



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

**Inspectie belastingen,  
toeslagen en douane**

**Inlichtingen**

T 088 - 442 87 60  
contact@inspectiebt.d.nl  
www.inspectiebt.d.nl

**Datum**

28 juni 2022

Plan van aanpak onderzoek Belastingplan 2023

Oog voor burgers en bedrijven

## Aanleiding

De Inspectie belastingen toeslagen en douane (hierna: IBTD) heeft voor 2022 een werkprogramma opgesteld. Hierin hebben we aangekondigd dat we een analyse maken van de wijze waarop het Belastingplan tot stand is gekomen.

Wetgeving wordt gemaakt om burgers en bedrijven rechten en plichten te geven. Rechtsstatelijk handelen impliceert dat ze een beroep op hun rechten uit kunnen oefenen en kunnen voldoen aan hun plichten. Burgers en bedrijven worden hierin ondersteund door bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en door de wijze van inrichting van het procesrecht in het bestuursrecht, van bezwaar tot (hoger) beroep.

Ook in de fase van de totstandkoming van wetgeving zijn er waarborgen die bijdragen aan het beoogde effect van de wetgever. Zo moet wetgeving uitvoerbaar zijn voor de uitvoeringsdiensten. Het veronderstelt dat uitvoeringsdiensten voldoende zijn toegerust om de regels uit te kunnen voeren. Burgers en bedrijven worden op die manier in staat gesteld om hun aanspraken geldend te kunnen maken en aan hun verplichtingen te kunnen voldoen. Tegelijkertijd vraagt uitvoerbaarheid van wetgeving om een duidelijke, heldere en begrijpelijke inhoud. Waarbij wat de burger of bedrijf gevraagd wordt te doen, past bij wat zij aankunnen, hun doenvermogen. Iedere burger en elk bedrijf moet in principe aan de wetgeving kunnen voldoen.

Het Belastingplan 2023 bevat voorstellen voor nieuwe wetgeving die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoerbaarheid ervan door de Belastingdienst en voor uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven. We richten ons in dit onderzoek op de wijze waarop bij de totstandkoming van het Belastingplan 2023 rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven.

In dit plan van aanpak werken we dit onderwerp uit.

## Wat zien we?

Het Pakket Belastingplan 2023<sup>1</sup> bevat vier wetsvoorstellen (hierna: Belastingplan):

- A. Wetsvoorstel Belastingplan (26 maatregelen)
- B. Wetsvoorstel Herstelwetgeving box 3
- C. Wetsvoorstel Overbruggingswet box 3
- D. Wetsvoorstel Wet Minimum CO2-prijs industrie

Een wetsvoorstel of maatregel kan ertoe leiden dat van burgers of bedrijven een actie wordt gevraagd, bijvoorbeeld door iets te melden of aan te vragen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat iedereen die actie ook daadwerkelijk onderneemt. Het gevolg hiervan kan zijn dat een regeling in de praktijk niet of verkeerd wordt gebruikt. Dat kan ongewenste effecten hebben voor henzelf, hun naasten en de maatschappij. Om dat zoveel mogelijk te voorkomen is het goed om bij de totstandkoming van een maatregel de uitvoerbaarheid van een maatregel in te schatten en daar zo veel mogelijk rekening mee te houden. Het Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) en het Gedragsnetwerk Financiën hebben hiervoor de doenvermogenscan ontwikkeld.

---

<sup>1</sup> Zie [Kamerbrief over fiscale beleids- en uitvoeringsagenda](#), d.d. 3 juni 2022.

Elke maatregel zal doorgaans ook gevolgen hebben voor de Belastingdienst zelf. Dat kunnen bijvoorbeeld extra kosten zijn voor ICT-aanpassingen of extra personeel. Om dat te beoordelen is een uitvoeringstoets ontwikkeld. Daarmee kan de Belastingdienst de gevolgen inzichtelijk maken en beoordelen of het voorstel wel of niet uitvoerbaar is. Ook kan het eindoordeel een of meer randvoorwaarden bevatten waaraan moet zijn voldaan om de uitvoering van het voorstel mogelijk te maken. Bij het inschatten van de gevolgen voor de Belastingdienst is het van belang om de mogelijke impact op de interactie met burgers en bedrijven ook mee te wegen. Complexe voorstellen kunnen bijvoorbeeld om meer uitleg vragen en zo meer beslag leggen op de capaciteit van de Belastingdienst. De precieze omvang en samenstelling van het Belastingplan kan tot eind augustus nog wijzigen.

## Doelstelling en onderzoeksvragen en afbakening

Als het Belastingplan uitvoerbaar is draagt dat bij aan de realisatie van de beoogde (beleids-)doelen. Wanneer tijdens de planvorming rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven kan dit een bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid in het algemeen en de Belastingdienst in het bijzonder.

Met het onderzoek beogen we inzicht te geven in de wijze waarop in de totstandkoming van het Belastingplan rekening is gehouden met de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven. Het geeft daarmee ook inzicht in mogelijke aandachtspunten en verbetermogelijkheden.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Hoe is in de totstandkoming van het Belastingplan rekening gehouden met de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven?*

De centrale vraag beantwoorden we met behulp van de volgende deelvragen:

1. Hoe wordt de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven beoordeeld?
2. Hoe zijn de beoordelingen uitgevoerd?
3. Hoe zijn de uitkomsten van de beoordelingen meegenomen in het Belastingplan?

## Afbakening

We kijken naar het Belastingplan dat rond Prinsjesdag wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. We kijken naar het proces. Dit betekent dat we niet onderzoeken of de maatregelen in het Belastingplan daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

## Onderzoeksaanpak

### Onderzoeksvraag 1

Er worden (momenteel) twee instrumenten gebruikt in de beleidsontwikkelingsfase om de uitvoerbaarheid van nieuwe belastingmaatregelen te beoordelen. Als eerste wordt de doenvermogenscan ingezet die burger en bedrijf als uitgangspunt neemt. Ten tweede wordt zodra de concept wettekst gereed is, een uitvoeringstoets gemaakt. Daarin wordt een beoordeling gemaakt van de gevolgen die de maatregel heeft voor uitvoerende diensten. In deze beoordeling worden waar nodig ook de gevolgen voor burgers en bedrijven betrokken.

Voor onderzoeksvraag 1 gaan we met documentanalyse en interviews na op welke wijze doenvermogen en de uitvoerbaarheid door burgers en bedrijven verwerkt zijn in de opzet van deze instrumenten. We nemen als uitgangspunt het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen', waarin 'doenvermogen' en 'doenlijkheid' kernbegrippen zijn en inventariseren welke mogelijke andere aspecten betrokken worden in de beoordeling.

### Onderzoeksvraag 2

Het Belastingplan bevat vier wetsvoorstellen met verschillende maatregelen. Elke maatregel kan gevolgen hebben voor burgers of bedrijven. Voor onderzoeksvraag 2 gaan we voor elke maatregel middels documentanalyse en interviews na of de doenvermogenscan (tijdig) is uitgevoerd en de conclusie onderbouwd en navolgbaar is. Dat doen we ook voor de uitvoeringstoetsen, waarbij we ons beperken tot die onderdelen die de uitvoerbaarheid van burgers en bedrijven raken.

### Onderzoeksvraag 3

Tot slot gaan we middels documentanalyse na hoe de uitkomsten van de doenvermogenscan en de uitvoeringstoets zijn verwerkt in het Belastingplan. Bij een mogelijke afwijking tussen de uitkomst van de beoordelingen en de verwerking daarvan in het Belastingplan gaan we na wat de onderliggende motivatie is en hoe de (interne) besluitvorming daarover verlopen is.

## Communicatie

Dit onderzoek wordt (schriftelijk) aangekondigd bij het Directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) met het aanbod het plan mondeling toe te lichten. Op de website van de inspectie publiceren we een nieuwsbericht waarin we het onderzoeksplan bekendmaken voor een breed publiek.

Over de onderzoeksresultaten rapporteren we, na een check op feitelijke juistheid bij betrokken organisaties, waarna we conclusies trekken en (mogelijk) aanbevelingen doen. De inspecteur-generaal biedt de rapportage vervolgens aan de minister van Financiën aan die het direct doorstuurt naar de Eerste en Tweede Kamer. Wij informeren DGFZ over het verschijnen van de rapportage.