

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1126

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2022

Het kabinet hecht grote waarde aan de rechtsbescherming van burgers. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is aangekondigd dat er een laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp (hierna: fiscale rechtshulp) komt naar voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS) om praktische rechtsbescherming beschikbaar en toegankelijker te maken.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, over de mogelijke vormgeving van de fiscale rechtshulp. Dit doe ik door eerst in te gaan op de problemen in de praktische rechtsbescherming in relatie tot de fiscaliteit. Daarna ga ik in op het model van de VS: de Taxpayer Advocate Service (TAS), waar de motie van de leden Inge van Dijk en Kat¹ naar verwijst.

Vervolgens zal ik uitleggen hoe de dienstverlening van de Belastingdienst en de praktische rechtshulp in Nederland is georganiseerd. Daarna zal ik ingaan op de vormgeving – waarbij burgers en bedrijven centraal staan, en de keuzes die daar te maken zijn. Hierbij zal ik ingaan op mijn toezegging aan het lid Van Dijk tijdens het Commissiedebat van 7 september jl. om een toelichting te geven op de invulling van de elementen positionering, doorzettingsmacht en rechtstreekse rapportage-lijnen naar de Kamer².

¹ Kamerstuk 35 510, nr. 74 (Motie van de leden Inge van Dijk en Kat over onderzoek naar een orgaan dat directe fiscale bijstand kan leveren)

² Kamerstuk 31 066, nr. 1112 (Verslag van een commissiedebat, gehouden op 7 september 2022, over de Belastingdienst)

Problemen praktische rechtsbescherming in relatie tot de fiscaliteit

Mijn voorganger heeft in de brief van 22 april 2021³ uw Kamer het eindrapport «Burgers beter beschermd» van de adviescommissie «Praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken» (hierna: de Commissie) aangeboden. Uit het rapport blijkt dat sommige burgers en kleine ondernemers in de praktijk op hindernissen stuiten bij het behalen van hun fiscale rechten en dat zij in de praktijk onvoldoende rechtsbescherming ervaren. Een belangrijk punt hierbij is dat de overheid soms te veel uitgaat van een zelfredzame burger die beschikt over alle kennis, begrip en het doenvermogen dat nodig is om zijn fiscale rechten te behalen. De overheid is er volgens de Commissie onvoldoende in geslaagd om bestaande praktische rechtsbescherming voldoende kenbaar en toegankelijk te maken.

De commissie noemt een vijftal kernproblemen die burgers ervaren als het gaat om praktische rechtsbescherming: (1) De complexiteit van belastingzaken; (2) de moeilijke bereikbaarheid van de Belastingdienst; (3) Het gevoel van machteloosheid van burgers ten opzichte van de Belastingdienst; (4) de kosten en onzekerheid van juridische procedures; (5) de beperkte toegankelijkheid van betaalbare rechtshulp of rechtsbijstand. Naar aanleiding van het rapport zijn er acties in gang gezet om de praktische rechtsbescherming van burgers te verbeteren en om de kans op problemen waarbij rechtsbescherming nodig is te verminderen⁴. Deze acties zien op het centraler stellen van burgers en bedrijven in de dienstverlening van de Belastingdienst en van hieruit verder investeren in de dienstverlening en daarbij rekening te houden met het doenvermogen van burgers.

De commissie is ook gevraagd om te onderzoeken of een TAS, of een vergelijkbaar orgaan, ook in Nederland wenselijk is. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat dit onwenselijk is. «Het Nederlandse rechtstelsel wijkt op veel punten af van het Amerikaanse rechtstelsel. Het introduceren van een TAS (dat gestoeld is op een heel ander juridisch stelsel en aansluit bij een andere rechtscultuur) in Nederland brengt dan ook risico's met zich mee. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de invoering van een TAS ervoor zorgt dat de verhoudingen tussen burgers en de Belastingdienst verder zullen verharderen, terwijl het juist belangrijk is dat er vertrouwen is tussen burgers en de Belastingdienst.»⁵ Bij de vormgeving van de fiscale rechtshulp zal dus niet de TAS gekopieerd worden in het Nederlandse stelsel. Wel wil ik kijken naar bruikbare elementen in dat systeem die in positieve zin aanvullend kunnen zijn op het Nederlandse stelsel.

