



> Retouradres Rijnstraat 50 2515 XP 's-gravenhage

Aan de minister van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Rijnstraat 50
2515 XP 's-gravenhage
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2022-0000233810

Uw brief (kenmerk)

Datum 26 september 2022
Betreft Onderzoeksrapport IBTD Uitvoeringstoets belastingplan
2023

Geachte mevrouw Kaag,

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane heeft onderzocht hoe in de totstandkoming van het pakket Belastingplan 2023 rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven. Sommige plannen kunnen directe gevolgen hebben voor acties die zij moeten ondernemen. We vinden het belangrijk dat in die situaties burgers en bedrijven de nieuwe maatregelen goed kunnen uitvoeren. Dat vergroot de effectiviteit van de maatregelen en kan bovendien bijdragen aan het herstel van het vertrouwen in de overheid. In deze brief rapporteren we de uitkomsten van ons onderzoek. We geven u twee verbetermogelijkheden en twee aandachtspunten mee en vragen u om een reactie daar op. We verzoeken u deze brief aan beide Kamers der Staten-Generaal aan te bieden.

Toelichting

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane heeft voor 2022 een werkprogramma opgesteld. Hierin hebben we aangekondigd dat we een analyse maken van de wijze waarop het pakket Belastingplan 2023 tot stand is gekomen. Het pakket Belastingplan 2023 bevat voorstellen voor nieuwe wetgeving die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoerbaarheid ervan door de Belastingdienst en Toeslagen en voor burgers en bedrijven. Wij hebben ons met dit onderzoek gericht op de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven.

Een wetsvoorstel of maatregel (hierna: maatregel) kan ertoe leiden dat van burgers of bedrijven een actie wordt gevraagd, bijvoorbeeld door iets te melden of aan te vragen bij de Belastingdienst of Toeslagen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat iedereen die actie ook daadwerkelijk onderneemt. Het ministerie van Financiën (hierna: ministerie) maakt met een doenvermogenscan een inschatting of nieuwe maatregelen impact hebben op het doenvermogen van burgers of bedrijven. Met een uitvoeringstoets beoordelen de Belastingdienst en Toeslagen of nieuwe maatregelen uitvoerbaar zijn, onder meer door te bezien welke dienstonderdelen de maatregelen gaan uitvoeren, of het helder is wat hen wordt opgedragen en of men hiertoe voldoende toegerust is. Ook komt aan bod welke gevolgen plannen hebben voor burgers en bedrijven.

Over ons onderzoek

Het doel van ons onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop in de totstandkoming van het pakket Belastingplan 2023 rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven. Hiermee beogen we ook inzicht te geven in mogelijke aandachtspunten en verbetermogelijkheden.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Het ministerie was, gedurende onze onderzoeksperiode van juli tot medio augustus, bezig met de afronding van het pakket Belastingplan 2023. Daarom hebben we voor ons onderzoek volstaan met een selectie van vier maatregelen uit het pakket Belastingplan 2023 met mogelijke impact op het doenvermogen van burgers en bedrijven:

1. De toepassing van het btw-nultarief op de levering en installatie van zonnepanelen.
2. De uitzondering van het toeslagpartnerbegrip en medebewonerschap huurtoeslag bij particuliere opvang ontheemde Oekraïners.
3. De uitzondering van het toeslagpartnerbegrip voor personen die wegens huiselijk geweld naar de opvang zijn gevlucht.
4. Het wetsvoorstel Herstel box 3.

Wij hebben ons gericht op de uitvoeringstoets en de doenvermogenscan van deze maatregelen. Voor ons onderzoek hebben we ons beperkt tot de onderdelen van de uitvoeringstoets die de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven raken.

Voordat we ingaan op de uitkomsten van ons onderzoek beschrijven we de context. Sinds Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2017 het rapport *Weten is nog geen doen* publiceerde, is er steeds meer aandacht voor het doenvermogen van burgers en bedrijven en welke gevolgen dat heeft voor wet- en regelgeving. Met het essay *Machtige mensbeelden* heeft de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving in 2021 aandacht gevraagd om bij een wijziging, evaluatie of nieuw voorstel van een wet het onderliggende mensbeeld te expliciteren.

Na de contextbeschrijving gaan we in op de wijze waarop het ministerie en de uitvoerende diensten de uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen beoordelen. We geven hiervoor een toelichting op de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets.

Vervolgens schetsen we voor de vier geselecteerde maatregelen hoe de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets in de praktijk zijn uitgevoerd. Daarna beschrijven we hoe de uitkomsten van deze beoordelingen zijn meegenomen in het pakket Belastingplan 2023.

We ronden af met de uitkomst van ons onderzoek en geven u twee verbeterpunten en twee aandachtspunten mee. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan doenlijkheid van nieuwe wet- en regelgeving.

Context van het beleid

In het rapport *Weten is nog geen doen* vraagt de WRR aandacht voor het belang van niet-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen, een plan maken en in actie

komen. Dit wordt ook wel het doenvermogen genoemd. Burgers verschillen in de mate waarin ze over doenvermogen beschikken. Levensgebeurtenissen kunnen hier ook invloed op hebben. Zo neemt bij stress, bijvoorbeeld door een echtscheiding, het doenvermogen af. De WRR stelt dat beleid uit zou moeten gaan van een realistische inschatting van het doenvermogen van burgers. Burgers moeten de wet niet alleen *kennen*, maar ook *kunnen*. De WRR beveelt aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling doenlijk is voor burgers. Doenlijkheid gaat over de mate waarin wet- en regelgeving rekening houdt met wat mensen kunnen, met hun doenvermogen.ⁱ Doenvermogen is dus een eigenschap van mensen, doenlijkheid is een eigenschap van wet- en regelgeving.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Voordat de Tweede Kamer over nieuwe wet- en regelgeving beslist, brengen uitvoerende diensten de verwachte gevolgen hiervan voor hun eigen dienst in beeld. Dat doen zij door het opstellen van een uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets is bedoeld voor de opdrachtgever, het beleidsdepartement. De uitkomsten geven inzicht in hoe de dienst de uitvoerbaarheid van een maatregel voor de eigen organisatie inschat. Ook geven de diensten aan onder welke voorwaarden de uitvoering kan plaatsvinden en welke risico's zij voor de dienst zien.

De politieke en maatschappelijke aandacht voor doenvermogen en doenlijkheid nam toe na de publicatie van het WRR-rapport. Relevant is onder andere de aangenomen motie Van Dijk en Van der Graafⁱⁱ die verzoekt om een doenvermogenstoets te doen bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. De motie Den Haan en Hermansⁱⁱⁱ verzoekt bij uitvoeringstoetsen duidelijk het burgerperspectief voor ogen te houden. Ook de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) legt in haar aanbevelingen nadruk op de doenlijkheid van procedures^{iv}. Daarnaast werd in het Regeerakkoord een verwijzing naar de doenvermogenstoets opgenomen^v.

Vanuit het programma *Werk aan Uitvoering*, een rijksbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening, is met departementen besproken dat er een goed werkende doenvermogenstoets wordt uitgewerkt op basis van de toets en het begrippenkader van de WRR. Alle departementen dragen hier afzonderlijk zorg voor bij hun uitvoeringstoetsen. Daarnaast is de doenvermogenstoets onderdeel geworden van het Integraal Afwegingskader (IAK).^{vi} Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan beleid en regelgeving moeten voldoen.

In 2021 bracht de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) het essay *Machtige mensbeelden* uit^{vii}. De RVS ziet dat de huidige Nederlandse verzorgingsstaat vastloopt in eenzijdige mensbeelden, ook wel veronderstellingen over het leven en het gedrag van burgers. Eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving raken mensbeelden gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat zelf. De RVS roept op om bij een wijziging, evaluatie of nieuw voorstel van een wet het onderliggende mensbeeld te expliciteren.

Hoe wordt de uitvoerbaarheid van maatregelen beoordeeld?

In ons onderzoek hebben we ons gericht op de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets. Hieronder beschrijven we op welke wijze de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven is verwerkt in de opzet van deze instrumenten.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Ministerie van Financiën ontwikkelt de doenvermogenscan en quickscan

Het ministerie van Financiën heeft in 2021 de doenvermogenscan ontwikkeld. De doenvermogenscan bestaat uit een set van tien vragen die aansluiten op het rapport van de WRR. Enerzijds wordt gevraagd naar de doelgroep die geraakt kan worden door de maatregel en de acties die daarbij op haar afkomen. Anderzijds wordt gevraagd naar hoe de doenlijkheid kan worden verhoogd met aanvullende acties en maatregelen vanuit de uitvoering. Tenslotte wordt gevraagd wat er in de toekomst, als de wet is geïntroduceerd, nodig is om te kunnen toetsen of de maatregel in de praktijk doenlijk is en blijft. Het doel van de doenvermogenscan is volgens het ministerie om doenlijkheid van een nieuwe maatregel waar mogelijk te verhogen.

Als onderdeel van de doenvermogenscan heeft het ministerie een toolbox ontwikkeld. Het ministerie geeft daarin aan dat het belangrijk is om je als jurist en beleidsmaker zo goed mogelijk te verplaatsen in de mensen waarop de nieuwe wet- en regelgeving betrekking heeft, om zo de doenlijkheid van nieuwe wet- en regelgeving goed in te kunnen schatten. Deze toolbox geeft daarom ter inspiratie een overzicht van verschillende methoden die kunnen worden toegepast om met aanvullend onderzoek de doenlijkheid van nieuwe wet- en regelgeving beter te inventariseren en te verhogen. Voorbeelden zijn straatgesprekken met financieel kwetsbare groepen, of experimenteel onderzoek naar aangifte en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

Het ministerie noemt de doenvermogenscan een scan en geen toets. De overweging hierbij is dat het begrip *scan* beter aansluit bij de gedachte dat gegeven de complexe werkelijkheid, vóór de invoering van de maatregel alleen een inschatting kan worden gemaakt van de doenlijkheid van een maatregel. Een toets kan daarentegen de suggestie wekken dat er een definitief oordeel wordt gegeven. Het ministerie positioneert de doenvermogenscan daarom als een *tool*, een hulpmiddel voor beleidsmakers om te gebruiken in de beleidsvoorbereiding. De vragenlijst van de doenvermogenscan zelf kan namelijk pas op het einde van het wetgevingstraject helemaal ingevuld worden als duidelijk is hoe de maatregel vorm heeft gekregen. De wetgeving is op dat moment in concept af en de ruimte voor aanpassingen in de uitvoering of de maatregel om de doenlijkheid te verhogen, is dan beperkt. Uiteindelijk gaat het erom dat de beleidsmakers het gedachtegoed achter de doenvermogenscan meenemen in de beleidsvoorbereiding.

De ontwikkeling van het Belastingplan kent, met het oog op de relevantie voor de begroting, een strak tijdsstramien. Binnen enkele maanden wordt een volledig wetstraject doorlopen. Een volledige doenvermogenscan uitvoeren is omwille van het krappe tijdsplan niet voor alle maatregelen mogelijk. Dat is volgens het ministerie ook niet nodig omdat er veel maatregelen zijn waarvoor geldt dat het al snel duidelijk is dat het doenvermogen van burgers geen punt van zorg of aandacht is. Een voorbeeld hiervan uit het pakket Belastingplan 2023 is het

verhogen van de vliegbelasting. Het ministerie heeft in de totstandkoming van het pakket Belastingplan 2023 daarom een tussenstap ingebouwd, namelijk de quickscan. Hiermee wordt beoordeeld of de doenlijkheid van een maatregel voor de burger een zorgpunt is. Zo niet, dan is een verdere analyse, het volledig uitvoeren van een doenvermogenscan, niet nodig volgens het ministerie.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Hoe de doenlijkheid in de praktijk daadwerkelijk uitpakt kan pas worden onderzocht nadat de maatregel is geïntroduceerd. Hier is een rol weggelegd voor de recent ingevoerde invoeringstoets waarmee de werking van een maatregel en de gevolgen voor de doelgroep in de praktijk onderzocht kan worden.

