



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Consultatie bij fiscale wetgeving

Kreveld, N.M.A. van

Citation

Kreveld, N. M. A. van. (2016, February 10). *Consultatie bij fiscale wetgeving*. *Fiscaal Wetenschappelijke Reeks*. SDU, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/37797>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/37797>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/37797> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Kreveld, Netty Margriet Amelien van

Title: Consultatie bij fiscale wetgeving

Issue Date: 2016-02-10

Consultatie bij fiscale wetgeving

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden, op gezag van Rector
Magnificus Prof. mr. C.J.J.M. Stolker, volgens besluit van het College voor Promoties te
verdedigen op 10 februari 2016 klokke 15.00 uur

door
Netty van Kreveld
geboren te Den Haag
in 1985

Promotiecommissie:

Promotoren: prof. dr. A.O. Lubbers
prof. mr. dr. J.L.M. Gribnau

Overige leden: prof. dr. J.P. Boer
prof. dr. P. Popelier (Universiteit Antwerpen, België)
prof. dr. Ph. Eijlander (Tilburg University)

VOORWOORD

Na het afronden van mijn scriptie en het rapport Wetgevingsadvisering door de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, ben ik onderzoek gaan doen naar consultatie. Consultatie was op dat moment een 'hot' item door de start van het experiment met internetconsultatie door de overheid. Dankzij het enthousiasme en de stimulerende woorden van prof. dr. A.O. Lubbers is dit onderzoek uitgemond tot een promotieonderzoek naar consultatie bij fiscale wetgeving.

Mijn dank gaat uit naar degenen die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het proefschrift. Tijdens het vooronderzoek heb ik van het ministerie van Financiën de mogelijkheid gekregen in een aantal wetgevingsdossiers mee te kijken. De gesprekken met beleidsmedewerkers en het inzien van dossiers hebben mij veel inzicht in de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties gegeven en hebben mij tot het doen van verder onderzoek gestimuleerd. Ik dank dan ook alle medewerkers van het ministerie van Financiën die aan mijn onderzoek hebben bijgedragen. Tevens gaat mijn dank uit naar de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en het Register Belastingadviseurs. Beide beroepsorganisaties hebben mij inzicht gegeven in de behoefte aan en de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties.

Verder dank ik mijn collega's van Mazars Paardekooper Hoffman N.V. voor hun begrip voor mijn complexe agenda en het ondervangen van mijn afwezigheid op de vrijdagen op kantoor. Ook mijn collega's van de Universiteit Leiden wil ik bedanken voor alle inspirerende gesprekken en het 'thuis'-gevoel dat ik elke vrijdag had als ik op de faculteit kwam werken.

Mijn dank gaat voorts uit naar mijn promotor prof. dr. A.O. Lubbers. Hij heeft mij gestimuleerd met het promotieonderzoek te starten en ook om het onderzoek af te ronden. Ik dank hem voor zijn vertrouwen, zijn nuttige inbreng, zijn volledige beschikbaarheid en stimulerende woorden waarbij mijn persoonlijke belang altijd op nummer één stond. Ook dank ik mijn promotor prof. dr. J.L.M. Gribnau. Ik heb veel van zijn brede en creatieve invalshoeken geleerd en dankbaar gebruik gemaakt van zijn nuttige aanbevelingen en interessante literatuursuggesties. Ook wil ik de leden van de promotiecommissie, prof. dr. J.P. Boer, prof. dr. Ph. Eijlander en prof. dr. P. Popelier, bedanken voor hun waardevolle commentaar.