De commissie beveelt ook aan om te deformaliseren. Door deformaliseren wordt het voor belastingplichtigen eenvoudiger om fouten in hun eigen belastingheffing te herstellen. Deformaliseren vind ik een goed idee en er loopt een onderzoek hoe een gedeformaliseerde werkwijze het beste (juridisch) kan worden ondersteund. Ik zal uw Kamer aan het einde van het jaar opnieuw informeren over de voortgang van het onderzoek en daarmee ook de verbeteringen voor de massaalbezwaarprocedure.

³ Kamerstuk 31 066, nr. 820 (Beleidsreactie op het rapport «Burgers beter beschermd»)

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 820 (Beleidsreactie op het rapport «Burgers beter beschermd»)

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 820 (Beleidsreactie op het rapport «Burgers beter beschermd», bijlage 1 rapport «Burgers beter beschermd»)

Taxpayer Advocate Service

De motie van de leden Inge van Dijk en Kat⁶ verwijst naar de TAS uit de Verenigde Staten (VS) als een praktijkvoorbeeld van een orgaan dat burgers en bedrijven direct kan bijstaan in geschillen met de Belastingdienst van de VS, de Internal Revenue Service (IRS). De vormgeving van de TAS heeft nadere uitleg nodig, zodat gezien kan worden welke elementen bij de vormgeving van de Nederlandse fiscale rechtshulp passen.

De TAS is opgezet om burgers en bedrijven te helpen als ze er met de IRS niet uitkomen in de normale klantcontacten/routes en procedures. Het is als het ware de belangenbehartiger van de belastingbetaler. De IRS heft en int belastingen maar voert ook zogenaamde Tax Credits uit, meestal zijn dit aftrekposten. De Child Tax Credit is een uitzondering, deze wordt namelijk als een voorschot betaald. Er is een nationale Taxpayer Advocate (TA) met een zetel in Washington DC en er zijn in elke staat Local Taxpayer Advocates (LTA). De TA en LTA hebben medewerkers die zaken aannemen (intake Advocates) en die zaken voor belastingbetalers in samenwerking met de IRS afhandelen (case advocates). De belastingbetaler krijgt een specifieke TAS case advocate (naam en telefoon/faxnummer/mailadres) aangewezen die diens belangen behartigt.

Niet iedereen heeft toegang tot de TAS. De TAS behandelt klachten in de tweede lijn. Hulp is voorbehouden aan hen die al hebben geprobeerd om er met de IRS uit te komen, maar waar dat niet is gelukt én die economische schade of beduidende kosten ondervinden als resultaat van dit falen. Economische schade houdt ook situaties in waar de belastingbetaler zich geen fiscale bijstand in onenigheid met de IRS kan veroorloven. De beslissing om een belastingbetaler te helpen ligt bij de intake advocate, een medewerker van de TAS. De TAS behandelt alle klachten: individuele casussen ook als bezwaar en beroep nog open staat en grote problemen die belastingbetalers in het algemeen treffen. De TAS heeft de bevoegdheid om over wetgeving en administratieve veranderingen te adviseren aan de IRS teneinde deze grote problemen aan te pakken. De IRS is verplicht om aan deze onderzoeken mee te werken. De TAS is een onafhankelijk onderdeel van de IRS en heeft daarom toegang tot de belastingdossiers en de IRS systemen ten behoeve van de klachtbehandeling.

Mocht de bemiddeling in individuele gevallen stokken dan kan er een Taxpayer Assistance Order (TAO) aan de IRS uitgevaardigd worden. Hierin stelt de Taxpayer Advocate Service een termijn voor het uitvoeren van de door de Taxpayer Advocate Service voorgestelde probleemoplossing. Als de oplossing voor een probleem op systeemniveau stopt of strandt, kan de National Taxpayer Advocate een zogenoemde Taxpayer Advocate Directive (TAD) uitvaardigen. De IRS Commissioner kan een TAO of TAD naast zich neerleggen. Dan is de Taxpayer Advocate wettelijk verplicht deze weigering in haar rapportages aan het congres te vermelden.