Reflectie op de doenvermogenscan en quickscan

We vinden het goed om te zien dat uw ministerie een doenvermogenscan heeft ontwikkeld om toe te passen op nieuwe wet- en regelgeving. De insteek van het ministerie om de doenvermogenscan te positioneren als hulpmiddel in de beleidsvoorbereiding, sluit aan bij de aanbevelingen van de WRR. De WRR benadrukt dat het belangrijk is om in elke fase van het beleidsproces aandacht te hebben voor het doenvermogen van mensen, zeker in het begin van het wetgevingstraject. Ook het overzicht van methoden in de toolbox sluit aan op de hulpmiddelen die de WRR noemt in hun doenvermogen tool.

We zien verder dat de uitkomsten van de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets inzicht geven in hoe de impact op het doenvermogen van burgers en de uitvoerbaarheid voor de dienst worden ingeschat. De uitkomsten zullen doorgaans niet meer leiden tot aanpassing van de maatregel om de doenlijkheid te verhogen. Dat vinden we logisch omdat ze het resultaat weergeven van het doorlopen proces. Het is van doorslaggevend belang gebleken dat vroeg in de beleidsvoorbereiding aandacht wordt besteed aan de doenlijkheid van een maatregel. Kortom, niet de ingevulde vragenlijst maar het gevolgde proces is belangrijk. De opzet van de doenvermogenscan maakt wel inzichtelijk wat belangrijk is om rekening mee te houden in de beleidsvoorbereiding. Zo levert de scan onmiskenbaar een bijdrage aan de doenlijkheid van maatregelen en stimuleert de invoering ervan aandacht voor doenvermogen.

Het strakke tijdsstramien voor de ontwikkeling van het Belastingplan geeft beperkt ruimte voor een volledige doenvermogenscan, laat staan aanvullend onderzoek. Dit raakt een randvoorwaarde die volgens de WRR nodig is voor het verwezenlijken van een realistisch burgerperspectief bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving. Volgens de WRR moet er voldoende tijd, steun en middelen zijn om onderzoek te doen naar gedragseffecten. Voorkomen moet worden dat het opnemen van een maatregel in het pakket Belastingplan omwille van een snelle invoering ten koste gaat van de mogelijkheid om een zorgvuldige inschatting van het doenvermogen te maken.

De doenvermogenscan is gebaseerd op het WRR-rapport. De recente oproep van de RVS, om de onderliggende mensbeelden te expliciteren die ten grondslag liggen aan het ontwerp van maatregelen, is daarmee nog niet geadresseerd. De veronderstellingen over het leven en gedrag van burgers zijn wel relevant om te betrekken bij het (meer) doenlijk maken van maatregelen. Dit belangrijke vraagstuk en de mogelijke integratie in de doenvermogenscan zou daarom verder doordacht kunnen worden door uw ministerie.

De invoering van de quickscan sluit aan bij de WRR die stelt dat niet voor elke maatregel een doenvermogenstoets nodig is. Immers, niet elke nieuwe maatregel heeft impact op het doenvermogen. Het is belangrijk om het doel van de toets voor ogen te houden.^{viii}

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

De uitvoeringstoets en het burgerperspectief

Voordat de Tweede Kamer over nieuwe wet- en regelgeving beslist, brengen uitvoerende diensten de verwachte gevolgen hiervan voor hun eigen dienst in beeld. Dat doen zij door het opstellen van een uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets is bedoeld voor de opdrachtgever, het beleidsdepartement. De uitkomsten geven inzicht in hoe de dienst de uitvoerbaarheid van een maatregel voor de eigen organisatie inschat. Ook geven de diensten aan onder welke voorwaarden de uitvoering kan plaatsvinden en welke risico's zij voor de dienst zien. Sinds 2014 worden met wetsvoorstellen ook de uitvoeringstoetsen meegestuurd naar de Tweede Kamer. Daarmee is voor de Tweede Kamer transparant welke impact nieuwe wet- en regelgeving heeft op de uitvoering.

Om de gevolgen voor de uitvoering goed in te kunnen schatten moet het duidelijk zijn hoe de maatregel er uit ziet. Daarom stellen de Belastingdienst en Toeslagen een uitvoeringstoets op als de maatregel in concept gereed is.

De aangenomen motie Den Haan en Hermans^{ix} verzoekt om bij de uitvoeringstoets duidelijk het burgerperspectief voor ogen te houden. In de uitvoeringstoets staat echter het perspectief van de dienst voorop: wat betekent het voor ons, wat hebben we ervoor nodig, moeten we systemen aanpassen of kan het handmatig en op welke termijn is het realiseerbaar?

Reflectie op de uitvoeringstoets

We vinden het terecht dat het uitvoeringsperspectief voorop staat in de uitvoeringstoets. Dat kan ook niet anders, omdat de maatregel uiteindelijk uitgevoerd moet kunnen worden. In gesprekken met de uitvoering komt naar voren dat het burgerperspectief vaak in het verlengde van het uitvoeringsperspectief ligt. Voor een doelmatige uitvoering is het immers van belang dat burgers weten wat er van hen verwacht wordt. Complexe wet- en regelgeving kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een voorlichtingscampagne of extra uitleg op de website nodig is. Of het leidt mogelijk tot meer vragen aan medewerkers van de Belastingtelefoon. Soms volstaat de bestaande capaciteit, soms is extra capaciteit gewenst.

Een voornemen moet uitvoerbaar zijn voor de uitvoerende diensten. Het kan zijn dat het meest doenlijke voornemen (technisch) gezien zo complex is, dat in afstemming tussen beleid en uitvoering gedurende de beleidsvoorbereiding wordt gekozen voor een iets andere oplossing. Het alternatief vraagt mogelijk meer van burgers, maar maakt daarentegen de invoering per voorgenomen invoeringsdatum wel haalbaar. Dergelijke concessies zijn begrijpelijk zolang uit de afwegingen en keuzes maar blijkt waarom deze concessie is gedaan. Daarvoor is van belang dat de impact op het doenvermogen voldoende transparant worden meegewogen.

Aandacht voor burgers en bedrijven in het Belastingplan 2023

Voor ons onderzoek hebben we vier maatregelen uit het pakket Belastingplan 2023 geselecteerd. Hieronder geven we per maatregel weer hoe in de totstandkoming daarvan rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven. Daarna beschrijven we hoe de uitkomsten van de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets zijn meegenomen in het pakket Belastingplan 2023.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Btw-nultarief op zonnepanelen

Bij de maatregel om het btw-nultarief op levering en installatie op zonnepanelen toe te passen, was het verminderen van de administratieve lasten voor zonnepaneelhouders één van de doelen. De uitvoerbaarheid voor burgers speelde dus een belangrijke rol in de totstandkoming van deze maatregel. Het ministerie oordeelde met een quickscan dat deze maatregel het doenvermogen van meer dan 200.000 particuliere zonnepaneelhouders minder belast, aangezien zij niet meer aan administratieve verplichtingen hoeven te voldoen om btw terug te vragen. Voor bedrijven, de leveranciers en installateurs daarentegen, betekent de invoering van het btw-nultarief een lichte administratieve lastenverzwaring. Zij moeten immers nagaan of de zonnepanelen op particuliere woningen geïnstalleerd wordt en dat registreren. Gezien eerdere positieve ervaringen met het gebruik van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) als bewijsmethode verwacht het ministerie hier geen probleem.

Opvang ontheemde Oekraïners

Ook in de totstandkoming van de 'uitzondering van het toeslagpartnerbegrip bij particuliere opvang ontheemde Oekraïners' speelde uitvoerbaarheid voor burgers een belangrijke rol. Begin dit jaar boden veel huishoudens ontheemde Oekraïners opvang aan. Vanuit Toeslagen kwam al vroeg een signaal dat het in huis opvangen van Oekraïners ertoe kon leiden dat, vanwege het gehanteerde toeslagpartnerbegrip, het gastgezin te maken zou krijgen met een lager recht op toeslag. Vervolgens is gezocht naar een oplossing waarbij terugvorderingen voorkomen worden en de uitvoering geautomatiseerd plaatsvindt. Door gebruik te maken van de Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP) lijkt dat te zijn gelukt. Het ministerie oordeelde met een quickscan dat voor deze maatregel de doenlijkheid niet relevant is. De onderbouwing daarbij is dat deze maatregel automatisch wordt toegepast en geen extra acties vergt van burgers. De uitvoeringstoets geeft een middelmatige impact aan voor de uitvoerende dienst Toeslagen op het onderdeel "interactie burgers/bedrijven". De impact voor Toeslagen gaat over het informeren van de doelgroep dat men voor de uitzonderingsbepaling in aanmerking komt en over mogelijke extra vragen voor de Belastingtelefoon. Bijvoorbeeld over de opvang van ontheemden uit andere landen waarvoor geen uitzondering op het toeslagpartnerbegrip geldt.

Toeslagpartner bij noodopvang

Voor de uitzondering van het toeslagpartnerbegrip voor personen die wegens huiselijk geweld naar de opvang zijn gevlucht, heeft het ministerie de inschatting gemaakt dat er een groter beroep wordt gedaan op het doenvermogen van de doelgroep. Volgens het ministerie is dit een aandachtspunt dat goed gemonitord zal moeten worden. Bij deze maatregel is ook, als enige maatregel uit het pakket Belastingplan 2023, een doenvermogenscan gedaan. Om gebruik te kunnen

maken van de uitzondering van het toeslagpartnerbegrip moet de doelgroep namelijk actie ondernemen door een verzoek in te dienen om niet meer als toeslagpartner aangemerkt te worden voor de duur van het verblijf in de noodopvang. De verwachting is dat zij de gevraagde acties niet (altijd) goed kunnen/zullen uitvoeren. Juist omdat het doenvermogen beperkt kan zijn voor de kwetsbare groep die het betreft. Op basis van gesprekken over de uitvoeringstoets en de doenvermogenscan bij deze maatregel zien we dat het ministerie in de beleidsvoorbereiding, in afstemming met het ministerie van VWS en een branchevereniging, heeft gezocht naar mogelijkheden om het beroep op het doenvermogen zo klein mogelijk te maken. Een volledig geautomatiseerde oplossing, bijvoorbeeld op basis van adresgegevens in de BRP, bleek niet haalbaar vanwege een knipperlicht-effect als mensen maar enkele dagen in de opvang verblijven. In de doenvermogenscan is zichtbaar dat het ministerie tracht de belasting voor deze doelgroep te verminderen door in te zetten op hulp van de professional in de noodopvang.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

Herstel box 3

Op basis van ons onderzoek zien we ook dat rekening houden met de uitvoerbaarheid voor burgers nauw verweven is met het streven om te komen tot een doelmatige uitvoering door de Belastingdienst of Toeslagen. Uit gesprekken met beleid en uitvoering over de uitvoeringstoets Herstel box 3 kwam naar voren dat wetgevingsjuristen al in een vroeg stadium aan tafel zaten met mensen uit de uitvoering, bijvoorbeeld vanuit ICT, administratieve processen, bezwaarbehandelaars en communicatie. Op deze manier werden zo vroeg mogelijk in de beleidsvoorbereiding de effecten voor zowel burgers als uitvoering in beeld gebracht. Al snel was duidelijk dat voor een tijdig rechtsherstel van de doelgroep uit het wetsvoorstel^x de uitvoering automatisch moest plaatsvinden op basis van de beschikbare gegevens. Dat was niet alleen vanuit het burgerperspectief belangrijk, burgers hoeven dan geen actie te ondernemen, maar ook voor een doelmatige uitvoering door de Belastingdienst. De gedachte hierachter is dat waar je burgers kunt ontzorgen dat uiteindelijk minder werk zal opleveren, bijvoorbeeld omdat burgers geen verkeerde verzoeken kunnen doen. Hoewel het rechtsherstel automatisch plaats vindt, laat de quickscan toch een groter beroep op het doenvermogen zien. Dit vormt geen aandachtspunt volgens het ministerie. Het beroep op het doenvermogen heeft niet zozeer betrekking op het rechtsherstel zelf, maar op een eventuele herverdeling van aftrekposten tussen aangifte partners. Bij het rechtsherstel wordt de oorspronkelijk opgegeven verdeling aangehouden, maar sommige burgers kunnen die verdeling indien gewenst alsnog aanpassen. Die handeling maakt deel uit van de jaarlijkse aangifte en is dus niet nieuw.

Reflectie op de aandacht voor burgers en bedrijven bij nieuwe maatregelen

Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd met medewerkers van beleid en uitvoering over de geselecteerde maatregelen, constateren we dat de uitvoerbaarheid voor burgers een belangrijke rol speelde in de beleidsvoorbereiding. Voor de maatregelen uit het pakket Belastingplan 2023 zien we dat uw ministerie verwacht dat het overgrote deel geen aandachtspunten oplevert voor het doenvermogen van burgers of bedrijven. Bij de vier onderzochte maatregelen is de inschatting van uw ministerie over de doenlijkheid

van de maatregel goed te volgen. Evenals de keuze om bij drie van de vier onderzochte maatregelen te volstaan met een quickscan.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

In de memorie van toelichting bij het pakket Belastingplan 2023 heeft uw ministerie bij elke maatregel de inschatting over de doenlijkheid opgenomen. Nieuw is de toevoeging van een korte onderbouwing. Voor het eerst maakt uw ministerie daarmee de inschatting van de doenlijkheid per maatregel uit het pakket Belastingplan inzichtelijk voor de Tweede Kamer. De uitkomsten van de uitvoeringstoetsen zijn in aparte bijlagen opgenomen. De transparantie over de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen en de inschatting van de doenlijkheid vinden we positief.

Ons kenmerk
2022-0000233810

Uitkomsten onderzoek en verbeterpunten

We constateren dat de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven een belangrijke rol speelde in de beleidsvoorbereiding van de onderzochte maatregelen. De inschatting over de doenlijkheid van de maatregelen is goed te volgen. De daarvoor gebruikte instrumenten sluiten aan op de aanbevelingen van de WRR. Kortom, we zien dat er binnen uw ministerie veel aandacht is in de beleidsvoorbereiding voor de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven.

Op basis van ons onderzoek zien we twee verbetermogelijkheden en twee aandachtspunten. De eerste verbetermogelijkheid (1) en het eerste aandachtspunt (3) hangen samen met onze eerdere reflectie op de doenvermogenscan en beschrijven we kort. De tweede verbetermogelijkheid (2) en het tweede aandachtspunt (4) gaan verder dan de onderzochte opzet en maatregelen en lichten we daarom uitgebreider toe.

1. *Betrek mensbeelden in de beleidsvoorbereiding en doenvermogenscan*

Door mensbeelden te betrekken in de beleidsvoorbereiding kunnen maatregelen mogelijk (meer) doenlijker worden gemaakt. Wij vragen u daarbij de mogelijke integratie van mensbeelden in de doenvermogenscan te onderzoeken.

2. *Maak overwegingen voorafgaand aan gekozen maatregel zichtbaar*

Een beleidsdoel kan langs verschillende wegen worden bereikt. Welke weg de voorkeur geniet, is vaak een afweging van belangen. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn daarbij belangrijke criteria (conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet). De doenlijkheid voor burgers en bedrijven kan synchroon lopen met de doelmatigheid van de uitvoering: hoe eenvoudiger voor de burger, hoe lager de uitvoeringskosten zijn. In die situaties kan de doenlijkheid voor burgers of bedrijven dus samenvallen met het doelmatigheidsbelang van de uitvoering.

Maar niet altijd. Mogelijk dat een iets doenlijker maatregel minder doelmatig kan zijn in de uitvoering. Of dat met een iets latere invoering een doenlijker maatregel mogelijk was geweest. Het kan ook zijn dat bewust wordt gekozen voor iets minder doenlijkheid om verkeerd gebruik te ontmoedigen. Tot slot vragen sommige situaties om maatwerk terwijl voor een doelmatige uitvoering een standaardproces gewenst is. Het is niet altijd zichtbaar vanuit welke overwegingen een bepaalde maatregel tot stand komt. De

doenvermogenscan en de uitvoeringstoets kijken uiteindelijk alleen naar de maatregel die voorligt wanneer deze in concept gereed is.

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Door het opnemen van doenlijkheid in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet kunt u de zichtbaarheid ervan in de beleidsoverwegingen stimuleren en ook meer borgen door verantwoording daarover te verplichten. De doenlijkheid voor burgers en bedrijven geeft u daarmee een gelijkwaardige positie in de beleidsvoorbereiding en wordt zo een explicieter onderdeel van de overwegingen en besluitvorming. Met een aanpassing op dit niveau benadrukt u het belang van doenlijkheid.

Ons kenmerk
2022-0000233810

3. Bewaak balans tussen snelheid en zorgvuldigheid

Een snelle invoering van maatregelen kan op gespannen voet staan met de mogelijkheid om een zorgvuldige inschatting te maken van het doenvermogen. Wij vragen uw aandacht om de juiste balans hierin te bewaken en er daarmee voor te zorgen dat de doenlijkheid van nieuwe maatregelen geborgd blijft.

4. Breng complexiteit van het stelsel in beeld

Het belastingplan bevat veelal maatregelen die wijzigingen (aanvullingen of uitzonderingen) op bestaande regelgeving inhouden. Een dergelijke maatregel op zich kan uitvoerbaar zijn voor de dienst, kan doenlijk zijn voor de burger, maar kan tegelijk complexiteit aan het stelsel toevoegen. In de uitvoeringstoets is dat laatste vaak zichtbaar in het onderdeel "maakbaarheid systemen", maar ook in het onderdeel "interactie met burgers en bedrijven" waar de wijziging, en vaak is dat een uitzondering, extra uitleg vraagt. De geschetste gevolgen geven doorgaans aan wat nodig is om de maatregel in te voeren en uitvoerbaar te maken op de korte termijn.

Zowel de uitvoeringstoets als de doenvermogenscan beperken zich tot de maatregel die voorligt. De betreffende maatregel wordt in isolement en niet in samenhang met andere maatregelen beoordeeld. Dan kan het voorkomen dat een maatregel op zich uitvoerbaar en doenlijk is, maar dat het door onzekere factoren in aanpalende rechtsgebieden niet bijdraagt aan (meer) doenlijkheid van het geheel. Dit heeft deels te maken met de beschikbare tijd, maar wordt ook veroorzaakt door de complexiteit van het stelsel.

Uit onze gesprekken is gebleken dat met bijna elke, op dit moment uitvoerbare en doenlijke uitzondering, het stelsel ingewikkelder wordt om uit te leggen aan burgers. Ook de uitvoering wordt kwetsbaarder voor toekomstige aanpassingen. We zien dat een vereenvoudiging van het fiscale- en toeslagenstelsel zo een steeds grotere opgave wordt als de complexiteit ondertussen blijft toenemen. We geven u daarom mee om de (toenemende) complexiteit door nieuwe maatregelen onderdeel te maken van de overwegingen en de consequenties daarvan expliciet te maken.

Uiteraard zijn wij van harte bereid om met u in gesprek te gaan over de uitkomsten van ons onderzoek, de twee verbetermogelijkheden die we zien en de twee aandachtspunten waarmee wij de uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen voor burgers en bedrijven willen vergroten. We zien met belangstelling uit

naar uw reactie en vervolgstappen.

Met vriendelijke groet,

Dr. B.A.W. Snels
inspecteur-generaal Inspectie belastingen, toeslagen en douane

**Inspectie belastingen,
toeslagen en douane**

Ons kenmerk
2022-0000233810

ⁱ WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

ⁱⁱ Motie Van Dijk en Van der Graaf. Kamerstukken II 2021/2022, 35 387, nr. 10.

ⁱⁱⁱ Motie Den Haan en Hermans, Kamerstukken II 2021/2022, 35 788, nr. 151.

^{iv} Klem tussen balie en beleid, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 25 februari 2021.

^v Coalitieakkoord 2021-2025. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

^{vi} Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022). *Brief Stand van zaken betreft Werk aan Uitvoering*. Kamerstukken II, 29362, nr. 308. Bijlage 2 – stand van zaken aangenomen moties rondom Werk aan Uitvoering en n.a.v. rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

^{vii} RVS (2021). Machtige mensbeelden

^{viii} WRR doenvermogen tool

^{ix} Motie Den Haan en Hermans, Kamerstukken II 2021/2022, 35 788, nr. 151.

^x De doelgroep zoals beschreven in paragraaf 3.2 in de memorie van toelichting