

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1135

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Op 26 september 2022 hebt u het Onderzoeksrapport Uitvoeringstoets belastingplan 2023 van de inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: de inspectie) ontvangen (Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 1115). Met waardering hebben wij kennisgenomen van dit eerste rapport van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane. Zoals is vastgelegd in de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD, ontvangt u hierbij, mede namens de Minister van Financiën, onze reactie op het rapport.

Uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven van beleid, door de inspectie ook wel «doenlijkheid» genoemd, heeft de afgelopen jaren terecht steeds meer aandacht hebben gekregen. Ook binnen het Ministerie van Financiën is er in de afgelopen periode gewerkt aan de wijze waarop doenlijkheid en doenvermogen worden meegewogen in de beleidsvoorbereiding. Zo is bijvoorbeeld de doenvermogenscan ontwikkeld, waarmee aan het eind van het traject wordt ingeschat of de voorgestelde maatregel ook doenlijk is.

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid en doenlijkheid van het Belastingplan 2023 (Kamerstuk 36 202). Daarbij heeft de inspectie specifiek gekeken naar vier maatregelen en de manier waarop de doenlijkheid van deze vier maatregelen is meegenomen:

- de toepassing van het btw-nultarief op de levering en installatie van zonnepanelen;
- de uitzondering van het toeslagpartnerbegrip en medebewonerschap huurtoeslag bij particuliere opvang ontheemde Oekraïners;
- de uitzondering van het toeslagpartnerbegrip voor personen die wegens huiselijk geweld naar de opvang zijn gevluht;
- het wetsvoorstel Herstel box 3.

Concluderend stelt de inspectie vast dat uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven, of «doenlijkheid», een belangrijke rol speelde in de beleidsvoorbereiding van de onderzochte maatregelen. Daarbij vindt de inspectie de gemaakte inschatting over die doenlijkheid goed te volgen. Ook de

transparantie over de uitkomsten van uitvoeringstoetsen en de inschattingen van doenlijkheid, die bij het Belastingplan 2023 is gegeven in de bijlage met uitvoeringstoetsen en de memorie van toelichting, wordt positief ontvangen. Wel geeft de inspectie in haar rapport nog twee verbeterpunten (1 en 2) en twee aandachtspunten (3 en 4):

1. betrek mensbeelden in de beleidsvoordering en doenvermogenscan;
2. maak overwegingen rondom doenlijkheid voorafgaand aan gekozen maatregel zichtbaar richting de Kamer;
3. bewaak de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid;
4. breng complexiteit van het stelsel in beeld.

De overwegend positieve conclusies van de inspectie sterken ons in het idee dat met deze twee instrumenten niet alleen de weg richting beter uitvoerbare, maar ook doenlijke wetgeving is ingezet. Tegelijkertijd verwelkomen wij de ideeën van de inspectie om doenlijkheid een nog betere plek te geven in de beleidsvoorbereiding. In deze reactie gaan wij in op de door de inspectie genoemde verbeter- en aandachtspunten.

1. Betrek mensbeelden in de beleidsvoorbereiding en doenvermogenscan

Wij onderkennen het belang van duidelijkheid over de aannames over menselijk gedrag en psychologie die ten grondslag liggen aan een wetsvoorstel. Hiervoor is ook aandacht in het herzieningstraject van het integraal afwegingskader (IAK), waarbij handvatten worden aangereikt voor het denken over-, onderzoeken van- en inspelen op o.a. het doenvermogen van burgers en ondernemers, hun cognitieve vermogens, hun gevoeligheid voor diverse «biases», hun overtuigingen en hun preferenties. De inspectie verwijst daarbij naar het essay *Machtige mensbeelden* van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, waarin aandacht wordt gevraagd voor het expliciet maken van de mensbeelden waar een maatregel op wordt gebaseerd.

Om de lessen uit dit essay handzaam te maken voor gebruik in de praktijk, is het nodig eerst een beleidstheorie te formuleren, waarin geschetst wordt welke mensbeelden er gehanteerd worden. Op basis daarvan kan duidelijk worden gemaakt welke aannames gedaan zijn ten aanzien van het doenvermogen van burgers en ondernemers, hun cognitieve vermogens, hun gevoeligheid voor «biases» en hun preferenties zoals risico-aversie. Op basis van deze beschrijving wordt ook de veronderstelde doenlijkheid van de maatregel geschetst.

De inspectie raadt aan om mensbeelden onderdeel te laten zijn van de doenvermogenscan. Zoals de inspectie zelf ook constateert, wordt de doenvermogenscan op een laat moment in de beleidsvoorbereiding uitgevoerd, nadat de voorgenomen maatregel volledig is uitgewerkt. Op dat moment moeten de onderliggende mensbeelden al expliciet gemaakt zijn. De doenvermogenscan kan aanvullend daarop gebruikt worden als een extra controle of een uitgewerkte maatregel inderdaad doenlijk is en deze, waar nodig en mogelijk, nog aan te passen. Dat sluit ook aan bij de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid waar de inspectie aandacht voor vraagt.

2. Maak overwegingen voorafgaand aan gekozen maatregel zichtbaar

Met dit verbeterpunt heeft de Inspectie een wettelijke verankering voor het meewegen van doenvermogen in de beleidsvoorbereiding voor ogen. Op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016, is er momenteel een wettelijke verplichting om onder andere de doeltreffendheid en

doelmatigheid schriftelijk toe te lichten bij nieuwe beleidsvoorstellen. Door daar ook «doenlijkheid» bij op te nemen, beoogt de inspectie gelijkwaardigheid tussen doelmatigheid, doeltreffendheid en doenlijkheid. De gemaakte afweging moeten daarbij transparant gemaakt worden.

Allereerst is hierbij relevant wat onder doelmatigheid en doeltreffendheid wordt verstaan. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn brede begrippen die gaan over de mate waarin een beoogd doel wordt bereikt en tegen welke kosten¹. Doenlijkheid is een specifiek begrip dat al valt onder doelmatigheid en doeltreffendheid: beleid dat niet doenlijk is, is ook niet doelmatig en doeltreffend. Een wettelijke verplichting voor doenlijkheid heeft daarom geen feitelijke meerwaarde. Ook staat een wettelijke verplichting niet in verhouding tot andere specifiekere punten die van belang zijn voor goed beleid en met de eis aan doelmatigheid en doeltreffendheid worden ondervangen, zoals uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tegelijkertijd onderschrijven wij het belang van het stimuleren van het meewegen van doenlijkheid in de beleidsvoorbereiding en het meer expliciet en transparant maken van de afwegingen hieromtrent richting de Kamer. Daarbij benadrukken wij dat het er om gaat dat het goede gesprek gevoerd kan worden over de manier waarop doenlijkheid is meegewogen bij de totstandkoming van een maatregel. Daarom willen wij samen met onze collega van JenV, vanuit diens rijksbrede rol op dit gebied, kijken op welke wijze richting de Kamer de doenlijkheid van voorstellen explicieter zichtbaar gemaakt kan worden, inclusief de gemaakte afwegingen. Doenlijkheid en doenvermogen hebben al een plaats binnen het huidige IAK, maar er kan explicieter aandacht gevraagd worden voor het zichtbaar maken van de afwegingen die daarbij gemaakt worden. In het herziene IAK (nieuwe naam: Beleidskompas) komt er door de vraag «Wie zijn belanghebbend» in iedere fase van de beleidscyclus te stellen nog meer aandacht voor het vroeg betrekken van belanghebbenden zoals uitvoerders om in een vroege fase inzicht te krijgen in de doenlijkheid van beleidsopties.² Graag informeert het kabinet de Kamer in 2023 nader over de uitkomsten hiervan.

Daarnaast zullen wij binnen het Ministerie van Financiën, waaronder ook de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane, het hanteren van het begrip doenvermogen blijven doorontwikkelen. Daarin zullen wij ook nader bekijken op welke wijze de in de beleidsvoorbereiding gemaakte afwegingen over doenlijkheid met de Kamer gedeeld kunnen worden. Zoals eerder ook in de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda is genoemd, willen wij de Kamer en andere betrokkenen zo goed mogelijk meenemen in de afwegingen die gemaakt worden.³ Graag blijven wij daarbij met de inspectie in gesprek over datgeen wat binnen het Ministerie van Financiën nog verbeterd kan worden bij de totstandkoming van het Belastingplan op het gebied van doenvermogen.

¹ Definities van de brede begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE, 2022):
Doeltreffendheid van beleid: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;
Doelmatigheid van beleid: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

² Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10.

³ Kamerstuk 31 140, nr. 119.

3. Bewaak de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid

De inspectie constateert terecht dat het van belang is om aandacht te hebben voor de balans tussen de snelheid waarmee beleid tot stand komt en de zorgvuldigheid die daarbij nodig is. Dat sluit ook aan bij één van de aandachtspunten van het programma Werk aan Uitvoering, het verbeteren van het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. Het kabinet hecht daarom aan het belang van spreiding van fiscale wetgeving. Een ruime, reële voorbereidingstijd voor nieuwe wetgeving en de gelegenheid voor beide Kamers om daar zorgvuldig naar te kijken, komt de kwaliteit en daarmee doenlijkheid ten goede. Het kabinet hanteert de volgende uitgangspunten voor fiscale wetgeving:

- 1) De beleidsmatig meest ingrijpende en voorzienbare wetsvoorstellen over de kabinetsperiode spreiden en als zelfstandig wetsvoorstel met een eigen regulier wetgevingstraject indienen.
- 2) Minder beleidsmatig en meer technische en kleinere fiscale wijzigingen opnemen in een Fiscale verzamelwet, die dan als zelfstandig wetsvoorstel met een eigen regulier wetgevingstraject in het voorjaar wordt ingediend.
- 3) Fiscale wetgeving wordt opgenomen in een pakket Belastingplan als een van de volgende omstandigheden speelt:
 - Er bestaat een budgettaire samenhang met de begroting van volgend jaar;
 - Er bestaat een Europeesrechtelijke verplichting voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum die niet met een regulier wetgevingstraject gehaald kan worden;
 - Er bestaat noodzaak om de gevolgen van een juridische uitspraak of arrest zo snel mogelijk te repareren;
 - Het is voor de uitvoering van belang dat de betreffende wetgeving is aangenomen door beide Kamers zodat het op een bepaald moment uitgevoerd kan worden; of
 - Het is noodzakelijk dat een urgent probleem opgelost wordt.

Aanvullend hierop is afgelopen voorjaar de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda aan uw Kamer verstuurd met daarin de voorgenomen fiscale wetgeving. Daarmee werd het mogelijk om eerder het gesprek over die maatregelen te voeren. Ook ontstond meer tijd om de impact van eventueel gewenste wijzigingen zorgvuldig te wegen, zowel op het vlak van uitvoerbaarheid als op het gebied van doenlijkheid.

4. Breng complexiteit van het stelsel in beeld

De complexiteit van het belastingstelsel wordt vaak en op verschillende manieren besproken. Zoals ook in de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda is opgemerkt, betekent complexiteit niet voor iedereen hetzelfde. Een maatregel die voor een uitvoeringsorganisatie makkelijk uit te voeren is, hoeft niet doenlijk te zijn voor burgers of bedrijven. Ondertussen wordt het vanwege de doorwerking van veel regelingen voor de beleidsmaker en de politiek steeds lastiger om te doorgronden welke gevolgen beleid en wetgeving hebben voor burgers, bedrijven en de uitvoeringsorganisaties.

De inspectie constateert terecht dat de uitvoeringstoets en doenvermogenscan zich, waar het doenlijkheid betreft, richten op de maatregel waar de toets of scan voor wordt uitgevoerd. Daarmee is er, bij deze instrumenten, minder aandacht voor de toename in complexiteit voor burgers en bedrijven van het bestaande stelsel waar een maatregel op inwerkt. Overigens wordt in de uitvoeringstoets wel vanuit het perspectief van de uitvoering gekeken naar bredere complexiteitsgevolgen van een maatregel.

