winst)belasting die gemiddeld in een land betaald wordt bij een gegeven winstniveau.³⁸ Deze gemiddelde belastingdruk wordt bepaald door het statutaire (winst)belastingtarief en de belastinggrondslag. Voor de omvang van investeringen is juist het effectieve marginale belastingtarief van belang. Dat is de belastingdruk op een extra (uit innovatie) verdiende euro. Bij een hogere marginale belastingdruk, is het minder aantrekkelijk een extra euro investeren.³⁹

³⁴ CPB, 2016, Kansrijk Innovatiebeleid.

³⁵ Solow, R.M., 1957, Technical Change and the Aggregate Production Function, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39(3): 312–320.

³⁶ Deuten, J., 2015, Rathenau Instituut *R&D goes global: Policy implications for the Netherlands as a knowledge region in a global perspective*.

³⁷ O.a. Mooij and Ederveen, 2003, Taxation and Foreign Direct investment: A Synthesis of Empirical Research, *International Tax and Public Finance*, pp. 673–693.

³⁸ In deze context wordt met winstniveau de commerciële winst bedoeld.

³⁹ Bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 76 (rapport Studiegroep Duurzame groei, rapport werkgroep Fiscaliteit 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-fiscaliteit>).

De innovatiebox is – mits aangepast aan de ontwikkelingen in de OESO – een internationaal aanvaard instrument gericht op het aantrekken van innovatieve activiteiten. Het vermindert de grondslag van de vennootschapsbelasting. Als een bedrijf winsten behaalt uit innovatie waarvoor de operationele verantwoordelijkheid in Nederland ligt, worden deze winsten voor een vijfde deel in aanmerking genomen voor de berekening van de te betalen belasting. Bij een vennootschapsbelastingtarief van 25% ligt het effectieve tarief voor deze winsten dus op 5%. De innovatiebox zorgt er dus voor dat het effectieve marginale belastingtarief voor iedere extra verdiende euro uit innovatieve activiteiten wordt verlaagd, waardoor investeringen in deze activiteiten worden bevorderd. Daarnaast verlaagt de toepassing van het lagere effectieve belastingtarief op winsten uit innovatieve activiteiten ook het gemiddelde winstbelastingtarief dat op de (gehele winst van de) belastingplichtige drukt. Op die manier heeft de innovatiebox ook een positief effect op de keuze van belastingplichtigen die innovatieve activiteiten ontplooiën om zich in Nederland te vestigen.

Verder wordt in het rapport «A Study on R&D Tax Incentives» van de Europese Commissie⁴⁰ een aantal studies aangehaald die concluderen dat een lager effectief winstbelastingtarief positief is gecorreleerd aan het aantal geregistreerde patenten. Tevens is opgemerkt dat waardevolle patenten gevoeliger zijn voor veranderingen in het winstbelastingtarief dan minder waardevolle patenten. Zoals terecht opgemerkt in het rapport zijn het aantal patenten en het aantal patentaanvragen niet per se direct te koppelen aan de innovatieve activiteiten in dat land. De innovativiteit van patenten kan immers sterk verschillen en patenten kunnen elders worden geregistreerd dan daar waar de daadwerkelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

Om ervoor te zorgen dat de voordelen die worden verkregen met de innovatiebox ook daadwerkelijk aan innovatieve activiteiten in Nederland zijn verbonden, kent de Nederlandse innovatiebox internationaal gezien nu al relatief zware «substance-eisen».

De substance-eisen worden met de in het Belastingplan 2017 voorgestelde wijzigingen uitgebreid en aangescherpt door de invoering van de nexusbenadering en het verplicht stellen van – in ieder geval – de S&O-verklaring als toegangsticket.

Conclusie

Nederland is voor bedrijven een aantrekkelijk land om te investeren. Daarvoor is een groot aantal factoren van belang, waaronder het belastingstelsel.⁴¹ Het gemiddelde effectieve winstbelastingtarief is van belang voor de locatiekeuze van bedrijven en het marginale tarief in het bijzonder is van belang voor het doen van (extra) investeringen. De innovatiebox leidt tot een lager marginaal vennootschapsbelastingtarief voor winsten uit innovatieve activiteiten hetgeen investeringen in innovatieve activiteiten stimuleert. Ook leidt het tot een lager gemiddeld winstbelastingtarief, wat weer een positief effect heeft op de vestigingsplaatskeuze van een belastingplichtige. Zoals ook op basis van een kwalitatieve analyse wordt geconstateerd in de evaluatie wordt – in ieder geval door het kabinet – de aanwezigheid van een innovatiebox gezien als een waardevol instrument voor het aantrekken en behouden van innovatieve bedrijvigheid. Het hebben van een innovatiebox is, zo blijkt

⁴⁰ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/28-taxud-study_on_rnd_tax_incentives_-_2014.pdf

⁴¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 76 (rapport Studiegroep Duurzame groei, rapport werkgroep Fiscaliteit 2016: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-fiscaliteit>).

ook uit de Evaluatie, ook bij een toenemend aantal landen met een vergelijkbaar belastingregime van belang om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te houden of een vestigingsnadeel te voorkomen.

Contract research

Tot slot is toegezegd dat het kabinet zich verder verdiept in contractonderzoek en hierover een afweging maakt. Contractonderzoek kan in verschillende vormen plaatsvinden, maar bij iedere vorm van contractonderzoek is sprake van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Opdrachtnemers zijn bijvoorbeeld een gelieerd bedrijf van de opdrachtgever, een willekeurige derde, een universiteit, een samenwerkingsverband of een zelfstandig ondernemer. De opdrachtnemer verricht de werkzaamheden veelal voor rekening en risico van de opdrachtgever.

Een opdrachtnemer kan net als de opdrachtgever aanspraak maken op verschillende faciliteiten die de innovatie stimuleren. De opdrachtnemer kan voor typen speur- en ontwikkelingswerk dat hij in opdracht van de opdrachtgever verricht een S&O-aanvraag indienen en bij toewijzing in aanmerking komen voor de S&O-afdrachtvermindering dan wel de S&O-af trek. Daarnaast kan de opdrachtnemer in aanmerking komen voor de in de hiervoor opgenomen tabel opgenomen niet-fiscale faciliteiten als leningen, garanties en subsidies.

Om als opdrachtnemer in aanmerking te komen voor de innovatiebox dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Zo dient door de opdrachtnemer zelf een immaterieel activum te zijn vorgebracht. Zonder immaterieel activum bestaat geen aanspraak op de innovatiebox. Onder het zelf voortbrengen van een immaterieel activum wordt verder verstaan dat het activum voor eigen rekening en risico van de belastingplichtige is ontwikkeld. In het geval van een opdrachtnemer is dit doorgaans niet het geval, omdat het risico veelal door de opdrachtgever wordt gedragen. De innovatiebox kan dan ook door de opdrachtnemer veelal niet worden toegepast.

Het kabinet weegt de vraag of opdrachtnemers in de winstsfeer ook een soortgelijke faciliteit als de innovatiebox zouden moeten hebben als volgt. Voor innovatie bestaat een breed spectrum aan faciliteiten die aansluiten bij verschillende fases in het innovatieproces. De faciliteiten hebben ieder eigen voorwaarden en tegemoetkomingen. Bij de innovatiebox, een instrument dat zich aan het eind van het innovatieproces bevindt, betekent dit dat winsten die voortvloeien uit een immaterieel activum lager belast worden (en daarmee het rendement op winstgevend innovaties wordt vergroot). Opdrachtnemers leveren met hun onderzoek een bijdrage aan de uiteindelijke innovatie die plaatsvindt voor rekening en risico van de opdrachtgever. Een soortgelijke faciliteit voor opdrachtnemers in de winstsfeer kan alleen neerkomen op een tegemoetkoming in de ontwikkelfase, voordat sprake is van een immaterieel activum. Hiermee zouden winsten van opdrachtnemers laagbelast worden, terwijl niet zeker is dat uiteindelijk het resultaat van het (deel)onderzoek (het immaterieel actief) gaat kwalificeren voor de innovatiebox. Voor het stimuleren van dit onderdeel van het innovatieproces bestaan in de beleidsmix reeds andere, bij die fase passende, instrumenten.

