

Vergaderjaar 2020–2021

35 026

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019)

35 302

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2020)

U¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 november 2020

De leden van de fracties van **PvdA**, **GroenLinks** en **D66** danken de staatssecretarissen van Financiën voor hun brief van 9 juli 2020 over de wijze waarop een doenvermogenstoets onderdeel zal worden van de fiscale wet- en regelgeving.² Het kan op hun instemming rekenen dat dit startend met het pakket Belastingplan 2021 plaats zal vinden.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de vaste commissie voor Financiën³ op 29 september 2020 een brief gestuurd aan de staatssecretarissen.

De staatssecretarissen hebben op 16 november 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Letter U heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 026.

² *Kamerstukken I* 2019/20, 35 026, S.

³ Samenstelling:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD), Van der Voort (D66)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de staatssecretarissen van Financiën

Den Haag, 29 september 2020

De leden van de fracties van **PvdA**, **GroenLinks** en **D66** danken u voor uw brief van 9 juli 2020 over de wijze waarop een doenvermogenstoets onderdeel zal worden van de fiscale wet- en regelgeving.⁴ Het kan op hun instemming rekenen dat dit startend met het pakket Belastingplan 2021 plaats zal vinden. Graag wijzen zij erop dat de motie over een separate doenvermogenstoets voor toekomstige pakketten Belastingplan op 18 december 2018 is aangenomen.⁵

De aan het woord zijnde leden spreken graag hun steun uit voor de ontwikkeling en het gebruik van de toolbox Doenvermogen zodat dit structureel een rol gaat spelen in het proces van wet- en regelgeving zoals vermeld in voornoemde brief. Betekent dit dat zij bij de toekomstige pakketten Belastingplan een rapportage hierover mogen verwachten? Graag een bevestiging van de regering.

De toelichting over de aanpak van de implementatie doenvermogen in het pakket Belastingplan 2021 geeft deze leden een zeer summier overzicht van de wijze waarop aan de voornoemde motie uitvoering is gegeven. Er lijkt maar beperkt gebruik gemaakt van de methoden die volgens de regering onderdeel uit zullen maken van de toolbox Doenvermogen. Graag vragen de aan het woord zijnde leden de regering derhalve om voor aanvang van de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 in de Eerste Kamer een systematische toelichting in lijn met de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ontwikkelde doenvermogenstoets aan te bieden aan de Eerste Kamer.⁶

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.M.L. Frentrop

⁴ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 026, S.

⁵ *Kamerstukken I* 2018/19, 35 026, I.

⁶ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2020

Wij danken uw commissie voor uw brief van 29 september jl. inzake de doenvermogenstoets en de vragen over de implementatie van zo'n toets bij de maatregelen in het pakket Belastingplan 2021. Wij gaan daar graag op in en beantwoorden hierna eerst uw vragen.

U verzoekt in uw brief om te bevestigen dat het gebruik van de toolbox doenvermogen structureel een rol gaat spelen in het proces van wet- en regelgeving en of dit ook betekent dat erover gerapporteerd wordt. Ook verzoekt u om voor aanvang van de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 in de Eerste Kamer een systematische toelichting in lijn met de door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) ontwikkelde doenvermogenstoets aan te bieden aan de Eerste Kamer.⁷

Structurele aandacht voor doenvermogen

We bevestigen dat doenvermogen structureel een rol zal spelen bij alle fiscale wet- en regelgeving en dat bij de totstandkoming van regelgeving moet worden geïnventariseerd en meegewogen in hoeverre de beleidsalternatieven een beroep doen op het beperkte doenvermogen van mensen. De methoden uit de toolbox doenvermogen van de WRR zullen structureel een rol gaan spelen bij de totstandkoming van wetgeving. Wij onderschrijven de noodzaak om al bij het uitwerken van een beleidsvoornemen een zo compleet mogelijk beeld te hebben van de doenbaarheid voor de burger, zodat deze kan worden meegenomen en meegewogen bij de vormgeving van een maatregel.

Eerste ervaringen bij de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen hebben duidelijk gemaakt dat doenvermogen een complex onderwerp is, soms zelfs een worsteling, waarbij nog veel gedragsonderzoek nodig is en expertise van maatschappelijke organisaties onmisbaar is. Wij gaan de komende periode graag met u het debat aan om bij wetsvoorstellen steeds te bespreken of voldoende rekening is gehouden met het thema doenvermogen.

