

Vergaderjaar 2022–2023

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 167

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Bijgaand stuur ik u het ambtelijk rapport Aanpak fiscale Regelingen. Dit rapport is onderdeel van de Aanpak fiscale regelingen, waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd.¹

Het ambtelijk rapport geeft meer inzicht in het effect van fiscale regelingen op de complexiteit van het belastingstelsel, zowel op het niveau van het stelsel als op het niveau van afzonderlijke regelingen. Met deze brief doe ik de toezegging af aan het lid Nijboer om kritisch te kijken naar (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) fiscale regelingen en voor de zomer 2023 uw Kamer te informeren in een plan van aanpak² en de motie van het lid Grinwis c.s. over de afschaffing van de buitenlandse partiële belastingplicht meenemen in de aanpak van belastingconstructies en fiscale regelingen.³

Deze informatie kan door het kabinet worden benut bij de ambitie om het belastingstelsel eenvoudiger te maken en biedt perspectieven om mogelijk deze regeerperiode nog stappen te zetten. De noodzaak tot vereenvoudiging wordt in het maatschappelijk en politiek debat breed gedeeld, zowel vanuit beleidsmatig-, burger-, ondernemers- als uitvoeringsperspectief. De reacties op de internetconsultatie fiscale regelingen onderstrepen dat (zie bijlage 2 van het rapport). De invulling van dit streven vraagt om een zorgvuldig traject op basis van de best beschikbare informatie waarin alle stakeholders goed worden betrokken. Bijgaand ambtelijk rapport en de internetconsultatie aanpak fiscale regelingen vormen hiervoor een waardevolle bijdrage. Met Prinsjesdag stuurt het kabinet een kabinetsreactie op dit ambtelijk rapport met de vervolgstappen.

Onderstaand treft u eerst een korte toelichting aan op het ambtelijk rapport en vervolgens een vooruitblik naar het vervolg.

¹ Kamerstuk 32 140, nrs. 140 en 149.

² Handelingen II 2021/22, nr. 90, item 8.

³ Kamerstuk 36 202, nr. 115.

In het ambtelijk rapport en de achterliggende beoordelingen zijn 116 fiscale regelingen beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: 1) doeltreffendheid en doelmatigheid, 2) reden tot overheidsingrijpen, 3) complexiteit voor de uitvoering en 4) de doenlijkheid. Het budgettaire beslag van de 116 in dit rapport onderzochte regelingen bedraagt in 2023 circa 150 miljard euro, ofwel 40% van de totale belasting- en premieopbrengsten.

In het ambtelijk rapport wordt geconcludeerd dat, op stelselniveau, fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten. Daarnaast maken fiscale regelingen het stelsel kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik en staan ze soms op gespannen voet met stelseldoelen, waaronder het draagkrachtbeginsel. Op maatregelniveau is een fiscale regeling volgens het rapport daarom alleen te rechtvaardigen als deze doeltreffend en doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient.

Van de 73 regelingen waarvoor evaluaties beschikbaar zijn, zijn er 11 geëvalueerd als doelmatig en doeltreffend, 41 als «onzeker» en 21 als niet doeltreffend en doelmatig. De onderbouwing voor overheidsingrijpen is beoordeeld voor alle 116 regelingen, dus ook die niet geëvalueerd zijn. In het ambtelijk rapport wordt geconcludeerd dat 17 regelingen geen onderbouwing voor overheidsingrijpen (meer) hebben en dat de onderbouwing voor 33 regelingen onzeker is. Soms betreft dit regelingen waarvan het doel is achterhaald, bijvoorbeeld doordat veranderde wetgeving de regeling overbodig maakt. De Belastingdienst en gedrags-experts hebben respectievelijk de uitvoerings- en handavingscomplexiteit en de doenlijkheid beoordeeld. Van 24 regelingen is beoordeeld dat deze uitvoeringstechnisch (te) ingewikkeld zijn en van 11 regelingen is het oordeel dat deze soms of regelmatig een significant beroep doen op het doenvermogen van burgers.

Aangezien elke fiscale regeling een uitzondering is op de algemene belastingregels dragen ze – zeker als optelsom – bij aan de complexiteit van het belastingstelsel. Dit rapport geeft aanknopingspunten voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel. Zie de bijlage voor het volledige rapport.

Het vervolgproces

Het kabinet zal op Prinsjesdag 2023 een kabinetsreactie sturen op het ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen met daarin voorstellen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel. Hierbij is het uitgangspunt dat het kabinet voor een aantal fiscale regelingen beleidsopties uitwerkt die onderdeel kunnen uitmaken van het Belastingplan 2025. Daarbij kan gedacht worden aan het aanpassen of afschaffen van een regeling of om deze om te zetten in een subsidie. Deze tijdshorizon geeft de ruimte om opties zorgvuldig uit te werken en af te stemmen met betrokken stakeholders. Bij de uitwerking dient goed gekeken te worden of eventuele aanpassingen uitvoerbaar, juridisch mogelijk, en maatschappelijk haalbaar zijn. Ook de fasering en eventuele terugluisopties zullen worden bezien.

In het rapport wordt aanbevolen hierbij in eerste instantie te kijken naar negatief geëvalueerde regelingen, naar regelingen waarbij de reden tot overheidsingrijpen ter discussie staat en naar complexe regelingen voor de uitvoering en burgers. Tegelijkertijd overweegt het kabinet ook andere richtinggevende elementen mee te wegen zoals de (budgettaire) omvang

van de regeling, het (beperkte) gebruik hiervan, de uitvoeringslasten en doenlijkheid voor burgers. Op Prinsjesdag 2023 zal het kabinet aangeven welke regelingen deel uit maken van de vervolgaanpak fiscale regelingen. Ik ga daarover graag met uw Kamer in gesprek.

In de tussentijd zit het kabinet niet stil. Zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota⁴ worden voor de opvolging van de evaluaties van de lage btw tarieven, bijzondere regelingen in de autobelastingen en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten momenteel beleidsopties uitgewerkt. Voor Prinsjesdag zal het kabinet aangeven welke vervolgstappen worden genomen. Bij nieuw afgeronde evaluaties stuurt het kabinet een kabinetsreactie waarbij het uitgangspunt is dat bij negatieve evaluaties regelingen in principe worden afgeschaft, versoberd of omgezet in een subsidie. Wanneer van deze regel wordt afgeweken moet daar een reden voor gegeven worden en in de ministerraad toe worden besloten. Voor vereenvoudiging is het noodzakelijk om niet alleen naar bestaande regelingen te kijken maar ook mogelijke nieuwe regelingen zorgvuldig te toetsen. Het toetsingskader fiscale regelingen vormt daarvoor de leidraad. Tot slot zullen de inzichten uit dit rapport ook worden betrokken in de overwegingen bij de aanstaande besluitvorming op fiscaal terrein in augustus.

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

⁴ Kamerstuk 36 350, nr. 1.