Gelet op bovenstaande acht het kabinet het niet wenselijk een soortgelijke faciliteit als de innovatiebox voor innovatieve opdrachtnemers in de winstsfeer te introduceren.

Uw Kamer heeft de regering verzocht om voor het Belastingplan 2017 duidelijkheid te verschaffen over de budgettaire opbrengst van de EU-maatregelen tegen belastingontwijking. Hiervoor wil ik u verwijzen naar het recente rapport van de Studiegroep Duurzame Groei. In dit rapport wordt aangegeven dat de in ATAD opgenomen renteaftrekbeperking (een earnings-stripping met een groepescape met daarbij een drempel van € 3 miljoen) een opbrengst kent van ongeveer € 0,7 miljard structureel. Bij deze raming is rekening gehouden met de mogelijkheid dat activiteiten of financiële stromen verplaatst worden naar het buitenland, een eerste orde gedragseffect. De opbrengst als gevolg van de andere onderdelen van het ATAD-pakket zal in verhouding tot de renteaftrekbeperking bescheiden tot nihil zijn.

Evaluatie Wet uniformering loonbegrip (WUL)

In de moties en toezeggingenbrief van mei 2016⁴² heb ik u toegezegd nader in te zullen gaan op de vormgeving van de evaluatie van de besparingen op de administratieve lasten van de per 1-1-2013 ingevoerde Wet uniformering loonbegrip (WUL). Met de introductie van de WUL – en de daarop voortbouwende verdere stappen tot vereenvoudiging in het loondomein – is de loonstrook en daarmee de loonaangifte simpeler geworden waardoor de hiervoor benodigde werkzaamheden eenvoudiger zijn geworden. Deze vereenvoudiging zou terug te zien moeten zijn in eenvoudiger en dus goedkopere voor de loonaangifte benodigde software en in het minder uitbesteden van de werkzaamheden rond de loonaangifte, vooral door het MKB.⁴³

De vraag is hoe is na te gaan in hoeverre puur de introductie van de WUL heeft geleid tot een vermindering van de (ervaren) regeldruk. Zoals bekend is het uitgangspunt van het kabinetsbeleid – dat is gericht op verlaging van de regeldruk – dat wetsvoorstellen worden begeleid door een ex ante inschatting met kwantificering van de effecten voor de administratieve lasten. Er is echter geen standaardprocedure dat dergelijke inschattingen ook worden gevolgd door een ex-post evaluatie met kwantificering van de daadwerkelijke effecten. Dit houdt verband met het feit dat zulke onderzoeken, willen de uitkomsten vergelijkbaar zijn met de op basis van de nulmetingen als ex ante ingeschatte effecten, zeer arbeidsintensief en kostbaar zijn.

Bij deze evaluatie ben ik voornemens een representatieve steekproef onder betrokkenen te laten houden op basis waarvan uitspraken over de hele populatie kunnen worden gedaan. Meting gebeurt onder bedrijven. Uitgaande van de cijfers uit de nulmeting 2007 betreft de gehele populatie ruim 528.000 inhoudingsplichtigen met minder dan 20 werknemers, ruim 37.000 met 20 tot 100 werknemers en ruim 3.500 grote bedrijven met 100 of meer werknemers. Dat betekent globaal dat minimaal 350 bedrijven moeten worden benaderd in elk van deze drie bedrijfsgrootteklassen ofwel 1.050 bedrijven. In de (telefonische) enquête moet ook mogelijk doorgeschakeld worden naar de externe adviseur als de ondernemer of de interne salarisadministrateur daar weinig informatie over heeft. Daarnaast is ook raadpleging noodzakelijk van een aantal computerservicebureaus, administratiekantoren en accountants via interviews om een compleet beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk en daarmee een beeld geven van de maatregelen die het kabinet nog kan nemen om de administratieve lasten nog verder te verminderen. Deze aanpak impliceert een ex-post evaluatie met enige kwantificering van effecten, hoewel de nadruk ligt op de ervaren regeldruk(vermindering). Een dergelijk

⁴² Kamerstuk 34 300 IX, nr. 26.

⁴³ Zie hiervoor Kamerstuk 32 131, nr. 3.

onderzoek moet een representatief beeld opleveren van de merkbaarheid van de regeldrukvermindering. Daarbij zal dan in kwantitatieve zin een duiding moeten kunnen worden aangegeven van de mate waarin de besparing als gevolg van de introductie van de WUL is behaald.

Op dit moment is het vooronderzoek naar de meest aangewezen vormgeving van de evaluatie van de administratieve lastenreductie van de WUL in de afrondende fase. Ik zal met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dit najaar een aantal onderzoeksbureaus selecteren voor het uitbrengen van een offerte voor een evaluatie-onderzoek. Het streven is erop gericht om de uitkomsten van het onderzoek op basis van de door ons gehonoreerde offerte, in juli 2017 aan uw Kamer te sturen.

Btw en gedecentraliseerde zorg

Tijdens het vragenuurtje op 9 juni 2015 heeft het lid Bruins Slot gevraagd of er zich in de praktijk gevallen voordoen waarbij btw moet worden afgedragen over verleende zorg op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo) en zo ja, of deze kunnen worden vrijgesteld. Deze handschoen heb ik opgepakt door in meer brede zin te inventariseren of er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de btw in de gedecentraliseerde zorg (Wmo en Jeugdwet) en in de zorg waarvoor de ziektekostenverzekeraar verantwoordelijk is (Zorgverzekeringswet). Met de decentralisatie is de zorgmarkt en daarmee de toepasselijke btw-regelgeving veranderd, maar is tegelijkertijd geen inhoudelijke wijziging van de btw-vrijstellingen beoogd. Bij de implementatie van de decentralisatie van de zorgmarkt zijn louter de bepalingen van de btw-vrijstelling aangepast met het oogmerk om ook decentrale zorg onder de reikwijdte te laten vallen.

Op basis van constructief overleg met de Belastingdienst, brancheorganisaties (Actiz, Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNO-NCW, GGZ-Nederland, Branchebelang Thuiszorg Nederland en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is gebleken dat de toepassing van de btw-vrijstellingen op de gedecentraliseerde zorg voor het overgrote deel is gelukt. In een beperkt aantal gevallen blijkt echter inderdaad onduidelijkheid te bestaan of bij de uitvoering van de betreffende zorgwetten een btw-vrijstelling van toepassing is. Om deze onduidelijkheden en onbedoelde gevolgen weg te nemen stel ik voor de regelgeving op enkele onderdelen te verduidelijken. Deze aanpassingen hebben naar verwachting geen budgettaire effecten en zullen worden opgenomen in de eindejaarsregelgeving.

In de praktijk komt het veel voor dat een persoon die een Wmo-voorziening krijgt op grond van het gemeentelijk Wmo-beleid een eigen bijdrage heeft van 100%. Op 1 januari 2015 zijn in verband met de decentralisatie van de zorg de vrijstellingsbepalingen in de btw-regelgeving aangepast. Uit de huidige formulering van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 blijkt niet voldoende duidelijk dat bij een eigen bijdrage van 100% van degene die een Wmo-voorziening krijgt, op de verleende Wmo-diensten een btw-vrijstelling van toepassing is. Ik zal daarom met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 in het besluit verduidelijken, dat de btw-vrijstelling van toepassing is op deze gevallen. Eenzelfde aanpassing zal ik doorvoeren bij de btw-bepalingen met betrekking tot winstbeogende wijkverpleging. Het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 zal daarom met terugwerkende kracht worden verduidelijkt, zodat alle winstbeogende wijkverpleging btw-vrijgesteld is. De btw-vrijstelling voor jeugdzorg is in de btw-regelgeving op twee verschillende plaatsen geregeld. Bij een van deze bepalingen geldt voor de toepassing van de btw-vrijstelling de voorwaarde van «niet-winst beogen». Dit is een onwenselijke situatie, want het leidt tot een ongelijke