Naast de hiervoor genoemde personen, heeft mijn familie een zeer belangrijke rol gespeeld tijdens mijn promotieonderzoek. Mijn vader wil ik bedanken voor zijn kritische blik, goede adviezen en de enorme steun bij het afronden van het proefschrift. Mijn moeder wil ik bedanken voor haar woorden 'hurry up' op de momenten dat ik het nodig had en haar goede zorgen. Lieve Ronald, bedankt dat we samen zo een sterk team vormen en dat je me zo goed begrijpt. Maurits, mijn lieve vrolijke mannetje, door jou ben ik meer gaan relativeren. Ook zei jij regelmatig (waarschijnlijk met andere redenen) de stimulerende woorden: 'Mama, klaar!'.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	4
1. Inleiding	11
1.1 De aanleiding tot het onderzoek	11
1.2 Het doel en het belang van het onderzoek	15
1.3 De afbakening van het onderzoek	18
1.3.1 Toespitsing op Nederlandse fiscale wetgeving	18
1.3.2 Beperking tot consultatie over fiscale wetten in formele zin	19
1.3.3 De procedurele kant van consultatie	21
1.3.4 Beperkingen van het te ontwikkelen consultatiemodel	21
1.4 Methode van onderzoek: literatuur en wetgevingsdossiers	22
1.5 Opzet van het onderzoek	25
2. Het begrip ‘wetgevingsconsultatie’	29
2.1 Inleiding	29
2.2 De kernelementen van het begrip ‘consultatie’	29
2.2.1 Door anderen gehanteerde definities	29
2.2.2 De in dit onderzoek gehanteerde definitie	33
2.2 Kernelement 1: Participatie	34
2.3 Kernelement 2: Stakeholders: belanghebbenden en deskundigen, externe en interne stakeholders	40
2.4 Kernelement 3: Het tijdstip van consulteren tijdens het wetgevingsproces	44
2.4.1 De verschillende fasen van het wetgevingsproces	44
2.4.2 De agendafase	48
2.4.3 De departementale voorbereidingsfase	50
2.4.4 De behandelingsfase	51
2.4.5 De evaluatiefase	53
2.4.6 Onderzoek naar consultatie in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces	55
2.5 Conclusie	55
3. De democratische waarde van consultatie	58
3.1 Inleiding	58

3.2 Participatie	60
3.2.1 <i>De democratische eis van participatie</i>	60
3.2.2 <i>Participatiemethoden</i>	61
3.2.3 <i>Participeren door middel van consulteren</i>	61
3.3 Transparantie	63
3.3.1 <i>De democratische eis van transparantie</i>	63
3.3.2 <i>Het begrip 'transparantie'</i>	64
3.3.3 <i>Vormen van transparantie</i>	66
3.3.4 <i>Transparantie creëren door middel van consulteren</i>	67
3.4 Conclusie	68
4. De functies van consultatie	71
4.1 <i>Inleiding</i>	71
4.2 <i>Consultatie en de kwaliteit van wetgeving</i>	73
4.2.1 <i>Kwaliteit van wetten en kwaliteit van het wetgevingsproces</i>	73
4.2.2 <i>De rol van consultatie bij het voldoen aan de zes kwaliteitseisen</i>	76
4.3 <i>De functies van consultatie</i>	78
4.3.1 <i>Inleiding</i>	78
4.3.2 <i>Notificerende functie</i>	79
4.3.2.1 <i>Alternatieven aanreiken: beleidsanalytische functie</i>	80
4.3.2.2 <i>Inzichtelijk maken van effecten en neveneffecten: de empirische functie</i>	81
4.3.3 <i>Maatschappelijke functie</i>	83
4.3.3.1 <i>Maatschappelijke belangen in kaart brengen</i>	83
4.3.3.2 <i>Maatschappelijk draagvlak: identificeren en creëren</i>	85
4.3.3.2.a <i>Draagvlak bij stakeholders identificeren</i>	86
4.3.3.2.b <i>Draagvlak bij stakeholders creëren of versterken</i>	87
4.3.3.2.c <i>Tegenvallend draagvlak</i>	89
4.3.3.3 <i>Verbetering van de verhouding tussen de wetgever en belastingplichtigen</i>	90
4.3.4 <i>Controlerende functie</i>	91
4.3.5 <i>Anticiperende functie</i>	92
4.3.6 <i>Politieke functie</i>	95
4.3.6.1 <i>Symbolische functie</i>	95
4.3.6.2 <i>Profilerende functie</i>	96
4.3.6.3 <i>Koelkastfunctie</i>	97
4.3.6.4 <i>Alibifunctie</i>	98
4.4 <i>Conclusie</i>	98
5. De consultatieprocedure	100
5.1 <i>Inleiding</i>	100
5.2 <i>De noodzaak van een goede organisatie en uitvoering van de consultatieprocedure</i>	101
5.3 <i>Leidt consultatie tot vertraging en kostenverhoging van het wetgevingsproces?</i>	102

5.4 De verschillende fasen van de consultatieprocedure	105
5.4.1 Fase 1 van de consultatieprocedure: het besluit te consulteren	106
5.4.1.1. Het besluit al dan niet te consulteren	107
5.4.1.2. Het bepalen van het starttijdstip van de consultatie	109
5.4.2 Fase 2 van de consultatieprocedure: het doel van de consultatie omschrijven	112
5.4.3 Fase 3 van de consultatieprocedure: selecteren van consultatievorm en consultatietechniek	113
5.4.4 Fase 4 van de consultatieprocedure: stakeholderselectie	113
5.4.4.1 Inleiding	113
5.4.4.2 Normen bij stakeholderselectie	114
5.4.4.3 Diversiteit van de te consulteren stakeholders: 'grote' en 'kleine'	116
5.4.4.4 Bepalende rol van invloedrijke stakeholders	117
5.4.4.5 Samenvatting van de stakeholderselectie	118
5.4.5 Fase 5 van de consultatieprocedure: opstellen consultatiedocument	119
5.4.6 Fase 6 van de consultatieprocedure: stakeholder-mobilisatie	129
5.4.7 Fase 7 van de consultatieprocedure: reacties van stakeholders bestuderen	131
5.4.7.1 Analyseren van de reacties van de stakeholders	131
5.4.7.2 Het vraagstuk van de representativiteit van de reacties	133
5.4.8 Fase 8 van de consultatieprocedure: adequate feedback	136
5.4.9 Fase 9 van de consultatieprocedure: evaluatie	137
5.5 Conclusie	138
6. De keuze van fiscale stakeholders gelet op het doel van consultatie	142
6.1 Inleiding	142
6.2 Zeven groepen fiscale stakeholders	143
6.2.1 De fiscale stakeholders	143
6.2.2 De 'dubbele-petten'-problematiek	145
6.3 Consultatie van belastingplichtigen	146
6.3.1 Doelen die door het consulteren van belastingplichtigen kunnen worden bereikt	146
6.3.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingplichtigen al dan niet te consulteren	149
6.4 Consultatie van belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties	151
6.4.1 Doelen die door het consulteren van belastingadviseurs en hun organisaties kunnen worden bereikt	151
6.4.2 Aandachtspunten bij de keuze belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties al dan niet te consulteren	156
6.5 Consultatie van belangenorganisaties	159
6.5.1 Inleiding	159
6.5.2 Consulteren van belangenorganisaties	159
6.5.3 Doelen die door consulteren van belangenorganisaties kunnen worden bereikt	163
6.5.4 Aandachtspunten bij de keuze belangenorganisaties al dan niet te consulteren	165
6.6 Consultatie van (fiscale) wetenschappers	166

