

Afwegingskader onderwerpselectie invoeringstoets Belastingdienst

In de brief aan de Tweede Kamer is door de Minister voor Rechtsbescherming gemeld dat het instrument invoeringstoets selectief zal worden ingezet.¹ Dat geldt ook voor de Belastingdienst. Dat betekent dat niet op elke nieuwe fiscale wet of regeling een invoeringstoets zal worden gedaan. De Belastingdienst heeft in 2022 samen met de coördinerend opdrachtgever (directoraat-generaal Fiscale Zaken) een afwegingskader vastgesteld om tot een selectie van onderwerpen voor invoeringstoetsen voor de Belastingdienst te komen. Zijn er redenen om voor een ander onderwerp te kiezen dan op basis van het afwegingskader naar voren komt? Dan kan er gemotiveerd van deze onderwerpkeuze worden afgeweken. Ook kan op basis van nieuwe signalen besloten worden de initiële onderwerpkeuze voor invoeringstoetsen aan te passen.

Door met het afwegingskader ervaring op te doen verwacht de Belastingdienst in de toekomst steeds beter en doeltreffender de onderwerpselectie te kunnen maken. Het afwegingskader zal voor het eerst worden toegepast voor de onderwerpselectie van invoeringstoetsen voor 2024 en daarna worden geëvalueerd. Na toepassing van dit kader wordt de selectie ter akkoord voorgelegd aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst.

Selectie-indicatoren

Het afwegingskader bestaat uit selectie-indicatoren en een wegingsmethodiek. De selectie-indicatoren zijn bedoeld om relevante factoren mee te nemen in de keuze voor onderwerpen die aan een invoeringstoets worden onderworpen. De Belastingdienst gebruikt de volgende selectie-indicatoren voor de onderwerpselectie voor invoeringstoetsen:

1. Risico's uit de beleidsvoorbereidende fase

Risico's uit de doenvermogenscan

Door de beleidsmaker ingeschatte risico's in de doenvermogenscan: zijn er ex-ante zorgen over de mate waarin wet- en regelgeving doenlijk is voor de doelgroep?

Risico's uit de uitvoeringstoets

Door de Belastingdienst ingeschatte risico's in de uitvoeringstoets: o.a. risico's ten aanzien van de interactie met de doelgroep, handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en procesverstoringen.

2. Signalen tijdens het wetgevingsproces

Signalen uit de internetconsultatie, het advies van de Raad van State en de parlementaire behandeling.

3. Signalen uit implementatie of uitvoering

Interne signalen

Interne signalen (van werknemers) uit de Belastingdienst en bestaande signaalprocessen.

Externe signalen

Externe signalen van bijvoorbeeld burgers, ondernemers, fiscaal en maatschappelijk dienstverleners, brancheorganisaties, decentrale overheden, de Tweede Kamer en meldpunten Belastingdienst of wetgever.

¹ Kamerbrief van 21 april 2022 over inkleuring en stand van zaken invoeringstoets.

Toelichting op de selectie-indicatoren

1. Risico's uit de beleidsvoorbereidende fase

Risico's uit de doenvermogenscan

In de doenvermogenscan maakt de beleidsmaker een inschatting van de doenlijkheid van een voorstel voor een nieuwe of gewijzigde wet of regeling. Als er in de beleidsvoorbereidende fase zorgen bestaan over de doenlijkheid is dat een indicator dat een invoeringstoets nuttig kan zijn.

Voorbeeld: een invoeringstoets kan nuttig zijn als er zorgen bestaan of de doelgroep wel de benodigde acties kan of zal ondernemen om tot een rechtmatige uitwerking van de maatregel te komen. Bijvoorbeeld omdat het aantal acties dat gevraagd wordt van de doelgroep groter wordt of de logica met andere wetgeving vermindert.

Risico's uit de uitvoeringstoets

Met de uitvoeringstoets brengt de Belastingdienst in kaart wat de ingeschatte gevolgen zullen zijn van een voorstel voor een nieuwe wet of regeling voor de doelgroep en de eigen organisatie. Risico's die in de uitvoeringstoets worden gesignaleerd voor de doelgroep en de organisatie zijn een indicator dat na invoering van de wet of regeling een invoeringstoets nuttig kan zijn. Wanneer de Belastingdienst wetten of regelingen selecteert voor een invoeringstoets op basis van de risico's uit de uitvoeringstoets let zij met name op:

- de ingeschatte risico's met gele en rode vlaggen in de uitvoeringstoets;
- of er in de uitvoeringstoets sprake is van een gemiddeld of groot risico op procesverstoringen;
- of er in de uitvoeringstoets sprake is van een eindoordeel waarin voorwaarden gesteld zijn.

Voorbeeld risico doelgroep: als een wet of regeling erg complex is, kan worden verwacht dat de doelgroep onbewust meer fouten maakt.

Voorbeeld risico's eigen organisatie: wanneer onzeker is of de IV-ondersteuning voor de doelgroep gerealiseerd kan worden, is dat in sommige gevallen een risico voor de gewenste ondersteuning/dienstverlening door de Belastingdienst.

2. Signalen tijdens het wetgevingsproces

Bij het Belastingplan en de Fiscale Verzamelwet geldt dat de Belastingdienst ook de internetconsultatie, het advies van de Raad van State en de behandeling van de wet of de regeling in de Tweede Kamer weegt. Risico's die hieruit naar voren komen, kunnen aanleiding zijn voor het uitvoeren van een invoeringstoets. Dat geldt ook voor een selectie van specifieke wetgeving die op basis van risico's uit de beleidsvoorbereidende fase en in- en externe signalen hoog scoort.

3. Signalen uit implementatie of uitvoering

Interne signalen

Bij interne signalen gaat het om signalen van medewerkers uit de Belastingdienst over de implementatie of de uitvoering van een nieuwe wet of regeling.

Signalen uit de implementatie kunnen bijvoorbeeld zien op knelpunten die voortkomen uit het voorbereidingswerk van de Belastingdienst, zoals communicatie richting de doelgroep, de inzet van capaciteit, de inpasbaarheid van IV, etc. Ook kunnen er signalen zijn die duiden op risico's ten aanzien van stapeling of samenloop van regelingen.

Externe signalen

De Belastingdienst let ook op externe signalen, bijvoorbeeld vanuit de maatschappij, de doelgroep, fiscaal en maatschappelijk dienstverleners en de Tweede Kamer. Deze externe signalen kunnen o.a. binnenkomen bij de BelastingTelefoon en de balies, via het Forum Fiscaal Dienstverleners, Fraude meldpunten of bijvoorbeeld via vooroverleg, aangiften of bezwaar.

Weging van selectie-indicatoren

Zoals hierboven aangegeven zijn de selectie-indicatoren bedoeld om relevante factoren mee te nemen in de keuze voor onderwerpen die aan een invoeringstoets worden onderworpen. Vervolgens moet een weging van de selectie-indicatoren plaatsvinden om tot een prioritering van wet- en regelgeving te komen.

Hieronder wordt de weging per type selectie-indicator beschreven en toegelicht. Met de invoeringstoets wil de Belastingdienst eerder en beter zicht krijgen op de effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor de doelgroep en in de uitvoeringspraktijk. Aan interne en externe signalen uit de implementatie of de uitvoering worden daarom meer punten toegekend dan aan de ingeschatte risico's uit de beleidsvoorbereidende fase en eventueel opgekomen signalen tijdens het wetgevingsproces. Dat geeft het verschil weer tussen een verwacht risico op een probleem en het zich daadwerkelijk voordoen van een knelpunt.

1. Weging risico's uit de beleidsvoorbereidende fase

Elk risico dat wordt geconstateerd in de beleidsvoorbereidende fase is - naargelang de ernst van het risico - **0 tot 12 punten** waard.

<i>Risico's uit de doenvermogenscan</i>		
Voor wat betreft de doenvermogenscans is de puntentelling gebaseerd op het oordeel van de wetgever daarover. De wetgever hanteert vier vaste formuleringen voor de doenvermogenscans:		
Oordeel 1	Doenlijkheid niet relevant of onveranderd ²	0 punten
Oordeel 2	Kleiner beroep op doenvermogen belastingplichtigen ³	4 punten
Oordeel 3	Groter beroep op doenvermogen belastingplichtigen, geen aandachtspunt ⁴	8 punten
Oordeel 4	Groter beroep op doenvermogen belastingplichtigen, wel aandachtspunt ⁵	12 punten

² Wanneer het voorstel geen extra acties vergt van mensen t.o.v. de huidige situatie, enkel grote ondernemingen raakt, of een technische wijziging betreft.

³ Wanneer het voorstel ertoe leidt dat burgers en/of MKB-ondernemers minder acties hoeven nemen, bijvoorbeeld wanneer een regeling die mensen voorheen zelf moesten toepassen nu automatisch wordt toegepast.

⁴ Wanneer het voorstel ertoe leidt dat burgers en/of MKB-ondernemers meer acties moeten nemen, maar zij deze extra acties naar verwachting correct zullen uitvoeren.

⁵ Wanneer het voorstel ertoe leidt dat burgers en/of MKB-ondernemers meer acties moeten nemen, en zij deze extra acties naar verwachting niet (altijd) goed kunnen/zullen uitvoeren.

<i>Risico's uit de uitvoeringstoets</i>		
Voor wat betreft de uitvoeringstoetsen is de puntentelling gebaseerd op de kleur van de vlaggen in de uitvoeringstoets, of er sprake is van een gemiddeld of groot risico op procesverstoringen en het antwoord op de vraag of het eindoordeel voorwaardelijk is gesteld:		
a.	Interactie burgers/bedrijven	1 of 2 punten (gele of rode vlag)
b.	Maakbaarheid systemen	1 of 2 punten (gele of rode vlag)
c.	Handhaafbaarheid	1 of 2 punten (gele of rode vlag)
d.	Fraudebestendigheid	1 of 2 punten (gele of rode vlag)
e.	Complexiteitsgevolgen	1 of 2 punten (gele of rode vlag)
f.	Risico procesverstoringen	1 of 2 punten (gemiddeld of groot risico)
g.	Eindoordeel	2 punten (voorwaardelijk eindoordeel)

2. Weging signalen tijdens het wetgevingsproces

Elk risico dat wordt geconstateerd tijdens het wetgevingsproces is - naargelang de ernst van het risico - **1 of 2 punten** waard.

<i>Advies van de Raad van State</i>		
Voor wat betreft een eventueel advies van de Raad van State is de puntentelling gebaseerd op het dictum (oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State). Voor de dicta gebruikt de Afdeling advisering vier vaste formuleringen: ⁶		
a.	De Afdeling advisering van de Raad van State heeft <i>geen opmerkingen</i> bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen	0 punten
b.	De Afdeling advisering van de Raad van State heeft <i>een aantal opmerkingen</i> bij het voorstel en adviseert daarmee <i>rekening te houden</i> voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend	1 punt
c.	De Afdeling advisering van de Raad van State heeft <i>een aantal bezwaren</i> bij het voorstel en adviseert het voorstel <i>niet</i> bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, <i>tenzij het is aangepast</i>	2 punten
d.	Zwaar dictum waarbij wordt geadviseerd niet naar de Tweede Kamer te sturen wegens ernstige bezwaren ⁷	2 punten

⁶ [Werkwijze - Raad van State](#)

⁷ De verwachting is dat het voorstel niet naar de Kamer wordt gestuurd, maar zekerheidshalve neemt de Belastingdienst dit wel op.

<i>Internetconsultatie en parlementaire behandeling</i>		
In een internetconsultatie en bij de behandeling van een nieuwe/gewijzigde wet of regeling in de Tweede Kamer kunnen risico's worden gesignaleerd ten aanzien van de doelgroep of de uitvoering.		
	In overleg met de beleidsmaker wordt - naargelang de ernst van het/de gesignaleerde risico('s) - maximaal 2 punten toegekend.	1 of 2 punten

3. Signalen uit implementatie of uitvoering

Gelet op het doel van de invoeringstoets is het van belang dat een concreet signaal of knelpunt in puntenaantal de ingeschatte risico's uit de beleidsvoorbereidende fase en eventueel opgekomen signalen tijdens het wetgevingsproces moet kunnen overstijgen. Elk signaal is – naargelang de ernst van het signaal - **10 of 20 punten** waard.

<i>Interne en externe signalen</i>		
Tijdens de implementatie of de uitvoering van een nieuwe/gewijzigde wet of regeling kunnen er interne en externe signalen over knelpunten voor de doelgroep of de uitvoering naar boven komen.		
	In overleg met de melder van het signaal wordt – afhankelijk van de ernst van het signaal – 10 of 20 punten toegekend.	10 of 20 punten

Tot slot: minimaal 50 % van de geselecteerde onderwerpen raken burgers

Bij de uiteindelijke selectie van onderwerpen voor een invoeringstoets hanteert de Belastingdienst het uitgangspunt dat minimaal 50% van de invoeringstoetsen onderwerpen betreffen die burgers raken.