Wij onderschrijven het belang van aandacht voor mogelijk toenemende complexiteit zoals de inspectie dit benoemt en werken ook toe naar een aanpak voor vereenvoudiging van het stelsel, zoals toegezegd in de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda. In de beleidsvoorbereidende fase wordt intensief gesproken met de uitvoering, waarin ook de complexiteitsgevolgen meegenomen worden. Dit samenspel tussen uitvoering en beleid is van groot belang om tot effectief beleid te komen. Dit is ook één van de thema's waaraan binnen het programma Werk aan Uitvoering wordt gewerkt.

Er is een grote wens om te komen tot vereenvoudiging. Het kabinet wil gaan voor een eenvoudiger belastingstelsel met fiscale regelingen die bijdragen aan het maatschappelijk belang. Recent is het onderzoek en plan van aanpak naar de fiscale regelingen verstuurd naar de Tweede Kamer. Het is de bedoeling om deze kabinetsperiode nog vervolgstappen te zetten met de aanpak van fiscale regelingen, het kabinet komt voor de zomer 2023 met voorstellen.⁴ Deze voorstellen zijn in aanvulling op de in het wetsvoorstel Belastingplan 2023 opgenomen vereenvoudigingen.

Het kabinet zet in deze kabinetsperiode belangrijke stappen naar vereenvoudiging van het toeslagenstelsel door een fundamentele herziening van de kinderopvang en een hervorming van de huurtoeslag. Als eerste stap van de herziening bij de kinderopvangtoeslag wordt vanaf 1 januari 2023 de koppeling gewerkte uren losgelaten. Daarnaast werkt SZW samen met uitvoeringsorganisaties Toeslagen, DUO, UWV, SVB en de sector, aan een uitvoeringsontwerp voor het financieringsstelsel. Uitgangspunt is sterke vereenvoudiging van het stelsel met een inkomensafhankelijke bijdrage van 96% voor werkende ouders. Voor de zomer van 2023 wordt het ontwerp opgeleverd en wordt een besluit genomen over de beoogde uitvoerder(s) van het stelsel. Naast de kinderopvangtoeslag wordt de huurtoeslag in samenwerking met VRO hervormd door deze na inwerking-treding vast te stellen op basis van een normhuur. Ook worden de maximale huurgrens afgeschaft, de minimale leeftijdsgrens verlaagd en vervallen de servicekosten.

Het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) schetst de ambitie om toeslagen af te schaffen. Met de Kamer is afgesproken om in de tweede helft van deze kabinetsperiode te komen met een actualisatie van de bestaande en nieuwe alternatieve varianten voor het toeslagenstelsel en verbeteringen hoe daar te komen.⁵ Parallel hieraan wordt doorgewerkt aan verbeteringen binnen het huidig stelsel, zowel ten aanzien van de uitvoering en dienstverlening als in de wet- en regelgeving. De maatregelen ten aanzien van de noodopvang en kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner buiten de EU dragen daaraan bij.

Tot slot

Wij willen de inspectie danken voor het uitgevoerde onderzoek en de aan ons meegegeven verbeter- en aandachtspunten. Dat de stappen die tot nu toe zijn gezet positief worden beoordeeld, bevestigt ons idee dat we de goede weg hebben ingezet om steeds beter rekening te gaan houden met het doenvermogen van burgers en bedrijven. Uiteraard gaan wij graag

⁴ Kamerstuk 32 140, nr. 140.

⁵ Commissiedebat 22 juni 2022 over Toeslagen, Kamerstuk 31 066, nr. 1096, p. 40.

met de inspectie verder in gesprek over de aangedragen aandachts- en verbeterpunten en eventuele andere manieren om doenvermogen nog steviger in de beleidsvoorbereiding mee te wegen.

De Staatsecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries