

Vergaderjaar 2019–2020

35 026

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

35 302

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

S¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2020

In uw brief van 16 januari 2020 verzoekt u uitvoering te geven aan de motie Sent c.s. om het pakket Belastingplan voortaan te voorzien van een separate doenvermogenstoets.² Er is daarop toegezegd uw Kamer voor de zomer te informeren over de wijze waarop een doenvermogenstoets onderdeel zal worden van de fiscale wet- en regelgeving startend met het pakket Belastingplan 2021.³

Omschrijving van doenvermogen

Het kabinet heeft op 12 april 2017 kennisgenomen van het rapport van de Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid «Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid» (WRR-rapport).⁴ De WRR vraagt met dit rapport aandacht voor het belang van niet-cognitieve vermogens en stelt een doenvermogenstoets voor. Volgens het rapport zijn veel mensen slechts beperkt in staat om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en (herhaaldelijk) om te gaan met verleidingen en tegenslagen bij regelgeving. Dat ligt niet alleen aan die burgers maar vaak ook aan de veelheid aan en complexiteit van de regelgeving. Dat raakt alle burgers, niet alleen «kwetsbare» groepen maar ook hoogopgeleiden en mensen met een goede maatschappelijke positie die door bijvoorbeeld een ingrijpende gebeurtenis in hun leven in problemen raken. Doenvermogen mag dus niet onderbelicht blijven. Dat geldt zeker voor een onderwerp als belastingen of toeslagen waar van individuele burgers veel gevraagd wordt. Of dat allemaal redelijk is om van burgers te eisen, is soms de vraag.

¹ Letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 026.

² Kamerstukken I, 2018/19, 35 026, I.

³ Kamerstukken I, 2019/20, 35 302, R.

⁴ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Sinds de publicatie van het WRR-rapport zijn er stappen gezet om meer en beter aandacht te geven aan het perspectief van de burger en van de ondernemer. We gebruiken gedragswetenschappelijke inzichten om wet- en regelgeving en de uitvoering vorm te geven. Zo is bijvoorbeeld in het Integraal afwegingskader (IAK) het doenvermogen als nieuwe kwaliteitseis opgenomen⁵ en gaat de uitvoeringstoets van de Belastingdienst sinds een aantal jaar expliciet in op de interactie met burgers en bedrijven. Ook bestaat bij het Ministerie van Financiën sinds een jaar een speciaal netwerk dat zich inzet voor effectiever beleid door gedragsinzichten in te zetten bij wetgeving en organisatieveranderingen. Het gedrag en de keuzes van mensen speelt bij het beleid een belangrijke rol. Voor effectief beleid is het noodzakelijk een realistisch beeld te hebben van de reactie van mensen op een bepaalde maatregel. De medewerkers uit het netwerk zijn gespecialiseerd in gedragswetenschappen zodat gedragskennis in de toekomst een veel grotere rol in de beleidsvorming van het ministerie kan spelen.

Het doenvermogen moet een integraal onderdeel van het proces zijn dat uiteindelijk leidt tot uitvoering van wet- en regelgeving. Dit biedt een grotere meerwaarde dan het uitvoeren van een toets aan het eind van een wetgevingstraject. Het proces bestaat dan uit het opstellen van beleid en wetgeving volgens het Integraal Afwegingskader (IAK), het opstellen van een uitvoeringstoets waarin de interactie tussen burgers, bedrijven en de wetgever wordt meegewogen en het gebruiken van gedragsinzichten of de maatregel een positief of negatief effect heeft op het doenvermogen van burgers.

Aanpak implementatie doenvermogen in het pakket Belastingplan 2021

De motie Sent c.s. vraagt om een doenvermogenstoets te doen op het pakket Belastingplan. Er is voor het pakket Belastingplan 2021 gekeken naar maatregelen die er direct toe leiden dat burgers actief zelf handelingen moeten verrichten om aan de maatregel te kunnen voldoen. Technische aanpassingen of zeer specialistische onderwerpen blijven buiten beschouwing. Binnen het pakket Belastingplan 2021 is het conceptwetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen het meest in het oog springend wat betreft het doenvermogen van burgers. We hebben de voorgenomen veranderingen uit het concept wetsvoorstel vooraf voorgelegd aan enkele sociaal-maatschappelijke belangenorganisaties. Vanuit hun kennis en expertise hebben ze hun visie gegeven of er aan burgers onredelijke eisen worden gesteld. Hun mening is verwerkt in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting die u bij het wetsvoorstel zult ontvangen, leggen we uit hoe met de adviezen is omgegaan.

Bij het beoordelen welk effect een maatregel heeft op het doenvermogen is door de organisaties gekeken naar de doelgroep per maatregel en de mentale belasting die de maatregel mee kan brengen voor burgers, of er sprake is van cumulatie van lasten bijvoorbeeld in relatie tot aanpalende regelingen en wat de gevolgen kunnen zijn van inertie bij of fouten van burgers.

Succesfactoren bij de uitvoering van de maatregelen zijn volgens de organisaties heldere wetgeving, gerichte communicatie over die maatregelen en duidelijke uitleg vanuit de uitvoerder wat nu precies wanneer van de burger verwacht wordt. Zonder uitleg en eventuele ondersteuning

⁵ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>.

van kwetsbare groepen, zal het doenvermogen van burgers nodeloos op de proef blijven worden gesteld, hoe goed de wet ook geformuleerd is. Die boodschap hebben we goed gehoord. Wij zijn ervan overtuigd dat de maatregelen uit het wetsvoorstel Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen het doenvermogen van mensen zullen versterken.

Toekomstige inzet op doenvermogen op fiscale wetgeving

Als uitgangspunt hanteren we dat het doenvermogen een rol speelt als er een handeling gevraagd wordt van burgers. Omdat de fiscale wetgeving op allerlei manier effect kan hebben op handelingen van verschillende groepen burgers kiezen we voor een aanpak op maat. Om ervoor te zorgen dat doenvermogen vanaf nu structureel een rol gaat spelen in het proces van wet- en regelgeving gaan we een toolbox Doenvermogen ontwikkelen en gebruiken. In deze toolbox zitten methoden als gedragsanalyses, stakeholdersonderzoeken, burgerpanels, veldexperimenten, internetconsultaties, focusgroepen, enquêtes en interviews Afhankelijk van het type maatregel, de fase van het beleidsproces en wijze van betrokkenheid van burgers zullen passende tools worden gekozen. Er zal worden getoetst in hoeverre een maatregel acties van burgers vergt en begrijpelijk met speciale aandacht voor kwetsbare groepen. In de fase van het ontwerpen van regelgeving wordt bepaald hoe we keuzes aan burgers voorleggen en of de maatregelen dan doenlijk zijn voor mensen. Doenvermogen wordt ook een vast onderdeel van de internetconsultaties. Tenslotte is Doenvermogen ook onderdeel van het traject van de contourennota en routekaart voor een alternatief Toeslagenstelsel. Zo toetsen we met gebruik van gedragsinzichten of we de problemen met de huidige toeslagen voldoende oplossen. Sociaal-maatschappelijke organisaties vragen we hun kennis en expertise over het gedrag van burgers beschikbaar te stellen om samen met hen goede en uitvoerbare regels te maken.

We zoeken daarbij uiteraard ook de verbinding met andere departementen. Dat laatste is belangrijk omdat één van de conclusies van het WRR-rapport is dat wetgeving vanuit verschillende departementen kan leiden tot onaanvaardbare stapeling van acties voor burgers.

Het burgerperspectief is voor ons van groot belang. Dat belang willen we goed inbedden in de beleidsvorming en bijbehorende wet- en regelgeving. We gaan tijd en energie steken in het betrekken van burgers en maatschappelijke partners bij het ontwikkelen van fiscale wet- en regelgeving, door onze en hun kennis over het doenvermogen optimaal te benutten. Kern is dat we wetten en regels maken die niet alleen voor de eigen organisaties uitvoerbaar zijn, maar ook doenbaar zijn voor burgers en bedrijven. In het pakket Belastingplan 2021 hebben wij hier een eerste start mee gemaakt.

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

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