



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

1. Inleiding

1.1 De aanleiding tot het onderzoek

'De luiken gaan open', aldus directeur-generaal Fiscale Zaken A. Berg in haar bijdrage aan het symposium, dat op 14 oktober 2010 ter gelegenheid van het zestigjarige bestaan van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën werd gehouden.¹ Berg kondigde aan dat zij meer aandacht aan transparantie van het fiscale wetgevingsproces wilde gaan besteden, door intensief contact met belastingadviseurs en belangen- en beroepsorganisaties en wel door middel van consultatie. Eerder, in 2008, betoogde de staatssecretaris van Financiën op het symposium 'Nieuw feit' van het vakbroederschap Belastingdienst Vereniging van Hogere ambtenaren dat het noodzakelijk is bij de voorbereiding van wetgeving met de samenleving in discussie te gaan:

'Natuurlijk ben ik mij ervan bewust dat het herzien van de AWR een gigantische operatie is. En dat het een traject is dat Financiën nooit op eigen kracht kan trekken. Het kan alleen iets worden als we er met z'n allen in investeren. Er ligt geen blauwdruk klaar. Dat betekent dat we gezamenlijk moeten kijken hoe we het willen hebben. (...) En we moeten met z'n allen bekijken hoe we aan dat ideaal handen en voeten geven.'²

Met wetgevingsconsultatie ligt Nederland achter op een aantal andere landen. De OESO heeft in 2009 uitgebreid onderzoek naar wetgevingsconsultatie in de OESO-landen verricht.³ In veel OESO-landen is wetgevingsconsultatie een verplicht onderdeel van de wetgevingsprocedure, bestaat een consultatiehandleiding en is tevens een ondersteunend of controlerend consultatieorgaan in het leven geroepen. In Nederland ontbreekt dit alles. Zie het overzicht in tabel 1.

Tabel 1. Consultatieverplichtingen en consultatiehandleidingen in de OESO-landen

OESO-landen	Consultatie is verplicht	Consultatiehandleiding aanwezig	Consultatiehandleiding is verplicht
Australië	Ja	Ja	Ja
Oostenrijk	Nee	Nee	Nee
België	Ja	Ja	Ja
Canada	Ja	Ja	Nee
Czech Rep.	Ja	Ja	Nee
Denemarken	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja	Nee
Frankrijk	Ja	Ja	Ja
Duitsland	Ja	Ja	Ja
Griekenland	Ja	Nee	Nee
Hongarije	Ja	Nee	Nee

¹ Toespraak van directeur-generaal Fiscale Zaken A. Berg tijdens het Fiscaal symposium van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën op 14 oktober 2010 ter gelegenheid van het zestigjarige bestaan van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën.

² Toespraak van staatssecretaris Jan Kees de Jager ter gelegenheid van het VHM-congres op 10 april 2008 te Utrecht, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.

³ OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report.

IJsland	Nee	Ja	Nee
Ierland	Ja	Ja	Nee
Italië	Ja	Nee	Nee
Japan	Nee	Nee	Nee
Korea	Ja	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Nee	Niet bekend
Mexico	Ja	Ja	Ja
Nederland	Nee	Nee	Nee
Nieuw Zeeland	Ja	Ja	Nee
Noorwegen	Ja	Ja	Ja
Polen	Ja	Nee	Niet bekend
Portugal	Ja	Ja	Nee
Slovak. Rep.	Ja	Nee	Niet bekend
Spanje	Ja	Nee	Nee
Zweden	Ja	Ja	Ja
Zwitserland	Ja	Ja	Ja
Turkije	Nee	Nee	Nee
Verenigd Koninkrijk	Ja	Ja	Ja
Verenigde Staten	Nee	Nee	Nee
Europese Unie	Ja	Ja	Ja

Bron: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report, Table 10. Consultation procedures with affected parties, 2008, blz. 109.

Deze tabel 1 maakt duidelijk dat consultatie van belanghebbenden en deskundigen in veel OESO-landen een verplicht onderdeel is van het wetgevingsproces. Daarnaast beschikken achttien OESO-landen en ook de Europese Unie over een consultatiehandleiding. In de helft van die landen is het hanteren van de handleiding ook verplicht. Nederland staat niet alleen op achterstand vanwege het feit dat het geen consultatiehandleiding heeft vastgesteld, maar ook omdat niet is vastgelegd welke partijen bij een wetgevingsconsultatie worden betrokken. Bovendien bestaat in Nederland geen ondersteunend of controlerend consultatieorgaan.⁴

De OESO wijst er op dat steeds meer behoefte aan transparantie in het wetgevingsproces bestaat, omdat wetgevingsconsultatie de werking van regelgeving kan verbeteren en de uitvoeringskosten hiervan kan verminderen. Deze behoefte is met name in de nasleep van de financiële crisis toegenomen. Daarom acht de OESO het noodzakelijk dat consultatie een integraal onderdeel van het wetgevingsproces vormt.⁵

⁴ P.O. de Jong en S.E. Zijlstra, Wikken, wegen en (toch) wetgeven, WODC 2009, blz. 190-191.

⁵ OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, regulatory Policy Committee, 2009 Report, blz. 40.

In Nederland wordt die behoefte aan transparantie inmiddels erkend, zoals blijkt uit de startnotitie 'Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving'.⁶ In deze notitie wordt betoogd dat de maatschappij meer behoefte heeft aan vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over voorgenomen wetgeving. Belanghebbenden in de samenleving willen tijdig over voorgenomen wetgeving worden geïnformeerd, zodat ze tijdig met de gevolgen van die wetgeving voor hun positie rekening kunnen houden. De minister van Justitie merkte bij de start van het experiment internetconsultatie op dat burgers veelvuldig per e-mail om tijdige informatie over voorgenomen wetgeving vragen. Ze willen graag weten wat de inhoud van de voorgenomen regels is, in welke fase van voorbereiding het voorstel zich bevindt, welke belangen daarbij worden afgewogen, hoe de afweging van die belangen plaatsvindt en of alle beschikbare kennis over het onderwerp van het wetgevingsvoornemen wel wordt benut.⁷ Daarnaast hebben belanghebbenden vanuit de samenleving een sterke behoefte, waar mogelijk, invloed op de inhoud van voorgenomen wetgeving uit te oefenen.⁸ Dit komt voort uit de sterk toegenomen mondigheid van vele burgers en het ontstaan van goed georganiseerde belangenorganisaties.⁹

Transparantie van het wetgevingsproces is voor de samenleving van groot belang. Bij transparantie van het wetgevingsproces kan de samenleving tijdig zicht krijgen op de keuzes die worden gemaakt bij voornemens om een wet te gaan regelen en op welke belangenafweging die keuzes berusten. Tijdige kenbaarheid van wetgevingsvoornemens biedt betrokkenen in de samenleving de mogelijkheid met de overheid en elkaar in debat te gaan en open te staan voor elkaars visies en belangen. Transparantie van het wetgevingsproces draagt bij aan vertrouwen in de wetgeving en in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de overheid.¹⁰ Daardoor kan het maatschappelijk draagvlak voor de voorgenomen wet worden vergroot.¹¹ Dat zal tot een grotere acceptatie en bereidheid tot naleving van wetgeving kunnen leiden.¹²

Ook de overheid heeft belang bij een transparant wetgevingsproces. Door grotere transparantie kan meer zicht op alle relevante belangen en feiten ontstaan, wat bijdraagt aan een zorgvuldigere voorbereiding van de wet. In een vroeg stadium kan in de samenleving worden gesproken over de probleemanalyse die aan het wetgevingsvoornemen ten grondslag ligt, over nut en noodzaak van dat voornemen, de effecten en de uitvoerbaarheid.¹³ Er zal meer boven water kunnen komen over niet verwachte en ongewenste effecten.¹⁴ Zo kunnen meer mankementen van voorgenomen wetgeving in een vroeg stadium worden gesignaleerd en mogelijk opgelost. Dat kan bovendien tot gevolg hebben dat minder vaak reparatiewetgeving noodzakelijk zal zijn. Ook kan door dit alles het vertrouwen in de overheid toenemen.

⁶ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 40.

⁷ E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.

⁸ E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013 en Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, bijlage C, Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving.

⁹ Rapport Naar een responsieve overheid: Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 57, blz. 11.

¹⁰ M.R. Ramlal, 'Naar een glazen wetgevingshuis?', Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966 en E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.

¹¹ E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.

¹² E.M.H. Hirsch Ballin, Column Internetconsultatie, 30 augustus 2007, zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2013.

¹³ Zie ook P.J.P.M. van Lochem, preadvies Kwaliteit van wetgeving als keuze, in: Kwaliteit als keuze, in: Handelingen NJV 2015 deel 1, blz. 195, die betoogt dat deelname van burgers aan wetgeving de overheid de nodige informatie kan

De toegenomen behoefte aan en het belang van transparantie hebben de laatste jaren bij het kabinet en afzonderlijke ministeries tot toenemende aandacht voor wetgevingsconsultatie geleid. Naast de regels die over formele consultaties van adviesorganen, in het bijzonder de Raad van State, bestaan, zijn er geen regels of afspraken over het consulteren van (groepen) belanghebbenden en deskundigen in de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces. Uit onderzoek van Popelier e.a. blijkt dat bij het ministerie van Financiën de beslissing al dan niet te consulteren wordt ingegeven door – in de woorden van Popelier e.a. – een ‘nuchter pragmatisme’.¹⁵ Er bestaan geen duidelijke criteria in welk soort gevallen de consultatie dient plaats te vinden en wie geconsulteerd dienen te worden. Beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën hebben tijdens een interview in het kader van het onderzoek van Popelier e.a. opgemerkt:

‘Wij consulteren als wij het noodzakelijk achten. Als we zelf niet goed weten welke richting we uitmoeten, bellen we experts uit de markt die we kennen – zo vergaren we informatie.’¹⁶

Het kabinet heeft in zijn brief van 15 januari 2008 zijn voornemen bekend gemaakt om bij wijze van experiment op ruimere schaal te gaan consulteren om meer transparantie te bewerkstelligen en de kennis in de maatschappij beter te benutten.¹⁷ Dat experiment had op alle ministeries betrekking. De ministeries zouden gedurende twee jaar 10% van de voorgenomen wetgeving via internet ter consultatie aanbieden in de periode voordat het wetsvoorstel bij de ministerraad was ingediend. Het doel van dit het experiment was inzicht in de meerwaarde van internetconsultatie te verkrijgen en in de capaciteit en tijd die met een goede uitvoering van consultatie gemoeid zijn.

Het kabinet was voornemens in 2011 te besluiten of internetconsultatie een vast onderdeel van het wetgevingsproces zou worden. Echter, al voordat het experiment met internetconsultatie was voltooid, heeft het kabinet geconcludeerd dat internetconsultatie een nuttig instrument is als aanvulling op de bestaande wetgevingsconsultatiepraktijk.¹⁸ Maar het besloot internetconsultatie niet als vast onderdeel in het wetgevingsproces op te nemen. Het kabinet meende dat internetconsultatie ‘vaker moet worden ingezet, maar niet in alle gevallen’ en dat de afzonderlijke ministeries voor een adequate en effectieve inzet van internetconsultatie zelf verantwoordelijk zijn.¹⁹

Ook het ministerie van Financiën heeft in het kader van het experiment met internetconsultatie een aantal conceptwetsvoorstellen ter consultatie aangeboden. Zo is het conceptwetsvoorstel Openbaarheid Belastingrechtspraak op de website www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden. Ook de consultatie Fiscaal Verdragsbeleid en de consultatie Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst

opleveren over het nut en de noodzaak van de voorgenomen wetgeving, over de mogelijkheid om de problematiek te normeren, over de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de kosten ervan.

¹⁴ M.R. Ramlal, ‘Naar een glazen wetgevingshuis?’, Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966.

¹⁵ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 98.

¹⁶ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 98.

¹⁷ Brief minister met het Kabinetstandpunt ‘Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62.

¹⁸ Brief minister met het Kabinetstandpunt ‘Internetconsultatie wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

¹⁹ Brief minister met het Kabinetstandpunt ‘Internetconsultatie wetgeving’, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 121.

hebben via die website plaatsgevonden.²⁰ De consultatie Modernisering Successiewet heeft eveneens via internet plaatsgevonden. Maar voor deze consultatie is een aparte website gelanceerd, www.schenkerfbelasting.nl.

Maar niet alle fiscale conceptwetsvoorstellen worden - via internet of op andere wijze - aan belanghebbenden of deskundigen ter consultatie aangeboden.

Een voorbeeld van conceptwetsvoorstellen die niet ter consultatie worden voorgelegd, zijn de jaarlijkse Belastingplannen die op Prinsjesdag worden gepresenteerd en aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Dat bij het voorbereiden van Belastingplannen geen consultatie plaatsvindt, is niet verwonderlijk gezien de tijdsdruk waaronder de behandeling van het Belastingplan staat. Het wordt elk jaar pas op Prinsjesdag gepresenteerd en moet dan zo snel worden behandeld dat de daarin voorgestelde wijzigingen en vernieuwingen van de belastingwetgeving in veel gevallen al per 1 januari van het volgende jaar, dus na drie maanden, kunnen ingaan.²¹

Een ander voorbeeld van een fiscaal conceptwetsvoorstel waarover geen internetconsultatie heeft plaatsgevonden, is de Wet van 16 december 2010 houdende vaststelling van de Wet Belastingwet BES. Ook bij de Wet wijziging percentages belasting- en invorderingsrente²² en de Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met de herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning (Wet herziening fiscale behandeling eigen woning) heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Binnen het fiscale deelonderzoeksprogramma 'Grenzen aan de uitoefening van fiscale soevereiniteit' van de Universiteit Leiden wordt onderzoek gedaan naar de kwaliteit van fiscale wetgeving en naar de wijzen waarop die kwaliteit kan worden verbeterd. In de fiscale literatuur is betoogd dat consultatie daarvoor een belangrijk instrument is.²³ Het grote belang van consultatie voor de kwaliteit van fiscale wetgeving en de actualiteit van het onderwerp zijn de aanleiding geweest voor het onderzoek waarvan dit boek het resultaat is.

1.2 Het doel en het belang van het onderzoek

²⁰ Redactie Vakstudie Nieuws, 'Algemeen, Consultatie voor nieuwe notitie fiscaal verdragsbeleid', Vakstudie Nieuws 2009/42.3, blz. 12-13 en <www.internetconsultatie.nl>, geraadpleegd in 2013.

²¹ Het behandelschema van het Belastingplan 2015 zag er als volgt uit:

Week 38 Indiening Belastingplan (dinsdag 16 september; Prinsjesdag)

Week 39 Besloten technische briefing (woensdag 24 september van 10.00 tot 12.30 uur)

Week 41 Inbreng verslag (woensdag 8 oktober om 14.00 uur)

Week 42 Nota naar aanleiding van het verslag (vrijdag 17 oktober)

Herfstreces (vrijdag 17 t/m maandag 27 oktober)

Week 44 Eerste wetgevingsoverleg; eerste termijn commissie (maandag 27 oktober van 11.00 tot - uiterlijk - 19.00 uur)

Week 44 Schriftelijke antwoorden n.a.v. eerste WGO (donderdag 30 oktober)

Week 45 Tweede wetgevingsoverleg eerste termijn regering + gehele tweede termijn (maandag 3 november van 11.00 tot - uiterlijk - 23.00 uur)

Week 46 Plenaire behandeling (dinsdag 11 en woensdag 12 november)

Week 46 Stemmingen (donderdag 13 november).

²² Dit wetsvoorstel werd op 23 september 2013 ingediend door de staatssecretaris van Financiën Weekers.

²³ F.A. Engelen, H. Vording, S. van Weeghel, 'Eenvoud, evenwicht en een lager tarief vennootschapsbelasting: waar staan we een jaar later? Toetsing op hoofdlijnen van het consultatiedocument van 15 juni 2009', Weekblad Fiscaal Recht 2009/953, blz. 953-959.

Het doel van mijn proefschrift is om meer systematisch onderzoek naar consultatie in het Nederlandse fiscale wetgevingsproces te verrichten en te onderzoeken of op basis van de resultaten van dat onderzoek een consultatiemodel voor het fiscale wetgevingsproces in Nederland kan worden ontwikkeld.

Het onderzoek dat in Nederland tot dusverre naar wetgevingsconsultatie is verricht, is niet specifiek op het fiscale wetgevingsproces gericht en belicht enkele belangrijke elementen van wetgevingsconsultatie slechts in beperkte mate.

Popelier e.a. hebben met hun rapport 'Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie'²⁴ en het boek 'Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices'²⁵, een inventarisatie gemaakt van de Nederlandse consultatiepraktijk. Maar hun onderzoek is niet specifiek op fiscale wetgeving gericht. Ook blijven in hun onderzoek de verschillende vormen van consultatie en de verschillen die tussen stakeholders bestaan, onderbelicht. In het rapport 'Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden' van Popelier e.a.²⁶ en het rapport van K. Loyens en S. van de Walle²⁷ is van de verschillende consultatietechnieken wel een overzicht gegeven met vermelding van hun voor- en nadelen.

Het onderzoek van Ramlal is gefocust op de belangeninbreng en belangenafweging bij de departementale voorbereiding van wetsvoorstellen. In zijn onderzoek heeft hij drie casestudies opgenomen, aan de hand waarvan hij tot conclusies over belangeninbreng en belangenafweging, transparantie en de positie van de wetgevingsjurist komt. Onderzoek naar de verschillende consultatievormen in het wetgevingsproces en hun voor- en nadelen heeft hij niet verricht. Tevens is zijn onderzoek niet specifiek op fiscale wetgeving gericht.

Voor burgerparticipatie bij gemeentelijk beleid heeft het Instituut voor Publiek en Politiek een participatiewijzer met een afwegingskader ontwikkeld en online gepubliceerd, ook wel aangeduid als de participatiewijzer van ProDemos.²⁸ In dit afwegingskader worden onder meer de volgende vragen vermeld:

- Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?
- Waarom, wanneer, wie (groeps grootte) met welke rol en hoe lang?
- Welk instrument?

Het afwegingskader is gericht op beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en uitvoering van beleid. Zij kunnen door de vragen van het afwegingskader te beantwoorden, bepalen of burgerparticipatie in een bepaalde situatie nuttig is of niet. Maar uit het afwegingskader blijkt niet op welke wijze optimaal gebruik kan worden gemaakt van burgerparticipatie. Verder maakt de participatiewijzer niet de verschillende consultatietechnieken en de verschillende stakeholders inzichtelijk.

²⁴ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007.

²⁵ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consultaties in de wetgevingspraktijk, Een zoektocht naar internationale best practices, Brussel/Antwerpen: Politeia 2008.

²⁶ P. Popelier, K. Van Aeken, A. Meuwese, P. van Humbeeck, Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden, 2006. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, dienst wetsmatiging.

²⁷ K. Loyens en S. van de Walle, Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven) 2006.

²⁸ Zie <www.participatiewijzer.nl>, geraadpleegd in 2013; het Instituut is onderdeel van het Huis voor democratie en rechtstaat ProDemos.

Ook in de vakliteratuur zijn enkele artikelen te vinden die specifiek over wetgevingsconsultatie gaan.²⁹ Ze geven een overzicht van relevante literatuur en beschrijven praktijkervaringen met consultaties in het algemeen. Hoewel ze niet op fiscale wetgeving zijn toegespitst, heb ik van deze publicaties op onderdelen profijt gehad bij mijn onderzoek.

In de hiervoor genoemde publicaties is geen model opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke consultatietechnieken in welke situaties bij het voorbereiden van fiscale wetgeving kunnen worden toegepast om een optimaal resultaat te krijgen. Ook zijn er geen criteria ontwikkeld voor de keuze tussen de verschillende consultatievormen en consultatietechnieken³⁰ en de selectie van partijen bij het consulteren. Zowel voor de wetgevingsleer als voor de wetgevingspraktijk is het van belang een dergelijk model en dergelijke criteria te ontwikkelen. In mijn onderzoek gebeurt dat specifiek voor fiscale wetgevingsprocedures. Dat acht ik om twee redenen van belang.

Ten eerste maakt de toespitsing op fiscale wetgevingsprocedures het mogelijk om tot een veel verdere concretisering te komen dan mogelijk is in een consultatiemodel dat voor alle terreinen van Nederlandse wetgeving geldt. Zo kan veel concreter rekening worden gehouden met degenen die specifiek bij fiscale wetgeving zijn betrokken, zoals belastingplichtigen, belastingadviseurs en hun beroepsorganisaties.

Ten tweede is het zeker bij de fiscale wetgeving van belang om bij de voorbereiding betrokkenen te consulteren. Fiscale wetgeving roept bij burgers vaak veel weerstand op omdat de overheid tegenover de ontneming van eigendom door belastingheffing geen individueel aanwijsbare tegenprestatie levert. De financiële belangen van belastingplichtigen bij de inrichting van belastingwetten kunnen heel groot zijn, niet alleen door de hoogte van de belastingen, maar ook omdat zij op basis van fiscale regels beslissingen over de inrichting van hun leven en hun werk nemen. Daarom hebben zij veel behoefte aan transparantie, voorspelbaarheid en bestendigheid van fiscale wetgeving, aldus Gribnau.³¹ Daarbij komt dat bij fiscale wetten de portemonnee van de overheid sterk in het geding is, aldus wederom Gribnau,³² zodat budgettaire argumenten bij het tot stand brengen van die wetten altijd een grote rol spelen, terwijl de daarbij gebruikte gegevens voor de betrokkenen in de samenleving vaak niet verifieerbaar zijn.

²⁹ Voorbeelden hiervan zijn C. Prins, Bruikbare Internetconsultatie, Nederlands Juristenblad, 2006, afl. 42, blz. 1, M.R. Ramlal, De onttoverende werking van internetconsultatie, Nederlands Juristenblad 2008, afl. 11, blz. 631-637, M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis?, Nederlands Juristenblad, 2009 afl. 30 blz. 1961-1966 en W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet, Nederlands Juristenblad, 2002, afl. 27, blz. 1282-1287.

³⁰ De consultatievormen geven weer op welke wijze de consultatietechnieken worden weergegeven. In hoofdstuk 7 ga ik hier nader op in.

³¹ J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 4, paragraaf 5.

³² J.L.M. Gribnau, Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing, Amersfoort: SDU 2008, hst. 4, paragraaf 2.

Wat de precieze oorzaken zijn dat terughoudendheid heeft bestaan om bij de voorbereiding van fiscale wetten te consulteren, is niet duidelijk. Vermoedelijk speelt een onbekendheid met de mogelijke effecten en de diverse consultatievormen en consultatietechnieken een rol. Ook de nog beperkte ervaring met wetgevingsconsultatie kan leiden tot terughoudendheid om te consulteren. Dat is een algemeen probleem bij Nederlandse ministeries, zo blijkt uit onderzoek van Popelier e.a.³³

Het ministerie van Financiën heeft tot nu toe nog geen vaste, duidelijke aanpak bij de keuze van de te consulteren groep en de te hanteren consultatievormen en consultatietechnieken.³⁴ Juist ten aanzien van die onderdelen is dan ook nader onderzoek nodig (zie de hoofdstukken 6, 7 en 8), zodat inzicht ontstaat in de mogelijkheden en vorm van een meer systematische aanpak.

Mijn streven is een consultatiemodel te ontwikkelen en in dat model bij elke consultatiefunctie tot uitdrukking te brengen welke consultatietechniek met het oog op die functie geschikt is en welke partijen met het oog daarop bij de voorgenomen consultatie betrokken zouden moeten worden. Ik zal daartoe steeds de sterke en zwakke punten van de betrokken consultatietechniek in kaart brengen. Ook zal de wijze waarop een consultatie wordt uitgevoerd, voor het succes van die consultatie van doorslaggevende betekenis kunnen zijn. Daarom ga ik in hoofdstuk 4 op de belangrijkste fasen van de consultatieprocedure in en op de overwegingen die van belang kunnen zijn voor de vormgeving van elke fase.

Dit onderzoek kan worden aangemerkt als een verkennend onderzoek. Er is naar fiscale wetgevingsconsultatie nog maar weinig empirisch onderzoek verricht. Om empirisch onderzoek te kunnen verrichten, dient allereerst een theoretisch kader te worden ontwikkeld. Met dit verkennende onderzoek beoog ik – met name aan de hand van een literatuurstudie – de functies van consultatie, de verschillende stakeholders, de diverse consultatievormen en consultatietechnieken nader in kaart te brengen en daarmee handvatten voor empirisch vervolgonderzoek te geven. Dit onderzoek is dan ook een tussenstap op weg naar de ontwikkeling van wetgevingstheorie en wetgevingsbeleid over het consulteren bij de voorbereiding van fiscale wetten.

1.3 De afbakening van het onderzoek

Teneinde de omvang van dit onderzoek binnen proporties te houden, baken ik het onderzoek af door een aantal beperkingen aan te houden.

1.3.1 Toespitsing op Nederlandse fiscale wetgeving

Hoewel ik mij in dit onderzoek met name op fiscale wetgeving richt, beperk ik mij in dit onderzoek niet tot fiscale wetgeving.

³³ P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden, P. van Humbeeck, Consulteren over ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk, WODC 2007, blz. 8.

³⁴ Dit kwam naar voren tijdens de gesprekken die ik heb gevoerd met de fiscale beleidsmedewerkers.

De eerste hoofdstukken richten zich niet alleen op fiscale wetgeving. Dat geldt zowel voor de gehanteerde begrippen (hoofdstuk 2 Het begrip 'wetgevingsconsultatie'), als de democratische waarde van consultatie (hoofdstuk 3 De democratische waarde van consultatie), de functies van consultatie (hoofdstuk 4 De functies van consultatie) en de consultatieprocedure (hoofdstuk 5 De consultatieprocedure). Opvallend is dat bij sommige andere ministeries dan het ministerie van Financiën – veelvuldig van wetgevingsconsultatie gebruik wordt gemaakt. Zo blijkt uit het wetgevingsprogramma 2014 van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat bij elk wetgevingsvoorstel een consultatie is of wordt gestart.³⁵ Omdat bij andere ministeries veelvuldig gebruik wordt gemaakt van wetgevingsconsultatie en hun ervaringen relevant kunnen zijn, zal ik in mijn onderzoek regelmatig verwijzen naar literatuur en beleidsnota's die op fiscale én niet-fiscale wetgevingsconsultaties betrekking hebben. Hoewel ik regelmatig gebruik maak van algemene literatuur over wetgevingsconsultatie, is mijn onderzoek niet bedoeld als vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties op fiscaal terrein enerzijds en wetgevingsconsultaties op het terrein van andere ministeries anderzijds.

Voor mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van materiaal over buitenlandse wetgevingsconsultaties, waaronder consultatiehandleidingen en notities over wetgevingsconsultaties, die in de meeste gevallen niet slechts op fiscale wetgeving betrekking hebben. Mijn onderzoek is echter geen vergelijkend onderzoek naar wetgevingsconsultaties in Nederland en wetgevingsconsultaties in andere landen.

Ook het consultatiemodel dat ik op basis van mijn onderzoek wil ontwikkelen, zal slechts op het Nederlandse fiscale wetgevingsproces gericht zijn. Mogelijk zullen onderdelen van het model tevens voor niet-fiscale wetgeving bruikbaar blijken te zijn. Of en in hoeverre dat het geval zal kunnen zijn, valt buiten dit onderzoek.

1.3.2 Beperking tot consultatie over fiscale wetten in formele zin

In dit onderzoek beperk ik mij tot wetgeving in formele zin. Het ministerie van Financiën verricht fiscale consultaties echter niet alleen bij de voorbereiding van wetten in formele zin, maar ook bij de voorbereiding van sommige algemene maatregelen van bestuur en sommige beleidsregels.

Zo is de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 via internet ter consultatie aangeboden. Deze consultatie heeft tot 62 reacties geleid. De minister van Financiën heeft geconcludeerd dat 'de achtergrond van de respondenten het hele spectrum van betrokkenen bij de loonheffing beslaat'.³⁶ De reacties zijn afkomstig van koepelorganisaties, belastingadvieskantoren, boekhoudkantoren, loonadministrateurs, softwareleveranciers, wetenschappers en een substantieel deel van de reacties kwamen van (grotere) individuele werkgevers. De minister van Financiën heeft geconstateerd dat de internetconsultatie een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verkrijgen van inzicht in de effecten van de voorgestelde uitvoeringsregeling en tot verbeteringen heeft geleid van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

³⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Mediatekst Wetgevingsprogramma 2014, 14 november 2013, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.

³⁶ Brief regering; Internetconsultatie werkkostenregeling in de Loonbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 21.

Hoewel ook consultatie bij de totstandkoming van lagere fiscale regelgeving een belangrijk onderwerp is, beperk ik mijn onderzoek tot consultaties bij de totstandkoming van wetten in formele zin; de door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk vastgestelde wettelijke regelingen. In het vervolg van dit boek ziet de term wetgeving dan ook slechts op wetten in formele zin, tenzij anders is vermeld.

Fiscale wetten worden door het ministerie van Financiën voorbereid. Dit ministerie is daarnaast belast met de uitvoering van fiscale wetgeving en met de zorg voor andere financiële en financieel-economische onderwerpen. Zie onderstaand organogram.

Figuur 1. Organogram van het ministerie van Financiën



Bron: www.rijksoverheid.nl

Het ministerie van Financiën bestaat uit vijf organisatieonderdelen.³⁷ Het directoraat-generaal Belastingdienst zorgt samen met de Belastingdienst voor de uitvoering van het fiscale beleid. Het directoraat-generaal Fiscale Zaken geeft vorm aan het fiscale beleid. Het directoraat-generaal Rijksbegroting zorgt voor het begrotingsbeleid. De Generale Thesaurie is verantwoordelijk voor goede financiële relaties met het buitenland, een goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsleningen en het beheer van deelnemingen in bedrijven. Het cluster Secretaris-generaal adviseert over het financieel-economisch beleid en ondersteunt de organisatieonderdelen. De stafdiensten en centrale directies zorgen voor ondersteuning van de beleidsafdelingen.

Met de voorbereiding van fiscale wetten is het directoraat-generaal Fiscale Zaken belast. De beleidsmedewerkers bij dit directoraat-generaal adviseren de staatssecretaris van Financiën over het fiscaal beleid en bereiden tevens de fiscale wetten voor. Als ik hierna spreek over fiscale beleidsmedewerkers, doel ik op medewerkers bij het directoraat-generaal Fiscale Zaken.

Als ik in dit boek in algemene zin over beleidsmedewerkers spreek, dan doel ik op de diverse ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het tot stand brengen van de betrokken wet. Dat kunnen wetgevingsjuristen zijn of beleidsmedewerkers of beide soorten medewerkers.

³⁷ Zie www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd in 2015.

1.3.3 De procedurele kant van consultatie

Door consultatie kunnen gebreken in voorgenomen wetgeving aan het licht komen. Daarom mag worden verwacht dat consultatie aan de kwaliteit van de voorgenomen wet kan bijdragen, vooral indien naar aanleiding van bij de consultatie geconstateerde tekortkomingen verbeteringen in het conceptwetsvoorstel worden aangebracht. Het zal echter moeilijk zijn een duidelijk causaal verband tussen de consultatie en de kwaliteit van de uiteindelijke wet vast te stellen. Voor het bereiken van de vereiste wetgevingskwaliteit zijn ook andere factoren van groot belang, zoals de binnen het desbetreffende directoraat-generaal in de loop der jaren opgebouwde kennis en gedegen eigen onderzoek bij de voorbereiding van wetten (bijvoorbeeld een goede probleemanalyse en zorgvuldige inschatting van de effecten van de diverse alternatieven om het probleem op te lossen). Daarom is dit onderzoek er niet op gericht om tot conclusies te komen over de mate waarin verwacht mag worden dat wetgevingsconsultatie en haar diverse vormen en technieken geheel op zichzelf bezien een effectieve bijdrage aan de kwaliteit van fiscale wetten leveren. Daar komt nog bij dat de wijze waarop een consultatie wordt voorbereid en ingezet, van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de inhoudelijke effectiviteit van die consultatie. Daarom ga ik in hoofdstuk 4 op de procedurele kant van consultatie in. Het kan zijn dat, als meer ervaring met een optimale inzet van consultatie is opgedaan, in vervolgonderzoek meer duidelijk wordt over de daadwerkelijke effectiviteit ervan.

1.3.4 Beperkingen van het te ontwikkelen consultatiemodel

De bedoeling is om als uitkomst van dit onderzoek een consultatiemodel te ontwikkelen. Als het goed is, kan dat ook voor de praktijk een nuttig hulpmiddel zijn. Het zal echter geen kant-en-klaar product zijn, omdat ik een drietal factoren niet in het consultatiemodel zal opnemen. Ik stel in dit onderzoek de doelen van de betrokken consultatie centraal, zoals het verzamelen van relevante informatie of het identificeren en creëren van draagvlak. In de praktijk zullen ook andere factoren van belang zijn. Ik noem er drie.

Ten eerste zal bij de stakeholderselectie en de keuze voor een consultatietechniek wellicht het beschikbare budget en de personale capaciteit een rol spelen. Mogelijk zal er bij een beperkt budget en een beperkte personele bezetting aanleiding zijn om slechts een kleine groep stakeholders te consulteren.

Ten tweede kan tijdsdruk een rol spelen bij de keuze voor een consultatietechniek. Wanneer weinig tijd beschikbaar is, zal bijvoorbeeld niet snel worden gekozen voor het instellen van klankbordgroepen. Immers bij deze consultatietechniek zal in het algemeen meerdere keren worden overlegd, wat mogelijk veel tijd in beslag neemt.

Ten derde zal ook de aard van de materie bij de inrichting van de consultatie een rol spelen. Als wordt gekeken naar de aard van de materie, dan kan de kring van stakeholders erg verschillen. Zo kan worden verwacht dat er bij een wet zoals de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 geen burgers worden geconsulteerd aangezien zij niet door deze wet worden geraakt.

Gezien de verschillen in aard tussen de diverse fiscale wetten acht ik het niet goed mogelijk over de relatie tussen de aard van de voorgenomen wet enerzijds en de selectie van stakeholders en consultatietechnieken anderzijds een algemene lijn te ontwikkelen. Indien de voorgenomen wet belangen van een specifieke sector raakt, zullen andere gesprekpartners moeten worden benaderd dan wanneer het gaat om wetgeving die niet direct belangen van een concrete groep raakt.³⁸ Daarbij kan worden gekozen voor een hierop toegespitste consultatietechniek. Wanneer de voorgestelde wetgeving niet direct concrete belangen raakt, dan kan het verspreiden van conceptwetsvoorstellen voldoende zijn. Maar als de belangen van een specifieke sector worden geraakt, kan het aangaan van gesprekken met die sector een geschikte techniek zijn om goed zicht op de effecten van de voorgenomen wet te krijgen en bij die sector draagvlak te creëren.

In het consultatiemodel zal ik dan ook niet het beschikbare budget en de personele capaciteit, de beschikbare tijd en de specifieke aard van de voorgenomen wet opnemen.

1.4 Methode van onderzoek: literatuur en wetgevingsdossiers

Het onderzoek is in belangrijke mate op literatuuronderzoek gebaseerd: vakliteratuur, Nederlandse parlementaire stukken, buitenlandse consultatiehandleidingen en rapporten van de OESO, de Europese Commissie en het WODC.

Daarnaast heb ik van het ministerie van Financiën de mogelijkheid gekregen in een aantal wetgevingsdossiers mee te kijken. Ik heb er vier uitgekozen, waarbij een rol gespeeld heeft dat in die dossiers verschillende consultatietechnieken zijn gehanteerd. Daarnaast speelde bij de keuze het verschil in de aard van de fiscale materie een rol en de grote hoeveelheid input die het ministerie van Financiën bij de uitgevoerde consultaties heeft ontvangen.

In de eerste plaats heb ik mij verdiept in het dossier Verpakkingenbelasting (hierna: consultatie Verpakkingenbelasting).³⁹ Het tweede dossier had betrekking op de Vereenvoudiging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: consultatie Vereenvoudiging AWR).⁴⁰ Het derde dossier op de Wijziging Wet op de vennootschapsbelasting 1969, Verdeling vennootschapsbelastingdruk en renteproblematiek (hierna: consultatie Vennootschapsbelasting).⁴¹ Tot slot heb ik voor het dossier Herziening successiewet (hierna: consultatie Modernisering Successiewet) gekozen.⁴²

³⁸ W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: SDU uitgevers 2003, blz. 99.

³⁹ In het Belastingplan 2008 is de verpakkingenbelasting als nieuwe milieubelasting in het Nederlandse belastingstelsel geïntroduceerd. Ten behoeve van een goede uitvoering van de Verpakkingenbelasting hebben gesprekken plaatsgevonden met verschillende stakeholders.

⁴⁰ Bij de op 10 april 2008 gehouden toespraak door de staatssecretaris van Financiën op het symposium 'Nieuw feit' van de VHMf/NOB, heeft de staatssecretaris opgemerkt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen fundamenteel moet worden herzien. Zie de speech van staatssecretaris Jan Kees de Jager ter gelegenheid van het VHMf-congres op 10 april 2008 te Utrecht, zie <www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd in 2013.

⁴¹ In de brief van 15 december 2008 heeft de voormalig staatssecretaris van Financiën aangegeven dat stakeholders zullen worden geconsulteerd met betrekking tot de maatregelen aangaande de behandeling van groepsrente en deelnemingsrente. Zie Brief minister over de Verdeling VPB-druk en renteproblematiek, Kamerstukken II 2009/10, 31369, nr. 5. Op 15 juni 2009 is de consultatie van start gegaan over het aanpassen van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

⁴² Bij de op 14 april 2008 gehouden toespraak door de staatssecretaris van Financiën tijdens een gastcollege in Tilburg, heeft de staatssecretaris aangegeven dat de Successiewetgeving moet worden gemoderniseerd. Zie Gastcollege

Het DG Fiscale Zaken heeft mij in de gelegenheid gesteld alle relevante (ook vertrouwelijke) stukken in te zien, onder meer startnotities, mailcontacten en aantekeningen van telefoongesprekken met stakeholders, reacties op consultatiedocumenten, verslagen van bijeenkomsten met stakeholders, interne notities en evaluaties. Deze wetgevingsdossiers vormen niet de basis van mijn onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is ook niet om te beoordelen of de consultaties op 'juiste wijze' hebben plaatsgevonden, mede omdat daarvoor nog geen criteria zijn ontwikkeld.

Doordat ik inzicht kreeg in de stukken met betrekking tot een aantal consultatieprocedures, heb ik op efficiënte wijze nuttige kennis kunnen vergaren met betrekking tot de aard en inrichting van de consultatieprocedures, de keuzes die daarbij zijn gemaakt, de consultatietechnieken die zijn gehanteerd, de soorten reacties die zijn ontvangen en de knelpunten die bij de consultaties zijn gesignaleerd. Ik zal deze wetgevingsdossiers dan ook regelmatig in dit onderzoek als voorbeeld aanhalen. Voor zover het gaat om stukken die niet zijn gepubliceerd, wordt in het onderzoek niet naar deze stukken verwezen; ik zal steeds naar openbare bronnen verwijzen.

Daarnaast heb ik in 2010 intensief contact gehad met bij deze dossiers betrokken beleidsmedewerkers. Met hen heb ik gesproken over hun ervaringen met consultatie, de gedachten achter de keuze voor een bepaalde consultatietechniek, de problemen waar ze tegenaan liepen en de contactmomenten met stakeholders. De gesprekken hebben mij veel inzicht in de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties gegeven. Zo kwamen hier en daar 'pijnpunten' aan het licht en vond ik soms bevestiging van verwachtingen die ik mij op grond van het literatuuronderzoek had gevormd. In mijn onderzoek verwijs ik dan ook mede naar die gesprekken. Ik heb van deze gesprekken geen gefiatteerde verslagen gemaakt omdat ik een informeel en open gesprek wilde stimuleren. Bovendien was het maken van gefiatteerde verslagen niet nodig, gelet op het doel van de gesprekken: het verzamelen van informatie ter inkleuring van bevindingen naar aanleiding van literatuuronderzoek. Kort voor de afronding van het onderzoek heb ik het proefschrift ter inzage aan de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën voorgelegd.

In de onderstaande tekstblokken geef ik enkele gegevens van de consultaties in de vier geselecteerde wetgevingsdossiers samengevat weer.

Consultatie Modernisering Successiewet

Doel consultatie: De staatssecretaris van Financiën heeft tijdens een gastcollege gehouden op 14 april 2008 te Tilburg betoogd de successiewet te willen moderniseren. Daarbij was de hoogte van de tarieven een belangrijk aandachtspunt. De herziening zou moeten leiden tot een meer evenwichtige verdeling en zou moeten leiden tot een vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor de successie- en schenkingsbelastingen.⁴³

Consultatietechniek: Internetconsultatie. De stakeholders kregen de mogelijkheid via internet (www.schenkenerfbelasting.nl) hun mening te geven over de te ontwikkelen plannen voor de schenk- en erfbelasting.⁴⁴

gehouden door staatssecretaris Jan Kees de Jager op 14 april 2008 te Tilburg, De Wet schenk- en erfbelasting: evenwichtiger, eenvoudiger, zie <www.rijksoverheid.nl> geraadpleegd in 2013. Er is een website geopend, <www.schenkenerfbelasting.nl>, waar stakeholders reacties konden plaatsen. Deze website is inmiddels niet meer toegankelijk.

⁴³ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

⁴⁴ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

Via een gastcollege aan de universiteit van Tilburg kwam een dialoog met de wetenschap tot stand.⁴⁵ Daarnaast heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met deskundigen en een aantal belangenorganisaties.

Stakeholders: De internetconsultatie was voor een ieder toegankelijk (belastingplichtigen, professionals, wetenschappers en belangenorganisaties).

Termijn: Van 14 april 2007 tot eind mei 2007 was het mogelijk input te leveren via internet.

Inhoud consultatiedocument: Er was een formulier beschikbaar gesteld waarin een standpunt werd gevraagd met betrekking tot de volgende punten: economische realiteit, constructiebestrijding, lagere tarieven door verbreding van de heffingsgrondslag, vereenvoudiging van de bedrijfsopvolging. Daarnaast werd de mogelijkheid geboden overige adviezen te geven.

Respons: Er zijn meer dan 150 reacties binnengekomen.⁴⁶ Het merendeel van de reacties is afkomstig van burgers. De reacties zijn niet gepubliceerd, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van de wet.

Consultatie Vereenvoudiging AWR

Doel consultatie: In de brief d.d. 11 april 2008 aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Financiën het voornemen geuit de formele regelgeving te moderniseren.⁴⁷ Het doel van de consultatie was het veld verkennen, de denkrichting van Staatssecretaris van Financiën te toetsen en de wensen van de praktijk te inventariseren.

Consultatietechniek: Er zijn vijf klankbordgroepen gevormd. De consultatie is gestart met een fysieke bijeenkomst. Verdere consultatie van de klankbordgroepen zou voornamelijk virtueel gebeuren (bijvoorbeeld via e-mail of via doelgroepgerichte internetconsultaties).

Stakeholders: Klankbordgroep I: vertegenwoordigers van de Belastingdienst en de andere directies van het ministerie van Financiën, Klankbordgroep II: vertegenwoordigers van andere departementen en verenigingen van decentrale overheden, Klankbordgroep III: vertegenwoordigers uit de belastingadvieswereld, Klankbordgroep IV: vertegenwoordigers uit de samenleving en Klankbordgroep V: vertegenwoordigers uit de wetenschap en rechters.

Termijn: Het tijdstip en de frequentie waarmee de klankbordgroepen zijn geconsulteerd verschilden per groep. De was afhankelijk van de mate van betrokkenheid bij en het verwachte kennisniveau met betrekking tot bepaalde onderwerpen.

Inhoud consultatiedocument: Er is aan alle leden van de klankbordgroepen een startnotitie voorgelegd. Voorafgaand aan de bijeenkomst van de klankbordgroepen heeft een fiscale beleidsmedewerker een mail gestuurd met een document om de discussie op gang te brengen. Daarbij is specifiek gevraagd naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Ook was het mogelijk wensen te noemen ten aanzien van een nieuwe AWR.

Respons: De vijf klankbordgroepen zijn elk eenmaal bijeen gekomen. Deze consultatie is vroegtijdig gestopt. De verslagen van de bijeenkomsten zijn niet gepubliceerd. Er valt dan ook niet na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot een aanpassing van de wet.

Consultatie Vennootschapsbelasting

Doel consultatie: Het consultatiedocument bevat een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbepering (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laag belaste beleggingsdeelneming. Er wordt geconsulteerd om de belangen in kaart te brengen en de effecten van de voorgelegde wetgeving inzichtelijk te maken. Ook werd beoogd draagvlak te creëren en was het blootleggen van alternatieven voor de verplichte groepsrentebox en van de beperking van de aftrek van deelnemingsrente een onderdeel van de consultatie.

⁴⁵ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

⁴⁶ Brief staatssecretaris over de herziening van het successierecht, Kamerstukken I 2008/09, 27 789, A.

⁴⁷ Brief staatssecretaris met Voorstel van wet Dezentjé Hamming en Crone rechtsbescherming belastingplichtigen, Kamerstukken II 2007/08, 30 645, nr. 13.

Consultatietechniek: Schriftelijke consultatie. Via internet is het consultatiedocument aangeboden. De reactie op het document kon worden gemaïld naar vpb@minfin.nl. Ook heeft overleg plaatsgevonden met een aantal deskundigen en belangenorganisaties.

Stakeholders: Belanghebbenden uit het bedrijfsleven, de belastingadviespraktijk, de wetenschap en andere geïnteresseerden zijn uitgenodigd te reageren op het consultatiedocument.

Termijn: De consultatie is gestart op 15 juni 2009. De reacties moesten voor 1 augustus 2009 zijn ingediend.

Inhoud consultatiedocument: Het consultatiedocument bevat een uitwerking van een verplichte groepsrentebox, een afzonderlijke renteaftrekbepalingen (twee varianten) en een wijziging in het huidige regime van de laag belaste beleggingsdeelneming.

Respons: 87 reacties, waarvan 1 reactie namens 68 bedrijven. De reacties zijn niet gepubliceerd, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van de voorgestelde wijzigingen in de vennootschapsbelasting.

Consultatie Verpakkingenbelasting

Doel consultatie: Het vormgeven van de verpakkingenbelasting, het creëren van draagvlak, het in kaart brengen van de belangen en het signaleren van knelpunten.

Consultatietechniek: Deskundigenoverleg en overleg met belanghebbenden (al dan niet gegroepeerd) in 2007.

Stakeholders: Buitenlandse overheden, belangenorganisaties, brancheorganisaties en andere Nederlandse departementen.

Termijn: Er was geen termijn bepaald.

Inhoud consultatiedocument: Er is geen consultatiedocument opgesteld.

Respons: Er hebben veel gesprekken plaatsgevonden met stakeholders. Er zijn geen verslagen gepubliceerd van deze gesprekken, zodat ook niet valt na te gaan in hoeverre de reacties hebben geleid tot aanpassingen van het concept wetsvoorstel.

Ik heb niet alleen met beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën contact gehad, maar ook met een aantal externe stakeholders. Zo heb ik in 2011 een vergadering bijgewoond van de commissie wetsvoorstellen van het Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en in datzelfde jaar met twee bestuursleden van het Register Belastingadviseurs over consultatie bij de totstandkoming van fiscale wetgeving gesprekken gevoerd. Ook heb ik met verschillende belastingadviseurs, wetenschappers en rechters over fiscale wetgevingsconsultatie van gedachten gewisseld. Deze gesprekken hebben mij met name inzicht gegeven in de behoefte aan en de ervaringen met fiscale wetgevingsconsultaties. Zij stimuleerden mij nader (literatuur)onderzoek te doen. Ook bevestigden deze gesprekken in veel gevallen mijn reeds verrichte literatuuronderzoek en brachten ze mij op verdere aandachtspunten die ik vervolgens mede aan de hand van literatuuronderzoek heb uitgewerkt. In het onderzoek verwijst ik niet naar deze gesprekken.

1.5 Opzet van het onderzoek

In het kader van dit onderzoek beoog ik een consultatiemodel te ontwikkelen dat als hulpmiddel kan dienen om bij de totstandkoming van fiscale wetgeving de optimale consultatievariant en de geschikte stakeholders te kiezen. Daartoe onderzoek ik eerst de mogelijke functies van wetgevingsconsultatie. Uit het consultatiemodel zou per consultatiefunctie moeten blijken wat een mogelijke effectieve consultatietechniek is en welke partijen betrokken moeten worden om het beoogde doel te bereiken. Tevens is mijn bedoeling daarbij de sterke en zwakke punten van de consultatietechnieken in beeld te brengen. Daarnaast behandel ik de verschillende fasen van de consultatieprocedure en de overwegingen die van invloed kunnen zijn op de keuze op welke wijze de consultatieprocedure wordt vormgegeven.

Om tot het consultatiemodel te komen zal ik de volgende deelvragen beantwoorden.

- I. Wat zijn de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie'?*
- II. Wat is de democratische waarde van wetgevingsconsultatie?*
- III. Welke functies van wetgevingsconsultatie kunnen worden onderscheiden?*
- IV. Wat zijn de essentiële fasen van een goede consultatieprocedure?*
- V. Welke stakeholders kunnen worden onderscheiden bij fiscale wetgevingsconsultatie?*
- VI. Welk soort informatie kan van de verschillende fiscale stakeholders worden verkregen?*
- VII. Welke consultatievormen- en technieken zijn voorhanden en in welke situaties kunnen ze worden toegepast om een optimaal resultaat te behalen?*

De verdere opzet van dit boek is als volgt.

In hoofdstuk 2 behandel ik eerst de kernelementen van het begrip 'wetgevingsconsultatie', mede aan de hand van omschrijvingen in de nationale en internationale literatuur en de buitenlandse consultatiehandleidingen.

Vervolgens stel ik in hoofdstuk 3 'De democratische meerwaarde van consultatie' twee fundamentele waarden aan de orde die aan het wetgevingsproces ten grondslag liggen: transparantie en participatie. In dit hoofdstuk onderzoek ik of consultatie een geschikte methode kan zijn om participatie van stakeholders te bevorderen en aan transparantie van het wetgevingsproces kan bijdragen.

Voor het effectief inzetten van consultatie in het (fiscale) wetgevingsproces is het van belang zicht te hebben op de functies van consultatie. In hoofdstuk 4 onderscheid ik vijf functies van consultatie: de notificerende functie, de maatschappelijke functie, de controlerende functie, de anticiperende functie en de politieke functie.

Voor een succesvolle consultatie zijn een goede voorbereiding en een goede uitvoering van de consultatieprocedure noodzakelijk. Daarom behandel ik in hoofdstuk 5 de verschillende fasen van de consultatieprocedure. Bij elke fase beschrijf ik de overwegingen die van belang kunnen zijn voor de keuze van de wijze waarop de consultatieprocedure wordt vormgegeven.

Pas vanaf hoofdstuk 6 is het onderzoek specifiek op fiscale wetgeving gericht. In dat hoofdstuk ga ik op de verschillende partijen in, die bij fiscale wetgevingsconsultatie betrokken kunnen worden. Daarbij worden de partijen verdeeld over twee groepen, belanghebbenden (al dan niet gegroepeerd) en deskundigen (al dan niet gegroepeerd). Gezamenlijk worden ze als stakeholders aangemerkt. In dit hoofdstuk onderzoek ik aan de hand van de in hoofdstuk 4 genoemde functies welke informatie de fiscale wetgever bij de verschillende stakeholdergroepen kan verkrijgen. Elke paragraaf sluit ik af met een tabel waaruit blijkt voor welke functie(s) het geschikt lijkt de betrokken groep stakeholders te consulteren.

In hoofdstuk 7 bespreek ik de verschillende consultatievormen. Dit hoofdstuk brengt in beeld hoe de in hoofdstuk 8 beschreven consultatietechnieken kunnen worden vormgegeven. De consultatievormen deel ik in vier categorieën in. Per categorie bespreek ik de twee uiterste varianten. Tevens ga ik in op de kenmerken van de verschillende consultatievormen en op aspecten die van belang zijn voor de afweging die moet plaatsvinden met het oog op de te maken keuze uit de diverse varianten.

Vervolgens ga ik in hoofdstuk 8 op de verschillende consultatietechnieken in. Een consultatietechniek is de wijze waarop de consultatie verloopt. Van de meest in aanmerking komende consultatietechnieken beschrijf ik de kenmerken en vermeld ik de sterke en zwakke punten, aan de hand van een toetsingskader. Tot slot probeer ik aan de hand van de kenmerken en de zwakke en sterke punten van de consultatietechniek indicaties te geven voor de beantwoording van de vraag in welke situatie(s) de betrokken consultatietechniek kan worden toegepast om een effectief resultaat te bereiken.

Tot slot ontwikkel ik in hoofdstuk 9 op basis van de daaraan voorafgaande hoofdstukken een consultatiemodel dat indicaties geeft voor de beantwoording van de vraag welke consultatietechniek in welk soort gevallen het meest geschikt is en welke partijen daarbij dienen te worden betrokken om het doel van de consultatie te bereiken. Tevens besteed ik aandacht aan de sterke en zwakke punten van de in het model genoemde consultatietechnieken.