De TAS rapporteert twee keer per jaar aan het Congres. Hierin is ook het jaarlijkse jaarverslag begrepen waarin de tien grootste problemen die belastingbetalers treffen, worden opgenomen mét voorstellen hoe deze te verhelpen.

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 74 (Motie van de leden Inge van Dijk en Kat over onderzoek naar een orgaan dat directe fiscale bijstand kan leveren)

Dienstverlening en preventie

De commissie Praktische Rechtsbescherming heeft geadviseerd om burgers centraal te stellen in alle onderdelen van de Belastingdienst. Dit beeld is erkend en herkend door mijn voorganger. Door de Fundamentele Transformatie van de Dienstverlening werkt de Belastingdienst hieraan. Samengevat verbeteren we de dienstverlening zodat we beter en met een grotere slagvaardigheid kunnen aansluiten bij de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. We beogen burgers, bedrijven en intermediairs nog beter te ondersteunen door middel van een goede dienstverlening, onder andere door uitbreiding van de mogelijkheden voor persoonlijk contact en hulp waar nodig. Ook worden stappen gezet in vroegsignalering. Het verbeteren van de dienstverlening is nodig om te voorkomen dat burgers en bedrijven fiscale rechtshulp nodig hebben.

Een belangrijk element van massale dienstverlening is een goed toegankelijke en begrijpelijke website waar heldere informatie te vinden is over zaken doen met de Belastingdienst. Daarnaast werkt de Belastingdienst aan het begrijpelijker maken van brieven. De stand van zaken van verbeteringen in persoonlijke dienstverlening en klantcontact zijn benoemd in de stand van zakenbrief⁷. Daarin is onder andere toegelicht hoe de mogelijkheden voor persoonlijk contact, zowel digitaal, telefonisch als op locatie, worden verbeterd, zodat burgers en ondernemers op een passende manier worden geholpen. Daarbij past aandacht voor specifieke ondersteuning bij verschillende levensgebeurtenissen zoals scheiden, overlijden of voor ondernemers bijvoorbeeld bij het starten van een bedrijf. Binnen de werkagenda voor de uitvoering wordt onderzocht hoe een eenloketfunctie voor de overheid kan worden ingericht, om te komen tot meer integrale dienstverlening vanuit burgerperspectief. De Belastingdienst werkt mee aan experimenten waarin verschillende vormen van een eenloketfunctie worden getest, onder andere bij een aantal steunpunten.

Indien belastingplichtigen ontevreden zijn over de dienstverlening kunnen zij een klacht indienen; als ze het niet eens zijn met een besluit kunnen ze in bezwaar of beroep gaan. Of er kan een verzoek worden gedaan voor mediation. Veel burgers en bedrijven zijn hiermee geholpen. De invordering van belastingen wordt in beginsel gepauzeerd als er sprake is van een bezwaar of beroep tegen de belastingaanslag. Dit is ook het geval als de belastingschuldige zich met een verzoekschrift wendt tot Zijne Majesteit de Koning, de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer of de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Nationale ombudsman of het Ministerie van Financiën. Recent heeft bijvoorbeeld het beroep van een belastingplichtige over de oudedagsverplichting op de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer nog geleid tot het opnemen van een maatregel in het Belastingplan 2023.⁸

Voor gevallen waarin burgers op meerdere gebieden problemen hebben met belastingzaken of invordering en waarbij het niet mogelijk is om deze problemen via de reguliere (dienstverlenings-)kanalen of binnen de reguliere klantbehandeling op te lossen, bestaat de «Stella-aanpak». Vaak is hierbij sprake van schrijnende omstandigheden, waarbij acute hulp noodzakelijk is. Initiatief voor Stella kan zowel vanuit de Belastingdienst, als vanuit de burger, ondernemer of een maatschappelijk dienstverlener komen.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 1100 (Stand van zaken Belastingdienst)

⁸ Kamerstuk 36 202, nr. 3, paragraaf 4.11 (Deze maatregel houdt in dat een belastingplichtige die ouder is dan vijf jaar na de AOW-gerechtigde leeftijd de oudedagsverplichting kan aanwenden ter verkrijging van een lijfrente.)

De Belastingdienst is de Stella-aanpak aan het optimaliseren en onderzoekt hoe deze aanpak uitgebreid kan worden voor burgers die minder «redzaam» zijn om zo verder escaleren en verdere problematiek (vaak met name in de inning) te voorkomen. Een belangrijk onderdeel hiervan is vroegsignalering van deze casussen. Op dit moment volgen de eerste groepen medewerkers de opleiding vroegsignalering. Dit om medewerkers op te leiden met een «extra antenne» voor het signaleren van situaties waarin een burger mogelijk meer hulp nodig heeft bij zijn fiscale zaken.

Er wordt een interne communicatiecampagne ontwikkeld om te zorgen dat alle medewerkers van de Belastingdienst bekend zijn met de Stella-aanpak en vroegsignalering en weten hoe ze ervoor kunnen zorgen dat deze burgers bij het Stella-team terecht komen. Deze communicatiecampagne richt zich ook op maatschappelijk dienstverleners die een belangrijke rol spelen bij het signaleren van burgers die in multiproblematiek dreigen te komen.

In het kader van vroegsignalering zijn pilots uitgevoerd waarin burgers die nog geen aangifte hadden gedaan, zijn gebeld om hen eraan te herinneren om aangifte te doen om een ambtshalve aanslag te voorkomen en waar nodig hulp te bieden. Ook voor ondernemers is er een verzuim-aanpak waarbij ondernemers die geen aangifte IH of OB doen, nagebeld en zo nodig ook bezocht worden. Hierbij wordt beoogd het feitencomplex helder te krijgen en consensus te bereiken alvorens over te gaan tot eventuele correcties en bezwaar of beroep te voorkomen. Wanneer dit niet lukt, kan ook een mediator ingeschakeld worden.

Als bij de behandeling van een dossier met een burger of ondernemer een sterk geëscaleerd conflict ontstaat dat niet meer oplosbaar lijkt, kan de behandelend medewerker hulp van team Escala inschakelen. Het gaat hierbij veelal om langlopende dossiers. Escala kan op verschillende manieren ondersteunen bij de oplossing van een conflict via conflictbegeleiding. Team Escala biedt ook scholing in voorkoming van conflicten en de-escalatie. Het streven van Escala is om een bevredigende uitkomst van het conflict te realiseren en te zorgen voor een betere relatie en communicatie tussen partijen voor de lange termijn, en zo een lastenbesparing te bereiken.

Soms biedt het recht ruimte voor maatwerk in individuele gevallen. Het onderzoeken van die ruimte draagt eraan bij dat bij de uitvoering van de belastingwet recht wordt gedaan aan belangen van burgers en bedrijven. De Belastingdienst heeft in dat kader «Ruimte in het Recht» ontwikkeld. Hiermee ontstaat een meer gedeeld inzicht over de ruimte binnen de wet én het recht via opleidingen, trainingen en casusdialoogsessies. Via de casusdialoog zoeken medewerkers oplossingen voor casussen waarin de wet onbedoeld hard uit lijkt te pakken. Met dit instrument wordt bekeken of dat het geval is, en zo ja, welke ruimte het recht biedt. Dit versterkt het bewustzijn over verschillende invalshoeken bij een casus en biedt ruimte de verschillende invalshoeken te onderzoeken.

Toegang tot rechtshulp in Nederland

De fiscale rechtshulp moet aanvullend zijn op de rechtshulp die al beschikbaar is in Nederland. Burgers, die qua inkomen en vermogen onder de reikwijdte van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) vallen, kunnen voor juridische informatie en advies terecht bij het Juridisch Loket. Rechtshulp door het Juridisch Loket – bestaande uit advisering, informatieverstrekking en doorverwijzing naar de passende hulpverlener of instantie – is in fiscale zaken beperkt. Indien burgers die onder de Wrb

vallen hulp van een advocaat of mediator nodig hebben, kunnen zij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand indienen bij de Raad voor Rechtsbijstand, met dien verstande dat de Wrb enkele restricties voor gesubsidieerde rechtsbijstand in fiscale zaken heeft. Zo wordt op basis van aanwezig geachte zelfredzaamheid geen toevoeging verleend voor fiscale bezwaarschriftprocedures indien het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard, tenzij het gaat om een complexe zaak. Ook wordt geen toevoeging verleend voor het kwijtschelden van een belastingschuld of voor het treffen van een afbetalingsregeling. De achterliggende gedachte van de wetgever in 1994 was dat dit soort zaken zich niet leenden voor rechtsbijstand en dat gemeenten allerlei loketten en voorzieningen kennen/kenden die betrokkenen van dienst kunnen/konden zijn.

Sinds 1 juli 2021 kunnen burgers die onder de Wrb vallen gebruik maken van de tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (RATZ)⁹. Voor zaken waarbij doorverwijzing volgens de huidige richtlijnen van de Raad voor Rechtsbijstand nu niet mogelijk is, én die de huidige reikwijdte van de dienstverlening van de eerste lijn overstijgen of te complex zijn voor afhandeling in de eerste lijn, wordt door de Raad voor Rechtsbijstand tijdelijk aan advocaten een specifiek voor dit doel ingerichte variant van een lichte adviestoevoeging, de adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) verstrekt. Deze regeling is ingegaan op 1 juli 2021 en is vanaf 1 april 2022 verlengd met een jaar tot 1 april 2023. Voor deze Atz is geen eigen bijdrage verschuldigd.

De regeling beoogt om te voorkomen dat burgers tussen wal en schip geraken met hun problemen. Burgers met fiscale problemen vallen hier ook onder, nu er onder deze regeling niet wordt getoetst op zelfredzaamheid. Mocht een advies op basis van de Atz niet voldoende zijn om het probleem op te lossen, dan kan de Raad voor Rechtsbijstand deze op verzoek van de advocaat eenvoudig omzetten naar een (ruimere) Toevoeging zelfredzaamheid (Tz) en kan de rechtshulp gewoon doorlopen. Er vindt geen herbeoordeling van de aanvraag plaats, alleen het financieel belang wordt nog getoetst. Voor een Tz moet deze tenminste € 500,- bedragen. Daarnaast is van belang dat de Tz niet kosteloos is, maar de gebruikelijke eigen bijdrage voor de burger hiervoor opgelegd wordt.

Naast advies en hulp van het Juridisch Loket kunnen burgers in veel gemeenten terecht bij Sociaal Raadslieden voor algemene juridische vragen en vragen op fiscaal rechtelijk gebied. Deze voorziening is primair bedoeld voor de meer kwetsbare burgers, waarbij een sterke focus ligt op onderwerpen als uitkeringen, welzijn, schulden, huur- en arbeidsrecht.

Daarnaast kunnen burgers op bepaalde plaatsen in Nederland terecht bij rechtswinkels. Deze zijn vaak verbonden aan een universiteit en worden doorgaans bemand door rechtenstudenten. Het aanbod qua dienstverlening verschilt per rechtswinkel. Het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt momenteel vernieuwd. De komende jaren wordt er flink geïnvesteerd in laagdrempelige en lokale toegang tot rechtshulp en een optimalere aansluiting tussen het sociaal en juridisch domein, onder andere door het programma Robuuste Rechtsbescherming onder leiding van Divosa en Sociaal Werk Nederland, in nauwe afstemming met de VNG en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het programma stimuleert dat gemeenten (lokaal) invulling geven aan rechtsbescherming en ondersteunt het oprichten van een lokaal netwerk. Hierdoor kan aangesloten worden bij de lokale behoeften en structuren.

⁹ Stcrt. 2021, nr. 33169

Burgers en bedrijven centraal

Bij het ontwerp en de implementatie van de fiscale rechtshulp staat het perspectief van de burgers en bedrijven centraal. Iedereen kan vastlopen in de fiscaliteit, van individuele burgers tot grote bedrijven. Toch zijn dit twee verschillende groepen met verschillende niveaus van kennis over het fiscale stelsel en een verschillend doenvermogen. Een kernpunt hierbij is dat mensen begrensd doenvermogen hebben: zelfs wanneer ze beschikken over alle relevante kennis zijn ze soms toch niet goed in staat zijn om de benodigde acties te nemen voor het behalen van hun rechten en het voldoen aan hun plichten¹⁰. Dit is ook in lijn met conclusies van de commissie Praktische Rechtsbescherming die heeft geconstateerd dat de burger niet bestaat. De fiscale rechtshulp moet bijdragen aan het oplossen en verminderen van de problemen en knelpunten die voor burgers en bedrijven het meest pregnant zijn, zoals financiële nadelen, maar ook stress en administratieve lasten. Bij de vormgeving van de fiscale rechtshulp zullen de volgende psychologische en gedragsinzichten worden meegenomen:

- (1) *Begrensd doenvermogen*: er is sprake van begrensd doenvermogen als burgers niet weten hoe zij hun fiscale rechten kunnen behalen, en/of het niet lukt om hiertoe de benodigde acties te nemen. Dit is vaker aan de orde bij burgers die financiële en/of andersoortige stress ervaren (bijv. door een echtscheiding). Echter, ook burgers die niet in zulke omstandigheden verkeren kunnen (tijdelijk) te maken hebben met begrensd doenvermogen. Dit kan spelen in het gehele proces van belastingaangifte tot en met invordering. Zelfs ogenschijnlijk «eenvoudige» acties zoals het inloggen via DigiD, kunnen een dusdanig beroep doen op het doenvermogen dat burgers hierdoor vastlopen.
- (2) *Beperkte kennis en begrip*: ons belastingstelsel is complex en veel burgers hebben slechts (zeer) beperkte kennis en begrip van hun fiscale plichten en rechten. Hierdoor kunnen burgers – vaak zonder zich dit te realiseren – fouten maken en kansen laten liggen. Ook hier geldt dat dit knelpunt al tot uiting kan komen in de aangiftefase, bijvoorbeeld wanneer burgers niet weten dat ze recht hebben op een bepaalde aftrekpost. Evenzeer kan beperkte kennis en begrip van fiscale plichten en rechten ertoe leiden dat burgers zich niet realiseren dat ze ten onrechte benadeeld zijn door de Belastingdienst en hierdoor nalaten om rechtshulp te zoeken. Ten slotte kan beperkte kennis en begrip het voor burgers ook lastiger maken om de rechtshulp te zoeken, bijvoorbeeld wanneer iemand vanwege beperkte computervaardigheden niet goed op internet kan zoeken naar de opties voor fiscale rechtshulp.
- (3) *Mispercepties en cognitieve vooroordelen*: gerelateerd aan begrensde kennis kunnen ook mispercepties en cognitieve vooroordelen een barrière vormen voor het zoeken van fiscale rechtshulp. Bijvoorbeeld wanneer burgers overschatten hoeveel tijd het kost om rechtshulp in te winnen, of onderschatten hoeveel geld ze mislopen wanneer zij geen acties nemen.

Vormgeving fiscale rechtshulp

Voor de vormgeving van de fiscale rechtshulp kan geleerd worden van hoe de TAS uit de VS is vormgegeven, maar deze dient niet gekopieerd te worden in Nederland. De fiscale rechtshulp moet aanvullend zijn op wat er al is. Ik zal kort ingaan op aandachtspunten vanuit het veld over de vormgeving en de te maken keuzes over de vormgeving.

¹⁰ Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid (No. 97). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Aandachtspunten gesprekken belanghebbenden

Er is in de voorbereiding van deze brief gesproken met relevante stakeholders zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Register Belastingadviseurs, de Raad voor Rechtsbijstand, de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (hierna: IBTD), de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, de Bond voor Belastingbetalers, de Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren, Divosa en Iederin.

Uit deze gesprekken komt een beeld naar voren waaraan een fiscale rechtshulp zou moeten voldoen om, in de ogen van de gesproken stakeholders, effectief te kunnen zijn en waar deze kan aansluiten bij hun werkveld(en). De belangrijkste aandachtspunten zijn: het zorgen voor onafhankelijkheid, een bevriesknop, doorzettingsmacht, heldere criteria voor wanneer iemand beroep op fiscale rechtshulp kan doen, een brede integrale intake, een focus op bezwaar en beroep en bereikbaarheid voor professionele dienstverleners; en het voorkomen van blindelings kopiëren van de TAS naar Nederland en het toevoegen van nieuwe fiscale rechtsingangen.

Keuzes voor taken, bevoegdheden en vormgeving

Om te komen tot de vormgeving van de fiscale rechtshulp moet er worden gekozen welke taken en bevoegdheden deze krijgt en op basis daarvan kan deze worden vormgegeven. Afhankelijk van de taken, kunnen er bepaalde bevoegdheden passend zijn en vervolgens moet worden gezien welke vormgeving passend is: waar wordt de fiscale rechtshulp gepositioneerd en welke criteria zijn nodig voor toegang. De optie om bestaande initiatieven te versterken en via deze wijze fiscale rechtshulp laagdrempeliger en onafhankelijker te organiseren ligt ook nog open. Het beschikbare budget zal ook van invloed zijn op de definitieve vormgeving, niet alles kan.

Budgettaire reservering coalitieakkoord	2022	2023	2024	2025	e.v.
Voorziening Laagdrempelige fiscale rechtshulp	3	7	10	14	14

Een andere vraag is hoe de samenloop met toeslagen er precies uitziet. Dit zal ik nader onderzoeken samen met de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane.

Taak 1: Brede integrale intake

Iedereen die aanklopt bij de fiscale rechtshulp met een fiscaal probleem moet verder geholpen worden. Bij deze taak onderzoekt de fiscale rechtshulp wat het probleem is en hoe dit opgelost kan worden. Dit kan een aantal uitkomsten hebben: (1) actieve doorverwijzing naar een onderdeel van de dienstverlening van de Belastingdienst als dit het meest passend is; (2) actieve doorverwijzing naar al beschikbare rechtshulp; (3) de zaak wordt verder opgepakt door de fiscale rechtshulp.

Bij dit type taak moet de «één loket»-gedachte mee worden genomen bij de vormgeving. Mogelijk zal daar overlap in werkzaamheden zijn. De fiscale rechtshulp moet aanvullend zijn op deze ontwikkelingen. Het risico van deze taak is dat het potentieel een aanzuigende werking heeft.

Burgers en bedrijven die potentieel al geholpen kunnen worden binnen de dienstverlening van de Belastingdienst kunnen hier dan te snel een beroep op doen.

Taak 2: Fiscale rechtshulp

De werkzaamheden bestaan uit het bieden van fiscale rechtshulp in tijdens bezwaar en beroep en bij rechtsgang. Er is in Nederland al in een bepaalde mate laagdrempelige toegang tot rechtshulp voor fiscale zaken via de RATZ, Sociale Raadsleden en de rechtswinkel.

In 2021 zijn afgerond 27.560 belastingzaken bij de rechtbanken binnengekomen. Hierin zijn niet alleen zaken rondom Rijksbelastingen begrepen, maar ook gemeentelijke belastingen zoals de waardering onroerende zaken (WOZ). Als de werkzaamheden moeten toezien op fiscale rechtshulp, dient nader onderzocht te worden voor welke doelgroep de fiscale rechtshulp in Nederland nog niet toegankelijk is en welke type belastingzaken worden behandeld.

Taak 3: Fiscale belangenbehartiger

De werkzaamheden liggen bij het helpen wanneer een belastingplichtigen vastloopt bijvoorbeeld bij hardheden. Hierdoor wordt fiscale rechtsgang zoveel mogelijk voorkomen. Het doel is om te faciliteren dat er laagdrempelig een oplossing kan komen. Hierbij is ook het risico dat burgers en bedrijven snel een beroep kunnen doen op de fiscale rechtshulp, terwijl een oplossing binnen de dienstverlening van de Belastingdienst ook mogelijk is.

Taak 4: Systeemkritiek

De TAS in de VS rapporteert twee keer per jaar aan het Congres over de grote problemen en de oplossingen. De TAS heeft daarbij een rol ten opzichte van de werking in het systeem. Er zou gekozen kunnen worden voor de bevoegdheid van systeemkritiek. Tegelijkertijd zit er dan grote overlap met de werkzaamheden van de IBTD die ook deze rol vervullen. Het is onwenselijk om overlappende taken te hebben met andere instanties.

Bevoegdheid 1: Doorzettingmacht

Doorzettingmacht betekent de mogelijkheid om regie te voeren en bepaalde keuzes af te dwingen. Dit kan in dit verband te maken hebben met: (1) het «bevrozen» van zaken / op een pauze knop drukken; (2) een alternatieve oplossing aanbieden als de Belastingdienst en de belastingplichtige er niet uitkomen; en (3) de systemen of wetgeving indien die structureel problematisch zijn. Hierbij geldt dat voor het «bevrozen» van zaken dit al mogelijk is door de Belastingdienst. Alleen is het voor een burger lastig om dit in gang te zetten.

Bevoegdheid 2: rechtstreekse rapportagelijnen naar de Kamer

Er kan voor gekozen worden om de fiscale rechtshulp direct te laten rapporteren aan de Kamer, waarbij ook de grootste problemen die belastingbetalers raken en oplossingen worden aangeboden. Het maakt hiervoor niet uit waar de fiscale rechtshulp is gepositioneerd. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat er geen overlap in taken zit met de IBTD.

Vormgeving 1: Toegankelijkheid

De fiscale rechtshulp moet laagdrempelig toegankelijk zijn voor burgers en bedrijven die anders tussen wal en schip vallen. Afhankelijk van de taken en bevoegdheden zal wel of niet een grote groep belastingplichtigen gebruik willen maken van de fiscale rechtshulp. Indien er geen criteria zijn kan er een grote aanzuigende werking zijn, waardoor de fiscale rechtshulp overbelast wordt en het budget niet toereikend is. Tegelijkertijd is het wel wenselijk om iedereen die hulp nodig heeft op een manier verder te kunnen helpen. Er kan worden gedacht om voor bepaalde type taken andere criteria te hanteren om er gebruik van te mogen maken. Gedacht kan worden aan de volgende criteria (1) criteria rondom doenvermogen; (2) inkomens- en/of vermogensgrens; en (3) hoe hard de wetgeving uitpakt.

Vormgeving 2: Onafhankelijkheid en positionering

Belanghebbenden uit het veld en ook de Belastingdienst geven aan dat onafhankelijkheid belangrijk. Het is daarom een overweging om de fiscale rechtshulp buiten de Belastingdienst te organiseren. De fiscale rechtshulp kan dan worden georganiseerd binnen het Ministerie van Financiën of binnen bestaande organisaties binnen de rijksoverheid. Ook kan er gekozen worden om een nieuwe organisatie op te richten, zoals bijv. een agentschap of een Zelfstandig Bestuursorgaan.

Indien er gegevens nodig zijn van de Belastingdienst is de benodigde vormgeving van een juridische grondslag uiteraard een aandachtspunt. Indien er toegang tot systemen nodig is, is dat veel ingrijpender; dan is positionering binnen de Belastingdienst mogelijk de enige oplossing. Indien toegang tot systemen nodig is voor de werkzaamheden zal dit nader onderzocht worden.

Alternatief voor fiscale rechtshulp

Zoals omschreven is de TAS niet één op één over te nemen in Nederland omdat er al veel initiatieven zijn en Nederland een ander rechtsstelsel heeft. Er kan ook voor worden gekozen om geen aparte fiscale rechtshulp op te richten, maar bestaande initiatieven te verbeteren, namelijk een combinatie van:

1. Dienstverlening verbeteren: maak het makkelijker om een pauzeknop te gebruiken.
2. Investeer in bestaande initiatieven: Investeer bij bestaande instanties om de fiscale kennis en hulp te verbeteren.
3. Breidt de taken van de IBTD uit: de IBTD heeft al bevoegdheden rondom systeemkritiek en is ook een belangbehartiger van burgers en bedrijven. Het is mogelijk om taken en bevoegdheden daar uit te breiden.

Vervolg

In november zal er een gezamenlijke bijeenkomst met belanghebbenden uit het veld worden georganiseerd om een gezamenlijke dialoog te voeren, dit dialoog moet bijdragen aan het uitwerken en kiezen van een variant. Ik bied uw Kamer middels deze weg ook aan begin 2023 een dialoog te organiseren over de vormgeving van de fiscale rechtshulp. Daarna, in het voorjaar van 2023 informeer ik uw Kamer over de gekozen variant en het vervolgproces.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij