

Afwegingskader onderwerpselectie invoeringstoets Belastingdienst

In 2022 heeft de Belastingdienst samen met de coördinerend opdrachtgever (directoraat-generaal Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën) een afwegingskader vastgesteld om tot een selectie van onderwerpen voor invoeringstoetsen voor de Belastingdienst te komen. De Belastingdienst heeft dit afwegingskader verder ontwikkeld en in 2025 herzien. Dit is de herziene versie.

De invoeringstoets is een beknopt onderzoek naar de werking van reeds van kracht geworden wet- en regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop, na inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving, iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van deze nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk. De invoeringstoets richt zich (in tegenstelling tot beleidsevaluatieonderzoek) in beginsel niet op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een regeling, omdat het daarvoor nog te vroeg is. (*Kamerbrief Stand van zaken invoeringstoets en aanbieding handreiking, 25-10-2024*)

De Belastingdienst gebruikt dit afwegingskader om tot **een eerste grofmazige schifting** van onderwerpen te komen die in aanmerking komen voor een invoeringstoets. Hiervoor houdt de Belastingdienst de circa 150 wetten en regelingen die jaarlijks in werking treden of wijzigen tegen dit afwegingskader aan. **Op de onderwerpen die hier het hoogst op scoren, vindt een nadere kwalitatieve beoordeling plaats.** Na toepassing van dit kader en de kwalitatieve beoordeling wordt de selectie ter akkoord voorgelegd aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. De Tweede Kamer wordt over de onderwerpselectie geïnformeerd.

Op basis van informatie en signalen uit de praktijk kunnen ook onderwerpen geselecteerd worden voor een invoeringstoets. De onderwerpen die hier uit voortkomen zullen via een afzonderlijk proces worden beoordeeld en voor akkoord aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst worden voorgelegd. Ook hier wordt de Tweede Kamer over geïnformeerd.

Het afwegingskader bestaat uit selectie-indicatoren en een wegingsmethodiek. De selectie-indicatoren zijn bedoeld om relevante factoren mee te nemen in de selectie van onderwerpen die aan een invoeringstoets worden onderworpen.

I. Selectie-indicatoren

De Belastingdienst gebruikt de volgende selectie-indicatoren voor de onderwerpselectie voor invoeringstoetsen:

I. Informatie uit de beleidsvoorbereidende fase

Informatie over de **impact op de doelgroep** en **impact op de uitvoering** onder te verdelen in een aantal indicatoren:

Indicatoren van de impact op de doelgroep

- Financiële zekerheid
- Rechtszekerheid
- Emotionele impact
- Samenloop met andere regelingen
- Doenvermogen

Indicatoren van de impact op de uitvoering

- Interactie met de doelgroep
- Maakbaarheid systemen
- Handhaafbaarheid
- Fraudebestendigheid
- Complexiteitsgevolgen
- Procesverstoringen
- Eindoordeel uitvoeringstoets

II. Informatie uit het wetgevingsproces

Informatie over de **impact op de doelgroep** en **impact op de uitvoering** uit:

- Internetconsultatie
- Advies van de Raad van State
- Parlementaire behandeling

III. Informatie uit implementatie of uitvoering

Informatie over de **impact op de doelgroep** en **impact op de uitvoering** uit:

Interne informatie

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

Externe informatie

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

II. Toelichting op de selectie-indicatoren

I. Informatie uit de beleidsvoorbereidende fase

De Belastingdienst benut bij de onderwerpselectie ten eerste informatie uit de fase waarin een voorstel van een wet of regeling werd voorbereid. Het gaat daarbij in elk geval om informatie uit de **uitvoeringstoets** die in die fase door de Belastingdienst is opgesteld en de **doenvermogenscan** die in die fase door de beleidsmaker is gemaakt.

De Belastingdienst stelt **uitvoeringstoetsen** op voor nieuwe of gewijzigde wetten en regelingen (hierna: wetsvoorstellen). Met een **uitvoeringstoets** brengt de Belastingdienst in kaart wat voor de Belastingdienst de gevolgen zijn van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving voordat een wet of regeling in werking treedt. De **uitvoeringstoets** bevat een integrale beoordeling van de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de Belastingdienst. Hierbij kunnen ook ingeschatte gevolgen voor de doelgroep en de interactie van de doelgroep met de Belastingdienst aan bod komen en een reflectie vanuit de uitvoering op de doenvermogenaspecten.

Indicatoren van de impact op de doelgroep

Financiële zekerheid, rechtszekerheid en emotionele impact

Tijdens het proces van een **uitvoeringstoets** worden bij het wetsvoorstel betrokken experts binnen de Belastingdienst gevraagd om eerst te kijken wat de aard en omvang van de doelgroep is en daarna om bij de reflectie op de doenvermogenscan een inschatting te maken van:

- De impact op financiële zekerheid: in hoeverre heeft de invoering van deze regeling impact op de financiële middelen en het levensonderhoud van de doelgroep?
- De impact op rechtszekerheid: in hoeverre wordt de rechtszekerheid van de doelgroep aangetast met de invoering van deze regeling?
- De emotionele impact: in hoeverre is er bij de doelgroep sprake van ergernis, onzekerheid, frustratie of wanhoop?

De ingeschatte impact op de doelgroep op deze drie aspecten zijn indicatoren dat een invoeringstoets nuttig kan zijn.

Samenhang met andere regelingen

Een andere indicator hiervoor is de samenhang van het wetsvoorstel met andere regelingen. De betrokken experts worden ook gevraagd naar de samenloop met andere wetten of regelingen te kijken. Daarvan is sprake als een wetsvoorstel samenhangt met of doorwerkt naar andere wetten of regelingen. Dat kan mogelijk gevolgen hebben voor de impact op de doelgroep. Hierbij speelt zowel het aantal regelingen waarmee samenhang wordt gezien, als ook de verwachte impact van de samenloop een rol.

Doenvermogen

In de doenvermogenscan maakt de beleidsmaker een inschatting van de doenlijkheid van een wetsvoorstel. Als er in de beleidsvoorbereidende fase zorgen bestaan dat een wetsvoorstel een te groot doenvermogen van de doelgroep vraagt, is dat een indicator dat een invoeringstoets nuttig kan zijn. Bijvoorbeeld omdat het aantal acties dat gevraagd wordt van de doelgroep te groot wordt.

Indicatoren van de impact op de uitvoering

Risico's uit de uitvoeringstoets

Risico's die in de uitvoeringstoets worden gesignaleerd zijn ook een indicator dat na invoering van de wet of regeling een invoeringstoets nuttig kan zijn. Hierbij let de Belastingdienst in de uitvoeringstoets met name op:

- de ingeschatte risico's met gele en rode vlaggen op de aspecten: interactie met de doelgroep, maakbaarheid van de systemen, handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en complexiteitsgevolgen;
- of er sprake is van een gemiddeld of groot risico op procesverstoringen;
- of er sprake is van een eindoordeel waarin voorwaarden gesteld zijn.

II. Informatie uit het wetgevingsproces

Na de beleidsvoorbereidende fase start het wetgevingsproces. De Belastingdienst betreft ook informatie uit de fase waarin de wet- of regeling tot stand gekomen is bij de onderwerpselectie voor invoeringstoetsen. Het gaat hier om informatie uit de internetconsultatie, het advies van de Raad van State en de behandeling van de wet of regeling in de Tweede en Eerste Kamer. De hier gesignaleerde risico's die iets zeggen over impact op de doelgroep of de uitvoering, kunnen aanleiding zijn voor het opstellen van een invoeringstoets.

III. Informatie uit implementatie of uitvoering

Het is mogelijk dat tijdens de implementatie en voorbereiding van een nieuwe wet of regeling al informatie boven komt die wijst op mogelijke knelpunten of onbedoelde effecten voor de doelgroep(en) en/of de uitvoering. Ook als een wet of regeling net in werking is getreden kan er informatie over mogelijke knelpunten of onbedoelde effecten naar voren komen.

Interne informatie

Bij interne informatie gaat het om informatie afkomstig van medewerkers van de Belastingdienst over de implementatie of de uitvoering van een nieuwe wet of regeling. Het kan hier gaan over knelpunten of onbedoelde effecten die voortkomen uit het voorbereidingswerk van de Belastingdienst zoals communicatie richting de doelgroep, de inzet van capaciteit, de inpasbaarheid van IV. Ook kunnen er signalen zijn die duiden op risico's ten aanzien van stapeling of samenloop van regelingen.

Externe informatie

De Belastingdienst let ook op externe informatie die binnenkomt, vanuit bijvoorbeeld burgers, bedrijven, fiscaal en maatschappelijk dienstverleners, maar ook via de media en de Tweede Kamer. Deze externe informatie komt bijvoorbeeld binnen bij de BelastingTelefoon, de balies van belastingkantoren, de fraudemeldpunten of via het Forum Fiscaal Dienstverleners, vooroverleg, aangiften of bezwaar.

III. Weging van selectie-indicatoren

De hiervoor genoemde selectie-indicatoren worden gewogen om tot een eerste grofmazige schifting in wetten en regelingen te komen.

Informatie die duidt op mogelijke knelpunten of onbedoelde effecten afkomstig uit de praktijk (fase van

implementatie en uitvoering) krijgt in het afwegingskader meer punten dan de ingeschatte risico's uit de beleidsvoorbereidende fase en de opgekomen informatie uit het wetgevingsproces. Dit heeft te maken met het doel van het instrument invoeringstoets, namelijk eerder en beter zicht krijgen op de effecten van nieuwe wetten en regelingen in de praktijk voor de doelgroep en de uitvoering. Ook onderwerpen waarop bij meerdere aspecten impact of risico's worden gezien kunnen meer punten behalen en scoren daardoor hoger.

Hieronder wordt de weging per type selectie-indicator beschreven en toegelicht.

I. Weging informatie uit de beleidsvoorbereidende fase

Elk risico uit de beleidsvoorbereidende fase is - naargelang de ernst van het risico – **0 tot 3 punten** waard.

Indicatoren impact op de doelgroep				
Indicatoren	Aantal punten in afwegingskader (puntentelling is gebaseerd op de inschatting van bij het wetsvoorstel betrokken experts binnen de Belastingdienst)			
	0	1	2	3
Financiële zekerheid	Heeft geen/ nauwelijks invloed op financiële middelen	Heeft lichte impact op financiële middelen (buiten levensonderhoud)	Heeft een directe (zware) impact op levensonderhoud	Leidt tot schrijnende situaties
Rechtszekerheid	Wordt niet of in zeer geringe mate aangetast	Wordt in geringe mate aangetast	Wordt behoorlijk aangetast	Wordt in (zeer) grote mate aangetast
Emotionele impact	Geen/zeer beperkte emotionele impact	Ergernis	Onzekerheid of frustratie	Grote onzekerheid of zelfs wanhoop
Samenloop met andere regelingen (aantal)	Geen samenloop	Met een enkele andere regeling	Met meerdere andere regelingen	Met groot aantal andere regelingen
Impact van de samenloop	Geen doorwerking	Geringe impact op andere regelingen	Behoorlijke impact op andere regelingen	(Zeer) grote impact op andere regelingen
Indicator	Aantal punten in afwegingskader			
	0	0 ¹	2	3
Doenvermogen (Puntentelling gebaseerd op oordeel wetgever. Wetgever hanteert vier vaste formuleringen)	Doenlijkheid niet relevant of onveranderd ²	Kleiner beroep op doenvermogen belastingplichtigen ³	Groter beroep op doenvermogen belastingplichtigen, geen aandachtspunt ⁴	Groter beroep op doenvermogen belastingplichtigen, wel aandachtspunt

¹ Omdat het hier feitelijk om een verbetering van de situatie gaat wordt aan oordeel 2 ook 0 punten toegekend.

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.

Indicatoren impact op de uitvoering		
Aantal punten in afwegingskader (puntentelling gebaseerd op bevindingen uit de uitvoeringstoets)		
Indicatoren	1 punt	2 punten
- Interactie burgers/bedrijven - Maakbaarheid systemen - Handhaafbaarheid - Fraudebestendigheid - Complexiteitsgevolgen	Gele vlag	Rode vlag
Indicator	1 punt	2 punten
- Risico procesverstoringen	Gemiddeld risico	Groot risico
Indicator	2 punten	
- Eindoordeel	Voorwaardelijk (uitvoerbaar, mits)	

II. Weging informatie uit het wetgevingsproces

Elk risico dat wordt geconstateerd tijdens het wetgevingsproces is - naargelang de ernst van het risico - **1 tot 3 punten** waard.

Advies van de Raad van State

Indicator	Aantal punten in afwegingskader (puntentelling gebaseerd op dictum (oordeel) Afdeling advisering Raad van State. Voor de dicta zijn er vier vaste formuleringen ⁵)			
	0	1	2	3
Afdeling advisering Raad van State heeft ...	<i>...geen opmerkingen bij voorstel en adviseert voorstel bij Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.</i>	<i>...een aantal opmerkingen bij voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.</i>	<i>...een aantal bezwaren bij voorstel en adviseert voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.</i>	<i>... zwaar dictum uitgesproken waarbij wordt geadviseerd voorstel niet naar Tweede Kamer te sturen wegens ernstige bezwaren.⁶</i>

Internetconsultatie en parlementaire behandeling

Indicator	Aantal punten in afwegingskader (puntentelling gebaseerd op de inschatting van beleidsmaker)			
	0	1	2	3
Aantal gesignaleerde risico's t.a.v. de doelgroep/uitvoering				
Er zijn..... gesignaleerd ten aanzien van de doelgroep/uitvoering	<i>...geen risico's...</i>	<i>...enkele risico's ...</i>	<i>...meerdere risico's...</i>	<i>...groot aantal risico's...</i>
Impact van de risico's t.a.v. de doelgroep/uitvoering				
De gesignaleerde risico's hebben..... op de doelgroep/uitvoering.	<i>...geen impact...</i>	<i>...geringe impact ...</i>	<i>...behoorlijke impact...</i>	<i>...(zeer) grote impact...</i>

III. Informatie uit implementatie of uitvoering

Gelet op het doel van de invoeringstoets is het van belang dat concrete informatie uit de praktijk die duidt op een mogelijk knelpunt of onbedoeld effect, in puntenaantal de ingeschatte risico's uit de beleidsvoorbereidende fase en tijdens het wetgevingsproces moet kunnen overstijgen. Elke aanwijzing is – naargelang de ernst – **5, 10 of 15 punten** waard.

⁵ [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.

Interne en externe informatie

Indicator	Aantal punten in afwegingskader (puntentelling gebaseerd op de inschatting van betrokken inhoudelijk- en procesexperts Belastingdienst)			
	0	5	10	15
Impact van de aanwijzingen voor knelpunten of onbedoelde effecten t.a.v. de doelgroep/uitvoering				
De gesignaleerde aanwijzingen voor knelpunten of onbedoelde effecten hebben ... op de doelgroep/uitvoering	...geen impact...	...geringe impact ...	...behoorlijke impact...	...(zeer) grote impact...

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

De doelgroepen van de Belastingdienst bestaan grotendeels uit burgers en bedrijven. Bij de uiteindelijke selectie van onderwerpen voor een invoeringstoets hanteert de Belastingdienst het uitgangspunt dat minimaal 50% van de invoeringstoetsen onderwerpen betreffen die burgers (waaronder zzp'ers en kleine eenmanszaken) raken.