

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2021-0000123770

Uw brief (kenmerk)

Datum 25 juni 2021
Betreft Beantwoording SO Betere werkwijze Belastingplan

Geachte voorzitter,

Op 16 april 2021 heb ik de Kamerbrief *Betere werkwijze Belastingplan* aan uw Kamer gestuurd.¹ In deze Kamerbrief beschrijf ik – op basis van mijn ervaring met het proces Belastingplan - een aantal suggesties om fiscale wetgeving in de toekomst meer te kunnen spreiden en die daarmee voor verlichting van de druk op het najaar zou kunnen zorgen. Deze suggesties bestaan voor een belangrijk deel uit mogelijkheden die een volgend kabinet zou kunnen benutten om het besluitvormingsproces omtrent de totstandkoming en de planning van fiscale wetgeving anders vorm te geven. Naar aanleiding van deze brief heeft uw Kamer een aantal schriftelijke vragen gesteld. De antwoorden op deze vragen zijn bijgevoegd bij deze brief.

Naast deze suggesties heb ik gezocht naar mogelijkheden om al op kortere termijn, ten behoeve van de behandeling van het pakket Belastingplan 2022, maatregelen te treffen die de Kamer meer transparantie en meer inzicht bieden in de totstandkoming van de fiscale wetsvoorstellen. Dit kan bijdragen aan een meer zorgvuldige invulling van de controlerende taak van de Tweede Kamer en de parlementaire behandeling van de fiscale wetsvoorstellen ten goede komen.

Het kabinet treft daarom in het kader van het Belastingplan 2022 de volgende maatregelen:

1. De beleidsmatige keuzes onderliggend aan de wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan worden gelijktijdig met het indienen van het pakket aan de Tweede Kamer verstrekt;
2. Een overzicht van de maatregelen in het pakket Belastingplan 2022 wordt als bijlage bij deze Kamerbrief gevoegd.

Daarnaast ga ik in op de wens van de Tweede Kamer om het pakket Belastingplan 2022 enkele dagen voor Prinsjesdag onder embargo aan de Tweede Kamer te verstrekken.

Open overheid

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 85.

Op 10 mei 2021 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's gestuurd.² Als gevolg van deze beleidslijn wordt per 1 juni 2021 gestart met het openbaar maken van de onderliggende beslisnota's in de categorieën wetgeving en beleidsvorming. Het Belastingplan is hier in deze beleidslijn vooralsnog van uitgezonderd. Om al op korte termijn meer transparantie over de besluitvorming met betrekking tot fiscale wetgeving te verstrekken heb ik, vooruitlopende op deze beleidslijn, besloten om de beleidsmatige keuzes onderliggend aan de wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan aan uw Kamer te verstrekken.

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2021-0000123770

Overzicht maatregelen in het pakket Belastingplan 2022

Bijgaand treft uw Kamer net als afgelopen jaar een voorlopig overzicht van de voorgenomen fiscale maatregelen van het pakket Belastingplan 2022. Dit overzicht biedt uw Kamer alvast inzicht in de onderwerpen die in het najaar behandeld zullen worden en komt de parlementaire behandeling ten goede.

Onder embargo verstrekken Belastingplan

De vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer heeft meermalen gevraagd om naast de Miljoenennota en begrotingswetten ook het pakket Belastingplan onder embargo aan de Tweede Kamer te verstrekken. In een brief van mijn ambtsvoorganger³ en laatstelijk bij brief van de minister-president d.d. 5 september 2019 is gereageerd met de redenen waarom hiertoe niet is overgegaan.⁴ Ook in het bijgevoegde schriftelijk overleg wordt hiernaar door diverse fracties gevraagd.

Een belangrijke reden is dat de wetsvoorstellen die behoren tot het pakket Belastingplan verschillen van begrotingswetten. Wetsvoorstellen worden bij uw Kamer aanhangig gemaakt door middel van de indiening door of vanwege de Koning. De begrotingswetten worden op grond van de Grondwet en Comptabiliteitswet 2016 op de derde dinsdag van september thans vanwege de Koning, door de Minister van Financiën, ingediend bij de Tweede Kamer.⁵ Alle andere wetsvoorstellen worden door de Koning, bij Koninklijke Boodschap, bij de Tweede Kamer ingediend. Om die reden is aangegeven dat het niet passend werd geacht wanneer de eerstverantwoordelijke bewindspersoon – voordat de Koning een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indient – het conceptwetsvoorstel onder embargo aan de Tweede Kamer verstrekt.

Daarnaast zijn er enkele andere redenen waarom in voorgaande jaren niet is overgegaan tot een embargoregeling. Dat betreft dan bijvoorbeeld de mogelijkheid dat het pakket Belastingplan koersgevoelige informatie bevat of onderdelen die met terugwerkende kracht in werking treden. Tot slot kan het zo zijn dat er aanvullende tijdsdruk ontstaat bij het vormgeven en intern controleren van de wetgeving. Dat vergroot wellicht de kans op omissies.

Tegelijkertijd heb ik, mede op verzoek van de Tweede Kamer, gezocht naar mogelijkheden om de behandeling van het Belastingplan te verbeteren. De behandeling van het pakket Belastingplan door de Tweede Kamer geschiedt

² Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 56, bijlage.

³ Kamerstukken II 2018/19, 30539, nr.18.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30539, nr. 19.

⁵ Artikel 105, tweede lid, Grondwet en artikel 2.23, tweede lid, Comptabiliteitswet 2016.

jaarlijks in een zeer hoog tempo. Indien het pakket Belastingplan onder embargo, gelijktijdig met de begrotingswetten, enkele dagen voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer kan worden verstrekt, heeft het parlement enkele dagen meer tijd om de wetgeving te bestuderen. Dit kan de parlementaire behandeling van de fiscale wetgeving ten goede komen. Om die reden heb ik begrip voor de wens van de Tweede Kamer. Ik acht het daarom van belang om hierover nader met uw Kamer van gedachten te wisselen. Het aankomende Commissiedebat Belastingen van 30 juni a.s. lijkt hiervoor een geschikte gelegenheid.

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2021-0000123770

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

J.A. Vijlbrief

De leden van de fractie van D66 vragen of het voorliggende voorstel besluitvorming ten aanzien van maatschappelijke problemen vervroegt, of dit leidt tot een dunner Belastingplan en op welke wijze dit voorstel ook daadwerkelijk door de politiek in de praktijk kan worden gebracht. Tevens vragen de leden van de fractie van D66 wat op dit moment eerdere politieke besluitvorming van meer structurele fiscale maatregelen belemmert. De leden van de fractie van het CDA vragen te schetsen wat het in het voorjaar op hoofdlijnen over de lasten besluiten betekent voor de planning van wetgeving. Daarnaast vragen deze leden wanneer de voorjaarsbesluitvorming plaatsvindt en op welke wijze de beoordeling van wetgeving door de Raad van State past in deze planning. Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA wanneer de wetgeving bij de Tweede Kamer kan worden ingediend en hoe de planning voor behandeling er dan bijvoorbeeld uitziet. Tot slot vragen de leden van de fractie van het CDA wat het voor de behandeling van dergelijke wetten zou betekenen dat eventueel later in het jaar, in augustus, de precieze maatvoering zou worden vastgesteld op basis van de concept-MEV en of de staatssecretaris kan aangeven welke aanpassingen hebben plaatsgevonden aan het Belastingplan 2021 naar aanleiding van de concept-MEV. Daarnaast vragen zij hoeveel aanvullingen de afgelopen kabinetsperiode uit de augustusbesluitvorming zijn gekomen en hoeveel maatregelen reeds langere tijd in voorbereiding waren. De leden van de fractie van de SP vragen of het klopt dat de staatssecretaris voornemens is om wetsvoorstellen die vooral tot doel hebben het belastingstelsel te wijzigen, in het voorjaar in te dienen en wetsvoorstellen die vooral tot doel hebben om de koopkracht te beïnvloeden, in het najaar, zodat de wetsvoorstellen meer worden verspreid over het jaar. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet bereid is om wetsvoorstellen die onderdeel van het pakket Belastingplan zijn, op het moment dat deze af zijn naar de Kamer te sturen.

Om zo helder en precies mogelijk op de vragen van de leden van de fracties van D66, CDA, SP en GroenLinks in te kunnen gaan, wil ik graag eerst kort samenvatten met welke drie oplossingsrichtingen tot meer spreading van fiscale wetgeving gekomen kan worden. Daarbij geldt dat geen van de oplossingsrichtingen de problematiek volledig wegneemt, maar in samenhang wel kan leiden tot een meer zorgvuldige totstandkoming en parlementaire behandeling van deze wetgeving. Vervolgens beantwoord ik de gestelde vragen.

De volgende drie oplossingsrichtingen kunnen tot een verbetering van spreading van fiscale wetgeving leiden:

- 1) De beleidsmatig meest ingrijpende en voorzienbare wetsvoorstellen worden verspreid over de kabinetsperiode als zelfstandig wetsvoorstel met een eigen regulier wetgevingstraject ingediend, conform de motie Nijboer.¹ Mijn voorstel voor het opstellen van een meerjarige fiscale kalender maakt de planning van fiscale wetsvoorstellen inzichtelijker voor het parlement en kan daarmee bijdragen aan een betere spreading van wetsvoorstellen over de jaren. Het is belangrijk om hierover in de formatie al afspraken over te maken.
- 2) Beleidsmatig meer technische en kleinere fiscale wijzigingen worden ieder jaar opgenomen in een Fiscale verzamelwet, die als zelfstandig wetsvoorstel met een eigen regulier wetgevingstraject in het voorjaar wordt ingediend.

¹ Kamerstuk 35026, nr. 51.

- 3) In het voorjaar op hoofdlijnen over de lastenkant van de begroting te besluiten. Bij dit besluitvormingsmoment kunnen afspraken worden gemaakt om nieuwe, maatschappelijke problemen op te lossen. Bij wetsvoorstellen die dan geen budgettaire samenhang hebben of niet noodzakelijk met ingang van het opvolgende jaar in werking moeten treden, geldt dat zij als zelfstandig wetstraject met een eigen regulier wetgevingstraject worden ingediend. Bij wetsvoorstellen die wel budgettaire samenhang hebben met de lastenkant van de begroting voor het volgende jaar en/of het volgende jaar in werking moeten treden, geldt dat door dit besluitvormingsmoment te vervroegen, gedurende het jaar meer ruimte ontstaat om deze wetgeving zorgvuldiger te behandelen. Tijdens de augustusbesluitvorming kan de precieze maatvoering van de wetsvoorstellen met budgettaire samenhang op basis van de meest recente economische cijfers vastgesteld worden.

De vragen van de leden van de fracties van D66, GroenLinks, CDA en SP betreffen vooral het naar voren halen van het op hoofdlijnen besluiten over de lastenkant van de begroting naar het voorjaar (oplossingsrichting drie). Daarom is het behulpzaam om te schetsen waarom de besluitvorming in augustus is ontstaan en ook in de toekomst noodzakelijk blijft. Dit besluitvormingsmoment komt onder meer voort uit het feit dat het Centraal Planbureau (CPB) medio augustus de zogenoemde concept-Macro-Economische Verkenning (de concept-MEV) opstelt. De concept-MEV geeft inzicht in de economische ontwikkelingen, lastenontwikkeling – inclusief koopkrachtverwachtingen - en de ontwikkeling van de zorgpremies van het jaar erna. Het kabinet gebruikt dit moment om de begrotingen voor het komende jaar af te ronden en kan besloten worden tot aanpassingen in (fiscale) wetgeving. Het afgelopen jaar is, net zoals in eerder jaren, op basis van de concept-MEV bepaald of er aanpassingen nodig zijn in het lastenbeeld. Hierbij is bijvoorbeeld besloten om de ouderenkorting te verhogen. Daarnaast is er in de afgelopen augustusbesluitvorming besloten tot een aantal maatregelen op basis van adviezen uit de rapporten van de Commissie Ter Haar en commissie Borstlap die in 2020 zijn verschenen. Ook zijn er stappen gezet om het voor starters makkelijker te maken om een huis te kopen via de overdrachtsbelasting en zijn er een aantal aanpassingen aan box 3 gedaan. In de bijlage bij de Miljoennota (hoofdstuk inkomstenkader) wordt jaarlijks een toelichting gegeven op de lastenbesluitvorming van dat jaar, waarbij ook een overzicht staat van maatregelen die voortvloeien uit de augustusbesluitvorming.²

De leden van de fractie van het CDA hebben ook voor andere jaren dan 2020 gevraagd naar maatregelen die voortkomen uit de besluitvorming in augustus. Maatregelen uit de augustusbesluitvorming 2018 die in het Belastingplan 2019 zijn beland zijn onder andere de volgende maatregelen: aanpassing van het box 2-tarief, verlagen tarief verhuurderheffing, aanpassing van het tarief in de vennootschapsbelasting, aanpassingen in de algemene heffingskorting en een schuif in de gefaseerde overgang naar het tweeschijvenstelsel. Maatregelen uit de augustusbesluitvorming 2019 die in het Belastingplan 2020 zijn beland zijn onder andere de volgende maatregelen: snellere invoering van het tweeschijvenstelsel, aanpassingen in de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, aanpassing van het tarief eerste schijf, afbouw van

² Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 2, p. 52 en verder.

de zelfstandigenaftrek, aanpassing van het tarief en de afschaffing van de betalingskorting in de vennootschapsbelasting en het verlagen van het tarief van de verhuurderheffing. De overige wijzigingen in deze Belastingplannen waren al langer in voorbereiding. Voor een uitgebreidere toelichting op de lastenbesluitvorming verwijs ik zoals gezegd graag door naar bijlagen Miljoenennota, hoofdstuk inkomstenkader.³

Ook bij mijn voorstel om in het voorjaar op hoofdlijnen over de lastenkant te besluiten blijft het moment in augustus nodig om met de meest recente economische cijfers de puntjes op de i te zetten. Aanleiding hiervoor kan het meest recente koopkrachtbeeld zijn of de noodzaak tot het sluiten van het inkomstenkader. De afgelopen jaren werd in augustus ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om maatschappelijke problemen aan te pakken. Hierbij speelt mee dat de diverse fiscale maatregelen budgettaire samenhang kennen en nodig zijn om de begroting sluitend te krijgen. Er is geen formele belemmering om deze besluitvorming eerder in het jaar te laten plaatsvinden. Daarom zie ik een duidelijke meerwaarde in de suggestie van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte om al in het voorjaar, grofweg in maart en april, op hoofdlijnen over de lasten te besluiten. Hierdoor kunnen de keuzes voor de meer structurele fiscale maatregelen om maatschappelijke problemen op te lossen al in het voorjaar gemaakt worden. Zoals hierboven beschreven kunnen de structurele fiscale maatregelen zonder budgettaire samenhang met de rest van de maatregelen of zonder gewenste inwerkingtredingsdatum van het opvolgende jaar als afzonderlijke wetsvoorstellen met een eigen, regulier wetstraject ingediend worden. Dit leidt tot minder fiscale maatregelen in het pakket Belastingplan.

Voor wetsvoorstellen met budgettaire samenhang met andere fiscale maatregelen geldt dat de besluitvorming in augustus dient om de precieze maatvoering van maatregelen op basis van de meest recente economische cijfers en het meest actuele beeld van het inkomstenkader te bepalen. Hierbij is het dus wel van belang dat de besluitvorming in augustus zich zoveel mogelijk beperkt tot de gebruikelijke fiscale parameters. Dit proces betekent dat deze wetsvoorstellen niet eerder worden ingediend dan Prinsjesdag, maar er wel meer tijd beschikbaar is om de wetgeving zorgvuldig uit te werken en te wegen op uitvoeringsaspecten. Ook is er meer tijd voor informeel overleg met de Raad van State, zodat zij zich gedurende de zeer korte tijd voor het spoedadvies voor Prinsjesdag meer kunnen richten op de nieuwe elementen in de wetgeving.

Voor wetsvoorstellen zonder budgettaire samenhang met andere fiscale maatregelen, maar met een inwerkingtredingsdatum van het opvolgende jaar, geldt dat zij vaak reeds voor de besluitvorming grotendeels uitgewerkt kunnen zijn en de Raad van State vrij vlot na de besluitvorming om advies kan worden gevraagd. In een zeer grofmazige planning die uiteraard geen rekening kan houden met specifieke omstandigheden zou dat moment begin mei kunnen liggen. Hoewel dit bij een reguliere adviestertermijn van ongeveer drie maanden niet tot een indiening van de wetsvoorstellen leidt die veel eerder dan Prinsjesdag is, wordt hierdoor de kwaliteit van de wetgeving wel verbeterd. Ook zou het bij overleg tussen het kabinet en de Raad van State in bepaalde gevallen mogelijk kunnen zijn om de adviestertermijn te verkorten. Daardoor zou een deel

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 34 en verder en Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 2, p. 30 en verder.

van de parlementaire behandeling, bijvoorbeeld de inbreng voor het verslag en de daaruit volgende nota naar aanleiding van het verslag, wellicht voor het zomerreces kunnen plaatsvinden. Hoewel een deel van de parlementaire behandeling in het vervolg dan kan samenvallen met de voorstellen in het pakket Belastingplan, is wel de druk op het najaar verlicht.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het opnemen van een fiscale kalender en budgettaire afspraken in het regeerakkoord voor een gehele kabinetsperiode betekent voor de flexibiliteit om bepaalde fiscale wetgeving te prioriteren. Deze leden vragen tevens of de volgorde van het indienen van wetgeving in de afgelopen jaren ook al min of meer vast heeft gelegen of dat de prioriteiten jaarlijks gewijzigd zijn.

Het regeerakkoord bevat vaak de budgettaire opbrengst van een nieuwe fiscale maatregel vanaf een bepaald jaar binnen de regeerperiode. Dit maakt een regeerakkoord doorrekenbaar en financieel sluitend. Om de budgettaire opbrengst daadwerkelijk te realiseren, moet de maatregel vanaf dat jaar in werking treden. Het regeerakkoord bevat echter geen planning over wanneer fiscale wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer worden ingediend en behandeld om deze opbrengst te realiseren. Met het opnemen van een fiscale kalender waarin wordt geschetst in welk jaar in de kabinetsperiode een maatregel van kracht moet worden, wordt de fiscale agenda qua planning voor het parlement inzichtelijker. De inhoud van de fiscale kalender is daarmee een aanvullende uitwerking op de bestaande praktijk van het maken van budgettaire afspraken in het regeerakkoord. Het opnemen van een fiscale agenda betekent daarmee niet dat er, ten opzichte van de bestaande praktijk, minder flexibiliteit ontstaat om fiscale wetgeving te prioriteren. De volgorde van het indienen van fiscale wetgeving volgt in de bestaande praktijk immers ook al op de budgettaire afspraken uit het regeerakkoord. Wel kan het opstellen van een fiscale kalender leiden tot het inzicht dat er – om een samenloop van budgettaire afspraken in het regeerakkoord te realiseren – onevenredig veel fiscale wetsvoorstellen behandeld zullen moeten worden in een bepaald jaar. Dat inzicht zouden het kabinet of de Tweede Kamer kunnen aangrijpen om fiscale maatregelen en budgettaire afspraken anders te prioriteren.

De leden van de fractie van de SP vragen de staatssecretaris in te gaan op de vraag hoe het opnemen van een fiscale agenda zich verhoudt tot de meermaals geuite wens om tot een dun regeerakkoord te komen dat niet alles 'dichttimert' en meer ruimte voor de Kamer en daarmee het dualisme laat.

Een dunner regeerakkoord en het opnemen van een fiscale agenda zijn niet tegenstrijdig aan elkaar. Hoewel in een dunner regeerakkoord naar verwachting minder concreet fiscale maatregelen worden afgesproken, zal daarin waarschijnlijk wel aangegeven worden welke maatschappelijke problemen het kabinet wil aanpakken en hoe zij dat wil doen. Door de manier waarop die problemen opgelost moeten worden op een abstracter niveau en meer open dan momenteel gebruikelijk is te formuleren, ontstaat er meer ruimte voor de Kamer en daarmee het dualisme.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat slechts één van de vier voorstellen uit de Kamerbrief Betere werkwijze Belastingplan leidt tot een minder omvangrijk Belastingplan en vragen het kabinet of er in brede zin ook andere opties zijn onderzocht om tot een reductie van het

Belastingplan te komen. Deze leden vragen daarbij wat de overwegingen zijn geweest om die opties uiteindelijk niet in de brief als suggestie uiteen te zetten.

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoorden voor de onderbouwing van mijn zienswijze dat zowel het vervroegen van het op hoofdlijnen besluiten over de lastenkant van de begroting en de meerjarige fiscale kalender bijdraagt aan het beter spreiden van fiscale wetgeving. Daarnaast ben ik in mijn inleiding ingegaan op twee andere oplossingsrichtingen, die al eerder ingezet waren, die daaraan moeten bijdragen. Ook het onder embargo verstrekken van het pakket Belastingplan kan hierbij helpen. Verder zijn er geen opties gevonden die vervolgens niet in de brief als suggestie zijn opgenomen.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van CDA of het klopt dat de Belastingdienst de maatregelen die door het CPB in het kader van Keuzes in kaart worden doorgerekend, reeds apart op uitvoerbaarheid beoordeelt en of de mogelijkheid bestaat om dit oordeel openbaar te maken. Ook vragen zij of op dat moment enig beeld kan worden geschetst van de uitvoerbaarheid van een totaal aan voorgestelde maatregelen.

Ten behoeve van de doorrekening toetst het CPB de maatregelen marginaal op uitvoerbaarheid waarbij de Belastingdienst in voorkomende gevallen om advies wordt gevraagd. De adviezen worden vertrouwelijk en geanonimiseerd gevraagd en dat is van groot belang voor een open gedachtenproces met partijen gedurende de doorrekening van het CPB. Ik zie dan ook geen mogelijkheid om de oordelen openbaar te maken. Uitspraken over een totaal aan voorgestelde maatregelen passen niet in de gevolgde werkwijze, ook aangezien het afzonderlijke adviezen betreft en geen uitgewerkte uitvoeringstoetsen. Dergelijke uitspraken zouden overigens ook een zodanig capaciteitsbeslag bij de Belastingdienst leggen, dat ik het opstellen van een dergelijk beeld niet mogelijk acht.

Verder spreken de leden van de fractie van de VVD-fractie hun zorg uit over de toename van en de toenemende complexiteit van fiscale wetgeving, alsmede de uitvoerbaarheid daarvan. Zij vragen wel aandacht voor de suggestie dat een deel van de uitvoering van fiscale regelingen bij andere uitvoeringsinstanties dan de Belastingdienst zou kunnen worden ondergebracht, omdat dit leidt tot versnippering van fiscale kennis en taken. Zij wijzen erop dat eerst overwogen moet worden te onderzoeken wat nodig is om de Belastingdienst te versterken, waarbij zij ook van belang achten, vanwege de internationalisering van het fiscale speelveld en de internationale uitwisseling van gegevens, waardoor afstemming met en tussen buitenlandse belastingdiensten steeds belangrijker zal worden, dat de Belastingdienst zich moet kunnen meten met buitenlandse belastingdiensten. Ook de leden van de fractie van de SP vragen of uitgelegd kan worden wat wordt bedoeld met het uitvoeren van fiscale maatregelen door andere uitvoeringsorganisaties dan de Belastingdienst.

Het takenpakket van de Belastingdienst is de afgelopen decennia voortdurend uitgebreid met een groot aantal fiscale en niet-fiscale taken. Daarbij is er in het fiscale beleid steeds meer instrumentalisme⁴. Dit zijn maatregelen in de fiscaliteit die sturen op een niet-fiscaal beleidsdoel.

⁴ Het gebruiken van fiscaliteit als gedrag sturend instrument.

In de kamerbrief van 20 januari 2020⁵ is uw Kamer geïnformeerd over het rapport 'Back to Basics'⁶ van ABDTOPConsult. Om te voorkomen dat de dienst te veel niet-fiscale competenties moet ontwikkelen en om de druk op de capaciteit en de IV van de dienst te beperken, roept dit rapport op om te focussen op de kerntaak van de Belastingdienst. Dit is het heffen en innen van middelen ten behoeve van de financiering van overheidsuitgaven. Daarnaast heeft uw Kamer de Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen en het recente rapport van de Algemene Rekenkamer "Staat van de Rijksverantwoording 2020"⁷ ontvangen. Hieruit volgt het advies om uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid beter af te wegen waarom een fiscale regeling de voorkeur heeft boven een subsidie. Deze rapporten en adviezen richten zich er dus kort gezegd op dat eerst zorgvuldig beoordeeld moet worden of een bepaald beleidsdoel in de fiscaliteit het beste gerealiseerd kan worden en, als dat zo is, of deze fiscale taak dan het beste bij de Belastingdienst belegd kan worden.

Het kan namelijk doelmatiger en doeltreffender zijn de uitvoering onder te brengen bij een organisatie die beter uitgerust is in het specifieke veld van het beleidsdoel. Daarom kijken het ministerie van Financiën en de Belastingdienst gezamenlijk voor deze fiscale en niet-fiscale taken of ze niet beter bij andere uitvoerders passen. Dit vergt een integrale afweging waarvoor in het advies van ABDTOPConsult afwijkingskaders zijn geformuleerd. Deze rapporten en adviezen richten zich er dus kort gezegd op dat eerst zorgvuldig beoordeeld moet worden of een bepaald beleidsdoel in de fiscaliteit het beste gerealiseerd kan worden. Als dat het beste in de fiscaliteit kan, is de vervolgvraag waar deze het best belegd kan worden waarbij logischerwijs eerst naar de Belastingdienst wordt gekeken.

Daarbij is belangrijk om bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving steeds goed te kijken naar de werking van regelgeving in de praktijk. Eén van de opgaven die met het traject Werk aan Uitvoering (WaU) aan de orde is gesteld betreft de vermindering van complexiteit en stapeling van wet- en regelgeving. In de afweging van nieuwe wetsvoorstellen zal dit ook worden meegenomen.

Wanneer besloten wordt een fiscale regeling elders dan de Belastingdienst te beleggen, leidt dit overigens niet tot versnippering van fiscale beleidsvorming. Binnen het ministerie van Financiën blijft het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken verantwoordelijk voor (de integraliteit van) het fiscale stelsel, ongeacht welke organisatie het uitvoert.

De leden van de fractie van D66 vragen of het mogelijk is het traject om bepaalde taken van de Belastingdienst door een andere uitvoerder te laten uitvoeren, af te ronden op een moment dat het nog kan worden betrokken bij de formatie.

Het traject om bepaalde taken eventueel door een andere uitvoerder dan de Belastingdienst te laten uitvoeren start nu steeds bij nieuwe verzoeken tot het uitvoeren van taken. Het betreft hier

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 590.

⁶ ABDTOPConsult (2020) *Back to Basics. Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst*.

⁷ Algemene Rekenkamer (2020) *Staat van de rijksverantwoording 2020*.

verzoeken tot nieuwe taken die buiten de fiscale kerntaken van de Belastingdienst vallen (het heffen en innen van middelen ten behoeve van de financiering van overheidsuitgaven). Middels een integrale afweging wordt bezien of de Belastingdienst de meest doelmatige en doeltreffende partner in de uitvoering is, en de juiste middelen heeft om dit te doen. Dit is een doorlopend proces dat in gang wordt gesteld wanneer een aanvraag voor een nieuwe taak binnenkomt en zich dus niet voor de formatie laat afronden.

Er zijn nog geen besluiten genomen voor het elders beleggen van bestaande taken van de Belastingdienst. Momenteel wordt een inventarisatie van het takenpakket uitgevoerd door een extern bureau (EY). De afronding hiervan is deze zomer voorzien. Vervolgens zal worden bezien welke vervolgstappen kunnen worden genomen. De inrichting en implementatie van dit proces vereisen zorgvuldigheid en daarmee tijd. Het is niet realistisch om dit proces vóór de formatie af te ronden.

Tevens vragen deze leden wanneer meer bekend wordt over de wijze waarop de invoeringstoets wordt gebruikt en vormgegeven.

Op dit moment worden aan de hand van een lerende aanpak verschillende methodieken onderzocht voor een invoeringstoets. De vormgeving van de invoeringstoets is de komende periode ook onderwerp van de dialogen tussen politiek, uitvoering en beleid. Bij de uitwerking zal ik verder nauw in verbinding staan met andere departementen en uitvoerders om van hen te leren en kennis en ervaring uit te wisselen over de invoeringstoets. Ik richt mij op de start van verschillende pilots in het najaar. Ik informeer uw Kamer begin volgend jaar over de voortgang. Het kabinet zal in zijn brief met de stand van zaken, zoals 1 april 2021 door de commissie voor de Werkwijze gevraagd aan de Minister-President, ingaan op het proces en het tijdpad van de totstandkoming van deze invoeringstoets.

Ten slotte vragen de leden van de fracties van CDA, GroenLinks, SP en PvdA naar het onder embargo verstrekken van het pakket Belastingplan, waarbij zij erop wijzen dat dit de druk in het najaar zou kunnen verlichten en ook enkele handvatten bieden om praktische bezwaren uit het verleden weg te nemen.

De afgelopen tijd heb ik, mede op verzoek van de Tweede Kamer, gezocht naar mogelijkheden om de behandeling van het Belastingplan te verbeteren. U bent over de eerste resultaten daarvan geïnformeerd in de Kamerbrief *Betere werkwijze Belastingplan*. In de aanbiedingsbrief bij dit schriftelijk overleg heb ik op basis van eerdere correspondentie over dit onderwerp beschreven waarom niet tot verstrekking onder embargo is overgegaan. Daarbij heb ik tevens aangegeven wel begrip te hebben voor de wens van de Tweede Kamer om het pakket Belastingplan enkele dagen voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer te verstrekken. Voor nadere toelichting wil ik graag verwijzen naar de aanbiedingsbrief bij dit schriftelijk overleg.