6.6.1 Doelen die door consulteren van (fiscale) wetenschappers kunnen worden bereikt	166
6.6.2 Aandachtspunten bij de keuze fiscale wetenschappers al dan niet te consulteren	169
6.7 Consultatie van rechters en de Nationale ombudsman	171
6.7.1 Doelen die door het consulteren van rechters en de Nationale ombudsman kunnen worden bereikt	172
6.7.2 Aandachtspunten bij de keuze rechters en de Nationale ombudsman al dan niet te consulteren	175
6.8 Buitenlandse overheden	177
6.8.1 Doelen die door het consulteren van buitenlandse overheden kunnen worden bereikt	177
6.8.2 Aandachtspunten bij de keuze buitenlandse overheden al dan niet te consulteren	180
6.9 Interne stakeholders	181
6.9.1 Inleiding	181
6.9.2 Belastingdienst	181
6.9.3 Andere Nederlandse ministeries	184
6.9.4 Decentrale Nederlandse overheden	184
6.9.5 Conclusie over interne stakeholders	185
6.10 Conclusies over stakeholders; vier samengestelde groepen	186
6.10.1 Conclusies over het consulteren van stakeholdergroepen gelet op het doel van de consultatie	186
6.10.2 Vier samengestelde stakeholdergroepen	187
7. Consultatievormen	190
7.1 Inleiding	190
7.2 Consultatievormen: al dan niet wettelijk voorgeschreven	190
7.3 Consultatievormen: georganiseerd of ad hoc	191
7.4 Consultatievormen: gerichte of niet-gerichte	194
7.5 Consultatievormen: open of gesloten groep stakeholders	196
7.6 Consultatievormen: individueel of in groepsverband	198
7.7 Conclusie	199
8. Consultatietechnieken	203
8.1 Inleiding	203
8.2 Verschil in de samenstelling	203

8.3	De zes geselecteerde consultatietechnieken in het kort	204
8.4	De keuze voor een van de zes consultatietechnieken; toetsingskader	206
8.4.1	<i>Consultatietechniek 1: schriftelijke consultatie</i>	209
8.4.1.1	Vorm en varianten	209
8.4.1.2	Sterke en zwakke punten van schriftelijke consultaties	210
8.4.1.3	Geschikte situaties voor het gebruik van een schriftelijke consultatie	212
8.4.2	<i>Consultatietechniek 2: internetconsultatie</i>	212
8.4.2.1	Vorm en varianten	212
8.4.2.2	Sterke en zwakke punten van internetconsultaties	213
8.4.2.3	Geschikte situaties voor het gebruik van internetconsultaties	218
8.4.3	<i>Consultatietechniek 3: deskundigenoverleg</i>	219
8.4.3.1	Vorm en varianten	219
8.4.3.2	Sterke en zwakke punten van deskundigenoverleg	221
8.4.3.3	Geschikte situaties voor het houden van een deskundigenoverleg met een kleine groep deskundigen	222
8.4.4	<i>Consultatietechniek 4: belanghebbendenoverleg</i>	223
8.4.4.1	Vorm en varianten	223
8.4.4.2	Sterke en zwakke punten van een belanghebbendenoverleg	224
8.4.4.3	Geschikte situaties voor het gebruik van een belanghebbendenoverleg met een kleine groep belanghebbenden	226
8.4.5	<i>Consultatietechniek 5: hoorzittingen</i>	226
8.4.5.1	Vorm en varianten	227
8.4.5.2	Sterke en zwakke punten van een hoorzitting	227
8.4.5.3	Geschikte situaties voor het gebruik van een hoorzitting	228
8.4.6	<i>Consultatietechniek 6: klankbordgroepen</i>	229
8.4.6.1	Vorm en varianten	230
8.4.6.2	Sterke en zwakke punten van klankbordgroepen	231
8.4.6.3	Geschikte situaties voor het gebruik van een klankbordgroep	232
8.5	Conclusie over de geschiktheid van diverse consultatietechnieken	233
9.	Conclusie	237
9.1	Het beoogde doel van het onderzoek	237
9.2	De zeven onderzochte aspecten	238
9.3	Het consultatiemodel	240
9.4	Suggesties voor vervolgonderzoek	244
	Summary	246
	Lijst van aangehaalde literatuur	250
	Boeken, rapporten en tijdschriftartikelen	250
	Parlementaire stukken	258

Jurisprudentie	261
Websites	261
Tabellen- en figurenoverzicht	262
Tabellenoverzicht	262
Figurenoverzicht	263
Curriculum vitae	264