De problemen waar burgers recent mee geconfronteerd zijn bij de Toeslagen illustreren hoe belangrijk het is om tijdens het ontwikkelen van beleid rekening te houden met het doenvermogen van burgers. Natuurlijk zetten we nu fors in om de getroffen burgers te helpen en te compenseren. Rekening houden met doenvermogen kan zulke problemen helpen voorkomen.

Zoals in onze brief van 9 juli 2020 aan uw Kamer aangegeven, hebben we ons bij het pakket Belastingplan 2021 gericht op de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen en het beslag dat hiermee wordt gelegd op het doenvermogen van burgers.⁸ Gezien de voorgeschiedenis van het toeslagendossier en het feit dat deze wet zich onder andere richt op maatregelen om rechtsbescherming van mensen te verbeteren, hebben wij het van belang geacht om juist bij dit wetsvoorstel het doenvermogen van mensen mee te wegen. Een systematische toelichting op alle maatregelen in de – inmiddels negen – wetsvoorstellen die behoren tot het pakket Belastingplan 2021 is dus niet beschikbaar. Bij genoemde wet

⁷ <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen>

⁸ 35 026 S, vergaderjaar 2019–2020.

is voor het eerst rekening gehouden met de inzichten ten aanzien van het doenvermogen van burgers. We hebben daarom verschillende wegen verkend om te zien wat goed werkt en hieronder treft u onze bevindingen aan. Ik hecht er aan te vermelden dat het meewegen van doenvermogen rijksbreed nog in ontwikkeling is. Niet alle tools zijn uitgewerkt en we hebben ook nog niet uitgewerkt op welke wijze tools optimaal ingezet kunnen worden. Ook hebben sommige tools die de WRR noemt, zoals experimenten en simulaties, een aanzienlijke voorbereidingstijd nodig.

Bevindingen doenvermogen Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen

Eén van de dingen die we gedaan hebben, is om meer dan anders de mening te vragen van diverse maatschappelijke organisaties met ervaring op het gebied van toeslagen, schuldproblematiek en de huidige knelpunten bij bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag. Reden daarvoor is dat we na alle recente kritiek op aspecten van het toeslagenstelsel eraan hechten om meer inzicht te verkrijgen in het doenvermogen van burgers. We hebben ervoor gekozen om een aantal organisaties te vragen om in te schatten in hoeverre de artikelen uit het beleidsvoornemen een beroep doen op het doenvermogen van burgers. Het betreft dan het concept beleidsvoornemen zoals dat in april 2020 was uitgewerkt. Sindsdien zijn de maatregelen qua uitgangspunten niet meer gewijzigd. Wel is gedurende de nadere uitwerking de vormgeving van maatregelen aangepast teneinde ze beter uitvoerbaar en meer doenbaar te laten zijn. Onder een apart kopje in de memorie van toelichting is beschreven op welke manier in de beleidsvoorbereiding rekening is gehouden met het doenvermogen.

We hebben dus maatschappelijke organisaties benaderd die ervaring hebben in het ondersteunen van mensen die op verschillende manieren te maken hebben gehad of geleden hebben onder de bestaande regelingen van toeslagen. We hebben deze organisaties verzocht vanuit hun kennis en expertise te inventariseren in hoeverre de voorgenoemde maatregelen werkbaar zijn voor burgers, al dan niet met beperkt doenvermogen.

We waarderen de inzet van deze organisaties zeer. Vanzelfsprekend is dit wetsvoorstel ingegeven vanuit een politiek maatschappelijke invalshoek. Voorts diende politieke besluitvorming over het wetsvoorstel nog plaats te vinden. De gegeven input ziet dan ook alleen op het doenvermogen van de maatregelen als zodanig, niet op de keuze voor de desbetreffende maatregelen. Derhalve worden de desbetreffende organisaties niet genoemd.

De organisaties hebben onze vraag vanuit diverse invalshoeken bekeken. Er is gekeken of de maatregelen uit de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen op zich extra handelingen van burgers vragen, of er sprake kan zijn van stapeling van handelingen voor burgers, of de maatregelen doenbaar zijn in het geval van een life event, wat er kan gebeuren indien burgers verkeerde handelingen uitvoeren en of burgers door de maatregelen niet tussen wal en schip terecht komen. Deze aanpak sluit aan op de recente WRR-publicatie: «Doenvermogen: van toets naar tools» van 17 september jl. waarin een aantal basistappen wordt geschetst voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen om doenvermogen een plek te geven in het ontwerpen van beleid.

De organisaties geven aan dat het conceptwetsvoorstel in grote lijnen geen extra druk legt op het doenvermogen van burgers ten opzichte van de huidige regelgeving. Sommige maatregelen leiden ertoe dat burgers minder handelingen hoeven te verrichten dan tot nu toe. Wel vragen de

organisaties aandacht voor de bepalingen over de informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en instellingen. De organisaties stellen de vraag wat dit van burgers vergt, zeker wanneer in een latere fase blijkt dat de informatie niet correct is of onbekend is bij de burger. De informatie die wordt aangeleverd door instellingen wordt in eerste instantie gebruikt om vroegtijdig te signaleren dat de hoogte van de tegemoetkoming onjuist is vastgesteld, bijvoorbeeld doordat het aantal afgenomen uren kinderopvang afwijkt van de aanvraag. Wanneer de Belastingdienst/Toeslagen een afwijking constateert tussen de gegevens die bij hen bekend zijn en de door de kinderopvangorganisatie geleverde gegevens, dan onderneemt de Belastingdienst/Toeslagen actie door de ouder hierop te attenderen. Zo wordt de burger al in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid gesteld aan te geven dat de gegevens van de kinderopvangorganisatie volgens hem niet juist zijn of, als deze wel juist zijn, zijn toeslag hierop aan te passen. Ook is breed aandacht gevraagd voor de problematiek rond partners die niet in staat zijn de zorg voor kinderen te dragen (gedetineerden en partners in verzorging).

Het wetsvoorstel bevat maatregelen waarin deze problematiek voor een belangrijk deel wordt opgelost. Deze input heeft ertoe geleid dat we het beleid en de wetgeving hebben kunnen aanpassen naar een variant waarin het beleidsdoel en doenvermogen meer met elkaar in overeenstemming zijn. Zo hebben we ervoor gekozen om kleine nabetalingen altijd te doen, ook bij geringe bedragen waar we in eerste instantie een drempel in wilden bouwen om de uitvoeringslast te verminderen. Dit illustreert dat het rekening houden met beperkt doenvermogen van burgers in sommige gevallen leidt tot extra last in de uitvoering.

De doenvermogenstoets, gedragsinzichten en tools zullen een belangrijke rol spelen bij de uitwerking van de beleidsopties voor een alternatief toeslagenstelsel. Voor dit project is in samenwerking met een gedragswetenschappelijk bureau onderzoek gedaan onder burgers en professionals om de doenbaarheid van diverse beleidsvarianten in kaart te brengen. Ook hierbij speelt het stappenplan uit de recente WRR-publicatie een belangrijke rol. Via interviews en burgerreizen is bij diverse beleidsopties in kaart gebracht hoeveel acties er van burgers worden gevraagd en in hoeverre de mentale belasting wordt teruggebracht. Dit onderzoek helpt ervoor te zorgen dat doenvermogen meeweegt in de uitwerking van het toekomstige toeslagenstelsel.

Doenvermogen in toekomstige beleidsontwikkeling

In de toekomst zullen ook andere methoden uit de WRR doenvermogen toolbox toegepast worden bij het vormgeven van fiscaal beleid. Zo kunnen gedragsexperts bij het gedragsnetwerk Financiën en de Belastingdienst middels veldexperimenten testen hoe (kleine) aanpassingen in het ontwerp en de uitvoering van fiscaal beleid de doenbaarheid voor de burger verbeteren. Wij zullen u over de resultaten hiervan informeren via de memories van toelichting bij die toekomstige fiscale wetsvoorstellen.

Wij hebben hiermee een eerste stap gezet in de richting van meer aandacht voor het doenvermogen bij de beleidsvorming en zullen daaraan een vervolg geven zoals hiervoor beschreven.

de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A.C. Van Huffelen