behandeling tussen jeugdhulpinstellingen en/of tussen vormen van decentrale jeugdhulp binnen een jeugdhulpinstelling. De voorwaarde van het «niet-winst beogen» komt daarom voor alle gevallen te vervallen. Eind 2014 is besloten om meer situaties van het uitlenen van personeel in de Wmo of de Jeugdwet onder de btw-vrijstelling te brengen. Dit heeft het Ministerie van VWS bekend gemaakt. In de Uitvoeringsbeschikking Omzetbelasting 1968 is het uitlenen van personeel op dit moment nog expliciet uitgesloten van de btw-vrijstelling. De Uitvoeringsbeschikking Omzetbelasting 1968 zal daarom in lijn worden gebracht met de beslissing om meer situaties van uitlenen van personeel in de Wmo/Jeugdwet onder de btw-vrijstelling te brengen.

Met deze aanpassingen hoop ik duidelijkheid te kunnen creëren over de toepassing van de btw-vrijstelling in de gedecentraliseerde zorg. Ook met deze aanpassingen kunnen op de scheidslijn tussen belaste en onbelaste prestaties echter discussies blijven ontstaan bij nieuwe vormen van zorg. Dit is zeker het geval in een markt waar innovatie en ontwikkelingen elkaar in rap tempo opvolgen.

De keuzemogelijkheid voor een fiscale eenheid vennootschapsbelasting

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale eenheid op 15 september 2016 heeft het lid Groot gevraagd naar de mogelijkheden tot het minder vrijblijvend maken van de keuze voor de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting. Hiermee beoogt hij te voorkomen dat – als een belastingplichtige een faillissement ziet aankomen bij een dochtermaatschappij – die dochtermaatschappij uit de fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting kan worden ontvoegd zodat de moedermaatschappij vervolgens verlost zou zijn van de belastingschulden van die dochtermaatschappij, zoals eventuele schulden voor de omzetbelasting of loonheffing.

Iedere dochtermaatschappij die deel uitmaakt van een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting is op grond van artikel 39 van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) hoofdelijk aansprakelijk voor de vennootschapsbelasting, die verschuldigd is door de moedermaatschappij, maar betrekking heeft op de hele fiscale eenheid. Ook na ontvoeging blijft die aansprakelijkheid bestaan voor de in de periode van de fiscale eenheid ontstane vennootschapsbelastingsschuld. De aansprakelijkheid als bedoeld in artikel 39 van de IW 1990 betreft dus alleen de vennootschapsbelasting en geen andere belastingschulden zoals de omzetbelasting of de loonheffing, dit in reactie op een vraag van het lid Groot. Wel kan het zo zijn dat de moedermaatschappij vanwege andere omstandigheden aansprakelijk is voor belastingschulden van een dochtermaatschappij. Dat kan bijvoorbeeld als er sprake is of is geweest van een fiscale eenheid omzetbelasting. In dat geval is ieder onderdeel van die fiscale eenheid – dus zowel de moedermaatschappij als dochtermaatschappijen – hoofdelijk aansprakelijk voor de omzetbelastingsschuld die is ontstaan in de periode van de fiscale eenheid. Ook kan de aansprakelijkheid voor loon- en omzetbelastingsschulden van dochtermaatschappijen aan de orde komen als er sprake is van kennelijk onbehoorlijk bestuur door de moedermaatschappij.

Ontvoeging uit de fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting is voor de inning van belastingschulden andere dan de vennootschapsbelasting dus niet relevant. Sterker nog, ook tijdens de periode waarin een vennootschap is gevoegd in een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting bestaat, enkel vanwege dat feit, geen aansprakelijkheid voor andere belastingschulden dan de vennootschapsbelastingsschuld. Het minder vrijblijvend maken van de keuze voor de fiscale eenheid in de vennootschapsbelasting biedt daarom geen oplossing voor het vraagstuk

dat het lid Groot schetst. Wel zou een uitbreiding van de aansprakelijkheidsmogelijkheden van de ontvanger mogelijk een bijdrage kunnen leveren. Naar aanleiding van de Panama papers kijk ik naar de mogelijkheden om de aansprakelijkheid voor vennootschapsbelastingenschuld uit te breiden. In dit najaar stuur ik een brief aan de Tweede Kamer waarin ik concrete voorstellen, ook in de invorderings sfeer, doe. In die brief zal ik tevens nader ingaan op de mogelijkheden, alsmede op nut en noodzaak, van de uitbreiding van de aansprakelijkheidsmogelijkheden tot andere belastingenschulden dan de vennootschapsbelastingenschuld.

II Planning te behandelen moties en toezeggingen

In het kader van mijn streven om het aantal openstaande moties en toezeggingen beperkt te houden, geef ik in onderstaande passage een planning met betrekking tot de toezeggingen die in het komende (half) jaar zullen worden afgedaan. Dit kan zijn in een brief specifiek over het betreffende onderwerp, of anders uiterlijk in de volgende verzameltoezeggingenbrief die naar verwachting in het voorjaar van 2017 aan uw Kamer wordt gestuurd.

Internationaal fiscaal beleid

Tijdens het VAO EU-pakket anti-belastingontwijking op 19 mei 2016 is de regering in de motie Grashoff⁴⁴ tevens verzocht een nadere concrete omschrijving van actief en passief inkomen te geven, teneinde duidelijkheid te bereiken voor de toepassing in de Nederlandse belastingpraktijk.

Onder het Nederlands voorzitterschap van de Europese Raad in 2016 is de Richtlijn anti-belastingontwijking⁴⁵ aangenomen. Nederland heeft zich daarbij, net als alle andere 27 lidstaten van de Europese Unie, gecommitteerd aan maatregelen gericht op het tegengaan van belastingontwijking. Het kabinet streeft ernaar om in de tweede helft van 2017 een conceptwetsvoorstel voor internetconsultatie aan te bieden ten behoeve van de implementatie van deze richtlijn per 1 januari 2019. In dat kader zal het onderscheid tussen actief en passief inkomen, wat van belang is voor de te implementeren regeling voor gecontroleerde buitenlandse vennootschappen en vaste inrichtingen, aan de orde komen. Op dat moment zal deze motie worden meegenomen.

Implementatie van de WLTP-testmethode in de autobelastingen

Tijdens het plenaire debat Autobrief II op 15 april 2016 heb ik uw Kamer toegezegd nog in 2016 terug te komen op de vraag hoe de implementatie van de nieuwe WLTP-testprocedure voor de autogerelateerde belastingen uitpakt. Ik hoop binnen enkele weken een voorstel ten aanzien van de implementatie van de Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedures (WLTP) in de autogerelateerde belastingen bij de Tweede Kamer aanhangig maken. De introductie van de WLTP heeft naar verwachting vooral gevolgen voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM). De huidige grondslag voor de autogerelateerde belastingen is gebaseerd op CO₂-uitstoot gemeten conform de NEDC. Deze grondslag lijkt niet toereikend voor belastingheffing op basis van CO₂-uitstoot gemeten conform de WLTP. Verder zal met de nieuwe meetmethode de CO₂-uitstoot van auto's naar verwachting gemiddeld hoger liggen dan onder de huidige meetmethode. Eerste testresultaten

⁴⁴ Kamerstuk 34 418, nr. 11.

⁴⁵ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193).

wijzen daarnaast uit dat de verschillen per model groot kunnen zijn. Voor het kabinet is leidend dat de transitie goed uitvoerbaar is en budgettair neutraal verloopt. Het ligt niet voor de hand als gevolg van een nieuwe Europese testprocedure de totale BPM-opbrengst te verhogen. Auto's worden immers niet onzuiniger, alleen de meetmethode van de CO²-uitstoot verandert.

Definitieve rendementen box 3 voor 2017

Ik wil deze brief over openstaande moties en toezeggingen tevens gebruiken om u te informeren over de definitieve rendementen die voor de heffing van box 3 in 2017 van toepassing zullen zijn. In het Belastingplan 2016 is aangekondigd dat de rendementen voor sparen en beleggen die voor de heffing van box 3 in aanmerking worden genomen jaarlijks worden herijkt, voor het eerst in 2017. Voor 2017 wordt herijkt met de realisatiecijfers over 2015.

Voor het rendement op spaargeld geldt een vijfjarig voortschrijdend gemiddelde aan de hand van de rente over de periode t-6 tot en met t-2 (jaar t is het belastingjaar). Dus voor 2017 geldt de gemiddelde rente over de jaren 2011 tot en met 2015. De gemiddelde spaarrente voor 2015 is uitgekomen op 0,99%. In de prognose was uitgegaan van 1,00%. Het vijfjarig voortschrijdend gemiddelde voor het spaardeel blijft daarmee ongewijzigd op 1,63%. Vanwege het langetermijnkarakter van de beleggingen vindt de herijking voor beleggingen plaats met een methode waarin het meest recente jaar voor een 15^e deel van invloed is. Het langetermijnrendement voor jaar 2017 wordt vastgesteld op het meetkundig gemiddelde van het langetermijnrendement uit het Belastingplan 2016 en het gerealiseerde rendement van het 2015, waarbij 2015 voor een 15^e deel wordt ingewogen. De herijking van het langetermijnrendement gebeurt voor aandelen, obligaties en onroerende zaken afzonderlijk. De rendementen voor aandelen worden ontleend aan de MSCI-index voor Europa, voor onroerende zaken aan het CBS-prijsindexcijfer voor bestaande koopwoningen en voor obligaties aan de DNB-statistiek voor het rendement op de meest recente 10-jarige staatsobligatie. Het nieuwe langetermijnrendement voor het totaal van de beleggingen wordt bepaald door de uitkomsten voor onroerende zaken, aandelen en obligaties te wegen met respectievelijk 53%, 33%, en 14%. Het gemiddelde langetermijnrendement op beleggingen werd in het Belastingplan 2016 geraamd op (afgerond) 5,5%. Na herijking met de gerealiseerde rendementen in 2015 komt het langetermijnrendement voor beleggingen uit op 5,39%.

	prognose in BP 2017	realisatie	verschil
rendement 2015			
spaarrente	1,00%	0,99%	- 0,01%
onroerende zaken	4,25%	2,79%	- 1,46%
aandelen	8,25%	5,45%	- 2,80%
obligatierente	4,00%	0,69%	- 3,31%
rendement in box 3			
Rendementsklasse I (sparen)	1,63%	1,63%	
spaarrente (5 jaar voortschrijdend gemiddelde)			
Rendementsklasse II (beleggen)	5,5%	5,39%	
<i>langetermijn onroerende zaken (weging 53%)</i>	<i>4,25%</i>	<i>4,15%</i>	<i>- 0,10%</i>
<i>langetermijn aandelen (weging 33%)</i>	<i>8,25%</i>	<i>8,06%</i>	<i>- 0,19%</i>
<i>langetermijn obligaties (weging 14%)</i>	<i>4,00%</i>	<i>3,78%</i>	<i>- 0,22%</i>

In de hierna opgenomen tabel is aangegeven wat de bijgestelde rendementen voor het spaar- en beleggingsdeel betekenen voor de forfaitaire rendementen van de drie onderscheiden vermogensklassen in box 3. In de 1^eschijf bedraagt het spaardeel 67%. In de 2^eschijf bedraagt het marginale spaardeel 21%. In de derde schijf is het marginale spaardeel nihil. Daarom valt het in de 3^eschijf het vallende deel van het vermogen in zijn geheel in rendementsklasse II voor beleggen.

	prognose in BP 2017	realisatie
rendement in schijf 1 (tot € 100.0000)	2,9%	2,87%
rendement in schijf 2 (€ 100.000 – € 1.000.000)	4,7%	4,60%
rendement in schijf 3 (> € 1.000.000)	5,5%	5,39%

Ik hoop met deze brief diverse moties en toezeggingen naar tevredenheid van uw Kamer af te hebben kunnen doen. Vanzelfsprekend ben ik graag bereid om – indien uw Kamer dit wenst – van gedachten te wisselen over de inhoud van deze brief.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes