

Vergaderjaar 2019–2020

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 68

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 26 juni 2019 over «Forfaits in het belastingstelsel; Een overzicht van fiscale forfaits en hun bijdrage aan de uitvoerbaarheid van het belastingstelsel» (Kamerstuk 32 140, nr. 53).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 augustus 2019 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 20 februari 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Forfaits in het belastingstelsel». De leden spreken hun dank uit naar de Rekenkamer voor het onderzoek en het overzicht van de verschillende forfaits. De leden hebben naar aanleiding van dit rapport een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar forfaits in fiscale wetgeving.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over forfaits. Naar aanleiding van het rapport hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer. Deze leden constateren dat het kabinet de conclusies van de Rekenkamer onderschrijft en zij kijken dan ook uit naar de uitkomsten van het voorgenomen onderzoek.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over forfaits.

Samenvatting

In de reactie van de Staatssecretaris lezen de leden van de VVD-fractie dat hij voornemens is te onderzoeken welke in het rapport opgenomen forfaits voor actualisatie in aanmerking kunnen komen. Kan de Staatssecretaris aangeven welke randvoorwaarden hij aan dit onderzoek heeft meegegeven of gaat meegeven? Is de Staatssecretaris het met de Rekenkamer en de leden van de VVD-fractie eens dat doelmatigheid belangrijk is maar tegelijkertijd ook geborgd moet zijn dat forfaits wel de werkelijkheid (daarmee de eerlijkheid en effectiviteit) benaderen? Zo nee, waarom niet?

De Rekenkamer heeft 17 Rijksbelastingwetten onderzocht. Heeft de Staatssecretaris een overzicht van andere wetten waar met forfaits gewerkt wordt? Zo ja, kan hij hiervan een overzicht geven? Zo nee, is de Staatssecretaris bereid dit in kaart te brengen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of het kabinet zich herkent in de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer. Worden forfaits inderdaad niet stelselmatig geëvalueerd en zo ja, waarom niet? Wat zegt deze bevinding over de actualiteit van de 48 forfaits in de 17 onderzochte Rijksbelastingwetten? Het valt de leden van de VVD-fractie op dat sommige forfaits al bijna 40 jaar niet zijn bijgesteld. Kan het kabinet toelichten waarom hij het niet noodzakelijk acht de forfaits te actualiseren? Is het kabinet bereid deze forfaits nu alsnog te actualiseren? Zo nee, waarom niet? Hoe staat het kabinet tegenover een periodieke quickscan van alle forfaits?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat het kabinet gaat doen met de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer. Op welke manier gaat het kabinet de forfaits in de toekomst wel stelselmatig (periodiek) evalueren en hoe wordt ook de Kamer hierin meegenomen?

Hoofdstuk 1: aanleiding, context en opzet onderzoek

Onderschrijft de Staatssecretaris de definitie van een forfait zoals de Rekenkamer deze gehanteerd heeft, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo ja, kan de Staatssecretaris een overzicht geven van regelingen waarbij een «forfait» gebruikt wordt die niet onder de gehanteerde definitie valt? Kan de Staatssecretaris daarbij tevens aangeven of deze «forfaits» wel periodiek geëvalueerd zijn?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of het kabinet kan toelichten waarom de Rekenkamer in 2017 een onderzoek is gestart naar de forfaits in het belastingstelsel.

De leden van de CDA-fractie hebben zich er eerder al over verwonderd dat er veel fiscale regelingen in de vorm van een forfait gebaseerd zijn op de werkelijke rente, maar dat deze rente nooit wordt aangepast wanneer de werkelijke rente structureel daalt. Deze problematiek is natuurlijk het meest voelbaar in box 3, maar in de schenk- en erfbelasting is de rente zelfs nog hoger vastgezet op 6%. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris daarom of de constatering van de Algemene Rekenkamer klopt dat alle fiscale forfaits periodiek zouden moeten worden onderzocht op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, maar dat dit in de praktijk niet gebeurt. Zijn er wel forfaits onderzocht? En zo ja, wat was daarvan de uitkomst?

De Algemene Rekenkamer geeft verder aan dat keuzeforfaits en weerlegbare forfaits bijdragen aan de rechtvaardigheid van het forfait, maar dat zij vanuit doelmatigheidsoogpunt administratief bewerklijker zijn of lijken. De leden van de CDA-fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven hoe de doelmatigheid van de keuzeforfaits en de weerlegbare forfaits in de praktijk ervaren worden door de Belastingdienst.

Hoofdstuk 2: forfaits in het Nederlandse belastingstelsel

Forfaits zijn geïntroduceerd om op een doelmatige wijze te komen tot een waardering of waardebepaling van een object van heffing, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Kan de Staatssecretaris ingaan op de definitie doelmatig in relatie tot het niet evalueren van de forfaits? In hoeverre mag je spreken bij het hanteren van niet geëvalueerde forfaits van een doelmatige wijze? Heeft de wetgever dat bij de invoering van de betreffende wet ook op deze wijze bedoeld?

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet van mening is dat de verschillende forfaits in het belastingstelsel op een wenselijke manier worden gebruikt. Anders gezegd: bereiken de huidige forfaits de beoogde beleids- en doelmatigheidsdoelstellingen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom en welke forfaits niet, en wat is dan het nut van deze specifieke forfaits?

Kan de Staatssecretaris ingaan op de opmerking van de Rekenkamer dat het instrument van keuzeforfait en of weerlegbare forfaits administratief bewerklijker lijken? Op basis waarvan wordt het onderscheid gemaakt tussen een forfait, een keuzeforfait en een weerlegbaar forfait? Wat zijn de voordelen en nadelen van een forfait ten opzichte van een keuzeforfait en een weerlegbaar forfait, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Voorts vragen deze leden of de Staatssecretaris kan bevestigen dat de forfaits een belangrijk onderdeel zijn van het bouwstenenonderzoek naar vereenvoudiging van het belastingstelsel. Deelt de Staatssecretaris de

mening dat bij de vereenvoudiging van het belastingstelsel doelmatigheid, rechtvaardigheid en transparantie belangrijke uitgangspunten zijn? Zo ja, op welke manier wordt dit geborgd in de verschillende bouwsteenonderzoeken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris het gegeven deelt dat, als een forfait niet de werkelijkheid benadert, dit zal leiden tot veel bezwaar- en beroepsprocedures, zoals we gezien hebben bij de vermogensrendementsheffing. Wordt in het geval van het gehanteerde forfait bij de vermogensrendementsheffing rekening gehouden bij de inkomsten met de werkzaamheden (kosten) van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures? Deelt de Staatssecretaris de mening dat bij aanpassingen van forfaits niet alleen gekeken dient te worden naar de gewijzigde inkomsten, maar ook naar de kosten van de Belastingdienst voor bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures? Zo nee, waarom niet?

De Rekenkamer haalt in het rapport een voorbeeld aan van het rekening houden met de verschillende levensverwachting van mannen en vrouwen, waarbij in de inkomstenbelasting wel rekening wordt gehouden met de verschillende levensverwachting, maar bij de successiewet bijvoorbeeld niet. Kan de Staatssecretaris in dit voorbeeld ingaan op het gehanteerde verschil en het doel van de wetgever, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is de Staatssecretaris van mening dat dit onderscheid te rechtvaardigen is? Zo ja, op welke argumenten?

De Rekenkamer constateert dat de variabelen waarop een aantal forfaits gebaseerd is grote wijzigingen hebben ondergaan, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Dit geldt bijvoorbeeld voor de waardering van de genotsrechten en periodieke uitkeringen in de successiewet en inkomstenbelasting. De waardebepaling is gebaseerd op, onder meer, de levensverwachting en rentevoet. Deze variabelen hebben sinds het moment van invoering of de laatste bijstelling van het forfait aanmerkelijke wijzigingen ondergaan, zo lezen deze leden in het rapport. Kan de Staatssecretaris ingaan op deze voorbeelden en de «aanmerkelijke» wijzigingen zoals de lage rentestand en een stijgende levensverwachting? Is de Staatssecretaris bereid om inzichtelijk te maken wat de ontwikkelingen de afgelopen jaren op deze voorbeelden zijn geweest en wat de consequenties zijn voor de mensen die hiermee te maken hebben?

Is de Staatssecretaris het met de leden van de VVD-fractie eens dat forfaits consistent moeten zijn en dat daarmee een eerlijker systeem ontstaat? Zo nee, waarom niet? Kan de Staatssecretaris een overzicht geven van de inconsistente forfaits?

De leden van de CDA-fractie zijn geschrokken van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Belastingdienst in de eerste elf maanden van 2018 al 16.463 uren heeft ingezet voor het behandelen van bezwaar- en beroepsprocedures. Hiermee wordt onmiskenbaar aangetoond dat een onhoudbaar forfait niet alleen tot veel meer uitvoeringskosten leidt, maar ook een steeds groter beslag legt op de uitvoeringscapaciteit van de dienst. De leden van de CDA-fractie kijken in dit kader met bijzonder veel interesse uit naar de brief van de Staatssecretaris over een aanpassing van box 3 die voor Prinsjesdag is toegezegd. Deze leden vragen de Staatssecretaris of bij het in kaart brengen van mogelijke aanpassingen van box 3 en de uitvoerbaarheid daarvan ook rekening wordt gehouden met het feit dat het huidige forfait van box 3 ook niet uitvoerbaar is.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris te reageren op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat forfaits niet worden aangepast aan een verandering van de levensverwachting en dat een

aanpassing van het tarief niet doorwerkt in een corresponderend forfait van een belastinglatentie. Een forfaitaire benadering brengt met zich mee dat een forfait niet bij elke incidentele wijziging hoeft te worden aangepast. Dit is echter anders wanneer sprake is van een structurele wijziging van de variabelen waar een forfait op gebaseerd is. De leden van de CDA-fractie merken op dat het nog opvallender is dat de wetgever een forfait niet aanpast wanneer hij zelf die variabelen aanpast, zoals bij een tariefswijziging. Zij achten het dan ook een redelijke aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de forfaits drie- of vijfjaarlijks te evalueren. De Staatssecretaris heeft in zijn reactie aangegeven de komende periode de in het rapport van de Algemene Rekenkamer opgenomen forfaits te willen onderzoeken. Kan hij ook toezeggen of dit op structurele wijze herhaald zal worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen per wanneer de forfaits die al sinds 2010 niet meer zijn geëvalueerd worden geactualiseerd.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet kan bevestigen dat in het persbericht van de Algemene Rekenkamer wel degelijk een aanbeveling is opgenomen, namelijk om de forfaits periodiek te toetsen. Op welke wijze geeft het kabinet invulling aan deze aanbeveling? Kan de Staatssecretaris nader ingaan op de suggestie van de Algemene Rekenkamer om driejaarlijkse of vijfjaarlijkse quickscans te laten uitvoeren? Deelt de Staatssecretaris de mening dat het goed kan zijn om dergelijke quickscans uit te voeren en daarbij gebruik te maken van de vragen, zoals suggereerd door de Algemene Rekenkamer: «Benadert het forfait nog de (gemiddelde) waarde in het economische verkeer? Zijn er structureel gewijzigde omstandigheden en/of is er sprake van gewijzigde fiscale wet- en regelgeving? En levert het verkiezen van een forfait boven de werkelijke waarde nog steeds doelmatigheidswinst op?» Op welke wijze neemt de Staatssecretaris deze vragen mee bij verdere quickscans en evaluaties van forfaits?

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre en op welke manier andere landen gebruikmaken van forfaits. Is het aantal van 48 forfaits in 17 verschillende wetten gangbaar, veel of weinig?

De leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden digitalisering biedt in de context van forfaits. Zou verbeterde toegang tot informatie, uiteraard met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming aanleiding kunnen geven tot verminderd gebruik van forfaits?

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier het kabinet bij het evalueren en actualiseren van forfaits de onderlinge samenhang met andere forfaits beoordeelt, onder andere om te borgen dat de onderliggende aannames en/of argumentatie consistent is.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat omvangrijke afwijkingen van het werkelijk genoten rendement in box 3 bij individuele belastingplichtigen niet in aanmerking worden genomen. Zou het kabinet kwalitatief en kwantitatief in kaart kunnen brengen wie hiervan profiteren? Wat zijn de gederfde inkomsten van de belastingplichtigen die de afgelopen jaren de hoogste rendementen hebben gehaald? Hoeveel belastingplichtigen hadden een rendement (ver) boven 4%–5%? In hoeverre heeft dit forfaitaire systeem bijgedragen aan de toename van de vermogensongelijkheid in de afgelopen tijd?

De leden van de SP-fractie zijn onaangenaam verrast door de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er geen kennis was op het Ministerie van de hoeveelheid forfaits en dat de forfaits – ondanks

wettelijke voorschriften – niet geëvalueerd zijn. De leden vragen de Staatssecretaris uitgebreid te beantwoorden hoe dit is ontstaan binnen het Ministerie van Financiën. Waarom houdt het ministerie zich niet aan de wet? Waarom had het ministerie geen zicht op welke forfaits er bestaan? Hoe wordt voor de toekomst voorkomen dat er wederom langdurig een blinde vlek ontstaat voor een (groot) onderdeel van het beleid? Zijn er mogelijk andere onderdelen van de belastingwetgeving die op eenzelfde wijze behandeld worden? Kan de Staatssecretaris hierop ingaan?

De leden zijn verwonderd over het feit dat enerzijds forfaits zijn ontstaan om de belasting doelmatiger te maken, maar dat er anderzijds niet geëvalueerd wordt of die beoogde bedoeling ook gehaald is met de invoering van het forfait. Hoe kijkt de Staatssecretaris hier tegenaan?

De leden van de SP-fractie willen graag een overzicht van de reden van de invoering van ieder afzonderlijk forfait, het financiële beslag ervan, de reikwijdte (hoeveel mensen, bedrijven maken gebruik van het forfait) en een oordeel of het forfait nog noodzakelijk is. Wanneer heeft het ministerie dit klaar en hoe voorkomt zij dat de forfaits wederom een blinde vlek worden?

Hoofdstuk 3: reactie van Staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven waarom forfaits niet periodiek geëvalueerd zijn. Kan hij hierbij ook ingaan op andere domeinen binnen de rijksoverheid waar gewerkt wordt met forfaits? Worden op andere terreinen de forfaits wel periodiek geëvalueerd? Kan de Staatssecretaris een uitgebreide toelichting geven?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de Staatssecretaris kan toelichten wat hij bedoelt met forfaits die zich onderscheiden van fiscale regelingen door de doelmatige heffingswijze.

In zijn reactie geeft de Staatssecretaris aan dat het forfaitoverzicht een bijdrage kan leveren aan het debat over de vereenvoudiging van het belastingstelsel. De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris kan toelichten wat hiermee wordt bedoeld.

II Reactie van de Staatssecretaris

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP en GroenLinks. Ik beantwoord de vragen zoveel mogelijk in de volgorde waarin ze gesteld zijn, met dien verstande dat ik gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen beantwoord.

Samenvatting

De leden van de fractie van de VVD vragen welke randvoorwaarden ik aan het toegezegde onderzoek naar forfaits heb meegegeven. Ze vragen of ik de mening deel dat doelmatigheid belangrijk is maar tegelijkertijd ook geborgd moet zijn dat forfaits wel de werkelijkheid benaderen. De door mijn ambtsvoorganger voor het eerste kwartaal van 2020 toegezegde inventarisatie is in eerste instantie bedoeld om in kaart te brengen welke forfaits niet meer in overeenstemming zijn met het beoogde doel en de oorspronkelijke onderbouwing. Vervolgens zal ik in het tweede kwartaal uw Kamer informeren welke mogelijkheden er zijn voor actualisatie van

forfaits. Doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn beide belangrijke aspecten en worden per geval afgewogen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een overzicht van andere wetten waar met forfaits gewerkt wordt. De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft 48 forfaits in de Rijksbelastingwetten aangetroffen. Het is denkbaar dat er in andere rijkswetten of bij de belastingen van de provincies en gemeenten ook forfaits voorkomen. De Rijksbelastingwetten vallen onder mijn verantwoordelijkheid. Voor andere wetten verwijs ik naar de betreffende verantwoordelijke bewindspersonen.

De leden van de fractie van de VVD en van de fractie van het CDA vragen of het kabinet zich herkent in de constatering van de ARK dat alle fiscale forfaits periodiek zouden moeten worden onderzocht op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, maar dat dit in de praktijk niet gebeurt. Deze leden vragen voorts of het kabinet bereid is verschillende forfaits te actualiseren en/of een periodieke quickscan of evaluatie van forfaits te doen. De leden van de fractie van de VVD vragen daarbij of op andere terreinen binnen de rijksoverheid waar gewerkt wordt met forfaits, deze wel periodiek worden geëvalueerd. Deze leden vragen voorts of ik kan toelichten wat ik bedoel met forfaits die zich onderscheiden van fiscale regelingen door de doelmatige heffingswijze. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan bevestigen dat in het persbericht van de ARK wel degelijk een aanbeveling is opgenomen, namelijk om de forfaits periodiek te toetsen. Deze leden vragen op welke wijze het kabinet invulling geeft aan deze aanbeveling en hoe ik sta tegenover het idee van periodieke quickscans, uitgaande van de door de ARK geopperde vragen. De leden van de fractie van het CDA vragen welke forfaits wel zijn onderzocht en wat daarvan de uitkomsten waren. Het kabinet is de ARK erkentelijk voor de gemaakte inventarisatie welke forfaits er in het belastingrecht zijn met daarbij een duiding van de aard van die forfaits. Er zijn tal van manieren om het belastingstelsel te bezien, dit is er één van. Zowel in het rapport als het persbericht worden geen expliciete aanbevelingen gedaan. Het belang van periodieke toetsing wordt wel benadrukt. Het kabinet onderschrijft het belang van het onderbouwen en accuraat houden van de hoogte van de forfaits. De invoering van een forfait verdient onderbouwing, met betrekking tot de verwachte doelmatigheids-winst in verhouding tot andere effecten. Het niet invoeren van een forfait is echter evengoed een beleidskeuze in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid. Aangezien het praktisch onuitvoerbaar is om elke wetsbepaling periodiek te evalueren, bepleit ik een pragmatische aanpak, waarbij de nadruk ligt op het actueel houden van de forfaits. De opvatting van de ARK dat alle forfaits onder de evaluatieverplichting vallen, deel ik niet. De evaluatieverplichting op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek ziet op de verplichting om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid periodiek te onderzoeken. Forfaits zijn bedoeld om een doelmatige belastingheffing mogelijk te maken, maar zijn op zichzelf geen instrumenten van het beleid. Er zijn forfaits die wel het karakter hebben van een fiscale regeling zoals die zijn opgenomen in bijlage 9 en 10 van de Miljoenennota (Kamerstuk 35 300, nrs. 1 en 2), aangezien deze ook een beleidsdoel hebben zoals verduurzaming of stimuleren van ondernemerschap. Deze worden wel geëvalueerd. Dit betreft bijvoorbeeld de tonnageregeling en de verlaagde bijtelling voor de auto van de zaak. De uitkomsten van deze onderzoeken hebben niet zo zeer betrekking op het forfaitaire karakter van de regelingen, maar op beleidsrelevante aspecten, zoals de effectiviteit. Periodiek worden ook belastingwetten of het belastingstelsel als geheel geëvalueerd, zoals in het verleden in de rapporten van de commissie Van Dijkhuizen of Van Weeghel. De herziening van de forfaits in box 3 in 2017 en de verdere aanpassing van box 3 waarvan de contouren in de brief van mijn

ambtsvoorganger van 6 september 2019¹ zijn ontvouwd, zijn daar voorbeelden van. Zoals toegezegd, zal ik een onderzoek doen om te achterhalen welke forfaits in het belastingstelsel voor actualisatie in aanmerking komen en de Kamer hierover informeren. Hierbij zal ik gebruik maken van de genoemde vragen van de Rekenkamer. Afhankelijk van de uitkomsten kan vervolgens een periodieke quickscan overwogen worden. Bij forfaits die jaarlijks geïndexeerd worden ligt een periodieke quickscan niet voor de hand. Een overzicht van alle forfaits binnen het hele domein van de rijksoverheid valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Hoofdstuk 1: aanleiding, context en opzet onderzoek

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik de door de ARK gehanteerde definitie van een forfait onderschrijf. De ARK gebruikt als definitie van een forfait: «een regeling die een vaste waarde toekent aan een genoten voordeel of geleden nadeel. Deze vaste waarde komt of kan komen in de plaats van het werkelijke voordeel of nadeel». Deze definitie sluit aan bij de door de Vereniging voor Belastingwetenschap gehanteerde definitie van een forfait. Dit lijkt me dan ook een alleszins adequate definitie van een forfait hoewel ook andere definities denkbaar zouden zijn. Inherent aan elke definitie is dat deze een afbakening kent. Zo wijst de ARK er terecht op dat sommige grenzen in de belastingwetgeving in het spraakgebruik ook als forfaits worden aangeduid, maar dat is geen reden om deze ook als forfaits te beschouwen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan toelichten waarom de ARK in 2017 een onderzoek is gestart naar de forfaits in het belastingstelsel. De ARK heeft de aanleiding voor dit onderzoek toegelicht in haar rapport (p. 8). Het betreft een vervolg op het eerdere onderzoek naar belastingverlichtende regelingen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Staatssecretaris kan aangeven hoe de doelmatigheid van de keuzeforfaits en de weerlegbare forfaits in de praktijk ervaren wordt door de Belastingdienst. Keuzeforfaits en weerlegbare forfaits maken de uitvoering voor Belastingdienst en belastingplichtige doelmatiger ten opzichte van het altijd moeten hanteren van de werkelijke waarden. Het gaat vaak om regelingen waarbij het administratief heel bewerkelijk is om alle werkelijke gegevens vast te leggen, maar waarbij de wetgever wel de mogelijkheid open heeft willen houden deze werkelijke gegevens te hanteren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de 30%-regeling en de artiesten/beroepssportersregeling. Het is voor Belastingdienst en belastingplichtige dan ook doelmatig dat de mogelijkheid er is zich te beroepen op het forfait in het geval van een keuzeforfait en dat het forfait de standaard is in het geval van een weerlegbaar forfait. Dit scheelt hen immers veel administratief werk. Dit voordeel blijkt dan ook uit, bijvoorbeeld, de evaluatie van de 30%-regeling.² Voor degene die zich op de werkelijke gegevens wil beroepen is er echter geen administratief voordeel. Deze persoon moet, om zich te beroepen op het meerdere boven het forfait, alsnog de gehele administratieve last dragen. Keuzeforfaits en weerlegbare forfaits zijn dus doelmatiger dan géén forfait maar minder doelmatig dan een verplicht forfait.

¹ Kamerstuk 35 026, nr. 74.

² Kamerstuk 34 552, nr. 84.

Hoofdstuk 2: forfaits in het Nederlandse belastingstelsel

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik in kan gaan op de definitie doelmatig in relatie tot het niet evalueren van de forfaits. Ze vragen of de huidige forfaits de beoogde beleids- en doelmatigheidsdoelstellingen bereiken. De leden van de fractie van de SP vragen hoe ik ertegen aankijk dat enerzijds forfaits zijn ontstaan om de belasting doelmatiger te maken, maar dat er anderzijds niet geëvalueerd wordt of die beoogde bedoeling ook gehaald is met de invoering van het forfait. Het hanteren van een forfait is eenvoudiger dan het bepalen van de werkelijke waarde van een object van heffing. Wanneer de werkelijke waarde niet bepaald kan worden (zoals bij het eigenwoningforfait), kan een forfait zelfs het enige alternatief zijn. Forfaits dragen altijd bij aan de doelmatigheid van de belastingheffing, waarbij de mate waarin kan verschillen. Er is geen absolute maatstaf waaraan de doelmatigheid wordt afgemeten.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik kan ingaan op de opmerking van de Rekenkamer dat keuzeforfaits en weerlegbare forfaits administratief bewerkelijker lijken. Deze leden vragen op basis waarvan het onderscheid wordt gemaakt tussen een forfait, een keuzeforfait en een weerlegbaar forfait en wat de voordelen en nadelen van de verschillende opties zijn. Het klopt dat een keuzeforfait of een weerlegbaar forfait administratief bewerkelijker is dan een «gewoon» forfait. De functie van een forfait is de uitvoering en handhaving van een regeling in de praktijk te vergemakkelijken. Een forfait is met andere woorden ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen. Zonder forfaits is de belastingwetgeving niet (goed) uitvoerbaar. Inherent aan een forfait is dat met verschillen op individueel niveau geen rekening wordt gehouden. Indien een forfait al te zeer gaat afwijken van de feitelijke situatie kan dat tot gevolg hebben dat het forfait niet meer als rechtvaardig wordt ervaren. Het is dan ook noodzakelijk om een goede balans te vinden tussen de doelmatigheid en rechtvaardigheid wanneer een forfait wordt geïntroduceerd. Daarbij is een belangrijke vraag hoe hoog een forfait moet worden vastgesteld en in welke situaties het forfait van toepassing is. In theorie zou de hoogte van het forfait zodanig moeten worden vastgesteld dat deze uitkomt op de mediaan van de werkelijke waarden. In de praktijk wordt de hoogte van het forfait naar redelijkheid bepaald op basis van de beschikbare gegevens. Ook het evenwicht qua fiscale behandeling van andere situaties speelt daarbij mee. Het is onder meer afhankelijk van de variaties in de praktijk en het aantal gevallen of het wenselijk is om een weerlegbaar forfait of keuzeforfait in te voeren. Het invoeren van een weerlegbaar forfait of een keuzeforfait kan de rechtvaardigheid en daarmee ook de aanvaardbaarheid van het forfait vergroten. Een forfait kan als een «weerlegbaar forfait» worden gedefinieerd, overeenkomstig het rapport van de ARK, wanneer de belastingplichtige of de inspecteur in plaats van het forfait het werkelijke voordeel of nadeel kan toepassen of juist in plaats van het werkelijke voordeel of nadeel een forfait kan toepassen indien aan nadere voorwaarden is voldaan. Kenmerkend voor een weerlegbaar forfait is dat de belastingplichtige of de inspecteur bewijs moet leveren dat aan de nadere voorwaarden is voldaan. Daarbij kan de zwaarte van de bewijslast nog verschillen tussen doen blijken, dat is overtuigend aantonen, en aannemelijk maken. Een forfait kan overeenkomstig het rapport van de ARK worden gedefinieerd als een «keuzeforfait» wanneer het forfait alleen van toepassing is als de belastingplichtige daarvoor kiest. De belastingplichtige heeft daarmee de keus om belasting te laten heffen op basis van het werkelijke voordeel of nadeel, of belasting te laten heffen op basis van forfaitaire bedragen of percentages. Voor de belastingplichtige zijn het twee gelijkwaardige opties die, zonder aanvullende voorwaarden, kunnen worden gekozen. Anders dan bij het

weerlegbare forfait speelt bij een keuzeforfait de bewijslast niet. Een weerlegbaar forfait en een keuzeforfait hebben beide als bezwaar dat deze leiden tot meer regelgeving, hogere administratieve lasten en hogere uitvoeringslasten/handhavingslasten voor de Belastingdienst. Een voorbeeld van een weerlegbaar forfait is de bijtelling voor de voor privégebruik ter beschikking gestelde auto van de zaak. Het is ondoenlijk om de werkelijke hoogte van dit voordeel in natura op individuele basis vast te stellen. Daarom is ervoor gekozen om deze inkomsten in natura te belasten via het autokostenforfait, dat een bepaald percentage van de catalogusprijs van de auto is. Deze forfaitaire vaststelling van het voordeel is voor werkgever, werknemer en Belastingdienst eenvoudiger dan het bijtellen van het werkelijke voordeel. Alleen voor situaties waarin een auto van de zaak niet meer dan 500 kilometer voor privédoelen wordt gebruikt, is de bijtelling een weerlegbaar forfait.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik kan bevestigen dat de forfaits een belangrijk onderdeel zijn van het bouwstenenonderzoek naar vereenvoudiging van het belastingstelsel. Deze leden vragen of ik de mening deel dat bij de vereenvoudiging van het belastingstelsel doelmatigheid, rechtvaardigheid en transparantie belangrijke uitgangspunten zijn. Doelmatigheid, rechtvaardigheid en transparantie zijn inderdaad belangrijke uitgangspunten bij vereenvoudiging van het belastingstelsel. Bij het bouwstenenonderzoek zullen beleidsopties onder andere op deze aspecten getoetst worden. Het gebruik van forfaitaire regelingen kan een element zijn dat bijdraagt aan vereenvoudiging.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik het gegeven deel dat, als een forfait niet de werkelijkheid benadert, dit zal leiden tot veel bezwaren en beroepsprocedures, zoals we gezien hebben bij de vermogensrendementsheffing. Zij vragen of ik de mening deel dat bij aanpassingen van forfaits niet alleen gekeken dient te worden naar de gewijzigde inkomsten, maar ook naar de kosten van de Belastingdienst voor bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures. De Belastingdienst beoordeelt nieuwe wetgeving, en wijzigingen in bestaande wetgeving, door middel van een uitvoeringstoets. Daarin is het mogelijk dat elementen uit de nieuwe wetgeving die voor belastingplichtigen moeilijk te begrijpen zullen zijn of die niet nauw aansluiten bij de door de belastingplichtige ervaren werkelijkheid, tot specifieke aandachtspunten leiden. Een forfait dat voor een deel van de belastingplichtigen niet aansluit op hun rechtvaardigheidsbeleving zal leiden tot aanvullende impact bij het toetsonderdeel klantinteractie, vanwege meer telefonie en ander klantcontact. Daarnaast is er aanvullende impact bij het toetsonderdeel toezicht en handhaving, in verband met extra toezicht voor personen die het forfait proberen te omzeilen en vanwege extra bezwaarbehandeling. Wanneer de verwachte impact groot is, wordt deze aanvullende inzet ook geraamd en in de toets in beeld gebracht. Ik deel dus inderdaad de mening dat de uitvoeringsimpact meegewogen moet worden bij het bepalen of veranderen van forfaits.

De leden van de fractie van de VVD noemen een voorbeeld in het rapport waarbij voor de inkomstenbelasting wel rekening wordt gehouden met de verschillende levensverwachting van mannen en vrouwen en bij de schenk- en erfbelasting niet. Deze leden vragen naar het doel van de wetgever met dit verschil, of dit verschil naar mijn mening te rechtvaardigen is en zo ja, op welke argumenten. Zoals mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd, wordt onderzocht welke van de door de ARK genoemde forfaits voor actualisatie in aanmerking kunnen komen en informeer ik uw Kamer over de uitkomsten hiervan in het eerste kwartaal van 2020. Daarbij zal ik ook ingaan op deze vragen.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de variabelen die aan een aantal forfaits ten grondslag liggen zoals bijvoorbeeld de levensverwachting en rentevoet grote wijzigingen hebben ondergaan. Zij vragen of ik bereid ben inzichtelijk te maken wat de ontwikkelingen de afgelopen jaren zijn geweest en wat de consequenties zijn voor de mensen die hiermee te maken hebben. Zoals hiervoor is aangegeven, zou de hoogte van een forfait in theorie zodanig moeten worden vastgesteld dat deze uitkomt op de mediaan van de werkelijke waarden. Indien de levensverwachting een relevante variabele voor de hoogte van het forfait is, en sprake is van een hogere (statistische) levensverwachting, heeft dat gevolgen voor de werkelijke waarde van genotsrechten en periodieke uitkeringen. Een lagere rentestand leidt er, ceteris paribus, toe dat de waarde van deze genotsrechten en periodieke uitkeringen in werkelijkheid afneemt voor de genietter. Het voorgaande geldt bijvoorbeeld voor de waardering van de genotsrechten en periodieke uitkeringen in de inkomstenbelasting en in de schenk- en erfbelasting. Het is duidelijk dat de forfaitaire waardering voor deze situaties actualisatie behoeft. Hierop zal ik nader ingaan in de voor het eerste kwartaal van 2020 toegezegde brief. Zoals mijn ambtsvoorganger in de bestuurlijke reactie op het onderzoek van de ARK heeft toegezegd, wordt onderzocht welke van de door de ARK genoemde forfaits voor actualisatie in aanmerking kunnen komen en informeer ik uw Kamer over de uitkomsten hiervan in het eerste kwartaal van 2020.

Voorts vragen deze leden of ik het met hen eens ben dat forfaits consistent moeten zijn en dat daarmee een eerlijker systeem ontstaat en zo nee, waarom niet. Ook vragen deze leden een overzicht te geven van de inconsistente forfaits. De leden van de fractie van D66 vragen op welke manier het kabinet bij het evalueren en actualiseren van forfaits de onderlinge samenhang met andere forfaits beoordeelt, onder andere om te borgen dat de onderliggende aannames en argumentatie consistent zijn. Uiteraard streef ik naar zoveel mogelijk consistentie in belastingwet- en regelgeving. Dat geldt ook voor de 48 forfaits in de 17 onderzochte rijksbelastingwetten die de ARK heeft genoemd. Consistentie kan bijdragen aan een betere begripelijkheid, juridische houdbaarheid, eenvoud en uitvoerbaarheid. Anderzijds kunnen er goede redenen zijn om te kiezen voor verschillende begrippen en definities. Ik noem als voorbeeld het partnerbegrip dat niet alleen voor verschillende belastingwetten verschillend is maar ook daarbuiten. Met het voorgaande wil ik aangeven dat er ook bij de forfaits in de verschillende belastingwetten goede redenen kunnen zijn voor verschillen in de achterliggende variabelen. Indien sprake is van dergelijke verschillen, moeten deze idealiter wel worden toegelicht. Bij elke mogelijke aanpassing in de belastingwet- en regelgeving wordt nagedacht of die mogelijke aanpassing relevant kan zijn voor andere bepalingen in dezelfde belastingwet- of regelgeving of voor bepalingen in andere belastingwet- en regelgeving. Dit is niet anders waar het gaat om forfaits.

De leden van de fractie van het CDA vragen de Staatssecretaris of bij het in kaart brengen van mogelijke aanpassingen van box 3 en de uitvoerbaarheid daarvan ook rekening wordt gehouden met het feit dat het huidige forfait van box 3 niet uitvoerbaar is. In de Kamerbrief «Aanpassing box 3» van 6 september 2019³ heb ik de contouren geschetst van een nieuw box 3-stelsel, waarin belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet worden gekomen. Bij het tot stand komen van dit voorstel zijn uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van het stelsel belangrijke aspecten geweest. Ook bij de uitwerking van het wetsvoorstel tot aanpassing van box 3 zijn deze aspecten van belang. Net als in het

³ Kamerstuk 35 026, nr. 74.

huidige stelsel van box 3, zullen ook in het nieuwe stelsel de forfaitaire rendementen over spaargeld en over beleggingen worden gebaseerd op werkelijke rendementen.

De leden van de fractie van D66 vragen per wanneer de forfaits die al sinds 2010 niet meer zijn geëvalueerd worden geactualiseerd. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd te inventariseren welke forfaits voor actualisatie in aanmerking komen en de Kamer hierover te informeren in het eerste kwartaal van 2020. In het tweede kwartaal zal ik de Kamer informeren welke mogelijkheden er zijn voor actualisatie van forfaits en per wanneer.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre en op welke manier andere landen gebruikmaken van forfaits. Voorts vragen deze leden of 48 forfaits in 17 belastingwetten gangbaar, veel of weinig is. Ik heb geen zicht op het gebruik van forfaits in andere landen, maar wat andere landen doen is hier wat mij betreft ook minder relevant. Van belang is of de forfaits in de belastingwet- en regelgeving hun functie om die wet- en regelgeving beter uitvoerbaar te maken, nog steeds goed vervullen in relatie tot de gewenste rechtvaardigheid.

De leden van de fractie van D66 vragen welke mogelijkheden digitalisering biedt in de context van forfaits en of verbeterde toegang tot informatie, uiteraard met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming, aanleiding zou kunnen geven tot verminderd gebruik van forfaits. Wanneer gegevens betrouwbaar voor de Belastingdienst beschikbaar (kunnen) komen die voldoende dekkend zijn om een bestaand forfait overbodig te maken, verdient dit de voorkeur. Bij bestaande forfaits zal dit in de praktijk niet snel mogelijk zijn. Bijvoorbeeld in het geval van de technische staat van een voertuig (BPM), de levensverwachting van een individu (waardering periodieke uitkeringen) en kosten gemaakt door belastingplichtige is niet goed denkbaar dat de werkelijke gegevens kunnen worden ingewonnen. Toch kunnen zich kansen voordoen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wie ervan profiteren dat omvangrijke afwijkingen van het werkelijk genoten rendement in box 3 bij individuele belastingplichtigen niet in aanmerking worden genomen. Ook vragen deze leden naar de gedeerde inkomsten van de belastingplichtigen die de afgelopen jaren de hoogste rendementen hebben gehaald, het aantal belastingplichtigen dat een rendement had van (ver) boven 4%-5% en de bijdrage van dit forfaitaire systeem aan de toename van de vermogensongelijkheid in de afgelopen tijd. De Belastingdienst heeft geen gegevens over de werkelijke rendementen over vermogens in box 3. Alleen de omvang van het vermogen op peildatum 1 januari van de afgelopen jaren is bekend op basis van de ingediende aangiftes. Daardoor is het ook niet mogelijk om vast te stellen wie een hoger werkelijk rendement heeft behaald dan het forfaitaire rendement en wie een lager werkelijk rendement heeft behaald. Het is daarom niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre het forfaitaire stelsel bijdraagt aan (het tegengaan van) vermogensongelijkheid.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het ministerie geen zicht had op welke forfaits er bestaan en hoe voor de toekomst wordt voorkomen dat er wederom een blinde vlek ontstaat voor een onderdeel van het beleid. De typering van «blinde vlek» deel ik niet. Elke wetsbepaling bevat een keuze om al dan niet een forfait toe te passen. Daarmee is in wezen de wet zelf het overzicht. Volgens deze benadering is elke afzonderlijke wetsbepaling een vorm van beleid, die afzonderlijk geëvalueerd zou moeten worden. Naar de mening van het kabinet schrijft de

wet dit niet voor. Het kabinet volgt een pragmatische benadering welke regelingen worden geëvalueerd.

De leden van de fractie van de SP vragen om een overzicht van de redenen van invoering van ieder afzonderlijk forfait, het financiële beslag ervan, de reikwijdte en een oordeel of het forfait nog noodzakelijk is. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd te inventariseren welke forfaits voor actualisatie in aanmerking komen en de Kamer hierover te informeren in het eerste kwartaal van 2020. Wat betreft het financiële beslag merk ik op dat er geen financieel beslag is als forfaits de werkelijkheid benaderen. Forfaits die naast doelmatigheid ook een beleidsmatig doel hebben, vallen in de categorie «fiscale regelingen». Het financiële beslag van die regelingen is opgenomen in bijlage 9 van de Miljoenennota.

Hoofdstuk 3: reactie van Staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer

De leden van de fractie van de VVD vragen wat ik ermee bedoel dat het forfaitoverzicht een bijdrage kan leveren aan het debat over de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Wanneer het debat wordt gevoerd over vereenvoudiging, speelt de uitruil tussen eenvoud en eerlijkheid een rol. Het rapport van de Rekenkamer biedt wat betreft de forfaits een overzicht van dit soort uitruilen. Dit kan helpen wanneer wordt nagedacht over opties tot vereenvoudiging, zoals het introduceren van een forfait.