



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën  
De heer mr. M.L.A. van Rij  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/bs/ATR2792/2023-U031

**Uw referentie**

Datum 6 april 2023  
Betreft Consultatie aanpak fiscale regelingen

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte heer Van Rij,

Op 24 februari 2023 heeft uw ministerie ATR uitgenodigd om een reactie te geven op de internetconsultatie Aanpak Fiscale Regelingen. In die internetconsultatie wordt in een beleidsdocument toegelicht dat het kabinet wil toewerken naar een eenvoudiger belastingstelsel. Daartoe wil het kabinet onder meer kritisch kijken naar fiscale regelingen. Vanuit regeldrukperspectief zijn in dit verband twee invalshoeken relevant. De eerste betreft de effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde van fiscale regelingen. Fiscale regelingen die niet effectief zijn en geen maatschappelijke meerwaarde hebben, brengen wel regeldruk met zich mee. Gelet op hun (in)effectiviteit is de regeldruk van die regelingen niet *proportioneel*. Bovendien zijn fiscale regelingen van invloed op andere (fiscale) regelingen. Deze beïnvloeding maakt het fiscale stelsel *complex*, met onbedoelde en ongewenste effecten in de samenleving als gevolg.

Hieronder treft u de reactie van het college aan.

#### Inhoud van het voorstel

Het consultatiedocument geeft een toelichting op de afbakening van fiscale regelingen, de uitkomsten van het onderzoek naar fiscale regelingen en de aanpak fiscale regelingen. Regelingen kunnen de vorm van een grondslagversmaller hebben, een verlaagd tarief of nultarief, uitstel van heffing, een korting op die heffing, een aftrekpost of een negatieve belasting. De regelingen zelf kunnen uit een enkele regeling bestaan, bijvoorbeeld de middelingsregeling, maar ook uit een uitgebreid stelsel regels, zoals de werkkostenregeling. Elke regeling verlaagt de belasting en verhoogt meestal de regeldruk.

Er bestaat geen eenduidige (internationale) definitie van fiscale regelingen. De aanpak van de fiscale regelingen kijkt daarom naast 'belastinguitgaven' ook naar grondslag beperkende elementen. In de afgelopen 20 jaar zijn tientallen regelingen afgeschaft en ook nieuwe regelingen geïntroduceerd. Het plan voor het opruimen van de 'fiscale rommelzolder' is nog niet gerealiseerd, terwijl de doelmatigheid en doeltreffendheid van de meeste regelingen niet goed kan worden vastgesteld, onder meer door een gebrek aan empirisch bewijs. De uitkomsten van de evaluaties die wel zijn verricht, zijn beduidend vaker negatief dan positief. Dit leidt overigens zelden tot het afschaffen van de regelingen.

Het kabinet heeft de ambitie om de 'fiscale rommelzolder' op te ruimen. De mogelijkheden voor zo'n opruiming lijken groot: slechts 10% van de regelingen kent een overtuigend positieve evaluatie. De overige regelingen zijn niet geëvalueerd of zijn in een evaluatie negatief beoordeeld. Veel regelingen met een negatieve evaluatie zijn echter niet afgeschaft. Een voorbeeld is het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen. Hoewel de afschaffing al was opgenomen in het Belastingplan 2022, is het voorstel voor de afschaffing na weerstand van de sector ingetrokken. Dit laat zien dat specifieke groepen een belang hebben bij bestaande fiscale regelingen dat veel groter is dan de regeldruk die deze regelingen voor hen met zich meebrengen.

De aanpak van de fiscale regelingen richt zich in eerste instantie op de regelingen die negatief zijn geëvalueerd. Het ligt ook voor de hand om regelingen waarvoor dat nog niet is gebeurd, alsnog te evalueren op hun effectiviteit en doelmatigheid. Het college merkt op dat de ongewenste gevolgen van de complexiteit de fiscale regelingen gezamenlijk veroorzaken ook in de evaluatie betrokken zou moeten worden.

Het college merkt verder op dat het ook zinvol is om regelingen met een positieve evaluatie nader te bezien. Doel is dan niet om te onderzoeken of zij kunnen worden afgeschaft, maar om te achterhalen wat deze regelingen tot een succes maakt. Inzicht in hoe deze regelingen verschillen van regelingen die niet goed werken, kan helpen om succes- en faalfactoren te identificeren. Deze factoren kunnen vervolgens worden gebruikt om vooraf te bepalen of een voorstel voor een nieuwe (of bijgestelde) fiscale regeling naar verwachting zijn doel zal bereiken en of het voorstel niet zal leiden tot onnodig hoge kosten voor de overige belastingbetalers. Het college constateert dat het eindrapport over de evaluaties van fiscale regelingen en het onderzoek naar de fiscale regelingen nog niet dergelijke succes- en faalfactoren in beeld hebben gebracht.<sup>1</sup>

Een tweede reden om ook naar fiscale regelingen te kijken die positief zijn geëvalueerd, is dat de omstandigheden zodanig kunnen zijn veranderd, dat deze regelingen ook in aanmerking komen voor afschaffing of bijstelling. Het kan immers zijn dat succesvolle fiscale regelingen niet meer nuttig zijn omdat ze (1) een doel ondersteunen dat niet meer wordt nagestreefd, (2) haaks staan op een ander beleidsdoel met een grotere prioriteit, en/of (3) beter kunnen worden vervangen door een ander beleidsinstrument. Voorbeelden hiervan lijken de sterk degressieve energiebelasting en de vrijstellingen voor energiebelasting te zijn. Deze zijn oorspronkelijk ingesteld ter bevordering van de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat. Ze helpen echter niet bij het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen, omdat ze investeringen in energiebesparingen en energiebesparende innovaties ontmoedigen. Een alternatief is om de betreffende maatschappelijke partijen met andere instrumenten te ondersteunen bij het verduurzamen van hun activiteiten.

---

<sup>1</sup> Eindrapport Evaluatiedoorlichting Fiscale Regelingen (Ministerie van Financiën, 8 juni 2020)

### Advies

Het college merkt op dat het voor de hand ligt om te bezien of fiscale regelingen die negatief zijn geëvalueerd, kunnen worden afgeschaft. Daarbij is van belang om te bepalen waarom deze regelingen niet succesvol zijn. Mogelijk dat aspecten als de vormgeving van de regeling, de aard van het doel of de aansluiting van de regeling bij doel en/of doelgroep hierin een rol spelen. De bovengenoemde analyse van succes- en faalfactoren biedt mogelijk een aanvulling op het toetsingskader voor fiscale regelingen. Die aanvulling kan bewerkstelligen dat vooraf beter kan worden bepaald of een fiscale regeling doeltreffend, doelmatig en niet onnodig belastend kan zijn. Het kader kan vervolgens worden gebruikt bij het vaststellen van prioriteiten ten aanzien van af te schaffen fiscale regelingen.

**1. Het college adviseert om (1) te analyseren wat maakt dat fiscale regelingen doelmatig, doeltreffend en niet onnodig belastend zijn, en (2) deze analyse te gebruiken voor het prioriteren van af te schaffen fiscale regelingen.**

In de afgelopen twee decennia zijn niet alleen tientallen fiscale regelingen geschrapt maar ook veel andere regelingen ingevoerd. Daarmee ontstaat het beeld van dweilen met de kraan open. Voorkomen moet worden dat nieuwe fiscale regelingen worden ingevoerd die een geringe kans op succes hebben. Het bestaande toetsingskader voor fiscale regelingen legt de nadruk op de haalbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde fiscale regeling. Het toetsingskader legt ook nadruk op de probleemstelling en het doel van fiscale regeling en (onder andere) op de afweging van het alternatief van een directe (niet-fiscale) subsidie. Doelmatigheid, doeltreffendheid en regeldruk van de voorgestelde fiscale regeling gelden niet expliciet als een knock-out criterium voorafgaand aan de introductie van de regeling. Gezien de geringe kans op succes van fiscale regelingen, acht het college dit wel raadzaam. De drie elementen kunnen aldus leidend zijn in de ex ante evaluatie van de (kansen op) een succesvolle fiscale regeling.

**2. Het college adviseert om voorstellen voor fiscale regelingen ex ante te evalueren op de verwachte doeltreffendheid, doelmatigheid en regeldruk.**

Uit de evaluatiedoorlichting blijkt dat bij evaluaties de regeldrukgevolgen vaak niet gekwantificeerd worden. Bij de aanpak om fiscale regelingen terug te brengen spelen de gevolgen voor de regeldruk ook geen (grote) rol. Toch zijn er grote verschillen in de gevolgen voor de regeldruk van fiscale regelingen. In oplopende volgorde:

- 1) Een regeling die op grond van een criterium dat al bij de Belastingdienst bekend is, een ander tarief toepast, heeft heel geringe gevolgen voor de regeldruk.
- 2) Een regeling die werkt op grond van meerdere criteria, waarvoor gegevens moeten worden aangeleverd, heeft grotere gevolgen voor de regeldruk.
- 3) Regelingen voor belastingen die grote gevolgen hebben voor de regeldruk, zoals de loon- en inkomstenbelasting en de omzetbelasting, zullen in veel gevallen zelf ook grote gevolgen voor de regeldruk hebben.

Deze driedeling laat zien dat de regeldrukgevolgen van het afschaffen van fiscale regelingen zullen verschillen naar de aard en vormgeving van de fiscale regeling. In sommige gevallen zal het afschaffen van een fiscale regeling kunnen leiden tot een toename van de regeldruk, bijvoorbeeld als de regeling de vorm heeft van een vrijstelling. Afschaffing

van die vrijstelling betekent dat er nieuwe informatieverplichtingen aan de Belastingdienst ontstaan. Het is daarom van belang dat bij de besluitvorming over het afschaffen de gevolgen voor de regeldruk in beeld worden gebracht.

**3. Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk ook in beeld te brengen bij voorstellen voor het afschaffen van fiscale regelingen.**

Bij de aanpak van de fiscale regelingen wordt gekeken naar de verschillende regelingen die elk op zich het belastingstelsel ingewikkelder maken en samen een omvangrijke budgettaire derving veroorzaken. Daartoe wordt elke regeling tegen het licht gehouden om te onderzoeken of de regeling nog voldoet. Als dat niet het geval is, zou een regeling afgeschaft kunnen worden. Voor belastingplichtigen geldt echter ook de complexiteit van het stelsel als geheel. Verschillende regelingen die elk op zich nog voldoen, kunnen samen het geheel toch te complex maken, bijvoorbeeld als verschillende doelen worden nastreefd, verschillende omstandigheden van invloed zijn op de toepasselijkheid van de regeling of (erger) als de ene regeling van invloed is op de werking een andere regeling. Bij de beoordeling van elke regeling apart, kan de interactie tussen de regelingen over het hoofd worden gezien. Dan blijft de complexiteit die door de interactie wordt veroorzaakt, buiten beeld. Dat is onwenselijk vanwege de maatschappelijke onvrede over de complexiteit van het belastingstelsel.<sup>2</sup>

**4. Het college adviseert om de complexiteit die fiscale regelingen gezamenlijk veroorzaken, mee te wegen bij voorstellen om nieuwe regelingen in te voeren en/of bestaande regelingen af te schaffen.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

---

<sup>2</sup> Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen. Ministerie van Financiën 2020. P9