



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Plan van aanpak

Gevolgen wetsvoorstel
Algemene wet bestuursrecht:
onderzoek naar inschattingen
van Dienst Toeslagen

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb	2
2 Aanpak	4
2.1 Vraagstelling	4
2.2 Focus	5
2.3 Onderzoeksmethode	5

Inleiding

1.1 Aanleiding

In het voorjaar van 2023 hebben we een verkenning afgerond bij Dienst Toeslagen naar de vraag hoe de verschillende maatregelen die de overheid treft om mensen financieel te ondersteunen, uitpakken in de uitvoering.¹ Uit de verkenning volgde een aandachtspunt: de wendbaarheid van de dienst om structurele verbeteringen door te voeren, lijkt beperkt. Regelmatig kwam naar voren dat invoering van nieuwe wet- en regelgeving weinig ruimte overlaat voor het structureel verbeteren van de dienstverlening.

In de brief van 9 mei jl. aan Dienst Toeslagen over de resultaten van de verkenning hebben we daarom een vervolgonderzoek aangekondigd. Dat richt zich op de vraag of bij nieuwe maatregelen de gevolgen voor de dienst voldoende scherp en adequaat worden onderbouwd en beschreven. In dit plan van aanpak beschrijven we het vervolgonderzoek waarbij we de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb) gaan volgen.

Dat doen we omdat we als Inspectie belastingen, toeslagen en douane niet alleen zijn opgericht om te kijken naar de uitvoerende diensten vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid, maar ook om te kijken naar de consequenties van wetgeving voor de uitvoering door deze diensten.² Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb heeft mogelijk een grote impact op de taakuitvoering van Dienst Toeslagen. Met dit onderzoek willen we bijdragen aan uitvoerbaar beleid. Niet uitvoerbaar beleid komt tenslotte noch ten goede aan de kwaliteit van de taakuitvoering, noch aan de rechtsbescherming van burgers.

1.2 Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb vloeit voort uit een belangrijke opgave van de regering om het vertrouwen in de overheid te herstellen. Het kabinet Rutte IV (inmiddels demissionair) heeft zichzelf daarom in het coalitieakkoord de opdracht gegeven om te werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is.³ Het kabinet heeft specifiek toegezegd om de waarborgfunctie van de Awb te versterken. In deze wet is de rechtsbescherming van burgers tegen het handelen van de overheid geregeld. Tevens wordt met het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb invulling gegeven aan verschillende moties⁴ die door de Tweede Kamer zijn aangenomen.

¹ [Uitkomst verkenning financiële ondersteuning d.d. 9 mei 2023 op inspectiebtd.nl](#)

² [Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD, 24 juni 2022 \(2022-163738\)](#)

³ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'](#)

⁴ Bijvoorbeeld de moties [Jetten/Marijnissen](#) en [Grinwis/Leijten](#)

De preconsultatie versie⁵ van het wetsvoorstel voorziet in achttien mensgerichte aanpassingen in de Awb. Met de versterking van de waarborgfunctie beoogt de regering de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen te versterken, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer "responsief" te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vermelden van contactgegevens bij besluiten, het in beginsel voor iedereen mogelijk maken zijn of haar dossier op te vragen, het opnemen van begrijpelijke motiveringen, het kunnen kwijtschelden van schulden en het verlengen van de bezwaar- en beroepstermijnen. Het voorstel bevat tevens het voornemen om gebonden bevoegdheden in formele wetten te kunnen laten toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.⁶ Hiermee wordt het mogelijk af te wijken van een 'harde regel' indien de toepassing daarvan onevenredig uitpakt in een individueel geval. Het wetsvoorstel betreft het overheidshandelen, en heeft dus gevolgen voor allerlei overheidsorganisaties, waaronder Dienst Toeslagen en de Belastingdienst, maar ook bijvoorbeeld voor de Sociale Verzekeringsbank en het UWV.

Op 20 januari 2023 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb ter kennisname naar de Tweede Kamer gestuurd⁷. Verschillende organisaties, waaronder Dienst Toeslagen, hebben in een eerste impactanalyse de effecten van de beoogde aanpassingen kunnen toetsen. Hieruit kwam naar voren dat de beoogde aanpassingen in de Awb een grote impact kunnen krijgen op de taakuitvoering. Zo geeft Dienst Toeslagen aan dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat vaker van grenzen in de wet afgeweken moet worden en systemen hier mogelijk niet op berekend zijn en aangepast moeten worden. Ook leidt het wetsvoorstel tot meer handmatige beoordelingen en verwerkingen. Dit kan met de bestaande capaciteit slechts in beperkte mate plaatsvinden binnen de massale processen die nodig zijn om circa 5,5 miljoen huishoudens maandelijks tijdig van de noodzakelijke inkomensondersteuning te voorzien. Ook de Raad van State acht het aannemelijk dat de bredere toepassing van het evenredigheidsbeginsel aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de uitvoeringspraktijk.⁸

Na verwerking van de eerste reacties door de opdrachtgevende ministeries, BZK en Justitie en Veiligheid (JenV), volgt begin 2024 een internetconsultatie en zullen gelijktijdig de uitvoeringstoetsen gaan starten. Daarna volgt het definitieve wetsvoorstel.

⁵ Dat is de versie van het wetsvoorstel voorafgaand aan de consultatie versie waar burgers en bedrijven op kunnen reageren.

⁶ [Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb](#)

⁷ [Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb](#)

⁸ [Brief Raad van State aan de minister van BZK, d.d. 23 maart 2023](#)

2 Aanpak

2.1 Vraagstelling

We houden toezicht op de taakuitvoering van Dienst Toeslagen (en de Belastingdienst en Douane) en betrekken daarbij ook de gevolgen van wetgeving, politieke besluiten en rechterlijke uitspraken voor de uitvoering.⁹ Ons uitgangspunt is dat de kwaliteit van de taakuitvoering moet aansluiten bij wat burgers daarvan mogen verwachten, inclusief adequate rechtsbescherming. Het is daarom belangrijk dat het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, juist gericht op versterking van de rechtsbescherming, uitvoerbaar is.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de gevolgen van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb op de taakuitvoering van Dienst Toeslagen. Daarbij letten we op:

1. de wijze waarop Dienst Toeslagen de gevolgen voor de uitvoering van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb in kaart brengt, en
2. hoe met de gevolgen voor de uitvoering rekening wordt gehouden in de vormgeving van deze nieuwe wetgeving door de ministeries van BZK en JenV.

Context

Al in 2021 riep de Algemene Rekenkamer de regering en het parlement op om de gevolgen voor een uitvoeringsorganisatie te betrekken bij de besluitvorming over wetgeving. Daarbij moet aandacht zijn voor de situatie waarin uitvoeringsorganisaties zich bevinden, zo kampen zij met personeelstekorten en tekortschietende ondersteunende processen.¹⁰ Ook de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) vroeg aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en meer zeggenschap vanuit uitvoeringsorganisaties. Dat moet de besluitvorming in de Tweede Kamer ondersteunen, zo benadrukken zowel de Algemene Rekenkamer als de TCU.¹¹

Een goed beschreven procedurele aanpak biedt nog geen garantie voor uitvoerbaar beleid. In zijn advies bij het Belastingplan 2023 geeft de Raad van State bijvoorbeeld aan dat individuele uitvoeringstoetsen steeds leiden tot de eindconclusie "uitvoerbaar", maar dat het onduidelijk blijft of alle in het pakket voorgestelde maatregelen tegelijk mogelijk zijn, en zo ja, ten koste waarvan. De TCU wees er op dat de "mitsen" in een uitvoeringstoets soms uit beeld

⁹ [Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD. 24 juni 2022 \(2022-163738\)](#)

¹⁰ [Algemene Rekenkamer \(2021\). Verantwoordingsonderzoek 2020. Ministerie van Financiën en Nationale Schuld.](#)

¹¹ [Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties \(2021\). Klem tussen balie en beleid.](#)

verdwijnen vanwege een politieke wens. Er is dan geen duidelijke “nee” als wensen niet of nauwelijks realiseerbaar zijn.

Het is daarom noodzakelijk dat bij nieuw beleid de gevolgen voor de taakuitvoering nadrukkelijk meegewogen worden in de ontwikkeling van dat beleid en de besluitvorming daarover. Dat vraagt enerzijds dat Dienst Toeslagen de gevolgen zo scherp en adequaat mogelijk inschat, onderbouwt en beschrijft. En anderzijds dat in de ontwikkeling en besluitvorming van nieuw beleid deze gevolgen zodanig betrokken worden dat de kwaliteit van de taakuitvoering gewaarborgd blijft en helder is ten koste waarvan de invoering van het nieuwe beleid eventueel gaat.

2.2 Focus

In dit onderzoek, dat exploratief van aard is, kijken we naar twee zaken. Ten eerste naar (het proces van) de uitvoeringstoets van Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen verwacht op basis van de preconsultatie versie grote impact voor haar eigen taakuitvoering. Bij dit deel van het onderzoek betrekken we ook de eigenaarsrol binnen het ministerie van Financiën.

Ten tweede kijken we naar hoe de opdrachtgevende ministeries van BZK en JenV in het wetsvoorstel rekening houden met de gevolgen voor de uitvoering. De versie van het wetsvoorstel die begin 2024 ter internetconsultatie is aangeboden, levert een eerste tussenstand op. Het definitieve wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer gaat, geeft een eindplaatje. In die versie zijn de reacties uit de internetconsultatie en de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen verwerkt.

Een inhoudelijke beoordeling van de maatregelen in het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Ook vallen de mogelijke gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van onze andere toezichtsdomeinen, de Belastingdienst en Douane, buiten de scope van dit onderzoek.

2.3 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek kijken we mee tijdens het opstellen van de uitvoeringstoets en de besluitvorming daarover bij Dienst Toeslagen. In afstemming met Dienst Toeslagen bepalen we welke activiteiten we doen ten behoeve van dit onderzoek. Te denken valt aan onder andere het aanwezig zijn bij relevante gesprekken over de gevolgen van het wetsvoorstel tijdens het opstellen van de uitvoeringstoets en het houden van diepte-interviews met relevante betrokkenen. Door tijdens het proces mee te kijken verwachten we door afwegingen, keuzes en mogelijke dilemma's in hun context op te halen, deze beter te kunnen begrijpen en duiden.

Een andere belangrijke overweging om gedurende het proces mee te kijken en niet pas achteraf het resultaat te onderzoeken, is dat tussentijdse bevindingen mogelijk nog verwerkbaar zijn.

Bij het proces van het opstellen van de uitvoeringstoets en de besluitvorming daarover richten we ons onder meer op: welke relevante partijen worden betrokken, welke veronderstellingen worden gehanteerd, welke belangen worden afgewogen en hoe evenwichtig vindt dat plaats en wat betekent de invoering voor andere verbeterinitiatieven? Hoe verhouden de uitkomsten zich tot de eerste impactanalyse en zijn eventuele verschillen verklaarbaar? De kwaliteit van uitvoering en besluitvorming staat hier centraal.

Om te bepalen in hoeverre rekening is gehouden met de gevolgen voor de uitvoering, gaan we na welk gevolg de uitkomsten van de eerste impactanalyse van Dienst Toeslagen over de uitvoerbaarheid heeft gekregen in de nieuwe consultatieversie van het wetsvoorstel en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Dat doen we tevens met de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen en de verwerking daarvan in het definitieve wetsvoorstel door de ministeries van BZK en JenV.

Afhankelijk van de tussentijdse bevindingen kunnen we gedurende het onderzoek interveniëren. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het tussentijds afgeven van een signaal of het faciliteren van een gesprek tussen betrokken partijen. Daarnaast zullen we ter afsluiting van dit onderzoek rapporteren welke activiteiten we hebben uitgevoerd.



Werken aan een
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en
douane**

29 februari 2024

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl